

CHRONIQUES
DE LA GOUVERNANCE
2007

■ La conception et la coordination de ce premier numéro des *Chroniques de la gouvernance* ont été assurées par Hélène Nieul puis Vincent Guimard, avec l'appui de Martin Vielajus. En outre, les *Chroniques* sont le fruit d'une collaboration avec la revue chinoise *Kejizhongguo* (*Sciences et Technologie en Chine*) et le *Courrier International*. La première partie des *Chroniques*, « L'année 2006 vue par... » et la chronologie ont été pilotées par Chen Yueguang, rédacteur en chef de la revue *Sciences et Technologie en Chine*, avec le concours de Chen Lichuan, administrateur de l'IRG. Florent Bonnefoy et Jean-Guy Yang ont traduit les textes du chinois. Vincent Guimard a traduit les textes de l'anglais.

© Éditions Charles Léopold Mayer, 2007
Dépôt légal, 2^e trimestre 2007
ISBN : 978-2-84377-136-1

Graphisme de la couverture : Nicolas Pruvost
Maquette et mise en page : Alain Chevallier



Table des matières

L'année 2006 vue par...

La fin de « la fin de l'histoire ».....	11
Pierre Calame	
Maîtriser les conséquences de l'ouverture au monde.....	25
Siddhartha	
Les évolutions de la réforme de gouvernance de l'État chinois en 2006.....	31
Mao Shoulong	

Le modèle démocratique à rude épreuve : la tension légalité-légitimité

Le processus électoral : condition ou émanation d'une gouvernance légitime ?..... 46

Mexique : impossible de sortir du bourbier politique	47
Gerardo Albarrán de Alba	
Les élections doivent venir couronner une recherche de compromis.....	48
Ousmane Sy	
République démocratique du Congo : les armes comme voie d'accès au pouvoir	50
Hélène Seingier	
Ne pas lâcher la proie pour l'ombre : une lecture des élections palestiniennes	52
Ziad Majed	

La religion, outil de légitimité politique ? 54

République démocratique du Congo : quand les Églises se battent pour la démocratie.....	55
Colette Braeckman	
La Pologne, son Église, son désarroi	58
Patrick Michel	
Quelle gouvernance pour la Malaisie : Coran ou constitution laïque ?	60
Mohamed Larbi Bouguerra	

Quelles légitimités de substitution quand l'État se désagrège ? 62

Le visage « social » du Hezbollah au cœur d'une stratégie de mobilisation populaire.....	63
Martin Vielajus	
« C'est la culture du Hezbollah qu'il faut changer ! »	65
Dalia Ebeid et Michel Doueyhi	
La loi « justice et paix » : débat sur la légitimité de l'action armée en Colombie	67
Ingrid Bolivar et Claire Launay	
À propos des causes structurelles : le problème de l'État en Colombie	68
Richard Pétris	

Quelle légitimité pour les acteurs extérieurs en situation de crise et de conflit ? 70

Les interventions internationales : concurrences et convergences des modes de coopération militaires/humanitaires	71
Yann Braem	
Aegis : du « chien de guerre » au philanthrope	73
Vincent Guimard	
Gouvernance en situation de crise : le cas de la Côte-d'Ivoire	75
Massaër Diallo	

La gestion des biens communs, enjeu majeur de la gouvernance mondiale : nucléaire, casques bleus et batailles de l'eau

La sécurité est-elle encore un bien collectif ? 84

Du maintien de la paix à la guerre contre la terreur : le Canada et la guerre en Afghanistan	85
Justin Massie	
Le nouvel interventionnisme des Nations unies : quelques considérations intempestives à propos du Liban	87
Jean-Paul Hanon	

La régulation de la question nucléaire : déboires et contournements du traité de non-prolifération 90

Multilatéralisme et initiative politique : les voies du désarmement.....	91
Pierre Villard	
Corée du Nord : l'arme nucléaire comme outil de gouvernance.....	92
Leonid A. Petrov et Sebastien Colin	
La gestion européenne du nucléaire iranien : un test pour l'« <i>effective multilateralism</i> »	94
Florent Pouponneau	
L'accord stratégique Inde – États-Unis	96
Barthélémy Courmont	
Gouvernance et prolifération nucléaire	98
Bérengère Quincy	

Ressources naturelles et conflits transfrontaliers 100

Les frontières : lieux de division ou passerelles d'échange ?	101
Christiane Kayser	
Le torchon brûle entre l'Argentine et l'Uruguay	103
Laura Vales	

Quels modes de gestion pour une ressource naturelle particulière : l'eau ?..... 106

Espagne : Touche pas à mon eau !	107
Lola Galán	
La gestion des ressources en eau : un problème stratégique pour la Chine.....	109
Franck Galland	
Mutation de la question de l'eau et réforme de la gouvernance en Chine.....	112
Wang Yi	



État, gouvernement, démocratie : approfondissement d'une relation, réinvention d'une institution

Désir d'Europe, Europe en panne..... 120

Après les « non » aux référendums, l'institutionnalisation de l'immobilisme 121
Maxime Montagner

« L'Europe ne peut se permettre de prendre du retard alors que les cartes
sont aujourd'hui même redistribuées pour le siècle qui débute » 123
Interview de Pauline Gessant,

Comment l'Europe se gouverne..... 124
Jean-Louis Quermonne

Les enseignements de l'expérience européenne de gouvernance : regard chinois 126
Wang Yan

Quelle dose d'État dans les recettes de la « bonne gouvernance » ? 128

La gouvernance : entre l'État et le marché, qui gouverne l'ordre social ? 129
Bonnie Campbell

« Hypnotisés par le marché, ils oublient que l'État n'est pas assez puissant
pour résister aux géants de l'eau. » 133
Mohamed Larbi Bouguerra

L'industrie minière malienne : la nécessité de la régulation et du renforcement des capacités..... 135
Gisèle Belem

Démocratie participative et gouvernement éclairé : l'usager-citoyen face à l'État 138

Démocratie participative : la bonne nouvelle de 2006 139
Pascal Percq

Japon : donner un élan à la démocratie participative 142

Temps de l'État, temps des hommes : l'État redevable des événements du passé 144

Le procès des dirigeants khmers rouges : choisir entre paix et justice ? 145
François Ponchaud

Trente ans après la mort de Franco, Zapatero rouvre les blessures au nom de la justice 147
Christian Galloy

Se parler, se faire entendre, dialoguer : les nouveaux espaces de la communication entre les citoyens et les institutions

La rue, nouvel espace de mobilisation politique ?..... 156

Une lecture de la politisation de la jeunesse au Chili 157

Interview de Victor Hugo de la Fuente

La jeunesse dans la crise du CPE, un an avant l'élection présidentielle de 2007 :
protestation, politisation, défiance, distance ? 159

Anne Muxel, avec la collaboration de Viviane Le Hay

Place à la cyberopposition 162

Internet, un mode de participation politique ? 164

Internet : espace et outil de gouvernance 165

Bertrand de La Chapelle

Internet et le débat UE-société civile : une solution de facilité ? 166

Olivier Consolo

Bruxelles et le citoyen : une communication laborieuse 168

La nouvelle politique de communication de l'Europe,
ou comment couper le manche d'un couteau avec sa propre lame ? 169

Pierre Calame

Le processus constitutionnel ne peut suffire à créer une démocratie 172

Interview de Pauline Guessant

Multiculturalisme et citoyenneté : regards croisés sur les modèles d'intégration 174

Pays-Bas : l'idéal multiculturel mort et enterré 175

Sabine Cessou

Les attentats de Londres, révélateurs du malaise de la nation britannique 177

Delphine Papin

Le défi qui nous attend est d'aller au bout de notre modèle 179

Blandine Kriegel



Les échelles de gouvernance en débat : articuler sans opposer

Des États-nations : la tentation d'en rajouter ? 188

Les îles Tokelau sont déterminées à rester néo-zélandaises	189
Philippe Randrianarimanana	
L'irrésistible renaissance de la souveraineté monténégrine	190
Hervé Collet	
Une armée pour le Kosovo ?	191
International Crisis Group	

Les dilemmes identitaires des régions infranationales : intégration ou déstructuration ?.. 194

« On ne peut fonder l'avenir de l'Europe sur la souveraineté nationale. »	195
Frieda Bepoels	
« La possibilité d'être reconnu comme "Catalan" n'exclut en rien la possibilité d'être reconnu comme Espagnol ou Européen. »	196
Ricard Ramon i Sumoy	
Chypre : et si la solution à la partition se trouvait en mer de Chine ?	198
Turquie : faudra-t-il se séparer des Kurdes pour accéder à l'UE ?	200
Suheyl Batum	

L'échelon régional supranational, espoir pour la gouvernance mondiale 202

Le rôle de l'échelon régional dans la future gouvernance mondiale	203
Pierre Calame	
L'Union africaine et la responsabilité de protéger.....	205
Kristiana Powell	
Asie centrale : L'OCS, un bloc qui se construit.....	208
B. Raman	

Vers une judiciarisation des pouvoirs internationaux ? 210

L'Organisation mondiale du commerce : vers un pouvoir juridictionnel ?.....	211
Moritz Hunsmann	
Premières victimes reconnues par la Cour pénale internationale	213

L'INSTITUT POUR UN NOUVEAU DÉBAT SUR LA GOUVERNANCE	215
LA REVUE « SCIENCE ET TECHNOLOGIE EN CHINE »	222



Ainsi, quand le Nil aux sept embouchures a quitté les champs inondés et ramené ses flots dans leur ancien lit, quand du haut des airs l'astre du jour a fait sentir sa flamme au limon récent, les cultivateurs, en retournant la glèbe, y trouvent un très grand nombre d'animaux. Ils en voient qui sont à peine ébauchés, au moment même de leur naissance, d'autres imparfaits et dépourvus de quelques-uns de leurs organes ; souvent dans le même corps une partie est vivante, l'autre n'est encore que de la terre informe. Ainsi, quand la terre couverte de l'épais limon que laissa le déluge eut été profondément pénétrée par les feux du soleil, elle produisit d'innombrables espèces d'animaux, les uns reparaissant sous leurs antiques traits, les autres avec des formes inconnues jusqu'alors.

OVIDE, *Métamorphoses*, I



Donner à voir, à partir des événements de 2006, les grandes évolutions des pratiques et de la pensée en matière de gouvernance, telle est l'ambition de ce premier numéro des chroniques annuelles proposées par l'Institut pour un nouveau débat sur la gouvernance (IRG). Les faits sélectionnés et analysés ici ne sont pas toujours forcément des « signaux forts », repérés par la plupart des observateurs. Ils peuvent constituer aussi des « signaux faibles », mais significatifs de l'apparition de nouvelles idées, de nouvelles façons de pratiquer ou remettre en question la gouvernance.

Présenter cette première édition en quelques mots relève à vrai dire de la gageure, tant elle a été modelée, façonnée, partagée par l'ensemble des personnes qui ont participé à sa conception. Nous les remercions ici pour leur contribution et leur implication sans faille dans ce projet, dont il faut souligner le caractère avant tout collectif.

Face à la pluralité des approches et des définitions de la gouvernance qui ont été proposées jusqu'ici dans bien des travaux académiques ou institutionnels, l'ambition des *Chroniques de la gouvernance* n'est pas de trancher ou de porter telle définition plutôt que telle autre. Parler de « bonne gouvernance » est porteur de représentations idéologiques et de conceptions particulières de l'ordre social dont la pertinence et

l'efficacité a de quoi faire douter : l'IRG, dans sa vocation interculturelle, se refuse à toute prescription.

En tout état de cause, la gouvernance n'est pas à proprement parler un concept, quel que soit le sens, philosophique ou sociologique, que l'on donne à ce terme : car le propre d'un concept est d'être relativement invariable. Comme nous le montre Bob Jessop¹ la notion de gouvernance ne constituera un véritable cadre conceptuel que lorsque l'on pourra montrer l'existence de profondes recompositions de l'État, et leurs implications en termes de hiérarchie, de pouvoir et de monopole.

Pourtant, nous avons l'intuition que quelque chose est en train de changer, que nous traversons une période transitoire, de relative confusion des pouvoirs, comparable au « désordre » de la fin de l'âge féodal, et qu'un processus de recomposition, de redistribution des cartes, est effectivement à l'œuvre. Ainsi une méthode possible pour cerner l'ancrage de la notion de gouvernance dans une réalité consiste à formuler un certain nombre d'hypothèses et à les tester empiriquement.

C'est cette méthode qui a déterminé la structure et le contenu des *Chroniques de la gouvernance*. Cinq hypothèses sont avancées : 1) celle de la coexistence de différentes échelles de pouvoirs, supra- et infra-étatiques, et non plus seulement étatiques, 2) celle d'une érosion de la légi- ►►►

►►► timité de l'État, redistribuée entre une foultitude d'acteurs, notamment institutionnels mais aussi bien souvent privés, 3) celle d'une perte de capacité des gouvernements à contrôler l'ordre social, 4) celle de nouvelles formes, horizontales, de participation au pouvoir, dépassant les canaux hiérarchiques et représentatifs traditionnels, 5) celle enfin de l'existence de nouveaux mécanismes collectifs de gestion des problèmes, la consultation et la concertation remplaçant progressivement les modes autoritaires de prise de décision. Ce sont là les cinq entrées d'analyse utilisées par l'IRG dans ses travaux. Cinq hypothèses que nous proposons de tester, chaque année, à travers des articles résolument ancrés dans l'actualité, différant par leurs auteurs, leurs origines, leurs sujets, leurs styles et leurs points de vue, mais répondant tous de façon plus ou moins directe à la question, formulée notamment par Elke Krahmann², du passage d'une logique de gouvernement à une logique de gouvernance.

Les *Chroniques de la gouvernance* n'ont pas pour ambition une quelconque exhaustivité dans le traitement de ces questions. En revanche, elles sont bâties sur le souci constant de la diversité des approches, condition indispensable au débat sur la gouvernance que l'IRG entend promouvoir. Car la gouvernance, avant d'être pure technique ou pur savoir-faire, est aussi un art, qui se nourrit de représentations, de traditions, de pratiques et d'opportunités variables selon les contextes ; un art qui consiste à ordonner un monde certes complexe, mais pas si nouveau que l'on veut parfois le prétendre, car posant les mêmes questions qu'hier, celles de la légitimité, du pouvoir, de l'individu face à l'État, bref de la politique.

La structure de ces *Chroniques* aspire à restituer la diversité des discours portant sur la gouvernance, notion en voie de formalisation. En tout état de cause, le discours sur la gouvernance ne saurait être unique, les processus à l'œuvre n'ayant rien de linéaire : ici la rupture, là la continuité, parfois la coexistence des deux dans une fluidité des formes, entre gouvernement et gouvernance, qui n'est pas sans rappeler les *Métamorphoses* d'Ovide. Retournons la glèbe, regardons et comprenons. C'est à un exercice de topographie du changement, à une observation des formes et des pratiques, que vous invitent ces *Chroniques de la gouvernance*. ■

PASCAL DELISLE,
Président de l'IRG

HÉLÈNE NIEUL, VINCENT GUIMARD,
coordinateurs des *Chroniques de la gouvernance*

MICHEL SAUQUET ET MARTIN VIELAJUS,
directeur et directeur-adjoint de l'IRG

1. Voir notamment Jessop (B.), *The Future of the Capitalist State*, Cambridge, Polity, 2002.

2. Voir Krahmann (E.), "National, Regional and Global Governance: One Phenomenon or many?", *Global Governance*, 9/3, pp. 323-346; Krahmann (E.), "Conceptualizing Security Governance", *Cooperation and Conflict*, 38/1, pp. 5-26.



La fin de « la fin de l'histoire »

Face aux transitions nécessaires, la tentation d'un retour aux modèles du XIX^e siècle est aussi forte que le désir d'inventer des modes de gouvernance résolument nouveaux adaptés à la réalité du XXI^e siècle.

De l'incapacité des États-Unis à assurer la paix en Irak à l'émergence de nouvelles forces politiques en Amérique latine, de la multiplication des conflits fonciers en Chine aux difficultés institutionnelles d'une Europe élargie à 27 membres, du rôle central des questions énergétiques – gaz russe, pétrole vénézuélien, nucléaire iranien – au renouvellement du débat sur la conception de la gouvernance au sein des institutions internationales, l'année 2006 a été fertile en événements. Ces événements marquent la fin d'une époque. Ils révèlent les faiblesses et les inadaptations des pratiques de la gouvernance actuelle, mais ils ne permettent pas encore de faire émerger au niveau international des orientations nouvelles tant les pensées et les passions sont prisonnières de vieux réflexes et de systèmes de pensée dépassés : au point que face aux transitions nécessaires, la tentation d'un retour aux modèles du XIX^e siècle est aussi forte que le désir d'inventer des modes de

gouvernance résolument nouveaux adaptés à la réalité du XXI^e siècle. Parcourant les événements qui, en 2006, me paraissent avoir eu le plus de signification dans le domaine de la gouvernance, je reprendrai au fil du texte certains d'entre eux à plusieurs reprises pour les examiner sous différents angles.

La gouvernance : une réalité enracinée, un produit de l'histoire et une gestion des passions

Contrairement à une vision de la gouvernance dominée par l'économisme ambiant, réduisant tout à un jeu d'intérêts matériels et à la mise en œuvre de règles intemporelles, 2006 nous a rappelé combien la gouvernance, c'est-à-dire la gestion pacifiée des sociétés, doit affronter les passions nées de l'histoire, prendre en compte la diversité des cultures, subir les conséquences de processus de réconciliation nationale avortés, fondés sur des mensonges historiques au nom de l'unité à refaire mais qui se remettent un jour à suppurer comme des plaies mal cicatrisées.

À l'occasion de l'hypothétique entrée de la Turquie dans l'Union européenne, c'est toute la question de la reconnaissance du génocide arménien au lendemain de la Première Guerre mondiale qui s'est trouvée posée. L'évoquer est un crime en Turquie. Le nier est un crime en France.

Même débat mal digéré sur le rôle des puissances coloniales, en particulier l'Angleterre ►►►



**Pierre
Calame**

Directeur général de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme depuis une quinzaine d'années, après une carrière dans l'administration française (équipement) et dans l'industrie (secrétaire général d'Usinor).

►►► et la France, au XIX^e siècle et au début du XX^e siècle. En France, une loi a prétendu fixer l'histoire politiquement correcte : il fallait parler des aspects positifs de la colonisation. Dans les anciens pays colonisés le politiquement correct a été l'inverse pendant des années : il était de bon ton d'attribuer tous les défauts de la gouvernance à l'héritage d'une exploitation coloniale.

En Belgique, la télévision publique de Belgique francophone a suscité bien des remous avec un documentaire-fiction annonçant que la Flandre néerlandophone venait de faire sécession ; quel révélateur des tensions héritées de l'histoire dans un pays grand comme un mouchoir de poche !

En Amérique latine, la victoire d'Evo Morales aux élections présidentielles de Bolivie constitue le symbole le plus visible du mouvement profond d'affirmation des « peuples indigènes » d'Amérique latine, colonisés, réduits en semi-esclavage et parfois massacrés il y a plus de cinq cents ans lors de la colonisation espagnole.

En Chine, les non-dits de la révolution culturelle continuent à rendre difficile le fait d'assumer l'histoire. Les traumatismes liés aux interventions étrangères en Chine aux XIX^e et XX^e siècles servent de toile de fond au refus de la Chine de

s'ingérer dans les affaires intérieures des autres pays, mettant un frein à tout élargissement du droit international.

En Irak, le processus électoral, loin d'amener la paix, a exacerbé les tensions entre sunnites et chiites, les premiers se sentant gravement menacés par la « loi de la majorité ».

Au moment où la paix mondiale est plus que jamais urgente, un vaste processus de dialogue pacifique mais sans concession au sein des sociétés et entre les sociétés, revenant sur les histoires communes parfois enfouies, une sorte d'immense processus de vérité et réconciliation, s'imposera tôt ou tard. Les gouvernants peuvent certes donner à leurs collègues des gages de bonne volonté, comme la visite à Pékin du nouveau premier ministre japonais Abe, mais cela ne fait que reporter la nécessité d'un véritable processus de réconciliation.

La fin de « la fin de l'histoire »

La défaite de George Bush aux élections de mi-mandat en raison de son incapacité à se tirer du borbier irakien sonne la fin d'une époque : celle du rêve, né de la chute du mur de Berlin en 1991, d'un ordre politique et social défini par l'Occident et tout particulièrement par les États-Unis, associant de manière définitive économie de marché et démocratie représentative.

C'est l'époque où le politologue Francis Fukuyama annonçait la « fin de l'histoire » et où les conservateurs américains, adossés à la vieille idée de « vocation manifeste » de l'Amérique, pensaient pouvoir instaurer un nouvel ordre international à leadership américain tout en continuant à opposer un refus farouche à tout ce qui pourrait ressembler à un ordre supranational qui s'imposerait à eux-mêmes. C'est aussi l'époque où les idéologies dites néolibérales, fondées sur l'utopie d'un progrès assuré par le développement sans fin du marché mondial, semblaient, après l'implosion du système communiste centralisé, devoir s'imposer sans partage. Or, tout, petit à petit, a craqué.

Le borbier irakien montre que la puissance technologique permet de briser mais ne permet pas de construire lorsque des jeunes, au nom de

“ Le borbier irakien
montre que
la puissance technologique
permet de briser mais ne
permet pas de construire. »

leur idéologie, sont prêts à sacrifier leur vie dans des actes barbares face à une Amérique où chaque mort compte dans l'opinion publique.

L'impuissance des Américains à ouvrir un nouveau front par une action unilatérale en Iran a montré les limites d'un ordre international unipolaire reposant sur la suprématie technologique de l'armée américaine, alors que le poids des États-Unis dans l'économie mondiale ne cesse de régresser au profit des grands pays émergents.

En Amérique latine, les différentes élections au Brésil, au Chili, en Bolivie, en Équateur, au Venezuela ont révélé l'affirmation de mouvances politiques récusant le magistère que le grand cousin d'Amérique du Nord entendait exercer sur ce qu'il a toujours considéré comme son arrière-cour.

Au sein même des États-Unis, le laminage de la classe moyenne et l'accroissement des disparités sociales a fini par provoquer un débat de société : la mondialisation actuelle de l'économie, extrêmement efficace pour redistribuer la puissance économique entre les différents continents, s'avère incapable d'assurer la cohésion interne à chaque société et à redistribuer efficacement les fruits d'une richesse toujours plus grande.

Des règles internationales nouvelles s'imposent pour gérer un monde pluriel. L'ingérence sélective des pays occidentaux est de moins en moins tolérée. La Russie relève la tête. Ce n'est pas la fin de l'histoire, c'est une nouvelle histoire qui commence.

Crises et mutations de la démocratie

À un mois d'intervalle à peine, deux anciens dictateurs meurent : Pinochet et Saddam Hussein. De nombreuses leçons peuvent être tirées de la confrontation des conditions et du contexte de leurs décès.

La première, liée à l'inculpation il y a quelques années par le juge espagnol Garçon de Pinochet, alors soigné au Royaume-Uni, rappelle avec l'intervention américaine en Irak qu'aucun dictateur ou ancien dictateur ne peut se voir garantir une immunité à vie au nom de ses anciennes

fonctions. Celle-ci n'excuse pas tout. Progressivement, un droit international l'emporterait sur l'exaltation des fonctions souveraines.

Autre analogie entre les deux personnages : le rôle des États-Unis dans leur installation ou leur chute. Mais, paradoxalement, ces rôles sont inversés au nom du même intérêt national américain : c'est un coup d'État financé par la CIA qui a porté le militaire Pinochet au pouvoir. C'est une intervention armée américaine qui a chassé le militaire Saddam Hussein du pouvoir. C'est la limite du discours sur le droit. Le vieux réalisme des rapports de force, des intérêts nationaux et des zones d'influence continue à miner l'émergence d'une véritable communauté internationale fondée sur le droit.

Pinochet est mort dans son lit. Bien des familles de victimes le regrettent. L'élection au début de l'année 2006 de Michèle Bachelet, fille d'un général opposé au coup d'État et pour cela exécuté par Pinochet, est un beau symbole. Une femme ; la fille d'une victime de la dictature.

À l'occasion des élections présidentielles comme à l'occasion de l'enterrement de Pinochet, on a pu voir que de vieilles blessures héritées de l'époque de la dictature sont encore au Chili susceptibles de se rouvrir. Il n'empêche. Le pays est pour l'essentiel pacifié. La démocratie fonctionne. L'économie se développe. Pinochet a été chassé du pouvoir par les urnes même s'il a gardé longtemps au sein de l'armée une capacité d'influence et de nuisance considérable. Les gouvernants chiliens ont pris le parti d'un processus de réconciliation lent et imparfait, fait de recherche de la vérité et de volonté de passer l'éponge, un peu sur le modèle de l'Afrique du Sud postapartheid.

La construction de la paix est faite de laborieux compromis mais ça fonctionne. Augusto Pinochet a été un dictateur féroce. Ses exactions néanmoins, si l'on ose mettre des degrés dans l'horreur, ne sont pas à la hauteur du sangui- ►►►

DES RÈGLES
INTERNATIONALES
NOUVELLES S'IMPOSENT
POUR GÉRER
UN MONDE PLURIEL.

►►► naire Saddam Hussein. Tout autre est la fin de ce second dictateur : pendu au milieu des cris de haine et de vengeance. Il a été chassé par les armes et par des troupes étrangères peu légitimées à le faire au regard du droit international. Les États-Unis se sont imaginé que l'organisation d'élections libres ramènerait la paix, comme si la mise en place des formes d'une démocratie représentative valait processus de réconciliation nationale. À l'évidence il n'en est rien.

En Thaïlande, autre scénario. On célèbre unanimement le long règne du roi. Face à un premier ministre corrompu, pourtant porté au pouvoir par les urnes, le roi a cautionné un coup d'État militaire pacifique. La légitimité morale contre la légitimité démocratique. Pour l'instant, force est de reconnaître que ça marche : en Thaïlande la première garde plus de valeur que la seconde. C'est le rappel d'une vieille leçon historique : l'exercice légitime du pouvoir, s'il veut être durable, repose sur la vertu ; la légalité ne construit pas nécessairement la légitimité, c'est-à-dire, aux yeux des peuples, le sentiment d'être bien gouverné.

Les élections en Amérique latine racontent d'une autre manière les crises et mutations de la démocratie. En Bolivie, en Équateur, au Brésil, au Venezuela, en Uruguay ce sont des personnalités atypiques de gauche qui ont été élues. Presque toujours sur leur nom et leur image plutôt que du fait de l'importance des partis qu'ils représentaient. Malgré des tensions sociales extrêmement vives, notamment en Bolivie, malgré les crises récurrentes de l'exercice du pouvoir politique en Équateur, malgré la radicalisation des divergences entre partisans et opposants à Hugo Chavez au Venezuela, on peut dire que pour l'instant l'alternance démocratique a fonctionné sans drame majeur.

Mais il faut bien reconnaître que cette démocratie est en rupture avec les traditions, même si le vote pour des personnalités plus ou moins charismatiques est lui-même, en Amérique latine, une tradition. À l'heure de la télévision reine,

à l'heure d'Internet, les partis politiques et les parlements perdent progressivement leur importance. Le cas de Lula au Brésil, brillamment réélu pour la synthèse qu'il a tentée entre efficacité économique, respect des engagements internationaux et justice sociale, est intéressant : il a été porté au pouvoir la première fois adossé au parti des travailleurs, le PT, qui constituait une coalition originale allant du centre gauche à l'extrême gauche. Mais la perte de crédibilité de son parti, les scandales de corruption à répétition n'ont pas été un obstacle sérieux à sa réélection. Comme si, en ce début du XXI^e siècle, la définition quasi mystique qu'avait donnée De Gaulle de l'élection présidentielle, « la rencontre d'un homme et d'un peuple » se vérifiait un peu plus chaque jour. Cette rencontre peut être aussi celle de tous les dangers, car elle coûte cher et il faut ensuite, au temps de la politique spectacle, dédommager ceux qui l'ont financée. En outre, aucun des présidents réélus, en particulier Lula et Chavez, n'a lors de son premier mandat engagé de réforme structurelle pour assurer une meilleure redistribution de la richesse. Vieille règle de gouvernance : les qualités nécessaires pour conquérir le pouvoir ne sont pas nécessairement celles qui permettent d'en faire bon usage.

Leur conception de la justice sociale est pour l'instant presque exclusivement redistributive. Le clientélisme de Chavez, grâce à la manne pétrolière, va de ce point de vue bien plus loin que celui de Lula.

Henrique Krauze, dans un article paru dans le journal espagnol *El País* a proposé dix critères pour la définition du populisme. Le leader populiste : use et abuse de la parole, c'est une direction par le verbe ; il n'hésite pas à fabriquer de la vérité ; il fait un usage discrétionnaire des fonds publics ; il opère une redistribution « directe » des richesses en échange de l'obéissance, processus d'autant plus facile quand le pays dispose d'une manne pétrolière ; il fait une distinction au sein des riches entre « les riches » qui sont dénoncés et les « entreprises patriotes » qui sont exaltées ; il fait à tout moment appel aux masses,

L'EXERCICE LÉGITIME
DU POUVOIR, S'IL VEUT
ÊTRE DURABLE, REPOSE
SUR LA VERTU ; LA
LÉGALITÉ NE CONSTRUIT
PAS NÉCESSAIREMENT
LA LÉGITIMITÉ.

y compris le cas échéant contre les institutions ; il a recours à la dénonciation de l'ennemi extérieur pour expliquer les difficultés intérieures ; il méprise l'ordre légal ; il évoque la « volonté populaire » pour abolir les freins institutionnels.

Dans un monde où souvent les questions économiques et sociales sont complexes, où les problèmes locaux sont inséparables de problèmes globaux, où donc seules des simplifications abusives permettent de proposer au peuple des explications claires et limpides, on peut craindre que les élections ne poussent trop souvent à l'émergence de tels dirigeants populistes, dans les régions du monde où la tradition démocratique n'est pas solidement installée.

À ce processus caractéristique de l'Amérique latine fait écho, en Europe, une étude de la fondation Jean Jaurès, la fondation du parti socialiste français, montrant que quelle que soit la Constitution dans les pays européens, le rôle des parlements tend progressivement à s'estomper.

La montée du rôle d'Internet dans la gouvernance fait pendant à cet effacement progressif des parlements. Non pas qu'émergent, du moins pour l'instant, de nouvelles formes de démocratie directe où l'ensemble des citoyens seraient consultés par Internet mais en raison du rôle croissant de ces nouveaux moyens de communication aussi bien pour construire les mouvements d'opinion que pour élaborer des politiques publiques.

LA MONTÉE DU RÔLE
D'INTERNET DANS
LA GOUVERNANCE
FAIT PENDANT À CET
EFFACEMENT PROGRESSIF
DES PARLEMENTS.

Dès la fin des années 1990, la campagne d'opposition à l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI), négocié jusque-là au sein de l'OCDE sous des formes diplomatiques classiques, avait constitué le premier événement marquant de cette « démocratie Internet ». Quelques courriers électroniques envoyés au départ du Canada, alertant différents réseaux sur la nature des négociations en cours, menées de façon pour le moins discrète, avaient véritablement mis le feu aux poudres et provoqué un mouvement d'indignation suffisamment puissant pour bloquer une négociation interétatique.

Au début des années 2000, le mouvement altermondialiste, incarné par les Forums sociaux mondiaux (FSM), dont les premières éditions se sont tenues à Porto Alègre au Brésil, n'a pu prendre de l'ampleur que grâce à Internet : l'information sur l'événement lui-même, les inscriptions, l'organisation des ateliers, leur regroupement autour de thèmes communs, tout ce qui symbolise de nouveaux processus d'auto-organisation d'une société civile mondiale est impensable sans la généralisation d'Internet y compris dans des continents pauvres et démunis de systèmes modernes de communication comme l'Afrique.

Dans la campagne et les débats préalables au référendum français sur la Constitution européenne, qui s'est conclu par un « non » majoritaire, on a vu s'affronter deux cultures : une culture de campagne électorale classique, incarnée par les partis politiques traditionnels et par les partisans du « oui », et une campagne largement orchestrée par Internet, donnant naissance à des coalitions d'un nouveau genre autour du « non ». L'analyse détaillée des résultats du vote en France interdit de penser que la différence de style de campagne a été décisive, car la carte des opposants au référendum se superpose ►►►

►►► parfaitement à celle du vote protestataire contre les partis de gouvernement aux élections présidentielles de 2002. Le contraste entre les deux campagnes n'en reste pas moins frappant.

On constate aussi que dans la préparation des élections présidentielles françaises de 2007, Ségolène Royal qui a triomphé au cours de primaires inédites de deux grands barons du socialisme, Laurent Fabius et Dominique Strauss-Kahn, a su se distinguer par son style : rôle du blog dans l'organisation des débats, constitution de groupes d'affinités autour d'elle à l'écart des courants classiques qui structuraient le parti socialiste, et surtout affirmation d'une nouvelle manière de faire de la politique. Face à des défis de plus en plus complexes, le rôle du politique se transforme. Il consiste maintenant avant tout à organiser un processus de dialogue qui puisse déboucher sur des solutions adaptées et prenant en compte la diversité des intérêts en présence. C'est ce que j'ai appelé dans mes livres « la démocratie de processus ». Celle-ci s'oppose à la forme classique du débat politique qui voulait que chaque parti politique énonce d'avance de façon plus ou moins exhaustive son programme, reflet de ses

priorités et choix, et oppose ce programme à ceux des autres partis. Ségolène Royal incarne cette démocratie de processus en invitant les Français à apporter leurs idées et à débattre pour élaborer ensemble un programme, négligeant superbement toute la négociation antérieure qui a abouti au programme officiel du parti socialiste.

En Chine même, on peut observer qu'un forum d'échanges comme celui qu'a créé le *Quotidien du Peuple*, *People.com*, constitue un espace de plus en plus important pour construire une opinion publique, de même que les grands sites web chinois. Ainsi, sans que personne ose vraiment le dire, une démocratie représentative conçue au XVIII^e siècle, à l'époque du déplacement lent des hommes et des informations, s'efface devant de nouvelles formes de construction des politiques publiques.

La panne du système international

Le renouveau des débats sur le nucléaire s'est imposé en 2006 avec l'Iran et la Corée du Nord. Au cours des années précédentes, l'initiative de réforme des Nations unies de Kofi Annan, quoique bien trop modeste, a tourné court. Pour les mêmes raisons, on constate la très grande difficulté de ce qu'il est convenu d'appeler la « communauté internationale » à adopter une position commune sur l'Iran et la Corée du Nord. Une fois de plus, l'absence de légitimité profonde de l'ordre international né de la Seconde Guerre mondiale pèse de tout son poids. Comment expliquer à l'opinion musulmane qu'Israël était légitime à se doter de la bombe atomique mais que l'Iran doit mettre fin à ses propres recherches sur le nucléaire civil au motif que ces recherches sont inséparables de celles qu'il faut mener pour le nucléaire militaire ? Pourquoi les peuples devraient-ils s'en remettre au bout du compte aux décisions des cinq membres permanents du Conseil de sécurité qui sont les vainqueurs d'une guerre mondiale achevée il y a soixante ans ? Selon moi, l'élargissement du Conseil de sécurité envisagé pour renforcer sa légitimité, en ten-

**“ L'absence de
légitimité profonde
de l'ordre international
né de la Seconde
Guerre mondiale pèse
de tout son poids. »**

tant d'y faire entrer des pays comme le Japon, le Brésil où l'Inde, ne pouvait qu'échouer. Il ne faisait qu'exacerber des concurrences nationales là où il s'agit de construire un ordre international. Or celui-ci ne peut reposer que sur des relations renouvelées entre une vingtaine de régions du monde. C'est la raison pour laquelle les stratégies d'intégration régionale sont inséparables de toute tentative véritable de construire une gouvernance mondiale légitime. Force est de reconnaître que dans les différents pays les élites politiques restent marquées par des logiques du XIX^e siècle – zones d'influence, équilibre des puissances, etc.. – et peu conscientes des nécessités impérieuses de la gestion de la planète au XXI^e siècle.

Le cas du sommet Chine-Afrique, qui s'est tenu à Pékin en novembre 2006, est emblématique à la fois des avancées et des reculs. En recevant à Pékin quarante et un chefs d'État africains, le gouvernement chinois a remporté une éclatante victoire diplomatique. Cela pourrait être le prélude d'un dialogue nouveau entre régions du monde. Mais est-ce cela et est-ce interprété comme cela ? Rien n'est moins sûr. D'abord parce que ce sont les États africains qui ont été mis en avant de sorte que cette rencontre n'a pas renforcé l'Union africaine, certes bien faible et boiteuse mais néanmoins amorce d'une intégration régionale. Ensuite parce que les réactions des autres régions du monde, notamment l'Europe et les États-Unis à cette rencontre ont été plutôt formulées dans les termes anciens de lutte entre zones d'influence. Au lieu d'y voir une première rencontre entre régions du monde, elles n'y voient que la volonté de la Chine de marcher sur leurs plates-bandes.

L'ABSENCE D'UNE
GOUVERNANCE
MONDIALE LÉGITIME SE
FAIT DRAMATIQUEMENT
SENTIR DANS LA
GESTION DES DÉFIS
GLOBAUX.

Il est vrai qu'au même moment la Chine manifeste de grandes réticences à une intervention internationale pour arrêter le génocide rampant du Darfour et, pour des raisons historiques déjà évoquées, privilégie la souveraineté des États sur le devoir d'ingérence de la communauté internationale. Ce processus de gestion par des États présumés souverains de leurs zones d'influence se voit aussi dans le Pacifique où Chine et États-Unis font assaut de discours pacifistes tout en renforçant leur arsenal militaire dans la zone.

L'absence d'une gouvernance mondiale légitime se fait également dramatiquement sentir dans la gestion des défis globaux. Au moment où le changement climatique, annoncé depuis longtemps par toute la communauté scientifique en raison de l'émission par les sociétés humaines de gaz à effet de serre, commence à se manifester dans les faits, le contraste est cruel entre l'ampleur de la prise de conscience des populations et l'inaction de la plupart des gouvernements. Non seulement les États-Unis n'ont pas ratifié le protocole de Kyoto mais le Canada, qui l'avait ratifié, prend ses distances à son égard. Quand on voit combien le protocole de Kyoto est timide eu égard aux changements qu'il faudrait conduire pour éviter des catastrophes irréversibles, comment ne pas être inquiet de constater qu'il ne parvient même pas à s'imposer !

La même difficulté se retrouve en ce qui concerne le système monétaire. Depuis 1971, le dollar américain est devenu de fait la monnaie internationale de référence, aussi bien comme unité de compte que comme moyen de paiement ou même comme réserve de valeurs. C'est de plus en plus intenable pour deux raisons. D'abord parce qu'un seul pays est ainsi amené à gérer, en fonction de ses propres intérêts nationaux, un outil majeur du système international. Ensuite parce que la réduction progressive de l'importance économique des États-Unis dans le produit intérieur brut mondial ne permet plus à ce pays de gérer seul l'économie mondiale ou de prétendre le faire. États-Unis et Chine en particulier se tiennent comme la corde au pendu. Le finan- ►►►

►►► ciment du colossal déficit commercial et public américain par l'achat de bons du trésor américains et la constitution de réserves en dollars en Chine, au Japon et en Corée s'analyse en dernier ressort comme un gigantesque crédit à l'exportation consenti par des pays plus pauvres au profit de pays plus riches. Le monde à l'envers. Ce faisant, les pays créditeurs disposent aujourd'hui du moyen de déstabiliser à tout moment le système monétaire international en provoquant une crise systémique du dollar mais ils sont retenus de le faire parce qu'ils ruinaient eux-mêmes leur propre réserve de valeurs, libellée en dollars américains, et parce qu'ils entraîneraient par ricochet la même crise systémique de leur propre économie. On constate une accélération à la fin de l'année 2006 d'un mouvement déjà entrepris depuis plusieurs années de rééquilibrage des réserves de valeurs, notamment des pays pétroliers au bénéfice de l'euro et au détriment du dollar. L'économie mondiale est ainsi installée sur un volcan mais aucune négociation internationale n'est aujourd'hui engagée pour repenser le système monétaire mondial. C'est littéralement stupéfiant.

La crise de l'Organisation mondiale du commerce se révèle de son côté avec l'impossibilité de faire avancer les négociations dites du cycle de Doha. Pascal Lamy, le nouveau directeur général de l'OMC, a espéré provoquer un électrochoc à l'été 2006 en jetant l'éponge et en reconnaissant qu'il était impuissant à faire avancer les négociations si un certain nombre de grands États, à commencer par ceux de l'Union européenne et les États-Unis, ne faisaient pas des concessions plus importantes. Jusqu'à présent sans succès. La tendance à remplacer les accords multilatéraux producteurs d'un droit international nouveau dans le cadre de l'OMC par des accords bilatéraux s'inscrit dans le même mouvement régressif de dialogue entre États et de constitution de zones d'influence. Mais le blocage de l'OMC ne relève pas que de ces régressions. Il découle aussi de deux autres facteurs porteurs à terme d'évo-

lutions positives : les critiques de la mondialisation ; l'extension abusive de l'échange marchand à des biens et services qui n'en relèvent pas normalement.

Dans une conférence internationale donnée en octobre à Paris, le directeur général de l'OMC reconnaissait publiquement les limites de la mondialisation. Celle-ci s'avère extrêmement efficace pour susciter le rattrapage des continents en retard et en particulier des grands pays émergents sur les pays les plus anciennement industrialisés, ceux de l'OCDE. La croissance des grands pays émergents est estimée à plus de 7 % en moyenne en 2006 quand la croissance des pays plus anciennement industrialisés se situe entre 2

et 3 %. Mais cet effet de rattrapage, conforme à la justice, s'accompagne un peu partout dans le monde d'une aggravation des inégalités internes à chaque pays : inégalité entre régions et surtout inégalité entre riches et pauvres. La question de savoir si la mondialisation est la cause de ce fossé croissant entre richesse et

pauvreté suscite de vifs débats un peu partout dans le monde ; ce fossé peut aussi s'expliquer par les nouveaux systèmes techniques qui font, selon l'expression consacrée, que les riches ont de moins en moins besoin des pauvres. Toujours est-il qu'à l'évidence la mondialisation, même si elle n'est pas la cause de ce fossé, en rend difficile la résorption. C'est très visible aux États-Unis et en Europe : deux continents globalement bénéficiaires de la mondialisation mais où le contraste est flagrant entre la couche sociale, en général qualifiée, qui en tire les avantages et la couche sociale, moins qualifiée, qui en subit les inconvénients.

Il ne fait pas de doute, selon moi, que dans les années à venir un vaste chantier va s'ouvrir pour réorganiser le système d'échanges internationaux et le fonder non plus sur l'idée d'une sorte de marché unique et indifférencié assuré par la

TOUJOURS EST-IL
QU'À L'ÉVIDENCE LA
MONDIALISATION, MÊME
SI ELLE N'EST PAS LA
CAUSE DE CE FOSSÉ,
EN REND DIFFICILE LA
RÉSORPTION.

baisse ou la suppression des droits de douane et des obstacles non tarifaires mais sur une nouvelle conception de l'articulation des niveaux d'échanges économiques depuis le niveau local jusqu'au niveau mondial. De même, le fait que dans de nombreux pays la part des profits des entreprises et les bénéfices tirés des placements financiers se situent historiquement à leur plus haut niveau pose nécessairement et de façon de plus en plus vigoureuse la question de la redistribution des richesses et celle de la responsabilité sociale des grands acteurs économiques. Qu'il s'agisse du salaire des grands patrons aux États-Unis ou de la responsabilité sociale des riches et des entreprises en Chine, cette question sera l'une des plus importantes de la gouvernance dans les années à venir.

L'autre facteur d'évolution de l'OMC concerne la place de la propriété intellectuelle. Dans les débats aujourd'hui, la plus grande confusion règne entre dénonciation des contrefaçons et des piratages de marques et brevetage des connaissances. Or les connaissances sont des biens qui par nature se multiplient en se partageant. Ce type de biens relève-t-il légitimement du marché ? La réponse de bon sens est que non. Mais l'économie d'un certain nombre de pays développés, au premier rang desquels les États-Unis, repose de façon croissante sur la valorisation des avancées technologiques sous forme de brevets et licences. D'où l'introduction de ces questions dans le cycle de Doha. Mais peut-on faire l'économie d'une réflexion de fond sur la légitimité de l'approche traditionnelle avant de s'intéresser à l'internationalisation des marchés ? Évidemment non.

Deux menus événements – menus en apparence – symbolisent en cette fin d'année 2006 des débats qui iront en s'amplifiant dans les années à venir. En décembre 2006, un nouveau film de James Bond a été mis sur le marché. Le premier week-end, il a fait l'objet de 200 000 téléchargements gratuits. Peut-on poursuivre sérieusement 200 000 contrevenants ? Non. On va nécessairement vers l'évolution du modèle économique applicable à la production artistique et intellectuelle. Autre événement, la montée en puissance

de l'édition scientifique en ligne. Jusqu'à ces dernières années, le marché de la connaissance des recherches scientifiques était contrôlé par de puissants organes de presse : *Science*, *Nature*, l'éditeur Elsevier entre autres. D'une certaine manière cela revenait à privatiser des connaissances pourtant produites souvent grâce au financement public de la recherche. Or, arrive sur le marché, avec l'édition scientifique en ligne, le modèle inverse : les organismes de recherche payent pour la mise sur Internet de leur découverte et leurs articles font l'objet d'un téléchargement gratuit. Une nouvelle économie des biens qui se multiplient en se partageant commence à se mettre en place.

**L'Europe, quoiqu'en crise, demeure
la seule construction politique porteuse
d'avenir pour le XXI^e siècle**

Tout le monde glose sur l'Europe en panne, l'Europe en crise. Il est vrai que bien des cliquotants sont au rouge. Le blocage du processus d'adoption d'une Constitution euro- ►►►

“ Le blocage du processus
d'adoption d'une
Constitution européenne
crée une Europe à vingt-sept
littéralement ingouvernable. »

►►► péenne crée une Europe à vingt-sept littéralement ingouvernable. L'avenir dira si la présidence allemande d'Angela Merkel au premier semestre 2007 permettra de sortir de l'impasse.

La reconduction, sans grand changement, de principes de gouvernance inventés à l'époque de l'Europe à six membres, comme l'équilibre entre les pays membres pour la nomination des commissaires ou comme la présidence tournante tous les six mois, devient absurde à vingt-sept membres, au même titre que les règles de décision à l'unanimité.

La croissance économique européenne est plus lente que dans le reste du monde industrialisé et, au sein de l'Europe, les pays de la zone euro ne se signalent pas par un dynamisme particulier, bien au contraire. Chacun des grands pays fondateurs, la France, l'Allemagne et l'Italie, ont des gouvernements faibles et ne sont guère en situation d'entreprendre pour leur compte des réformes structurelles ambitieuses.

Après le « non » de la France et des Pays-Bas au référendum sur la Constitution, l'Europe a tenté de reprendre l'initiative en créant un débat citoyen mais, ce faisant, elle s'est heurtée à ses propres États membres, gouvernés par des élites frileuses et restées attachées aux anciens cadres nationaux de la politique. Cette contradiction a conduit le « Plan D » (relance de la démocratie européenne) à un fiasco.

Pour les salariés allemands et français peu qualifiés, la menace de la concurrence des Polonais, des Hongrois, des Baltes ou aujourd'hui des Bulgares est aussi forte que la menace de l'ouvrier chinois. Les tentations de repli nationaliste s'expriment donc au sein même de l'Union européenne.

Mais cet ensemble de crises n'empêche pas l'Europe d'avancer. C'est la perspective d'entrée dans l'Union européenne qui a formidablement accéléré, après l'effondrement de la zone d'influence soviétique, la démocratisation des pays d'Europe de l'Est, personne ne peut le nier. Cette démocratisation ne va pas sans crises, comme on le voit avec la victoire d'un parti populiste et plus ou moins xénophobe en Pologne, mais c'est

le reflet d'évolutions tellement rapides qu'elles sont loin d'être digérées. Personne ne peut nier non plus qu'il va se passer en Bulgarie et en Roumanie ce qui s'est passé vingt ans auparavant avec l'Espagne, le Portugal ou la Grèce : l'entrée dans l'Union européenne crée de puissants effets de rattrapage des retards.

Sur un autre plan, l'Europe continue à être un formidable banc d'essai de la construction d'un droit supranational. En toute fin d'année 2006, l'Union européenne vient par exemple d'adopter la directive Reach sur le contrôle des produits chimiques ; cette directive a beau être jugée bien trop timide par les défenseurs de l'environnement, elle n'en reste pas moins un progrès significatif après des décennies où les intérêts des industries chimiques ont justifié le rejet dans la biosphère de dizaine de milliers de produits chimiques de synthèse dont les impacts à long terme sur la santé humaine et sur l'environnement sont totalement ignorés.

De même, l'effort pour respecter les conditions d'adhésion énoncées en 1993 à Copenhague a suscité une transformation très rapide de la Bulgarie et de la Roumanie comme elle a permis d'éviter les innombrables conflits ethniques qui auraient pu renaître après la chute du bloc soviétique dans des pays souvent créés de façon artificielle et formés d'une mosaïque de peuples.

L'économie, la science et les ressources naturelles : trois domaines où l'année 2006 a été fertile en débats et en événements

Au cours des premières années du ^{xxi}e siècle, l'illusion que l'économie était un champ à part de l'activité humaine relevant de présumées « lois du marché » et non de principes généraux de gouvernance s'est progressivement dissipée. Économie, formée des deux mots grecs, *oïkos* et *nomos*, ne veut-il pas dire d'ailleurs étymologiquement : « les règles de gestion de la maison commune » ? Comment concevoir ces règles de gestion dans un système d'interdépendances internationales ? Comment ces règles s'appliquent-elles à des



systèmes de production où la gestion du capital humain devient plus importante que la gestion de ressources matérielles ?

L'un des facteurs les plus marquants de ces dernières années est la volonté de Vladimir Poutine de reprendre le contrôle de l'économie russe des matières premières. Force est de reconnaître qu'au moment de la chute du bloc soviétique, les entreprises d'État russes ont été bradées dans le cadre d'une privatisation déraisonnable par sa rapidité. La contre-réforme de Poutine était dès lors inévitable. La mise en place à la tête des nouvelles entreprises des amis du Président Poutine rend l'issue de ce processus de renationalisation incertaine : outils au service d'un clan et d'un régime autoritaire ou esquisse d'une véritable stratégie nationale de développement ? Seul l'avenir le dira.

Au Japon, Toyota est en passe de supplanter General Motors comme premier constructeur mondial d'automobiles. C'est le triomphe du « toyotisme ». C'est un modèle de management qui, sans rester fidèle à l'emploi à vie, privilégie néanmoins la négociation et la gestion à long terme des ressources humaines, à l'opposé des restructurations sauvages auxquelles on assiste dans d'autres pays développés sous l'impulsion du capital financier. Le Japon assume de mieux en mieux le fait que sa vraie richesse tient à son tissu de petites et moyennes entreprises très qualifiées. Le Japon se signale également par le rapatriement de certaines activités de production autrefois délocalisées : les progrès de l'automatisation et les avantages de disposer de filières de production bien intégrées finissent par l'emporter sur la recherche de zones à plus bas salaire. C'est probablement le prélude à une nouvelle pensée économique qui privilégiera la gestion des ressources humaines à long terme, la responsabilité sociale des entreprises et la conception de filières de production durables. La gouvernance économique prendra progressivement en compte cette nouvelle donne.

L'émergence progressive de l'Inde va dans les années à venir enrichir le débat : le modèle de développement indien, principalement centré

sur l'investissement endogène, se révélera-t-il à terme plus efficace et plus durable que le modèle chinois fondé sur l'investissement direct d'entreprises étrangères ?

En Europe, l'absorption du sidérurgiste Arcelor, né des fusions progressives au sein de la sidérurgie européenne, par le groupe Mittal, dirigé par l'entrepreneur indien du même nom, a créé à la fois traumatisme et débat. Traumatisme parce que nos sociétés restent marquées par l'idée que l'industrie lourde est à la base de l'ensemble du système productif et donc de l'indépendance nationale, même si c'est objectivement faux depuis des décennies. Débat autour du « patriotisme économique » : existe-t-il dans une éco-

nomie mondialisée des « champions nationaux » qu'il faut défendre ? Le fait que Lakshmi Mittal soit d'origine indienne rend-il son entreprise moins « européenne » qu'Arcelor ? En quoi l'implantation d'un siège social dans un pays plutôt qu'un autre détermine-t-elle la prospérité économique future ? Bien des sièges sociaux des

entreprises d'origine européenne ou opérant en Europe se localisent aujourd'hui en fonction des avantages fiscaux qu'ils trouvent dans les différents pays plus qu'en fonction d'un quelconque patriotisme économique. En décembre 2006, un micro-événement a agité l'opinion publique française : l'émigration d'un des chanteurs symbole, Johnny Halliday, en Suisse pour des raisons fiscales. Le chanteur n'a pas fait dans la nuance : il a annoncé qu'il reviendrait en France quand l'impôt sur les grandes fortunes serait abrogé ! Mittal et Johnny Halliday, ces deux événements révèlent le retard de la gouvernance économique par rapport aux faits : à une mobilité des entreprises et des hommes devra nécessairement correspondre progressivement une harmonisation des règles fiscales, mais on en est encore très loin.

Deuxième domaine intéressant après l'économie, celui de la science. Le débat sur le clonage humain continue à agiter nos sociétés. Il y ►►►

LE MODÈLE DE
DÉVELOPPEMENT INDIEN,
[...] SE RÉVÉLERA-T-IL
À TERME PLUS EFFICACE
ET PLUS DURABLE QUE LE
MODÈLE CHINOIS ?

►►► a de quoi. Le marché des enfants s'internationalise. Il existait déjà pour les adoptions. Il s'étend aujourd'hui à la vente des ovules ou aux mères porteuses. Avec les progrès de la biologie moléculaire, l'humanité est en face de questions anthropologiques de la plus haute importance. Or, là encore, force est de constater les retards de la gouvernance mondiale : le modèle des États souverains et des scènes politiques nationales est strictement inadapté à des phénomènes qui par nature n'ont pas de frontière. Et il faudra bien parvenir à des règles éthiques universelles. Sinon le pire est à craindre.

Troisième domaine, la gestion des ressources naturelles. La tension entre Russie et Ukraine à propos du prix du gaz, la question de la tarification du passage des gazoducs en Biélorussie, l'affirmation par Ivo Morales, le nouveau Président bolivien, de sa volonté de reprendre le contrôle des ressources en énergie fossile de la Bolivie, la multiplication par les Chinois d'accords avec des pays africains pour sécuriser leurs ressources en énergie fossile en échange de la production d'infrastructures : la conscience que l'on va d'ici à une dizaine d'années vers un pic de production énergétique et, inexorablement, vers une augmentation du prix de l'énergie primaire, a remis le pétrole et le gaz au centre des questions géostratégiques.

“ La France, la première, a proposé d'adopter une définition très large de la gouvernance, en rupture avec celle de la Banque mondiale. »

L'un des impacts intéressants, dans le domaine de la gouvernance, va être celui de la place des pouvoirs locaux. Stockholm prévoit de mettre en place un péage urbain, Londres l'a déjà fait il y a quelques années et l'a même étendu récemment. Le nouveau maire de Los Angeles, d'ailleurs d'origine latino-américaine, s'attaque enfin à l'hégémonie de la voiture individuelle. France et Royaume-Uni se sont engagés dans des études dites de « facteur 4 », c'est-à-dire des études visant à inventer un mode de production et de vie divisant par 4 les ressources énergétiques nécessaires en maintenant un niveau de bien-être donné. Or, toutes ces études concluent à la nécessité d'une production et d'une gestion décentralisée de l'énergie. La conception des villes et la capacité de produire de manière décentralisée de l'énergie renouvelable sont au cœur des futures stratégies de développement. Là où l'énergie nucléaire et une politique d'offre en énergie renforçaient les systèmes centralisés et les États, la nouvelle approche de l'efficacité énergétique renforcera le rôle des collectivités locales et des villes.

Suffit-il d'une réappropriation par l'État des ressources naturelles d'un pays pour assurer leur bonne gestion ? Rien n'est moins sûr. Sur ce plan, l'exemple de la Chine est parlant : la maîtrise publique des sols par l'État et plus encore par les pouvoirs locaux a rendu trop facile l'expropriation brutale des paysans comme le montre la multiplication des révoltes. De même que l'Inde a pu vérifier, il y a une quinzaine d'années, l'inefficacité d'une gestion étatique de l'eau, la Chine va être amenée, sous cette pression sociale, à repenser sa gestion des sols dans une perspective de prospérité à long terme.

Comme on le voit, la gouvernance des ressources naturelles – l'énergie, le sol, l'eau – sera l'un des moteurs de la révolution de la gouvernance.

L'ouverture d'un débat international sur la gouvernance

Les années 1980 et le début des années 1990 ont été celles de l'abaissement du rôle de la puissance publique. Le discours des institutions internationales, au premier rang desquelles la

Banque mondiale et le FMI, opposait en permanence l'inefficacité publique à l'efficacité privée, justifiant ainsi des programmes de privatisation accélérée ou des ajustements structurels aboutissant au démantèlement d'institutions publiques laborieusement élaborées au fil des années.

La deuxième moitié des années 1990 a vu, partout dans le monde, une réhabilitation de l'action publique comme condition absolue du développement. D'où la priorité progressivement accordée par les coopérations internationales aux questions de gouvernance. Pour autant, il n'y avait pas d'accord réel ni même souvent de réflexion sur la définition donnée à la gouvernance et sur la manière d'évaluer sa qualité. Longtemps la conception de la Banque mondiale, polarisée sur la gestion économique et dominée par une vision néolibérale de la société, a régné sans partage, avec ses recettes de « bonne gouvernance ».

Progressivement, les coopérations internationales, conscientes qu'une mauvaise gestion de la société pouvait compromettre l'efficacité même de l'aide apportée aux pays moins développés, en sont venues à fixer des « conditionnalités de bonne gouvernance » c'est-à-dire à exiger que la gestion des sociétés dans les pays aidés se conforme aux modèles considérés par les bailleurs de fonds comme le seul « bon modèle ».

En 2006, deux événements significatifs se sont produits. Le premier c'est la nomination de Paul Wolfowitz, avec sa réputation de faucon de la Maison Blanche, à la tête de la Banque mondiale. Le second c'est l'émancipation progressive de l'Europe à l'égard de l'idéologie de la gouvernance véhiculée tant par la Banque mondiale que par le FMI.

Paul Wolfowitz a voulu imposer à son organisme l'idée que le problème central de la gouvernance était celui de la corruption. Au point que la nouvelle politique de la Banque mondiale associe les deux termes « corruption » et « gouvernance ». Une vision aussi réductrice ne fait l'unanimité ni au sein de la Banque mondiale ni a fortiori chez ses partenaires. En Europe, un certain nombre de pays membres ont progressive-

ment compris la faible efficacité des conditionnalités de gouvernance ou plus précisément les contradictions internes à cette idée même : pour qu'une gouvernance soit légitime il faut qu'elle naisse des débats internes aux sociétés et non qu'elle soit imposée selon un modèle extérieur. Ces modèles sont très utiles, nourrissent les débats internes mais seule une gouvernance réellement appropriée peut fonder le développement.

La France, la première, a proposé d'adopter une définition très large de la gouvernance, en rupture avec celle de la Banque mondiale. En août 2006, l'Union européenne a, à son tour, adopté une communication qui, sans aller aussi loin que la position française, donne une définition large et souligne l'importance d'une bonne appropriation. Les principes qui sont mis en avant, la légitimité, la coopération entre les acteurs, le rôle central de la gouvernance locale, l'articulation des échelles de gouvernance vont dans le sens de ce que j'ai appelé la « révolution de la gouvernance ».

Cette même ouverture se manifeste dans le partenariat du Global Public Policy Network (GPPN). Il est formé d'un noyau de départ, l'Institut de sciences politiques en France, la London School of Economics au Royaume-Uni, Columbia University aux États-Unis. Le réseau commence à faire boule de neige. Ces institutions prestigieuses prennent progressivement conscience que la formation des futures élites administratives et politiques est inadaptée aux défis de la société du XXI^e siècle par les concepts qu'elle véhicule et par les découpages disciplinaires sur lesquels elle repose. Lors du séminaire de lancement du GPPN en octobre 2006 à Paris, la représentante de l'université de Columbia a conclu en disant : « notre problème va être de former les formateurs ».

Débat international sur la définition de la gouvernance et sur les critères de son évaluation, engagement d'un processus international de réforme de la formation à la gouvernance : si l'année 2006 n'a pas apporté la réponse, au moins a-t-elle posé la question. ■

L'ARTICULATION
DES ÉCHELLES DE
GOUVERNANCE VONT
DANS LE SENS DE CE
QUE J'AI APPELÉ LA
« RÉVOLUTION DE LA
GOUVERNANCE ».

Maîtriser les conséquences de l'ouverture au monde

L'exemple indien nous montre que l'ouverture n'est pas possible sans un minimum d'introspection

Quels sont pour vous les événements qui auront marqué l'année 2006 en matière de gouvernance ?

S. – En 2006, l'Inde a adopté un certain nombre de législations qui auront d'importantes conséquences en termes de gouvernance. La première de ces législations, entrée en vigueur à la fin de l'année 2005, porte sur le droit d'information. Pour la première fois dans la législation indienne, le Right to Information Act donne aux Indiens le droit d'accéder à l'ensemble des registres, rapports et procès-verbaux du gouvernement, quel que soit le domaine concerné. L'originalité tient à ce que cette loi met à disposition du public l'ensemble des documents préparatoires, permettant aux citoyens de bénéficier d'un véritable droit de regard sur le processus de prise de décision, sur les différentes options qui étaient disponibles : elle met un terme à l'Official Secrets Acts de 1889, amendé en 1923, et à d'autres lois. Bien que ce texte visait initialement à sécuriser les informations confidentielles, celles qui importaient pour la sécurité ou la souveraineté de l'État, il contenait un certain nombre de provisions qui frappaient d'illégalité la divulgation d'informations même non classées. Aujourd'hui, selon les termes du

LA PROMOTION DU DÉVELOPPEMENT A LONGTEMPS ÉTÉ L'OCCASION DE DÉTOURNER L'ARGENT PUBLIC À DES FINS PRIVÉES.

Right to Information Act, chaque département se doit de désigner un responsable de l'information, et les autorités publiques sont tenues d'honorer dans un délai de trente jours toute demande adressée par courrier ou par e-mail, quelle qu'en soit la nature, et indépendamment de l'utilisation de l'information qui sera faite : chaque jour supplémentaire s'accompagnant de sanctions financières pour l'autorité concernée. Par ailleurs, la loi invite les administrations indiennes à numériser une partie de leurs registres pour anticiper la demande et publier certaines catégories d'information.

Pensez-vous que cette exigence de transparence dans l'action publique va permettre une gouvernance plus démocratique ?

S. – Sûrement. Jusqu'alors, les Indiens ne disposaient d'aucune information sur la manière dont l'argent public était dépensé. Et l'Inde est un pays que caractérise un très fort niveau de corruption. Le rôle central de l'État dans la prestation des services publics et la promotion du développement a longtemps été l'occasion de détourner l'argent public à des fins privées. Cela s'est notamment traduit par une relation de défiance des citoyens vis-à-vis de la classe politique. Dans les années 1990, une majorité d'Indiens estimait que la classe politique était corrompue et que la situation n'allait pas en s'améliorant. Cela s'est ressenti à plusieurs reprises à l'occasion de différentes élections. Je pense que cette loi, en permettant plus de ►►►



Siddhartha

Écrivain, journaliste et leader social indien, Siddhartha s'inspire de l'héritage gandhien pour penser une autre mondialisation. Il est l'un des animateurs les plus actifs de l'Alliance pour un monde responsable, pluriel et solidaire (étroitement associée à la Fondation Charles Léopold Mayer). Il est notamment l'auteur des *Lettres du Gange*, parues aux ECLM.

► Propos recueillis par Vincent Guimard pour l'IRG.

►►► vigilance dans la répartition des crédits publics, s'accompagnera d'une plus grande confiance dans la classe politique et dans les autorités administratives indiennes.

Mais j'aurais souhaité revenir sur la deuxième législation qui aura, à mon sens, marqué l'année 2006 en Inde. Il s'agit du National Rural Employment Guarantee Act. L'idée de cette loi, adoptée en février 2006, est de garantir au moins cent jours de travail par année fiscale à chaque foyer rural comptant au moins un adulte. Cette loi s'adresse avant tout aux travailleurs manuels sans qualification particulière. Selon le schéma proposé, le gouvernement central s'engage à payer l'ensemble des rémunérations ainsi qu'une partie des coûts matériels, le gouvernement local payant le reste. On a donc une délégation de compétences. Il est intéressant de noter que, dans les cas où l'État ne peut répondre à toutes les demandes de travail qui lui ont été adressées dans un délai de deux semaines, il est tenu de verser une indemnité journalière aux candidats.

De même, si l'État ne peut proposer un travail dans un rayon inférieur à 5 kilomètres autour du domicile du candidat, une indemnité de déplacement doit être proposée. On compte en Inde 600 divisions administratives, et cette loi ne concerne pour l'heure que 200 de ces divisions, celles qui sont les plus pauvres. La loi doit cependant se généraliser à l'ensemble du pays d'ici cinq ans.

Cet engagement de l'État en faveur d'une réduction de la pauvreté aménage-t-il une place particulière pour les entreprises et l'initiative privée ?

S. – Non, les entreprises ne sont pas particulièrement impliquées dans ce programme de réduction de la pauvreté. Il est vrai qu'en Inde, de nombreuses entreprises investissent dans la *"corporate social responsibility"*, c'est-à-dire qu'elles sont de plus en plus socialement responsables. Elles veillent à l'impact de leurs activités

sur les conditions de vie de leurs employés, et réfléchissent aux conditions d'un véritable développement durable. Mais cela n'est pas suffisant, puisque les programmes d'action développés par les entreprises ne concernent bien souvent que leurs employés et leur environnement direct. L'intérêt du National Rural Employment Guarantee Act consiste, à mon sens, en la formulation d'une véritable responsabilité de l'État face à des problèmes et des enjeux nationaux comme le chômage ou la pauvreté.

Cela représente un grand défi, mais aussi une opportunité, pour l'ensemble des mouvements sociaux en Inde. On verra sûrement se mettre en place des réseaux de journalistes, d'intellectuels et de leaders de mouvements pour veiller à la mise en œuvre de ces engagements de l'État.

Justement, quel est le rôle joué par les médias et la société civile en Inde ? Ont-ils exercé une influence particulière dans l'adoption de ces nouvelles manières de concevoir l'action publique ?

S. – À vrai dire, les médias en Inde me semblent très compromis. Je vois se développer une presse essentiellement marchande, qui se contente de vendre à son lectorat les sujets et les informations qui lui font plaisir : la mode, les people, etc. Pourtant, il existe aussi quelques journalistes et quelques propriétaires de groupes de presse assez dynamiques, plus indépendants, et qui participent à la construction des problèmes dans l'espace public.

Et s'agissant des organisations non-gouvernementales ?

S. – Les ONG jouent un rôle très important en Inde, elles soulèvent des problèmes, les portent sur la scène publique, et ce faisant, elles

L'INTÉRÊT DU NATIONAL
RURAL EMPLOYMENT
GUARANTEE ACT
CONSISTE EN
LA FORMULATION
D'UNE VÉRITABLE
RESPONSABILITÉ
DE L'ÉTAT.



contribuent au développement durable du pays. Plus qu'en Chine me semble-t-il. Les activités de l'Environment Support Group sont assez intéressantes à ce sujet. Ces dernières années, cette organisation a notamment aidé certaines populations de la ville de Mangalore à organiser leur résistance face à un projet d'expansion de l'aéroport de la ville et des infrastructures routières environnantes. Elle leur a notamment permis de constituer un dossier de plaintes et de porter leurs revendications sur la scène publique, par le biais des médias et l'organisation de manifestations. Pour situer les choses, le projet d'expansion était porté par l'Airport Authority of India et s'est accompagné d'expropriations abusives. Les travaux de l'Environment Support Group ont notamment permis d'établir que l'on avait exproprié plus que nécessaire pour revendre les terrains à des promoteurs immobiliers. En tout état de cause, il s'est avéré que l'emplacement choisi pour le projet ne permettait pas de garantir les standards de sécurité internationaux, exposant la vie des passagers et des riverains à des risques de catastrophes importantes. Cette affaire a d'ailleurs donné lieu à un scandale politique d'une certaine ampleur dans la région.

Un autre exemple dans le même esprit : nous avons en Inde de nombreuses populations indigènes, qui représentent près de 80 millions d'individus et vivent dans certains des grands massifs forestiers du pays (elles se concentrent dans des États comme Bihar, Orissa, Madhya Pradesh et Gujarat). Il y a quelques années, le département indien de l'environnement et des forêts, mais aussi certains mouvements écologistes, ont commencé à demander l'expulsion de ces populations de leur cadre de vie traditionnel, sur le prétexte que leurs activi-

IL Y A DANS CES
MOBILISATIONS
L'EXPRESSION
DE FORTES ATTENTES
VIS-À-VIS DE L'ÉTAT.

tés, comme la chasse, la cueillette ou l'abattage des arbres, portaient atteinte à la biodiversité et dégradaient l'environnement. Il faut noter que le département de l'environnement et des forêts est très corrompu : il ne fait rien, par exemple, face à la déforestation industrielle, source d'importants revenus, notamment fonciers. Là encore, l'Environment Support Group a mené une campagne de pression sur le gouvernement, à laquelle j'ai d'ailleurs participé, pour exiger une reconnaissance de la biodiversité, et attribuer un certain nombre de droits spécifiques aux populations indigènes vivant sur le territoire indien.

Grâce à cette campagne, une loi a été adoptée il y a quelques mois, qui leur permet de vivre dans leur environnement traditionnel et leur reconnaît le droit d'en exploiter les ressources. Plusieurs projets sont actuellement à l'étude, pour former et aider les populations indigènes à devenir de véritables défenseurs de la forêt, pleinement respectueuses de la biodiversité et du développement durable.

Les scandales associés à la corruption sont au cœur de tous les exemples que vous avancez. Présentent-ils un terrain particulier pour un renouvellement des modes de gouvernance en Inde ?

S. – Sûrement, mais il n'y a pas que cela. Plus généralement, je vois aussi dans ces mobilisations une réaction aux intérêts économiques privés qui cherchent à influencer la législation indienne et les décisions gouvernementales dans un sens néo-libéral, avec cette idée que l'État ne peut pas investir efficacement tous les domaines de l'action publique. Il y a dans ces mobilisations l'expression de fortes attentes vis-à-vis de ►►►

►►► l'État, et cette idée que le marché lui non plus ne peut pas tout assurer, qu'il ne peut pas garantir l'emploi, la justice sociale ou le développement durable du pays.

Quelles sont les connexions entre ces mouvements et d'autres mobilisations, dans d'autres pays ? Existe-t-il des échanges ? Ou a-t-on là une évolution endogène, qui se fonderait sur de ressources et des capacités de mobilisation proprement indiennes ?

S. — Le réseau international des organisations non gouvernementales indiennes est très développé. Les liens avec les États-Unis sont relativement faibles, mais ils sont compensés par les liens assez dynamiques avec d'autres organisations européennes, qui me semblent plus solidaires de l'Inde. Il y a bien sûr le Forum social mondial, mais aussi la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme, les fédérations européennes, latino-américaines et africaines d'ONG, et bien d'autres. Ces différents réseaux sont autant d'occasions d'échanges et de réflexions communes. En observant les pratiques développées dans d'autres pays, les ONG indiennes importent et adaptent les méthodes qui leur semblent plus adaptées à leurs problèmes et à leur contexte.

LE PLUS IMPORTANT
À MES YEUX, CE N'EST
PAS TANT D'OUVRIRE LE
PAYS QUE DE MAÎTRISER
LES CONSÉQUENCES DE
CETTE OUVERTURE.

D'une manière générale, on a l'impression d'une ouverture de l'Inde au monde, et d'une ouverture du monde à l'Inde. Quel sens donnez-vous à ce regain d'intérêt ?

S. — Actuellement, la croissance économique de l'Inde est supérieure à celle de la Chine.

Dans tous les cas, nous avons là deux pays qui poussent la croissance économique mondiale. Si la tendance se confirme, l'Inde, d'ici une trentaine d'années, pourrait bien devenir la troisième puissance économique mondiale, après les États-Unis et la Chine.

En Inde, le développement d'un véritable capitalisme libéral a longtemps été empêché par la présence d'un État fort, il faut dire que l'Inde a, pendant une certaine période, entretenu des liens assez étroits avec l'Union soviétique.

Depuis la fin de la guerre froide, le monde a changé, et l'Inde elle-même a connu de profondes mutations, qui se sont notamment caractérisées par une ouverture croissante aux échanges avec l'extérieur. Ainsi, depuis une quinzaine d'années, on a assisté à une importante diminution des régulations exercées par l'État. Cela étant, il faut bien noter que l'Inde ne laisse pas la porte tout à fait ouverte : les médias étrangers, par exemple, ne sont toujours pas autorisés en Inde. Il faut aussi noter que tous ne profitent pas également de cette ouverture, les disparités restant importantes : dans ma ville de Bangalore, qui est connue pour être la Silicon Valley indienne, on compte plus d'ingénieurs informatiques qu'en Californie ; pourtant, 300 millions de personnes vivent encore en dessous du seuil du pauvreté.

Le plus important à mes yeux, ce n'est pas tant d'ouvrir le pays que de maîtriser les conséquences de cette ouverture. Les questions

“ Il me semble que les communautés diasporiques indiennes sont moins loyales que les diasporas chinoises... »

environnementales posées par la croissance de l'Inde et de la Chine me semblent tout particulièrement importantes, puisqu'elles mettent en jeu l'idée même d'un développement durable.

L'existence d'importantes communautés diasporiques indiennes dans différentes régions du monde, constitue-t-elle une force mobilisée par l'Inde pour appréhender la globalisation ?

S. – Je pense qu'il y a de plus en plus de liens avec ces communautés, qui représentent, je crois, une vingtaine de millions de personnes réparties dans le monde, notamment en Amérique du Nord, en Europe, mais aussi en Afrique et au Moyen-Orient. Pourtant, il me semble que les communautés diasporiques indiennes sont moins loyales que les diasporas chinoises qui, en l'occurrence, constituent une véritable force de développement pour la Chine, grâce aux capitaux que ces populations injectent dans l'économie nationale. Les liens entre l'Inde et ses diasporas restent plus distendus. Pourtant, on commence à voir des ingénieurs et des médecins, formés aux États-Unis ou en Europe, revenir en Inde pour faire profiter le pays des compétences qu'ils ont acquises en Occident. Ils compensent les effets de la fuite des cerveaux, qui a été un véritable problème pour l'Inde.

Certains travaux ont souligné l'importance de la production cinématographique dans la construction d'une identité nationale indienne après l'indépendance du pays en 1947. Ne peut-on pas analy-

ser l'exportation croissante des films de Bollywood comme une tentative de renouveler les liens entre l'Inde et ses communautés diasporiques ?

S. – Probablement. Et ce n'est pas un hasard si, depuis les années 1990, la production cinématographique indienne est encadrée par le ministère du Développement indien. Cela est tout à fait cohérent avec le programme économique lancé par les autorités indiennes, qui consiste à attirer les capitaux et les investissements de la communauté diasporique. Le cinéma peut permettre de renouveler les liens entre l'Inde et ses diasporas, et contribuer à élargir le marché intérieur du pays. Et puis, les nouveaux supports de distribution permettent une diffusion de ces films qui n'était pas possible auparavant. Bollywood

joue donc un rôle potentiellement très important. Les films ont aussi évolué en qualité : on voit désormais des films certes populaires, mais bien faits, parfois plus intelligents que ceux produits à Hollywood, bien sous-titrés, et qui posent d'intéressantes questions sur le développement et l'identité indienne dans un monde en phase de globalisation. Mais ces films ne ciblent pas que les communautés diasporiques : ces films rencontrent un certain succès auprès des Occidentaux, mais aussi dans d'autres pays en voie de développement, notamment africains.

L'Inde semble donc privilégier l'exploitation de ses propres ressources pour affronter la mondialisation. Il est vrai que sa dimension de continent lui offre d'importantes opportunités. Accorde-t-elle une importance particulière à la construction de blocs régionaux ? Ou se pense-t-elle comme constituant à elle seule un bloc régional ?

S. – Dans un contexte de globalisation, l'Inde a clairement pris conscience qu'elle ne pouvait faire cavalier seul et qu'il lui fallait consolider ses positions sur la scène internationale. C'est d'ailleurs à ce titre qu'elle est membre de la South Asian Association for Regional Cooperation, un bloc régional qui regroupe les principaux pays de l'Asie du Sud comme l'Inde, le Pakistan et le Bangladesh, mais aussi le Népal, le Bhoutan... ►►

LES LIENS
ENTRE L'INDE ET SES
DIASPORAS RESTENT
PLUS DISTENDUS.

►►► tan, le Sri Lanka et les Maldives. L'idée de cette association avait été portée à l'origine par le gouvernement du Sri Lanka, en vue d'organiser la coopération dans des domaines comme le développement rural, les télécommunications, la santé et les transports, mais son influence a toujours été diminuée par l'animosité de ses deux principaux États membres, l'Inde et le Pakistan autour de la question du Cachemire. Et puis, les autres États, plus petits, craignaient peut-être aussi une domination de l'Inde dans la région. Pourtant, j'ai bon espoir, car les relations indo-pakistanaïses ont connu une certaine détente ces dernières années : par exemple, l'Inde est venue porter secours aux populations cachemiriennes pakistanaïses touchées par le séisme d'octobre 2005. Les choses se calment et je pense que le groupement va prendre de l'importance.

On note aussi un rôle croissant des États-Unis en Asie du Sud, avec cette idée qu'il est important d'entretenir de bonnes relations avec l'Inde pour éviter la constitution d'une *Chindia* qui regrouperait les 2/5 de la population mondiale et serait hostile aux États-Unis. Mais là, nous sommes plutôt dans le domaine de la *Realpolitik*. Et puis, je ne suis pas sûr que cette *Chindia* soit une réalité.

La définition d'un statut de l'Inde sur la scène internationale, passe-t-elle par une réforme des Nations unies, qui consisterait à élargir le Conseil de sécurité à de nouveaux membres permanents ?

S. – Le gouvernement indien continue de mettre un point d'honneur à l'obtention d'un siège permanent au Conseil de sécurité des Nations unies, mais cela s'inscrit dans une politique de prestige. Un siège au Conseil de sécurité des Nations unies serait un attribut de grandeur. Mais le véritable enjeu est ailleurs. En menant seuls la guerre d'Irak sans passer par le Conseil de sécurité, les États-Unis ont porté un coup fatal à cette organisation qui peinait déjà à réaliser ses missions.

Si l'Inde était porteuse d'un message ou d'un savoir-faire en matière de gouvernance, quel serait-il ?

S. – J'aurais souhaité finir cet entretien en développant une métaphore, celle de la flèche et de l'arc. De même que la flèche ne peut suivre une trajectoire correcte si le tir n'a pas été correctement préparé dans l'arc, aucune société ne peut envisager son ouverture au monde sans se poser un certain nombre de questions ni puiser dans ses propres forces. Cela doit l'amener à se poser la question des conditions du bonheur et du développement durable. Le monde moderne me semble trop tourné vers l'extérieur, et ne pas suffisamment réfléchir à ces questions. Une aventure extérieure mal préparée est un voyage sans force. L'exemple indien nous montre que l'ouverture n'est pas possible sans un minimum d'introspection. ■

“ Un siège au Conseil
de sécurité des Nations
unies serait un attribut de
grandeur. Mais le véritable
enjeu est ailleurs. »

Les évolutions de la réforme de gouvernance de l'État chinois en 2006



Mao Shoulong

Professeur au département d'administration publique de l'université Renmin de Chine à Pékin.

Les notions de gouvernance et de « bonne gouvernance » ont exercé une influence profonde sur l'opinion publique, les milieux académiques et les administrations dans bien des pays : leur influence s'est également ressentie en Chine, à de nombreux niveaux.

À ce titre, l'année 2006 peut être considérée comme une année charnière pour la Chine : en effet, on aura vu la notion de gouvernance sortir des sphères purement académiques pour faire son entrée dans le langage commun. En outre, le gouvernement semble avoir connu d'importantes mutations, qui ont amené l'État à adopter des mesures concrètes en vue d'accélérer la réforme de la gouvernance : on assiste au passage d'une logique de gouvernement à une logique de gouvernance.

Le concept de développement : du développement prioritaire au développement équilibré

Le passage d'une logique de gouvernement à une logique de gouvernance suppose des transformations dans bien des domaines. D'un point de vue technique, la gouvernance implique l'introduction de nouvelles méthodes de management : d'une administration traditionnelle, c'est-à-dire verticale et hiérarchique, il s'agit d'évoluer vers une administration horizontale, moins autoritaire et plus participative dans tous les champs de l'action publique. Par ailleurs, la gouvernance

ne saurait trouver ses fondements en dehors d'une démocratie dynamique : le remplacement de la démocratie de majorité par la démocratie délibérative, laissant une place plus importante au dialogue et à la concertation, en est une caractéristique. Une telle évolution n'est possible que s'il existe une certaine autonomie de la société et du local par rapport à l'État central.

Passer d'une logique de gouvernement à une logique de gouvernance, c'est remettre l'Homme au centre des préoccupations. Compte tenu du système actuel, il est évident que l'impulsion réformatrice nécessaire ne peut venir que du gouvernement et de l'administration. Pour les autorités, l'introduction de politiques et de techniques de management inspirées par la notion de gouvernance permet de gérer avec plus d'efficacité les problèmes qui se posent aujourd'hui ; et l'efficacité que permet d'atteindre la gouvernance est profitable à bien des égards : sûrement est-ce

la raison pour laquelle les spécialistes de la gouvernance trouvent auprès des décideurs politiques une oreille attentive. En comparaison, on notera que des notions portées par la société civile comme la liberté, les droits de l'Homme et la démocratie, dont les dirigeants ne tirent aucun avantage, se heurtent à d'importantes résistances.

Pourtant, gouvernance ne veut pas seulement dire « efficacité » ou « performance », elle ne se réduit pas à une palette d'instruments et ►►►

PASSER D'UNE LOGIQUE DE GOUVERNEMENT À UNE LOGIQUE DE GOUVERNANCE, C'EST REMETTRE L'HOMME AU CENTRE DES PRÉOCCUPATIONS.

►►► de techniques de gestion administratives. Elle nous renvoie aussi à un ensemble de manières de penser nouvelles, qui dépassent largement le cadre du management. Ainsi, la notion de gouvernance nous propose une manière totalement nouvelle de concevoir les relations humaines : dans le domaine des affaires publiques par exemple, elle se donne pour finalité l'Homme, et pose le principe de l'égalité, entre individus mais aussi entre territoires, le développement de chaque région devant se faire sur un pied d'égalité. On trouve là l'idée que le développement économique et social doit être respectueux de l'égalité et de la diversité. Cela implique notamment une consolidation des fondements légaux de l'action publique.

En 2006, on a observé d'importantes évolutions dans la manière de penser le développement de la Chine : le concept de « développement harmonieux », introduit dans le discours, a remplacé une politique qui permettait un enrichissement certes massif, mais inégal, de la société. Cette nouvelle conception du développement s'est manifestée dans deux documents : la « Feuille de route du XI^e plan quinquennal pour le développement social et économique », adoptée lors de la 4^e session de la 10^e Assemblée popu-

laire nationale en mars 2006, et la « Résolution sur les questions majeures touchant à la construction d'une société socialiste harmonieuse », adoptée lors de la 6^e réunion plénière du 16^e comité central du parti communiste chinois, en octobre 2006.

La notion de « société harmonieuse » est au cœur de ces deux documents. L'idée sous-jacente est d'harmoniser le développement de la société en posant l'homme au cœur du processus. L'expression « se fonder sur l'homme », récurrente dans les textes et les discours, est en fait la sinisation d'un concept courant dans les milieux internationaux. Dans le langage international, ce qu'on appelle « se fonder sur l'homme », c'est se donner l'homme comme un but et non pas comme un moyen. Le développement devient alors synonyme d'accomplissement de l'homme et non plus seulement d'accroissement du PNB. Dès lors, il ne s'agit plus de se fonder sur l'administration mais sur l'homme, pensé comme ressource, comme potentiel, et de stimuler et préserver ce potentiel en renforçant, au sein des administrations, le sens du service public. Dans les termes utilisés par les officiels chinois, cela s'exprime ainsi : « Il faut continuellement faire de l'intérêt fondamental du peuple, dans son acception la plus large, le point de départ et le point d'arrêt de toute l'activité de l'État et du Parti ; il faut réaliser, protéger et développer cet intérêt ; il faut satisfaire sans relâche les besoins matériels et culturels du peuple qui augmentent jour après jour ; et parvenir à un développement pour et par le peuple, un développement dont les fruits lui profitent et qui accélère le développement humain dans tous les domaines. »

On ne trouve pas d'expressions comparables à la notion de « développement harmonieux » dans la littérature internationale sur la gouvernance ou la « bonne gouvernance » : pour-

Gouvernance
ne veut pas
seulement dire “efficacité”
ou “performance”. »

tant cette notion, portant l'idée d'un développement égalitaire, n'est pas sans importance. En effet, l'un des principes fondamentaux de la « bonne gouvernance » est l'égalité, et pas seulement l'égalité entre les pays, le peuple et les fonctionnaires, mais aussi l'égalité de développement entre les territoires et les différentes couches de la société.

On ne peut comprendre cette évolution du discours sur le développement en Chine sans évoquer la situation particulière du pays : car depuis la politique de réforme et d'ouverture, l'économie chinoise a connu un développement considérable. Entre 1979 et 2005, son taux de croissance annuel moyen atteignait 9,6 %. Selon les estimations les plus récentes, en 2006, le taux de croissance se serait situé aux alentours de 10,5 %, le total du PNB aurait atteint 20 000 milliards de RMB [la monnaie chinoise]. Son poids économique prenait le troisième rang mondial, juste après les États-Unis et le Japon. Le PNB par habitant a avoisiné les 2 000 dollars, et si l'on raisonne en parité de pouvoir d'achat, il a atteint plus de 7 000 dollars. La Chine connaît certes un développement spectaculaire, mais ce développement est profondément déséquilibré. Le développement des villes et des campagnes se fait à des rythmes différents, si bien que le fossé entre les mondes urbains et ruraux ne cesse de se creuser. De même, si le développement des régions de l'Est est très rapide, les régions du centre et de l'Ouest sont à la traîne : les disparités régionales s'accroissent. L'augmentation du niveau des revenus est elle aussi très inégale, les bas salaires ne connaissant pas de hausse de revenus significative, alors que les hauts salaires augmentent de façon exponentielle : l'écart entre pauvres et riches continue de s'agrandir.

Dans un tel contexte, la notion de « développement harmonieux » apparaît particulièrement importante pour la gouvernance en Chine. Les documents officiels l'évoquent en ces termes : « Il convient d'équilibrer, selon un plan d'ensem-

ble, les différents types de relations en matière de développement : entre villes et campagnes, entre régions, entre l'économie et la société, entre l'homme et la nature, entre la croissance intérieure et l'ouverture vers l'extérieur... afin de parvenir à un développement durable et harmonieux sur les plans économiques et sociaux. »

La transformation du rôle de l'État

Dans les pays développés, la notion de gouvernance est parfois synonyme d'évolution vers un marché de concurrence pure et parfaite. Cela revient à dire que l'État relâche son emprise sur le marché ainsi que sur des industries constituées en monopoles en utilisant de nouvelles méthodes pour agencer ses relations avec le marché, la société et le peuple. Pour l'État chinois, le passage d'une logique de gouvernement à une logique de gouvernance implique qu'il se réforme de l'intérieur. Le 4 septembre 2006, le Premier ministre M. Wen Jia Bao, dans une conférence téléphonique donnée à la télévision nationale, déclarait que le principal chantier

était d'encourager la transformation du rôle de l'État et l'introduction de nouvelles méthodes de management, l'objectif étant de garantir un État certes responsable, mais aussi et surtout tourné vers l'efficacité. L'objectif est donc de remplacer une conception extensive de l'État par la notion de « gouvernement limité ».

La transformation du rôle de l'État et la construction d'un « gouvernement limité » constituent un défi immense pour la Chine, car cette réforme bouleverse les principes qui ont dirigé l'industrialisation du pays jusqu'à nos jours. À cet égard, le gouvernement chinois a déjà traversé plusieurs étapes décisives. Avant 1992, il a ouvert le marché des biens et celui des moyens de production : ainsi, les différentes agences gouvernementales dont le rôle consistait à répartir les moyens de production et contrôler ►►►

L'OBJECTIF EST
DONC DE REMPLACER
UNE CONCEPTION
EXTENSIVE DE L'ÉTAT
PAR LA NOTION DE
« GOUVERNEMENT
LIMITÉ ».

►►► les échanges ont toutes été supprimées. Après 1998, tous les gouvernements, le gouvernement central comme les gouvernements locaux, ont supprimé les agences qui intervenaient directement dans la planification de l'économie. En 2003, la gestion des entreprises et des actifs publics a été regroupée au sein d'une nouvelle structure, la Commission du conseil des affaires d'État en charge de l'administration et de la supervision des biens publics.

La réforme du système d'agréments administratifs commencée en 2000 a profondément restreint le champ de régulation des autorités. En 2003, le rapport d'activité du gouvernement chinois circonscrivait le rôle de l'État à la régulation de l'économie, la surveillance du marché et la gestion de la société et des services publics. Le rôle de l'État chinois était ainsi dépouillé de certaines de ses fonctions traditionnelles, comme la participation directe aux activités économiques. Cela montre que le gouvernement chinois a déjà commencé à conceptualiser clairement la notion de « gouvernement limité ».

En 2006, il faut bien avouer que la transformation du rôle de l'État chinois était encore en chantier, et que bien des efforts restaient à entreprendre pour encadrer et limiter les pouvoirs de l'État face au marché. Mais des évolutions doivent être signalées. En 2006, la transformation du rôle de l'État chinois s'est manifestée de quatre manières.

D'abord, par une séparation plus nette entre l'État et les entreprises. L'idée d'une autonomie des entreprises n'est plus un vain mot : « toutes décisions d'investissements et d'exploitation de la production relevant du pouvoir autonome des entreprises doivent être prises par les entreprises. L'État ne doit pas accaparer le pouvoir de décision d'investissement des entreprises, ni intervenir dans l'activité normale de production et de gestion des entreprises. » Depuis 2006, les autorités ont rendu aux entreprises toute leur liberté dans la recherche d'investissements et de nouveaux marchés, l'idée étant de susciter l'initiative et diversifier l'offre de services sur le marché.

Ensuite, la transformation du rôle de l'État s'est manifestée dans la poursuite de la réforme du système d'agréments administratifs, engagée en 2000.

Enfin, la recherche de l'efficacité implique que, si l'État se retire progressivement de certains domaines d'action, il doit être en mesure d'accomplir ses missions de manière effective dans les domaines qui lui incombent : ce qui veut dire que son retrait du champ de l'activité économique pour laisser la place à la concurrence doit aussi s'accompagner d'une consolidation de ses attributions en matière de régulation du marché, des services publics et de la gestion de la société. En 2006, le pouvoir étatique de régulation s'est renforcé, parce qu'il s'agissait notamment de garantir la qualité des services que l'État doit au peuple : l'emploi, l'éducation, la protection sociale, la paix sociale, la sécurité sur le lieu de travail, la protection de l'environnement.

Par ailleurs, ce renforcement s'est aussi traduit dans le perfectionnement du système de gestion de la société et l'amélioration de cette gestion.

Bien évidemment, cette transformation porte sur une modification des politiques au niveau « macro », mais aussi sur la modification et l'établissement de toute une gamme de politiques concrètes, de systèmes et de lois.

En ce qui concerne ces transformations, il n'y a eu, en 2006, aucun événement significatif. Cependant cette année demeure très importante quant à la continuité du processus de changement.

L'État de droit

L'existence d'un État de droit est au cœur du développement d'une économie de marché. À ce titre, le processus d'ouverture et de réforme de la Chine s'est accompagné d'un processus à peu près continu de légalisation de l'action du gouvernement. Des lois de base associées à la cons-

truction d'un État de droit – comme la loi sur les procédures administratives, la loi sur l'indemnisation par l'État, la loi sur la révision administrative, la loi sur les sanctions administratives, la loi sur l'autorisation administrative, comme les règles de procédure administrative, le droit de compensation étatique, le droit de révision administratif, le droit de sanction administratif, le droit de consentement administratif – ont déjà été promulguées et mises en application. Elles composent le socle fondamental d'un État chinois régi par le droit. Dans cette logique, le 16 mars 2004, la séance journalière du Conseil des affaires d'État a adopté un « Programme de généralisation de l'administration selon la loi ». Ceci nous indique que la consolidation de l'État de droit est bien inscrite dans l'agenda administratif. Cela étant, et malgré le rythme soutenu des réformes, le processus devrait prendre du temps, car comme on peut le lire dans ce document, la construction d'une forme abrégée d'État de droit devrait prendre une dizaine d'années. On peut donc dire qu'en 2006, le processus de construction d'un tel État n'en était qu'à ses premiers pas.

L'année 2006 aura néanmoins été une année importante en termes de législation : réglementation de la prévention du Sida, réglementation sur les risques liés à l'utilisation des feux d'artifices et des pétards ou des objets explosifs d'usage civil, réglementation sur la collecte de la taxe sur l'eau, réglementation sur la régulation du débit du fleuve Jaune, réglementation sur l'aide à la réinstallation des migrants et sur les compensations foncières demandées après la construction d'installations hydroélectriques, loi anti-drogue, loi anti-monopole, loi de taxation des revenus des entreprises, la loi sur les droits réels, pour ne citer que ces quelques exemples.

Le contexte dans lequel ces lois et réglementations sont apparues est lié au fait que ces domaines concrets d'administration constituent des questions brûlantes qui focalisent l'attention de la population ces dernières années. Par exemple, la réglementation sur l'émigration liée à la construction de réservoirs hydrauliques a per-

mis de définir un système d'administration de la migration et renforcé le statut légal des programmes d'installation de ces populations. Elle a fixé des dispositions générales sur les critères de compensation financière pour les terrains agraires requis et d'attribution des indemnités d'installation pour les migrants, ainsi que des dispositions sur la procédure et le mode d'installation des migrants, sur le système d'aide post-migratoire ainsi que sur la surveillance des opérations d'immigration, laissant ainsi une base juridique solide pour mieux régler les contentieux liés aux migrants.

En Chine, comme le pouvoir législatif ne se concentre que sur deux niveaux, national et provincial, la plupart des gouvernements locaux – mises à part les villes d'une certaine importance et les provinces autonomes – ne disposent d'aucune prérogative législative et ne peuvent exercer leur autorité que sous forme de documents normatifs. Or, en l'absence de textes législatifs, les documents normatifs jouent en réalité le rôle de la loi. Par conséquent, ces documents normatifs, qui agissent comme des

lois sans pour autant faire l'objet d'une procédure législative légitime, pourraient bien être un danger latent pour un État de droit.. Dans ce contexte, en 2006, la Chine a renforcé ►►►

CETTE ANNÉE
DEMEURE TRÈS
IMPORTANTE QUANT
À LA CONTINUITÉ
DU PROCESSUS DE
CHANGEMENT.

“ Bien des efforts
restaient à entreprendre
pour encadrer et limiter les
pouvoirs de l'État face au
marché. Mais des évolutions
doivent être signalées. »

►►► sa surveillance des documents normatifs, fixant les règles des « quatre niveaux de gouvernements (province, ville, comté, village), trois niveaux de registres » et le système d'enregistrement des documents normatifs afin de permettre aux gouvernements aux différents échelons d'administrer selon la loi. Ainsi, on voit se dessiner progressivement une hiérarchie des normes : tout document de portée normative qui contreviendrait à des normes supérieures ou serait contraire à l'impératif de développement économique et social du pays se trouve frappé de nullité. Une phase importante d'harmonisation et de hiérarchisation des normes est donc en cours. En 2006, le bureau des affaires législatives du Conseil des affaires d'État a reçu pour examen de conformité 1462 documents administratifs locaux : 34 de ces documents posaient un problème de conflit de norme, 25 cas ont été résolus.

Au début de l'année 2006, le bureau des affaires législatives du Conseil des affaires d'État et la Commission d'État pour les réformes et le développement ont conjointement publié la « Circulaire relative à la clarification des règlements empêchant le développement des secteurs économiques non publics ». Conformément aux dispositions de cette circulaire, toutes les collectivités locales, tous les départements administratifs se sont mis à la tâche ; certaines provinces (régions, villes) et les départements du Conseil des affaires d'État, ont déjà terminé à la fin de l'année le travail d'assainissement.

Dans le dernier tiers du mois de décembre, 23 provinces du pays (régions et villes) et 33 départements du Conseil des affaires d'État ont examiné au total plus de 1,159 million de règlements locaux, de règles et de documents normatifs de tous types. Parmi ceux qui contenaient des éléments de nature à empêcher le développement des secteurs économiques non publics, 384 documents ont été corrigés, et 3 154 ont été abolis. De toute évidence, cet assainissement est fondamental pour le développement d'une économie de marché.

Si le travail législatif est le fondement d'un État de droit, il en va de même de l'application de la loi. En 2006, tous les gouvernements aux différents échelons sans exception ont continué, selon la disposition du Conseil des affaires d'État de 2005, à mettre en application le système administratif de responsabilité pour l'application du droit et ont assuré la mise en pratique des lois et règlements. Le problème de l'ineffectivité et de la mauvaise application de la loi semble en passe de trouver une solution.

Ce processus n'a de sens que si l'on établit une responsabilité clairement imputable pour tous les échelons de pouvoir. Dans cette optique, beaucoup de départements de l'administration ont établi des systèmes de responsabilisation des autorités dans la mise en application de la loi. Certains départements sont allés plus loin encore, en établissant un système de responsabilité et de surveillance d'exécution administrative des lois, accompagné de sanctions. Car la notion d'État de droit est étroitement indissociable de la notion de responsabilité.

Un État responsable

Un État responsable est un État qui assume ses responsabilités, c'est-à-dire que ceux qui exercent les fonctions étatiques doivent assumer leurs responsabilités politiques, leurs responsabilités démocratiques, leurs responsabilités juridiques et leurs responsabilités administratives ; ils ont même une responsabilité morale. La construction d'un État responsable est un élément important de la « bonne gouvernance ».

En 2006, trois évolutions auront marqué ce processus de responsabilisation de l'État chinois : premièrement, l'exigence de responsabilité des hauts dignitaires ; deuxièmement, la lutte contre la corruption ; troisièmement, la multiplication des procédures d'audit. Ces évolutions trouvent leur origine dans plusieurs événements récents, qui ont entraîné la prise de conscience d'une nécessaire responsabilisation de l'État : lors de la crise du SRAS, en 2003, on avait vu par exemple le ministre de la Santé et le maire

de Pékin endosser la responsabilité de la crise et présenter leur démission. En 2004, dans le même esprit, le Président du conseil d'administration de la *China National Petroleum Corporation* avait démissionné suite à l'explosion d'un puits de pétrole à l'est du Sichuan. Enfin, en 2005, le directeur général de l'Agence centrale de protection de l'environnement avait endossé la responsabilité de la pollution du fleuve Songhua avant de quitter ses fonctions.

Il est très difficile de savoir jusqu'à quel point ces personnes étaient administrativement responsables des catastrophes qui les ont amenées à démissionner, cependant, elles avaient une responsabilité politique qu'on peut difficilement contester, ainsi qu'une responsabilité morale. Selon les termes officiels, ils avaient « une responsabilité de dirigeant ». Construire un mécanisme de responsabilité des hauts dignitaires, même si un flou demeure, permet aux fonctionnaires du terrain, lorsque les accidents ont lieu, de se débarrasser du fardeau de craintes pour résoudre les problèmes. Cela contribue aussi à améliorer les rapports entre la population et le gouvernement ou le parti au pouvoir quand ils sont mis en cause par des situations de crise. Le système est également profitable pour les officiels, car il leur donne l'occasion de faire avancer leur carrière.

En 2006, il n'y a pas eu d'événement suffisamment marquant pour que cette exigence de responsabilité des hauts dignitaires puisse être illustrée de façon évidente, mais il faut noter que l'idée d'une responsabilité des hauts dirigeants est déjà profondément ancrée dans les mentalités. Une avancée importante en matière de responsabilisation de l'État a été la résolution de nombreux cas de corruption de hauts dignitaires : un maire adjoint de la ville de Beijing, un secrétaire du Comité du Parti de la ville de Shanghai, un directeur général appointé nouvellement en 2006 du bureau national des statistiques ont été démis de leurs fonctions.

Une fois que les hauts dignitaires ont rendu compte de leurs décisions, sans doute referont-ils leur entrée sur la scène politique : mais en ce qui concerne ces officiels qui ont été destitués à cause de cas de corruption, la vie politique s'arrêtera, à n'en pas douter, ils finiront même leur vie en prison.

La multiplication des procédures d'audit constitue un autre événement important de l'année 2006, car l'audit permet une meilleure responsabilisation de l'État. L'Office national de l'audit chinois a été mis en place le 15 septembre 1983. En 1994, a été établie la loi sur l'audit public, qui est entrée en vigueur en 1995 ; depuis lors, le gouvernement chinois a commencé la construction du système d'audit des responsabilités. Pourtant, le

peuple n'a eu connaissance de l'audit que depuis 2003. Tous les étés depuis cette année-là, l'auditeur général présente un rapport au comité permanent de l'Assemblée nationale populaire et en publie les résultats. Comme le rapport d'audit révèle de nombreux problèmes dans les grandes commissions et ministères centraux, il a reçu

un écho particulièrement puissant dans tous les milieux, notamment dans les médias et l'opinion publique : on parle depuis d'« orage d'audit ».

À l'été 2006, l'« orage d'audit » a été moins violent que les années précédentes. Les médias ont fait leurs gros titres en proclamant que « l'orage d'audit est passé ». Mais, en 2006, la vigilance de l'auditeur ne s'est pas affaiblie pour autant. Contrairement aux années précédentes, il n'a pas désigné concrètement des commissions et des ministères, mais il a pointé des faits, comme ces 14,2 milliards de dépôts et les 27,6 milliards d'emprunts illégaux, etc. En 2006 par contre, le principal mérite du travail d'audit a permis d'identifier des carences et, sur ►►►

IL FAUT NOTER
QUE L'IDÉE D'UNE
RESPONSABILITÉ DES
HAUTS DIRIGEANTS EST
DÉJÀ PROFONDEMENT
ANCRÉE DANS LES
MENTALITÉS.

►►► cette base, de fixer un programme pour les cinq prochaines années : former à tour de rôle tous les directeurs du réseau d'audit (directions et bureaux d'audit des comtés et des villes), continuer à explorer l'audit de la responsabilité économique des hauts fonctionnaires ayant rang de ministre et de gouverneur provincial, et enfin renforcer l'audit des fonds sociaux, de santé et d'éducation. Le plus important est qu'à l'horizon de 2010, les résultats de l'audit seront tous rendus publics, à l'exception de ceux bien sûr touchant aux secrets d'État. Tout ceci contribue évidemment à l'évolution de l'État chinois vers la responsabilité. Et le développement d'une culture de transparence que permettent les procédures d'audit a aussi favorisé la construction d'un État chinois éclairé.

EN 2006, COMME
NOUS L'AVONS VU, DE
NOMBREUX ÉVÉNEMENTS
ONT TÉMOIGNÉ DE LA
CONSTRUCTION D'UN
ÉTAT DE DROIT.

Un État éclairé, la politique démocratique

Un État éclairé – et une administration transparente –, voilà deux concepts importants, au cœur de la bonne gouvernance. Le mode d'action concret pour construire un État éclairé est d'orienter les efforts dans le sens d'une meilleure information du public. Car si l'« orage d'audit » a été aussi puissant il y a quelques années, cela tient moins au fait qu'il puisse infliger ou non de sévères sanctions aux personnes concernées qu'à son importante force de médiatisation. En 2004, l'auditeur avait révélé les dysfonctionnements de certains ministères : certains n'en ont pas tenu compte. Cela n'a pas empêché l'Office national de l'audit chinois de poursuivre ses travaux. L'auditeur général, M. Li Jinhua, est en faveur d'un système d'audit annuel qui s'accompagnerait d'une large diffusion des résultats. Il espère ainsi aiguïser la vigilance du peuple, et contribuer à l'introduction d'une véritable culture de la transparence en Chine. L'objectif affiché est on ne peut plus clair : « il faut que la politique éclairée assainisse les coins sombres propices à la corruption ».

La publication de certaines informations sur la gestion administrative et la construction d'une administration transparente sont d'une importance capitale dans le cadre de la lutte

contre la corruption, mais en contribuant aussi à une meilleure information du peuple, elle est au cœur du processus de transformation de l'État. En 2006, le Conseil des affaires d'État a demandé aux gouvernements et à leurs administrations

de rendre public tout ce qui pouvait l'être, et d'améliorer la transparence dans la gestion des affaires publiques. Le 1^{er} janvier 2006, le portail Internet du gouvernement central est officiellement entré en service, marquant ainsi une nouvelle étape pour la transparence administrative et l'innovation dans le management gouverne-

mental en Chine. Concrètement, à la fin de l'année 2006, 55 départements et services directement rattachés au Conseil des affaires d'État ont constitué leur groupe de pilotage et leurs services dédiés à la transparence des affaires administratives, 36 départements et services (*danwei*) ont élaboré un système de transparence des affaires d'État.

Les bourgs et communes de tout le pays ont eux aussi encouragé la transparence des affaires administratives. Plus de 85 % des départements administratifs au niveau des comtés et 83 % de ceux des villes et régions ont adopté le principe de transparence des affaires administratives, et introduit de nouvelles méthodes de management de l'information.

En 2006, comme nous l'avons vu, de nombreux événements ont témoigné de la construction d'un État de droit, responsable et éclairé, mais en ce qui concerne la construction d'un État démocratique, les signes d'évolution sont relativement faibles. Pour le gouvernement chinois, le plus important est encore l'application du concept selon lequel il faut « exercer le pouvoir au service du peuple, rester proche du peuple et rechercher le bien-être pour le peuple ». En matière de décisions politiques, il convient d'améliorer et de renforcer davantage les différents dispositifs tels que prise de décisions collectives pour les politiques les plus importantes, avis d'experts, information et audition publiques, évaluation des décisions, etc. Les auditions publiques pour les modifications de la « Loi sur l'impôt sur le revenu », la sollicitation d'avis pour l'élaboration de la « Loi

sur les droits réels », la consultation d'avis d'experts pour le chantier "South to North Water Diversion", l'association des experts aux travaux d'études sur des sujets d'importance nationale : tout ceci porte non seulement la marque d'une certaine démocratisation des décisions gouvernementales, mais traduit aussi une plus large participation des citoyens.

Conclusion

Vingt-huit années séparent 2006 du début de l'ère d'ouverture et de réforme. Pour la Chine, l'année 2006 est une année clef, c'est aussi l'année qui après les controverses de 2005, a vu se former à nouveau un certain consensus autour de la réforme. La Chine de 2006 fait encore face à de grands défis : la montée des prix du pétrole et du grain à l'échelle internationale, la surchauffe générale de l'économie, l'émergence des conflits sociaux et des révoltes sociales, la gravité de la corruption et de la pollution, etc. Pourtant le développement économique est un succès resplendissant, la société et la politique sont stables, et bien que la gouvernance de l'État n'ait pas connu de transformation qualitative notoire, les évolutions sont nombreuses.

La politique d'ouverture et de réforme depuis vingt-huit années, de la même manière qu'elle a fait réaliser des changements spectaculaires à l'économie chinoise, a permis à l'État chinois d'enregistrer un changement substantiel de sa gouvernance. On peut dire que 2006 est une année clef pour tous ces changements accumulés. Cette année, la transformation du rôle de l'État chinois, la construction d'un État de droit, d'un État responsable et éclairé et enfin la politique démocratique ont tous connu une évolution importante, bien que, si l'on regarde du point de vue politique, la démocratisation de la Chine, particulièrement en matière d'élections démocratiques, n'a eu aucun développement substantiel. Tout cela est évidemment bénéfique à la bonne gouvernance de la Chine et à l'établissement d'une meilleure plate-forme de développement pour l'avenir de la Chine.

Le mode de gouvernement traditionnel a déjà plus de 5 000 ans en Chine. Cette tradition gouvernementale considère comme allant de soi que l'État soit sans limite, le pouvoir concentré entre les mains d'un seul homme, l'administration secrète et les politiques autocratiques. Elle a pénétré tous les domaines allant du style architectural, au mode de vie privée en passant par l'aménagement de l'espace populaire. Face à ces 5 000 années de tradition, l'année 2006 ne pèse pas plus que quelques secondes dans une journée. Dans une civilisation qui possède une si longue histoire, il est déjà miraculeux qu'une période aussi courte que vingt-huit années ait pu voir se réaliser d'aussi grands changements dans l'économie, la société et le mode de gouvernance de l'État.

Cependant, malgré ce miracle, le défi demeure entier. Ce défi se manifeste d'une part dans la modification du rôle de l'État, dans le perfectionnement de l'économie de marché et dans la construction d'un État de droit, d'un État responsable et éclairé. D'autre part, il apparaît encore plus

dans le développement de la démocratie qui jusqu'à aujourd'hui n'a encore connu aucun résultat. La bonne gouvernance n'est pas seulement un concept et une technique, un mouvement de réformes promu par le gouvernement, mais aussi un système qui a pénétré profondément dans le cœur

des gens et qui suscite bien des attentes. Elle constitue une habitude de comportements entièrement nouvelle. Dans beaucoup de pays développés, la bonne gouvernance a depuis longtemps de solides bases dans le système et dans la culture et elle nécessite seulement une amélioration technique. En Chine, il faut une transformation conceptuelle et technique, mais plus important encore, il faut établir les fondements institutionnels et culturels de la bonne gouvernance. Un tel processus nécessite toujours beaucoup de temps : la réforme de la gouvernance de l'État chinois n'en est qu'à ses prémices. ■

IL EST DÉJÀ
MIRACULEUX QU'UNE
PÉRIODE AUSSI COURTE
QUE VINGT-HUIT
ANNÉES AIT PU VOIR
SE RÉALISER D'AUS
GRANDS CHANGEMENTS.

Le modèle démocratique
à rude épreuve :
la tension légalité-légitimité

« La destination est la même
pour tous : une société
libre dans laquelle les
populations vivent en paix
[...] avec le monde. »

GEORGES BUSH, NATIONS UNIES, SEPTEMBRE 2006

« **L**a destination est la même pour tous : une société libre dans laquelle les populations vivent en paix les unes avec les autres, et en paix avec le monde. » C'est en ces termes que le 19 septembre

2006, le Président américain George W. Bush, à la tribune de l'Assemblée générale des nations unies, réaffirmait avec force sa vision de la paix démocratique : celle d'une attraction pour ainsi dire irrésistible des peuples pour les principes de la démocratie, celle d'un monde tendant de façon structurelle à la stabilité.

« Et, ajoutait-il, nous voyons ce futur radieux commencer à prendre ses racines de façon générale. » Il est vrai que des élections libres se sont tenues en 2006 en République démocratique du Congo et en Palestine, deux régions ravagées par la guerre et l'instabilité. La communauté internationale s'en est félicitée. Et la légitimité internationale des autorités ainsi élues est incontestable. Mais le défi à relever reste entier pour les peuples congolais et palestiniens : celui de la démocratie même. On peut en effet douter de l'introduction d'une véritable gouvernance démocratique quand les formations politiques en présence – des groupes armés devenus partis – investissent les urnes pour se donner une nouvelle légitimité. Au Moyen-Orient déjà, la stratégie de remodelage démocratique entamée à l'occasion de la guerre d'Irak en 2003 semble atteindre ses limites : malgré la tenue d'élections libres à la fin de l'année 2005, l'Irak reste en proie à la violence et à la sédition.

La démocratie ne saurait être réduite à une dimension purement institutionnelle, qui consisterait à introduire le principe de l'élection pour faire « comme si ». La tenue d'élections libres ne suffit pas. La démocratie est également affaire de pratiques.

Dès lors, on se prend à douter de l'universalité des valeurs démocratiques, telles qu'elles sont définies par les valeurs occidentales, et l'on voit ressurgir les thèses culturalistes. Le principe des élections majoritaires ne saurait être accepté partout, d'autres modes de gestion des conflits sociaux seraient disponibles dans les traditions locales. Passées les réactions de rejet suscitées par l'assassinat de la journaliste russe Anna Politkovskaïa, on se fait à l'idée d'une démocratie où la liberté d'expression ne serait pas complète. On peut s'étonner qu'à un moment où il n'est question que de mondialisation, d'universalité, on s'accommode de relativisme, et qu'on accepte pour certains pays « en transition » – mais en transition vers quoi ? – des approches restrictives de la démocratie. On retrouve, dans cette attitude où l'indulgence succède à l'étonnement, une part d'orientalisme : la gouvernance démocratique se fait cabinet de curiosité. Elle est à la fois tout et rien, noyée dans un politiquement correct qui porte le nom de diversité.

L'existence de cultures démocratiques propres à chaque société est réelle. Elle ne doit cependant pas empêcher d'interroger la légitimité de certaines pratiques : la notion de démocratie a, on le sait, trop souvent été une cosmétique du discours pour que l'on s'interdise cette réflexion. Car la démocratie est aussi une exigence : une exigence envers les autres mais aussi et avant tout envers soi, qui consiste notamment à distinguer le particulier du général. C'est dans cette exigence, fondatrice d'une véritable chose commune, qu'une paix démocratique sera possible. ■

“

La démocratie ne saurait être réduite à une dimension purement institutionnelle, qui consisterait à introduire le principe de l'élection pour faire "comme si". La tenue d'élections libres ne suffit pas. La démocratie est également affaire de pratiques. »

25

JANVIER

Palestine : le Hamas remporte la majorité absolue aux élections législatives, avec 74 sièges sur les 132 que compte le Conseil législatif, contre 45 sièges pour le Fatah. Ismail Haniyeh est chargé de former un gouvernement.

7

FÉVRIER

Haïti : René Préval, candidat du parti Lavalas et ancien Président de la République d'Haïti, remporte la première élection présidentielle ayant eu lieu depuis le départ en exil en février 2004 de l'ancien Président Jean-Bertrand Aristide.

7

AVRIL

Palestine : l'Union européenne suspend son aide directe au gouvernement palestinien dirigé par le Hamas

9

AVRIL

Italie : victoire de l'Union, formation de centre-gauche, aux élections législatives. Romano Prodi devient Président du Conseil le 17 mai. La légitimité du scrutin est mise en question par Silvio Berlusconi, qui n'acceptera sa défaite que suite au rejet par 62 % des électeurs d'un projet de réforme de la constitution fédérale, voulue par le gouvernement Berlusconi, qui augmentait les pouvoirs du Premier ministre et révisait les mécanismes de solidarité entre les régions.

26

MARS

Ukraine : le parti des régions de Viktor Ianoukovitch, rival de Viktor Iouchtchenko lors de la présidentielle de décembre 2004 et chef de file de la communauté russophone d'Ukraine, arrive en tête aux élections législatives. Il est nommé Premier ministre. Quoique prônant un rapprochement avec la Russie, Ianoukovitch a signé avec Iouchtchenko un pacte d'unité nationale dans lequel il s'est engagé à ne pas revenir sur la ligne pro-occidentale lancée par la « révolution orange ».

20

MAI

Irak : plus de cinq mois après les élections législatives de décembre 2005, investiture du gouvernement irakien d'union nationale dirigé par Nouri al-Maliki.

28

MAI

Colombie : suite à une révision de la Constitution colombienne permettant au Président sortant de se présenter, Alvaro Uribe est réélu sur un programme de paix et de sécurité : Uribe est l'homme qui a désarmé les paramilitaires. Le taux d'abstention était de 56,79 %.

7
JUILLET
Pologne : après la démission de Kazimierz Marcinkiewicz, Jaroslaw Kaczynski, frère jumeau du Président, accède au poste de Premier ministre.

6
SEPTEMBRE
Mexique : après recomptage des bulletins de l'élection présidentielle du 2 juillet, Felipe Calderón est investi Président de la République. Les rumeurs de fraude électorale provoquent une grave crise de gouvernabilité.

1^{ER}
OCTOBRE
Palestine : Début d'affrontements sanglants entre les milices du Hamas et du Fatah.

7
OCTOBRE
Russie : assassinat de la journaliste russe, Anna Politkovskaïa, qui dénonçait dans ses articles les exactions commises par les armées russes en Tchétchénie.

1^{ER}
NOVEMBRE
Côte d'Ivoire : une résolution des Nations unies prolonge d'un an le mandat du Président Laurent Gbagbo, mais en le dépouillant de l'essentiel de ses pouvoirs au profit du Premier ministre, Charles Konan Banny.

15
DÉCEMBRE
Iran : recul des ultraconservateurs proches du Président Mahmoud Ahmadinejad à l'occasion des élections municipales et de l'élection de l'assemblée des experts, chargée de nommer et superviser le Guide suprême iranien.

18
DÉCEMBRE
Irak : à l'ouverture à Bagdad samedi 16 décembre de la conférence de réconciliation nationale, le Premier ministre irakien Nouri al-Maliki a proposé aux militaires qui avaient servi le régime de Saddam Hussein de réintégrer l'armée.

18
SEPTEMBRE
Hongrie : début de violentes manifestations déclenchées par l'opposition suite à la diffusion de l'enregistrement d'un discours du Premier ministre, Ferenc Gyurcsany, dans lequel il reconnaissait avoir menti sur son bilan pour remporter les élections législatives d'avril 2006.

29
OCTOBRE
Pologne : Radio Maryja, une radio catholique ultraconservatrice, indique à ses auditeurs les noms, les circonscriptions, les numéros des candidats pour lesquels, selon ces médias, il fallait voter lors des
Brésil : le Président Luis Inacio Lula da Silva est largement réélu avec plus de 60 % des suffrages au second tour de l'élection présidentielle. Elections locales de novembre.

6
DÉCEMBRE
République démocratique du Congo : suite aux élections présidentielles du 30 juillet 2006, Joseph Kabila, premier Président démocratiquement élu depuis 1962, prête serment devant la nation congolaise.

16
DÉCEMBRE
Palestine : Mahmoud Abbas appelle à des élections anticipées dans les trois mois, pour résoudre l'impasse dans laquelle se trouvent les Palestiniens avec l'échec des efforts déployés pour former un gouvernement d'union nationale. Le mouvement islamiste dénonce une manœuvre inconstitutionnelle ».

Le processus électoral : condition ou émanation d'une gouvernance légitime ?

■ La gouvernance démocratique se limite-t-elle à l'existence de procédures institutionnelles particulières, notamment électives, dans une société politique donnée ? C'est du moins ce qu'ont laissé entendre les observateurs dépêchés au Congo en juin dernier par certaines organisations internationales, quand ils se sont félicités de la tenue d'élections régulières, c'est-à-dire respectueuses de l'ordre légal. Tout se passe comme si l'acculturation d'un peuple à la démocratie procédait d'un certain nombre de séquences, dont les élections marqueraient le point d'orgue et l'aboutissement. Pourtant, c'est oublier que la conformité du scrutin à l'ordre légal ne garantit pas nécessairement sa légitimité : cette perception mécanique de la démocratie occulte les conditions d'investissement et d'appropriation du scrutin par les populations locales. Comme nous le montre l'exemple de la mobilisation postélectorale à Mexico, les populations peuvent entretenir des relations de défiance

avec des institutions pourtant démocratiquement élues : il faut donc aussi se demander qui vote, dans quelle mesure, et quelle est la représentativité de l'offre et de la classe politique. La notion de gouvernance démocratique, étroitement associée au principe de l'élection, ne saurait tirer son existence de simples mécanismes institutionnels : elle suppose aussi l'existence d'une culture de débat et de compromis

qui donne toute leur légitimité aux instruments de participation et au système majoritaire. Toutes les sociétés, sont-elles prêtes à intégrer cette forme particulière de débat et de gestion des conflits sociaux ? D'autres cultures démocratiques sont-elles possibles, qui proposeraient une alternative au système majoritaire ? Voilà les questions qui sont au cœur de la présente rubrique, et qui nous invitent à repenser le rôle de l'élection dans la gouvernance démocratique. ■

La gouvernance démocratique suppose aussi l'existence d'une culture de débat et de compromis qui donne toute leur légitimité aux instruments de participation et au système majoritaire.

in « Proceso »*, *Courrier International* n° 828, 14 septembre 2006.

Mexique : impossible de sortir du bourbier politique

Felipe Calderón entrera-t-il en fonctions ? La crise des institutions est telle que le Président nouvellement élu aura bien du mal à trouver une légitimité.

Gerardo Albarrán de Alba

Le Mexique semble s'engager dans la voie qui a coûté la présidence de l'Équateur à Jamil Muhammad en janvier 2000, celle de l'Argentine à Fernando de la Rúa en décembre 2001, et celle de la Bolivie à Javier Sánchez Lozada en octobre 2003. En destituant des présidents démocratiquement élus, la rue semblait, à première vue, vouloir mettre un coup d'arrêt à des processus de normalisation institutionnelle entamés depuis près de vingt ans en Amérique latine. Il s'agissait en fait d'un appel à davantage de démocratie. Aujourd'hui, au Mexique, la mobilisation suscitée par les accusations de fraude électorale pourrait bien aller jusqu'à empêcher l'entrée en fonctions du Président, prévue le 1^{er} décembre. Car, même en imaginant que Felipe Calderón [PAN, droite catholique, désigné Président le 6 septembre après le recomptage partiel des votes de l'élection du 2 juillet] réussisse à revêtir l'écharpe présidentielle, il est d'ores et déjà probable qu'il aura bien du mal à terminer son mandat de six ans. Alors que d'autres pays d'Amérique latine traversent des crises de gouvernabilité, le Mexique connaît, lui, une crise de la démocratie. La présidence de la République, l'Institut fédéral électoral (IFE) et le Tribunal électoral du pouvoir judiciaire étaient chargés à divers titres d'assurer la normalité démocratique dans la première succession de l'après-parti

révolutionnaire institutionnel (PRI). Aucune de ces institutions n'a été à la hauteur. Le Président Vicente Fox a utilisé jusqu'à l'obsession tous les recours possibles et imaginables – pour la plupart illégaux –, non pour soutenir le candidat de son parti, mais pour empêcher l'arrivée au pouvoir d'Andrés Manuel López Obrador dans la mesure où celui-ci faisait planer une menace sur le gouvernement de la République que Fox avait transformé en entreprise. Fox n'a par ailleurs pas hésité à coopter le Conseil citoyen de l'IFE – avec la complicité du PAN et du PRI –, lui imposant des directives au mépris de toute transparence, de toute légalité et de toute impartialité. Quant au Tribunal électoral, il a opté pour le formalisme juridique, ce qui, loin de dissiper les doutes sur la fraude électorale, revenait à donner un certificat d'impunité au pouvoir politique et au pouvoir économique, aussi bien pour cette élection que pour celles à venir.

Les conflits se sont déplacés dans la rue

En résumé, le pays est plongé dans la plus grande crise de gouvernabilité de ces quarante dernières années. Les institutions ne fonctionnent plus et le tissu social est en lambeaux. Pendant plusieurs décennies, le Mexique a connu une gouvernance sans démocratie, et ce système a fonctionné grâce à l'autoritarisme présidentiel qui a caractérisé les soixante-douze ans de règne du PRI. Ce régime de parti unique a cédé la place à une parodie de démocratie, désormais incapable de gouverner, car les partis et les institutions se disputent le pouvoir en privilégiant le clientélisme au détriment des valeurs démocratiques. Faute d'un cadre institutionnel effi- ►►►



*Proceso

Créé en 1976 par Julio Schreber García, vieux routier du journalisme mexicain, le titre reste fidèle à son engagement à gauche. Ses reportages et son analyse de l'actualité en font un magazine de qualité. Les enquêtes publiées par *Proceso* se caractérisent par la qualité de leurs sources et abordent souvent des sujets peu traités par le reste de la presse mexicaine. Son lectorat est essentiellement composé d'universitaires et de fonctionnaires. Le magazine édite aussi une petite revue à 10 000 exemplaires, *Sur Proceso*, qui vise à informer un public plus jeune.

►►► cace pour les résoudre, les conflits se sont déplacés dans la rue, notamment à Oaxaca [voir CI n° 827, du 7 septembre 2006] et à Mexico [où les partisans du candidat malheureux à l'élection Andrés Manuel López Obrador occupent le centre-ville], et le grand banditisme dépêche un pays qui a renoncé à garantir tant soit peu la cohésion sociale, des emplois correctement rémunérés, une justice impartiale et la sécurité pour tous.

Bien plus qu'un simple drame républicain

Dès lors, les citoyens ne croient plus qu'aucune de leurs institutions politiques puisse satisfaire leurs revendications et, surtout, leurs besoins. Cela se manifeste par la division de l'électorat en trois tiers presque égaux : ceux qui ont voté pour un changement réel dans les relations entre pouvoir politique, pouvoir économique et pouvoir social, incarné par López Obrador ; ceux qui ont voté avec Felipe Calderón pour que rien ne

change ; et, enfin, ceux qui ont égaré leurs voix dans l'inertie autoritaire que représente le PRI ou dans des formations politiques qui n'ont aucun programme à proposer mais qui se disputent une partie du budget. On ne peut donc pas reprocher à López Obrador d'avoir critiqué les institutions, tant elles ont fait preuve de leur incapacité à contenir et à résoudre pacifiquement les conflits. Le Mexique se convulse pour ce qui est bien plus qu'un simple drame républicain. La mobilisation postélectorale à Mexico, la violence de la crise politique et sociale à Oaxaca, les assassinats quotidiens dans tout le pays, le discrédit des partis politiques et la méfiance des citoyens envers les institutions fondamentales du pays, voilà qui compromet tout l'équilibre institutionnel de notre système politique. ■



Les élections doivent venir couronner une recherche de compromis

Ousmane Sy

L'Afrique a connu en 2006 une actualité électorale importante, avec notamment les élections présidentielles en République démocratique du Congo, et ces élections ont souvent été présentées par les commentateurs comme un véritable « tournant ». D'après votre expérience, que peut-on attendre ou ne pas attendre de ces élections ? Les espoirs qu'elles suscitent sont-ils légitimes ?

O. S. – En observant les processus de construction démocratique en cours dans les pays africains, je me demande si l'on n'est pas tombé dans une logique des illusions. Parce qu'au lieu de faire des élections la fin d'un processus, ou son couronnement, j'ai l'impression que nous en avons fait l'élément de départ. Or pour moi, les élections viennent couronner un processus déjà engagé, ayant donné lieu à des discussions et à une succession de choix ; les élections arrivent

comme un moment de clôture permettant d'aller de l'avant. Ce qui se passe actuellement est très différent – et c'est le cas, me semble-t-il, du Congo comme de l'Ouganda, même si le contexte n'est pas le même ; les élections sont amenées comme solution à une crise. Or elles ne sauraient être la solution d'une crise. Si elles permettent de préparer l'avenir, elles ne permettent pas de sortir de la crise. À en croire l'expérience qu'on en a, les élections ainsi conçues concourent rarement à résoudre les problèmes posés. Les élections doivent venir couronner un effort de recherche de compromis, de recherche de consensus, sans lequel elles peuvent être source de malentendus, voire de confrontations. C'est d'ailleurs ce à quoi

Vice-Président de l'IIRG, docteur en développement économique et social. En 2000, il entre au gouvernement comme ministre de l'Administration territoriale et des Collectivités locales. Il est également chargé d'organiser les élections présidentielles de 2002. Il a créé le CEPIA (Centre d'expertises politiques et institutionnelles en Afrique).

► Propos recueillis
par Hélène Nieul
pour l'IIRG.

on assiste en Côte-d'Ivoire. C'est pourquoi les processus électoraux en cours en Afrique ne me semblent pas adéquats.

C'est-à-dire que le mode de désignation des dirigeants politiques ne garantit pas forcément leur légitimité ?

O. S. – Exactement. Ce qui est contrôlé dans ces modes de désignation, c'est uniquement la légalité. On vote des lois, qui sont les codes électoraux, on met en place des commissions électorales nationales indépendantes, on fait venir des bataillons d'observateurs, tout ceci pour s'assurer que la légalité est respectée, et que le déroulement des élections est bien conforme à la loi. Mais dans le cas de l'Afrique, personne ne regarde la légitimité, personne ne se demande si le résultat représente quelque chose aux yeux du peuple. Je connais de nombreuses démocraties où, pour que l'élection soit validée, il faut qu'un certain pourcentage de la population électorale ait voté. Mais en Afrique, ce seuil n'existe pas. Les élections sont validées, quand bien même 2 % seulement du corps électoral a voté. Cela donne des aberrations, avec des gens élus un jour, qui voient leur légitimité contestée dès le lendemain, ou dont la légitimité n'est reconnue que dans ce qu'on appelle la communauté. Finalement, la légitimation de ces élections se fait davantage pour l'extérieur que pour les populations impliquées. Une fois que la communauté internationale a validé les résultats, on a l'impression que c'est fini. Or je pense que le plus important c'est la façon dont les populations perçoivent les élections.

En quoi selon vous le système majoritaire est-il ou non exportable dans des pays africains ayant des cultures davantage orientées vers la recherche de consensus ?

O. S. – Une partie du malentendu porte sur la façon dont les décisions sont prises. En Afrique, les gens fonctionnent beaucoup plus sur le consensus. On ne fait pas voter. Voter signifie que la minorité se soumet au choix de la majorité, c'est le principe. Quand les décisions se prennent, on prend le temps de discuter, c'est ce qu'on appelle

la palabre, de façon à ce que même ceux qui ne sont pas d'accord retrouvent dans la décision quelque chose qui les concerne. On écoute tout le monde. En Afrique, le vote est l'exception, le consensus est la règle. Or dans tous nos instruments politiques et institutionnels, la règle, c'est le vote. Alors que se passe-t-il ? Quand il y a un vote, qu'une majorité se dégage, la minorité constate qu'elle n'est pas prise en compte, elle se sent exclue. Soit elle se révolte et prend les armes, soit elle se met en marge de la décision prise et décide de ne pas l'appliquer. Aujourd'hui, avec la décentralisation, on déplace ces processus démocratiques au niveau local, si bien que beaucoup de gens commencent à être concernés. J'ai entendu des équipes municipales me dire : « Nous avons décidé de ne plus voter pour prendre nos décisions. » J'ai répondu : « Mais comment faites-vous ? » « Nous décidons par consensus, parce que nous avons constaté qu'à chaque

NOUS DÉCIDONS PAR
CONSENSUS, [...] AU MOINS TOUT LE
MONDE SE RECONNAÎT
DANS LA DÉCISION
QUI A ÉTÉ PRISE.

fois que nous votions, il y avait des villages qui se révoltaient, qui se sentaient exclus parce que leur point de vue n'avait pas été pris en compte. Ça prend plus de temps, mais au moins tout le monde se reconnaît dans la décision qui a été prise. » Il n'y a rien de plus frustrant, rien de plus dommageable, pour un individu comme pour un groupe, que de se sentir exclu. Or le vote génère une forme d'exclusion, parce qu'il y a une majorité qui décide, et ceux qui sont considérés comme minoritaires n'ont qu'à suivre. Pour moi, la généralisation de ce mode de fonctionnement par consensus ne peut faire que du bien à tout le monde. Je crois que si les Africains ont aujourd'hui quelque chose à apporter au monde, c'est peut-être l'expérience de ce type de fonctionnement. Et je pense que si, en Afrique, nous tirons le meilleur de ces processus en y mettant du nôtre, nous pouvons contribuer à la démocratie au niveau mondial. ■



Journaliste, coauteur
du documentaire
Congo Na Biso :
La veille d'une
démocratie (2006,
Guyom Corp / La Trap'
Production)
www.guyomcorp.com

République démocratique du Congo : les armes comme voie d'accès au pouvoir

Hélène Seingier

Le 30 juillet 2006, les habitants de la République démocratique du Congo avaient rendez-vous avec l'histoire. Les élections présidentielle et législatives tant attendues par 60 millions de Congolais sont les premières, depuis plus de quarante ans, à être qualifiées de « démocratiques » par les Nations unies¹. Trente-trois candidats à la présidence et 9707 députés potentiels briguaient le suffrage des 25 millions d'électeurs.

L'écroulante majorité des 267 partis² qui fédéraient ces candidatures multiples a été créée à la dernière minute, selon des critères plus ou moins fantaisistes. Mais, dans les faits, la campagne s'est focalisée autour de quelques structures bien définies. Outre des mouvements historiques fédérés autour d'une figure charismatique³, trois partis, dont deux arrivés en tête au premier tour de la présidentielle, partagent une physionomie bien particulière : né depuis trois ans à peine, chacun a pour leader un ancien chef militaire et a été créé avec l'aide d'un pays étranger. Les origines de cet étrange attelage remontent à fin 2002 : après six années de guerre civile et régionale, l'Accord global et inclusif de Pretoria organise la « transition » de la RDC vers la démocratie. Le texte stipule notamment que les différentes parties au conflit doivent se regrouper dans un « gouvernement d'union nationale ». Ainsi se retrouvent à la tête de la nation, bien avant d'être élus, les dirigeants qui se sont disputé le pays pendant plusieurs années : Joseph Kabila et le PPRD (parti pour la reconstruction et

le développement), Azarias Ruberwa à la tête du RCD (rassemblement congolais pour la démocratie) et Jean-Pierre Bemba, meneur du MLC (mouvement de libération du Congo).

Les racines les plus profondes, celles du PPRD, remontent indirectement au Rwanda de 1996. Après le génocide des Tutsis, des centaines de milliers de réfugiés s'installent au Zaïre voisin, d'où certains réattaquent leur pays d'origine. Soucieux d'éradiquer cette menace contre son régime, le vice-Président rwandais de l'époque, Paul Kagame, décide d'attaquer l'immense pays voisin. Mais il lui faut donner à cette invasion les traits d'une révolte nationale zaïroise. Avec l'aide du Président ougandais, le Rwanda place donc à la tête du mouvement un militaire zaï-

rois peu connu à l'époque : Laurent-Désiré Kabila. En quelques mois, l'armée hétéroclite de l'ancien maquisard traverse le pays, atteint Kinshasa et arrache le pouvoir à Mobutu.

Devenu Président de ce qu'il rebaptise la « République démocratique du Congo », Laurent-Désiré Kabila est assassiné en 2001. Dans la confusion

qui suit, les décideurs du pays – et les ambassades étrangères – s'accordent pour remplacer le père par son fils. C'est ainsi que Joseph Kabila, 29 ans, chef d'état-major des forces armées congolaises depuis 1998, devient le plus jeune Président du continent. Autour du dirigeant militaire se crée précipitamment le parti politique qui le portera jusqu'à l'élection présidentielle de 2006, le parti du peuple pour la reconstruction et la démocratie.

Le RCD (rassemblement congolais pour la démocratie), autre parti au pouvoir avant le scrutin, a un lien plus direct encore avec la guerre et les pays voisins. En 1998, quelques mois après son triomphe à Kinshasa, Laurent-Désiré Kabila rompt l'alliance avec ses parrains rwandais et

PARRAINÉS PAR DES
VOISINS HOSTILES,
PORTÉS AU POUVOIR
PAR LES ARMES,
DES MOUVEMENTS
MILITAIRES SE SONT
BLANCHIS EN PASSANT
PAR LES URNES.

ougandais, poussant ses anciens alliés à quitter le pays. Presque aussitôt, Kigali et Kampala réattaquent la RDC, de nouveau sous le prétexte d'une rébellion congolaise. Ce mouvement politico-militaire est mis sur pied trois semaines après les premières incursions en territoire congolais. Après plusieurs meneurs éphémères, les parrains rwandais et angolais lui choisissent un chef : l'avocat Azarias Ruberwa. En juillet 2003, à la faveur de l'accord de Pretoria, le RCD perd son qualificatif « militaire » pour devenir simple « parti politique ». Maintenu à la tête de cette formation reconvertie, Azarias Ruberwa arrivera sixième lors du premier tour de l'élection présidentielle⁴, laissant Joseph Kabila affronter au second tour un autre des belligérants portés au pouvoir par les accords de transition : Jean-Pierre Bemba.

Cet homme d'affaires du nord du pays possède lui aussi un passé de militaire, doublé de liens avec l'extérieur du pays : en 1998, il a été choisi par l'Ouganda pour diriger le « mouvement de libération du Congo », couverture à l'intrusion de l'armée de Kampala en RDC. Frère siamois du RCD, le MLC a lui aussi troqué son statut de mouvement politico-militaire contre la noble appellation de « parti politique » en 2003, après les accords de Pretoria.

Le 6 décembre 2006 : Joseph Kabila prête serment devant la nation congolaise et en devient ainsi le premier Président démocratiquement élu depuis 1962. Dans tout le pays, les négociations

vont bon train pour finaliser les alliances politiques. Parrainés par des voisins hostiles, portés au pouvoir par les armes, des mouvements militaires se sont blanchis en passant par les urnes. Ils doivent désormais se montrer à la hauteur d'un nouveau combat : relever le défi de la démocratie. ■

1. Koffi Annan, dans un communiqué du 28 novembre 2006.

2. Liste complète sur le site de la CEI (commission électorale indépendante) : www.cei-rdc.org/parti_politique.php3

3. Comme le Palu (parti lumumbiste unifié) d'Antoine Gizenga, vice-Premier ministre de l'indépendantiste Patrice Lumumba en 1960 ou l'Udemo (union des démocrates mobutistes) fédérée autour de Nzanga Mobutu, fils de l'ancien dictateur.

4. Avec 1,70 % des voix contre 44,81 à Joseph Kabila et 20,03 % à Jean-Pierre Bemba.

LE CONGO DEPUIS 2001

16 janvier 2001.

Laurent-Désiré Kabila est assassiné par l'un de ses gardes du corps. Le lendemain, la direction du gouvernement et le haut-commandement militaire sont confiés au général-major Joseph Kabila, son fils.

Octobre 2001

– avril 2002.

Ouverture du « dialogue intercongolais » pour la réconciliation nationale, à Addis-Abeba, puis à Sun City (Afrique du Sud). Gouvernement, opposition, rebelles et société civile doivent discuter d'un futur partage du pouvoir. Le dialogue d'Addis-Abeba est un échec mais celui de Sun City débouche sur un accord partiel de partage du pouvoir, jamais appliqué.

17 décembre 2002.

Suite aux accords de paix avec le Rwanda et l'Ouganda, signature à Pretoria d'un accord

de paix. L'accord de Pretoria donne deux ans à un gouvernement de transition pour mener la RDC à des élections générales.

30 juin 2003. Nomination d'un gouvernement d'union nationale pour la transition, selon l'accord conclu à Pretoria. Les mouvements congolais anciennement soutenus par le Rwanda de l'Ouganda reçoivent un nombre important de postes, conformément à l'acte final du dialogue intercongolais, signé à Sun City le 2 avril 2003. Un Parlement de transition est installé en août.

2004. La guerre ouverte reprend sporadiquement au Kivu (région frontière avec le Rwanda) et une guerre régionale éclate en Ituri (dans le nord-est du pays). Le 1^{er} octobre, une résolution des Nations unies augmente les effectifs de la Monuc

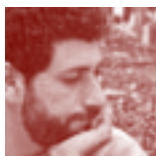
(Mission des Nations unies au Congo) et élargit son mandat.

2005. Vingt-cinq millions de cartes électorales sont distribuées dans tout le pays.

18 décembre 2005.

Les Congolais adoptent à plus de 80 % le projet de Constitution, élaboré en mai par le Parlement.

30 juillet 2006. Plusieurs fois repoussée en raison de problèmes logistiques, tenue des premières élections présidentielles et législatives démocratiques du pays depuis 1962. Joseph Kabila est investi Président à Kinshasa le 6 décembre 2006.



Chercheur libanais
en sciences politiques

Ne pas lâcher la proie pour l'ombre : une lecture des élections palestiniennes

Ziad Majed

Avant de se hasarder à analyser les répercussions des élections législatives en Palestine, il est essentiel d'appréhender la façon dont le système électoral en vigueur lors de ce suffrage traduit la représentation des forces en présence sur le terrain. Deux systèmes sont ici conjugués. Sur les 62 sièges répartis selon un système proportionnel à l'échelle nationale, 30 ont été attribués au Hamas¹, 27 au Fatah², et 9 aux autres formations, reflétant une compétition serrée entre les deux formations principales. Les 62 autres sièges sont répartis selon la règle majoritaire sur des circonscriptions réduites. Ce système a attribué 46 sièges au Hamas, 16 au Fatah et 4 aux autres formations. La vive concurrence entre le Hamas et le Fatah et l'équilibre des forces sur le terrain ont donc disparu sous l'effet d'une simplification induite par la règle majoritaire, octroyant une large victoire au Hamas.

Cette observation ne doit cependant pas nous dispenser de prendre en compte le changement de mentalité à l'œuvre en Palestine. La popularité croissante du Hamas est tangible, tout comme l'affaiblissement de la légitimité du Fatah, malgré les efforts déployés par ce mouvement pour mettre en avant le pouvoir symbolique de Yasser Arafat et présenter la candidature de Marwan Barghouti (détenu en Israël depuis 2002).

La montée en puissance du Hamas peut donc s'expliquer en partie par le retrait du Fatah. La corruption de nombreux cadres du mouvement, et son incapacité à stabiliser l'économie ont fait perdre au Fatah son pouvoir galvanisateur auprès de toute une génération. L'absence de Yasser Arafat, figure historique et symbolique, participe de cette même tendance. Enfin, les élections palestiniennes ont traduit un vote pour le changement, et notamment pour un changement de représentation

des Palestiniens à la table des négociations. Ce vote est un verdict contre l'équipe du Fatah, jugée incapable d'obtenir un minimum acceptable de droits face à la partie israélienne depuis plus de dix ans.

Les politiques menées par Israël ont également eu une incidence indéniable sur le résultat des élections palestiniennes. Le blocus militaire, la poursuite de la colonisation

dans les territoires occupés, la construction du mur de séparation sur des propriétés confisquées aux palestiniens, les assassinats de militants, sont pour beaucoup dans la menace d'effondrement économique et social qui plane sur les territoires palestiniens. Face à cette situation, une génération d'électeurs au chômage et en colère s'est mobilisée pour obtenir un changement d'autorités et de gouvernance.

Par ailleurs, la montée du Hamas s'explique aussi par les transformations internes à ce mouvement et son évolution au fil du conflit. Plus largement, la victoire du Hamas s'inscrit en cohérence avec la montée en puissance du mouvement des Frères musulmans dans les instances législatives de nombreux pays arabes (Égypte et Maroc, entre autres). Un glissement sensible s'opère au sein de nombre de ses partis représentatifs, qui

LA VICTOIRE DU
HAMAS S'INSCRIT EN
COHÉRENCE AVEC LA
MONTÉE EN PUISSANCE
DU MOUVEMENT DES
FRÈRES MUSULMANS
DANS LES INSTANCES
LÉGISLATIVES
DE NOMBREUX PAYS
ARABES.

tendent à participer de plus en plus à des « élections démocratiques » et à adopter un discours en adéquation avec les exigences de la vie politique « moderne ».

Beaucoup des déclarations qui fondent l'identité politique du Hamas vont subir le test de l'exercice du pouvoir. Le mouvement va devoir sortir des tranchées de l'opposition, qu'il occupe depuis sa création, pour exercer le pouvoir pendant une période. Sa promotion de l'islamisation de la question palestinienne, ses symboles (au premier rang desquels son drapeau vert qui apparaît plus souvent que le drapeau palestinien dans ses manifestations) sont contradictoires à bien des égards avec l'établissement d'un État démocratique, pluraliste et souverain. De la même façon, les éléments discursifs qui caractérisent les relations entre le Hamas et l'État hébreu devront être révisés, afin de rendre possible la reprise des négociations entre les deux camps.

Les prochains mois vont-ils présenter une nouveauté politique dans la région quant à la situation en Palestine et au processus de paix ? Le Hamas sera-t-il le premier mouvement arabe islamique à accéder au pouvoir par les urnes et à relever le défi de l'exercice du pouvoir avec courage et responsabilité ? Les démocraties occidentales, notamment les États-Unis, accepteront-elles de dialoguer avec des autorités islamiques élues, et reconnaîtront-elles les conséquences politiques de leur discours « démocratisant » dans le monde arabe ? Israël se résoudra-t-il à négocier une trêve et un arrêt des incursions meurtrières permettant la reprise du processus de paix,

ou continuera-t-il à accuser les élus palestiniens de terrorisme et les considérer comme des cibles légitimes de son armée ?

Les réponses à ces questions viendront tôt ou tard. D'ici là, chacun ne peut que garder à l'esprit que la situation dans les territoires palestiniens est de plus en plus inquiétante, et que la crise s'aggrave dans toute la région. ■

1. Le Hamas, « ardeur » ou « ébullition », qui est l'acronyme de « Harakat al-Muqawama al-Islamiya », ce qui signifie « Le mouvement de résistance islamique » est le plus important mouvement islamiste palestinien actuel. Il fut fondé en 1987 par cheikh Ahmed Yassine (assassiné par les Israéliens en 2004) en tant que bras politique et armé de l'organisation des « Frères musulmans » palestiniens (fondée vingt ans auparavant et « ancrée dans le social et l'humanitaire » jusqu'au début des années 1980). Le Hamas lutte pour un État palestinien sur les territoires de 1967 sans pour autant reconnaître l'État d'Israël.

2. Le Fatah est le diminutif inversé de « Harakat al tahrir al Falastini », soit « Mouvement de la libération de la Palestine ». Il fut fondé par Yasser Arafat au Koweït en 1959, et constitue la colonne vertébrale de l'OLP. Le Fatah prône un État palestinien laïque et démocratique sur tous les territoires occupés par Israël en juin 1967 avec Jérusalem-Est comme capitale, en se basant ainsi sur les résolutions onusiennes 242 et 338. Le Fatah est membre consultatif de l'Internationale socialiste.

“ Les démocraties occidentales accepteront-elles de dialoguer avec des autorités islamiques élues ? »

La religion, outil de légitimité politique ?

■ « C'est en vain qu'on cherche à remplacer Dieu. Rien ne saurait combler le vide de son abasence » : en disant ces mots, le pape Jean-Paul II affirmait avec force le rôle de la foi dans le contrat social. L'idéal républicain d'un État laïc et d'un espace public où primerait le seul usage de la Raison, fondatrice d'une religion civile, serait porteur de bien des dérives : « Une démocratie sans valeurs se transforme facilement en un totalitarisme déclaré ou sournois comme le montre l'Histoire. » Un rapide balayage de l'Histoire nous rappelle aussi que l'argument religieux a souvent été au cœur de stratégies de domination politique : la monarchie de droit divin en est un exemple. Aujourd'hui encore, dans un contexte de mondialisation et de brassage culturel croissant, on voit certains régimes trouver dans la religion la justification

d'une morale conservatrice érigée en doctrine d'État, ouvrant la voie à un contrôle parfois très poussé du social. Pourtant, l'exemple polonais nous montre qu'il faut aussi clairement distinguer la religion, comme institution, de l'argument religieux, comme variable politique. L'absence de laïcité ne doit pas nécessairement suggérer l'idée d'une connivence entre les institutions religieuses et le pouvoir

politique, quelle que soit sa nature : la religion, par ses structures, par ses ancrages territoriaux, peut aussi constituer la base d'une mobilisation autonome de la société civile. Étymologiquement, le terme religion désigne ce qui relie les hommes : dans les situations où l'État peine à entretenir le lien avec ses citoyens, les structures religieuses, peuvent-elles assurer une fonction supplétive ? Au-delà de la référence à la foi, quel peut être leur place dans l'édification d'une gouvernance démocratique ? ■

L'argument religieux a souvent
été au cœur de stratégies
de domination politique.



**Enjeux
Internationaux*

(Bruxelles) : « Mieux
comprendre pour mieux
agir », telle est la devise
de cette revue créée
en 2003 qui croise les
regards du Sud et du Nord
et rassemble journalistes
et universitaires pour
expliquer le monde
de manière décalée
et progressiste.

in « Enjeux Internationaux »* (Bruxelles), *Courrier International* n° 813, 1^{er} juin 2006.

République démocratique du Congo : quand les Églises se battent pour la démocratie

Bien que la violence continue de régner dans l'est du pays, la société civile se mobilise pour que les élections de juillet 2006 se déroulent d'une manière libre et transparente. Les religieux sont très actifs dans ce combat.

Colette Braeckman

Même si aucune voiture ne la traverse, la petite ville minière de Kamituga, à la lisière du Sud-Kivu et du Maniema, est envahie dès l'aube par le bruit : la rumeur qui monte du marché, où les gens se pressent pour acheter des articles à bas prix importés de Chine, les radios et lecteurs de cassettes à pleine puissance, la pétarade des motos rutilantes des jeunes gens fiers de faire tourner les moteurs. Et, aussi, lançant comme le rythme des sonnaillles, entêté, de l'aube au crépuscule, il y a le martèlement régulier des pilons, ces marteaux brandis par les femmes et qui remplacent les machines, depuis longtemps rouillées. Toute la journée, sept jours par semaine, les femmes de Kamituga qui ont déserté l'agriculture et fui leurs champs concassent les pierres que leur apportent les creuseurs. Elles les réduisent en de petits monticules de poussière grise, qui seront ensuite tamisés jusqu'à l'apparition de particules brillantes de cet or tant convoité. Le salaire de ces femmes ne dépasse pas 1 dollar par jour. Cependant, elles ne se plaignent pas. Elles expliquent qu'en ville, au moins, elles jouissent d'une certaine sécurité et ne risquent

pas d'être enlevées ou violées par les Interhamwe, ces Hutus rwandais qui se cachent toujours dans les forêts du Maniema. Lorsque l'on franchit la clôture de la paroisse, la rumeur de Kamituga s'apaise, faisant place à une atmosphère studieuse. À côté du bureau de l'abbé Jean-Claude, des femmes se réunissent autour de Dévote, une infirmière. Le motif de leur rencontre est à la fois simple et ambitieux : elles veulent au plus tôt apprendre à lire et à écrire, afin, nous explique Dévote, d'« être capables de remplir au mieux leur devoir électoral ». Dévote traduit volontiers les propos de ses concitoyennes : elles ne disposent pas de carte d'identité, n'ont jamais été enregistrées à l'état civil et savent que l'enregistrement comme électrices leur permettra d'avoir des papiers d'identité. Mais, surtout, ces femmes ont compris que les élections vont leur permettre pour la première fois de leur vie de choisir leurs dirigeants, et cela à tous les niveaux. Elles insistent : « Ici, dans l'Est, nous avons été occupés, exploités, pillés. Les responsables de nos malheurs sont toujours là, demain ils ►►►

►►► se présenteront au vote. Mais nous savons aussi qu'il y aura d'autres candidats, venus de la base : d'anciens syndicalistes, des patriotes, des gens qui ont incarné la résistance. Nous voulons pouvoir choisir, être capables d'être observatrices dans les bureaux de vote et empêcher les tricheries. »

Les Congolais ont une grande capacité de mobilisation

Déjà lors de l'enregistrement des électeurs, elles ont été très attentives, veillant à ce que des « non-Congolais », c'est-à-dire des étrangers infiltrés, rwandais ou burundais, ne puissent s'inscrire comme des nationaux. Et c'est avec la même attention qu'elles ont parcouru les listes des personnes enregistrées affichées à l'extérieur des bureaux. L'abbé Jean-Claude supervise à la fois l'alphabétisation des femmes et la préparation des élections, et il prête les locaux des écoles paroissiales à la commission électorale indépendante. Son optimisme est celui de la volonté : « À Kinshasa – et moins encore à l'extérieur du pays –, on ne mesure guère la capacité de mobilisation des Congolais. Les gens veulent voter, et ils se sont depuis longtemps organisés pour que ce scrutin ait lieu, y compris dans les régions

les plus lointaines... On oublie aussi que cette "auto-organisation" populaire est ancienne ; elle remonte au temps de Mobutu, qui nous avait abandonnés... » Sur le terrain, l'accord passé entre les catholiques, les protestants, les musulmans et les « Églises de réveil » – c'est-à-dire les sectes qui se multiplient dans tout le pays – est une réalité : toutes les confessions religieuses se sont entendues pour s'abstenir de faire du prosélytisme et unir leurs efforts afin de former leurs fidèles dans la perspective des élections. Un tel accord est d'une importance capitale dans ce pays où tous les citoyens, à de rares exceptions près, revendiquent une appartenance religieuse... Il est probable que cette détermination des organisations de base se maintiendra, malgré les messages contradictoires émanant des hiérarchies. En effet, le Président de la Commission électorale indépendante (CEI), l'abbé Malu Malu, fortement soutenu par la base, s'est retrouvé en froid avec la conférence épiscopale. L'enregistrement de 20 millions d'électeurs, qui s'est déroulé à travers tout le pays en dépit des difficultés logistiques et des consignes de boycott lancées par certains partis – comme l'Union démocratique pour le progrès social (UDPS) d'Étienne Tshisekedi –, démontre aussi combien, malgré la faillite de l'État congolais, maintes fois décrite, le peuple est resté debout : les simples citoyens ont préservé leur désir de former une nation, ils se sont organisés pour survivre et pour résister à l'agression étrangère et sont, dans leur très grande majorité, déterminés à se rendre aux urnes. Leur seule frustration, pour beaucoup, est de n'avoir pas pu rejoindre en temps utile les bureaux d'enregistrement. Cette capacité d'auto-organisation de la population congolaise échappe souvent, et parfois déplaît, aux représentants des Nations unies et aux équipes humanitaires, qui préfèrent avoir le sentiment de se déployer sur une table rase où tout serait à reconstruire. Sur le terrain,

“ Les gens veulent voter, et ils se sont depuis longtemps organisés pour que ce scrutin ait lieu, y compris dans les régions les plus lointaines... »

il arrive que des équipes de Médecins sans frontières (MSF), désireuses de distribuer des médicaments et de prodiguer des soins médicaux sans faire payer une population extrêmement pauvre, se heurtent au personnel de santé congolais. Les arguments sont pertinents des deux côtés : MSF avance que la politique de recouvrement du coût des soins de santé interdit l'accès des dispensaires à une grande majorité de la population, tandis que les « locaux », médecins et infirmiers, rappellent que, si les faibles structures de santé – qui datent de l'époque coloniale et des premières années du régime Mobutu – ont tenu malgré l'absence de tout soutien officiel, c'est parce que les populations locales avaient été habituées à se prendre en charge... Dans les dispensaires et les centres de santé, y compris ceux qui dépendent des institutions religieuses, il est demandé aux patients d'apporter une contribution, même symbolique, et beaucoup redoutent que l'aide étrangère, en restaurant la gratuité, fasse disparaître ces réflexes d'autosuffisance depuis longtemps enracinés. Au Congo, en effet, il y a longtemps que les citoyens ont appris à se passer de l'État : en crise économique depuis la fin des années 1970, le régime mobutiste, préoccupé par son maintien au pouvoir et par l'enrichissement de ses élites – et d'autant plus indifférent aux besoins de la population qu'aucune élection libre et démocratique ne pouvait le sanctionner –, a longtemps délégué le social aux coopérations étrangères.

Importantes collectes de fonds à l'étranger

Depuis le début des années 1990, le régime, à bout de souffle et en disgrâce sur le plan international, a été pénalisé par les Occidentaux, qui, en retirant toutes leurs coopérations directes, ont en

réalité abandonné les populations à elles-mêmes. Après la chute du régime Mobutu, les Congolais ont connu cinq années d'une guerre meurtrière puis, après les accords de paix de Sun City [en Afrique du Sud], deux années d'une transition où le secteur social fut le cadet des soucis de leurs dirigeants, promus par la force des fusils. Malgré cela, même s'ils ont parfois le sentiment

d'être abandonnés, les Congolais ont fait face à l'adversité. Partout dans le pays, dans la brousse comme dans les villes, lorsqu'on leur demande comment ça va, ils ont cette réponse à la fois claire et évasive : « Nous sommes là, ça va un peu, un peu seulement. » Traduisez : les temps sont durs mais on s'accroche, on a résisté, on espère

que cela ira mieux. Les réseaux des Églises ont également joué leur rôle, et le circuit des missions est resté intact, malgré le vieillissement des prêtres étrangers. Avec tout ce que cela signifie : les possibilités de collectes de fonds à l'étranger, les circuits invisibles permettant le transfert des capitaux, la distribution de l'aide en dehors des réseaux du pouvoir, etc. ■

IL Y A LONGTEMPS
QUE LES CITOYENS ONT
APPRIIS À SE PASSER
DE L'ÉTAT.

La Pologne, son Église, son désarroi



Sociologue
et politologue,
est directeur de
recherche au CNRS
et enseigne à l'Institut
d'études politiques
de Paris. Il travaille
sur la relation entre
politique et religion.

Patrick Michel

La spectaculaire démission, le 7 janvier 2007, de l'archevêque de Varsovie, Mgr Wielgus, convaincu d'avoir collaboré avec la police politique communiste, contraignait la Pologne – après que la mort de Jean-Paul II au printemps 2005 l'ait laissée « orpheline » – à faire son deuil du dernier mythe fondant sa « différence » : celui d'une Église *toute* résistante. La Pologne se voit donc une nouvelle fois confrontée à la nécessité d'en finir avec cette supposée « exception polonaise » que l'élection en 1978 d'un pape polonais et le rôle prêté à l'Église catholique dans l'effondrement du communisme tendaient à valider. Cette Église a permis à la société polonaise d'accoucher d'une démocratie. Le problème était d'y trouver sa place. Ce qui supposait d'abandonner toute prétention à perpétuer la centralité qui fut la sienne pendant le communisme. Or, en ne protestant pas contre l'utilisation du catholicisme comme critère d'une identité polonaise bricolée à des fins politiciennes, l'Église a tenté de compenser par un accroissement de son poids institutionnel la diminution de son influence sociale (dans les grandes villes, moins de 30 % des jeunes ont

une pratique religieuse). En intervenant dans le champ politique, l'Église a par ailleurs pris le risque du désaveu : à partir de 1993 vont se succéder des résultats électoraux contraires à ses vœux. Surtout, elle s'est exposée à devenir un instrument aux mains d'acteurs cherchant à se doter d'une définition « religieusement construite » de la nation. C'est cette veine qu'a exploitée le père Rydzyk, fondateur en 1991 de Radio Maryja. Ce groupe de presse, qui touche chaque jour plusieurs millions de personnes, diffuse une vision du monde nationaliste et ultracléricale, où le libéralisme apparaît, au même titre que le communisme et le fascisme, comme criminel.

Pour nombre d'observateurs, la victoire des frères Kaczynski aux élections de 2005 a constitué « une victoire de Radio Maryja ». Celle-ci se donne pour objectif de recatholiciser les Polonais. Ce qui passe par la disqualification des juifs et autres ex-communistes : le père Jankowski a ainsi pu affirmer que « les juifs n'ont

pas le droit de représenter la nation » sans que cela entraîne une condamnation ferme ni des politiques ni de l'Église. Il s'agit là, sur fond de malaise d'une société confrontée à la redéfinition de l'ensemble de ses repères, de réitérer la pertinence de critères présentés comme stables pour asseoir l'identité. Toute la question est dès lors de la crédibilité de cette entreprise, pour les différentes composantes d'une société *évidemment* plurielle. Et donc aussi d'un catholicisme pluralisé. Alors que durant des décennies, l'opinion du primat constituait un point de repère

CETTE ÉGLISE
A PERMIS À LA
SOCIÉTÉ POLONAISE
D'ACCOUCHER D'UNE
DÉMOCRATIE.

légitime et indiscutable pour les fidèles, 36,7 % pensent aujourd'hui, selon un sondage publié par *Wprost*, que le père Rydzyk est la voix la plus influente de l'Église et seulement 12,5 % le primat. L'analyse des évolutions politiques est inséparable d'une interrogation sur la poursuite d'un processus d'eupéanisation des mentalités, où continuerait à se dissoudre progressivement la croyance en une Pologne « élue ». Pour le primat Glemp, « il existe en Occident une certaine stratégie, une volonté d'appauvrir non seulement la Pologne mais toute l'Europe centrale, sur le plan économique et spirituel, afin de favoriser une sorte de néocolonialisme économique et de les subordonner idéologiquement »¹. En fait, maints Polonais, à commencer par les électeurs des formations populistes, de « Samoobrona » au LPR, se disent menacés par les « autres civilisations ». Au premier chef, bien évidemment, par un modèle occidental accusé de remettre en cause les valeurs d'une « tradition » polonaise. Concernant l'Union européenne, les évêques polonais n'ont ainsi eu de cesse de souligner le rôle particulier qu'aurait à y jouer la Pologne. Ils se sont appliqués à parler d'une seule voix, mais sans parvenir à dissimuler leurs divergences. Et les clivages croissants au sein d'un paysage catholique pluralisé, allant de la dénoncia-

tion par Radio Marya de « l'Europe de Sodome et Gomorrhe » au plaidoyer proeuropéen de Jean-Paul II. En affirmant vouloir promouvoir « les valeurs chrétiennes », le leader du PIS [Droit et justice], au pouvoir, Jaroslaw Kaczynski, entendait s'élever contre le « libéralisme à l'usage des riches ». Nombre d'observateurs vont jusqu'à considérer que cette référence couplée à la religion et à la nation ressortirait à la tentative de faire de la Pologne un « laboratoire de l'ordre moral »². Elle pourrait bien n'être jamais, pour une société polonaise qui s'est constituée, après 1989, sur l'épuisement de tous ses mythes organisateurs, que la nouvelle et simple expression d'un rapport au politique organisé par la disqualification et le désenchantement. L'expression d'un profond désarroi. ■

1. Jozef Glemp, « Trudny pokój », SPP Varsovie, 15 septembre 1995.

2. Frybes (M.), Michel (P.), *Après le communisme - Mythes et légendes de la Pologne contemporaine*, Bayard Éditions, Paris, 1996, 287 p. Voir également Michel (P.) (ed.), *Europe centrale, la mélancolie du réel*, Autrement, Paris, 2004, 144 p.

“ L'analyse des évolutions politiques est inséparable d'une interrogation sur la poursuite d'un processus d'eupéanisation des mentalités. »

Quelle gouvernance pour la Malaisie : Coran ou constitution laïque ?



Professeur associé à l'université internationale francophone d'Alexandrie au département de la gestion de l'environnement, expert auprès de l'OMS. Ses activités d'enseignant et de chercheur portent notamment sur la chimie de l'environnement. Il est secrétaire du bureau associatif de l'IRG.

Mohamed Larbi Bouguerra

Les spots vantant la Malaisie que diffusent à l'envi CNN ou El Jazeera montrent, dans un cadre paradisiaque, des danses folkloriques, des plats délicieux et des femmes dans de superbes costumes traditionnels. À l'arrivée, on est surpris de voir autant de Malaises voilées et autant de publications vantant les « valeurs morales » ou le commerce des produits halal. La surprise grandit quand on entend le Premier ministre Badawi déclarer que la nation malaise n'a que faire du « concept occidental de la liberté de la presse » et que les interdictions des revues comme *Newsweek* – qui a publié une image du prophète Mohamed – ou la censure à la télévision deviennent de plus en plus fréquentes. Ainsi, une série télévisée américaine a été déprogrammée en raison de ses scènes de sexe et de « promiscuité entre jeunes ». Par-dessus tout, un débat secoue l'élite à propos de l'introduction de la charia dans la Constitution – que certains cercles du pouvoir encouragent – et, dans le même temps, un spot gouvernemental à la télévision mélange les images des leaders du parti islamiste malais (PAS) avec celles de femmes afghanes tuées par les talibans.

Les insinuations de certains impliquant le pays dans les attentats du 11 septembre, la lutte féroce qui a opposé l'ancien Premier ministre Mahatir Mohamed à son dauphin, le ministre des Finances Anwar Ibrahim – jeté en prison sous prétexte

d'homosexualité¹ – les accusations de corruption et de népotisme lancées contre l'actuel Premier ministre expliquent-elles les remous actuels autour de la Constitution et cette islamisation rampante ?

Au xv^e siècle, sous l'influence de l'amiral chinois Zheng He, de confession musulmane, les rois de Malacca se convertissaient à l'islam qui s'étendit rapidement à toute la Malaisie. À travers les mutations politiques successives, la nouvelle foi s'intégra aux usages locaux et l'on vit parfois des sultanes régner. Mais comme les Européens cherchaient à concurrencer les marchands arabes et qu'ils étaient à la recherche des épices et de l'étain, de fortes rivalités opposèrent les pouvoirs locaux désireux de reprendre le contrôle de Malacca aux Portugais et de limiter l'influence de la Compagnie des Indes orientales. Mais le traité de Londres de 1824 provoquera la fracture du monde malais entre les futures Malaisie et Indonésie.

Du fait du refus des sultans malais d'autoriser leurs sujets à travailler pour les Anglais, ces derniers vont recourir à l'immigration de main-d'œuvre chinoise d'abord puis indienne ensuite. À l'indépendance, en 1957, la minorité chinoise détenait les clés de l'économie du pays face à une majorité malaise pauvre. Depuis, le problème majeur du pays est l'équilibre entre ses composantes ethniques. L'UMNO (United Malay National Organisation) qui fédère l'ensemble des partis malais (chinois et indiens compris) s'est déclarée dès 1955 « Alliance » face à la montée des tensions ethniques. La Nouvelle politique économique (NEP) lancée par le gouvernement en 1970, avait pour objectif, sur vingt ans, d'élever de façon significative l'actionnariat des *Bumiputera*

(« les fils du sol », c'est-à-dire les Malais de souche), de garder pratiquement en l'état celui des autres Malaisiens et de réduire celui des étrangers. Cette politique a été depuis indéfiniment reconduite, accordant, de plus, une discrimination positive aux Malais. Le gouvernement de Mahatir Mohamed s'est employé à résoudre la question ethnique en pariant sur un développement économique d'envergure s'appuyant sur un mélange de censure, de pressions et d'emprisonnement pour s'assurer la docilité de la population – et traitant de manière atroce la main-d'œuvre immigrée – et des médias et donnant l'illusion que les libertés fondamentales étaient respectées. Il a ainsi institué l'ISA (Internal Security Act), loi permettant la détention indéterminée et sans jugement de quiconque est soupçonné par la police d'atteinte à la sécurité nationale.

Dans les faits cependant, le Premier ministre Badawi a instauré un climat plus libéral que son mentor. Mais, de plus en plus, des voix s'élèvent – y compris au gouvernement – pour que le Coran régisse le pays et non la Constitution. En fait, une islamisation rampante est à l'œuvre. Les militants des droits de l'homme, les Malaisiens indiens et surtout chinois pressent l'UMNO d'accorder les mêmes droits à tous les citoyens, indépendamment de leur couleur de peau ou de leur foi tout comme

DES VOIX S'ÉLÈVENT
– Y COMPRIS AU
GOUVERNEMENT – POUR
QUE LE CORAN RÉGISSE
LE PAYS ET NON LA
CONSTITUTION.

le théologien malais Anis Ahmed qui affirme que l'islam appelle les autres religions à le rejoindre et à coopérer pour l'établissement de la vertu (*ma'ruf*) et qui soutient qu'en islam, l'égalité est un article de foi et n'est subordonnée à aucune condition préalable.

Pour toute réponse, le gouvernement Badawi prône l'« *Islam Hadari* » (l'islam de la civilisation), interprétation moderniste de la religion qui met l'accent sur la modération, la technologie et la compétitivité économique. Mais, peut-on atteindre les buts que se donne le gouvernement en l'absence de libertés, quand l'opinion est muselée et que les autorisations de journaux sont renouvelées annuellement ? Du reste, le discours de Badawi est rejeté par certains leaders musulmans qui prônent une interprétation littérale du Coran et ne jurent que par El Ghazali (1058-1111) l'un des plus grands penseurs de l'Islam certes, mais dont la doctrine conservatrice a

été critiquée tant par Averroès (1126-1198) – qui professe que « Dieu commande la recherche de la vérité par la Science » que par les soufis, adeptes d'une interprétation allégorique du Livre saint. Le grand soufi qu'est le philosophe andalou Ibn Arabi (1165-1241) admettait quant à lui l'équivalence de toutes les croyances religieuses et adhérerait par-dessus tout à la religion de l'Amour.

Quelle meilleure gouvernance souhaiter à la Malaisie l'année où elle fête le cinquantième anniversaire de son indépendance ? ■

1. Défendu cependant par le journal islamiste *Haraka* qui sera harcelé par Mahatir.

Quelles légitimités de substitution quand l'État se désagrège ?

■ Dans les sociétés démocratiques modernes, la gouvernance légitime est intimement liée à la notion d'État de droit : la pratique légitime est celle qui trouve ses origines dans ces conventions qui sont le contrat social, garantissant notamment ce que le peuple souverain est en droit d'attendre de l'État. La légitimité, comme on le voit, est fortement dépendante de la capacité de l'État à garantir effectivement les droits de ses citoyens sur l'ensemble de son territoire. Mais est-ce seulement cela ? La capacité d'action de nombreux États est aujourd'hui considérablement affaiblie. En Colombie par exemple, l'État, mis à mal par la guérilla, les milices paramilitaires, et la généralisation de la délinquance, ne parvient plus à assurer la sécurité de tous ses citoyens. Quel sens donner à la notion de légitimité dès lors que l'État ne parvient pas à affirmer autorité et protection sur l'ensemble de son ter-

ritoire ? L'analyse des exemples libanais et colombien ici choisie entend questionner la possibilité de légitimités de substitution, qui ne trouveraient pas nécessairement leur ancrage dans l'État de droit. L'exemple du Hezbollah nous montre qu'en fournissant aux citoyens différentes prestations que l'État n'est plus en mesure d'assurer, certaines initiatives privées, pourtant en marge de la légalité, par-

viennent à proposer une véritable alternative au modèle étatique. Ces acteurs sont certes indispensables à la survie de certaines populations, mais peut-on parler de légitimité quand les prestations ainsi proposées se nourrissent de motivations ambiguës, peu conformes au contrat social original ? La légitimité est-elle pure capacité ? Peut-elle se fonder sur l'existence d'un échange matériel immédiat entre différents acteurs ? Ainsi entendue, ne devient-elle pas synonyme d'exploitation, et de régression vers un contrat de type « hobbesien », où la paix civile procède d'une forme de chantage ? ■

**La légitimité est-elle pure capacité ?
Peut-elle se fonder sur l'existence
d'un échange matériel immédiat
entre différents acteurs ?**

Le visage « social » du Hezbollah au cœur d'une stratégie de mobilisation populaire

Martin Vielajus

Le traitement médiatique des groupes islamiques, et notamment du célèbre Hezbollah (« parti de Dieu ») libanais est généralement caractérisé par une vision d'extrémisme et de violence, et ne présentant leur accès au pouvoir que comme le résultat d'une manipulation politique. Or une partie de ce qui fait aujourd'hui la légitimité de tels groupes vis-à-vis d'une fraction croissante de la population est de nature différente : c'est l'émergence d'un « Jihad social », qui est en quelque sorte le revers de l'idéal du Jihad guerrier. L'un des visages des groupes islamiques libanais est aujourd'hui celui de l'ONG de proximité, déployant auprès des populations une panoplie large de services (soins de santé, éducation, approvisionnement en eau potable, ramassage des ordures etc), dans des régions dans lesquelles l'État est largement défaillant.

L'accaparement de la légitimité et de l'autorité de l'État par des acteurs non étatiques peut être facilement observé dans la banlieue sud de Beyrouth, dont la population majoritairement pauvre et chiite, a connu une véritable explosion démographique depuis une vingtaine d'années. La relative absence de l'État libanais dans la mise en place de nouveaux projets urbains dans ces quartiers, ainsi que dans la fourniture de servi-

C'EST L'ÉMERGENCE
D'UN « JIHAD SOCIAL »,
QUI EST EN QUELQUE
SORTE LE REVERS DE
L'IDÉAL DU JIHAD
GUERRIER.

ces, permet à ces acteurs de mettre en place et d'assurer des services dans certains domaines. L'exemple de l'Organisation des sœurs bénévoles est particulièrement illustratif du succès à la fois opérationnel et idéologique que peuvent connaître ces organisations lorsqu'elles se livrent à de telles opérations de substitution. Ses mots d'ordres pourraient être : décentralisation et accessibilité. Les sœurs sont recrutées sur la base de leur croyance dans l'idéologie du Hezbollah, mais aussi sur le fait qu'elles résident dans les quartiers où doit être menée l'action sociale. Celles-ci peuvent ainsi identifier avec précision les besoins des populations et entretenir avec elles une relation quotidienne. Dans ces dialogues journaliers, les sœurs mêlent l'assistance aux familles et l'information sur les activités du Hezbollah. L'organisation joue de fait un rôle fondamental de mobilisation au niveau local, et de « construction d'une société de résistance »¹. Le discours transmis au sein de ces communautés tente en effet de faire passer des populations défavorisées du statut de « victime des politiques discriminatoires de l'État » à celui de « résistant ». De fait, le choix du Hezbollah est aujourd'hui d'ignorer l'État et de proposer une alternative au modèle national libanais en place. ►►►



Martin Vielajus est diplômé du master de carrières internationales de l'Institut d'Études Politiques de Paris. Son champ d'étude porte principalement sur les formes et modes d'action de la société civile, ainsi que sur les perceptions des critères de gouvernance dans les politiques de coopération. L'approche interculturelle de l'IRG fait suite, par ailleurs, à ses expériences au sein de l'UNESCO et de diverses institutions culturelles.

►►► En dehors de la prestation de services de proximité, plusieurs organisations affiliées au Hezbollah devancent également largement l'État dans la reconstruction des infrastructures détruites lors des conflits, ainsi que dans des opérations nationales de secours lors de catastrophes naturelles.

À l'évidence, cette relation « incestueuse » entre action politique, idéologique et religieuse et action sociale et humanitaire est largement problématique aux yeux de l'observateur occidental. Elle pose bien sûr la question du rôle véritable de ce type d'action sociale et de son instrumentalisation dans une stratégie plus large de captation de la légitimité populaire au profit d'un groupe spécifique. Elle pose également la question des populations bénéficiaires de cette aide. Quelle assistance apporte-t-on aux individus extérieurs à l'*Umma* musulmane chiite (majoritaire dans les régions du Sud), ou même aux musulmans qui ne feraient pas preuve d'assez de piété ? Quelle assistance pour les individus n'affichant pas assez d'engagement pour la cause de ces organisations islamiques ? Si le discours de ces ONG est double à ce sujet, l'attitude des populations semble quant à elle assez significative : en allant visiter les familles assistées pour évaluer leur situation, des responsables d'une ONG islamique libanaise rapportent que les femmes courent parfois mettre leur foulard afin de bien montrer qu'elles sont pieuses, en espérant de ce fait être mieux aidées².

Les récents événements libanais illustrent à quel point le Hezbollah a su capter la légitimité populaire dans certaines régions du pays et comment l'État central, déjà très affaibli, peut avoir les plus grandes difficultés à imposer à sa population des options politiques différentes. À l'inverse, d'autres mouvements islamiques, comme le

Amal, qui n'ont pas fait le pari de l'action sociale comme outil central de mobilisation populaire, ont connu un impact bien moindre et ont été largement remis en cause par les autorités au début des années 1990.

Comment traiter de fait ces relais sociaux de l'action islamique ? S'il peuvent apparaître comme des menaces pour la légitimité de l'État et comme un obstacle à son effort pour étendre sa souveraineté à tout le territoire, s'ils sont à l'évidence des instruments politiques largement ambigus, ils n'en constituent pas moins des acteurs indispensables à la survie des populations dans certaines régions. Autour du Hezbollah gravitent des écoles, des cliniques, des organisations caritatives dont les liens formels avec le « parti de Dieu » sont bien flous, mais dont la fermeture ne serait que bien difficilement compensée par d'autres services au niveau local. La remise en cause de cette nébuleuse islamique comme outil de redistribution au niveau local ne peut être envisagée que si l'État se donne les moyens d'offrir aux populations de ces régions une véritable alternative, ou d'assurer une tutelle croissante sur les activités sociales de ces nouveaux acteurs de la scène publique libanaise. ■

1. Expression de Mona Fawwaz, voir : Fawwaz (M.), « Action et Idéologie dans les Services : ONG islamiques dans la banlieue sud de Beyrouth », in Ben Néfissa (S.) et alii, (eds.), *ONG et gouvernance dans le monde arabe*, Paris, Karthala/CEDEJ, 2004.

2. Anecdote rapportée par Abdel-Rahman Ghandour, conseiller des Nations unies, dans le journal *Libération* (28 septembre 2002).



in An Nahar*, *Courrier International* n° 825, 24 août 2006.

« C'est la culture du Hezbollah qu'il faut changer ! »

... estiment deux chercheurs libanais. Il faut certes désarmer le parti de Dieu. Mais il faut avant tout combattre son idéologie djihadiste inspirée par l'Iran et incompatible avec l'État de droit, estiment deux chercheurs libanais.

Dalia Ebeid et Michel Doueyhi

Le concept d'un État hezbollahi s'est installé dans le subconscient de la majorité chiite [au Liban]. Cela paraît évident, à voir le comportement des réfugiés victimes de l'agression israélienne fuyant le Sud en direction de zones moins exposées, notamment Beyrouth ou la montagne libanaise. Comme dans toute guerre, ces réfugiés laissent derrière eux biens, souvenirs et êtres chers. Ce qu'ils ont eu à cœur d'emporter, en revanche, c'est le drapeau jaune de leur « État » [le drapeau du Hezbollah] et les portraits de leur chef révolutionnaire et islamiste [Hassan Nasrallah], celui que ses inconditionnels comparent à Che Guevara, le symbole le plus populaire de l'anti-impérialisme au xx^e siècle. Pareils comportements illustrent on ne peut mieux les efforts consentis par le Hezbollah à partir de 1985 pour investir le tissu social des populations chiites, pauvres et laissées pour compte. Parallèlement se sont développés au sein de ces quartiers goût du secret, méfiance et espionnage. Aujourd'hui, cette société s'est dans son ensemble laissée convertir à l'idée d'un État islamique dont la frontière avec le reste du Liban serait cette ligne bleue imaginaire qui a fait bar-

AUJOURD'HUI, CETTE SOCIÉTÉ S'EST DANS SON ENSEMBLE LAISSÉE CONVERTIR À L'IDÉE D'UN ÉTAT ISLAMIQUE.

rage à l'intégration des chiites dans l'État libanais et leur acceptation des lois de la République, malgré la signature des accords de Taëf¹ et la fin des accusations infamantes qui ont pesé historiquement sur la communauté chiite [jadis mal représentée dans les rouages de l'État libanais]. Il apparaît, compte tenu de ces réalités, que les armes détenues par le Hezbollah ne constituent pas la seule difficulté que doit résoudre le Liban dans son effort pour étendre sa souveraineté à tout son territoire et garantir son indépendance. Face à cette entreprise se dresse une organisation inspirée de la révolution islamique iranienne et dont la culture est fondamentalement liée à une doctrine religieuse qui compte parmi ses préceptes fondamentaux le *djihad* et l'usage des armes. Le Hezbollah a exploité la misère dont souffrent les populations [du Sud-Liban] pour convertir à ses thèses la jeunesse chiite et produire une génération de candidats au martyre. Cette culture étrangère à la société libanaise œuvre à l'encontre de tous les efforts menés historiquement pour « libaniser » les chiites et les intégrer à la communauté nationale avec toutes ses composantes et pour les amener à accepter les institu- ►►►



An Nahar

« Le Jour » a été fondé en 1933. Au fil des ans, il est devenu le quotidien libanais de référence. Modéré et libéral, il est lu par l'intelligentsia libanaise.

►►► tions démocratiques d'un État de droit. De là apparaissent l'importance et l'urgence d'ouvrir le débat sur la manière d'amener la communauté chiite à entendre raison. Pour parvenir à établir sa souveraineté sur ces territoires, l'État doit prioritairement assumer son rôle dans la reconstruction de ce qui a été détruit et ne plus laisser cette responsabilité, comme c'est le cas actuellement, aux organismes du « *djihad* de la construction », dépendants du Hezbollah. Pareille décision serait un premier pas qui devrait aboutir à ce que l'État prenne sous son autorité tous les services sociaux et de développement jusqu'ici assurés par le Hezbollah. Pour réussir cette étape, la première mesure à entreprendre est de faire en sorte que l'État, *via* un déploiement de l'armée légitime sur tout le territoire, soit le détenteur exclusif de tout armement présent sur le sol libanais.

Le choix des islamistes est d'ignorer l'État et sa souveraineté

Quant à l'armement détenu par le Hezbollah, il conviendrait de considérer avec réserve une des solutions préconisées, à savoir l'intégration des forces de l'organisation au sein de l'armée et de la police nationales. Du moins tant que cette organisation reste tributaire des régimes iranien et syrien. Sans oublier que les convictions des combattants du Hezbollah ne vont certainement pas changer du jour au lendemain pour se conformer à celles de l'armée libanaise. Intégrer le Hezbollah à l'armée libanaise après la fin de

l'agression israélienne comporte le risque de voir se créer des cellules irano-syriennes au sein de la plus importante institution libanaise et d'assister un jour à un putsch qui renverserait le gouvernement libanais. Parallèlement à ces différents

projets, et condition importante pour qu'ils puissent être menés à bien, il est indispensable que le gouvernement œuvre à rétablir la confiance dans les institutions et mène campagne pour réconcilier l'individu avec l'État. Pour finir, il paraît évident, à travers les discours répétés de Hassan Nasrallah, qui considère que les

raids israéliens sont dirigés contre les enfants de Mahomet, d'Ali, de Hassan et de Hussein [le Prophète et les figures religieuses du chiisme] et que la guerre durera – « que les Libanais le veuillent ou non » –, que le choix du Hezbollah est d'ignorer l'État et de refuser le principe que la souveraineté est celle du peuple libanais tout entier. La question est de savoir si les Libanais, et les chiites en particulier, accepteront de rester otages de telles prises de position. Et si le gouvernement libanais acceptera que les familles chiites demeurent dans la prison économique et sociale du Hezbollah. ■

IL EST INDISPENSABLE
QUE LE GOUVERNEMENT
ŒUVRE À RÉTABLIR
LA CONFIANCE DANS
LES INSTITUTIONS ET
MÈNE CAMPAGNE POUR
RÉCONCILIER L'INDIVIDU
AVEC L'ÉTAT.

1. Accords signés en 1989 en Arabie Saoudite par tous les dirigeants libanais, qui ont mis fin à la guerre civile au Liban et accordé plus de pouvoirs aux communautés musulmanes, majoritaires dans le pays.

La loi « justice et paix » : débat sur la légitimité de l'action armée en Colombie

Ingrid Bolivar et Claire Launay

Depuis 2003, on assiste en Colombie à l'élaboration progressive d'une loi qui devrait faciliter la négociation politique avec les groupes armés et conduire à leur réinsertion dans la société. Cette loi intitulée « justice et paix » (loi n° 976 de 2005) a été votée par le Congrès colombien en 2005 et approuvée par la Cour constitutionnelle en juin 2006. La rédaction de cette loi a suscité un réel débat politique et social quant aux critères qui légitiment l'action politique et armée dans le pays. Ceci contraste avec la conception traditionnelle de la légitimité qui résulterait de processus démocratiques et légaux. À partir du débat sur la loi « justice et paix », nous analysons ici l'origine de la légitimité accordée aux acteurs armés en Colombie.

La loi a été discutée au sein d'espaces sociaux et politiques variés. Elle a été soumise à débat lors de nombreuses séances plénières du Sénat et de la Chambre des députés, examinée par des organisations sociales et des universitaires. En ce sens, la formulation de la loi a suivi la procédure démocratique. Cependant, cette même loi a suscité une opposition de la part de différents acteurs. Certains considèrent que celle-ci méprise les victimes et favorise les acteurs armés. Ils insistent pour que la loi prévoie des peines beaucoup plus sévères pour sanctionner les crimes commis. D'autres opposants à la loi estiment que les organisations armées accusées ne sont ni subversives ni révolutionnaires, qu'elles ont été créées pour

restaurer l'ordre et que donc, elle ne doivent pas être traitées comme des délinquants politiques. D'autre part, les représentants des organisations armées appelées Autodéfenses Unies de Colombie (AUC) qui négocient avec le gouvernement signalent que la défense de la propriété, des familles et des communautés régionales constitue en soi une action politique. Ils affirment également jouir d'une grande légitimité dans les régions. Aussi, cette légitimité devrait selon eux exclure toute possibilité d'emprisonnement.

La recherche universitaire et sociale sur le développement de la guerre en Colombie a démontré la coexistence de plusieurs critères de légitimité dans le soutien social aux AUC. Celles-ci

maintiennent en effet une relation étroite avec les élites et les réseaux de pouvoir établis dans les différentes municipalités. Même s'il s'agit de groupes très différents selon la région et qu'ils n'ont pas de mandat, les groupes des AUC comptent en général sur le soutien des « notables locaux », des fondateurs ou de ceux

qu'on a coutume d'appeler les « leaders naturels » des régions. Autrement dit, les Autodéfenses sont légitimées par ceux qui traditionnellement ont exercé le pouvoir social et politique dans la région. Dans ce cas alors, la légitimité des AUC provient de la tradition et de l'ordre. Ces groupes armés ont également réussi à construire leur légitimité grâce au soutien des acteurs économiques. De fait, ceux-ci apprécient dans différentes régions que les AUC aient su imposer des normes de « contrôle » du commerce et des diverses activités économiques. Certes, elles reçoivent un dédommagement mais on leur « reconnaît » le fait d'avoir organisé et développé la vie économique. Enfin, les AUC renforcent leur légiti- ►►►

CECI CONTRASTE
AVEC LA CONCEPTION
TRADITIONNELLE
DE LA LÉGITIMITÉ
QUI RÉSULTERAIT
DE PROCESSUS
DÉMOCRATIQUES
ET LÉGAUX.



Ingrid Bolivar.
Professeur en
sciences politiques
à l'université Los
Andes, Bogotá,
Colombie.



Claire Launay
Coordinatrice
du projet
« gouvernance et
civilité en Colombie »
au CINEP (Centre
de recherche
et d'éducation
populaire), Bogotá,
Colombie.

►►► mité grâce à la sécurité qu'elles garantissent aux secteurs ruraux et urbains menacés par la guérilla ou la délinquance commune. Notons que les méthodes utilisées par les Autodéfenses vont du rappel à l'ordre, de la menace jusqu'à l'usage de la violence physique. Néanmoins, cet usage de la violence est perçu par différents groupes de population comme nécessaire ou comme un moindre mal. La discussion sur la loi « justice et paix » en Colombie renvoie à un débat sur les formes de légitimités des acteurs armés. La loi

a suivi les procédures légales mais elle se heurte aux critiques de ceux qui fondent la légitimité sur l'application de la norme ou des principes fondamentaux comme celui de la justice. D'autre part, au-delà de la norme et des principes, la légitimité est également fondée sur le respect de l'ordre et la tradition, ainsi que des offres concrètes de sécurité et de protection de certains groupes. Peu importe que soient utilisés les moyens démocratiques ou l'usage de la violence. ■

À propos des causes structurelles : le problème de l'État en Colombie



Directeur de l'École
de la paix, Grenoble

Richard Pétris

L'observation de la situation en Colombie montre que l'explication des désordres du monde par le terrorisme a ses limites. Il paraît en effet essentiel de connaître les raisons profondes qui donnent à la violence le statut de quasi-tradition dans ce pays : on pourrait même parler de « culture de la violence ». Parmi ces raisons, la Colombie a un problème avec son État. Comment tente-t-elle aujourd'hui de le résoudre ?

Dès ses origines précolombiennes, la Colombie s'est caractérisée par un éparpillement de groupes indiens aux relations difficiles : l'absence d'une structure centralisatrice la distinguait notamment des empires inca plus au sud, ou aztèque plus au nord. Aujourd'hui encore, l'image que donne ce pays est bien celle d'un « État inachevé », pour reprendre l'expression utilisée par certains historiens. Le gouvernement peine à affirmer son pouvoir, concurrencé par les cartels de la drogue, les stratégies mises en œuvre par les possédants pour défendre leurs privilèges – stratégies qui ont donné naissance aux groupes paramilitaires – et la contestation qu'incarnent les guérillas. Quelques « aperçus » peuvent donner la mesure de cette absence d'État.

Ainsi, un pilote d'hélicoptère français, retenu pendant 102 jours par la guérilla des FARC il y a

quelques années et qui déclarait, lors de sa libération : « On n'aurait jamais imaginé que le gouvernement ne contrôlait pas un axe aussi important que le fleuve Patia. Dans cette région de la côte pacifique, l'armée n'entre pas, elle survole juste les forêts en hélico, canarde un peu et puis s'en va. Les narcotrafiquants et les guérilleros sont chez eux. Maintenant j'ai compris l'étendue du problème colombien. » De même, à l'occasion de l'anniversaire des vingt-cinq ans de présence de la fondation allemande Friedrich Ebert en Colombie, son directeur soulignait que ce pays « n'est pas un pays pauvre », qu'une « part insuffisante de ses énormes ressources est consacrée au social » et que l'accent devrait être mis sur « la création d'institutions fortes qui, si elles sont coûteuses, peuvent contribuer à l'amélioration de la situation sociale ». De même, dans le cadre du débat sur la démobilisation des groupes paramilitaires qui agite actuellement le pays, un jésuite, ancien responsable d'un centre de recherche et d'éducation populaire à Bogota, commentait : « La question qui se pose est la suivante : quelle chance l'opposition a-t-elle de faire de la politique dans ces régions quand un des acteurs politiques s'appuie sur un acteur armé ? » Et un de ses confrères d'ajouter : « Lorsque ce sont les victimes qui organisent la réconciliation, c'est le monde à l'envers ! ».

La politique dite de « sécurité démocratique » du Président Uribe vise clairement le renforcement de l'autorité de l'État. Cela se traduit

notamment par un pouvoir et des moyens accrus donnés aux forces de sécurité, armée et police : il en résulte une plus grande mobilité et une amélioration de leur efficacité, sensible sur le terrain, et qui explique en bonne part la popularité du Président. Cela se traduit également par un contrôle plus serré des libertés publiques, qui peut faire craindre pour les droits de l'homme : le gouvernement a ainsi abondamment recours aux services d'un réseau d'« informateurs » qui pratiquent la délation. Leurs interventions provoquent de nombreux incidents et encouragent les éliminations physiques extrajudiciaires dont se rendent responsables des groupes paramilitaires. Ainsi, ces pratiques ont pour effet induit de contribuer à la « paramilitarisation » du pays. Le renforcement du contrôle de l'État s'est aussi exprimé dans la remise en cause des règles constitutionnelles établies par le texte de 1991, que l'on peut objectivement juger moderne et innovant en matière de participation des citoyens mais qui est mal appliqué en réalité. Le fait marquant a été la réforme réalisée par le titulaire actuel du pouvoir pour rendre possible sa propre réélection.

Ces mesures, si elles peuvent paraître en partie nécessaires et justifiées – le mandat présidentiel, unique, était limité à quatre ans –, sont considérées par de nombreux observateurs comme insuffisantes pour mettre un terme au conflit : « Ce n'est pas uniquement par des moyens militaires que l'on y arrivera ! » entend-on dire. Lors du lancement, à Bogota, d'un forum sur un programme gouvernemental d'éducation à la citoyenneté, l'ancien maire de Palerme, en Sicile, avait même fait sensation en recourant, devant le

Président Uribe, à la métaphore de la « voiture sicilienne » pour souligner que la paix comme la démocratie ne peuvent s'appuyer uniquement sur « la roue de la répression » mais aussi sur celle de « la justice sociale ». De fait, on se trouve manifestement devant un problème de gouvernance globale qui est venu s'ajouter à celui du rapport au pouvoir – quelle qu'en soit la forme – dans ce pays. Des mesures restent à prendre pour organiser le pays, qui vont de la constitution d'une administration et d'une fonction publique à la hauteur de potentialités matérielles et humaines exceptionnelles, à la transformation des mentalités des élites pour mettre fin à la confiscation du pouvoir par les possédants. Les défis d'aujourd'hui, aussi graves que le narcotrafic, requièrent un effort d'imagination pour que soit trouvée une voie entre répression pure et légalisation. Il faut remplacer la guerre par la politique : c'est

LA POLITIQUE DITE
DE « SÉCURITÉ
DÉMOCRATIQUE » DU
PRÉSIDENT URIBE
VISE CLAIREMENT LE
RENFORCEMENT DE
L'AUTORITÉ DE L'ÉTAT.

ce que recommandait en 2003 le Rapport national sur le développement humain réalisé par le Programme des nations unies pour le développement.

C'est donc bien d'un effort de changement de la société colombienne en profondeur qu'il s'agit. Il incombe d'abord à l'État, dans tous les sens du terme, d'assumer sa part de responsabilité. Plus largement c'est une véritable éducation à la responsabilité à l'échelle du pays qui est nécessaire. Mais dans le monde globalisé d'aujourd'hui, celle-ci ne peut aller sans un travail concomitant d'éducation à la coresponsabilité internationale, qui, par définition, ne doit pas se limiter à la seule Colombie. ■

Quelle légitimité pour les acteurs extérieurs en situation de crise et de conflit ?

■ Au début du mois de janvier 2007, le quotidien britannique *The Daily Telegraph* faisait état de cas de viols par des Casques bleus au Sud-Soudan. Les autorités de Khartoum auraient accumulé un certain nombre de preuves, témoignages et enregistrements vidéos. Sans mettre en cause la véracité des faits mis en cause – c'est à la justice de l'établir – on peut se demander si ces accusations ne s'insèrent pas dans une opération de communication visant à porter le discrédit sur les forces de maintien de la paix : en effet, elles coïncident avec un regain de pressions exercées par les Nations unies sur le régime soudanais pour que soit déployée une nouvelle force multinationale, dans l'ouest du pays. Cet exemple nous rappelle combien la légitimité d'une intervention extérieure – même multinationale – sur le territoire d'un État souverain, n'est

**La légitimité d'une intervention
extérieure – même multinationale –
sur le territoire d'un État souverain,
n'est jamais chose acquise.**

jamais chose acquise. On se souvient que les personnels de plusieurs organisations non-gouvernementales – bénéficiant pourtant d'un certain capital de sympathie – ont déjà fait l'objet d'accusations similaires. On se souvient aussi du lynchage de soldats américains dans les rues de Mogadiscio, en 1993, ou encore de ces quatre hommes, employés

par la société militaire privée américaine Blackwater, fusillés, pendus, brûlés puis démembrés par la foule à Falloujah en 2004. Les modalités d'intervention sont importantes, mais en situation de conflit, n'importe quel acteur peut devenir la cible et l'objet d'une exaspération engendrée par des années de violence : l'étranger, loin d'être vu comme le libérateur, reste aussi dans bien des cas l'intrus. Situation d'autant plus complexe que la gestion des crises multiplie les occasions de contact avec les populations locales. Dès lors, l'enjeu est double : il s'agit, certes, de convaincre les autorités et populations locales du bien-fondé d'une intervention extérieure, mais aussi d'assurer la sécurité de ces intervenants extérieurs dans un environnement qui leur est bien souvent hostile. Car dans un contexte d'hypersensibilité des opinions occidentales à l'emploi de la force, c'est la légitimité de l'intervention qui pourrait venir à faire défaut. L'investissement du champ de pratiques humanitaires serait-il gage d'une meilleure réception des interventions extérieures ? ■

Les interventions internationales : concurrences et convergences des modes de coopération militaires/humanitaires

Yann Braem

L'élan de solidarité internationale que l'on a pu constater à la suite de la catastrophe des tsunamis en décembre 2004 a mis en scène plusieurs acteurs désormais bien connus de l'aide humanitaire. Révélant pour certains l'existence d'une communauté humaine solidaire, la mobilisation fut le fait d'individus, des diplomates, des armées et des organisations non-gouvernementales (ONG), mais peut-être également de la communauté nationale.

Cet épisode récent nous montre à quel point la projection des armées et l'envoi de volontaires humanitaires à l'autre bout de la planète mobilise une représentation de la nation, voulue généreuse et puissante. Bénéficiant d'une légitimité importante au sein des publics occidentaux, l'humanitaire sert depuis quelques années à justifier des interventions militaires. Pourtant, les dynamiques à l'œuvre sont plus profondes, car on ne conçoit désormais plus que des interventions militaires se déroulent sans coordination avec les acteurs humanitaires. D'un autre côté, les États qui financent de manière majoritaire l'aide humanitaire ont accru par divers moyens le contrôle sur la manière dont leurs fonds étaient dépensés par les agences humanitaires des Nations unies ou les ONG.

On peut observer que la convergence entre les organisations humanitaires et les armées a aujourd'hui atteint un point paroxystique aux États-Unis, et notamment en Irak. Les activités des ONG sont financées et étroitement encadrées par le Pentagone, et l'humanitaire est conçu par l'administration comme un relais de sa politique extérieure. D'une part, ces liens sont institutionnalisés à tous les niveaux d'intervention, qu'il s'agisse du niveau politico-stratégique de la coordination entre les ministères sous l'autorité directe du National Security Council ; ou de la coordination sur le terrain entre les équipes de l'agence de développement (USAID), les spécialistes militaires des Civil Affairs et les organisations humanitaires. Les Civil Affairs sont des unités de forces spéciales qui ont pour objectif de renforcer la légitimité des forces par des actions dans le domaine civil, mais également de constituer des synergies entre les présences civiles et militaires. L'ancienneté de la fonction (les Civil Affairs existaient déjà en 1945 sous une autre forme), des procédures rodées au fur et à mesure des déploiements et une conception « managériale » du découplage des sphères civiles et militaires donnent à ces unités une image très professionnelle, ce qui constitue, comme ►►►

Doctorant à l'Institut français de géopolitique (université Paris-VIII), ses recherches portent sur les relations militaires - humanitaires au Kosovo et en Afghanistan. Il est également chercheur associé au Centre d'études en sciences sociales de la défense.

Le présent texte est un extrait de Braem (Y.), « Les interventions internationales : concurrences et convergences des modes de coopération militaires/humanitaires », Hérodote, n° 116, premier semestre 2005. L'ensemble du numéro, sur le thème « Armées et Nations », est disponible sous : http://www.herodote.org/rubrique.php?id_rubrique=27

►►► nous avons pu le constater au Kosovo, un élément favorisant la coopération entre les armées et les ONG, notamment américaines. Pour autant la symbiose n'est pas complète, et l'on peut observer que les ONG peuvent se trouver en contradiction avec les armées (en Afghanistan, l'ONG américaine CARE s'est opposée aux mécanismes civilo-militaires), que les tensions entre les agences gouvernementales existent et contraignent les processus interministériels, et qu'enfin à l'intérieur de l'armée américaine elle-même, des voix s'élèvent pour affirmer que les militaires sont là d'abord pour faire la guerre et non pour reconstruire, que les missions civiles des armées diluent l'identité militaire et réduisent l'efficacité du combattant.

En France, les relations entre les ONG et les armées ne s'opèrent pas selon les mêmes modalités, et la coopération civilo-militaire est beaucoup plus récente. La France ne bénéficie pas, au contraire des États-Unis, d'un dispositif interministériel qui lui permette de combiner projection militaire et activités civiles dans les zones de crise, malgré une tentative particulièrement réussie d'instauration d'un tel dispositif durant la crise du Kosovo. L'absence de structure importante et unifiée de financement au niveau national - comparée aux capacités de décaissement des bailleurs britanniques, américains ou européens - se conjugue à la faiblesse des mécanismes de planification interministérielle au niveau stratégique comme à l'échelon du terrain. La filière d'action civilo-militaire (ACM) en France est née en 1994 de ce constat de carence comme de la nécessité d'accroître les liens entre les civils et les militaires sur les théâtres d'opération. L'ACM a été conçue à l'origine comme un outil militaire permettant d'accroître l'influence de la France aux niveaux économiques et politiques par des contacts dans le milieu civil. Elle bénéficie depuis 2001 d'une unité (le Groupement interarmées d'action civilo-militaire) sans toutefois avoir de doctrine. La dimension d'influence nationale est aujourd'hui toujours présente dans les missions ACM, mais elle

POUR AUTANT LA
SYMBIOSE N'EST PAS
COMPLÈTE, ET L'ON PEUT
OBSERVER QUE LES ONG
PEUVENT SE TROUVER
EN CONTRADICTION
AVEC LES ARMÉES.

est en retrait par rapport aux fonctions de légitimation des unités auprès de la population par la conduite de micro projets de développement, et d'établissement des liens entre les acteurs militaires et civils sur le théâtre. Si les forces américaines effectuent également des micro projets, elles mettent davantage l'accent sur les centres d'opérations civilo-militaires, conçus comme des processus d'échange d'informations et d'établissement de synergies entre les organismes civils et les armées. La jeunesse de l'ACM en France ne l'empêche cependant pas de développer des liens avec les ONG humanitaires. Les relations que l'on a pu observer au Kosovo étaient extrême-

ment étroites entre certaines organisations humanitaires françaises et les ACM, se constituant à des niveaux très interpersonnels, et impliquant un engagement parfois autant affectif que professionnel. Ce mode de coopération très souple semble convenir particulièrement aux acteurs humanitaires français, qui s'avèrent globalement extrêmement critiques vis-à-vis des tendances américaines d'intégration des agendas humanitaires aux impératifs militaires. Cette opposition au modèle américain tient en partie au fait que le milieu humanitaire français reste très particulier, et farouchement attaché à une indépendance qui serait réduite en cas d'accroissement des synergies entre les activités militaires, politiques et humanitaires.

Le fait que les armées françaises aient réinvesti dans les interventions extérieures constitue un facteur de changement des modes opératoires, pour les ONG comme pour les armées. On retiendra cependant que la notion de cohérence entre les activités humanitaires et militaires, conçue comme un moyen d'accroître l'efficacité dans les gestions des crises, fait l'objet d'aménagements et d'interprétations diverses entre les nations, renforçant les concurrences et luttes de pouvoirs au sein des ONG, des armées, et entre les armées et les ONG. ■

Aegis : du « chien de guerre » au philanthrope

Vincent Guimard

Depuis la fin de la guerre froide, nous assistons dans la plupart des pays industrialisés à la montée en puissance de nouveaux acteurs sécuritaires, les sociétés militaires privées : ces entreprises, le plus souvent anglo-saxonnes, ont acquis une visibilité toute particulière à l'occasion du dernier conflit irakien, où leur personnel actif représente aujourd'hui un volume d'environ 20 000 hommes¹.

L'irruption de ces acteurs dans le champ de la sécurité suscite l'hostilité de nombreux observateurs, qui voient en eux l'ultime avatar des « chiens de guerre » : leur posture commerciale choque dans un domaine d'activité traditionnellement dominé par l'éthique militaire, et fait douter quant à la nature de leurs motivations. Il faut noter que le positionnement de ces firmes n'est guère favorisé par le vide juridique – national et international – dans lequel elles exercent leurs activités. Dans ce contexte propice aux campagnes hostiles, l'image devient un enjeu capital pour les sociétés militaires privées : il s'agit de casser l'image du mercenaire, et de souligner la responsabilité sociale du secteur.

Nombreuses sont les sociétés militaires privées à souscrire volontairement à des chartes éthiques. La firme britannique Aegis Defence Services Ltd se distingue au sein du secteur par son investissement dans une fondation philanthropique, Aegis Foundation² : il n'existe pas à notre connaissance d'exemple comparable de société de sécurité privée consacrant une partie de ses bénéfices à des initiatives de ce genre. Cette structure a été fondée en 2004. Dans le cadre de la reconstruction de l'Irak, la fondation développe un certain nombre de micro projets – dont le coût moyen s'inscrit généralement dans une fourchette de 5 000 à 10 000 dollars – visant à améliorer les conditions de vie des populations locales, et comportant une dimension participative forte. La mission est

claire : *“providing focused charitable donations to alleviate post-conflict trauma”*, fournir une aide d'urgence ciblée en vue d'alléger le traumatisme post-conflit. Ainsi, elle a mené à bien un ensemble de projets variés allant du réaménagement d'une mosquée à la constitution d'une équipe de football, en passant par l'amélioration des conditions d'accueil d'un orphelinat. Depuis 2005, elle œuvre également à la scolarisation des enfants d'Afghanistan, et soutient une association d'anciens combattants en finançant des arbres de Noël pour leurs enfants.

On ne saurait comprendre cette initiative sans rappeler le rôle prépondérant qu'Aegis joue en Irak : au mois de mai 2005, cette compagnie s'est vu confier par le Pentagone un contrat d'une valeur de 293 millions de dollars pour la sécurisation des personnels du Project Management Office engagés dans la reconstruction du pays³. Du jour au lendemain, Aegis, société fondée en 2004 et jusque-là peu habituée aux contrats de cette ampleur, s'est trouvée propulsée dans le classement des dix principaux bénéficiaires privés de la reconstruction irakienne : cette promotion rapide n'a pas manqué d'alimenter les rumeurs de corruption chez ses concurrents ainsi qu'au sein de la société civile. Par ses initiatives philanthropiques, Aegis cherche peut-être le « blanchiment » symbolique d'un enrichissement trop rapide pour être honnête, et donc sujet à critiques : *“Ethics is good business”*.

Surtout, cette démarche ne saurait être comprise sans évoquer la filiation qui existe entre la firme Aegis et Sandline, une société de sécurité privée britannique fondée par Tim Spicer et aujourd'hui dissoute, dont les agissements peu conventionnels en Sierra Leone et en Papouasie Nouvelle-Guinée dans les années ►►►



Diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris, il prépare actuellement une thèse de sciences politiques à l'université Paris-I Panthéon-Sorbonne. Ses recherches portent sur les évolutions de l'architecture de sécurité et l'émergence de nouveaux acteurs sécuritaires (sociétés militaires privées et collectivités territoriales notamment) dans les pays occidentaux depuis la fin de la guerre froide. Il est actuellement chargé de mission à l'IRG.

►►► 1990 avaient déclenché un scandale politique de grande ampleur au Royaume-Uni. À cette occasion, Tim Spicer avait été représenté comme la figure archétypique du mercenaire sans scrupule : sous le poids de cette stigmatisation, Sandline dut se retirer du secteur, malgré ses efforts de communication. Aegis n'est en fait autre qu'une nouvelle mouture de la société Sandline : son équipe est en effet à peu de choses près la même. En fondant cette nouvelle entreprise, l'équipe de Sandline cherchait en quelque sorte à se donner une « seconde chance », ce qui impliquait la définition d'une nouvelle image. Dans ce contexte polémique particulièrement difficile, on imagine aisément qu'une charte d'éthique n'aurait guère suffi. On peut donc voir dans la démarche philanthropique d'Aegis une volonté de se démarquer clairement de l'héritage Sandline, empreint d'une connotation mercenaire trop forte : si le mercenaire reste dans l'imaginaire collectif la figure même du « chien de guerre » sans scrupule, Aegis souligne par des moyens renouvelés son souci du bien commun et sa volonté de limiter les malheurs de la guerre. L'institutionnalisation d'une œuvre philanthropique permet à Aegis de se constituer une mémoire hagiographique, visant à inscrire de plain-pied l'entreprise dans la reconstruction de l'Irak. Ce faisant, elle limite les coûts de transaction qu'impliquerait une hostilité entretenue de la part de la société civile.

Cette initiative porte aussi clairement la marque des efforts entrepris par de nombreuses sociétés militaires privées anglo-saxonnes en vue de se positionner au sein d'un marché en pleine expansion : la gestion technique des opérations de reconstruction et de maintien de la paix. L'importance accordée par Aegis à sa fondation philanthropique témoigne d'une diversification du recrutement de certaines sociétés militaires pri-

vées, en vue d'élargir leur réseau d'expertise à des systèmes de pratiques humanitaires. Si cette entreprise investit dans une œuvre philanthropique et participe à la reconstruction de l'Irak, c'est aussi pour montrer qu'elle est capable de participer, comme les armées, comme les ONG, – et peut-être mieux qu'elles – à des actions de type civilo-militaires.

Mais l'ancien mercenaire peut-il se convertir en philanthrope par une action où se mêlent la stratégie de marketing et l'opération de communication ? Il est peu douteux que les États aient dans un avenir proche recours aux prestations de sociétés militaires pour appuyer certaines opérations de paix. Sans mettre en doute l'efficacité des projets financés par Aegis Foundation, on peut néanmoins se demander jusqu'à quel point des acteurs dont la légitimité est sujette à caution peuvent contribuer à la reconstruction d'une gouvernance légitime pour les sociétés irakiennes et afghanes, déchirées par la guerre civile. L'évolution vers une gouvernance de sécurité³ impliquant ces nouveaux acteurs supposera le développement de véritables garanties de la part des sociétés militaires privées. ■

DANS CE CONTEXTE
POLÉMIQUE
PARTICULIÈREMENT
DIFFICILE, ON IMAGINE
AISÉMENT QU'UNE
CHARTE D'ÉTHIQUE
N'AURAIT GUÈRE SUFFI.

1. Voir, entre autres, Makki (S.), *Nouveaux Mercenaires et Armées privées*, Paris, La Découverte, 2006. ; Makki (S.), *Privatisation du militaire, Militarisation de l'humanitaire*, Paris, CIRPES, Cahiers d'études stratégiques, 36-37, 2004.

2. On se reportera, pour plus d'informations, au site Internet de la firme : <http://www.aegisworld.com>

3. Voir Krahmann (E.), "Conceptualizing Security Governance", *Cooperation and Conflict*, 38 (1), pp. 5-26.

Gouvernance en situation de crise : le cas de la Côte-d'Ivoire

Massaër Diallo

La capacité de gouvernance dans un contexte de crise est un facteur déterminant dans le retour à la paix, la restauration, la consolidation de l'État de droit et la prise en charge des objectifs de développement. Les stratégies, modalités et formes de gouvernance en situation de crise sont déterminées par la nature et la gravité de cette crise, et son impact sur les instances de gouvernance et la légitimité de leurs acteurs.

L'État existe-t-il encore ? Ses dirigeants ont-ils la légitimité et l'autorité (vis-à-vis des citoyens, des acteurs politiques et sociaux) pour prendre des décisions ? Dans quelle mesure l'État peut-il encore servir de point d'Archimède pour conduire un processus de sortie de crise ? Le degré et les formes de la crise font-ils obstacle à la recherche de palliatifs ou de solutions strictement internes à l'affaiblissement, la paralysie ou le blocage non-ponctuel des instances nationales de gouvernance ?

Ces questions, qui peuvent concerner n'importe quel pays du monde et encore plus ceux d'Afrique de l'Ouest confrontés à des conflits armés, se posent concrètement dans le contexte de la crise ivoirienne.

La capacité de gouvernance est mise à l'épreuve dans une multitude de situations qu'il serait fas-

tidieux de répertorier. Mais une esquisse typologique est possible. Elle met en exergue quatre cas de figures qui se cumulent dans la crise ivoirienne, aggravant ainsi sa complexité : 1) une défiance politique des forces militaires (qui s'est traduite par un coup d'État manqué ayant évolué vers une rébellion) ; 2) des antagonismes au sein de la classe politique, désunie quant aux règles du jeu politique ; 3) une fracture à dominante ethnorégionale et confessionnelle liée à un début de partition territoriale ; 4) des risques d'explosion sociale à caractère insurrectionnel dans un contexte de fragilité étatique.

Une dimension proprement institutionnelle est venue s'ajouter à ces différents facteurs de la crise ivoirienne ; les élections législatives et présidentielles n'ayant pu se tenir dans les délais, l'Assemblée nationale n'a pas été renouvelée fin 2005, le pouvoir exécutif non plus. Tout cela a généré une crise de légitimité que n'ont pu endiguer ►►

“ L'État existe-t-il encore ? Ses dirigeants ont-ils la légitimité et l'autorité (vis-à-vis des citoyens, des acteurs politiques et sociaux) pour prendre des décisions ? »

Politologue, chef d'unité gouvernance, dynamique des conflits, paix et sécurité, Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest/OCDE.

►►► les mesures prises par les communautés régionale et internationale pour assurer la continuité du pouvoir présidentiel en attendant son renouvellement par voie électorale.

La gestion de la crise ivoirienne est devenue internationale dès lors qu'il y a eu absence de solution interne ; dès lors également qu'elle risquait par son évolution non-maîtrisée, d'affecter la paix et la sécurité dans une partie du monde déjà fragilisée, notamment l'Afrique de l'Ouest. Il ne s'agit pas ici d'une externalisation totale de la gouvernance ; les décisions comme les actions

émanent de la mise en œuvre d'accords intervenus entre les différents acteurs ivoiriens réunis à Linas-Marcoussis, puis dans divers cadres de médiation de la CEDEAO et de l'Union africaine.

La gouvernance actuelle de la Côte-d'Ivoire, centrée sur la gestion d'un processus de sortie de crise, est fondée sur des légalités non contradictoires (Constitution ivoirienne, protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance de la CEDEAO, et chapitre VII de la Charte des Nations unies). Cette gestion politique doit tirer son efficacité de la légitimité de ses actes. Elle doit toutefois renforcer l'implication de la société civile comme maillon pouvant assurer l'interface entre le monde politique et institutionnel et celui des populations. Les députés issus de la dernière législature de l'Assemblée nationale non renouvelée ont à jouer le même rôle.

En effet, en situation de crise, la gouvernance a plus que jamais besoin de ce double ancrage dans la légalité et la légitimité. Les décisions et les actions – dans un contexte sociopolitique marqué par la division, voire par l'antagonisme des acteurs et la fragmentation de l'espace public – ont besoin de faire autorité et d'être recevables par des acteurs qui se contestent

“ La légitimité des actes
de gouvernance dépend
aussi de leur acceptabilité
et de leur intérêt pour
les simples citoyens. »



les uns les autres toute légitimité. La légitimité des actes de gouvernance dépend aussi de leur acceptabilité et de leur intérêt pour les simples citoyens, car ceux-ci regardent la crise de l'extérieur, comme le prolongement d'une lutte autour du pouvoir politique, qui met en péril la paix, la stabilité, la cohésion sociale et l'unité nationale.

La gouvernance, dans le contexte de la crise ivoirienne, est une expérience forte dont beaucoup de leçons sont et seront à tirer, compte tenu de la régionalisation et de la mondialisation de la politique. Elle pose aussi la grande équation suivante : comment le global, le régional et le national doivent-ils impliquer les citoyens dans la construction de la légitimité et l'efficacité démocratique de leurs actions ? ■

LA CÔTE-D'IVOIRE DEPUIS 2003

19 septembre 2002 :

une tentative de coup d'État à Abidjan dégénère en soulèvement armé. Le centre et le nord du pays tombent entre les mains des rebelles. Le général Robert Gueï est tué.

15 – 26 janvier 2003 :

la conférence de Linas-Marcoussis réunit, près de Paris, l'ensemble des parties du conflit. L'accord signé le 24 janvier prévoit le maintien au pouvoir de l'actuel Président Laurent Gbagbo et la constitution d'un gouvernement formé de toutes les parties, y compris les rebelles. Le sommet est conclu par une conférence des chefs d'État sur la Côte-d'Ivoire organisée à Paris.

13 mai 2003 :

le Conseil de sécurité des Nations unies adopte la résolution 1479 qui crée pour une période initiale de six mois, une mission des Nations unies en Côte-d'Ivoire (MINUCI) avec mandat de faciliter la mise en œuvre des accords de Linas-Marcoussis, en complément des opérations menées par les forces françaises et de la CEDEAO.

4 juillet 2003 : Vingt-quatre heures après le déploiement de la MINUCI, « les forces de défense et de sécurité de Côte-d'Ivoire et les

forces armées des forces nouvelles » déclarent dans un communiqué commun « la fin de la guerre civile ». La situation reste néanmoins tendue dans le pays.

27 février 2004 :

le Conseil de sécurité de l'ONU vote la résolution 1528 qui autorise le déploiement de l'Opération des Nations unies en Côte-d'Ivoire (ONUCI) pour une durée de douze mois. Cette force a pour mission d'aider au retour à la vie civile des combattants et de contribuer à la préparation de l'élection présidentielle prévue en 2005.

4-8 novembre

2004 : à la suite de bombardements par l'armée régulière des positions défendues par les ex-rebelles, les forces de l'opération Licorne ouvrent le feu. Des pillages et des manifestations antifrancophones à Abidjan conduisent Paris à renforcer de 600 hommes l'opération Licorne.

6 avril 2005 : réunis à Pretoria, les protagonistes de la crise signent un texte et s'engagent au désarmement et à la cessation immédiate des hostilités. Il est proposé un plan de sécurité permettant le retour en Côte-d'Ivoire de ceux des

acteurs de la crise réfugiés à l'étranger, comme Henri Konan Bédié et Alassane Ouattara. Le texte prévoit le soutien des Nations unies pour assurer transparence et régularité aux élections générales prévues en octobre 2005.

21 octobre 2005 :

le Conseil de sécurité de l'ONU adopte la résolution 1633, qui maintient Laurent Gbagbo à son poste, l'élection présidentielle, prévue le 30 octobre, ne pouvant être organisée en raison de la persistance de la crise que traverse le pays. Le 31 octobre, des manifestants rassemblés à Abidjan réclament le départ de Laurent Gbagbo.

6 octobre 2006 : un sommet se tient sous l'égide de la CEDEAO, visant à définir les modalités de la nouvelle transition, la précédente, décrite par la résolution 1633 adoptée par les Nations unies en octobre 2005, arrivant à terme le 31 octobre. Le sommet recommande la prolongation d'un an du mandat du Président Laurent Gbagbo.

La gestion des biens communs,
enjeu majeur de la gouvernance
mondiale : nucléaire, casques bleus
et batailles de l'eau

« Nous devons apprendre
à vivre ensemble comme
des frères, sinon nous
allons mourir tous ensemble
comme des idiots. »

MARTIN LUTHER KING

Le 19 janvier 2006, le Président de la République française Jacques Chirac exposait dans son discours de l'île Longue une inflexion majeure de la politique de dissuasion nucléaire française. En effet, ce discours étendait la menace d'emploi de l'arme nucléaire en direction de certains États non-nucléaires, et donnait des intérêts vitaux une définition plus large que celle qui a prévalu jusqu'alors. Principaux responsables de l'échec de la conférence sur le traité de Non-prolifération (TNP) en mai 2005, les États-Unis, la Grande-Bretagne, la France s'apprêtent ainsi à se lancer dans la fabrication d'une nouvelle génération d'armes nucléaires, opérationnelles ou tactiques. Le nucléaire reste l'arme de protection des intérêts vitaux, mais devrait être adapté, dit-on, parce qu'il importe de rester crédible.

Cette nouvelle posture n'a pas empêché ces États, tout au long de l'année 2006, de multiplier les pressions pour traduire l'Iran devant le Conseil de sécurité des Nations unies, pour manquement au TNP. Téhéran rejette ces accusations et affirme ses droits à développer son énergie nucléaire, y compris celui d'enrichir de l'uranium. Le 9 octobre, la Corée du Nord annonçait le succès de son premier essai nucléaire.

Dans le bras de fer engagé entre la communauté internationale et les « États voyous » se joue l'avenir du TNP, signé il y a presque quarante ans, et qui, au moins jusqu'à la fin de la guerre froide, a assez bien rempli son rôle : il est en effet l'un des rares régimes internationaux qui puisse prétendre à l'universalité. La tension permanente au Proche-Orient, les rivalités en Asie risquent aujourd'hui de remettre en question ces acquis. D'autant que les principaux pays détenteurs de l'arme atomique n'ont pas mis en œuvre l'engagement, pris en 1968, d'aller vers leur propre désarmement nucléaire.

Voilà une illustration du dilemme de sécurité qui sous-tend bien des aspects de la gestion collective de la planète. Bien qu'aucun État ne souhaite une détérioration durable des relations internationales, la perception, parfois erronée, des agissements d'autres acteurs l'amène à prendre des décisions qui sont effectivement de nature à détériorer les relations internationales. L'égoïsme certes, mais aussi l'absence de communication, alimentent une bulle spéculative qui tend à compromettre l'efficacité d'une gouvernance globale.

La gestion des arsenaux militaires est au cœur de ce processus : elle soulève des questions dans lesquelles l'intérêt national, toujours tenace, et l'idéal de la sécurité collective entrent parfois en conflit. La gestion des ressources naturelles en est un autre aspect : l'eau et les hydrocarbures, ressources rares mais indispensables au développement, fondements de la sécurité énergétique et humaine de bien des pays, s'insèrent également dans une dialectique du partage et de l'accaparement qui se règle souvent au profit du second. La frontière, que l'on croyait disparue dans un contexte de libre-échange, demeure une réalité : elle délimite un espace de souveraineté, synonyme de droit exclusif sur les ressources disponibles au sein du territoire, et source de bien des conflits.

La sécurité, quelle qu'en soit la nature, militaire, humaine ou énergétique, est une aspiration légitime pour toute communauté politique. Mais pour être durable, encore faudrait-il qu'elle s'insère dans une compréhension globale des problèmes. Car de quelle sécurité jouit-on quand, replié derrière ses frontières, on alimente les frustrations de l'autre ? Voilà une question qui nous amène à repenser la maxime de Kant : penser par soi-même (et non pas pour soi-même), et agir de telle sorte que la maxime de son action puisse être érigée en loi universelle. ■



De quelle sécurité jouit-on quand, replié derrière ses frontières, on alimente les frustrations de l'autre ? »

4

JANVIER

Russie/Ukraine :

Moscou et Kiev parviennent à un accord sur la réévaluation des prix du gaz, après un bras de fer et une interruption pendant quelques jours de l'approvisionnement russe. L'Ukraine bénéficiait jusqu'alors de tarifs privilégiés, à l'instar des autres pays de l'ex-URSS.

2

MARS

Inde/États-Unis :

l'Inde et les États-Unis concluent un accord historique en matière de coopération nucléaire civile. En échange d'une coopération technologique avec les États-Unis, l'Inde accepte de placer ses équipements civils sous le contrôle des autorités internationales de surveillance.

1^{ER}

MAI

Bolivie :

le Président Evo Morales annonce la nationalisation partielle des hydrocarbures. Une part de 82 % devra être réservée à la compagnie nationale.

19

JANVIER

France : Jacques Chirac tient à l'île Longue un discours exposant une inflexion majeure dans la politique de dissuasion nucléaire française. L'emploi de l'arme nucléaire est étendu à des acteurs qui n'en sont pas dotés.

15

MAI

États-Unis/Libye :

les États-Unis rétablissent leurs relations diplomatiques avec la Libye (interrompues depuis 1980), qui a renoncé à ses programmes d'armes de destruction massive.

17

MAI

France : arrivée à Brest de la coque Q790 de l'ancien porte-avion Clémenceau, qui avait quitté la France en janvier 2006 pour être désamiantée en Inde. En février, le gouvernement indien avait interdit au porte-avion l'accès à ses eaux territoriales, suspectant une violation de la convention de Bâle qui interdit l'exportation de déchets dangereux.

20

MAI

Chine :

achèvement du barrage des Trois-Gorges. Il doit être opérationnel en 2008 après l'installation de toutes les centrales pour produire 84,7 milliards de kwh par an et réguler les eaux du Yangtse, le plus long fleuve du pays (6 360 km). Plus d'un million de personnes ont dû être déplacées pour sa réalisation.

5
JUILLET

Corée du Nord :
Pyongyang procède à sept tirs d'essai de missiles qui s'abîment en mer du Japon. Le Japon saisit le Conseil de sécurité de l'ONU.

JUILLET
Achèvement de l'oléoduc Bakou-Tbilissi-Ceyhan (BTC), destiné à acheminer le pétrole de la mer Caspienne jusqu'au port turc de Ceyhan, sur les bords de la Méditerranée, contournant le territoire russe.

20
AOÛT

Côte-d'Ivoire : des déchets toxiques, convoyés à Abidjan par un navire étranger, sont déversés dans des décharges publiques, intoxiquant près de 1500 personnes et causant 10 morts.

22
AOÛT

Argentine :
Nestor Kirchner annonce la reprise du programme nucléaire argentin, interrompu en 1994 sous le gouvernement néolibéral de Carlos Menem.

9

OCTOBRE
Corée du Nord :
à la veille de la fête nationale, le gouvernement de Pyongyang annonce le succès d'un premier essai nucléaire souterrain.

24

OCTOBRE
Russie/Ukraine :
signature d'un accord entre les deux pays sur le prix du gaz. L'Ukraine pourra importer en 2007 du gaz en provenance d'Asie centrale, au prix de 130 dollars les 1000 m³ (contre 95 dollars actuellement).

30

OCTOBRE
Grande-Bretagne :
dans un rapport commandé en 2005 par Tony Blair et le ministre des Finances Gordon Brown, Nicholas Stern, ancien haut responsable de la Banque mondiale, estime le coût potentiel du réchauffement climatique à plus de 5 500 milliards d'euros, et compare ses effets à la crise de 1929.

26

DÉCEMBRE
Nigeria : près de 300 personnes sont tuées à Lagos, au Nigeria, dans l'incendie d'un oléoduc vandalisé. Ce type de vandalisme est fréquent au Nigeria. En mai, une explosion similaire dans un autre quartier de la ville avait déjà tué près de 150 personnes.

19

JUILLET
États-Unis : le Président George W. Bush oppose son droit de veto à un projet de loi visant à lever les limites du financement fédéral de la recherche sur les cellules souches issues d'embryons numérotés.

31

JUILLET
Le Conseil de sécurité adopte la résolution 1696, sur la base des propositions E3/UE+3. Cette résolution rend obligatoire la suspension par l'Iran de toutes ses activités liées à l'enrichissement et au retraitement, y compris la recherche-développement, telle que demandée par l'AIEA.

26/27

OCTOBRE
Chine : conférence annuelle sur la responsabilité sociale des entreprises et le développement durable organisée par l'Institute of Contemporary Observation of Shenzhen (Chine). Quatre cents chefs d'entreprises, économistes, juristes et sociologues chinois et étrangers se sont réunis sur le thème « Opportunités et risques : les entreprises chinoises face à la responsabilité sociale ». Fin octobre, une ONG chinoise (Institute of Public & Environmental Affairs) rendait public l'état de pollution des 33 multinationales installées en Chine dont National, Pepsi-Cola et Nescafé qui sont parmi les 500 sociétés les plus puissantes du monde.

2

NOVEMBRE
Iran : la télévision d'État annonce que l'armée a procédé, pour la première fois, à des tirs de missile Shahab-3 dont la portée, selon Téhéran, serait de 2000 km.

31

DÉCEMBRE
Russie/Biélorussie :
suite à un accord « inamical » signé à Moscou entre Sergei Siderski, premier ministre biélorusse, et Alexei Miller, Président du géant gazier russe Gazprom, le prix des livraisons de gaz à la Biélorussie est multiplié par deux, passant de 48 à 100 dollars pour 1000 m³.

La sécurité est-elle encore un bien collectif ?

■ La sécurité est-elle encore un bien collectif ? La question peut paraître cynique, à l'heure où l'Organisation des Nations unies célèbre le cinquantième anniversaire de l'initiative de Lester B. Pearson qui fut à l'origine des Casques bleus : dans le contexte d'extrême tension internationale généré par la crise de Suez en 1956, et pour la première fois de son histoire, la communauté des États se dotait de mécanismes destinés à garantir effectivement la sécurité de tous par tous. Pourtant, la constitution d'un comité d'état-major, responsable de la direction stratégique de toutes les forces armées mises à la disposition du Conseil de sécurité, n'a jamais vu le jour : son absence a été suppléée par des mécanismes informels qui révèlent la volonté des États de garder le contrôle de leurs moyens militaires. Les difficultés rencontrées

cette année encore par les Nations unies dans la mobilisation des contingents nécessaires au renforcement de la FINUL ont illustré les réticences des États. Dans un contexte de réduction générale des budgets et des effectifs de la défense, la sécurité collective semble devenir matière à arbitrage. Et, dans le souvenir de la Somalie, du massacre de Srebrenica et du génocide rwandais, on se prend à douter de l'efficacité des opérations de paix. Les riches débats qui ont rythmé l'année 2006 au Canada portent la marque

de ces hésitations : les opérations de maintien de la paix ne semblent plus réellement constitutives de la culture stratégique d'un pays qui a pourtant longtemps fondé son identité internationale sur l'engagement aux côtés des Nations unies. La substitution des Casques bleus par les services de sociétés militaires privées serait-elle, en dernière analyse, la solution ? Doit-on pour autant s'interdire de penser la sécurité comme un droit opposable, auquel chacun peut prétendre ? ■

Dans le souvenir de la Somalie,
du massacre de Srebrenica
et du génocide rwandais, on se
prend à douter de l'efficacité
des opérations de paix.

Du maintien de la paix à la guerre contre la terreur : le Canada et la guerre en Afghanistan

Justin Massie

L'année 2006 a été marquée au Canada par une prise de conscience collective à l'égard du nouveau rôle joué par les forces militaires sur la scène internationale. Au cours de cette année, près de trois fois plus de militaires canadiens ont perdu la vie à Kandahar qu'au cours des interventions des Nations unies en Somalie et en ex-Yougoslavie réunies. À partir du printemps 2006, c'est-à-dire au moment où les forces canadiennes subissaient de plus en plus de pertes, le soutien populaire à la mission en Afghanistan chuta drastiquement, atteignant son plus bas niveau en novembre, avec seulement 44 % de Canadiens (et 22 % des Québécois) en faveur de la participation de leur pays à la guerre en Afghanistan. Le gouvernement conservateur de Stephen Harper fut accusé de suivre obstinément George W. Bush dans sa guerre contre le terrorisme et ce, au détriment des efforts d'aide au développement et

EN EFFET, COMMENT
PEUT-ON QUALIFIER
DE « PACIFIQUE » UN
PAYS QUI A PARTICIPÉ À
QUATRE GUERRES DEPUIS
LA SECONDE GUERRE
MONDIALE ?

de reconstruction du pays dévasté par des décennies de conflit qu'est l'Afghanistan. À la Chambre des communes, tous les partis d'opposition ont réclamé soit une réorientation fondamentale de la mission canadienne, soit le rapatriement immédiat des Forces canadiennes de ce théâtre d'opération, et ce malgré l'engagement du gouvernement d'y demeurer au moins jusqu'en février 2009.

Pourquoi un tel revirement de situation? Après tout, la décision de participer à la coalition de volontaires dirigée par les États-Unis en Afghanistan (opération Liberté immuable) fut prise par le gouvernement libéral de Paul Martin à l'automne 2005. Qui plus est, des soldats canadiens traquent et éliminent des « terroristes » en Afghanistan depuis 2001. Ce n'est toutefois qu'avec l'arrivée au pays des cercueils des militaires canadiens tombés au combat que les médias ont progressivement mis l'accent sur la nature belliqueuse de la mission canadienne. Ainsi on dénonça le fait que le Canada participe à une guerre de contre-insurrection contre les Talibans, et non pas à une opération de paix sous l'égide des Nations unies. Le « pacifisme » traditionnel du Canada fut, selon plusieurs observateurs, mis à mal. ►►►



L'auteur est chercheur associé à la chaire de recherche du Canada en politiques étrangère et de défense canadiennes et candidat au doctorat en études politiques à Queen's University.

►►► En effet, comment peut-on qualifier de « pacifique » un pays qui a participé à quatre guerres depuis la Seconde Guerre mondiale (Corée, golfe Persique, Kosovo et Afghanistan)? La réponse à cette question touche à l'un des particularismes les plus importants de la culture stratégique canadienne. Bien qu'il ait participé aux interventions militaires américaines en Haïti et en Somalie, et en dépit de sa contribution à près d'une dizaine d'opérations de l'OTAN et de l'ONU au cours des années 1990, les Canadiens perçoivent toujours leur pays comme un gardien de la paix internationale.

Il s'agit d'un symbole, fortement ancré dans la psyché nationale, qui veut que le rôle principal des Forces canadiennes soit d'intervenir de manière non-agressive afin d'apporter la paix dans une région ou un pays ravagé par une guerre civile, un génocide, ou toute autre forme de péril humanitaire. Loin d'être représentatif de la réalité, le mythe entourant le Canada en matière de maintien de la paix tire ses origines de la crise de Suez de 1956, et plus particulièrement de l'obtention par Lester B. Pearson du prix Nobel de la paix l'année suivante. Cette reconnaissance internationale contribua considérablement à l'internationalisation par les Canadiens d'un rôle de médiateur pour leurs forces armées.

Entretenu systématiquement par tous les gouvernements canadiens depuis les années 1960, et ce en dépit de l'évolution de la nature des opérations militaires canadiennes, le symbole de gardien de la paix représente une source de fierté et de prestige national. Au moins deux raisons expliquent ce phénomène. D'une part, il s'agit d'un rôle qui fait consensus parmi les deux principales communautés linguistiques canadiennes, anglophones et francophones. Ceci est particulièrement significatif du fait que les Québécois, à majorité francophones, ont souvent exprimé des réticences particulières aux interventions

militaires canadiennes, de la guerre des Boers (1899-1902) à la guerre dans le golfe Persique (1990-1991), en passant par les deux crises de la conscription (1917 et 1944). Le rôle de maintien de la paix a ainsi servi à préserver, voire à stimuler l'unité nationale canadienne. D'autre part, et toujours d'ordre identitaire, le symbole de gardien de la paix a permis au Canada de s'approprier un rôle distinct sur la scène internationale, particulièrement vis-à-vis des États-Unis. L'une des pires accusations dont peut être taxé un Premier ministre canadien en matière de politique étrangère est effectivement celle de suivre le voisin américain. En justifiant les interventions militaires du Canada par l'entremise du symbole de gardien de la paix, malgré l'évolution significative de ceux-ci aux cours des années 1990, les gouvernements canadiens ont certes solidifié l'identité internationale du pays, mais au détriment, toutefois, d'une compréhension éclairée des comportements stratégiques canadiens.

Au printemps 2006 donc, et tout au cours de l'année, une confusion a pu être observée parmi la population canadienne et les médias quant au « nouveau » rôle des Forces canadiennes à l'étranger. À un moment où l'anti-américanisme, ou plus exactement un désaveu de la politique étrangère américaine est notable chez une majorité de Canadiens – et surtout parmi les Québécois –, la participation canadienne à la guerre contre la terreur en Afghanistan est perçue comme contraire au rôle qu'a, et devrait, poursuivre le Canada sur la scène internationale. L'année 2006 aura dès lors été celle d'une prise de conscience collective du schisme existant entre la réalité stratégique et la rhétorique politique. ■

LE SYMBOLE DE
GARDIEN DE LA PAIX A
PERMIS AU CANADA DE
S'APPROPRIER UN RÔLE
DISTINCT SUR LA SCÈNE
INTERNATIONALE,

Le nouvel interventionnisme des Nations unies : quelques considérations intempestives à propos du Liban

Jean-Paul Hanon

Le « nouvel interventionnisme » de l'ONU, théorisé au début des années 1990, s'articule, si l'on veut être bref, autour d'un concept-clé : celui de la responsabilité de protéger les populations civiles, et d'une capacité : celle de conduire des opérations humanitaires qui puissent juguler les tentatives guerrières des belligérants, tout en s'affranchissant des logiques nationales ou intergouvernementales des pays contributeurs.

Ce mode de gestion complexe du conflit, par ailleurs séduisant, qui ferait de l'ONU un acteur sinon libéré du moins décomplexé, passant outre les hiérarchies et les rapports de force historiques, a trouvé avec l'extension du mandat de la FINUL quelques adversaires à la mesure de son ambition. L'ONU doit en effet déminer en permanence trois champs bien distincts et recouvrant pourtant le même espace : celui des arrières-

LE NOUVEAU
MANDAT CONFIE À
LA FINUL EST UN
PUISSANT RÉVÉLATEUR
DES INHIBITIONS
QUI AFFECTENT
DÉSORMAIS LES PAYS
CONTRIBUTEURS.

pensées des pays potentiellement contributeurs, celui de l'application sur le terrain de ses résolutions, celui enfin de la réconciliation, objectif ultime de toute opération humanitaire.

Le nouveau mandat confié à la FINUL est un puissant révélateur des inhibitions qui affectent désormais les pays contributeurs, au premier rang desquels les pays européens. En effet, endosser la responsabilité politique et morale d'un engagement au Liban, suppose d'abord que l'on distingue nettement ce qui relève du politico-militaire et ce qui est du domaine de l'humanitaire. Les deux notions répondent à des finalités différentes et surtout les modalités pratiques de l'intervention militaire sont de nature opposée. Aucun emploi de la force n'est possible dans une mission humanitaire alors que celui-ci peut s'imposer dans le maintien de la

paix. Tout pays sollicité par l'ONU ne pourra que constater le remarquable mélange des genres qui imprègnent les différentes résolutions de l'Organisation concernant le Liban, et ce, depuis les résolutions 425 et 426 de 1978 dont les contenus sont, sans surprise, repris par la résolution 1701 de 2006. Force est de constater que sur ►►►

Enseignant-chercheur détaché au Centre de recherches des écoles de Coëtquidan (CREC), maître de conférence à l'Institut d'études politiques de Paris dans le cadre du Master « Carrières internationales », il est membre de l'équipe française pour les projets ELISE/WP6 (European Liberty and Security) et CHALLENGE/WP4, mis en place et financés par la Commission européenne.

►►► cette longue période, c'est bien au nom de l'humanitaire que l'on a euphémisé et même le plus souvent annihilé les réponses militaires aux actes caractérisés de violation de ces résolutions. Sur le long terme, ces actes sont devenus la norme au point qu'ils ont pu décrédibiliser le sens même de l'engagement humanitaire et de l'efficacité militaire. C'est à cette intersection toujours mal négociée du politico-militaire et de l'humanitaire qu'il faut comprendre l'absence des pays de l'UE parmi les dix premiers contributeurs militaires de l'ONU ou leur propension à s'engager sous son mandat mais sans son drapeau.

Il n'entre pas dans une contribution aussi courte de traiter de façon détaillée des modalités d'application sur le terrain des résolutions votées. Ce qui étonne cependant dans le cas du Liban, c'est le peu d'attention apportée aux leçons tirées des déploiements militaires successifs dans ce pays : aucune structure de veille, d'analyse et donc de prévention de crises qui soit parvenue à comprendre l'exaspération des populations et leur fragmentation croissante, aucune évaluation du nouveau potentiel militaire du Hezbollah, aucune conscience du sentiment d'impuissance qui affecte l'éthos de tout soldat lorsque cette impuissance est délibérément provoquée, aucune compréhension de la relation, simple, à établir entre le nombre de

“ Le mandat « prorogé » de la FINUL est le témoin malheureux d'une gouvernance qui, là comme ailleurs, ne peut se contenter de codes de conduite améliorés au gré des impuissances. »



soldats à mobiliser et l'aire géographique réelle du déploiement. À cet égard, on aurait pu penser que le Kosovo aurait une fois pour toutes démontré que le « surdéploiement militaire et policier » est à la fois difficile à gérer, coûteux, contreproductif et qu'il pénalise les autres théâtres de crise. C'est de cette absence de réflexion stratégique que proviennent l'incapacité à anticiper et l'usage insatisfaisant de la force, militaire ou autre.

Toute opération humanitaire ou de maintien de la paix, au-delà de l'urgence et de son caractère réactif, a pour implicite la réconciliation même lointaine des opposants. Idée à la fois admirable, optimiste et déstabilisante, car elle suppose que l'on demande de pardonner au nom d'une démocratie qui ferait consensus. Voilà qui questionne de manière plus fondamentale ce nouvel interventionnisme onusien, mode amélioré de gestion des conflits complexes, qui tente de concilier autonomie de décision et fonctionnement négocié auprès des pays contributeurs et des belligérants. Il n'est pas sûr que gouvernance, démocratie et réconciliation se satisfont d'une approche aussi systémique et aléatoire. Il n'est

pas sûr, à l'aune de l'expérience libanaise, que la nouvelle approche de l'ONU, si louable soit-elle, ne confonde pas les moments de son action. C'est en aval puis en amont du conflit que la réflexion doit s'établir : en aval pour comprendre les difficultés de la réconciliation, ou, pour le moins, du « vivre ensemble ». Ce qui oblige à repenser les modes concrets de l'intervention au sens large. En amont, parce que ces mêmes difficultés imposent des systèmes de neutralisation du conflit qui privilégient l'anticipation et la prévention et donc une autre organisation des forces.

Le mandat « prorogé » de la FINUL est le témoin malheureux d'une gouvernance qui, là comme ailleurs, ne peut se contenter de codes de conduite améliorés au gré des impuissances. ■

La régulation de la question nucléaire : déboires et contournements du traité de non-prolifération

■ De toute évidence, la question de la prolifération et de la régulation des technologies nucléaires aura été au cœur de l'actualité de l'année qui s'achève. Aux multiples rebondissements du bras de fer engagé par le régime iranien avec la communauté internationale pour se doter de capacités autonomes s'est ajoutée, en octobre, l'annonce faite par Pyong Yang du succès d'un premier essai nucléaire. Si cette dernière information reste à vérifier, il demeure que les mécanismes collectifs de contrôle et de régulation de la prolifération des technologies nucléaires, entrés en vigueur dans les années 1970, se trouvent considérablement affaiblis. Une gestion efficace, c'est-à-dire légitime, du dossier nucléaire est-elle possible en dehors du traité de Non-prolifération, l'un des seuls régimes qui puisse prétendre à l'universalité, en dépit

des défections notoires de l'Inde, du Pakistan et d'Israël ?

On peut en douter. Pourtant, l'année 2006 aura vu un certain nombre d'innovations dans la manière d'appréhender la question nucléaire. Une initiative bilatérale indo-américaine en matière de nucléaire civil, une coalition *ad hoc* de puissances européennes décidées à épuiser l'ensemble des ressources diplomatiques dans la question iranienne,

un traité régional de dénucléarisation en Asie centrale : dans un contexte de blocage, le pragmatisme semble s'être imposé. Mais, dans les ambiguïtés stratégiques qui sous-tendent ces pratiques nouvelles, n'assiste-t-on pas à l'émergence d'une gouvernance de sécurité molle, moins légitime, augurant bien des concessions ? Dans un tel domaine, les garanties ne sont-elles pas à donner à la communauté internationale dans son ensemble ? ■

N'assiste-t-on pas à l'émergence
d'une gouvernance de sécurité
molle, moins légitime, augurant
bien des concessions ?

Multilatéralisme et initiative politique : les voies du désarmement

Pierre Villard

La conférence de révision du TNP¹ de mai 2005 n'a pas permis d'avancées significatives en matière de désarmement nucléaire. La situation en Iran et plus récemment en Corée du Nord sont-elles le signe de la fin du TNP comme mécanisme multilatéral ou permettront-elles un sursaut de la communauté internationale pour donner du sens à un traité qui cumule le plus de pays signataires au monde ?

Depuis l'effondrement du bloc de l'Est, le monde a connu une accélération de la globalisation. C'est vrai pour tout ce qui touche à l'économie mais pas seulement. L'idée que la Terre est un village a fait son chemin dans les consciences. Cela oblige à des conceptions novatrices de la sécurité. Pour reprendre les mots de Kofi Annan : « Ou nous serons *tous* en sécurité, ou nous serons *tous* en insécurité. » Le monde est engagé dans des problèmes globaux qui exigent des réponses globales. La culture de paix comme matrice d'une société nouvelle renforce les interdépendances conscientes ou non des problématiques sociales et sociétales. Cela nous amène à une réalité des relations internationales qui ne peuvent plus se régler d'État à État. L'appel à un État tiers ou à une communauté d'États devient fréquent. Cette nécessité de réponses globales n'est pas acceptée

« OU NOUS SERONS
TOUS EN SÉCURITÉ, OU
NOUS SERONS *TOUS* EN
INSÉCURITÉ. »

par tous les États, notamment les plus influents. Elle revient de fait à donner plus de poids politique aux petits États en étant davantage à l'écoute de leurs appels, de leurs cris de détresse. Cela donne à réfléchir sur le contexte nucléaire actuel. Les pays dotés de l'arme nucléaire ignorent leurs engagements en matière de désarmement, fournissant ainsi un prétexte à d'autres puissances pour se doter à leur tour de l'arme nucléaire. Dans ce domaine, le bilatéralisme est inconcevable. Les garanties de sécurité sont à donner à la

communauté internationale dans son ensemble. Il y a de quoi être inquiet face à la montée des tensions bilatérales ou régionales – comme entre l'Iran et les États-Unis ou comme la Corée du Nord face à ses voisins – et vis-à-vis des dangers croissants de prolifération des armes nucléaires. Il est clair que nous ne devons accepter aucun nouvel État possesseur de l'arme nucléaire. Pour y arriver, les solutions ne peuvent pas ►►►



Co-Président du
Mouvement de la
paix, membre du
conseil mondial
d'Abolition 2000

►►► être militaires : songer à de telles extrémités serait un non-sens, source de terribles escalades. Les régimes de Téhéran et de Pyong Yang s'illustrent par d'incessantes atteintes aux droits humains mais aucune croisade guerrière ne résoudra ce problème. La seule solution consiste en une relance de la dynamique mondiale en faveur du désarmement, par la convocation d'une conférence internationale. La France serait bien inspirée d'en prendre l'initiative : un signe de sa bonne foi serait de poser un moratoire sur la construction des nouveaux missiles nucléaires M51, contraire aux engagements du TNP. Un autre signe serait de s'engager pour une zone dénucléarisée en Europe. Tous les pays qui ont ainsi renoncé à l'arme atomique n'ont pas vu leur sécurité s'affaiblir pour autant. Le TNP garantit l'accès à l'énergie nucléaire civile. Cela ne constitue pas en soi un pas obligé vers la prolifération. Comme toutes les technologies duales, des processus de contrôles et de vérification sont seuls capables de lever les doutes et d'apporter des garanties. Pour cela un consortium international placé sous l'égide des Nations unies et de l'AIEA doit voir le jour pour gérer l'enrichissement de l'uranium et son retraitement ainsi que toutes les activités sensibles du cycle nucléaire. Sa création doit être assortie d'un mécanisme de contrôle citoyen exercé par des scientifiques et des ONG internationales compétentes. Il est temps que le débat mondial sur la prévention et la gestion des différents internationaux s'élargisse aux citoyens, pour en finir avec le droit du plus fort et du mieux armé, qui pousse à une course aux armements infinie. La nouvelle zone dénucléarisée en Asie centrale est porteuse d'espoir. ■

1. Traité de Non-prolifération nucléaire entré en vigueur le 5 mars 1970.

Corée du Nord : l'arme nucléaire comme outil de gouvernance

Leonid A. Petrov et Sebastien Colin

Le 8 octobre 2006, la Corée du Nord annonçait officiellement la réussite d'un essai nucléaire dans le nord-est du pays. Au-delà des interrogations subsistant sur cette réussite, voire sur l'existence même de cet essai – en effet, certains experts penchent plutôt pour des explosions de dynamite, tandis que d'autres estiment qu'il aurait en partie échoué –, cette annonce de la part du régime nord-coréen marque une escalade de plus dans la seconde crise nucléaire, amorcée à l'automne 2002 et caractérisée par des phases successives de tensions et de tentatives de négociations dans le cadre de réunions à six entre la Corée du Nord, la Corée du Sud, la Chine, les États-Unis, la Russie et le Japon.

Sans revenir sur les détails de cette crise, l'impression que laissent ces quatre dernières années est que toute avancée dans la négociation du conflit ne peut être garantie, car susceptible d'être remise en cause par un retournement du régime nord-coréen. Un retournement qui exprime sa perception du comportement des autres acteurs engagés dans la crise – au premier rang desquels figurent les États-Unis –, ou un besoin de répondre à des intérêts nationaux. En fait, si le régime nord-coréen justifie l'existence de son programme nucléaire comme un moyen double

de créer une nouvelle source d'énergie pour son économie et de défendre sa souveraineté en cas de conflit militaire, il l'utilise aussi comme un outil de gouvernance sur les plans national et international.

Sur le plan interne, le programme nucléaire nord-coréen donne à la population l'image d'une « nation forte et puissante », et est en ligne avec la « politique de l'armée prioritaire » mise en place par Kim Jong-il à la fin des années 1990 pour s'assurer le soutien de l'armée, et consolider son pouvoir à la tête du régime. À ce titre, on comprendra mieux pourquoi les essais de missiles ou autres annonces de détention et de test de l'arme nucléaire ont surtout lieu à des périodes importantes du calendrier national nord-coréen. Ainsi, le 8 octobre n'est autre que la veille du jour de célébration du parti du travail nord-coréen, parti unique et fondateur du régime.

Sur le plan international, l'arme nucléaire est utilisée par la Corée du Nord comme un outil de chantage dans ses négociations avec ses voisins et les États-Unis. L'objectif est d'obtenir des concessions politiques et économiques, avec le risque que cette stratégie de la menace ne produise à terme l'effet inverse, en générant des sanctions de plus en plus sévères : comme l'illustrent les réactions de la communauté internationale, faisant suite à l'annonce d'octobre 2006. Le chantage nucléaire est aussi un moyen pour la Corée du Nord de s'affirmer sur les scènes régionale et internationale, et de répondre à ce qu'elle considère comme des menaces pour sa sécurité. Ainsi, deux épisodes marquants de ces quatre dernières années – le début de la crise à l'automne 2002 et l'annonce d'octobre 2006 – sont respectivement des réponses directes de la Corée du Nord au concept d'axe du mal » de

l'administration Bush et de la décision de cette même administration de geler des comptes nord-coréens situés à Macao.

L'importance acquise par l'arme nucléaire dans les stratégies de gouvernance interne et externe de la Corée du Nord donne l'impression que le régime nord-coréen en est revenu au stade de la guérilla, et explique sans aucun doute les difficultés qu'il y a – et qu'il y aura encore – dans la résolution de ce problème. Pour l'heure, on assiste depuis 2003 à des réunions à six infructueuses. Il apparaît encore impossible de combiner les intérêts différents – voire opposés – des

six participants, dont certains sont encore liés par des traités de sécurité hérités de la guerre froide (États-Unis/Japon, États-Unis/Corée du Sud, Chine/Corée du Nord, etc.). Il semble donc que la résolution du problème nord-coréen passe en partie par une normalisation des relations avec les États-Unis, ce qui enlèverait toute

excuse au régime nord-coréen de poursuivre son programme en évoquant une éventuelle menace américaine, et consoliderait dans le même temps son image de « nation puissante » aux yeux de la population. Cependant, peut-on être certain que la Corée du Nord cessera d'être une menace pour autant, tant cette stratégie est ancrée dans les pratiques internationales du régime ? Quoi qu'il en soit, la résolution du problème nucléaire nord-coréen pourrait permettre la création d'une nouvelle architecture régionale, fondée sur les principes de sécurité mutuelle et de coopération économique, autrement dit, un principe de gouvernance plus rationnel et surtout moins dangereux pour la stabilité régionale. ■

L'ARME NUCLÉAIRE
EST UTILISÉE PAR
LA CORÉE DU NORD
COMME UN OUTIL DE
CHANTAGE DANS SES
NÉGOCIATIONS.



Leonid Petrov, diplômé de l'université de Saint-Petersbourg, s'est intéressé dans le cadre de ses recherches à la coopération entre Corée du Nord et Corée du Sud.



Titulaire d'une thèse de géopolitique, il travaille sur les questions de délimitations et de coopérations frontalières entre la Chine et la Corée.

La gestion européenne du nucléaire iranien : un test pour l'“effective multilateralism”

Doctorant
en Relations
internationales à
l'université Paris-I-
Panthéon-Sorbonne

Florent Pouponneau

La manière dont a été géré le nucléaire iranien illustre bien les contraintes de l'action collective au niveau international. Si tous les membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies ont cherché à éviter que l'Iran ne se dote d'une capacité de dissuasion nucléaire, leurs comportements ont divergé car les intérêts en jeu n'étaient pas identiques. Les États-Unis ont rompu depuis 1979 leurs relations diplomatiques et commerciales avec l'Iran ; il n'était donc pas coûteux pour eux de demander une saisine du Conseil de sécurité dès juin 2003, conformément aux statuts de l'AIEA, dans le but de faire voter des sanctions multilatérales. L'Union européenne, premier partenaire économique de l'Iran, la Russie, premier fournisseur d'armement et d'équipement nucléaire civil, et

la Chine, important client du pétrole iranien, se trouvaient dans des situations très différentes.

De plus, aux lendemains de la guerre en Irak, le Conseil de sécurité, loin d'être perçu comme un moyen de résoudre la crise, apparaissait pour les diplomates des puissances européennes (Allemagne, France et Grande-Bretagne, 3E¹) comme pouvant conduire à un blocage du dossier. Ils calculaient qu'il était possible de proposer une alternative à la saisine du Conseil en négociant avec les Iraniens, ce qui leur permettait par ailleurs de démontrer, à ceux qui en doutaient à Washington, que la diplomatie pouvait être efficace et que les puissances européennes étaient capables de s'unir et d'agir sur des questions stratégiques. L'“effective multilateralism” était ainsi au cœur de la stratégie européenne de lutte contre la prolifération des ADM (armes de destruction massive) alors en cours d'élaboration². Défendre le rôle des institutions internationales apparaissait comme un moyen pour les diplomates européens de limiter la puissance américaine et de maintenir leur capacité à faire entendre leurs idées et leurs intérêts dans la gestion des affaires internationales.

Il est intéressant de remarquer que les instances de l'Union n'étaient pas associées à cette initiative, de longues négociations à vingt-cinq n'étaient pas envisagées par les diplomates sur un tel dossier. Au contraire, le nucléaire iranien était une occasion de tester l'efficacité d'une autre façon de fonctionner dans le cadre de la PESC (Politique étrangère et de sécurité commune), avec une avant-garde. Les États-Unis ont laissé faire les 3E, et un premier accord avec l'Iran fut conclu en octobre 2003. Cependant, ces négocia-

“ Le nucléaire iranien
était une occasion
de tester l'efficacité d'une
autre façon de fonctionner
dans le cadre de la PESC. »

tions bilatérales se révéleront plus difficiles que prévu, et le nombre d'intervenants augmentera progressivement.

Lorsqu'un second accord dut être négocié avec l'Iran en novembre 2004, l'Union européenne fut associée via l'équipe de Javier Solana, Haut Représentant de la PESC. Cela permit aux 3E d'augmenter leur pression sur l'Iran, en mettant en jeu, à moindre coût, la reprise ou non des relations commerciales avec l'Union. Si les 3E, puis l'équipe de Solana, tinrent informés les autres membres de l'Union, et que la Commission et la Présidence de l'Union participèrent aux groupes de travail pour définir les offres à proposer à l'Iran, les 3E gardèrent le pouvoir de décision. Les trois puissances européennes semblèrent davantage se servir de l'Union comme d'une ressource qu'agir en son sein.

Il apparut par ailleurs qu'une présence américaine était nécessaire pour que les propositions faites aux Iraniens soient intéressantes et crédibles. Les 3E vont obtenir de la part des États-Unis un soutien public à leurs actions et un premier geste d'ouverture envers l'Iran en mars 2005. Les États-Unis semblent ainsi négocier avec l'Iran, à travers les puissances européennes, mais en juin 2005, les offres de coopération sont rejetées.

En janvier 2006, après avoir vainement essayé de rétablir les négociations, les 3E, la Chine et la Russie sont finalement contraints de se rallier à la position américaine et de saisir le Conseil de sécurité, offrant par ailleurs un rôle inédit à l'Al-

lemagne (les acteurs parlent des E3 + 3, terme qui inclut les trois puissances européennes et les trois autres membres permanents du Conseil de sécurité). De nouvelles offres sont présentées par ces acteurs début juin, mais elles sont une nouvelle fois refusées. Depuis septembre 2006, les membres permanents du Conseil de sécurité discutent des sanctions à prendre. Face aux réticences de la Russie et de la Chine envers des mesures trop contraignantes, la possibilité d'un blocage du dossier au Conseil est toujours envisageable, et malgré les efforts européens le « multilatéralisme » n'a pas encore prouvé son efficacité dans ce dossier. ■

1. Cette simplification utilisée par les acteurs, et dans cet article, ne doit pas faire penser que les diplomates de ces trois pays agissent de façon parfaitement identique.

2. "The EU Strategy against proliferation of Weapons of Mass Destruction", 9 décembre 2003, p. 6 : "Effective multilateralism is the cornerstone of the European strategy for combating proliferation of WMD", www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st15708.en03.pdf

L'accord stratégique Inde – États-Unis



Barthélémy Courmont

Docteur en Science politique, responsable du bureau IRIS à Taïwan. A récemment publié, avec Pascal Boniface, *Le Monde nucléaire : Arme nucléaire et relations internationales depuis 1945*, Paris, Armand Colin, 2006.

L'accord historique sur la coopération nucléaire civile entre les États-Unis et l'Inde, signé à New Delhi en mars 2006, et ratifié par le Sénat en novembre, scelle le rapprochement stratégique entre deux pays qui se sont longtemps ignorés, et ont vu leurs intérêts se rejoindre après les attentats du 11 septembre 2001. Des sanctions économiques ont été levées du côté américain, l'Inde a été rapidement identifiée comme un partenaire de premier plan dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et, depuis 2002, les deux pays effectuent des manœuvres militaires conjointes dans l'océan Indien. Cet accord est également unique en son genre, puisque l'Inde, qui a pro-

cédé à son premier essai en 1974 et s'est déclarée puissance nucléaire avec une série d'essais en 1998, n'a jamais signé le traité de Non-prolifération nucléaire (TNP). En traitant l'Inde comme un partenaire sur les questions nucléaires civiles, George W. Bush a créé un précédent qui pourrait affaiblir le TNP, considéré par de nombreux officiels comme inadapté aux enjeux actuels et futurs, et ouvrir la voie à de nouvelles formes de coopération, l'objectif étant de lutter contre la prolifération tout en favorisant les transferts de technologie en matière de nucléaire civil, en l'échange d'un contrôle plus soutenu. Le 18 juillet 2005, lors d'une visite du Premier ministre indien Manmohan Singh à Washington, les États-Unis et l'Inde avaient déjà signé un texte qui posait les jalons de ce partenariat. À l'occasion de cette rencontre, le Président Bush s'était engagé à convaincre le Congrès de lever les sanctions pour reprendre une coopération nucléaire civile avec New Delhi, et à persuader d'autres pays de faire de même. En contrepartie, l'Inde s'était enga-

“ Le rapprochement Inde-États-Unis ne se limite pas au nucléaire civil, mais est un véritable accord stratégique. En fait, Washington a plus besoin de New Delhi que l'inverse actuellement. »



gée à dissocier ses programmes nucléaires civils et militaires et laisser l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) contrôler ses installations civiles. La visite officielle de George W. Bush en Inde, la première depuis qu'il est Président des États-Unis, avait un objectif clairement identifié : concrétiser cet accord, et convaincre le Congrès, qui donna son feu vert six mois plus tard. Le rapprochement Inde-États-Unis ne se limite pas au nucléaire civil, mais est un véritable accord stratégique. En fait, Washington a plus besoin de New Delhi que l'inverse actuellement, que ce soit dans le cadre de la guerre contre le terrorisme ou, plus globalement, dans l'optique de trouver des partenaires afin d'endiguer une hypothétique montée en puissance stratégique de la Chine. Les responsables du Pentagone (en particulier Donald Rumsfeld, Robert Gates étant plus nuancé) ne cachent pas leur inquiétude devant l'émergence de la Chine, qu'ils estiment n'être pas si « pacifique » qu'elle n'y paraît, et plaident ainsi en faveur d'une nouvelle forme d'endiguement, dans laquelle un partenariat renforcé avec le géant indien est nécessaire. D'autres questions restent en suspens concernant cet accord et son acceptation par d'autres acteurs

clefs. Le directeur-général de l'AIEA, Mohamed El Baradei, a salué l'accord, estimant qu'il fera de l'Inde « *un partenaire important pour la non-prolifération* ». Mais le Pakistan a de son côté déjà fait savoir qu'il attendait de Washington une coopération similaire. Le Président américain n'est pas hostile à un accord avec le Pakistan comparable à celui passé avec l'Inde, son objectif étant de sceller un nouveau partenariat global sur l'énergie nucléaire, dont le rapprochement avec New Delhi ne serait que la première phase. La Chine a demandé pour sa part que cette coopération soit conforme aux règles internationales, Pékin s'inquiétant de voir Washington chercher de nouveaux alliés en Asie. Parallèlement, le Président chinois Hu Jintao a profité du vide laissé à Islamabad pour proposer un partenariat au Pakistan lors de sa visite en novembre 2006, alimentant ainsi un peu plus les craintes de ceux qui voient dans la Chine le futur compétiteur stratégique des États-Unis. ■

Gouvernance et prolifération nucléaire



Diplomate, ancienne représentante de la France auprès de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et de l'Organisation du traité d'interdiction complète des armes nucléaires (OTICN). Elle est également trésorière de l'IRG.

Bérengère Quincy

En 2005, la communauté internationale n'avait pas réussi à se mettre d'accord, ni lors de la conférence de revue du traité de Non-prolifération nucléaire (TNP), ni pour un renforcement des régimes de non-prolifération des armes de destruction massive lors du sommet des chefs d'État à New York. En 2006, la recherche de solutions aux crises de prolifération iranienne et nord-coréenne est passée par les processus et enceintes multilatéraux. La gouvernance multilatérale a fonctionné, même si les intérêts des grandes puissances, les interdépendances économiques et les enjeux politiques posés par chaque cas ont retardé ou orienté les réactions de la communauté internationale.

Le Conseil de sécurité a exercé ses responsabilités, au titre du chapitre VII de la Charte des Nations unies, qui lui assigne la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales, et de son article 41, qui prévoit la possibilité de sanctions économiques. Lorsqu'il a pris des sanctions, il l'a fait à l'unanimité de ses membres, traduisant ainsi l'accord de la communauté internationale sur l'équilibre à respecter entre le droit inaliénable à l'accès à l'énergie nucléaire à des fins pacifiques et le risque de prolifération que présentent les activités de la Corée du Nord et de l'Iran.

La coopération de la Chine a été essentielle pour permettre au Conseil de sécurité une réaction rapide et ferme sur la crise nord-coréenne. La condamnation du tir de missiles effectué par la Corée du Nord (résolution 1695 du 17 juillet 2006), puis de l'essai nucléaire nord coréen effectué le 9 octobre (résolution 1718 du 14 octobre

2006) ont été unanimes. La résolution adopte un embargo, des mesures d'inspection et de mise en œuvre, prévoit la création d'un comité chargé du suivi et souligne que d'autres décisions s'imposeront au cas où des mesures supplémentaires seraient nécessaires.

Sur l'Iran, depuis la révélation à l'été 2002 par des opposants iraniens d'activités nucléaires iraniennes non déclarées, et la vérification par l'AIEA de telles activités, le traitement de la crise s'est engagé dans la recherche d'une « solution négociée » autour de la suspension par l'Iran de ses activités d'enrichissement et de retraitement de l'uranium. C'est sur la base de sa saisine par le Conseil des gouverneurs de l'AIEA, finalement décidée le 4 février 2006 devant la reprise de ses activités d'enrichissement par l'Iran, et mise en

œuvre le 8 mars 2006, que le Conseil de sécurité s'est prononcé sur la crise iranienne. Il l'a fait en trois temps : une déclaration présidentielle le 29 mars 2006, par nature de caractère politique, puis deux résolutions fondées sur le chapitre VII, article 41 de la Charte. Devant le refus de l'Iran de prendre les mesures nécessaires pour rétablir la confiance et régler les

mesures en suspens (résolution 1696, adoptée le 31 juillet 2006 par 14 voix sur 15), la résolution 1737, prise à l'unanimité le 23 décembre 2006, décide des sanctions économiques et commerciales envers l'Iran, prend les dispositions propres à empêcher toute coopération susceptible de favoriser les activités interdites à l'Iran et renforce le soutien du Conseil à l'AIEA.

EN 2006, LA
RECHERCHE DE
SOLUTIONS AUX CRISES
DE PROLIFÉRATION
IRANIENNE ET NORD-
CORÉENNE EST PASSÉE
PAR LES PROCESSUS
ET ENCEINTES
MULTILATÉRAUX.

Le Conseil de sécurité a agi en lien étroit avec et en soutien de l'AIEA, chargée de la vérification du TNP et par voie de conséquence des dispositions pertinentes des résolutions, et dont l'autorité et le rôle dans la non-prolifération nucléaire viennent d'être reconnus par l'attribution du prix Nobel de la Paix à l'AIEA et son directeur général El Baradei.

Cet engagement multilatéral s'appuie et prend en compte, dans un processus d'allers-retours, les efforts politiques et diplomatiques déployés par les parties les plus intéressées. Le Conseil de sécurité, dans chaque cas, fait sien les résultats obtenus, les appuie et demande la poursuite du dialogue. Multilatéralisme et bilatéralisme ne s'opposent pas, ils se complètent.

Pour la Corée du Nord, les pourparlers sont menés à six : Chine, États-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, Japon, République de Corée et République populaire démocratique de Corée, sur la base de la déclaration commune du 19 septembre 2005. Ils ont repris depuis l'adoption de la résolution 1695.

Pour l'Iran, après l'initiative prise par trois ministres européens en octobre 2003, auquel le Haut Représentant de la PESC est venu apporter son soutien, et la signature conjointe de l'accord de Paris en novembre 2004 pour un accord de long terme, les propositions ont été complétées en 2006 avec les États-Unis, la Russie et la Chine et présentées le 6 juin 2006 aux Iraniens par Javier Solana, devenu l'interlocuteur des Iraniens. Le Conseil de sécurité continue de se référer

dans sa résolution du 23 décembre à ces propositions et encourage l'Iran à y donner suite.

Nous ne sommes pas au bout des efforts de la communauté internationale pour résoudre les crises. Le système mis en place par le TNP résiste jusqu'à aujourd'hui mais serait gravement menacé par un retrait de l'Iran. Une solution durable demandera aussi que des progrès soient faits en matière de sécurité régionale et de démocratie, en particulier dans les pays en cause. ■

CHRONOLOGIE

4 février 2006 : suite à l'annonce en janvier 2006 de la reprise par l'Iran de ses activités d'enrichissement d'uranium, le Conseil des gouverneurs de l'AIEA réuni en session extraordinaire, adopte une résolution présentée par les Européens demandant à son directeur de transférer le dossier nucléaire iranien au Conseil de sécurité.	de l'Union européenne pour les affaires étrangères (E3/UE+3) s'accordent sur une série de propositions comme base de discussions avec l'Iran, afin de contraindre ce pays à renoncer à ses activités nucléaires. Le texte, remis à l'Iran le 6 juin, est assorti de menaces de sanctions.	(Kazakhstan). Les cinq ex-républiques soviétiques d'Asie centrale s'engagent à interdire dans toute la région la production, l'acquisition et le déploiement d'armes nucléaires ou de leurs composants.
2 mars 2006 : signature, lors de la visite de George W. Bush à New Delhi, d'un accord de coopération entre l'Inde et les États-Unis en matière de nucléaire civil.	31 juillet 2006 : le Conseil de sécurité adopte la résolution 1696, sur la base des propositions E3/UE+3. Cette résolution rend obligatoire la suspension par l'Iran de toutes ses activités liées à l'enrichissement et au retraitement, y compris la recherche-développement, telle que demandée par l'AIEA	9 octobre 2006 : la Corée du Nord annonce le succès d'un premier essai nucléaire souterrain.
1^{er} juin 2006 : les ministres des affaires étrangères des cinq pays membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU rejoints par leur homologue allemand et le Haut Représentant	8 septembre 2006 : signature d'un traité de dénucléarisation militaire en Asie centrale à Semipalatinsk	14 octobre 2006 : adoption par le Conseil de sécurité des Nations unies de la résolution 1718 sanctionnant la Corée du Nord. La résolution prévoit des sanctions financières et un embargo sur les armes, matériels et technologies associées aux programmes d'armes de destruction massive.

Ressources naturelles et conflits transfrontaliers

■ La notion de frontière, entendue comme limite de l'espace de souveraineté de l'État sur un territoire donné, perdrait, dit-on, de son sens. Dans un contexte de libéralisation économique et d'intégration régionale, traversée par des flux de biens, d'individus et d'informations sans cesse croissants, elle perdrait de sa pertinence en tant qu'outil de contrôle politique, pour devenir une zone ouverte d'interface, un non-lieu. C'est oublier que la libéralisation économique relève avant tout de décisions de nature politique. Dans les cas, fréquents, où les ressources naturelles se jouent des frontières, les égoïsmes nationaux se ravivent, et l'on retrouve toute la capacité de l'État à « faire frontière ». La pollution du fleuve frontalier Uruguay, source de discordes entre l'Argentine et l'Uruguay, de même que les enjeux posés par l'exploitation des ressources du lac

Kivu, en Afrique des Grands Lacs, donnent à voir le potentiel de division des ressources naturelles transfrontalières. La définition de la « bonne frontière » a souvent été synonyme de « frontière naturelle », respectueuse d'une certaine topographie physique et ethnoculturelle. Mais n'est-elle pas plutôt une « institution », espace et objet de gouvernance, appelant à une régulation concertée ? ■

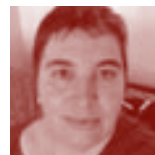
**Aujourd'hui encore,
on retrouve toute la capacité
de l'État à « faire frontière ».**

Les frontières : lieux de division ou passerelles d'échange ?

Christiane Kayser

Les relations entre la République démocratique du Congo (RDC) et le Rwanda ont été houleuses pendant la dernière décennie. Un génocide, deux guerres et une pléthore de massacres – dans lesquels des individus et des groupes armés des deux pays ont été parties prenantes – ont divisé la région. De nombreux trafics de ressources minières impliquant entre autres des individus et entreprises rwandaises ont contribué au pillage des ressources congolaises. Pourtant, le commerce transfrontalier reste un élément essentiel de la vie économique des deux pays, créant des liens de forte interdépendance : ainsi, dans le cadre de la Communauté des pays des Grands Lacs (CPGL), la centrale hydro-électrique de Ruzizi alimente depuis des années des villes des deux pays. Malgré les guerres, une large partie de l'économie congolaise est tournée vers l'est de l'Afrique (Ouganda, Rwanda, Burundi, Kenya et Tanzanie) : la majeure partie des importations vient des ports de l'Afrique orientale et de Dubaï, et transite par les pays voisins. Certaines villes de l'est, comme Goma, très éloignées de Kinshasa, la capitale congolaise, tissent naturellement des liens avec les villes les plus proches. D'importantes communautés rwandophones vivent dans l'Est de la RDC en partie depuis des centaines d'années, en partie amenées là par les « transplantations de populations » des colonisateurs belges. La diffusion de l'idéologie

de la « congolité », caractéristique des années 1990, a progressivement traité ces communautés en « étrangers », donnant lieu à des clivages politiques et géographiques bien visibles et notamment aux guerres de 1996 et 1998. Lors des dernières élections, les lignes de fracture se sont renforcées : les électeurs de l'Ouest du pays ont majoritairement voté pour Jean-Pierre Bemba, « rempart » contre un Kabila à la congolité douteuse ; à l'est, on a voté Kabila comme « rempart » contre les rwandophones. Le virus de la fragmentation est loin d'être vaincu, et la construction d'un mur entre le Rwanda et la RDC continue à faire l'objet de demandes. L'histoire semble pourtant avoir montré que de telles mesures encourageaient les commerces illicites et la fraude. Par ailleurs, l'exemple de fermeture des frontières, décidée par le gouvernement rwandais en juin 2003, est venu souligner la non-viabilité de cette solution, compte-tenu du dynamisme des relations transfrontalières entre les villes de Goma et Gisenyi (transits commerciaux, flux de population). Le lac Kivu, traversé par la frontière entre la RDC et le Rwanda, recèle d'importants gisements de gaz méthane. Les premières études sur l'utilisation de ce gaz pour les ►►►



Chercheuse associée
et membre de Pole
Institute, Goma,
membre de l'Alliance
pour la refondation
de la gouvernance
en Afrique.
Luxembourgeoise
travaillant et vivant
entre l'Afrique
et l'Europe.

►►► besoins énergétiques des populations ont déjà été réalisées, elles sont concluantes. Il serait essentiel que l'exploitation des ressources soit planifiée et fasse l'objet d'une gestion concertée entre les deux pays. Du côté rwandais, un accord d'exploitation a déjà été conclu avec une firme sud-africaine. En RDC, plusieurs projets sont à l'étude sans que rien ne soit décidé. Il y a là en germe bien des conflits. La question des échanges socio-économiques transfrontaliers dans la région africaine des Grands Lacs doit être appréhendée de façon régionale – et non pas seulement bilatérale – car les liens sont nombreux, qui unissent les pays de la zone. L'Ouganda et le Burundi, par exemple, sont des acteurs avec lesquels il faut compter. L'exploitation des ressources de la région se fait aujourd'hui dans un système mondialisé d'économie « grise », en dehors des systèmes de décisions politiques visibles. Les rapports

des panels d'experts des Nations unies sur le pillage des ressources congolaises ont démontré que les acteurs de cette économie viennent aussi bien du nord que du sud de l'hémisphère, et que cette économie de pillage contribue à financer les guerres et les conflits armés. Il s'agira donc de contrecarrer un système puissant et bien établi. Après les élections congolaises, il est important que la communauté internationale remette la question de l'exploitation des ressources sur le devant de la scène : l'idée de transformer le panel sur les ressources en un observatoire plus durable a disparu, sans qu'aucune alternative n'ait été proposée. La CPGL – qui regroupe la RDC, le Rwanda et le Burundi – serait un cadre pertinent pour mener un véritable travail sur la gestion des ressources énergétiques, minières mais aussi forestières de la région. Il pourrait s'agir de valoriser et de renforcer les contacts que le Parlement de transition de la RDC a déjà pu prendre avec les parlementaires des pays voisins, par le biais d'une commission parlementaire sur les ressources – la « Commission Lutundula », du nom de son Président. La constitution d'un comité d'experts des pays de la région constituerait une base de développement de mécanismes viables pour des échanges plus équitables, et profitables aux populations locales. Elle jetterait les bases d'une paix durable dans la région. Dans tous les cas, la RDC, qui se trouve à un tournant de son histoire, a besoin de sortir de la logique de « l'Afrique des comptoirs » à laquelle elle est soumise depuis trop longtemps. Sur le long terme, les pays voisins trouveraient leur avantage dans un tel système, et ce d'autant plus que les idéologies de haine et d'exclusion regagnent du terrain. La paix est à ce prix dans cette région d'Afrique. ■

“ La question des échanges socio-économiques transfrontaliers dans la région africaine des Grands Lacs doit être appréhendée de façon régionale – et non pas seulement bilatérale – car les liens sont nombreux, qui unissent les pays de la zone. »



in Página 12*, (Buenos Aires), *Courrier International*, n° 795, 26 janvier 2006.

Le torchon brûle entre l'Argentine et l'Uruguay

La construction de deux papeteries industrielles sur le fleuve qui sépare les deux pays soulève la colère des Argentins. Mais les Uruguayens ne semblent pas prêts à céder.

Laura Vales

Les habitants de Guleguay-chú ont un rapport privilégié avec leur fleuve, l'Uruguay. De décembre à mars – l'été dans cette région de l'hémisphère Sud –, ses berges sont au cœur de la vie quotidienne. À l'heure de la sieste, les boutiques baissent leur rideau de fer et nombre de commerçants s'échappent et vont nager la brasse dans son eau fraîche, entourée, où que leurs regards se portent, d'une ceinture de sable. En hiver, on sort pêcher au filet ou on va naviguer. « Nous avons grandi comme ça », raconte Gustavo Rivollier, technicien informatique. « Quand j'étais petit, je traversais le fleuve à la nage pour aller voler des coings sur l'île. Quand je suis entré dans le secondaire, je venais camper sur la rive.

Aujourd'hui, avec ma femme, on vient y promener le chien, on prend la voiture et on va sur les berges, comme d'autres vont sur la place. » Pour cette ville, le fleuve n'est pas un simple élément de décor, il est à la base même de son fonctionnement. Il est là, accessible à tous. Depuis l'habitant le plus aisé jusqu'à celui qui survit en ramassant des cartons, tous l'utilisent. Il faut avoir

cette réalité à l'esprit si l'on veut comprendre la mobilisation massive de la cité contre l'installation de deux papeteries sur la rive uruguayenne. Tandis que la politique n'avait jusqu'ici jamais galvanisé les foules – les manifestations organisées à l'appel des partis n'avaient jamais réuni plus de 2 000 personnes –, on a vu un cortège de 40 000 personnes venir défendre leur environnement. Une première en Amérique latine, au dire des écologistes. Les habitants organisent des barrages routiers pour dire non à la construction de ces deux papeteries qui menacent de polluer le fleuve. Animée par des gens inexpérimentés, dépourvue de puissants moyens de communication, cette mobilisation a pris une grande ampleur, allant jusqu'à troubler de façon inattendue les relations entre le gouvernement argentin et son homologue uruguayen. Les papeteries qui font l'objet de tant de passion devraient être construites dans la localité frontalière de Fray Bentos, à 27 kilomètres de Guleguaychú

et à 7 kilomètres de son lieu de baignade principal, Nandubaysal. Ces usines vont pro- ►►►

ON A VU UN CORTÈGE
DE 40 000 PERSONNES
VENIR DÉFENDRE LEUR
ENVIRONNEMENT.
UNE PREMIÈRE EN
AMÉRIQUE LATINE

*Página 12

Lancé en 1987, Página 12 est aujourd'hui le quotidien indépendant de gauche le plus important de Buenos Aires. Percutant et bien informé, il prend position pour les droits de l'homme, s'attaque à la corruption et dénonce l'impunité en faisant ressortir les affaires de l'époque des dictatures. Faisant une grande place à l'actualité culturelle (littérature, cinéma...), Página 12 propose le week-end des suppléments avant-gardistes (diffusion : 92 000 le samedi, 118 000 le dimanche). Célèbre pour ses uns déliantes qui, par des montages astucieux, mettent en scène des hommes politiques, il cherche à toucher essentiellement le jeune public.



►►► duire de la pâte de cellulose à partir de bois d'eucalyptus et blanchir cette pâte. Et c'est là que réside le point litigieux. En effet, assure-t-on à Gualeguaychú, le blanchiment génère des effluents cancérigènes qui pollueront l'eau et seront à l'origine de pluies acides. Les usines appartiennent à Metsa-Botnia et à ENCE, deux sociétés respectivement finlandaise et espagnole. Cette dernière a déjà eu des problèmes en Espagne. Il y a trois ans, cette entreprise a été condamnée à une amende de près de 500 000 dollars [413 000 euros] pour « délit écologique persistant » après avoir pollué un estuaire à Pontevedra, en Galice. Le maire de cette ville, Miguel Fernández Lores, a invité un groupe d'habitants de Gualeguaychú à venir se rendre compte sur place de la situation, puis il s'est rendu en personne à Gualeguaychú pour rapporter le « désastre » que connaît sa commune. Le gouvernement argentin, par le biais du ministère des Affaires étrangères, ainsi que le gouverneur de la province d'Entre Rios, plus véhément que les autorités de Buenos Aires, ont exigé que l'Uruguay freine les travaux, le temps de mener une étude d'impact. Mais le chantier continue au même rythme. Depuis la rive sablonneuse de Nandubaysal, les habitants de Gualeguaychú, manifestement irrités, regardent grandir la cheminée de la papeterie dont la construction est la plus avancée. En revanche, à Fray Bentos, de l'autre côté du pont Internatio-

nal [qui, comme son nom l'indique, relie les deux pays], les papeteries sont très bien acceptées. Une enquête récente fait apparaître que 60 % des Uruguayens sont favorables à leur installation, contre à peine 16 % qui s'y opposent. Les papeteries sont perçues comme une source de richesse dans cette région, où la production forestière est importante.

Les Uruguayens pensent que leurs voisins sont jaloux

À Fray Bentos, localité pauvre qui connaît depuis des décennies de forts taux de chômage, les gens croient que les Argentins se plaignent parce qu'ils aimeraient que les papeteries s'installent sur leur propre territoire. Ces idées correspondent en partie aux campagnes de communication de Botnia et d'ENCE, tandis que les deux entreprises assurent qu'elles garantiront un contrôle adéquat de leurs déchets. « L'usine respectera très scrupuleusement les normes internationales », affirme le directeur de l'ENCE, Emilio Rodríguez Pérez. Quant au gouvernement uruguayen, il a fait savoir, par la voix de son ministre des Affaires étrangères, Reinaldo Gargano, que la décision d'implantation des papeteries était irrévocable. À Gualeguaychú, les opposants au projet bénéficient du soutien du maire, Daniel Irigoyen. Ses adjoints chargés de l'environnement et du tourisme assistent aux réunions de quartier. C'est au cours de celles-ci qu'a été décidé l'actuel plan de lutte, qui prévoit notamment des barrages routiers sur le pont International. Certains auront lieu sans préavis, à l'instar de celui du 6 janvier, qui a été annoncé seulement deux heures à l'avance. D'après les organisateurs, il aurait rassemblé environ 3 000 personnes. Des familles entières occupaient l'asphalte. « C'est le dernier moyen dont nous disposons pour arriver à négocier sérieusement la question avec les Uruguayens », explique l'un des manifestants. Ivana Zecca, enceinte de huit mois, a elle aussi passé la nuit sur l'asphalte. « Les gens se mobilisent avant tout pour le problème du fleuve et des odeurs »,



souligne-t-elle. À minuit, une énorme lune rousse resplendit dans le ciel, éclairant faiblement les véhicules garés sur les trottoirs, ainsi que les groupes qui discutent. La télévision a retransmis l'événement en direct. Les manifestants s'étonnent d'avoir été qualifiés de piqueteros, en référence aux manifestants radicaux qui, au cœur de la crise argentine, formaient des piquets de grève sur les routes. « Je précise que nous ne faisons pas de piquets », affirme une femme vêtue en piquetera des pieds à la tête, coiffée d'un bob frappé du logo « Non aux papeteries ». Quand on lui demande où est la différence, elle répond d'un ton outré : « Ce n'est pas du tout la même chose. » Le plan de lutte est soumis à un délai très serré. Le 30 janvier, la commission binationale [mise sur pied par les Présidents Néstor Kirchner et Tabaré Vázquez] pour résoudre le conflit va devoir parvenir à un accord. L'ambassadeur Raúl Estrada, chef de la délégation argentine au sein de cette commission, a attiré l'attention sur le contexte dans lequel s'inscrit ce différend, à savoir « le déplacement des industries sales des pays développés vers le tiers-monde ». En 2007, une réglementation européenne « obligeant ces sociétés à changer leurs méthodes de production ou, dans le cas contraire, à fermer leurs usines de cellulose » entrera en vigueur. Il reste encore deux réunions, mais tout indique qu'il n'y aura pas d'accord. ■

LA GUERRE DU PAPIER ENTRE ARGENTINE ET URUGUAY

Octobre 2003 : la société espagnole Ence reçoit l'autorisation du gouvernement uruguayen pour la construction d'une usine de cellulose à Frey Bentos, sur les rives du fleuve Uruguay. Elle est suivie début 2005 par la société finlandaise Botnia. Courant 2003, la firme Ence avait fait l'objet d'une condamnation de la justice espagnole, pour « délit écologique persistant ».

2005 : organisation, du côté argentin, de nombreuses manifestations de militants écologistes et d'habitants de la province d'Entre Rios contre la construction des usines, notamment par le barrage des ponts entre les deux pays. Tout au long de

l'année, des gouverneurs de province et membres du gouvernement argentin viennent rencontrer les manifestants.

3 mai 2006 : l'Argentine porte plainte contre l'Uruguay devant la Cour internationale de justice de La Haye, suivant la procédure prévue par le traité sur le fleuve Uruguay. Buenos Aires accuse Montevideo d'avoir violé le droit international en autorisant la construction des usines de cellulose sans consultation préalable.

13 juillet 2006 : la Cour internationale de justice rejette la plainte de l'Argentine.

9 août 2006 : l'Uruguay porte plainte contre l'Argentine devant le tribunal du Mercosur, accusant le gouvernement de Buenos Aires de soutenir un « blocus » contre l'Uruguay. Les pertes économiques de l'été 2006 sont évaluées à 400 millions de dollars. Les demandes de réparations sont rejetées par le tribunal.

Octobre 2006 : la firme Ence annonce l'abandon du projet de construction d'une usine de cellulose à Frey Bentos. D'autres sites d'implantation sont à l'étude depuis.

Quels modes de gestion pour une ressource naturelle particulière : l'eau ?

■ Nulle vie sans eau : c'est sur ce critère que les physiciens et les biologistes évaluent la capacité d'une planète à abriter de « petits hommes verts ». Indispensable à toute activité humaine, l'eau est une ressource vitale. Dans le même temps, l'eau est peut-être aussi la chose du monde la moins bien partagée entre les hommes : si la Chine représente plus de 20 % de la population mondiale, elle ne dispose que de 7 % des ressources en eau, qui plus est inégalement réparties entre le nord et le sud du pays. Pour bien des populations, le stress hydrique est la règle, compromettant le développement durable : une personne sur quatre reste privée d'eau potable. Mais n'est-ce pas dans ce paradoxe que réside l'une des caractéristiques des biens collectifs, à la fois rares et indispensables ? Le propre de ces biens, n'est-il pas de

créer une situation d'interdépendance pour ainsi dire vitale entre ceux qui le possèdent en abondance et ceux qui en sont dépourvus, appelant à une gestion collective respectueuse des besoins élémentaires de chacun ? Voilà qui n'est pas sans rappeler une définition classique de la gouvernance. Pourtant, une analyse même superficielle des faits nous montre que l'émergence de mécanismes de ges-

tion collective se fait largement attendre : les égoïsmes restent la règle. Dans bien des cas, l'interdépendance est synonyme de domination : ne parle-t-on pas d'une géopolitique de l'eau, comme si l'or bleu était une ressource exclusive, une arme stratégique ? Cet état de faits ne doit pas nous interdire de penser : l'accès à l'eau reste un droit. Sa gestion est affaire de citoyenneté, de civisme et de civilité : elle pose la question du « vivre ensemble aujourd'hui et demain », et ne saurait être pensée sans l'existence d'une « chose publique », quelle qu'en soit l'échelle, universelle, nationale, ou locale. L'eau n'est peut-être pas la chose du monde la mieux partagée : c'est le cas de la Raison. Comment dès lors organiser la responsabilité collective de la gestion de cette ressource indispensable ? ■

Ne parle-t-on pas d'une géopolitique
de l'eau, comme si l'or bleu
était une ressource exclusive,
une arme stratégique ?

in El País*, *Courrier International* n° 819, 13 juillet 2006.

Espagne : Touche pas à mon eau !

Les régions espagnoles, de plus en plus autonomes face à Madrid, veulent contrôler « leur » bassin hydrographique sans rendre de comptes à leurs voisines.

Lola Galán

Entre Séville et Cordoue, le train traverse des champs d'orangers d'une perfection presque artificielle, alternant avec des plantations de tournesols et d'oliviers. C'est le paysage de la vega [plaines cultivées] du Guadalquivir, fertile et lumineuse sous le soleil de juin. Près des deux tiers des terres irrigables d'Andalousie, ainsi que près de la moitié de ses presque 8 millions d'habitants, sont concentrés près du fleuve. On comprend dès lors pourquoi le Guadalquivir est devenu le grand objectif du nouveau statut d'autonomie que vient d'adopter le parlement local : les Andalous y réclament des « compétences exclusives » pour la gestion du fleuve. Sur quelle base ? « Presque tout le bassin est situé sur notre territoire », fait valoir Gaspar Zarriás, conseiller à la présidence de la Junta [gouvernement autonome] d'Andalousie. « Le Guadalquivir, c'est l'Andalousie. Or l'Andalousie n'entend pas se faire dicter sa loi par ses voisins ! » Une formule qui résume bien l'esprit de la nouvelle bataille de compétences menée par les régions autonomes espagnoles. La Catalogne a ouvert le feu dans l'objectif de verrouiller les eaux du delta de l'Ebre. L'Andalousie est ensuite entrée en lice en réclamant son Guadalquivir, et c'est aujourd'hui au tour de la Castille-Léon,

qui veut gérer elle-même le bassin du Douro. La liste ne s'arrête pas là. L'Aragon met en avant sa position prééminente sur le cours de l'Ebre. La Castille-La Manche prépare elle aussi ses arguments pour éviter que les eaux du Tage n'aillent sans son accord à d'autres régions autonomes. Ce sont là les signes avant-coureurs d'une guerre de l'eau entre régions autonomes. Les litiges vont se régler au Parlement et devant les tribunaux, mais le dénouement semble incertain. « C'est vrai que nous sommes dans une escalade de l'absurde, où chaque région fait monter les enchères », reconnaît Alfredo Boné, conseiller à l'environnement d'Aragon. Mais il y a des raisons à cela. « La législation espagnole, poursuit-il, date d'il y a quatre-vingts ans. La politique doit évoluer, une bonne partie de ce que gèrent les confédérations pourrait être confiée aux régions autonomes. » Boné fait allusion aux « confédérations hydrographiques », créées en 1926 pour gérer les bassins des principaux fleuves. Elles sont aujourd'hui sous la tutelle du ministère de l'Environnement. ►►►



*El País

Né en mai 1976, six mois après la mort de Franco, « Le Pays » est une institution en Espagne. Il est le plus vendu des quotidiens d'information générale et s'est imposé comme l'un des vingt meilleurs journaux du monde. Plutôt proche des socialistes, il appartient au groupe de communication PRISA. Format tabloïd, maquette aérée, écriture journalistique à l'anglo-saxonne, bonne couverture de l'actualité internationale, contributions d'intellectuels prestigieux : tels sont les principaux ingrédients d'une formule de presse qui reste inégalée dans le pays.

►►► En vertu de la loi sur l'eau de 1985, révisée plusieurs fois depuis, seuls les bassins situés à l'intérieur du territoire de chaque région peuvent relever du pouvoir local. Ceux qui traversent plusieurs régions continuent de dépendre de l'exécutif central, mais ces principes sont aujourd'hui battus en brèche. Le nouveau statut d'autonomie andalou en est un bon exemple. « C'est vrai qu'un nouveau pas a été franchi », reconnaît le directeur général des eaux, Jaime Palop. En effet, le Guadalquivir – comme le Douro – arrose trois autres régions. Ce fleuve andalou reçoit des affluents d'Estrémadure et de Castille-La Manche. En Estrémadure, le Président de la Junta, le socialiste Juan Carlos Rodríguez Ibarra, a déjà protesté : il refuse que Séville se mêle de ses affaires. Le Duero pose un problème particulier du fait qu'il traverse le Portugal avant de déboucher dans l'Atlantique. « Nous ne pouvons pas céder le contrôle d'un bassin international », rappelle Palop. Le conseiller à l'environnement de Castille-Léon, Carlos Fernández Carriedo, ne le réclame pas non plus. « Nous nous limitons à appliquer ce qu'a accepté Madrid, comme c'est le cas avec la PAC. Le gouvernement négocie à Bruxelles le quota de betteraves, et nous, nous appliquons l'accord. » Mais les fleuves sont plus compliqués que les betteraves. En témoignent les échanges d'accusations et les recours judiciaires de ces derniers mois : la Castille-La Manche contre le transfert des eaux du Tage vers le Segura, accepté par le gouvernement pour sauver les cultures du Levant [région de Valence et de Murcie] ; l'Aragon contre l'Estatut valencien, qui réclame des « excédents » de l'Ebre ; la Castille-Léon contre la loi qui déroge au plan hydrologique national, laissant à Barcelone et à Madrid le contrôle des eaux de l'Ebre. La position du ministère de l'Environnement est ambivalente. D'un côté, il voit d'un mauvais œil un émiettement des compétences en matière de gestion de l'eau, mais de l'autre, comme le rappelle Palop, il est inévitable dans les circonstances actuelles que les régions autonomes se voient transférer ces compétences.

SI LA GESTION
DE LA POLITIQUE
TERRITORIALE A DÉJÀ
ÉTÉ DÉCENTRALISÉE,
COMMENT NE PAS Y
INTÉGRER L'EAU ?

Si la gestion de la politique territoriale a déjà été décentralisée, comment ne pas y intégrer l'eau ? Un détail qui n'a pas échappé à Séville, laquelle gère déjà le bassin du Sud et celui de l'Atlantique, à travers l'Agence andalouse de l'eau. Juan Corominas, directeur de cet organisme, reconnaît que, avec les nouveaux statuts d'autonomie, « le modèle de gestion de l'eau en Espagne est en train de changer ». À l'en croire, il était grand temps. « C'est un thème qui aurait dû être abordé pendant la transition [démocratique]. Les confédérations sont nées comme des organismes de développement du pays. Le ministère de l'Environnement a alors joué un rôle de coordination. Mais le gouvernement [central] a gardé tout le pouvoir. L'Andalousie n'a qu'une présence assez symbolique au sein de la confédération du Guadalquivir. » Tout cela ne va-t-il pas avoir des répercussions sur la politique hydraulique de l'État ? N'est-ce pas un contresens économique que les cultures de Murcie ou d'Almería courent à la ruine par manque d'eau, tandis que d'autres bassins hydrographiques en ont trop ? [Après les grandes manifestations contre le Plan hydrographique national (PHN) du gouvernement Aznar], le gouvernement socialiste a exclu les transferts d'un fleuve vers un autre. « Les deux projets de plan national de redistribution de l'eau ont démontré qu'une telle approche éveillait des susceptibilités. Et ils ont accredité l'idée que l'eau était rare. » Résultat : le programme AGUA (Mesures pour la gestion et l'utilisation de l'eau), qui succède au PHN, met l'accent sur la lutte contre le gaspillage, la réutilisation de l'eau, le dessalage et le traitement des eaux saumâtres. Désormais, si une région veut proposer un aménagement urbain, agricole ou industriel, elle va devoir expliquer avec quelle eau elle compte le réaliser. Il ne suffira pas de se présenter à un guichet et de réclamer le premier, comme cela a été le cas jusqu'à présent. ■

La gestion des ressources en eau : un problème stratégique pour la Chine

Franck Galland

Depuis des millénaires, la culture et la philosophie chinoises sont très proches de la nature, mais depuis que la Chine a amorcé son indispensable développement industriel et urbain, ce rapport à la nature s'est dégradé, entraînant des effets pervers sur l'environnement. L'entrée dans la mondialisation par l'économie de marché socialisée et le poids que représente un cinquième de la population mondiale ont créé des besoins importants en énergie, produits alimentaires et industriels. Qu'on ne s'y trompe pas, ce ne sont pas les écrits alarmistes des experts occidentaux, ni la surmédiation de leurs interventions, qui ont éveillé les consciences chinoises. La mesure des enjeux économiques et sociétaux représentés par la raréfaction et la pollution des ressources en eau à grande échelle a été prise de longue date par la Chine. Outre l'état des lieux de la situation des eaux en qualité mais aussi en quantité, l'un des buts de cet article est de présenter les solutions promues par les autorités chinoises sans négliger les conséquences géopolitiques régionales.

Harbin, cent tonnes de benzène déversés par accident dans la Songhua, quatre millions d'habitants privés d'eau pendant plus d'une semaine. Cette catastrophe n'est malheureusement pas un

CENT TONNES DE
BENZÈNE DÉVERSÉS
PAR ACCIDENT DANS
LA SONGHUA, QUATRE
MILLIONS D'HABITANTS
PRIVÉS D'EAU PENDANT
PLUS D'UNE SEMAINE.

cas isolé en Chine, comme dans d'autres pays à forte croissance économique et industrielle.

Le vice-ministre de la construction, Qui Baoxing, a donné le ton lors d'un forum organisé à Henan, le 25 octobre 2005, parlant de « la crise d'eau la plus sérieuse et la plus urgente au monde ». Pour appuyer ses déclarations, un ingénieur en chef du ministère des Ressources en eau affirmait également qu'environ un quart des ressources chinoises en eau étaient menacées par la pollution et ce dans plus de la moitié des villes. En effet, environ un tiers des rejets industriels et deux tiers des rejets domestiques seraient déchargés sans aucun traitement primaire. De la même façon, selon l'administration pour la protection de l'environnement, seulement 40 % des 669 villes de plus de 100 000 habitants disposeraient de stations d'épuration, alors que la quantité d'eaux usées rejetées progresse de 5 % par an, atteignant 46 milliards de tonnes en 2003 (46 % sont d'origine industrielle et 54 % d'origine urbaine)

Les autorités chinoises sont conscientes de cette situation dramatique pouvant hypothéquer le développement du pays. Elles ont donc défini des orientations d'action. Tout d'abord, les autorités gouvernementales ont choisi de s'attaquer au secteur de l'assainissement dans les grandes villes. Inclus dans les priorités du X^e plan quinquennal, le taux de traitement des eaux devrait passer de 18 % en 2002 à 40 % en 2010. Pour cela, le marché chinois s'est ouvert au savoir-faire des grandes sociétés privées occidentales, notamment au profit de Suez et de ►►►

Franck Galland est directeur de la sûreté de Suez Environnement

Ce texte a initialement été publié par la revue Défense nationale et Sécurité collective (n° 7, 2006 – <http://www.defnat.com>). Nous remercions le contre-amiral Girard pour l'aimable autorisation de reproduction qu'il nous a accordée.

►►► Véolia qui ont remporté d'importants succès commerciaux. Les acteurs privés chinois ont également été mobilisés pour doter la Chine de capacités de traitement des eaux usées. Ici, l'approche de l'investisseur plutôt que celle de l'opérateur a été favorisée avec la garantie de fortes subventions gouvernementales. L'efficacité et le volontarisme de ces programmes en assainissement n'ont cependant pas encore gommé les fortes disparités existantes entre la Chine littorale, la Chine intérieure et les régions du Nord, sur la rive gauche du Yangtze, laissées relativement en marge des opérations en cours. Par ailleurs, les autorités font preuve de réactivité face aux crises environnementales comme ont pu le montrer les suites immédiates de l'épisode dramatique d'Harbin. Le chef de l'administration pour la direction de l'environnement, a immédiatement été contraint de démissionner et une enquête a été lancée portant sur 21 000 usines chimiques situées en bordure de fleuves et de rivières. D'autres pays auraient pu montrer plus de lenteur à agir. À terme, le gouvernement de Pékin semble également avoir pris la mesure des menaces pesant sur les ressources puisque fin janvier 2006, lors d'une réunion du Conseil des affaires d'État présidée par le Premier ministre Wen Jiabao, a été décidée la rédaction de nouvelles réglementations visant à renforcer la gestion et la protection des ressources en eau et en promouvoir une utilisation plus rationnelle.

Néanmoins, il semble vain de ne prendre en compte que la qualité des eaux alors même que la Chine est confrontée à de fortes contraintes d'approvisionnement.

La Chine représente 21 % de la population mondiale, mais ne dispose que de 7 % des ressources en eau, lesquelles sont inégalement réparties, le Nord ayant trois fois moins d'eau par habitant que le Sud. Par ailleurs, sur l'ensemble du territoire, la ressource est globalement moins dis-

ponible. Pour preuve la diminution de 15 % de la surface des lacs et de 26 % de celle des marais par rapport à 1950. Pire encore, selon l'ingénieur Liu Ning, plus de 90 % des cours d'eau, dont le fleuve Jaune, sont asséchés une partie de l'année.

Certes la croissance industrielle et le boom démographique sont responsables de la raréfaction constatée, mais d'autres facteurs ne sont pas négligeables. Ainsi, alors que la Chine est la quatrième puissance économique mondiale, les pertes en eau dans les systèmes d'irrigation atteignent encore 60 % contre 20 à 30 % dans les pays développés. En outre, l'augmentation des besoins en eau urbaine ne s'est que peu traduite par une revalorisation des tarifs pourtant indispensable pour financer le renouvellement des infrastructures, les campagnes de détection de fuites sur le réseau et leurs réparations.

Pour faire face à ce manque d'eau, une des solutions est l'augmentation de l'offre par une politique de grands aménagements hydrauliques dans la lignée du Grand Canal chinois construit au VII^e siècle avant J.-C. L'actualité est de relever le pari de l'ouvrage titanesque représenté par le transfert d'eau Sud-Nord. L'idée est de lier le fleuve Jaune, réputé pour ses forts étiages, et le Yangtze, fréquemment confronté à d'importantes crues, sur plus de 1500 km, grâce au Projet d'adduction d'eau du Sud au Nord (PAESN). Pour ce faire, trois dérivations sont nécessaires. La première, dérivation est, reliera l'aval du Yangtze non loin de Nanhin jusqu'au sud de Tianjin, le port commercial de Pékin. La deuxième, dérivation centre, sera un fleuve de 1432 km entièrement façonné par l'homme pour assurer à Pékin et Tianjin un complément fondamental en eau brute à partir de 2010. La troisième, dérivation ouest, est d'une ambition technique très audacieuse : prélever 17 milliards de mètres cubes d'eau du Yangtze sur les hauts plateaux tibétains et les transférer dans le fleuve Jaune non loin de sa source, le tout à 4000 mètres d'altitude.

Le volontarisme des dirigeants chinois en matière d'aménagements hydrauliques a pour conséquence immédiate de réaffirmer la place du Tibet en tant qu'espace géostratégique essentiel

de la République Populaire de Chine. Représentant 40 % des territoires du Grand Ouest chinois, il est au centre des préoccupations du programme de développement de l'Ouest lancé en 2001 et dont les objectifs sont de valoriser les ressources locales intéressantes en vue de renforcer la sécurité de l'État et de l'économie nationale. L'eau du Tibet est ainsi vue comme une ressource stratégique qu'il convient de préserver et de gérer dans l'intérêt national. À cette fin, la région autonome du Tibet a approuvé, début février 2006, un programme sur la protection et la construction d'un rideau de sécurité écologique du plateau d'État du Tibet, qui comprend un investissement de 10,7 milliards de yuans visant à la construction de 12 projets entre 2006 et 2010. Outre cette position stratégique en interne, le Tibet pourrait très bien se retrouver au centre d'une polémique régionale. Il est considéré en effet comme le château d'eau de la région : la source de l'Indus et du Brahmapoutre pour la péninsule indienne, de la Salween pour la Thaïlande et de la Birmanie, et du Mékong, fleuve nourricier de la péninsule indochinoise. Qu'arriverait-il si demain la dérivation Ouest du PAESN ou le rideau de sécurité écologique avaient une incidence sur le débit des fleuves majeurs de l'Inde ? La Thaïlande, pourrait-elle également rester impassible devant les projets de barrage hydroélectriques qui se feront sur la Salween ? De même, un second désastre écologique sur le modèle de celui qu'a connu Harbin, pourrait-il avoir pour conséquence de perturber durablement les relations sino-russes ?

Ces questions sont posées au plus haut niveau et les dirigeants chinois sont confrontés à de réels dilemmes en matière de stratégie de voisinage pour concilier intérêts économiques et relations diplomatiques. En effet, le rythme du développement économique impose aux autorités chinoises une *realpolitik* basée sur l'augmentation rapide de l'offre en eau, tant en volume qu'en qualité, et les pousse à une politique ambitieuse, et sans doute inégalée, d'aménagements hydrauliques sur des fleuves partagés avec des voisins.

L'EAU DU TIBET EST
AINSI VUE COMME UNE
RESSOURCE STRATÉGIQUE
QU'IL CONVIENT DE
PRÉSERVER.

Afin d'éviter des tensions entre États au sujet du partage des ressources en eau et de la préservation de leur qualité, sans doute doit-on une nouvelle fois favoriser l'émergence de solutions pragmatiques. Pour cela, les élites gouvernementales chinoises doivent prendre la mesure de ce que représente l'enjeu hydraulique en matière de relations internationales comme le démontre l'imbrication de ces logiques dans le conflit israëlo-palestinien. Elles doivent également tenter de trouver un lieu de dialogue avant que les relations de voisinage ne s'aggravent. À ce titre, pourquoi le Groupe de Coopération de Shangai ne se saisirait-il pas du dossier ? Par ailleurs, des partenariats stratégiques devront offrir à la Chine des solutions globales et diversifiées lui permettant de surmonter cette situation de stress hydrique, véritable fléau pour la croissance. Entrent dans ce cadre les pays aptes à faire profiter la Chine de leur expérience et de leur savoir-

faire dans la gestion des contraintes naturelles. Des acteurs étatiques aux solutions éprouvées sauront, n'en doutons pas, saisir ces opportunités nouvelles de coopération. Ainsi en sera-t-il d'Israël dont les compétences en matière de réutilisation des eaux usées, de technologies d'irrigation et de dessalement sont mondialement connues.

Le contexte et l'urgence de la situation en Chine laisse également entrevoir à l'École française de l'eau de belles perspectives, tant dans le domaine du conseil, de l'ingénierie que dans celui du service. Encore plus qu'hier, il fait ainsi que l'eau soit un outil diplomatique pour la France en Chine et contribue encore à renforcer la coopération publique-privée entre les deux pays. ■

Mutation de la question de l'eau et réforme de la gouvernance en Chine

Wang Yi

Professeur de politique publique au Center for China Studies de l'Académie chinoise de sciences, il est membre du Lead Experts Group du Conseil de Chine pour la Coopération internationale sur l'environnement et le développement (CCICED), et conseiller du programme de plusieurs organisations internationales et fondations.

La question de l'eau place actuellement la Chine face à de nombreux défis. En effet, les problèmes liés à l'eau sont en pleine mutation depuis une vingtaine d'années. En raison du changement climatique, on est passé des catastrophes naturelles traditionnelles à des catastrophes climatiques sans précédent (inondations ou sécheresses généralisées), d'une pollution ordinaire à une pollution complexe (due aux bassins de drainage), et d'une situation de pénurie chronique à une situation de pénurie générale dans laquelle la rareté des ressources, le gaspillage et la pollution interagissent. De plus, l'activité humaine et la mauvaise gestion des ouvrages hydrauliques accentuent la détérioration des ressources disponibles. Voilà les différents problèmes qui constituent la toile de fond de la question de l'eau en Chine.

Bien que la gestion de l'eau ait fait l'objet d'importantes améliorations ces cinquante dernières années, elle continue à poser de nombreuses difficultés. En effet, le système de gestion actuel n'est pas en mesure de répondre à l'évolution qualitative des problèmes ainsi qu'à la demande croissante engendrée par le développement économique de la société chinoise.

En Chine, la gestion des ressources hydrauliques traverse actuellement une période de transition assez inédite : elle doit gérer la mutation complète d'un ancien système vers un nouveau.

Mais alors que le système actuel – posant comme norme la centralisation et la planification – n'est pas encore totalement achevé, il faut déjà penser l'évolution vers un système plus moderne, dont les normes seraient désormais le marché et la décentralisation. Cette conversion du dispositif de gestion de l'eau est la clef si l'on veut affronter les difficultés à venir : car en Chine, l'essentiel de ces difficultés est lié à une crise de gouvernance.

Actuellement, les principales difficultés concernant la gestion de l'eau tiennent à ce que les caractéristiques du système actuel – et ses défaillances – empêchent une gestion véritablement globale des ressources hydrauliques. Par ailleurs, le système souffre de son insuffisante rationalisation. Un règlement fait encore largement défaut, qui procéderait d'une planification d'ensemble et d'une réflexion globale sur la gestion des ressources. Ensuite, les ressources en eau et les mécanismes de gestion du milieu aquatique sont en inadéquation, entravant la mise en place efficace de mesures de gestion des ressources en eau. Enfin, les droits et intérêts du public ne sont pas correctement garantis, compte tenu d'une insuffisante participation des parties concernées.

Si la Chine veut effectivement parvenir à une gestion globale de ses ressources en eau, elle doit veiller à améliorer l'état de ses connaissances, réformer sa manière de penser la gestion de l'eau, et refondre son système de gestion actuel. Elle doit opérer une mutation de son organisation et de ses systèmes de pratiques, concevoir un nouveau modèle de gestion des ressources, favoriser une mise en place claire du droit et du système et l'unifier harmonieusement sur la base



d'une claire répartition des tâches entre l'État et ses agents. Elle doit aussi instituer des mécanismes efficaces d'harmonisation et de participation publique, établir un agenda précis et prendre les mesures politiques adéquates, consolider ses compétences en vue d'une gestion globale de l'eau, et accroître la fiabilité de ses technologies. Enfin, elle doit accélérer l'introduction d'une gestion des bassins de drainage inspirée des principes du développement durable.

Dans tous les cas, avant que le poids du peuple et du marché ne s'affirme, et avant que simultanément l'État ne soit amené à jouer un rôle de supervision, la Chine, dans sa réforme de la gestion des ressources hydrauliques, répond à la crise en choisissant d'augmenter les dépenses de gestion, en finançant la maintenance du système de distribution et en cherchant une solution au grave problème du « déficit de gouvernance ».

Sous l'impulsion d'un État directeur, l'idée est d'entreprendre à grande échelle la mise en place d'un nouveau système qui ne donnerait plus seulement la priorité aux infrastructures, mais à l'architecture d'ensemble. L'objectif consiste en fait à parvenir à l'édification d'une société écologique qui consommerait l'eau avec parcimonie : il s'agit donc de trouver à la crise hydraulique une solution qui, sans entraver le développement économique de la Chine, permette une consommation des ressources respectueuse du développement durable. Parallèlement, le mode de contrôle des ressources doit subir une nécessaire

réorientation stratégique : la mise en place d'un système encourageant l'économie d'eau pourrait permettre de dépasser la dépendance à une augmentation croissante des infrastructures. Il est donc important que la priorité soit donnée à l'extension cohérente des infrastructures et des outils de gestion, et non plus à la seule construction de nouvelles infrastructures : il s'agit plutôt de penser le système d'une manière renouvelée, en accordant une place prépondérante à la régulation économique, la supervision de marché, la gestion de la société et le service public. ■

“ Les principales
difficultés concernant
la gestion de l'eau tiennent
à ce que les caractéristiques
du système actuel – et ses
défaillances – empêchent une
gestion véritablement globale
des ressources hydrauliques. »

État, gouvernement, démocratie :
approfondissement d'une relation,
réinvention d'une institution



D'une façon générale, les années 1980 et le début des années 1990 auront été marquées par le déclin de la puissance publique. Inspiré par les travaux de Milton Friedman et

confirmé par le succès des réformes entreprises aux États-Unis et en Grande-Bretagne sous les mandats de Ronald Reagan et de Margaret Thatcher, le discours des institutions internationales, notamment financières, opposait en permanence l'inefficacité publique à l'initiative privée : l'État interviendrait trop et à mauvais escient, il faudrait rendre, aux individus comme aux entreprises, la liberté de choix. On justifiait ainsi des programmes de privatisation accélérée ou des politiques d'ajustements structurels aboutissant au démantèlement d'institutions publiques élaborées au fil des années, parfois des siècles. En quelques années, et dans bien des pays, l'institution étatique s'est réduite comme peau de chagrin.

Milton Friedman disparaissait le 16 novembre 2006, à l'âge de 94 ans. Quelle forme de puissance publique ses travaux laissent-ils ? Dans la continuité des analyses de Rod Rhodes, doit-on désormais voir en l'État une coquille résonnant de son propre vide, privée de toute capacité de gouvernement ? L'État serait-il désormais livré sans armes aux lois du marché, simple entreprise parmi d'autres ?

À vrai dire, il est important de ne pas confondre la notion socio-historique d'État et la notion institutionnelle de gouvernement : les évolutions du premier n'affectent pas forcément le second. Ainsi, il n'est pas évident qu'un retrait de l'État – sous forme de privatisations ou de coupes budgétaires – s'accompagne d'une perte de capacité objectivement quantifiable. S'agissant de l'exemple britannique, de nombreux travaux nous montrent que, malgré les privatisations, malgré sa perte de masse, l'État conserve un certain pouvoir de formatage et de vassalisation des entreprises qui lui fournissent différents services. En tout état de cause, il ne faut pas oublier que

la libéralisation de l'économie est avant tout le fait de décisions politiques. C'est peut-être aussi cette résistance des gouvernements qui explique les difficultés rencontrées par la construction européenne. Les gouvernements ne semblent pas prêts d'accepter l'existence d'autres formes de pouvoirs qui les dépassent ou les égalent.

Ceci étant, il ne faut pas oublier non plus que l'État du Nord n'est pas forcément comparable à l'État du Sud. L'exemple du Mali, développé par Gisèle Belem dans l'une des rubriques à suivre, illustre bien la faiblesse des technologies de gouvernement dont disposent certains pays. Épuisé par des années de politique d'ajustement structurel, vidé de la majeure partie de ses forces vives – économie budgétaire oblige – le gouvernement malien semble en bien mauvaise posture pour réguler le marché.

La firme serait désormais, dit-on, socialement responsable. Respectueuse du développement durable et au bien-être des populations, elle se substituerait harmonieusement à l'État dans certains domaines comme l'éducation, la santé, la protection de l'environnement, etc. À quoi bon l'État si la firme peut le remplacer ! Pourtant, le problème commence là où s'arrêtent ses compétences propres d'entreprise : l'entreprise n'est pas responsable d'une société, mais tout au plus d'une communauté, celle de ses employés, et ne saurait se substituer aux missions universelles de l'État. L'État n'est pas un acteur comme les autres, que l'on pourrait soumettre à des critères de rendement ou de compétitivité : de sa capacité à gouverner et à garantir certains services dépend aussi le bien être de la société et la vitalité de la démocratie.

Mais l'héritage de Milton Friedman, n'est-il pas d'avoir produit une mutation irréversible des attentes du peuple envers l'État ? ■

“

L'État n'est pas un acteur comme les autres, que l'on pourrait soumettre à des critères de rendement ou de compétitivité. »

8

FÉVRIER

Belgique : la Belgique devient le 14^e État de l'Union européenne à ratifier le traité constitutionnel (Allemagne, Grèce, Espagne, Italie, Chypre, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Hongrie, Malte, Autriche, Slovaquie). Plusieurs États ont suspendu la ratification par référendum (Royaume-uni, Pologne, Portugal, Danemark, République tchèque, Irlande) ou voie parlementaire (Finlande, Suède).

11

MARS

La Haye : Slobodan Milosevic est retrouvé mort dans sa cellule du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) où il était jugé depuis février 2002 pour crimes contre l'humanité et génocide. Il est inhumé dans sa ville natale, sans funérailles nationales.

11

AVRIL

Italie : Bernardo Provenzano, chef suprême de la mafia sicilienne, est arrêté près de Corleone en Sicile, après plus de quarante ans de cavale.

12

JUIN

Albanie : le gouvernement albanais et l'Union européenne concluent un accord de stabilisation, au Luxembourg. L'UE espère ainsi encourager l'Albanie à poursuivre ses réformes et lutter contre la corruption.

12

JANVIER

Bulgarie : le gouvernement bulgare publie une liste noire des sociétés corrompues, qui ne pourront plus participer aux appels d'offres pour les commandes publiques.

19

JANVIER

Union européenne : publication du rapport Duff/Voggenhuber sur la poursuite du processus constitutionnel. Le rapport marque une étape importante du débat constitutionnel européen. La résolution adoptée affirme que « le maintien du texte actuel constituerait un résultat positif de la période de réflexion, mais que cela ne sera possible qu'à la condition de prévoir également des mesures significatives visant à rassurer et convaincre l'opinion publique » et souligne le rôle majeur que le dialogue entre le Parlement européen et les parlements nationaux jouera dans la mobilisation des opinions publiques pour asseoir la nécessaire réforme des institutions communautaires.

29
MARS

Liberia/Sierra Leone : accusé de crimes contre l'humanité, l'ancien Président du Liberia Charles Taylor est incarcéré à la prison de la Cour spéciale pour la Sierra Leone (CSSL), à Freetown. Il est accusé d'être l'un des instigateurs des guerres civiles qui ont fait 400 000 morts en Sierra Leone et au Liberia entre 1989 et 2003. Charles Taylor sera transféré à La Haye le 20 juin suivant ; son procès est fixé à avril 2007.

29

JUIN

États-Unis : un arrêt de la Cour suprême déclare illégaux les tribunaux militaires spéciaux devant juger les prisonniers de Guantanamo.

3
JUILLET
Cambodge :
inauguration
du tribunal spécial
pour juger les
anciens dirigeants
khmers rouges
accusés de
génocide.

4
AOÛT
Argentine : un tribunal fédéral de Buenos-Aires condamne Julio Simon, ancien officier de police, à vingt-cinq ans de prison pour violation des droits de l'homme pendant la dictature militaire (1976-1983). C'est la première condamnation d'un ancien tortionnaire depuis l'abolition, en juin 2005, des lois d'amnistie qui garantissaient l'immunité aux policiers argentins accusés d'avoir éliminé des milliers d'opposants.

21-22

OCTOBRE

Chine : lancement du « Projet d'études sur le système de formation des fonctionnaires chinois » : session de la 1^{re} réunion du Collectif d'études sur la formation des fonctionnaires chinois à Xi'an (Chine). Le collectif a adopté le « Programme d'études sur le système de formation des fonctionnaires chinois » pour une durée de deux ans (octobre 2006-juin 2008).

5

DÉCEMBRE

Finlande : la Finlande devient le 16^e État à ratifier le traité constitutionnel européen.

14-15

DÉCEMBRE

Union européenne : Vingt-cinq chefs d'État et de gouvernement ont souhaité la bienvenue dans l'Union européenne à la Bulgarie et à la Roumanie. L'occasion pour le Conseil européen, réuni à Bruxelles, de faire le point sur les élargissements futurs et de préparer une poursuite de la réforme institutionnelle de l'UE.

28
JUILLET
Espagne : le gouvernement approuve un projet de loi pour la réhabilitation et l'indemnisation des victimes de la guerre civile (1936-1939).

31
JUILLET
Cuba : Fidel Castro transfère ses pouvoirs de chef d'État à son frère Raul, pour raisons de santé.

17
AOÛT
États-Unis : un juge fédéral déclare illégal et inconstitutionnel le programme d'écoutes téléphoniques mis en place en 2001 par la National Security Agency (NSA) sous l'administration Bush.

29
SEPTEMBRE
États-Unis : le Congrès adopte une loi privant les étrangers suspectés de terrorisme du bénéfice de l'habeas corpus, droit de contester toute détention préventive devant un juge.

5
NOVEMBRE
Irak : le Tribunal spécial irakien condamne Saddam Hussein à la pendaison pour le massacre de 148 villageois chiites en 1982.

21
DÉCEMBRE
Turkménistan : décès du dictateur Saparmourad Niazov. Ex-premier secrétaire du parti communiste au temps de l'URSS, il avait fait de son pays l'une des dictatures les plus fermées de la planète et instauré un culte délirant de sa personnalité.

Désir d'Europe, Europe en panne

■ La construction européenne, dans sa capacité à donner une voix à chaque État, quelle que soit sa taille, dans sa capacité à résoudre les conflits par l'échange et la négociation, fait souvent figure de modèle. Pourtant, en mai et juin 2005, les résultats négatifs des référendums français et néerlandais sur le projet de Constitution auront suffi pour plonger l'Europe dans une crise sans précédent. Le doute et l'immobilisme s'installent depuis que le Conseil européen a décrété une « pause », pour réflexion. Mais pour combien de temps ? À quoi réfléchit-on ? L'Europe peut-elle se permettre le temps de la réflexion, face aux défis de la mondialisation et face aux demandes, bien réelles, qu'exprimait aussi le rejet de la constitution par les citoyens européens ? Peut-elle se permettre de marquer le coup, quand de nombreuses régions du monde trouvent en elle le modèle et l'inspiration pour de nouvelles formules de gouvernance globale ? « Quand Paris éternue, l'Europe s'enrhume » : ce vieil adage est revenu de façon récurrente dans la presse et les différents débats : les élections présidentielles françaises sont attendues avec impatience, qui donneraient à l'Europe une nouvelle impulsion. Mais cette clef de lecture est trop simple pour tout expliquer. L'Europe, n'est-elle pas aussi malade d'une gouvernance fondée sur le principe de l'intergouvernementalité ? Le propre de cette formule, n'est-il pas d'exposer la construction européenne aux ambitions fluctuantes de ses dirigeants ? C'est du moins ce que nous suggèrent deux des articles ici proposés, qui nous invitent à établir le diagnostic de la capacité des institutions actuelles à porter un désir d'Europe pourtant bien réel. ■

L'Europe, n'est-elle pas aussi malade d'une gouvernance fondée sur le principe de l'intergouvernementalité ?

Après les « non » aux référendums, l'institutionnalisation de l'immobilisme

Maxime Montagner

Cinq ans ont passé depuis le lancement par le Conseil européen de Laeken d'un processus qui devrait se conclure par une modification sans précédent du fonctionnement institutionnel de l'Union européenne. Ce mouvement a été stoppé net, en mai et juin 2005, suite aux résultats négatifs des référendums français et néerlandais. Depuis ce double refus, quelle est la stratégie des institutions européennes pour une relance de la réforme? Peut-on véritablement parler de stratégie? Une chose est sûre : les 27 se trouvent dans la situation complexe où, bien que ratifié par une majorité de pays, le traité constitutionnel ne pourra pas entrer en vigueur en l'état. Depuis le coup d'arrêt du printemps 2005, les différents acteurs de la gouvernance européenne (institutions européennes, États membres, organisations représentatives de différents intérêts engagés dans la prise de décision au niveau européen...) affichent des opinions et des stratégies qui, loin de résoudre ce « blocage institutionnel », semblent, au contraire, complexifier davantage la situation actuelle. Le Conseil européen, qui réunit les chefs d'État et de gouvernement, est l'instance d'impulsion politique par excellence. Deux semaines après les référendums négatifs, les dirigeants européens

se sont contentés d'annoncer une « période de réflexion ». Cette pause « institutionnalisée » s'est prolongée pendant toute l'année 2006, mais n'a pas empêché quelques pays de ratifier le traité constitutionnel. Si le Conseil envisage cette pause afin de « permettre un large débat dans chacun de nos pays associant tant les citoyens, la société civile, les partenaires sociaux, les parlements nationaux que les partis politiques »¹, il

n'a donné ni indications précises ni lignes directrices à ce sujet. De son côté, la Commission européenne a annoncé son plan D comme « Dialogue, Démocratie et Débat ». Ce plan a pour objectif général d'encourager et d'appuyer financièrement des débats publics sur l'avenir de l'Europe, à travers notamment la création

d'une nouvelle ligne budgétaire. Loin de jouer son rôle traditionnel de médiateur entre les différents acteurs de la gouvernance européenne, la Commission s'est volontairement retran- ►►►

QUELLE EST
LA STRATÉGIE DES
INSTITUTIONS
EUROPÉENNES ?
PEUT-ON
PARLER DE STRATÉGIE ?

Étudiant en relations internationales. Il s'intéresse aux questions relatives à la gouvernance européenne, notamment aux relations entre les organisations de la société civile et les institutions européennes.

►►► chée dans un rôle d' « appui technique au débat ». Si cette position peut faciliter l'appropriation des enjeux par les citoyens, elle ne résoudra pas, à elle seule, la crise institutionnelle en cours. Dans ce contexte d'immobilisme du Conseil et de retrait volontaire de la Commission, les autres acteurs politiques essaient de proposer des alternatives, des « plans B » difficilement applicables faute de consensus... Certains députés européens travaillent par exemple au remodelage du traité constitutionnel en proposant de supprimer la partie III², d'insister sur la stratégie de Lisbonne³, d'assouplir les modalités de révision. De façon identique, d'autres acteurs de la gouvernance européenne (réseaux associatifs européens, think-tanks, partis politiques...) avancent leurs propositions afin de « sauver » ou d' « enterrer » le projet constitutionnel. Devant ce manque de consensus de la part des institutions, certains commentateurs cherchent une issue à la crise en se tournant vers les États membres eux-mêmes. Cependant, alors que les États qui ont déjà ratifié le texte attendent les propositions des États qui sont à l'origine du blocage, les dirigeants français et néerlandais rechignent à rouvrir un débat national sur lequel ils ont déjà perdu beaucoup de légitimité. En juin 2006, le Conseil européen

AVANT DE PARLER
D'UNE RÉFORME DE
LA GOUVERNANCE
EUROPÉENNE, PEUT-
ÊTRE FAUDRAIT-IL QUE
LES ÉTATS MEMBRES
PUISSENT DISPOSER
DE GOUVERNEMENTS
DOTÉS D'UNE VÉRITABLE
AMBITION POUR
L'EUROPE.

a préconisé, sans grande détermination et sans fixer de véritable calendrier, que la présidence allemande du Conseil (premier semestre 2007) « explore les évolutions futures possibles » et que la présidence française (deuxième semestre 2008) prenne « les mesures nécessaires » au processus de la réforme. On le voit, une fois encore, les dirigeants européens font profil bas face à un enjeu pourtant fondamental pour l'avenir de l'Union européenne. Dans une configuration où les différents acteurs de la gouvernance européenne se renvoient les responsabilités et où la majorité des citoyens réclame davantage une « Europe des projets » que des réformes institutionnelles nécessaires mais trop techniques à leurs yeux, il apparaît que la construction européenne manque cruellement de leaders, d'hommes et de femmes politiques qui aient l'audace d'adopter une véritable vision européenne du problème posé. Faibles sont les voix qui appellent, par exemple, à l'organisation d'un référendum européen, sur la base d'un traité modifié, qui aurait lieu le même jour que les élections du Parlement européen en 2009. Si les discours sont bien présents, les actes ne suivent malheureusement pas. Avant de parler d'une réforme de la gouvernance européenne, peut-être faudrait-il que les États membres puissent disposer de gouvernements dotés d'une véritable ambition pour l'Europe. ■

CHRONOLOGIE

Décembre 2001 : le Conseil européen de Laeken convoque la Convention sur l'avenir de l'Europe chargée de proposer de nouvelles pistes pour une réforme institutionnelle de l'Union européenne.
Février 2002/juillet 2003 : période de travail de la Convention sur l'avenir de l'Europe qui présente un projet de constitution le 18 juillet 2003 à la présidence du Conseil européen.

Octobre 2003/juin 2004 : conférence intergouvernementale (CIG) : les chefs d'État et de gouvernement modifient légèrement le texte issu de la Convention.
29 octobre 2004 : signature du texte par le Conseil européen à Rome.
Novembre 2004/novembre 2006 : période de ratification dans les 25 États (par voie parlementaire ou référendaire).

29 mai 2005 : premier « non » en France.
1^{er} juin 2005 : deuxième « non » aux Pays-Bas.
18 juin 2005 : le Conseil européen annonce une « période de réflexion ».
13 octobre 2005 : la Commission européenne publie son « Plan D ».
5 décembre 2006 : la Finlande devient le 16^e État à ratifier le traité constitutionnel européen.

1. Déclaration des chefs d'État et de gouvernement des États membres de l'Union européenne sur la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe - Conseil européen des 16/17 juin 2005.

2. La partie III du traité constitutionnel regroupe l'ensemble des politiques de l'Union européenne. Selon certains commentateurs, cette partie n'aurait pas sa place dans une Constitution qui devrait se restreindre uniquement aux mécanismes institutionnels et aux droits fondamentaux.

3. En mars 2000, lors du Conseil européen de Lisbonne, les chefs d'État et de gouvernement de l'UE se sont fixés un objectif particulièrement ambitieux : permettre à l'Union européenne de devenir, à l'horizon 2010, « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ».

« L'Europe ne peut se permettre de prendre du retard alors que les cartes sont aujourd'hui même redistribuées pour le siècle qui débute »

Interview de **Pauline Gessant**

Comment percevez-vous l'avenir institutionnel de l'Europe après les « non » français et néerlandais ? Comment l'Union européenne gère-t-elle cette situation d'un point de vue institutionnel ?

P. G. – L'Union européenne souffre aujourd'hui à la fois d'un déficit d'efficacité et d'un déficit démocratique. Les pouvoirs détenus aujourd'hui par l'Union européenne ne sont pas organisés de façon véritablement démocratique.

De plus, les gouvernements nationaux ont refusé jusqu'à présent de lui confier les missions que nos concitoyens espèrent la voir remplir, notamment la préservation et l'évolution le cas échéant du modèle économique et social européen et la politique étrangère et de sécurité. Certains hommes et femmes politiques sont également tentés de se concentrer en priorité sur les politiques européennes et non sur les questions institutionnelles. Pourtant la période de réflexion décrétée par le Conseil européen doit être la plus brève possible : l'Europe ne peut se permettre de prendre du retard alors que les cartes sont aujourd'hui même redistribuées pour le monde du siècle qui débute,

LE PROCESSUS
CONSTITUTIONNEL DOIT
SE POURSUIVRE SAUF
À ABANDONNER TOUT
SIMPLEMENT L'IDÉE
DE CONSTRUCTION
EUROPÉENNE.

et le système institutionnel actuel de l'Union européenne ne lui permet pas de fonctionner correctement et efficacement. Il faut donc relancer le processus constitutionnel : une constitution reste nécessaire. Le processus constitutionnel doit se poursuivre sauf à abandonner tout simplement l'idée de construction européenne. L'échec du processus des petits pas en matière constitutionnelle a montré toutes ses limites et il ne doit pas être reproduit. Il faut donc établir une feuille

de route claire qui mène à la ratification d'un nouvel accord constitutionnel en 2009. La Présidence allemande devrait présenter un rapport en juin 2007 et le Conseil européen a fixé l'échéance de fin 2008, donc sous présidence française, pour prendre une décision sur le processus de réforme institutionnelle. Il est donc

essentiel que les candidats à la présidentielle française soient très clairs sur leurs intentions en la matière.

Quelles sont selon vous les innovations institutionnelles vers lesquelles l'Union européenne devrait s'orienter ? À quelle forme d'Europe aspirez-vous ?

P. G. – Sur un plan institutionnel, les Jeunes Européens France demandent la restriction du nombre de commissaires européens et la réforme des modalités d'élection de son président, afin que celle-ci reflète le résultat des élections européennes. Nous souhaitons également le renforcement de la légitimité démocratique de l'Union européenne par l'attribution au Parlement ►►►



Présidente de Jeunes
Européens France

►►► européen du droit d'élire le président de la Commission, et une extension de son pouvoir de codécision à tous les domaines législatifs ; la mise en place rapide de coopérations renforcées et structurées notamment en matière de défense et de gouvernance économique; la création d'une présidence du conseil stable et unique ; la généralisation de la procédure du vote à la majorité au sein du Conseil ; la création du poste de ministre des Affaires étrangères de l'Union et d'un service diplomatique européen ; une clarification de la répartition des compétences et la création d'autres outils facilitant le transfert de compétences au niveau européen ; l'instauration d'une procédure de révision constitutionnelle démocratique qui mette un terme définitif à la pratique intergouvernementale. Enfin, s'il devait y avoir de nouvelles procédures de ratification, celles-ci devraient se faire au moyen d'un référendum paneuropéen afin d'éviter l'instrumentalisation populiste et dictée par des considérations de politique intérieure telle qu'elle a pu avoir lieu en France. Nous militons pour un projet alternatif à la domination du modèle intergouvernemental : celui d'une union politique fédérale européenne, à la fois plus efficace, plus démocratique et capable d'agir dans le monde. Nos prises de positions politiques, l'action que nous menons auprès de la société civile et des partis, découlent de cette volonté de porter l'intégration européenne jusqu'à son terme institutionnel. ■

Comment l'Europe se gouverne

Jean-Louis Quermonne

D'un côté, une approche supranationale transcendant la souveraineté des États, de l'autre une approche intergouvernementale fondée sur la coopération entre ces États. Et si l'originalité du gouvernement de l'Europe résidait dans la tension entre ces deux principes, supranationalité et intergouvernementalité ?

Avant même que le concept de gouvernance n'ait été inventé, la Communauté européenne l'avait déjà illustré. Devant l'impossibilité dans le cadre du Conseil de l'Europe, mais surtout après l'échec de la Communauté européenne de défense, d'instituer un gouvernement européen, s'est dégagé progressivement, sous l'impulsion de Jean Monnet, un mode de régulation expérimenté dans la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), puis institutionnalisé après adaptation par le traité de Rome (1957). [...] Qualifié plus tard de « méthode communautaire », ce processus de décision original a donné naissance à ce que Giandomenico Majone a appelé un « État régulateur ». Si, à la différence des États, la Communauté économique européenne a longtemps été dépourvue de pouvoirs régaliens [...] elle a ainsi pu disposer d'un pouvoir normatif. [...]

La singularité de ce processus de décision rejoint les caractéristiques généralement imputées à la gouvernance. En amont, il a conduit la Commission européenne à pratiquer la concertation. Elle l'a fait à la fois à l'égard des adminis-

trations nationales en recourant à de multiples comités d'experts et vis-à-vis des groupes d'intérêt en accordant d'autant plus d'attention à leur expertise qu'il n'existait pas de partis politiques à même de les représenter à l'échelon européen. [...] Sous le vocable du principe de subsidiarité, la décentralisation s'est manifestée sous la forme du recours aux appareils administratifs et juridiques des États membres pour assurer, en l'absence d'administrations centrales d'envergure à Bruxelles, l'exécution des décisions. D'où est résultée l'émergence d'un mode de gouvernance à plusieurs niveaux [...].

L'éparpillement des centres de décision et des pôles d'influence rend d'autant plus difficile, aux yeux des citoyens, l'imputation des mesures qui les concernent et aléatoire la mise en jeu de la responsabilité des acteurs de ces mesures – ce que les Anglo-Saxons appellent « *accountability* ». Ce qui s'est vérifié dans le cadre de la Communauté européenne du fait de l'extension croissante de ses missions, tantôt élargies par les traités, tantôt étendues par un processus d'engrenage qualifié de *spillover*. Une incertitude croissante a, par conséquent, affecté la réponse à la question : « Qui fait quoi ? ». [...]

Il n'en reste pas moins que, pendant près de trente ans, la méthode communautaire pratiquée par le « triangle institutionnel » formé par la Commission européenne, le Conseil des ministres et le Parlement européen, et arbitré par la Cour de justice, a réussi à exercer une gouvernance exemplaire. Il n'en existe aucun précédent ; et elle n'a suscité jusqu'à présent aucun concurrent. Ce « système en réseau », maintenu à l'écart du modèle étatique traditionnel fondé sur la séparation des pouvoirs, grâce au rôle spécifique de la Commission, a pu fonctionner en faisant l'économie d'un véritable gouvernement. [...]

Désormais, du fait de son « déficit démocratique », souvent d'ailleurs plus illusoire que

réel, mais surtout de l'élargissement de l'Union européenne aux dimensions du continent, cette méthode peut apparaître insuffisante pour exercer les missions régaliennes qui lui sont désormais confiées, du fait de l'exercice en commun des souverainetés. [...] Il n'en reste pas moins vrai que l'extension de cette méthode s'est heurtée dès l'origine à la singularité du domaine régalien des États. [...] C'est le traité de Maastricht qui aura mis en lumière la difficulté. Car plutôt que d'étendre progressivement la méthode communautaire à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ainsi qu'à la justice et aux affaires intérieures (JAI), il les a situées dans deux

« piliers » distincts relevant exclusivement de la compétence du Conseil des ministres statuant à l'unanimité. Si bien que le fractionnement ainsi opéré entre les matières relevant de la méthode communautaire et celles réservées à la pratique intergouvernementale a rendu fictive l'affirmation établie, par ailleurs, à l'article 3

du traité sur l'Union européenne de l'existence d'un cadre institutionnel unique. En proposant de fusionner la Communauté européenne et l'Union, la Convention sur l'avenir de l'Europe tentait de le prendre au mot. Et en reconnaissant la personnalité juridique de l'Union européenne, cette proposition devait logiquement supprimer le cloisonnement institué entre les piliers. [...]

Paul Magnette s'interroge, avec raison, sur la pertinence de la notion avancée par des chercheurs de « gouvernance démocratique ». Elle supposerait, en effet, que la relation entre le concept de gouvernance et la capacité d'expertise n'engendre pas, pour autant, un pouvoir technocratique. Or, même s'il est à l'écoute à travers les groupes d'intérêt et les mouvements ►►►

PENDANT PRÈS
DE TRENTE ANS,
LA MÉTHODE
COMMUNAUTAIRE A
RÉUSSI À EXERCER
UNE GOUVERNANCE
EXEMPLAIRE.

Ce texte est l'extrait
d'un article paru
dans un numéro de
la revue Sciences
Humaines consacré
au thème :
« Gouvernance, du
slogan à la réalité »
(août 2004).

►►► associatifs des préoccupations des « gens d'en bas », le gouvernement par des agences ne pourra s'inscrire que dans l'exercice de la démocratie participative. Or celle-ci ne saurait à elle seule faire l'économie de la démocratie représentative. D'ailleurs le projet de constitution de la Convention les associ[ait] l'une à l'autre dans son titre VI de la première partie consacrée à « La vie politique de l'Union ». « Le paradoxe de ce nouvel engouement pour la société civile, écrit P. Magnette, est que, conçu pour pallier les carences de l'action publique, il implique en fait de nouvelles formes de régulation publique et suscite de nouvelles stratégies institutionnelles. La société civile ne peut pas se passer de l'État ». [...] Voilà donc indirectement posée « la question de l'État européen » ou à tout le moins celle du gouvernement européen. Elle l'avait déjà été par anticipation, sans prétention académique, par Pierre Bérégovoy, alors ministre de l'Économie et des Finances, lorsqu'à la perspective de la mise en œuvre de la monnaie unique il avait proposé d'équilibrer l'indépendance de la Banque centrale par l'institution d'un « gouvernement économique » européen. Mais un gouvernement peut-il être seulement économique, sans être en vérité politique ?

Bornons-nous ici à soulever ces questions. L'œuvre de la Convention sur l'avenir de l'Europe, réunie à Bruxelles de février 2002 à juillet 2003, n'avait pas, en tout cas, l'ambition d'établir un État européen. Et si elle a levé un certain nombre de tabous en appelant un traité « constitution » et un règlement « loi », elle a évité d'employer le mot « gouvernement ». Et elle laisse aux théoriciens le soin de disserter sur la différence opposant le terme de gouvernance à celui de gouvernement.[...]. ■

Les enseignements de l'expérience européenne de gouvernance : regard chinois

Wang Yan

De l'expérience tragique de la Seconde Guerre mondiale, les pays européens ont tiré cette leçon que l'Europe avait été entraînée dans un conflit mondial à cause du laissez-faire généré par l'absence de contrôle des États. La construction européenne, engagée depuis les années 1950, s'est efforcée de dépasser un modèle centré sur l'opposition d'États-nations : elle a progressivement contraint ces derniers à l'aide de règles, de normes et de contrôles, tout en évitant qu'ils ne perdent complètement leur pouvoir de décision. Si l'on considère les relations internationales dans le monde actuel, l'Europe peut être vue comme le reflet d'une situation d'interdépendance croissante. Elle peut aussi être vue comme le contrepied de l'unilatéralisme : elle contribue au renforcement des normes du droit international et a toujours recours à celui-ci et aux institutions pour mieux encadrer le pouvoir des États les plus puissants. Elle utilise la voie des négociations et des échanges pour résoudre les conflits internationaux dans le but de construire un monde de paix, fondé sur les principes du libre-arbitre et de non-violence. S'agissant du phénomène de mondialisation, contrairement au modèle américain qui pose en norme le principe de la libre concurrence, l'Europe, elle, propose un modèle de gouvernance mondiale qui insiste sur la protection du monde. L'objectif poursuivi par ce modèle sin-

gulier de gouvernance fondé sur le droit, les normes et les conventions internationales, est celui de la paix perpétuelle. À l'intérieur des frontières de l'Union européenne, les États souverains ont déjà cédé la place à l'organisation internationale. La nouvelle direction empruntée par la marche de l'Union européenne vers l'intégration révèle les limites d'un système international qui poserait comme norme centrale le principe de la souveraineté étatique (système datant de Grotius et ayant pour fondement le droit international). Elle montre que des défis nouveaux sont lancés à cet ancien système constitué d'États souverains et, en même temps qu'un nouvel ordre politique international est possible, et qu'il est peut-être même déjà en train de s'imposer. Selon Alexandre Kojève – qui a lui-même encouragé le processus d'intégration européenne – l'outil de régulation des relations au sein de la société des États n'est déjà plus la lutte politique décrite par C. Schmitt : c'est au contraire la médiation du droit qui en constitue le mécanisme principal, grâce à l'intégration de la justice au système international institué par les États-nations.

La Chine peut en tirer des enseignements pour son avenir : l'introduction de mécanismes constitutionnels transnationaux pourrait permettre de trouver une solution à la question de l'Asie orientale. Sur le plan du *nation-building*, l'Europe tend à souligner la distinction entre États et nation. Le *nation-building* dans l'intérêt de la communauté, intérêt qui émerge de la cohésion entre une histoire et une culture partagées, dépasse de loin n'importe quel pouvoir pouvant être obtenu par des forces extérieures. La Chine peut s'inspirer de cela et reconnaître la nécessité d'accorder une égale importance à la construction de l'État sur le plan politique et au *nation-building* sur le plan culturel. Si l'on observe l'expérience de la gouvernance en Europe, le constat s'impose qu'aucune gouvernance ne peut se réaliser en l'absence d'une société civile déjà solidement constituée. En effet, quand on parle de gouvernance, ce n'est pas la domination mise en place

par l'État ou par le gouvernement que l'on désigne, mais la coopération d'égal à égal entre ceux-ci et la société. Du fait du développement rapide de la mondialisation – aussi bien à l'intérieur des États-nations que dans un cadre mondial – et des limites inhérentes au fonctionnement et aux structures à la fois de l'État et des entreprises, des phénomènes de dérèglements étatiques et du marché surgissent généralement. Cela contribue à renforcer le rôle joué par la société civile. Dans le cas de la Chine, la société populaire des temps anciens fondée sur le patriarcat s'est depuis longtemps effondrée. En revanche, elle n'a pas cédé la place à une société civile qui soit en mesure d'entretenir une interaction saine avec le gouvernement, dialoguer et échanger efficacement avec lui. Au final, quels enseignements tirer de l'expérience européenne ? La transformation de l'ancienne forme de gouvernement qui se fondait sur un mode vertical des relations en un modèle de relations d'interactions se faisant sur le mode du réseau constituera un nouveau défi pour la réalisation de la gouvernance en Chine. ■

Wang Yan
est membre de
l'Académie chinoise
des sciences
sociales – Institut
de recherche en
sciences politiques.

“ L'Europe peut être vue
comme le reflet d'une
situation d'interdépendance
croissante. Elle peut aussi
être vue comme le contre-
pied de l'unilatéralisme. »

Quelle dose d'État dans les recettes de la « bonne gouvernance » ?

■ Suite au constat d'échec des politiques d'ajustement structurel au début des années 1990, on a vu une nouvelle notion prendre de la consistance dans la rhétorique des institutions financières internationales : la « bonne gouvernance ». Ce faisant, on pointait du doigt un certain nombre de dysfonctionnements internes aux administrations locales empêchant une allocation efficace des ressources. On préconisait un programme de réformes précises – parmi lesquelles la privatisation ou l'assouplissement des réglementations – destinées à alléger le poids de l'État dans l'économie nationale. La notion de « bonne gouvernance », apparemment neutre, porte une conception particulière de l'État : celle d'un État minimaliste, pour ne pas dire absent.

On ne peut nier les effets pervers de la corruption et des lourdeurs administratives dans l'allocation des ressources. Pourtant, on peut interroger l'efficacité de réformes consistant à faire de l'État une coquille vide dépouillée de toute capacité de gouvernement (ce que Rod Rhodes appellerait *"Hollowing out of the State"*). On a parfois parlé d'une cannibalisation des États du Sud par le marché. C'est peut-être exagérer les choses, bien que le texte de Larbi Bouguerra nous dresse

un état des lieux des plus inquiétant. La firme n'est pas uniquement ce Minotaure exigeant chaque année son tribut de victimes : « socialement responsable », elle sait aussi sortir d'une logique d'accumulation du profit pour financer des écoles, assurer la formation professionnelle des populations locales, protéger l'environnement, etc. Mais la firme n'est pas pour autant responsable de la société : ses actions, localisées et fondées sur le principe de la bonne volonté, ne sauraient se substituer aux missions universelles de l'État. La « bonne gouvernance » touche ses limites quand elle oublie que l'État du Sud n'est pas celui du Nord : ses technologies politiques, épuisées par des années d'ajustement structurel, le rendent tout particulièrement vulnérable aux défaillances du marché, laissant les plus démunis sans recours. ■

La bonne volonté, ne sauraient se substituer aux missions universelles de l'État. La « bonne gouvernance » touche ses limites quand elle oublie que l'État du Sud n'est pas celui du Nord.

La gouvernance : entre l'État et le marché, qui gouverne l'ordre social ?

Bonnie Campbell

La notion de gouvernance est omniprésente notamment dans les discours sur le développement international. [...] La multiplicité de contenus attribués à ce concept, ainsi que l'évolution de ses contenus à l'intérieur des organismes qui les proposent, et enfin l'attribution du qualificatif « bonne », parfois associé à la notion de gouvernance, expliquent à la fois l'ambiguïté de ce terme et le flou profond qui existe autour de son utilisation. Une des explication[s] des origines de la confusion qui règne autour du concept est reliée à l'évolution des contenus de ce terme à l'intérieur des énoncés et des stratégies propres aux différents intervenants, qu'ils soient institutions financières multilatérales, bailleurs de fonds bilatéraux ou ONG. En effet, en 1992, la Banque mondiale suggérait par ce concept, la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays. [...]

À l'époque, l'institution affirmait que la nature du régime politique d'un pays où elle intervenait se trouvait clairement exclue de son mandat. [...] La notion de gouvernance telle qu'employée par la Banque mondiale au début des années 1990 et notamment dans *Governance : The World Bank's Perspective* (1994) évoluera cependant. [...] La

IL S'AGIT D'UNE
NOTION QUI VÉHICULE
UNE CONCEPTION
PARTICULIÈRE DE L'ÉTAT.

portée politique s'élargit [...] et sous-tend alors l'inclusion au concept de rapports institutionnels qui touchent les différents types de régimes, et tend même à la prescription de réformes institutionnelles préalables à l'obtention d'appuis bilatéraux ou multilatéraux. En d'autres termes, un glissement ostensible vers le terrain du politique, par ailleurs exclu des champs d'intervention reconnus dans les statuts de la Banque mondiale, se produisit durant cette période. [...]

Enfin, une [autre] explication du flou relatif au concept de gouvernance [...] réside dans le fait que sous un langage administratif formulé en termes d'efficacité et de bonne gestion, il s'agit d'une notion qui véhicule une conception particulière de l'État, de son rôle, de son évolution souhaitable, des rapports entre l'État et le marché, et de l'exercice du pouvoir – en un mot, d'une notion éminemment politique.[...]

La reconnaissance des résultats plutôt mitigés des programmes d'ajustement structurel à la fin des années 1980 et au début des années 1990, auxquels s'ajoutent l'« ingérabilité » des conditionnalités dont le nombre ne cessera de se multiplier, provoquent une réflexion qui cherchera à mieux ancrer et légitimer les interven- ►►►



Professeur au département de Science politique de l'université du Québec à Montréal. Elle poursuit des recherches dans le domaine du développement international et s'intéresse particulièrement à l'Afrique, notamment à l'économie politique de la Côte-d'Ivoire et aux impacts des activités minières sur le développement social, économique et environnemental.

►►► tions de plus en plus multiformes et complexes des bailleurs. [...] Le questionnement est réorienté et surtout balisé. La réflexion ne porte pas sur les stratégies des bailleurs – le cœur économique des programmes – mais sur l'identification d'éléments permettant d'expliquer pour quelles raisons les réformes ne fonctionnent pas. Le doigt est pointé vers des facteurs et dysfonctionnements internes aux pays (peu d'empressement, peu de transparence, corruption, etc.), bref, une « mauvaise » gouvernance, permettant ainsi aux institutions multilatérales de conditionner leurs apports à l'introduction préalable de réformes institutionnelles précises. Ainsi, sous couvert d'un langage plutôt techniciste, qui renvoie au processus de *“good decision making”*, il s'est produit un glissement qui incorpore également des recommandations de choix des politiques : *“good policies”*. [...]

IL S'EST PRODUIT
UN GLISSEMENT
QUI INCORPORE
ÉGALEMENT DES
RECOMMANDATIONS DE
CHOIX DES POLITIQUES.

L'évolution du concept de gouvernance et les transformations apportées au cours des dernières décennies par les institutions multilatérales de financement dans leurs politiques de réformes, ont [...] porté à réflexion de nombreux chercheurs sur les conséquences de cette métamorphose en ce qui concerne le rôle de l'État. Selon certaines perspectives qui s'interrogent sur le bien-fondé de la neutralité et donc de l'universalité de cette définition, la formulation de la Banque mondiale véhiculerait en fait, une conception particulière du pouvoir, de la participation, du rôle et des fonctions de l'État, de ses rapports au marché, de son évolution et enfin, de la démocratie. Essentiellement, le discours sur la gouvernance se décline en termes techniques de réformes et de critères de gestion publique visant l'État, ce qui implique le risque de dépouiller cette instance politique de certains espaces de décision et de débats confinés au rang de « critères d'efficacité » et de « bonne gestion ». Parallèlement l'introduction de nouveaux cadres normatifs dans le domaine social comme contrepartie des réformes économiques, implique l'introduction de nouvelles normes dont les implications sociopolitiques n'ont peut-être pas reçu toute l'attention qu'elles méritent. À cet égard, en scrutant le glissement de la notion d'égalité sociale vers celle de l'équité sociale, Aoul démontre par exemple que « l'utilisation du concept d'équité sociale par les bailleurs de

“ La reconnaissance
des résultats plutôt
mitigés des programmes
d'ajustement structurel
provoquent une réflexion qui
cherchera à mieux ancrer et
légitimer les interventions
complexes des bailleurs. »

fonds ainsi que l'emploi des différents concepts développés par la théorie moderne de la justice distributive leur permet de se déculpabiliser de l'échec des PAS en matière de réduction des inégalités ». [...]

Les stratégies de financement des bailleurs multilatéraux et bilatéraux qui lient l'accès aux fonds pour les stratégies de lutte contre la pauvreté à la mise en place de réformes institutionnelles, reposent sur une approche qui aborde les enjeux de développement essentiellement sous l'angle de la bonne gestion administrative. Bien que cette dimension soit essentielle, une telle approche plus « techniciste », et qui a comme conséquence de « dépolitiser » certains enjeux sociaux, introduit néanmoins de nouvelles normes, notamment redistributives. Dans le contexte de libéralisation et de privatisation des services publics, ces nouvelles normes risquent de redéfinir dans un sens restrictif les notions d'équité et de justice sociale et risquent de remettre en cause ce qui était auparavant considéré comme des droits sociaux et économiques.

Pour ce qui est des implications politiques de ce qui précède, la volonté de traiter des processus politiques en termes de gestion technique apparaît comme une tentative de « dépolitisation »

CES NOUVELLES
NORMES RISQUENT
DE REDÉFINIR DANS UN
SENS RESTRICTIF LES
NOTIONS D'ÉQUITÉ
ET DE JUSTICE SOCIALE.

qui revient à nier la légitimité de tout un ensemble d'objectifs politiques, notamment ceux qui touchent des enjeux de redistribution sociale. Depuis la fin des années 1990, l'accès à des fonds de réduction de la pauvreté nécessite des réformes non seulement économiques mais aussi institutionnelles bien précises, comme la privatisation du secteur des services publics, de la santé, de l'industrie pharmaceutique, etc., affectant profondément le tissu social. La conceptualisation du champ du politique comme lieu de gestion des ressources, [...] et non pas comme lieu d'accès au pouvoir et aux processus de décision

collective en vue d'élaborer un projet de société pourrait bien avoir comme impact le rétrécissement du champ du politique et même, selon l'expression de J. Barker, « l'informalisation » du politique. Ultimement, le projet de gouvernance, tel que formulé par les institutions multilatérales de financement pourrait bien impliquer un processus de redéfinition des droits et responsabilités des citoyens dans leurs rapports entre eux, comme dans leurs rapports à l'État, et, en ce sens, une modification de la notion même de la citoyenneté démocratique.

À l'intérieur de la notion de gouvernance domine l'idée d'un instrument pilote de gestion technique de l'ordre social qui interfère dans les espaces politiques et les relations État-société. L'émergence de cadres normatifs reliés au phénomène de dépolitisation se réfléchit dans le domaine social et conditionne la recevabilité des demandes exprimées par la société envers son gouvernement. Pour repenser la gouvernance, il faut donc se pencher sur la façon dont est ►►►

►►►

►►► construite la légitimité, ce qui renvoie à des processus politiques : comment l'État entretient-il un dialogue avec la société ? Comment l'État et les institutions s'enracinent-ils dans la société ? En d'autres termes, il faut chercher une solution au problème de légitimité ou d'ancrage des réformes, et c'est dans ce contexte qu'on assiste à un élargissement du mandat des institutions financières multilatérales, qui ont étendu leur domaine d'intervention de celui des réformes macro-économiques à celui des réformes institutionnelles. Ainsi, loin d'être simplement une notion permettant de contribuer à la bonne gestion, les réformes véhiculées au nom de la recherche d'une « bonne gouvernance » se présentent parfois également comme des outils dans le refaçonnement des processus et des espaces politiques.

Le rôle politique intrinsèque au concept de gouvernance apparaît alors comme un outil central dans la conception de la relation entre la société et l'État. Mais la gouvernance ne recouvre pas une logique unique qui peut être transposée et imposée mais plutôt une articulation entre l'État et la société spécifique à chaque société historique et qui doit être légitimée ou d'une autre façon pensée et construite de l'intérieur en fonction des espaces et processus politiques créés.

Une telle approche fait ressortir l'existence d'espaces politiques qui risquent d'être ignorés au nom de la gouvernance si celle-ci est réduite à des procédures techniques qui visent à réformer les institutions selon une conception prédé-

terminée de la bonne gestion des enjeux sociaux, économiques et politiques. De plus, une telle perspective permet la mise en lumière des réformes, des négociations qui les accompagnent et de leurs impacts qui risquent d'être occultés par une approche plus technique et procédurale. Par opposition à celle-ci, une emphase sur les « modes spécifiques de gouvernance » cherche à ouvrir et à construire des espaces politiques permettant l'émergence de projets de société spécifiques. Ainsi, si l'objet est de voir modestement comment la recherche peut contribuer à montrer la possibilité d'autres modes de régulation plus démocratiques, la question devient ainsi comment construire cette gouvernance démocratique et quels sont les arrangements institutionnels les plus aptes à défendre ce type de gouvernance ? La chaire C.A. Poissant de recherche sur la gouvernance et l'aide au développement se propose de revisiter ce champ de réflexion dans le but d'explorer certains éléments de réponse à cette question. ■



« Hypnotisés par le marché, ils oublient que l'État n'est pas assez puissant pour résister aux géants de l'eau. »

Mohamed Larbi Bouguerra

Pour diminuer la demande [en eau], certains prônent le contrôle des populations. Il va de soi qu'il s'agit ici d'une question délicate qui touche aux droits de la personne. Pour d'autres, au primat physique régissant l'eau, il faut opposer le primat du marché, « état naturel de la société ». De son côté, pour freiner la consommation d'eau, la Banque mondiale incite à augmenter les prix. Cette mesure ne saurait avoir d'effet que sur les plus pauvres qui ne pourront plus accéder à l'eau. Mais ceci n'empêche pas la Banque mondiale d'affirmer haut et fort « l'efficacité ultime du marché » et que « le développement des marchés ainsi que des prix fondés sur le marché permettent le transfert paisible de la plupart des ressources entre les nations ». Le marché - pour ce qui est de l'eau en tout cas - n'est pas la panacée, comme le prouvent, en Grande-Bretagne, les pénuries, les accidents, les augmentations de prix et quelques scandales suite à la privatisation complète du secteur. Public Services International (PSI) rapporte dans sa publication *Privatization News*, qu'entre 1989 - année de la privatisation de l'eau - et 1995, les consommateurs anglais ont vu le prix de l'eau augmenter de 106 %, alors que les profits des opérateurs faisaient un bond de 692 %. Résultat : le nombre d'abonnés ayant subi des coupures a cru de 50 % ; et l'Association médicale

LES CONTRATS
DE GESTION SONT
SOUVENT LIMITÉS À
LA RÉALISATION DE LA
DISTRIBUTION ET AU
RECOUVREMENT
DES FRAIS.

britannique a dénoncé avec véhémence ces pratiques qui sont fort préjudiciables, bien entendu, à la santé des gens. Les dégâts qu'inflige le marché aux pays du Sud sont encore bien plus meurtriers, on s'en doute. Pourtant, cela n'empêche pas certains experts du Sud de faire de la réclame pour les marchands de l'eau. Hypnotisés par le marché, [ils] oublient que la majorité de la population du tiers monde habite les campagnes, et que l'État n'est pas assez puissant pour résister aux exigences des géants de l'eau ! Ainsi, au Tchad, au Burkina, au Mali et au Gabon, les contrats de

gestion sont souvent limités à la réalisation de la distribution et au recouvrement des frais, tandis que les gouvernements doivent prendre à leur charge les coûts bien plus élevés de la rénovation ou de la construction des infrastructures, ce qui provoque leur endettement. Cependant, la renégociation du contrat datant

de 1995 - suite à un référendum populaire - liant quinze villes de la province de Santa Fe en Argentine avec une filiale de la Lyonnaise montre que les populations ne baissent pas les bras devant « les groupes mondiaux ». Elles peuvent exercer un contrôle « difficile » et répliquer par la participation citoyenne. De même, à Tucuman en Argentine, le boycott du paiement des factures a contraint Vivendi à déguerpir. Pareillement, la privatisation de l'eau à Manille a été une faillite complète. Les engagements pris par Suez n'ont pas été tenus ; le prix de ►►►



Professeur associé à l'université internationale francophone d'Alexandrie au département de la gestion de l'environnement, expert auprès de l'OMS. Ses activités d'enseignant et de chercheur portent notamment sur la chimie de l'environnement. Il est secrétaire du bureau associatif de l'IRG.

Le présent texte est un extrait de *Bouguerra (M. L.), Les Batailles de l'eau : Pour un bien commun de l'humanité, Paris, Éditions Charles Léopold Mayer, 2004.*

►►► l'eau dans la partie de la ville dévolue à Suez a augmenté de 500 % depuis 1997, voire de 700 % dans l'autre moitié, gérée par Bechtel. En fait, Suez est en train de quitter la capitale des Philippines, en invoquant le fait que le régulateur n'a accepté qu'en partie le plan de hausses de prix plus rapides proposé. Du coup, le marchand d'eau réclame une compensation financière et fait appel à la cour d'arbitrage de la Chambre internationale de Commerce de Paris (CCI). Pour le *Water Vigilance Network* philippin, ce cas a des implications majeures en matière de souveraineté, « Suez essayant de saper le pouvoir du régulateur local à Manille », affirme cet organisme qui souligne « le problème du lobbying continu et fort de l'ambassade de France à Manille en soutien à Suez ». On appréciera la logique de ces multinationales qui n'hésitent pas à poursuivre les pouvoirs publics en cas de rupture de contrat provoqué par ces derniers, voire même quand elles jugent que leurs bénéfices ne sont pas à la hauteur de leur attente. Il n'en demeure pas moins que la privatisation a apporté à l'Afrique du Sud la pire épidémie de choléra de son histoire, affirme le magazine *Mother Jones* de San Francisco. Sous le régime d'apartheid, les pauvres disposaient d'une colonne d'alimentation parfois à plus d'un kilomètre de leur domicile. Lorsque, sous la pression de la BM et du FMI, le gouvernement adopta, en 1996, « le recouvrement des coûts » qui exige que les services publics s'autofinancent, le plus souvent en augmentant les prix, de nombreuses municipalités firent appel à Vivendi ou à Suez pour la distribution de l'eau. Pour les défavorisés, la facture d'eau devint insupportable. Ils recoururent à l'eau polluée des rivières, d'où l'épidémie, d'autant que les coupures devinrent monnaie courante et que la colonne d'eau publique fut supprimée.

POURTANT, SI LES
PAUVRES N'ONT PAS
LES MOYENS DE PAYER
L'EAU, CE N'EST PAS LA
PRIVATISATION QUI LE
LEUR DONNERA!

Les Sud-Africains, débarrassés de l'apartheid, disent maintenant : « Si nous pouvions avoir de l'eau, alors nous serions vraiment libres ». Situation ubuesque aux dires des médecins : le gouvernement aurait pu éviter l'épidémie s'il avait révisé sa politique de recouvrement des coûts. En fin de compte, les coupures d'eau lui ont coûté davantage, car il a fallu traiter l'épidémie engendrée par cette politique. Pour beaucoup de pays du Sud, la privatisation de l'eau est imposée par le FMI qui en fait une condition du désendettement et de l'octroi des crédits. Le FMI a de nouveau exigé, en 2000, cette privatisation de la part de quarante pays, pour la plupart africains, candidats à la nouvelle facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance. Pourtant, si les pauvres n'ont pas les moyens de payer l'eau, ce n'est pas la privatisation qui le leur donnera! Certains poussent néanmoins l'outrecuidance jusqu'à conseiller à l'Argentine, par exemple, de vendre une partie de la Patagonie pour éponger sa dette, comme aux plus beaux jours de la conquête coloniale : cette contrée est, en effet, riche de l'eau qui descend des glaciers andins et elle renferme des gisements d'eau douce parmi les plus importants du monde. Que fait l'État face à ces dangers? Si l'État avoue son impuissance, c'est aussi parce que, ouvertement, d'autres instances de régulation comme l'OMC poussent à la marchandisation de l'eau. ■

L'industrie minière malienne : la nécessité de la régulation et du renforcement des capacités

Gisèle Belem

En 2004, les compagnies canadiennes détenaient 3200 concessions minières à l'étranger. De ce nombre, plus de 400 se trouvent en Afrique, réparties dans 33 pays. Cette importante présence minière canadienne à l'étranger s'accompagne d'investissements qui ne cessent de croître d'année en année. Dans ces conditions, la présence de l'industrie minière canadienne dans les pays en développement est cruciale pour le développement de ces derniers. Pour les pays en développement, la conversion des richesses minérales en une source de développement social présente de multiples défis. Les politiques d'attraction des investisseurs étrangers, les capacités limitées de l'État et de ses différents organes de régulation et la pauvreté qui caractérise les zones d'implantation des projets miniers ont des implications décisives d'une part, sur la capa-

cité de rétention et transformation de la manne minière au profit des populations et d'autre part, sur la protection de l'environnement pendant et après l'exploitation. Le cas de l'industrie aurifère malienne illustre clairement ces problématiques.

La mise en évidence d'un énorme potentiel aurifère a conduit les bailleurs de fonds à encourager le gouvernement vers une réforme du secteur afin de mieux attirer les investisseurs étrangers. Ainsi, avec l'appui des institutions financières internationales, le pays a mis en œuvre des programmes visant à accroître la contribution du secteur minier à l'économie nationale en créant des conditions favorables à son développement. La conformité à ce plan d'action a mené à la réécriture du code minier en 1991 [puis en 1999].

D'une manière générale, ces réformes ont donné lieu à une véritable ruée vers l'or qui a fait passer le Mali du 16^e au 4^e rang des producteurs d'or africains. En effet, les efforts déployés pour attirer les investisseurs étrangers ont porté leurs fruits car les investissements répertoriés tant au titre de l'exploration que de l'exploitation sont considérables. Six mines sont aujourd'hui en activité. L'incidence de l'or sur le PIB est notable. De la même manière ce produit a contribué de façon importante aux exportations maliennes. Par ailleurs, les quatre mines en exercice entre 1985 et 2003 ont permis la création de 3440 emplois dont 3246 en 2003. De ces emplois, 3061 revenaient aux Maliens, soit 94 % d'emplois locaux.

[Pourtant,] les spéculations ne cessent de croître au niveau national quant à l'impact ►►►

Candidate au doctorat en sciences de l'environnement à l'institut des sciences de l'environnement de l'Université du Québec à Montréal (UQAM), assistante de recherche à la chaire de responsabilité sociale et de développement durable (CRSDD) de l'UQAM.

Ce texte est l'extrait d'un mémoire écrit à l'intention du gouvernement du Canada qui, l'année dernière, procédait à un certain nombre d'audiences publiques sur le thème de la responsabilité sociale de l'entreprise. On en trouvera la version intégrale sur le site Internet de la chaire de Responsabilité sociale et de Développement durable de l'Université du Québec à Montréal : www.crsdd.uqam.ca/pdf/pdfAccueil/18-2006.pdf

►►► de cette industrie minière sur l'économie nationale et le bien-être des populations maliennes. Cette pression a conduit les autorités maliennes à prendre en considération la qualité du contrôle et du suivi dont font l'objet les sociétés minières.

Jusqu'en 2002, il n'existait pas, au sein de l'administration minière, de structure dédiée au suivi et au contrôle des activités des sociétés minières. Les programmes d'ajustement structurels ont nécessité, dans les années 1980, un licenciement massif de travailleurs de la fonction publique et limité les possibilités de recrutement. Par ailleurs, une fois que les sociétés minières se sont installées au pays, elles ont procédé à un recrutement de personnel malien, contribuant ainsi à débaucher les spécialistes du ministère des Mines, privant ainsi le ministère et particulièrement la DNGM de compétences essentielles. Finalement, une autre exigence de l'ajustement structurel a été la création d'une caisse unique pour le budget de l'État, ce qui a eu pour effet de supprimer les différents fonds d'appui au secteur industriel, privant le ministère des Mines et du Fonds minier servant à l'appui au financement de ses activités. Cette limitation des capacités étatiques restreint d'une part, la maximisation des retombées de l'industrie minière sur l'économie nationale, mais favorise également la prise en charge des besoins sociosanitaires et éducationnels ainsi que la protection de l'environnement par les entreprises transnationales, au risque de voir ces préoccupations non-obligatoires pour ces entreprises, laissées pour compte.

Sur le plan technique, [une] étude menée à posteriori par le gouvernement a permis de consi-

tater un non-respect de[s] cadence[s] d'extraction prévue[s], ce qui a conduit à un raccourcissement de la durée de vie des mines maliennes. Ainsi, l'incapacité de l'administration des mines à assurer un contrôle constant des opérations minières réduit considérablement les retombées de l'exploitation à long terme sur le plan économique. Cette situation est d'autant plus inquiétante qu'elle influe sur l'environnement.

À un niveau local, les communes abritant les projets miniers sont aux prises avec des problématiques sociales, éducationnelles sanitaires et environnementales d'autant plus importantes qu'elles subissent les impacts des projets miniers en plus de leur situation initiale de dénuement.

Cette situation prend place dans un contexte où la création de fonds de développement communautaire et d'initiation d'actions de développement dans le cadre de la responsabilité sociale des sociétés minières, déplacent la satisfaction des besoins sociaux vers ces dernières. Comme mentionné dans le code minier, les

sociétés minières sont tenues d'apporter les infrastructures nécessaires à leurs travailleurs. Or, au niveau de l'éducation, l'explosion démographique a entraîné une congestion des infrastructures qui n'ont pas évolué au même rythme. La prise en charge des infrastructures scolaires étant obligatoire uniquement pour les familles des travailleurs, les communes minières subissent ainsi les effets de la croissance de la population sans pouvoir bénéficier d'un ajustement des infrastructures éducationnelles. Les communautés vivant dans les zones minières sont à court d'infrastructures et de services sociaux de base. Ainsi, au niveau de la santé, bien que les sociétés minières aient contribué au développement des infrastructures sanitaires (construction d'une clinique pour les travailleurs miniers dans le cas de Sadiola et équipement de centre de santé communautaire), le manque de revenu

COMME MENTIONNÉ
DANS LE CODE
MINIER, LES SOCIÉTÉS
MINIÈRES SONT
TENUES D'APPORTER
LES INFRASTRUCTURES
NÉCESSAIRES À LEURS
TRAVAILLEURS.

des populations limite leur accès aux soins alors que les besoins sanitaires demeurent criants. Au niveau environnemental, l'accroissement de la population donne lieu à une pression importante sur les ressources en bois. Cependant, l'exploitation minière elle-même engendre des risques environnementaux appréciables. D'une manière générale, la réglementation environnementale relative au secteur minier et les capacités gouvernementales pour la mise en œuvre des réglementations existantes sont insuffisantes. Même si les exigences environnementales sont plus présentes dans le code minier actuellement en vigueur, il est important de souligner que le Mali dispose d'une réglementation minière mais pas de normes auxquelles doit se conformer l'industrie minière. [Les mines] utilisent les normes internationales ou celles de la Banque mondiale sans qu'il ne soit associé à ces normes des méthodes de suivi ou de réparation au cas où cela s'avèrerait nécessaire. Ces insuffisances du contrôle environnemental engendrent conséquemment un risque sur les conditions environnementales de ces sites à long terme mais également sur la santé des populations dans l'immédiat.

Il apparaît clairement qu'une régulation adéquate des entreprises minières est nécessaire si l'extraction des ressources naturelles doit contribuer à un développement économique et social des pays hôtes. En effet, si les initiatives de responsabilité sociale corporatives sont les bienvenues dans des régions où les projets miniers constituent souvent la seule opportunité d'acquérir

certaines infrastructures, l'impact de ces initiatives est sans commune mesure avec les impacts potentiels de l'industrie sur l'environnement et la santé. Dans ces conditions, il est nécessaire de trouver une manière plus effective d'assurer une exploitation minière socialement acceptable et environnementalement sécuritaire. Sur les plans économique, social et environnemental, l'État malien est responsable du contrôle et du suivi des règlements et normes qu'il promulgue. Or, comme nous avons pu le constater, l'absence de capacités gouvernementales restreint fortement l'exercice de ce rôle de régulation par l'État. Dans ces conditions, rappelant le leadership canadien dans l'exploration et l'exploitation minière ainsi que les valeurs promulguées à l'étranger, l'action du gouvernement du Canada pourrait s'articuler autour de programmes de renforcement des capacités gouvernementales. ■

Les spéculations ne cessent de croître quant à l'impact de cette industrie minière sur l'économie nationale et le bien-être des populations maliennes. »

Démocratie participative et gouvernement éclairé ; l'usager-citoyen face à l'État

■ À la fin de *De la démocratie en Amérique*, Alexis de Tocqueville lançait un avertissement au lecteur, en soulignant les risques de dérive despotique d'un gouvernement représentatif, centralisé, et technocratique par essence. La construction des enjeux politiques par une « aristocratie » d'experts serait grosse de menaces pour la vitalité de la démocratie : elle priverait les citoyens, réduits au statut de débiteurs passifs de politiques publiques, d'un véritable accès au processus décisionnels, et expliquerait un certain désintérêt pour la chose publique. L'État fonctionnant selon ses logiques propres, celles notamment des luttes entre ministères pour l'attribution des enveloppes budgétaires, à quoi bon voter ? Mieux formés, mieux informés, plus autonomes qu'auparavant, car aussi mieux organisés, les citoyens demandent aujourd'hui un plus large accès au processus décisionnel : la société civile se mobilise, dit-on, face au gouvernement, elle devient acteur, partenaire de la décision publique. On peut s'étonner, avec Pascal Percq, que ce soit à l'occasion d'une élection présidentielle, point culminant du processus de désignation de la représentation politique, que le public en France a découvert de nouvelles formes de dialogue et de consultation, mises en pratique par Ségolène Royal à la faveur de débats dits « participatifs ».

La base peut-elle avoir rendez-vous avec le sommet ? Comment, dans la multiplicité et la diversité des témoignages, distinguer ce qui relève de l'intérêt général ? Faut-il craindre une nouvelle forme de despotisme, démocrate cette fois, où l'État, photographie de la société, incapable de gouverner, serait livré aux revendications catégorielles ? La présente rubrique nous invite à questionner la capacité du citoyen à jouer le rôle d'une force de proposition, qui soit de nature à permettre le passage d'un gouvernement technocratique à un gouvernement éclairé. Ce faisant, elle nous invite aussi à repenser le lien co-substantiel qui unit les formes de gouvernement à la vitalité de la démocratie. ■

**Faut-il craindre une nouvelle
forme de despotisme, démocrate
cette fois, où l'État serait livré
aux revendications catégorielles ?**

Démocratie participative : la bonne nouvelle de 2006

Pascal Percq

Ce n'est pas le moindre des paradoxes que de constater que beaucoup découvrent la notion même de « démocratie participative » à la faveur d'un scrutin qui constitue le summum de la démocratie « représentative », au plus haut niveau de la hiérarchie de celle-ci : l'élection du président de la République. Ainsi donc, la base a rendez-vous avec le sommet !

Ce scrutin des « présidentielles » était un des rares temps forts de la vie politique nationale. En fait, dans ce processus démocratique électoral, par le biais du suffrage universel, l'État interpelle l'individu – l'électeur – pour désigner son plus haut représentant. Ce processus est quelque peu boudé par les électeurs. Le recours dans le débat à la « démocratie participative » sera-t-il un remède à la désaffection du public ?

Car il faut bien observer qu'entre les électeurs et leurs représentants démocratiquement élus, c'est peu dire que le torchon brûle. Ce « désa-

ENTRE LES ÉLECTEURS
ET LEURS
REPRÉSENTANTS
DÉMOCRATIQUEMENT
ÉLUS, C'EST PEU DIRE
QUE LE TORCHON BRÛLE.

mour » n'est pas qu'un incident de parcours daté du 21 avril 2002. Depuis plus de vingt ans, ce désappointement se manifeste de deux façons : par un taux d'abstention qui ne cesse d'augmenter et par le vote refuge en faveur de candidats dont on sait d'avance qu'ils ne seront pas en situation de siéger.

Bien des observateurs se sont penchés sur ce « rejet », sur cette perte de confiance du politique. Le mal est bien plus profond qu'une simple fâcherie.

L'une des explications se situe dans le contexte d'une société devenue bien plus complexe qu'elle ne l'était. Nous sommes confrontés à un réel déficit de crédit du politique, même si cela est un peu moins vrai au plan local.

Plus globalement, et de façon plus ou moins vague, nos concitoyens ont le sentiment que tout se décide ailleurs et que nos représentants n'ont plus de poids sur le cours des choses et des réponses plutôt vagues sur leurs préoccupations essentielles. Sur le plan économique, les délocalisations, les fermetures d'entreprises provoquées même quand celles-ci vont bien sous l'effet de la financiarisation de l'économie, perturbe la compréhension des choses. Pour la première ►►►

Journaliste au quotidien *La Voix du Nord* pendant près de trente ans, Pascal Percq est aujourd'hui directeur du département « Démocratie participative et Citoyenneté » de la ville de Lille. Il est l'auteur de deux ouvrages, *Les Habitants aménageurs* (Éditions de l'Aube, 1998) et *Les Caméras des Favellas* (Éditions de l'Atelier, 1998)

►►► fois, se développe un sentiment d'inquiétude générationnel : l'avenir de nos enfants serait moins réussi que notre présent. C'est enfin la perte des points de repère classiques.

Dans le même temps, chacun peut avoir accès au même moment à toutes les informations concernant la planète. Les moyens de communication modernes – à la recherche de toujours plus d'audience – contribuent à sensibiliser l'opinion sur les enjeux essentiels pour la planète, ce qui est plutôt une bonne chose, mais en même temps à développer ce sentiment d'impuissance, voire des peurs ou des anxiétés. Or, sur ces enjeux essentiels que peuvent nos États, nos élus ?

Dans nos villes et nos quartiers, beaucoup se plaignent d'être mieux informés de ce qui se passe dans le monde – Internet et médias obligent – que des décisions qui concernent leur vie quotidienne dans leur quartier, voire dans leur entreprise.

D'où ce paradoxe étonnant : d'un côté nos concitoyens affichent un déni et une perte de confiance envers les représentants politiques et bouddent les urnes, et en même temps ils veulent et exigent d'être informés, consultés sur ce qui concerne les éléments qui conditionnent leur cadre de vie. Souvent, la démocratie participative naît de cette frustration et d'une protestation.

Nous manquons de lieux de médiation entre le mondial et le local, de lieux de négociation, de discussion et ce manque, ce vide, est même parfois occupé par des réflexes inquiétants : faute de

“ Tout ce qui représente de près
ou de loin un espace de dialogue, d'action
collective, un espace de démocratie est donc
essentiel dans notre société actuelle. »



réponse, certains se réfugient dans le communautarisme ou l'intégrisme.

Tout ce qui représente de près ou de loin un espace de dialogue, d'action collective, un espace de démocratie est donc essentiel dans notre société actuelle pour la vitalité de nos démocraties. Ce qui signifie que la démocratie est non seulement une construction permanente, mais qu'elle ne peut être le fait exclusif des seuls élus politiques.

Une autre observation peut être faite. Nos sociétés fonctionnent en même temps à l'échelle mondiale et à l'échelle locale. Et pas seulement dans un contexte économique qui serait régi par les seules lois du marché. Cette envie d'agir sur le monde se traduit également dans des comportements dans l'action au plan local. De telles évolutions sont aujourd'hui révélatrices d'une réelle prise de conscience : chacun admet comme nécessaire de faire le geste simple de trier ses déchets, d'épargner l'eau, de réduire ses déplacements pour mieux protéger la planète. Les principes du développement durable édités hier à Rio ont fait peu à peu leur chemin dans les esprits. C'est encore loin d'être généralisé mais les choses avancent !

C'est donc à partir de ce paradoxe que peuvent s'établir les conditions d'un réel dialogue entre le local et le global. Et d'abord au plan local où les points de vue s'affrontent régulièrement entre, d'un côté les défenseurs d'« intérêt particulier », animés souvent d'un réflexe NIMBY mobilisateur et pétitionnaire (forcément) « individualistes » et de l'autre, des élus détenteurs, dépositaires – et

eux seuls ! – du souci de l'« intérêt général » formule assez vague mais généreuse qui serait accordée avec l'onction du suffrage universel.

Dans ce débat souvent vif, sur des sujets très divers que ce soit sur l'implantation d'un camp de nomades, d'une déchetterie, l'aménagement d'un parc, d'un centre commercial ou encore d'un immeuble HLM, on peut aujourd'hui tester de nouvelles pratiques concertantes. Les vertus du dialogue démocratique et local ouvrent de nouveaux espaces et construisent au-delà des anathèmes une nouvelle notion celle de l'« intérêt commun » librement consenti de part et d'autre.

C'est bien là une notion nouvelle, produite dans la proximité dans le dialogue d'une démocratie vivante qui s'invente jour après jour. Et c'est là une très bonne nouvelle en 2007 ! ■



**Asahi
Shimbun*

Fondé en 1879, chantre du pacifisme nippon depuis la Seconde Guerre mondiale, le « Journal du Soleil-Levant » est une véritable institution. Trois mille journalistes, répartis dans trois cents bureaux nationaux et trente à l'étranger, veillent à la récolte de l'information.

in Asahi Shimbun*, *Courrier International* n° 831, du 5 octobre 2006.

Japon : donner un élan à la démocratie participative

Introduit il y a dix ans, le référendum d'initiative populaire a contribué à dynamiser la vie politique locale. Aujourd'hui, il est temps de lui redonner un second souffle.

Dix ans se sont écoulés depuis l'organisation, par arrêté municipal, du premier référendum d'initiative populaire au Japon. Cette consultation s'était tenue à Maki, dans la préfecture de Niigata [au nord de Tokyo] et concernait la construction d'une centrale nucléaire dans la commune. Elle avait été très médiatisée, car c'était la première fois que les habitants étaient invités à prendre une décision concernant leur collectivité. Selon un mouvement associatif baptisé Forum sur la législation en matière de référendum, quelque 370 consultations de ce type ont eu lieu depuis 1996. Le Japon est même l'un des pays au monde où l'on en organise le plus grand nombre chaque année. Toutefois, plus de 90 % des cas concernent des fusions de communes. Il ne s'en tient pratiquement jamais pour d'autres projets, comme la construction d'un aéroport ou le projet d'une grande manifestation culturelle [souvent coûteuse]. Leur nombre a même chuté quand le débat sur les fusions de communes s'est essoufflé.

Les écoliers et les étrangers invités à voter

Pour qu'un référendum puisse avoir lieu, le conseil municipal ou général doit voter un arrêté en ce sens. Le parcours est ensuite semé d'embû-

ches. L'arrêté de la préfecture de Shiga [à l'est de Kyoto] sur la construction d'une nouvelle gare de trains à grande vitesse Shinkansen en est un bon exemple. À l'époque, un groupe de citoyens avait recueilli plus de 70 000 signatures et adressé une pétition au gouverneur pour demander un référendum. Celui-ci avait soumis leur requête à l'assemblée, tout en la qualifiant de « négation de la démocratie parlementaire », et l'assemblée l'avait rejetée à une grande majorité [lors de la dernière élection, le gouverneur sortant a été battu par une candidate qui s'est opposée à la construction]. Les dirigeants de l'exécutif et les membres des assemblées sont élus pour représenter le peuple. Mais les élections ne reposent généralement pas sur une seule question. Il arrive assez fréquemment que les habitants ne partagent pas la même opinion que leurs dirigeants ou leurs élus

►►► sur les problèmes locaux. S'il est essentiel d'épuiser le débat à l'assemblée, les référendums constituent un bon moyen de connaître l'opinion de la population et d'introduire davantage de souplesse dans l'élaboration des projets. La loi spéciale sur la fusion des communes spécifie à ce sujet que, lorsqu'une assemblée locale rejette une proposition de fusion, la décision peut être soumise à un référendum si une pétition allant dans ce sens recueille les signatures de plus d'un sixième des électeurs locaux. Le gouvernement avait prévu cette clause pour éviter qu'une poignée d'élus ou de dirigeants locaux réticents aux fusions ne s'y opposent. Par ailleurs, pour ne pas avoir à voter un arrêté municipal, plus de 30 collectivités locales ont mis en place un dispositif légal permanent leur permettant d'organiser un référendum sur n'importe quelle question pourvu qu'un certain nombre de signatures ait été recueilli. Deux formations de l'opposition, le parti démocrate et le parti communiste, ont présenté des projets de loi similaires. Ne devrions-nous pas considérer ce genre de dispositif comme un moyen de garantir les droits des citoyens ? Toutefois, les référendums ne constituent pas des remèdes à tout. Les dirigeants doivent simplement tenir compte de leurs résultats. Le référendum d'Okinawa sur la réduction du nombre de bases militaires américaines et celui d'Iwakuni [à l'ouest de Hiroshima] sur le transfert d'une base aérienne américaine ont montré clairement la volonté des habitants. Mais cela ne va pas forcément se traduire par un changement rapide de politique à l'échelon national. À Maki, où la population s'est opposée dans un référendum à la construction d'une centrale nucléaire, il a fallu

sept ans pour que le maître d'ouvrage, Tohoku Electric Power, renonce à son projet. Il n'en reste pas moins important de donner aux habitants la possibilité d'exprimer leur opinion sur des questions spécifiques. Quelques collectivités locales sont allées jusqu'à autoriser les élèves des écoles primaires à participer au vote sur des fusions de communes, en considérant que leur génération serait plus tard concernée par le résultat. De nombreux ressortissants étrangers ont eux aussi pris part à ce genre de scrutin. On a également vu des dirigeants ou des élus locaux proposer des référendums sans qu'une pétition leur ait été soumise. Ils ont organisé des débats et distribué des tracts pour inciter la population à s'intéresser à des questions particulières. Il serait regrettable de négliger cette volonté de s'engager dans la vie politique locale comme s'il s'agissait d'un simple effet de mode. Nous nous devons d'encourager la démocratie participative en multipliant les référendums d'initiative populaire. ■

Temps de l'État, temps des hommes : l'État redevable des événements du passé

■ Comme l'observait Alexis de Tocqueville dans *De la Démocratie en Amérique*, il n'est pas de société politique qui ne doive sa cohésion à l'existence d'un certain nombre de croyances dogmatiques, c'est-à-dire de représentations communes et indiscutables sur les modalités du vivre ensemble : « pour qu'il y ait société, et à plus forte raison pour que cette société prospère, il faut [...] que tous les esprits des citoyens soient tenus ensemble par quelques idées principales ». Dans la dimension holiste du contrat social que l'on voit ici se profiler, la survie de la communauté politique impose à l'individu une certaine part de servitude de l'esprit. L'acceptation sans discussion d'une mémoire officielle serait donc au cœur du processus de socialisation politique. Dans les sociétés qu'a déchirées la guerre civile, la réconciliation des bourreaux et des

victimes passe souvent par l'amnistie, l'oubli ou le pardon. On observe à l'échelle internationale des procédés comparables, qui permettent aux anciens belligérants de renouer des relations diplomatiques minimales. Mais peut-on parler d'un ordre politique légitime quand le bricolage de la mémoire officielle fait taire les voix de ceux qui n'ont pas

Peut-on parler d'un ordre politique légitime quand le bricolage de la mémoire officielle fait taire les voix de ceux qui n'ont pas obtenu réparation et qui réclament justice ?

obtenu réparation et qui réclament justice ? Pourtant, peut-on sans danger mettre en débat les consensus fragiles et les non-dits sur lesquels se fondent bien des sociétés ? Jusqu'à quel point l'État – mais qui est l'État ? – doit-il s'excuser pour les événements du passé ? Un système de gouvernance véritablement démocratique peut-il se fonder sur un optimum, désirable pour le groupe mais injuste pour certains ? L'ordre juste incarné par l'État ne serait-il en dernière analyse que pure représentation ? Les exemples cambodgien et espagnol ici retenus viennent illustrer toute la complexité de l'articulation entre le temps de l'État, le temps de la justice et le temps des hommes. Dans un contexte où l'existence de justice est de plus en plus forte, ces exemples nous amènent à questionner la possibilité d'un État redevable de tout, dans tous les domaines. ■

Le procès des dirigeants khmers rouges : choisir entre paix et justice ?

François Ponchaud

Les principaux dirigeants du Kampuchéa Démocratique – Pol Pot et Ieng Sary – ont été jugés en 1979 par les Vietnamiens et leurs alliés communistes. Dans un contexte de guerre froide, la communauté internationale n'avait pas reconnu le verdict de cette « justice expéditive des vainqueurs » : on craignait que cela ne vienne cautionner l'hégémonie soviétique en Asie du Sud-Est. Trente ans après la prise du pouvoir par les Khmers rouges, le gouvernement de Hun Sen doit aujourd'hui négocier la tenue d'un tribunal mixte où siègeront des juges nationaux et internationaux. Si la rhétorique du gouvernement cambodgien affiche une certaine volonté de voir comparaître les responsables du génocide, l'exécutif traîne des pieds. Son refus de relever la quote-part du pays pour l'administration du tribunal au-delà de 1,5 millions de dollars est assez révélateur.

À vrai dire, on retrouve, à tous les échelons de l'administration cambodgienne, des acteurs significatifs du génocide. Nombre de responsables ont été promus à des postes importants : Y Cheang est aujourd'hui gouverneur de Pailin, avec le fils de Ieng Sary comme adjoint ; Kè Pauk, adjoint de Ta Mok, et responsable de l'assassinat de plusieurs dizaines – voire centaines – de mil-

ON RETROUVE, À
TOUS LES ÉCHELONS
DE L'ADMINISTRATION
CAMBODGIENNE, DES
ACTEURS SIGNIFICATIFS
DU GÉNOCIDE.

liers de personnes, a été promu général ; Ku Kim a connu une ascension comparable au sein des armées cambodgiennes. Beaucoup de responsables sont également présents à des postes moins importants : chefs de villages, maires, chefs de districts. Dans les campagnes, les anciens bourreaux locaux continuent à vivre au sein de leurs communautés. Notons que plus de 60 % de la population cambodgienne actuelle est née après le régime des Khmers rouges : la vitalité démographique du pays est propice à l'oubli. Notons aussi que l'amnistie, accompagnée de la nomination d'anciens responsables au sein des armées ou à la tête de provinces, est un mode traditionnel de résolution des conflits armés qui s'est manifesté à différents moments de l'histoire du peuple khmer. Ainsi, de nombreux crimes – parfois récents – , dont les auteurs sont pourtant connus, restent « non élucidés ». Tout se passe comme si les autorités cambodgiennes attendaient la mort des principaux intéressés : Pol Pot, ►►►



Prêtre des Missions étrangères de Paris, directeur du Centre culturel catholique cambodgien de Phnom Penh, François Ponchaud vit au Cambodge depuis quarante et un ans.

►►► Kaè Pok et Ta Mok sont décédés sans avoir été inquiétés. D'autres comme Nuon Chéa et Ieng Sary sont âgés et en mauvaise santé. Certains jouissent encore des amnisties royales dispensées dans le courant des années 1990.

Rien n'a donc changé au Cambodge. Le gouvernement actuel reste un gouvernement d'inspiration communiste, dirigé par un parti unique, concentrant l'essentiel des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Et les autorités entendent garder la main mise sur le procès : la désignation des juges nationaux s'est faite en toute opacité, à la faveur de membres du parti du peuple cambodgien (PCC). La plupart des observateurs restent sceptiques sur la capacité des juges à résister aux pressions politiques et financières exercées par leur gouvernement : certains d'entre eux ont été impliqués à plusieurs reprises dans ce que la communauté internationale a pu qualifier de « parodies de justice », notamment à l'occasion du jugement de Cheam Channy, un parlementaire d'opposition condamné à sept années de prison sur d'obscurs motifs. L'exécutif a par ailleurs exercé une certaine influence sur la désignation des juges internationaux.

Se pose donc aussi la question de savoir qui va comparaître à la barre des accusés. Le gouvernement de Phnom Penh a très tôt exprimé le souhait de ne voir comparaître que Ta Mok et Duch – le responsable du centre de torture de Tuol Sleng : autrement dit, les deux seuls à ne pas s'être ralliés au régime actuel. Suite à d'intenses négociations ayant abouti à l'accord de juin 2003 entre les Nations unies et le Cambodge, la liste devrait être sensiblement plus longue. L'origine même de la création de ce tribunal est un fait éminemment politique : proposée aux Nations unies en 1996 par les deux co-Premiers ministres cambodgiens d'alors, l'idée sous-jacente était d'accélérer autrement que par les armes la désintégration en cours du mouvement khmer rouge, à la faveur d'une condamnation internationale

de leurs chefs. Depuis le 9 août 1996, Ieng Sary s'étant rallié à la moitié des troupes khmères rouges, les deux co-Premiers ministres cessèrent de soutenir l'idée d'un tribunal qui risquerait de les compromettre également. Le droit appliqué sera le droit cambodgien. Il ne sera fait référence aux normes internationales qu'en cas de nécessité. Par ailleurs l'administration américaine, qui cherche à s'attirer les bonnes grâces du gouvernement cambodgien, en vue, notamment, de créer une base navale en eaux profondes à Réam, n'a pas apporté son soutien à cette instance, ce qui lui enlève toute crédibilité. De fait, mis à part le Japon et certains pays européens, rares sont les

gouvernements qui encouragent la tenue du procès. La Chine, principal soutien des Khmers rouges entre 1975 et 1991, et gros investisseur dans le Cambodge actuel, ne cache pas son opposition. La Thaïlande et le Vietnam se sont rarement exprimés sur le sujet. Et que dire du silence de l'Occident lors du déclenchement du génocide ?

La communauté internationale n'est pas exempte de toute responsabilité dans le drame cambodgien, mais qui osera l'établir ?

Pourtant, ce procès n'intéresse vraiment que les élites intellectuelles de Phnom Penh et surtout les Occidentaux. Dans le contexte actuel de pauvreté généralisée et de corruption endémique, il est à redouter qu'un procès ne vienne raviver les divisions, sans pour autant suffire à établir un État de droit. ■

SE POSE DONC
AUSSI LA QUESTION
DE SAVOIR QUI VA
COMPARAÎTRE À LA
BARRE DES ACCUSÉS.

Trente ans après la mort de Franco, Zapatero rouvre les blessures au nom de la justice

« Espagnols, Franco est mort ». En l'annonçant le 20 novembre 1975 à la télévision espagnole, Carlos Arias Navarro, chef du gouvernement, était au bord des larmes. Aujourd'hui, un bambin d'une école madrilène affirme à la radio que Franco était un chanteur ! Mais contre l'oubli du passé, le socialiste Zapatero rouvre les blessures au nom de la justice et de la « mémoire historique ».

Christian Galloy

« **F**ranco était un homme qui découvrit la France et la monnaie s'appela le franc » affirme un autre écolier au micro de la radio Cadena Ser. Trois années de guerre civile et trente autres de dictature, la dernière d'Europe occidentale, ne perturbent pas, dans une démocratie d'à peine trente ans, les Ibères en culottes courtes passionnés de jeux vidéo. Quand ils avaient leur âge, leurs grands-parents apprenaient par cœur dans les manuels scolaires cette description du « généralissime » Franco : « Militaire d'une histoire très brillante, paré des excellentes vertus de la race, notre Caudillo [chef] fut un don de la providence pour unir toutes les volontés et conduire la patrie de triomphe en triomphe, la sauvant des griffes du marxisme pour la

« COMMENT EST-CE
POSSIBLE QUE J'EN
SACHE PLUS SUR
PINOCHET QUE SUR
FRANCO ? »

mettre sur le chemin de sa grandeur future. » « Comment est-ce possible que j'en sache plus sur Pinochet que sur Franco ? » se demande la jeune cinéaste Sandra Ruesga. Sa génération, les actuels 20-30 ans, sait au moins qu'exista le général-dictateur Francisco Franco, fossoyeur de la II^e République et de la gauche lors du conflit fratricide de 1936-1939. Amnesty International s'étonne et s'inquiète de « l'exception espagnole », du « silence » et de « l'impunité » dont jouissent toujours, à ses yeux, les crimes de la dictature franquiste. D'autant plus que l'Espagne se targue de justice universelle, ses tribunaux poursuivant le Chilien Augusto Pinochet, ainsi que d'autres ex-dictateurs ou bourreaux d'Amérique latine.

Les quatre clefs de voûte de la transition démocratique et de la réconciliation supposée des deux adversaires de la guerre civile, l'Espagne de gauche et l'Espagne de droite, furent la restauration de la monarchie en la personne du roi Juan Carlos I^{er}, une régionalisation destinée surtout à apaiser l'indépendantisme basque et catalan, le pardon ►►►



Analyste politique,
directeur de
LatinReporters.com

►►► réciproque sans esprit de revanche (avec silences institutionnels) et la concertation entre le gouvernement et l'opposition sur les grandes questions d'État. Ce consensus historique se lézarda en 2003 lorsque, malgré une opposition massive évaluée par divers sondages à plus de 80 % des Espagnols, le gouvernement conservateur de José Maria Aznar envoya un contingent militaire en Irak pour y soutenir la guerre menée par les États-Unis. La victoire aux législatives du 14 mars 2004 de l'actuel Président du gouvernement, le socialiste José Luis Rodriguez Zapatero, a élargi cette brisure, car son succès est entaché d'une odeur persistante de poudre. Les conservateurs du parti populaire (PP) sont en effet persuadés qu'ils seraient toujours au pouvoir si le 11 mars 2004, trois jours avant les élections, des bombes islamistes n'avaient pas massacré 191 banlieusards et blessé près de 2 000 autres dans quatre trains arrivant à Madrid à l'heure de pointe. Des députés du PP et quelques journalistes vont jusqu'à soupçonner une complicité au moins passive dans ces attentats de secteurs de la police qu'ils croient inféodés aux socialistes. L'arithmétique électorale et ses conséquences politiques ont également accéléré la résurgence de l'hostilité entre les deux Espagne idéologiques. Les socialistes de M. Zapatero ne disposant que d'une majorité parlementaire relative, ils ont négocié avec les écologistes-communistes d'Izquierda Unida (IU, Gauche unie) et les indépendantistes d'Esquerra Republicana de Catalunya (ERC, Gau-

L'ARITHMÉTIQUE
ÉLECTORALE ET SES
CONSÉQUENCES
POLITIQUES ONT
ÉGALEMENT ACCÉLÉRÉ
LA RÉSURGENCE DE
L'HOSTILITÉ ENTRE LES
DEUX ESPAGNE.

che républicaine de Catalogne) un pacte interdisant tout accord avec le PP.

La gauche seule assume donc la paternité des décisions du gouvernement Zapatero. Les plus controversées sont la légalisation du mariage homosexuel avec droit à l'adoption d'enfants, la régularisation massive d'immigrés, la réduction dans les écoles du poids de la religion, l'offre d'un dialogue aux terroristes basques de l'ETA, une « alliance des civilisations » avec le monde musulman, l'appui au néonationalisme catalan dans un projet fédéraliste de refonte des autonomies régionales et la création d'une commission interministérielle pour élaborer, par respect à la « mémoire historique », une loi rendant justice aux victimes du franquisme. Ouverture de fosses communes de la guerre civile, révision des procès de républicains condamnés, indemnisation des familles de fusillés, de blessés et d'emprisonnés par la dictature et nettoyage des milliers de rues et de places espagnoles de leur nom ou symboles encore franquistes sont ainsi théoriquement au menu du gouvernement Zapatero. Il affiche néanmoins une soudaine prudence sur ces

questions brûlantes. Petit-fils d'un capitaine de l'armée républicaine fusillé en 1936 par les franchistes, le dirigeant socialiste est prié par ses alliés écologistes-communistes et catalans de transformer en « musée pédagogique » dénonçant les crimes de la dictature la tombe pharaonique de Franco, creusée dans la roche d'El Valle de los Caídos (« La Vallée de ceux qui sont tombés ») par des prisonniers politiques, à 50 km au nord-ouest de Madrid. Une croix haute de 150 mètres surmonte ce mausolée.

Trois des quatre clefs de voûte de la transition démocratique – pardon réciproque, concertation entre gouvernement et opposition, philosophie de la régionalisation – sont ainsi remises en question aujourd'hui. Seule la monarchie, restaurée selon le vœu de Franco, est épargnée. Selon un sondage du quotidien centriste *El Mundo*, 41,3 % des Espagnols estimerait que le gouvernement Zapatero « rouvre les blessures du passé », contre 25 % croyant au contraire que la politique gouvernementale contribuera à l'effacement définitif des rancœurs. Un tiers des interrogés ne se prononce pas. Le PP accuse M. Zapatero d'être le chef de gouvernement « le plus radical » depuis la fin de la dictature franquiste. L'ex-ministre conservateur des Affaires étrangères Josep Piqué prétend que le dirigeant socialiste « ne partage pas l'esprit de la transition » et ne croirait qu'en « la légitimité des vaincus » de la guerre civile. Faute d'une force parlementaire suffisante (le PP contrôle tout de même 42 % des députés), la droite sociologique, politique et religieuse espagnole, revenue dans les derniers sondages au niveau des socialistes, surprend en dominant la rue, comme la gauche autrefois. Contre une éventuelle négociation du gouvernement

avec les Basques de l'ETA, puis contre le mariage homosexuel et enfin contre le projet socialiste de réforme de l'éducation, cette droite sociologique et tranquille (l'extrême droite n'a aucun député ni sénateur) a mobilisé à trois reprises cette année des centaines de milliers de manifestants à Madrid. Après trente ans d'une transition qui ne semble donc pas avoir consolidé le pardon, les deux Espagne cohabitent comme à contrecœur. Mais dramatiser serait déplacé. L'universalisation des droits de l'homme et la démocratie commune européenne ont propulsé les Espagnols à des années-lumière de la barbarie du passé. ■

“ Après trente ans
d'une transition
qui ne semble pas avoir
consolidé le pardon, les
deux Espagne cohabitent
comme à contrecœur. »

Se parler, se faire entendre,
dialoguer : les nouveaux espaces
de la communication
entre les citoyens et les institutions



L'année 2006 aura marqué l'irruption d'un nouveau support d'expression et de diffusion des idées dans la vie politique française : le blog. Alors que l'on révélait l'existence de 3 millions de blogueurs et de 12 millions de lecteurs plus ou moins réguliers, la classe politique investissait la blogosphère, devenue l'un des accessoires privilégiés de la campagne présidentielle qui débute. On le lit partout : les nouvelles technologies de l'information et de la communication seraient la solution à la crise de la démocratie représentative que traverse l'ensemble des démocraties occidentales. Internet rendrait les candidats plus proches d'une communauté de citoyens en pleine dépolitisation. L'ouverture de forums permettrait de prendre le pouls de l'opinion, et d'appliquer les recettes de la nouvelle gouvernance participative.

Internet créerait « du lien ». Voilà une expression courante qui ne nous renseigne pas vraiment sur la nature du lien ainsi créé. Ne faut-il pas craindre, dans cette accessoirisation de la vie politique, l'émergence d'un consumérisme citoyen qui consisterait à participer à la chose publique en même temps que l'on fait ses achats sur les sites de vente en ligne ? On peut en effet se demander quelle forme de citoyenneté peut se fonder sur une confusion de l'*otium*, temps de l'activité intellectuelle et de l'accomplissement humain, et la *voluptas*, temps du plaisir et de l'oisiveté. Citoyenneté et consommation, deviendraient-elles l'avvers et le revers d'une même médaille, celle d'une politisation par la séduction ?

On peut en douter : démentant toutes les prévisions, la forte mobilisation des étudiants contre le Contrat première embauche au printemps dernier a montré en France une société politique fortement réactive qui ne se reconnaissait plus dans l'offre partisane, défiant la capacité des gouvernants à répondre à ses préoccupations. Le citoyen,

loin de succomber aux sirènes d'une consommation passive, semble prendre sa destinée en main. Grâce aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, il s'organise en réseaux, descend dans la rue, et construit ses propres enjeux, relayés par les médias. À ce titre, on aura noté l'impact d'initiatives de la société civile sur la définition des programmes présidentiels : candidature de Nicolas Hulot, organisation de campements sauvages par les Enfants de Don Quichotte, pour ne citer que ces deux exemples. Serions-nous à l'aube d'une gouvernance démocrate, synonyme de dictature de la rue et de l'opinion ?

Sans en arriver à ce stade, on ne peut qu'apprécier le décalage entre une société civile qui investit les nouvelles technologies de l'information et de la communication pour se faire entendre, et une classe politique qui utilise ces nouvelles technologies pour relégitimer une offre politique en pleine désaffection : dans le champ d'investissements différenciés dont il fait l'objet, Internet devient une institution, à la fois cadre d'anticipations et objet de lutte. La cyberdémocratie : voilà qui a de quoi séduire.

Mais comment débattre sur Internet sans que cela ne veuille dire parler dans le vent ? Et que faire de ceux, marginalisés, qui n'ont pas accès aux nouvelles technologies et qui ne se reconnaissent dans aucune offre politique ? C'est la prise en compte de ces citoyens de seconde zone, souvent issus de l'immigration, qui présente le plus grand défi, et qui, au-delà du débat – somme toute artificiel – sur les avantages comparatifs de la démocratie participative et de la démocratie représentative, doit nous amener à repenser les conditions d'une chose publique et d'une citoyenneté effectivement vécue par tous. ■



Citoyenneté et consommation, deviendraient-elles l'avvers et le revers d'une même médaille, celle d'une politisation par la séduction ? »

JANVIER /
FÉVRIER

Danemark : le monde musulman s'embrase, après la publication par un journal danois, le Jyllands Posten, en septembre 2005, de douze dessins satiriques représentant le prophète Mahomet. Les caricatures, reprises par de nombreux journaux européens, provoquent de nombreuses manifestations devant les ambassades des pays européens au Proche et Moyen-Orient.

FÉVRIER

Chine : instauration par les autorités du bourg de Zheguo (municipalité de Wenling) dans la province du Zhejiang (Chine) d'une forme de « discussion démocratique » en accord avec la population visant à prendre des décisions collectives concernant les affaires publiques majeures. Il s'agit d'un modèle démocratique associant les élections, les négociations et la concertation.

15

MARS

Pays-Bas :

un examen de « citoyenneté », payant, devient obligatoire pour les candidats « non occidentaux » à l'immigration. Ceux-ci doivent se soumettre à des tests de langue et de culture néerlandaises dans les consulats des Pays-Bas situés dans leurs pays d'origine. De leurs résultats dépend l'obtention de leur permis de séjour temporaire.

28

AVRIL

Népal : après trois semaines de manifestations, le roi rétablit le Parlement, suspendu depuis quatre ans.

20

JUIN

France : Inauguration du musée du Quai Branly, à Paris. Jacques Chirac investit le musée du rôle de « promouvoir, contre l'affrontement des identités et les logiques de l'enfermement et du ghetto, l'exigence du décroisement, de l'ouverture et de la compréhension mutuelle. Rassembler toutes celles et tous ceux qui, à travers le monde, s'emploient à faire progresser le dialogue des cultures et des civilisations. »

MAI

Chili : suite à l'adoption par le gouvernement de réformes scolaires et universitaires, d'importantes manifestations ont lieu dans tout le pays. On parle de « rébellion des pingouins », par référence aux couleurs de l'uniforme des lycéens au Chili.

1^{ER}

FÉVRIER

UE : la Commission européenne publie un Livre blanc sur une politique de communication européenne, en cohérence avec le « plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat », avec pour objectif d'associer les citoyens à un large débat sur l'Union européenne, sa raison d'être, son avenir, et les tâches qui devraient lui être assignées.

22

FÉVRIER

Irak : le dynamitage du mausolée chiite de Samarra accélère l'engrenage de massacres interconfessionnels et d'exécutions collectifs entre chiites et sunnites.

22

MARS

Espagne : l'ETA annonce un « cessez-le-feu permanent », qui pourrait enclencher un processus de paix pour le Pays basque. Les trente-huit années passées de violences terroristes ont fait plus de 800 morts en Espagne.

FÉVRIER /
AVRIL

France :

importantes manifestations étudiantes en France contre le Contrat première embauche présenté par le gouvernement de Dominique de Villepin.

AVRIL / MAI

États-Unis :

des centaines de milliers d'immigrés manifestent dans tout le pays contre les projets de loi anti-immigration en discussion au Congrès.

29

JUIN

Espagne : José Luis Rodriguez Zapatero annonce l'ouverture de négociations de paix avec l'ETA. Le parti populaire refuse de soutenir ce processus.

8

JUILLET

Russie : la Douma russe adopte une loi contre l'extrémisme qui étend notamment la définition de l'extrémisme à la diffamation des responsables politiques.

II

JUILLET

Inde : vague d'attentats à Bombay dans des trains et des gares de la capitale financière indienne. On dénombre plus de 200 morts.

IO

AOÛT

Grande-Bretagne : la police déjoue un projet d'attentats terroristes visant à faire sauter des avions de ligne en vol avec des explosifs liquides. Vingt-quatre suspects, pour la plupart d'origine pakistanaise, sont arrêtés à Londres et à Birmingham.

I^{ER}

SEPTEMBRE

Chine : le site web chinois gouvernance (<http://www.governance.cn>), créé par la Société du développement culturel de Tianxiangmingde, est ouvert au public.

II-16

SEPTEMBRE

Cuba : quatorzième sommet des pays non-alignés, visant à renforcer le rôle du mouvement. Les non-alignés s'accordent notamment sur une réforme urgente du Conseil de sécurité des Nations unies et décident l'instauration d'un secrétariat permanent à New York.

20

NOVEMBRE -

France : Ségolène Royal, investie candidate du parti socialiste au terme d'élections primaires inédites en France, engage une campagne électorale centrée sur la notion de démocratie participative.

22

NOVEMBRE -

Pays-Bas : les démocrates-chrétiens du Premier ministre sortant Jan Balkenende arrivent en tête des élections législatives aux Pays-Bas, sans toutefois obtenir la majorité. Le scrutin est marqué par la percée des antilibéraux de gauche et d'un parti anti-immigrés.

28

NOVEMBRE -

Vatican/Turquie : visite du pape Benoît XVI en Turquie au cours de laquelle il lance un appel au dialogue et à la « fraternité » entre les chrétiens et les musulmans, afin d'apaiser les tensions nées de ses déclarations sur l'Islam à Ratisbonne en septembre.

21-23

SEPTEMBRE

Chine : conférence chinoise à Pékin sur Internet sur le thème « Innovations – nouvelles opportunités de l'Internet ». L'Association chinoise d'Internet a publié à cette occasion Le rapport 2006 sur le développement de l'Internet en Chine.

26

SEPTEMBRE

France : pour avoir critiqué l'islam dans un article paru dans Le Figaro quelques jours auparavant, Robert Redeker, professeur de philosophie, est frappé d'une fatwa.

29

SEPTEMBRE

États-Unis : le Congrès autorise la construction d'un mur à la frontière du Mexique afin de lutter contre l'immigration clandestine.

8

OCTOBRE

Belgique : progression de l'extrême droite anti-fédéraliste flamande aux élections municipales, marquées par le recul de la coalition libérale-socialiste au pouvoir.

30

OCTOBRE

Grèce : la première session de l'Internet Governance Forum se tient à Athènes en vue de concrétiser le « multipartenariat » censé apporter les réponses aux innombrables questions (techniques, politiques, économiques, culturelles et linguistiques) sous-jacentes à la définition de la gouvernance d'Internet élaborée dans le cadre du Sommet mondial sur la société de l'information des Nations unies.

30

DÉCEMBRE

Espagne : l'ETA viole son cessez-le-feu en commettant un attentat à la voiture piégée dans un parking de l'aéroport de Madrid, faisant 19 blessés. Le gouvernement espagnol annonce « la suspension de toutes les initiatives liées au développement » du processus de paix avec l'ETA, en réponse à l'attentat.

La rue, nouvel espace de mobilisation politique ?

■ On parle souvent de crise de la participation politique, en France comme ailleurs : la hausse des taux d'abstention lors des différents scrutins serait symptomatique d'un processus de dépolitisation, c'est-à-dire de désintérêt croissant des citoyens pour la chose politique. Dans les sociétés démocratiques occidentales, la figure du citoyen serait pour ainsi dire supplantée par la figure d'un consommateur que caractériserait l'hédonisme et l'indolence politique, ouvrant la voie à de nouvelles formes de despotisme. La jeunesse serait tout particulièrement concernée par cette évolution. Certains observateurs, plus ou moins alarmistes, proposent comme solution le vote obligatoire, déplacé un jour de semaine, pour que les départs en week-end, dîners de famille et grasses matinées ne puissent être avancés comme excuses à la

non-participation. Voilà qui contribuerait à re-politiser la société, comme s'il s'agissait de donner un caractère politique à ce qui n'en avait plus. C'est pourtant confondre deux choses bien distinctes : la sensibilité aux enjeux politiques, variable sociétale, et la participation au scrutin, variable institutionnelle. C'est ce que suggère l'exemple du Vietnam, où l'absence d'élections démocratiques n'empê-

che pas la mobilisation de la société civile dans la construction de véritables enjeux politiques. Cette année encore, la forte mobilisation des étudiants au Chili et en France, et le soutien massif reçu de la part de l'opinion, ont témoigné d'un certain intérêt pour la chose publique. La rue deviendrait-elle le lieu de nouveaux répertoires d'action citoyenne ? Dans un contexte de désaffection de la classe politique et des formes classiques de la participation, que nous apprennent ces mobilisations sur la construction d'enjeux politiques qui ne seraient plus le seul fait de l'offre partisane ? La presse et les nouvelles technologies de l'information et de la communication, remplaceraient-elles les structures partisans dans la coordination de l'action citoyenne ? Voilà les questions au cœur de cette rubrique, qui nous invite à repenser les liens entre le citoyen et la chose publique. ■

**Re-politiser la société, comme
s'il s'agissait de donner un caractère
politique à ce qui n'en avait plus.**

Une lecture de la politisation de la jeunesse au Chili

Interview de Victor Hugo de la Fuente

Au mois de mai 2006, d'importantes manifestations étudiantes ont secoué le Chili. Pourriez-vous nous présenter les raisons qui ont poussé la jeunesse étudiante chilienne à se mobiliser ?

V. H. F. – C'est un mouvement qui a marqué au Chili. C'était au début du mois de mai. Des élèves des lycées ont commencé à se mobiliser pour des motifs au début très concrets. Ils demandaient la gratuité de l'inscription à la PSU¹ et la gratuité des titres de transports scolaires. Puis le mouvement a commencé à prendre une ampleur étonnante. Il a commencé avec les lycées d'État, l'éducation publique, mais les étudiants des lycées privés ont eux aussi commencé à se mettre en grève, ce qui ne s'était jamais vu au Chili. Le mouvement a donc commencé à prendre de l'ampleur en termes de nombres d'étudiants. Il a aussi pris de l'ampleur dans les demandes. Petit à petit, ils ont commencé à demander que l'éducation ne soit plus une marchandise, un privilège, mais qu'elle soit pour tout le monde, et là ils ont demandé la fin de la LOCE (Loi organique constitutionnelle sur l'éducation). C'est une loi que Pinochet a fait passer le dernier jour de sa dictature, le 10 mars 1989 ! Et le 11 mars il a rendu le pouvoir. C'est une loi vraiment bâclée, complètement néo-libérale. Le mouvement a commencé comme ça et s'est fini avec un soutien de toute la population.

Comment ce mouvement a-t-il été reçu au Chili ? Quelles ont été les réactions de l'opinion publique et du gouvernement ?

V. H. F. – Ça a été une bouffée d'oxygène pour tout le pays. Les parents étaient contents que leurs enfants soient dans la rue : « Ah enfin ça bouge ! » Au Chili, la situation est complexe. Il y a eu dix-sept ans de dictature, mais contrairement à ce qui a pu se passer ailleurs, comme par exemple en Argentine, au Chili, la dictature n'est pas tombée : elle a disparu par un accord. Pinochet a tout négocié avant de partir (son immunité, la constitution...). Ensuite il y a eu un gouvernement de coalition centriste molle pendant également dix-sept ans, qui avait en quelque sorte « passé un accord » avec la dictature, et des lois qui empêchaient tout changement, parce qu'il fallait des majorités des deux tiers etc. En fait il n'y avait pas vraiment de volonté de changement de la part du gouvernement. Aujourd'hui c'est différent, parce que Michelle Bache- ►►►

Directeur de l'édition
chilienne du *Monde
Diplomatique*, et
directeur des éditions
« Aún creemos
en los Sueños »

►►► Il a promis formellement de changer le système. Il semble que le consensus mou au Chili ait plus ou moins éclaté avec ce mouvement hors normes. Parallèlement à la sympathie de l'opinion publique, il y a eu de la part du gouvernement une attitude qui était très bizarre : d'un côté il disait « ce sont des étudiants inexpérimentés, qui demandent trop de choses, il ne faut pas faire pression, il faut discuter mais pas dans la rue, il faut reprendre l'école, etc. ». D'un autre côté, il y avait des déclarations qui disaient « c'est une grève légitime, en démocratie ». Même la Présidente Bachelet a dit à un moment « cette grève est une opportunité pour opérer un changement de fond de l'éducation ». Donc les signaux n'étaient pas toujours très clairs, mais le mouvement a aussi produit quelque chose dans le gouvernement.

Comment un mouvement de cette ampleur s'est-il organisé ? Selon quels modes de mobilisation et de participation ?

V.H.F. – Il a fonctionné par assemblées : chaque lycée réunit une assemblée et désigne des « porte-parole », (pas des délégués mais des porte-parole, qui parfois changent en cours de route...) qui vont dans une assemblée plus large, avec des porte-parole de tous les lycées. C'est

un mouvement très démocratique, et très horizontal : ils disent qu'ils n'ont pas de dirigeants. Ils n'ont pas de structure verticale, mais seulement des porte-parole des jeunes. Bien sûr c'est un mouvement qui est compliqué à construire, parce qu'il y a beaucoup de débats. Mais il a pris une force énorme, car les étudiants se sont identifiés à ce mouvement qui n'était pas loin d'eux : le mouvement, c'était eux.

Il faut bien comprendre que ce mouvement est quelque chose de nouveau par son ampleur. Bien sûr il y a eu le premier forum social au Chili, qui a été quelque chose d'étonnant, parce qu'il y a eu 60 000 personnes dans la rue et qu'une manifestation de 60 000 personnes n'avait pas eu lieu au Chili depuis la dictature. Mais cette mobilisation des étudiants a mis des centaines de milliers de gens dans la rue, des jeunes, et a fini début juin avec une mobilisation générale, soutenues par les professeurs, les employés d'État, diverses associations, la centrale unique des travailleurs etc. C'était une mobilisation vraiment énorme, comme on en n'avait jamais vu au Chili, depuis peut-être le temps d'Allende avec des mobilisations énormes dans les années 1960, mais depuis trente ans il n'y avait pas eu de mobilisation comme ça.

Je voudrais ajouter quelque chose qui me semble significatif. Le forum social s'est créé à partir de petits groupes (comme Attac, etc.) qui ne représentaient rien au Chili. Mais ça s'est développé selon la même structure : dans le forum, il n'y avait pas de pouvoir, pas de dirigeant, pas de structure verticale, tout était possible. Honnêtement dans les dernières semaines avant le forum, je voyais des panneaux écrits à la main partout disant : « Il va y avoir un forum. » Je ne savais pas trop quoi penser... Et puis ce qui a beaucoup aidé, c'est bien sûr que Bush est venu au Chili à ce moment-là. Mais ce que je voudrais dire, c'est que ce forum, les gens l'ont pris comme étant « à eux ». C'est pareil pour le mouvement étudiant :

“ C'était une
mobilisation
vraiment énorme, comme
on en n'avait jamais vu
au Chili, depuis peut-être
le temps d'Allende. »

même si c'est compliqué à gérer, à organiser, c'est un mouvement autonome, qui est né de manière autonome, et qui prend sa place.

En France on parle beaucoup d'une dépolitisation de la jeunesse, mais la crise du CPE a un peu relativisé ce constat. Quel est le degré de politisation de la jeunesse au Chili ?

V.H.F. – Je crois que c'est un problème mondial, quand on dit « les jeunes ne s'intéressent pas à la politique ». En général, ils s'intéressent beaucoup moins à la politique partisane, mais le propre des jeunes est de s'intéresser à ce qui se passe dans le monde, et de lutter contre ce qui leur semble injuste. Donc de ce point de vue, s'il n'y avait pas eu de vraie mobilisation jusqu'ici, je crois que c'était à cause d'une série de choses liées à la société chilienne, qui ne donnait pas d'espace pour ces mobilisations. Mais cette mobilisation a montré tout de suite qu'il y avait un intérêt pour défendre des choses qui allaient dans le sens de la justice. Alors, il y a une politisation, mais ce n'est pas une politisation partisane. C'est plus le fait de comprendre qu'ils vivent dans une société, que si ils ne luttent pas, ils ne vont pas obtenir les choses, qu'il faut travailler avec les autres secteurs. N'oublions pas que leurs demandes ont aussi été politiques : ils ont commencé par demander quelque chose qui n'avait qu'un rapport avec l'argent, et ils ont fini par demander quelque chose de politique sur la loi de Pinochet. Donc le mouvement s'est politisé dans ce sens; et tant mieux. Il y a une certaine politisation très intéressante, mais une politisation qui n'est pas partisane. ■

1. PSU : Prueba de Selección Universitaria, équivalent du « baccalauréat » français.

La jeunesse dans la crise du CPE, un an avant l'élection présidentielle de 2007 : protestation, politisation, défiance, distance ?*

Anne Muxel,
avec la collaboration de Viviane Le Hay

La mobilisation contre le CPE a mis une fois de plus une partie de la jeunesse sur le devant de la scène politique française. Depuis une vingtaine d'années, quel que soit le type de réforme touchant au système éducatif ou aux dispositifs d'articulation entre le système de formation et l'emploi, et quels que soient le gouvernement ou le camp politique qui en soient à l'origine, une opposition systématique menée par les mouvements étudiants et lycéens, plus ou moins organisés au sein de coordinations autonomes ou de représentations syndicales, bloque le processus et conduit au retrait du projet. Après deux mois de manifestations qui ont mis dans la rue plusieurs centaines de milliers de jeunes, pour la plupart étudiants, et vu s'exprimer des formes de contestation assez radicales, le gouvernement de Dominique de Villepin a fini par s'incliner, et ce d'autant plus que l'opinion publique était très largement ralliée à la protestation. Les deux tiers des Français étaient pour le retrait de la réforme et près de huit jeunes sur dix. Ce nou- ►►►

Enquête réalisée
par l'IFOP Baromètre
politique français
(2006-2007)
CEVIPOF-ministère
de l'Intérieur (extraits)

►►► vel épisode révèle l'ampleur des profonds dysfonctionnements qui touchent le système de formation français et les conditions de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes générations quels que soient leurs niveaux de diplôme et de qualification. Un sentiment de vulnérabilité et de précarisation s'est largement diffusé au sein des catégories de la jeunesse jusqu'à présent relativement préservées. Le partage relatif de cette même expérience générationnelle, où somme toute les risques de déclassement pour les diplômés et d'exclusion pour les non-diplômés, sont perçus comme faisant partie d'une même communauté de destins, éclaire l'importance de la mobilisation, et son soutien par une large partie de l'opinion. Mais cette mobilisation est aussi emblématique et exemplaire des formes actuelles de politisation de la jeunesse dans le contexte français. Tout d'abord, elle confirme la forte réactivité politique des jeunes, et surtout de la jeunesse scolarisée, dès lors qu'un enjeu particulièrement impliquant ou grave paraît menacer des valeurs universalistes auxquelles ils sont attachés (par exemple, la présence de Jean-Marie Le Pen au second tour de l'élection présidentielle de 2002) ou que le pouvoir en place cherche à réformer le système de formation. Ensuite, ce mouvement contre le CPE traduit le potentiel protestataire alimenté par une forte dynamique de « politisation négative » à l'œuvre dans l'ensemble de la population, mais encore plus intensément au sein des jeunes générations. Plus réactive et défensive qu'offensive et propositionnelle, cette forme de politisation débouche souvent sur la revendication d'un statu quo plutôt que sur des projets résultant d'identifications positives et porteuses de véritables alternatives. S'y expriment d'abord le mécontentement ainsi qu'une volonté de sanctionner les gouvernements en place. Plus largement, cette mobilisation traduit une fois de plus le malaise général à l'égard de la représentation politique qui sévit en France depuis maintenant

une vingtaine d'années. Particulièrement accentué dans les jeunes générations, ce malaise contribue à creuser un vrai déficit de confiance à l'égard de la classe politique dans son ensemble et tout particulièrement vis-à-vis des grands partis de gouvernement. Enfin, cette mobilisation n'a pas été sans révéler les fractures sociales et politiques qui sont à l'œuvre au sein même de la jeunesse. [...]

Des jeunes porteurs du malaise social et politique des Français

Bien des phénomènes qui caractérisent le rapport des jeunes à la politique se retrouvent dans l'ensemble de la population. Tel un miroir grossissant, ils en accentuent souvent les traits les plus saillants, mais ils participent pour l'essentiel à une dynamique d'attitudes et de comportements qu'ils partagent avec leurs aînés.

Ainsi observe-t-on, certes avec quelques inflexions significatives, le même malaise à l'égard de la représentation politique qui caractérise le rapport des Français à la politique : une défiance importante à l'égard de l'ensemble de la classe politique, un affaiblissement des identifications politiques structurées à partir du clivage gauche-droite, un faible inté-

rêt pour la politique, enfin un potentiel protestataire élevé.

Le déficit de confiance apparaît tout particulièrement important, et signale l'ampleur du malaise ressenti non sans conséquence sur les choix qui seront établis lors des prochaines échéances électorales de 2007. La classe politique a là un véritable défi à relever, notamment pour convaincre les nouveaux électeurs dont les choix ne seront pas sans peser sur le verdict des urnes. Plus des

CE MOUVEMENT
CONTRE LE CPE
TRADUIT LE POTENTIEL
PROTESTATAIRE
ALIMENTÉ PAR UNE
FORTE DYNAMIQUE
DE « POLITISATION
NÉGATIVE ».

deux tiers des Français (69 %) n'ont confiance ni dans la gauche ni dans la droite pour gouverner, et 71 % des 18-30 ans. Ce résultat doit être rapproché de la difficulté ressentie par un nombre sans cesse croissant de Français pour se positionner dans le cadre du clivage gauche-droite : près d'un Français sur quatre se définit ni de gauche ni de droite (37 %), et les jeunes sont encore plus nombreux (43 %) à ne pas se reconnaître dans un espace politique défini par la bipolarité gauche-droite. Un fossé s'est donc gravement creusé entre les Français et leur représentation politique, que traduit d'ailleurs le faible intérêt qu'ils portent à la politique, jeunes et moins jeunes confondus : 56 % s'intéressent peu ou pas du tout à la politique, 57 % des 18-30 ans, et les femmes apparaissent encore plus en retrait (65 % des Françaises âgées de 31 ans et plus, et 64 % parmi celles qui ont entre 18 et 30 ans ne s'intéressent pas à la politique).

Ce malaise à l'égard de la représentation politique se traduit aussi par une forte disposition protestataire. Un Français sur deux (50 %) se dit prêt à participer à une manifestation pour défendre ses idées, et davantage encore les hommes que les femmes (54 % contre 40 % des femmes parmi les 31 ans et plus) et près de deux jeunes sur trois parmi les 18-30 ans (62 %). Les plus jeunes (67 % des 18-24 ans) se montrent encore plus déterminés ainsi que les jeunes hommes (66 % contre 57 % des jeunes femmes âgées de 18 à 30 ans).

Le potentiel protestataire des jeunes est toujours plus élevé, mais cette enquête confirme la diffusion de cette disposition à d'autres catégories d'âge et de population. Si celui-ci ne débouche pas nécessairement sur une participation réelle à des manifestations, il signe en tout cas une légitimation croissante de la protestation dans l'opinion.

La crise du CPE n'est sans doute pas étrangère à ces chiffres importants révélant une population française particulièrement réactive et potentiellement mobilisable pour faire entendre son mécontentement ou des revendications autrement que

par la voie des urnes. À un an des échéances électorales de 2007, cette propension à la protestation doit être prise en compte et circonscrit pour l'ensemble de la classe politique une marge de manœuvre étroite pour établir sinon des réformes en tous cas des propositions crédibles. ■

Source : Baromètre politique français (2006-2007) CEVIPOF-ministère de l'Intérieur

1. Les données du BPF 2006-2007 ont été produites par le CEVIPOF avec le soutien du ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire. Le BPF 2006-2007 se déroule en quatre vagues de mars 2006 à janvier 2007 réalisées par l'IFOP. Les données seront également déposées et disponibles auprès du Centre de données sociopolitiques de Sciences Po au printemps 2007.

MOBILISATION CONTRE LE CPE

16 janvier 2006 :

annonce de la création du Contrat première embauche

24 janvier 2006 :

le gouvernement annonce l'examen en urgence du projet de loi sur l'égalité des chances incluant le CPE. Les confédérations syndicales (sauf la CFE-CGC), l'UNEF, l'UNL et la Confédération étudiante appellent à manifester.

9-27 février 2006 :

l'Assemblée nationale adopte le CPE après une longue bataille de procédure. Les 14 et 16 février, plusieurs milliers d'étudiants et de lycéens manifestent à Paris, Toulouse, Rennes et Lyon. Le débat sur le CPE débute le 27 février au Sénat, qui acceptera le texte le 1^{er} mars.

1^{er}-8 mars 2006 : de nombreuses universités

sont en grève. Blocages, filtrages ou fermeture totale des universités sont décidés par les assemblées générales des étudiants en grève. Onze partis et formations de gauche et d'extrême gauche réaffirment leur hostilité au CPE. D'importantes manifestations sont organisées dans toute la France.

12-13 mars 2006 : sur TF1, Dominique de Villepin confirme que le CPE « s'appliquera » dans les prochaines semaines.

17 mars 2006 :

les Français sont à 68 % favorables au retrait du CPE, selon un sondage CSA.

18-19 mars 2006 :

syndicats de salariés, étudiants et lycéens revendiquent près d'un million et demi

de personnes dans la rue dans toute la France. Les syndicats brandissent la menace d'une grève générale en France après avoir lancé un appel « solennel » au retrait du CPE, que le gouvernement de Dominique de Villepin continue de refuser.

28 mars 2006 : entre un et trois millions de manifestants défilent dans toute la France.

12 avril 2006 : les députés adoptent, par 151 voix pour et 93 contre, la proposition de loi qui remplace l'article 8, instituant le CPE, de la loi sur l'égalité des chances.



* *The
Boston Globe*

Fondé en 1872 par six
hommes d'affaires,
le grand journal de la
Nouvelle-Angleterre,
sérieux, informé,
se distingue aussi
par ses reportages
photographiques et sa
rubrique sportive.

in « Boston Globe* », *Courrier International* n° 838, 23 novembre 2006

Place à la cyberopposition

Les dissidents, qui veulent faire évoluer le système vers une démocratie multipartite, utilisent de mieux en mieux Internet pour faire circuler leurs idées réformatrices. Une génération galvanisée par la chute du mur de Berlin.

Nguyen Khac Toan est une figure clé du mouvement dissident vietnamien. Cet ancien officier de 55 ans, amnistié et remis en liberté en janvier dernier après avoir été accusé d'espionnage, en 2002, pour avoir communiqué avec des groupes de l'opposition exilés en France, est assigné à résidence jusqu'à la fin de 2008 dans sa maison du vieux quartier de la capitale. Grâce à Internet, Toan poursuit néanmoins ses activités politiques. Avec d'autres défenseurs de la démocratie, il a participé à la fondation du Bloc 8406, qui doit son nom à la date de sa création, le 8 avril 2006. Le Manifeste pour la liberté et la démocratie, diffusé par le Bloc, a déjà recueilli plus de 2 000 signatures. Toan a également pris part à la création d'un parti politique en juin et tenté de lancer un journal indépendant en août. Au mois d'octobre, lui et treize autres militants ont annoncé la formation d'un syndicat indépendant. La police ne les a pas ignorés. « Depuis la mi-août, nous sommes victimes d'une sévère répression », a indiqué Toan lors d'une interview de six dissidents de Hanoi. « J'ai subi des interrogatoires pendant douze jours, ma maison a été perquisitionnée illégalement et on m'a confisqué mon ordinateur, mon téléphone porta-

ble, ainsi que des livres sur la démocratie. » Pour sa part, l'avocat Nguyen Dai, qui a défendu nombre de dissidents, s'est présenté en tant que candidat indépendant à l'Assemblée nationale, mais sans succès. Lors d'une récente interview, il a expliqué que le souhait des dissidents était de voir leur pays devenir une démocratie multipartite comme la Corée du Sud. « Les Sud-Coréens ont tiré beaucoup de leçons de l'expérience américaine et les ont adaptées à l'Asie, a-t-il dit. Nous pensons que c'est la meilleure approche pour le Vietnam. » Dai fait partie d'une nouvelle génération de dissidents, qui sont âgés d'une trentaine ou d'une quarantaine d'années. Galvanisés par l'effondrement du communisme en Europe de l'Est, ils ont espéré que de tels changements auraient lieu aussi dans leur pays. Quand le mur de Berlin est tombé, en 1989, Dai travaillait dans une usine est-allemande. Si les dissidents de la

vieille génération – comme l’ancien directeur de l’Institut d’études du marxisme-léninisme Hoang Minh Chinh, 84 ans, et le moine Thich Quang Do, 77 ans, de l’Église bouddhiste unifiée (interdite par le régime) – poursuivent leur lutte contre le régime, le mouvement d’opposition est surtout animé par une jeune génération qui s’est familiarisée avec des idées politiques nouvelles lors de séjours d’études à l’étranger ou sur le réseau Internet. En 2005, les blogs ont proliféré au Vietnam, même si la plupart restent prudemment apolitiques. La loi vietnamienne interdit d’utiliser le web pour attaquer le régime ou troubler l’ordre public. Un pare-feu national tente de bloquer l’accès aux sites politiques, mais quantité d’internautes parviennent à passer au travers.

LA LOI VIETNAMIENNE
INTERDIT D’UTILISER LE
WEB POUR ATTAQUER LE
RÉGIME OU TROUBLER
L’ORDRE PUBLIC.

Nguyen Tien Trung, étudiant en informatique de 23 ans, est l’un des jeunes dissidents les plus connus sur Internet. Ayant perdu ses illusions sur le régime vietnamien pendant un séjour d’études en France, il a adressé au ministère de l’Éducation une lettre ouverte très acerbe, qui a beaucoup circulé sur Internet via les blogs et les courriels. « Dans mon école, en France, il n’y avait pas de matières politiques comme l’étude du marxisme-léninisme », explique Trung, de Copenhague, où il vit aujourd’hui. « Mais mes amis qui font polytechnique au Vietnam doivent y consacrer beaucoup de temps. Je pense que c’est l’une des raisons pour lesquelles le niveau d’éducation des Vietnamiens n’est pas très élevé. » Trung, qui a créé un site dénommé Jeunes démocrates du Vietnam, est convaincu que la grande majorité des étudiants vietnamiens résidant à l’étranger

sont hostiles au régime à parti unique. Le regain d’activités dissidentes a coïncidé avec une multiplication des manifestations à Hanoi et à Hô Chi Minh-Ville, le plus souvent pour protester contre des réquisitions de terrains [voir CI n° 825, du 24 août 2006]. Ces rassemblements comptent parfois plusieurs centaines de paysans venus de lointaines provinces. Bien que contrôlée par l’État, la presse vietnamienne est elle aussi de plus en

plus critique. Cette année, les journaux ont fait état de scandales au sein des ministères des Transports et de l’Éducation, et tout récemment ils ont accusé de népotisme et de magouilles immobilières le gouverneur de la Banque d’État. Cependant, le mouvement de dissidence reste limité par rapport aux protestations massives et directes

qui ont apporté la démocratie multipartite dans des pays comme la Corée du Sud, les Philippines et l’Indonésie. La majorité des Vietnamiens, jeunes ou vieux, semblent satisfaits de leur gouvernement. La croissance économique atteint un taux annuel de 7 % à 8 %. Et, pour beaucoup, le patriotisme et le soutien au parti communiste ne font qu’un. ■

Internet, un mode de participation politique ?

■ Les nouvelles technologies de l'information et de la communication comporteraient, dit-on, la promesse de plus de démocratie : s'agissant d'Internet, le succès rencontré par les blogs et de nombreuses formes d'expression individuelle, notamment politique, suggérerait l'existence de nouvelles connexions entre le citoyen et l'espace public. Dans un contexte de désaffection des formes classiques de la participation, Internet s'imposerait comme un nouvel espace de gouvernance, c'est-à-dire une institution offrant les conditions d'un débat démocratique renouvelé. Ainsi, ne parle-t-on pas de forums Internet, comme on parlerait d'agoras ? C'est du moins ce que semble nous indiquer la notion de « cyberdémocratie » – parfois synonyme de démocratie participative – qui fait aujourd'hui florès. Un tel enthousiasme suppose

pourtant qu'Internet ne soit plus considéré comme un simple accessoire : il suppose qu'Internet devienne en quelque sorte un bien public, également disponible pour tous les citoyens. Il faut donc interroger la nature et la représentativité des populations qui s'expriment aujourd'hui par le biais d'Internet : ne sont-elles pas aussi ces populations, déjà bien politisées, qui s'expriment lors des scrutins et des débats classiques ? Quelle est la capacité de mobilisation politique d'Internet ? Surtout, une cyberdémocratie

suppose le développement de véritables synergies entre Internet, comme espace de débat public, et les instances de décision politique traditionnelles. Comment contrôler Internet pour en faire le lieu d'un dialogue démocratique de qualité ? Comment intégrer au processus décisionnel les nouvelles formes de participation que permet Internet ? Voilà les interrogations qui sous-tendent la présente rubrique, laquelle nous invite à repenser les conditions du débat démocratique. ■

**Comment contrôler Internet
pour en faire le lieu d'un dialogue
démocratique de qualité ?
Comment intégrer au processus
décisionnel les nouvelles formes de
participation que permet Internet ?**



Délégué spécial
pour la société
de l'information
au ministère
français des Affaires
étrangères

Internet : espace et outil de gouvernance

Bertrand de La Chapelle

Le SMSI, Sommet mondial sur la société de l'information (2002-2005) a établi qu'Internet, espace global, nécessite une nouvelle gouvernance, dite « multi-acteurs ». Mais Internet est aussi un outil qui rend possible cette nouvelle gouvernance, potentiellement applicable dans l'avenir à d'autres sujets d'intérêt global.

Le cyberspace est désormais un espace complet, social, économique et politique à l'échelon international. L'organisation et les règles communes de cette communauté mondiale ne concernent donc plus seulement les techniciens (standards) ou les entreprises (autorégulation), mais aussi les autorités publiques et notamment les gouvernements nationaux. Le SMSI définit la gouvernance Internet comme : « l'élaboration et l'application par les États, le secteur privé et la société civile, chacun selon son rôle, de principes, normes, règles, procédures de prise de décision et programmes communs, propres à modeler l'évolution et l'utilisation de l'Internet »¹. Cette définition couvre à la fois la gouvernance technique « de » l'Internet (l'évolution du réseau) et la gouvernance « sur » Internet (son utilisation). Elle prend acte qu'aucune catégorie d'acteur ne peut résoudre seule les problèmes soulevés par l'Internet et ses usages. Elle affirme ainsi la responsabilité conjointe des différentes catégories de parties prenantes (ou « stakeholders ») : gouvernements, secteur privé et société civile.

Le SMSI a, dans ce contexte, institué un Forum sur la gouvernance Internet (IGF) selon un format

innovant dit « multi-acteurs » (« multi-stakeholder »). Directement rattaché au Secrétaire général des Nations unies mais doté de ses règles de fonctionnement propres, cet espace de débat établi pour cinq ans n'a pas de pouvoir formel de décision. Il a néanmoins démontré son utilité, dès sa première réunion à Athènes en octobre 2006, en permettant un dialogue ouvert entre toutes les parties prenantes sur les politiques publiques relatives à l'avenir du réseau et de ses usages, y compris sur des sujets aussi délicats que l'accès, la liberté d'expression, la cybercriminalité, le spam, la protection des données personnelles ou le multilinguisme.

Cette gouvernance multiacteurs n'est possible à l'échelon mondial que grâce aux outils en ligne, facilitant l'accès aux informations (sites web sans coûts de duplication papier), la participation à distance (webcasts, blogs), les processus de consultation itérative (listes de diffusion et forums) et bientôt de rédaction collaborative (« wikis »). La gouvernance multiacteurs combine des interactions physiques et une collaboration en ligne « intersessionnelle » que seule l'existence d'Internet permet d'envisager. La gouvernance Internet n'est donc pas seulement la gouvernance d'Internet et sur Internet. Elle est aussi la gouvernance « grâce » à l'Internet, ou si l'on veut, l'embryon d'une gouvernance pour l'ère de l'Internet. Le réseau global n'a pas seulement besoin d'une nouvelle gouvernance, il est aussi l'outil qui la rend possible et la forge ►►►

LE CYBERSPACE EST
DÉSORMAIS UN ESPACE
COMPLET, SOCIAL,
ÉCONOMIQUE ET
POLITIQUE À L'ÉCHELON
INTERNATIONAL.

►►► à son image : en temps réel, participative et distribuée.

Cette démarche multiacteurs, parce qu'elle est recommandée pour la mise en œuvre des résolutions du SMSI, se diffusera progressivement dans le système onusien pour toutes les activités liées à la société de l'information. Plus généralement, les méthodes établies dans ce domaine particulier sont potentiellement transposables à d'autres domaines d'intérêt global, tels que l'environnement ou la santé, en changeant simplement les « stakeholders » concernés. Une évolution pragmatique du système international pourrait ainsi s'effectuer par la mise en place progressive de régimes de gouvernance thématiques. La reconnaissance du principe multiacteurs pour la gouvernance Internet, point limité mais décisif, est une première étape vers le système de gouvernance globale dont notre monde interdépendant a besoin.

La gouvernance Internet est un laboratoire des nouvelles modalités d'organisation de la communauté internationale. Loin de réduire le rôle des gouvernements, cette nouvelle gouvernance leur rend des moyens d'agir sur un monde complexe où leurs pouvoirs nominaux sont souvent battus en brèche par la montée en puissance d'autres acteurs plus globalisés qu'eux. Dans un monde que la montée des tensions et l'épuisement des ressources semblent propulser vers l'abîme, cette expérimentation d'une nouvelle gouvernance est l'une des rares lueurs d'espoir. Il est de la responsabilité de tous les acteurs de contribuer à son succès. ■

1. Version anglaise pour référence : "Internet governance is the development and application by Governments, the private sector and civil society, in their respective roles, of shared principles, norms, rules, decision-making procedures, and programmes that shape the evolution and use of the Internet."

Internet et le débat UE-société civile : une solution de facilité ?

Directeur de Concord
(Confédération
européenne des ONG
de développement
et d'urgence)

Olivier Consolo

Au niveau européen, dans le champ d'action des ONG de solidarité internationale, la Commission européenne (CE) a de plus en plus recours à des consultations par Internet. Quelle opinion avoir sur ce mode de consultation ? Difficile d'y être opposé sur le principe quand on sait que la majorité des citoyens et des acteurs européens sont des usagers d'Internet. Cependant cette modalité soulève plusieurs questions importantes.

Tout d'abord il faut clairement définir s'il s'agit d'une consultation parmi d'autres (complémentaire d'autres modes de consultation), ou unique. S'il s'agit de consultation ou de participation. S'il s'agit de recueillir des avis et des propositions « techniques » ou d'évaluer un appui « politique » à des propositions de la CE. S'il

s'agit d'une consultation « formelle » (donc obligatoire) ou d'une réelle intention des institutions d'engager un débat avec l'extérieur.

Ensuite se pose la question du format de la consultation par Internet : s'agit-il d'un questionnaire ouvert ou fermé ? Le contexte est-il suffisamment détaillé pour permettre à des « non-initiés » de participer ? Les délais de la consultation permettent-ils vraiment à des organisations représentatives de consulter elles-mêmes leur base au niveau national ou local ?

Le traitement des réponses mérite également une réflexion. Par qui sont-elles analysées ? Comment sont-elles agrégées, comptabilisées ? Comment la CE communique-t-elle les résultats, sur quels critères ? Quelle information la CE donne-t-elle sur les éléments qu'elle aurait modifiés ou intégrés dans ses propositions suite à la consultation ?

Enfin, dans le secteur d'activité qui est le nôtre (politiques extérieures et notamment de coopé-

ration au développement), le point de vue des acteurs du Sud dans les Pays en voie de développement (PVD) est crucial. Or les principales victimes de la pauvreté et de l'exclusion (paysans, femmes, habitants des zones urbaines marginalisées, enfants, etc.) n'ont généralement pas accès à Internet. Certaines organisations de la société civile, notamment celles travaillant au niveau local, ont, elles aussi, un accès limité aux nouvelles technologies. Ce mode de consultation est donc tout à fait inadapté dans les PVD.

Sur toutes ces questions, Concord a une analyse assez précise des modes de consultations de la CE, basée notamment sur sa propre expérience du dialogue avec la CE ces dernières années.

La confédération a observé d'une part que les services de la CE dans la famille RELEX (Commission des relations extérieures et de la coopération décentralisée) ont une culture du dialogue et de la consultation relativement pauvre comparée à d'autres politiques européennes (telles que l'environnement ou les questions sociales).

D'autre part, le recours systématique depuis plusieurs années aux appels à proposition pour financer des projets avec les ONG a littéralement annihilé les relations qui existaient entre les fonctionnaires et les ONG dans le passé (relations qui s'étaient tissées depuis 1976). L'absence de contacts/discussions directes avec la CE sur le contenu du partenariat (projets, partenaires, contextes locaux, stratégies d'intervention, etc.) a profondément appauvri la relation entre notre secteur et la CE.

Quant à la consultation de la société civile, elle répond dans la majorité des cas à une procédure obligatoire et institutionnelle. Mais même dans ce cadre, les délais (établis par la CE elle-même) ne sont souvent pas respectés. Les consultations interviennent trop tard dans le processus décisionnel.

La CE a par ailleurs des difficultés à analyser la représentativité et la crédibilité de ses interlocuteurs afin de différencier une contribution issue d'un secteur organisé (comme celui des ONG de développement par exemple) d'une autre provenant d'un acteur « isolé » (une ONG individuellement, un institut de recherche ou un simple citoyen ou expert).

Enfin, le dialogue avec la société civile au niveau des pays bénéficiaires de l'aide au développement est souvent faible, *ad hoc*, voire inexistant. C'est pourtant une pièce maîtresse du dialogue entre pays donateurs et pays partenaires.

Pour établir un véritable dialogue entre une institution européenne et la société civile, CONCORD n'a pas de recette toute faite. Cependant, certains ingrédients nous semblent indispensables à un dialogue de qualité (les consultations n'étant qu'un élément du dialogue). Il faut une approche « multi-acteurs » (plusieurs institutions européennes ou internationales, plusieurs secteurs de la société civile suivant les thèmes), ainsi qu'un dialogue ouvert et constructif sur l'ensemble du processus : élaboration des politiques, mise en œuvre, gestion, procédures, etc. Une coproduction est nécessaire, comprenant des responsabilités et des engagements partagés (qui ne remette pas en cause bien sûr la responsabilité institutionnelle et politique des institutions), de même qu'une pratique périodique, régulière et prévisible (calendriers établis ensemble et connus à l'avance, des règles du jeu claires, etc.). Un dialogue doit exister, qui permette une implication/participation réelle du niveau national au

sein des États membres de l'Union européenne ; de même il est besoin d'un enracinement, d'une articulation permanente avec les acteurs dans les pays bénéficiaires, à travers les délégations de la CE notamment. Enfin, le dialogue existant doit reposer sur, et se nourrir des « *lessons learnt* » et des évaluations.

Dans le cadre des pratiques existantes au niveau européen, le recours ponctuel et peu structuré à des consultations par Internet ne paraît pas apporter de valeur ajoutée au dialogue actuel. C'est sur le cadre du dialogue lui-même que des discussions sérieuses devraient s'engager avec la CE actuellement. Les modalités concrètes et techniques de certaines consultations (y compris Internet) pourraient alors être débattues plus sereinement. Hélas, à de rares exceptions près, la volonté politique et les espaces font cruellement défaut aujourd'hui. ■

DANS LE CADRE DES PRATIQUES EXISTANTES LE RECOURS À DES CONSULTATIONS PAR INTERNET NE PARAÎT PAS APPORTER DE VALEUR AJOUTÉE AU DIALOGUE ACTUEL.

Bruxelles et le citoyen : une communication laborieuse

■ Comme a pu l'affirmer le Premier ministre britannique Clement Attlee, la « démocratie, ça veut dire gouvernement par la discussion, mais ça n'est efficace que si vous pouvez empêcher le peuple de parler ». Étrange conception d'un mode de gouvernement fondé sur les notions de débat et de souveraineté populaire, qui ne pourrait fonctionner qu'en présence d'un peuple de muets. Est-ce cette conception de la démocratie qu'ont rejeté les électeurs français et néerlandais quand, en repoussant le projet de constitution, ils ont plongé les institutions européennes dans une crise sans précédent ? Dans les commentaires de ces résultats on a vu ressortir le mythe de l'« élection tumultueuse » : les électeurs français et néerlandais auraient voté de façon impulsive, sacrifiant la construction européenne sur l'autel de considéra-

**Les électeurs français et néerlandais
auraient voté de façon impulsive,
sacrifiant la construction européenne
sur l'autel de perceptions erronées.**

tions nationales. Pourtant, on peut se demander si d'autres « non » ne seraient pas sortis des urnes, si l'on avait soumis le projet de constitution à l'approbation populaire dans d'autres pays. Là où la ratification s'est faite par voie parlementaire, le « oui » a toujours été assuré : à une élite bruxelloise, bien informée des enjeux européens, semble

s'opposer une large population qui, sans être forcément eurosceptique, se pose des questions sans trouver les réponses. On peut en effet se demander si cette défiance du citoyen ne portait pas la marque du fossé qui s'est creusé au fil des ans entre les institutions européennes et la réalité d'une citoyenneté européenne instaurée par le traité de Maastricht, mais jamais réellement vécue : les citoyens ont peut-être voté en fonction de considérations nationales, mais pouvaient-ils faire autrement, en l'absence d'un véritable espace public européen ? Le Livre blanc de la Commission pour une politique de communication de l'Union européenne, publié en février 2006, est au cœur de cette rubrique : il exprime toute la difficulté de communiquer pour des institutions trop longtemps restées sourdes. Il pose néanmoins d'intéressantes questions relatives aux conditions d'une citoyenneté effectivement vécue par tous, qui soit de nature à dépasser la crise de la démocratie représentative moderne, sur le plan européen mais pas seulement. ■

La nouvelle politique de communication de l'Europe, ou comment couper le manche d'un couteau avec sa propre lame ?

Pierre Calame

En février 2006, la Commission européenne publie un Livre blanc, laborieusement négocié, sur une politique de communication européenne. C'est la concrétisation du « plan D » – comme Démocratie, Dialogue et Débat – avec pour objectif d'associer les citoyens à un large débat sur l'Union européenne, sa raison d'être, son avenir, et les tâches qui devraient lui être assignées. C'était la réponse aux « non » français et hollandais au référendum sur la Constitution européenne en mai 2005 et au désamour que ce « non » avait révélé à l'égard des institutions européennes. À juste titre, les institutions de l'Union ont estimé que ce désamour reflétait le fossé qui s'était créé entre la rapidité d'extension de l'Union à quinze, à vingt-cinq puis à vingt-sept membres, et la réalité sociale et politique d'une citoyenneté européenne formellement instaurée par le traité de Maastricht mais jamais réellement vécue (si ce n'est à travers le fait de pouvoir circuler dans tout l'espace Schengen sans montrer de papiers d'identité, et d'utiliser la même monnaie dans tout l'Euroland). Mais ces facilités, pas plus que l'existence d'un marché unique, ne créent de conscience d'une communauté de destin, d'un équilibre des droits et responsabilités de chacun vis-à-vis de cette communauté. L'essentiel du débat politique, des thèmes

abordés par les médias et des consciences identitaires, continuent de s'organiser à l'échelle nationale, en déphasage avec la réalité : l'essentiel des décisions qui engagent aujourd'hui nos avenir se prend aujourd'hui à Bruxelles et dans le cadre de l'Union.

Mais le Livre blanc sur la communication et plus encore ses suites révèlent l'impuissance des institutions européennes, telles qu'elles sont aujourd'hui, à relever le défi de la citoyenneté. Dix mois après le lancement de ce Livre blanc, force est de reconnaître qu'il a fait « plouf ». Une simple visite au site web de la Commission révèle que si le Livre blanc, selon ses propres termes, « visait à ouvrir un débat animé et ouvert », l'adresse Internet à laquelle s'adresser pour participer à ce débat est déjà fermée. Il faut fouiller sur le site web pour trouver les contributions à ce fameux débat. On en trouve au total un peu plus de trois cents, soit même pas une par million d'habitants de l'Europe. Pas terrible pour un débat animé et ouvert ! Ces contributions sont laborieuses à charger et figurent uniquement dans leur langue d'origine, avec un résumé en anglais. ►►►



Directeur général
de la Fondation
Charles Léopold
Mayer pour le
progrès de l'Homme
depuis une quinzaine
d'années, après
une carrière dans
l'administration
française
(Équipement) et dans
l'industrie (secrétaire
général d'Usinor).

►►► Décidément, quand la Commission veut contribuer à l'émergence d'une citoyenneté européenne, elle se heurte à des contradictions aussi radicales que s'il fallait couper, selon l'expression du proverbe chinois, le manche d'un couteau avec sa propre lame. L'analyse montre qu'elle se heurte en effet à trois obstacles décisifs.

Première contradiction, l'Union européenne a du mal à sortir d'une communication descendante. Elle prétend attendre une communication à double sens, mais tous les dispositifs visent à mieux informer les citoyens sur l'action de l'Union européenne. C'est le cas de toutes les grandes institutions et corporations qui se sentent mal comprises : elles en déduisent non que les manières de faire sont mauvaises mais qu'elles n'ont pas su communiquer aux simples citoyens combien ce qu'elles font est fait dans leur intérêt.

Deuxième contradiction, la dépendance à l'égard des États et des institutions. À peine a-t-on reconnu que l'un des problèmes de l'Europe est le déficit d'une « sphère publique européenne », et la disjonction entre la réalité des décisions politiques principales, qui se prennent à Bruxelles, et les sphères de débat politique, qui restent nationales, que l'on s'en remet aux États et aux collectivités locales du soin d'organiser les campagnes d'explication sur l'action de l'Union européenne et des espaces de débat interactif sur l'avenir de l'Europe ! Alors que depuis la fin du mandat de Jacques Delors les États n'ont cessé de reprendre du pouvoir et d'affaiblir la Commission pour faire de l'Europe un simple espace intergouvernemental, est-il raisonnable de s'en remettre à ces mêmes États pour promouvoir une dynamique citoyenne euro-

DEPUIS LA FIN DU
MANDAT DE JACQUES
DELORS LES ÉTATS
N'ONT CESSÉ DE
REPRENDRE DU POUVOIR.

péenne ? Ajoutons que la plupart des États n'ont eux-mêmes aucune tradition politique d'un débat « animé et ouvert » avec leur propre population.

Enfin, troisième contradiction, la Commission a voulu lancer un débat interactif sans disposer des traditions, de la culture et des méthodes pour le faire. En guise de débat, tout se limite à poster et à consulter des commentaires. On est loin de la culture du blog, en train de créer la réelle sphère publique ! La Commission n'a pas été capable de voir qu'il fallait déléguer la construction et l'animation d'une sphère publique de débat à ceux qui savent le faire. En outre, tout processus de débat public comporte une exigence éthique essentielle : la réalisation d'une synthèse de la consultation et une information sur ce que son maître d'ouvrage a fait des avis des citoyens. Cela n'existe pas en Europe.

Enfin, est-il cruel de mentionner les très faibles moyens financiers mis en place par la Commission pour la mise en œuvre de ce Livre blanc ?

En conclusion, trois perspectives sont à promouvoir pour réconcilier l'Europe avec elle-même : d'abord, le développement de panels citoyens européens sur tous les grands sujets de l'Europe, en en diversifiant les opérateurs mais avec un soutien fort de l'Union européenne ; ensuite, l'appui à l'organisation d'une Assemblée européenne de citoyens, tant il est vrai que la communauté citoyenne européenne reste encore à instituer ; enfin, soutenir la création de sites web autonomes d'échange et de débat confiés à des opérateurs qui aient la culture adéquate. ■

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, BRUXELLES, LE 1^{ER} FÉVRIER 2006 COM(2006) 35 FINAL

LIVRE BLANC SUR UNE POLITIQUE DE COMMUNICATION EUROPÉENNE (PRÉSENTÉ PAR LA COMMISSION)

Se parler, se faire
entendre, dialoguer :
les nouveaux espaces
de la communication
entre les citoyens
et les institutions

Bruxelles
et le citoyen :
une communication
laborieuse

Débattre de l'Europe en impliquant les citoyens

Introduction : un fossé à combler. Ces vingt dernières années, l'Union européenne s'est métamorphosée. Un large éventail de tâches influençant la vie des citoyens de façons très diverses lui ont été confiées. Toutefois, la communication de l'Europe avec ses citoyens n'a pas suivi le rythme. Nul n'ignore qu'il existe un fossé entre l'Union européenne et ses citoyens. Dans les sondages Eurobaromètre réalisés ces dernières années, de nombreuses personnes interrogées ont déclaré qu'elles savaient peu de choses sur l'UE et qu'elles avaient le sentiment d'avoir peu d'influence sur ses processus décisionnels. Il n'y a pas de démocratie saine sans communication. Celle-ci est un processus à double sens. La démocratie ne peut prospérer que si les citoyens sont informés de la situation et que leur participation sans réserve est possible. La communication est indissociable de son contenu. Les citoyens attendent de l'Europe qu'elle leur procure la prospérité, la solidarité et la sécurité face à la mondialisation. Toute politique de communication requiert donc la mise en œuvre, par l'UE, d'un programme politique efficace. Cette seule mise en œuvre est cependant insuffisante. L'année dernière, la Commission a présenté un plan d'action comportant la liste détaillée des mesures spécifiques qu'elle prendra pour améliorer son mode de communication avec les citoyens. Ces mesures englobent notamment le renforcement des représentations de la Commission, l'amélioration de la coordination et de la programmation internes, une réflexion sur les langues utilisées et la présentation, ainsi que l'augmentation du nombre de points d'accès offerts aux citoyens. La Commission a également lancé le « Plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat », qui a pour objectif d'associer les citoyens à un large débat sur l'Union européenne – sa raison d'être, son avenir et les tâches qui devraient lui être assignées. Ces initiatives de la Commission européenne ne porteront cependant leurs fruits que si davantage d'acteurs interviennent. Un partenariat est indispensable. Le succès de l'entreprise dépendra de la participation de tous les acteurs-clés, à savoir les autres institutions et organes de l'UE, les autorités nationales, régionales et locales des États membres, les partis politiques européens et la société civile.

Le processus constitutionnel ne peut suffire à créer une démocratie



Présidente des Jeunes
Européens France

Interview de Pauline Guessant

Quel regard portez-vous sur le Livre blanc sur la politique de communication de la Commission européenne ? Et plus généralement, quel regard portez-vous sur la façon dont les « non » français et néerlandais sont gérés politiquement par l'Union européenne ?

P. G. – Ce livre blanc est une bonne chose. Il marque enfin la nécessité d'associer les citoyens à la construction européenne. Il aura donc fallu attendre les « non » français et néerlandais pour qu'enfin la Commission européenne pense à sa communication. C'est un premier pas qui doit être suivi de réalisations concrètes. Il est indispensable que ce livre blanc soit suivi d'actions et ne reste pas une simple déclaration d'intention. Cette communication doit de plus concerner tous les citoyens et non seulement ceux qui sont initiés à la question européenne. Prenez l'exemple des débats organisés dans le cadre du Plan D « Démocratie, Dialogue et Débat » de la Commission : ils n'ont souvent impliqué que des personnes travaillant sur les questions européennes ou du moins s'y intéressant. Pourtant ce sont tous les citoyens qui sont concernés. Il faut également

donner les moyens de réaliser cette politique de communication. Ainsi les groupes de travail mis en place par la Représentation permanente de la Commission européenne à Paris dans le cadre du Plan D ont émis un certain nombre de propositions pour rapprocher les citoyens de l'Europe. Mais quels moyens seront donnés pour mettre en œuvre ces propositions ?

Enfin, il faut communiquer envers les citoyens mais également comprendre leurs préoccupations et écouter leurs attentes vis-à-vis de l'Europe. Il est intéressant de constater que lors d'un récent sondage mené sur le site www.touteurope.fr, les participants se sont prononcés pour une Europe aux compétences élargies. Les citoyens souhaitent prendre part à la réflexion sur les questions européennes, et plus ils auront l'impression d'avoir contribué au débat, plus les décisions des États et de l'Union européennes seront comprises.

Selon vous, comment les citoyens européens pourraient-ils être davantage associés à la construction européenne ? À travers quels types de mécanismes ?

P. G. – Une série de réformes profondes doivent être mises en œuvre notamment, en France, celles préconisées par le rapport Herbillon *La Fracture européenne après le référendum du 29 mai. Quarante propositions concrètes pour mieux informer les français sur l'Europe*. Le processus constitutionnel ne peut suffire à créer une démocratie, celle-ci ne se résumant pas à de simples procédures institutionnelles et électives. Les autorités nationales et européennes doivent met-

tre en œuvre des politiques visant à renforcer la formation et l'expression de la société civile européenne, au premier chef desquelles la création de véritables partis politiques européens, le développement du dialogue social européen, la mise en place d'un statut européen des associations pour les associations transnationales dans l'Union, l'institution du droit d'initiative citoyenne, tel que prévu par le traité constitutionnel et enfin la mise en place et le développement d'un service civil européen. Il est également essentiel que cet apprentissage de la citoyenneté européenne se fasse dès le plus jeune âge. Le monde éducatif doit donc être davantage ouvert sur les questions européennes. Les médias doivent en outre traiter davantage la question européenne et pas uniquement sous l'angle « c'est la faute de Bruxelles ». De plus, il n'est pas normal que le traitement des sujets européens relève très généralement dans les médias du service diplomatique alors que les questions européennes sont aujourd'hui des questions de politique intérieure (près de 80 % des lois françaises sont d'origine communautaire). Enfin il est essentiel que les citoyens soient concrètement associés à la construction européenne. C'est pourquoi notre

association souhaite que le nouvel accord constitutionnel soit soumis à un référendum paneuropéen (la même question, posée le même jour au peuple de chacun des États membres). Cela donnera une vraie légitimité au texte soumis. L'organisation d'un référendum européen évitera que des consultations nationales dispersées dans le temps ne portent sur des questions nationales ou que certains peuples ne soient pas consultés. Ce référendum paneuropéen donnera ainsi une véritable consistance à la citoyenneté européenne. ■

 L'organisation d'un référendum européen évitera que des consultations nationales dispersées dans le temps ne portent sur des questions nationales ou que certains peuples ne soient pas consultés. »



Multiculturalisme et citoyenneté : regards croisés sur les modèles d'intégration

■ La crise des banlieues, à la fin de l'année 2005, a plongé la France dans le doute : le modèle républicain peut-il permettre de gérer le multiculturalisme croissant de la société française ? À l'heure où les identités s'affirment et revendiquent davantage de visibilité, on s'interroge sur la possibilité d'un espace public neutre réunissant des individus dont le seul dénominateur commun serait l'usage de la raison. Sapée dans ses fondements, la France en mal d'inspiration applique les recettes du *benchmarking* : rien ne serait plus urgent que de copier sans nuances les pratiques en vigueur dans les pays anglo-saxons. Depuis quelques années, la discrimination positive est la panacée. Pourtant, la crise des banlieues n'est-elle pas également symptomatique d'une gouvernance républicaine qui n'a pas été mise en œuvre jusqu'au bout ? On peut aussi se demander si la remise en question du modèle d'intégration « à la française » ne trouve pas ses origines dans un déclinisme ambiant, qui consiste à penser la France comme trop rigide face aux exigences de la mondialisation. L'analyse des exemples néerlandais et britanniques nous montre que le modèle d'intégration républicaine fait l'objet d'un certain intérêt : le multiculturalisme, tant vanté dans l'hexagone,

touche ailleurs ses limites. Rod Rhodes et Mark Bevir*, dans leurs travaux récents, nous montrent que les modes de gouvernance n'ont de sens qu'ancrés dans des traditions nationales : tout changement radical serait périlleux pour la cohésion de la société. Sans nier les défis posés par le multiculturalisme au modèle républicain, jusqu'à quel point faut-il renoncer à ses traditions d'intégration, au nom d'une hypothétique modernisation ? Telle est la question posée par ce dossier, qui illustre les jeux d'influence réciproque dans la construction des modes de gouvernance nationale. ■

L'analyse des exemples néerlandais et britanniques nous montre que le modèle d'intégration républicaine fait l'objet d'un certain intérêt.

* Voir par exemple : Bevir (M.), Rhodes (R.), *Governance Stories*, Londres, Routledge, 2006, mais aussi : Bevir (M.), Rhodes (R.), *Interpreting British Governance*, Londres, 2003. Un article mérite d'être mentionné : Bevir (M.), Rhodes (R.), "Searching for civil society: changing patterns of governance in Britain", *Public Administration*, 81/1, 2003, pp. 41-62.

Pays-Bas : l'idéal multiculturel mort et enterré

Sabine Cessou

Dans un pays qui attire de moins en moins d'immigrés (93 000 nouveaux arrivants en 2005, contre 133 000 en 2000), les candidats au départ sont aujourd'hui les plus nombreux. Jamais depuis 1954 l'émigration n'avait été aussi forte qu'en 2005. Fait singulier, la moitié de ces émigrants se compose d'« allochtones », une catégorie qui englobe les étrangers, mais aussi toutes les personnes dont l'un des deux parents est né à l'extérieur du territoire national. Le taux de chômage des allochtones n'explique pas tout. « Dans la vie quotidienne, à la télévision, le climat s'est dégradé », déclare Abou Menebhi, le directeur d'Emcemo, l'une des principales associations marocaines d'Amsterdam. « De nouvelles mesures, explicitement dirigées contre les étrangers, sont sans cesse annoncées par Rita Verdonk, la ministre de l'Intégration. »

Obligatoire et payant, un examen de « citoyenneté » contraint depuis le 15 mars 2006 les candidats « non occidentaux » à l'immigration à se soumettre à des tests de langue et de culture néerlandaises dans les consulats des Pays-Bas situés dans leurs pays d'origine. De leurs résultats dépend l'obtention de leur permis de séjour temporaire. Unique, cette expérience est suivie avec intérêt par d'autres pays européens. À l'intérieur des Pays-Bas, quelque 375 000 étrangers

arrivés après 1975 (année de l'indépendance du Surinam, ancienne colonie néerlandaise) devront passer ces mêmes examens à partir de 2007 s'ils veulent renouveler leur titre de séjour.

En vogue dans les années 1970, le multiculturalisme est pratiquement devenu une insulte. Lancé par le mouvement de Pim Fortuyn, l'adjectif « multi » désigne péjorativement les « multicultureux » de gauche. « On identifie le multiculturalisme à une forme de ségrégation qui consiste à vivre les uns à côté des autres, et non ensemble », explique Paul Scheffer. Mort et enterré, ce modèle n'a pas été remplacé. Bien que

les Pays-Bas observent avec intérêt la France et son principe d'assimilation, aucune nouvelle théorie de l'intégration ne s'est dessinée. À une nuance près, toutefois : en pratique, c'est bien l'idée de citoyenneté qui ressort des mesures restrictives décidées depuis 2003, avec un contrat social qui a multiplié les exigences à l'égard des immigrés. Rita Verdonk, une

ancienne directrice de prison qui a fait sa carrière au ministère de la Justice, a notamment provoqué un tollé, en janvier 2006, en annonçant un code de conduite à l'intention des immigrés. Ce texte, en cours d'élaboration, pourrait leur recommander de parler néerlandais dans ►►►

BIEN QUE LES PAYS-BAS OBSERVENT AVEC INTÉRÊT LA FRANCE ET SON PRINCIPE D'ASSIMILATION, AUCUNE NOUVELLE THÉORIE DE L'INTÉGRATION NE S'EST DESSINÉE.

Le présent texte est un extrait de Cessou (S.), « Crise de confiance au pays des polders », Politique internationale, n° 112.

►►► les lieux publics, mais aussi de « respecter les valeurs néerlandaises » telles que l'homosexualité et l'égalité des sexes. Inspiré par une mesure similaire prise à Anvers, en Belgique, le projet d'interdiction de la burqa, un vêtement que porte un nombre infime de femmes, a été perçu par les milieux marocains comme une énième provocation. Dans un pays qui a laissé libre cours à un ressentiment antimarocain après l'assassinat de Théo Van Gogh, tout se passe comme si les exemples réussis d'intégration ne devaient pas compter.

À gauche, aucune option alternative n'est opposée à la politique de fermeté menée par Rita Verdonk, qui est aujourd'hui la ministre la plus populaire du gouvernement. Aux Pays-Bas, où l'origine compte toujours plus que la nationalité, dans les mentalités, malgré un droit du sol bien établi, des chiffres continuent d'être avancés sur ce qui reste perçu comme un raz de marée allochtone dans les grandes villes. Dans la capitale économique, seulement 36 % des moins de 25 ans sont des Néerlandais de souche, s'inquiète la municipalité travailliste, contre 16 % de jeunes originaires du Maroc, 14 % du Surinam, 9 % de Turquie et 16 % de divers pays « non industria-

lisés ». Sur une population totale de 16,7 millions d'habitants, le pays compte 10 % d'allochtones « non occidentaux » dont 5 % de musulmans (1 million de personnes). Les plus fortes communautés étrangères sont turque (358 000 personnes), surinamienne (328 000), marocaine (315 000) et antillaise (130 000).

De temps à autre, les travaillistes paraissent tentés de reprendre à leur compte certains des thèmes de la droite populiste. Le 7 juillet 2005, Wouter Bos, le leader du PVDA, a ainsi proposé une loi qui vise à donner aux nouveaux immigrants un accès moins rapide au système de protection sociale qu'aux Néerlandais. Grands défenseurs du multiculturalisme, les Verts, eux, ont perdu du terrain, passant de 11 à 8 sièges au Parlement entre 1998 et 2003. Femke Halsema, leur dirigeante, commence à reconnaître les « problèmes » liés à l'intégration, tels que l'endogamie des Turcs et des Marocains, qui ne sont pas plus de 10 % à se marier avec des partenaires néerlandais.

Quant aux allochtones, ils n'ont guère voix au chapitre. Les allochtones comptent encore peu de députés (moins de 10 sièges au Parlement) et n'ont aucun ministre. Plusieurs instances nationales les représentent : l'Organe consultatif des minorités nationales (LOM), l'Organe consultatif entre les musulmans et le gouvernement (CMO) et le Groupe de contact sur l'islam (CGI). À noter la fondation, le 22 mars 2006, du parti des allochtones néerlandais (PAN), créé par un groupe d'entrepreneurs qui souhaitent « défendre le droit des étrangers à conserver leur identité ». Encore marginal, ce parti entend surtout réagir à la politique de Rita Verdonk, la ministre de l'Intégration. En quête d'un leader allochtone d'envergure nationale, sa principale proposition consiste à instaurer des tests d'intégration pour les Néerlandais, au nom du principe d'égalité. Au lieu de faire passer des examens aux seuls étrangers, le PAN veut que les Néerlandais s'interrogent sur leur propre faculté à intégrer les nouveaux venus. ■

“ Dans un pays qui
a laissé libre cours
à un ressentiment
antimarocain après l'assassinat
de Théo Van Gogh, tout se
passe comme si les exemples
réussis d'intégration ne
devaient pas compter. »

Les attentats de Londres, révélateurs du malaise de la nation britannique

Delphine Papin

La grande métropole londonienne, en effervescence depuis que le CIO a pris la décision d'accueillir les Jeux de 2012, s'est brusquement tue dans la matinée du 7 juillet 2005. Aux quatre coins de la capitale, des bombes viennent d'exploser. [...] La découverte de l'identité des terroristes, seulement quelques heures après les explosions grâce à l'efficacité de la police de Scotland Yard, a été un véritable choc pour l'ensemble des Britanniques. En effet, contrairement à ce qui s'était passé à New York en 2001 et à Madrid en 2004, où les terroristes venaient tous de pays étrangers, les auteurs des attentats-suicide de Londres [...] étaient tous citoyens britanniques [...].

La nation britannique s'est donc réveillée, attaquée de l'intérieur par ses propres « enfants ». La nation en danger, le débat sur ses valeurs est relancé. Simplement relancé et non pas engagé car, depuis l'été 2001, les émeutes raciales qui avaient embrasé quelques villes du nord avaient déjà provoqué des interrogations sur la réussite du modèle multiculturel. [...]

Depuis les émeutes raciales de l'été 2001, le multiculturalisme au Royaume-Uni a fait l'objet de nombreuses études indépendantes. Ces étu-

LES AUTEURS DES
ATTENTATS-SUICIDE
DE LONDRES ÉTAIENT
TOUS CITOYENS
BRITANNIQUES.

des, parfois commandées par le gouvernement, tel le rapport Cantle¹, pour mesurer la capacité d'intégration à la société britannique, ont montré les limites d'un modèle qui aurait tendance à favoriser le développement d'une forme de ségrégation de minorités ethniques dans certains quartiers. En dépit des conclusions de ces rapports, le gouvernement de Tony Blair n'a pas changé de cap en matière de politique urbaine, renforçant même le pouvoir des *communautés* en général et, par extension, des communautés ethniques. [...] Ainsi, lorsqu'il prononce son premier discours à la suite des attentats du « 7/7 », il ne s'adresse pas à la « nation » ou encore au « peuple britannique », mais aux « communautés ». [...] Associé

à la « tolérance » et au « respect de la différence », le modèle multiculturel paraît incontestable. Peu d'hommes politiques de droite comme de gauche se risquent à formuler un jugement négatif à son encontre, de crainte d'être immédiatement traités de racistes ou – pire encore – de Français ! L'universalisme à la française reste en effet le contre-modèle par excellence, jugé assimilationniste, intolérant et parfois même raciste, toute réflexion ou mesure qui s'en inspirerait ou qui s'y apparenterait est de fait à rejeter. [...]

S'attaquer au multiculturalisme au Royaume-Uni, c'est s'attaquer au fondement même de la nation. Un modèle qui, dans la représentation de la construction de l'histoire nationale, a permis d'unir et de faire coexister l'Écosse, ►►►

Delphine Papin est chargée d'enseignement à l'université de Paris-VIII, département de Géopolitique. Elle focalise ses recherches sur les spécificités d'une société urbaine britannique au devenir pluriethnique.

Le présent texte est un extrait de Papin (D.), « Les attentats de Londres, révélateur du malaise de la nation britannique », Hérodote, n° 120, 1^{er} semestre 2006. L'ensemble du numéro est disponible sous : http://www.herodote.org/rubrique.php3?id_rubrique=13

►►► le Pays de Galles et, dans une certaine mesure, l'Irlande du Nord au sein d'un même État, et qui dans un deuxième temps a permis d'accueillir, à partir des années 1950, les migrants en provenance du Commonwealth. Deux temps forts qui ont permis d'asseoir le modèle multiculturel britannique. [...] Il faut [...] garder à l'esprit que, à l'instar du modèle républicain d'intégration, le multiculturalisme britannique se donne pour but de gérer la pluralité de la société. Ces deux anciens empires que sont la France et le Royaume-Uni ont accueilli des migrants en provenance de régions du monde très diverses, cherchant, l'un à travers le modèle libéral, l'autre à travers le modèle d'égalité républicaine, à intégrer ces nouvelles populations. Mi-octobre 2005 un quartier de Birmingham s'embrase, mi-novembre ce sont plusieurs banlieues françaises qui s'enflamment. Des deux côtés de la Manche, on se réjouit presque de l'échec du modèle d'intégration voisin. [...]

Le Royaume-Uni, comme la France et plus que tout autre pays de l'Union européenne, a connu une longue histoire d'immigration liée à son passé colonial. Les excès de violences que ces deux pays traversent actuellement ne sont pas sans lien avec ce passé. L'un comme l'autre se posent aujourd'hui la question du sentiment d'appartenance de leurs « enfants » issus de l'immigration. L'un comme l'autre s'interrogent sur la pertinence de leur modèle d'intégration, les violences ayant été perpétrées par des jeunes gens nés sur leur territoire.

Si en France les émeutiers s'en sont pris principalement à l'institution en attaquant la police, les pompiers ou encore les écoles, au Royaume-Uni il s'agit davantage d'émeutes raciales. [...] Il est

inquiétant de noter la persistance d'émeutes interethniques faisant souvent intervenir des membres de la communauté pakistanaise confrontés à des « Blancs » en 2001, à des « Noirs » en 2005 et impliqués dans les attentats de Londres. Une communauté qui est par ailleurs l'objet de nombreuses exactions, au point que, durant les semaines qui ont suivi les attentats, la police britannique arborait un ruban vert (couleur de l'islam) afin de prévenir certaines représailles intempestives.

Certes, le modèle républicain d'intégration ne connaît pas encore de telles dérives, mais un certain nombre de signes avant-coureurs devraient nous alarmer. Sans une véritable politique pour lutter contre la ségrégation et les discriminations, les citoyens qui se sentent rejetés pourraient avoir tendance à vouloir se regrouper selon leur appartenance ethnique ou leur couleur, comme on l'a vu récemment avec la création d'une Fédération des Noirs de France regroupant 56 associations et collectifs. ■

DES DEUX CÔTÉS
DE LA MANCHE, ON SE
RÉJOIT PRESQUE DE
L'ÉCHEC DU MODÈLE
D'INTÉGRATION VOISIN.

1. Le rapport Cantle a été établi à la fin de l'été 2001, à la suite des émeutes de Bradford, Burnley et Oldham, les pires émeutes que le Royaume-Uni ait connues depuis vingt ans. Les conclusions de ce rapport expliquent que la cause des émeutes n'est pas seulement d'ordre économique mais qu'« elle résulte d'un processus plus profond qui trouve ses racines dans le multiculturalisme lui-même ». Le rapport décrit Bradford comme une ville plus que jamais morcelée et dénonce plus particulièrement la « ségrégation physique des logements sociaux », phénomène que l'on retrouve « dans tous les domaines de la vie quotidienne, à l'école, sur le lieu de travail ou de culte, dans le langage et dans les réseaux socioculturels ».

Le défi qui nous attend est d'aller au bout de notre modèle

Blandine Kriegel

Pour la première fois, une délégation du Haut Conseil à l'intégration¹ s'est rendue aux États-Unis. Sa Présidente, la philosophe Blandine Kriegel, livre au *Figaro* les enseignements qu'elle a tirés de ce voyage.

Que retirez-vous du voyage du Haut Conseil à l'intégration aux États-Unis, où vous avez rencontré plusieurs représentants des autorités ?

B. K. – Pour l'avis que nous allons rendre au Premier ministre sur la comparaison des politiques européennes d'intégration, nous avons besoin de tester l'exemple américain si souvent invoqué sur le continent. L'option consistant à importer la discrimination positive et les statistiques ethniques a de nombreux émules, notamment en France, où la tentation de s'inspirer de nos voisins américains est omniprésente. Aux États-Unis, rencontrant à la Maison Blanche, Greg Jacob, le conseiller spécial du Président George Bush aux questions d'immigration, Alfonso Aguilar, le directeur du bureau américain de la citoyenneté et de l'immigration, au Sénat le sénateur Lamar Alexander et à la Chambre des représentants le Président de la Commission des lois, Chuck Hagel, nous avons constaté que le débat sur l'immigration et l'intégration était devenu un enjeu national qui transcendait tous les clivages. Ted Kennedy soutient George W. Bush en faveur de régularisations massives. Mais aussi le contraste est frappant entre une

classe politique tentée par l'isolationnisme et des think-tanks qui, pour certains d'entre eux, portent sur l'intégration dans la société française un regard qui n'est pas marqué par la dépréciation.

Voulez-vous dire qu'ils ne reprennent pas forcément à leur compte l'antienne d'une France malade et déphasée par rapport à la mondialisation ?

B. K. – Au HCI, nous avons été particulièrement intéressés par l'enquête du Pew Research Center, qui a eu un écho ici. Ce *think-tank* a mené auprès des citoyens musulmans vivant dans des pays occidentaux et dans des pays orientaux une éloquente enquête d'opinion. Celle-ci fait apparaître que, sur certains points fondamentaux, l'intégration de nos compatriotes musulmans est bien meilleure que celle, par exemple, des Espagnols, des Anglais et même des Américains. En Espagne, par exemple, on a observé, ces dernières années, un déclin considérable de l'opinion favorable aux citoyens musulmans. En France, en revanche, 74 % des Français non-musulmans et 71 % de Français musulmans estiment qu'il n'y a pas de conflit entre l'islam et la modernité. C'est le cas de 35 % des Anglais non-musulmans et de 45 % des Anglais musulmans. Les musulmans français sont aussi, parmi les musulmans européens, ceux qui ressentent le moins d'hostilité de la société française à leur égard. ►►►



Philosophe et
Présidente du Haut
Conseil à l'intégration

► Propos recueillis
par Marie-Laure
Germon et Alexis
Lacroix pour *Le Figaro*,
4 octobre 2006.

►►► Enfin, lorsqu'on appelle les musulmans français à définir leur identité et à choisir entre nationalité et religion, ils font un choix très partagé (42 % pour la nationalité, 46 % pour la religion). Par contraste, les musulmans britanniques définissent à 80 % leur identité par la religion. Ces données permettent de nuancer les appréciations purement négatives à l'égard de la France et de répondre à tous ceux - fort nombreux - qui estiment que rien n'est plus urgent que de copier sans nuances le modèle américain. [...]

Que devons-nous emprunter au modèle américain ?

B. K. – La politique américaine en matière d'intégration montre qu'il est possible de promouvoir concrètement l'égalité en luttant contre les discriminations et en établissant la reconnaissance de la diversité. Au cours de ce voyage, nous avons rencontré des présidents de chaîne pour qui la diversité, d'exception, doit devenir la règle. Dans l'évaluation des compétences de leurs

salariés, ces managers prennent en compte le parcours personnel comme une compétence qui a toute sa valeur. Nous pourrions faire de même.

Quand les grands principes de la politique d'intégration américaine ont-ils été formulés ?

B. K. – Il y a quarante ans, avec la lutte des Noirs et de leur soutien pour les droits civiques, appuyée par les Présidents Kennedy et Johnson. Dans les États du sud, les Noirs, en particulier, étaient légalement discriminés à l'école, à l'hôpital, dans les transports, en raison de leur appartenance à un groupe ethnique. Aussi, lorsque les Américains ont voulu lutter contre les discriminations, ils ont entrepris de « réparer » légalement les groupes et choisi d'instituer des quotas ethniques. Mais, du début des années 1970 à 2003, la Cour suprême, saisie comme arbitre, a reproché aux quotas ethniques d'entraver l'égalité des citoyens devant la loi. On a réduit au maximum leur recours et diversifié les politiques d'intégration. Preuve que les Américains ont su rectifier leur histoire en s'appuyant sur elle.

Vous pensez que la France devrait s'inspirer de cette confiance des Américains en leur propre tradition ?

B. K. – Tout à fait. Notre problème n'est pas le même. Nous n'avons pas à changer la loi, mais à l'appliquer. Nous ne pouvons plus ignorer que la société française fait endurer des discriminations et des ségrégations à de nombreuses personnes.

“ À l'exception de la parenthèse pétainiste, le droit politique républicain n'a admis à aucune époque que l'appartenance ethnique fût inscrite dans la loi comme critère discriminant. »

Mais alors, pourquoi êtes-vous défavorable à la discrimination positive ?

B. K. – Parce que, contrairement aux États-Unis, jamais la France n’a inscrit la ségrégation dans la loi. À l’exception de la parenthèse pétainiste, le droit politique républicain n’a admis à aucune époque que l’appartenance ethnique fût inscrite dans la loi comme critère discriminant. La Constitution française garantit à tout citoyen l’égalité devant la loi, sans distinction d’origine, de race, de religion ou de croyance. Le défi qui nous attend est donc, non de changer de modèle, mais d’aller au bout de notre modèle. Pour que la diversité devienne la règle, pratiquer des quotas, demander aux gens de se classer dans un groupe – ethnique ou religieux – est à la fois inutile et attentatoire à notre tradition. Quant à la sanctification des différences religieuses, elle conduirait la France à renier sa tradition propre. [...] N’oublions pas que les sociétés européennes sont sorties différemment, par le passé, du traumatisme des guerres de religion. La solution imaginée par Henri IV, de concert avec les modérés de tous les partis, a consisté à fonder un espace public neutre à l’égard des origines religieuses. Précocement dans l’histoire de notre pays, des individus de toute confession religieuse, à l’instar du protestant Sully, ont accédé à des charges publiques. L’Angleterre et la Hollande ont opté, en revanche, pour une autre voie – la proclamation des libertés individuelles et le droit des

minorités. La République doit aujourd’hui, sans trahir notre tradition propre, faire une place à la diversité culturelle. Ce qui suppose, en ce sens, son évolution vers un modèle multiculturel. En retour, le multiculturalisme est appelé à s’« auto-limiter », en acceptant les droits de la personne : or, nous le savons, de nombreux apôtres du multiculturalisme ne plaident pas simplement pour une République ouverte sur la diversité ; ce dont ils rêvent, parfois sans l’avouer, c’est de restaurer une société d’Ancien Régime, fondée sur une hiérarchie de groupes sociaux et assise sur l’inégalité entre les hommes et les femmes. [...] ■

1. Composée de Zaïr Kedadouche, Myriam Salah-Eddine, Nathalie Coualy.



Les échelles de gouvernance en débat : articuler sans opposer



Dans un contexte de mondialisation où la contrainte exercée par l'État semble se relâcher, nombreuses sont les analyses à mettre l'accent sur l'autonomisation des acteurs et le développement de nouvelles formes de coopération

et de coordination horizontales, appelées à remplacer les hiérarchies traditionnelles. On insiste ainsi sur les nombreuses contraintes associées à la prise de décision : de façon symptomatique, on ne parle plus de politiques et de décisions publiques, mais d'action publique et de coordination, parfois même de « pilotage », comme si la gouvernance était l'autre nom de l'ingouvernabilité d'un monde fragmenté, de plus en plus complexe. Le gouvernement en miettes céderait la place au chaos, en dehors de quelques espaces de coopération sectoriels. L'intérêt général disparaîtrait au profit de particularismes, notamment identitaires.

C'est privilégier là une approche par la rupture qui fait oublier bien des éléments de continuité. Certes, l'année 2006 aura vu la naissance d'un nouvel État, le Monténégro, et les débats semblent sur le point d'aboutir, qui donneront au Kosovo son indépendance dans les mois à venir, entérinant un démembrement de l'ex-Yougoslavie qui s'achèverait avec l'indépendance, probable, de la province serbe de Voïvodine. Par l'effet de domino que l'on constate dans l'ancienne zone d'influence soviétique, l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud voient de nouvelles chances d'accéder à l'indépendance. On a également vu la Catalogne se doter d'un nouveau statut, poussant plus avant l'éclatement de l'Espagne en entités régionales distinctes, parfois concurrentes. Dans différentes régions du monde, en Europe bien sûr, mais aussi en Asie centrale, en Afrique et en Amérique latine, des organisations supranationales se renforcent et s'autonomisent progressivement du mandat que leur ont initialement confié

les États : les structures de gestion collective de la planète, dont l'ONU était garante, semblent laisser la place à des groupements régionaux.

Aucune de ces nouvelles entités ne fait figure d'acteur « complet » : aucune ne dispose des attributs régaliens traditionnellement associés à l'État. Le Kosovo, par exemple, sera dépourvu des moyens d'une action internationale, ce qui nous amène à interroger son statut d'État. Il en va de même de l'Union européenne qui, bien que se dotant progressivement d'attributions régaliennes, n'est pas dotée d'un véritable gouvernement. Pourtant, en l'absence d'un véritable gouvernement européen, des décisions sont effectivement prises et de vraies politiques sont menées à l'échelon régional.

La gouvernance, si elle s'accompagne de puissants effets de fragmentation, n'est pas pour autant synonyme d'atomisation des structures de gestion collective existantes. Chacun aspire à la stabilité. Et dans un monde d'interdépendances, aucun acteur ne peut espérer faire cavalier seul : il trouve dans la coopération avec d'autres échelles de gouvernance les ressources qui lui font défaut. Nous traversons certes une période catalytique, riche d'opportunités pour de nombreux acteurs, où l'enchevêtrement des pouvoirs témoigne d'une redistribution de l'autorité. Mais celle-ci ne se volatilise pas pour autant. La gouvernance n'est pas que rupture, perte ou fracas : elle se nourrit d'un liquide qui continue de soulever des questions de choix collectifs, de valeurs, d'intérêt général (même sectoriel), et de légitimité, bref de politique. ■



La gouvernance, si elle s'accompagne de puissants effets de fragmentation, n'est pas pour autant synonyme d'atomisation des structures de gestion collective existantes. »

29

AVRIL

2

MAI

Japon/Afrique : visite en Afrique du Premier ministre japonais Junichiro Koizumi et rencontre avec le Président de la commission de l'Union africaine (UA) Alpha Oumar Konaré. Le Japon souhaite renforcer les liens avec l'Afrique dans le cadre de sa campagne pour obtenir un siège de membre permanent au Conseil de sécurité des Nations unies.

3

JUIN

Monténégro : proclamation de l'indépendance, après la tenue le 21 mai d'un référendum à l'issue duquel 55,5 % des électeurs monténégrins se sont prononcés pour la séparation d'avec la Serbie.

18

JUIN

Espagne : lors d'un référendum, les Catalans approuvent à 74 % le nouveau statut d'autonomie de la Catalogne, renforçant l'identité catalane et élargissant ses prérogatives en matière fiscale et administrative.

I-2

JUILLET

Afrique : septième sommet de l'Union africaine à Banjul, sur le thème « Rationalisation des communautés économiques régionales et intégration régionale », visant à résoudre le problème de la prolifération des organisations de coopération économique sur le continent africain.

II-I2

MAI

UE/Amérique latine : quatrième sommet entre les chefs d'État et de gouvernement d'Amérique latine, des Caraïbes et de l'Union européenne. Le sommet est dominé par la question des ressources énergétiques boliviennes. La déclaration finale fait état du « renforcement de l'association stratégique birégionale ».

4

JUILLET

Venezuela : les Présidents des pays du Mercosur, marché commun de l'Amérique du Sud signent avec Hugo Chavez, le protocole d'adhésion du Venezuela lors d'un sommet extraordinaire à Caracas, alors que le Venezuela a quitté en avril 2006 l'autre bloc régional, la Communauté des nations andines (CAN). Ce protocole marque le début d'une période transitoire de six ans au cours desquels toutes les barrières douanières entre les cinq pays devront être supprimées.

31
AOÛT

États-Unis : la Californie adopte une loi sur le réchauffement climatique qui prévoit de ramener les gaz à effet de serre au niveau de 1990 avant 2020. La Californie devient le premier État américain à respecter le protocole de Kyoto, refusé par le Président Bush.

SEPTEMBRE

Grande-Bretagne : à l'approche du tricentenaire de l'Union entre l'Écosse et l'Angleterre, en 2007, plusieurs sondages publiés dans la presse britannique indiquent que 51 % des Écossais et 59 % des Anglais sont favorables à l'indépendance de l'Écosse. Selon les résultats des élections écossaises prévues en mai 2007, un référendum pourrait être organisé sur cette question.

4-5

NOVEMBRE

Afrique : le Président Hu Jintao réunit 48 pays africains pour le 3^e Forum de coopération Chine-Afrique (FCCA) créé en 2000. Dans une déclaration il affirme sa position de non-ingérence dans la vie politique africaine, mais demande aux pays africains de respecter le principe d'une seule Chine.

6

NOVEMBRE

Afrique : lors du sommet des chefs d'État et de gouvernement du Forum sino-africain, le Président en exercice de l'UA, Denis Sassou Nguesso, a remercié la Chine pour ses contributions en vue de l'établissement et du maintien de la paix dans le continent africain.

13-14

DÉCEMBRE

Dans une résolution adoptée par consensus, les 47 membres du Conseil décident d'envoyer une « mission de haut niveau » pour évaluer la situation des droits de l'homme au Darfour et les besoins du Soudan à ce sujet.

OCTOBRE

Kosovo : l'envoyé spécial de l'ONU pour les négociations au Kosovo, Maarti Athisaari, remet aux négociateurs albanais et serbes et aux membres du groupe de contact ses recommandations sur le statut du Kosovo. Les discussions sur le statut de la province autonome doivent reprendre après les élections législatives de Serbie, prévues en janvier 2007.

9

NOVEMBRE

UE/Amérique latine : inauguration de la nouvelle Assemblée euro-latino-américaine. Cette assemblée vise à renforcer les relations politiques entre l'Europe et l'Amérique latine en remplaçant le dialogue interparlementaire créé en 1974.

13

NOVEMBRE

Belgique : la RTBF, chaîne de télévision publique de la Belgique francophone, diffuse un documentaire-fiction annonçant la déclaration unilatérale d'indépendance de la Flandre. Selon les sondages, 89 % des téléspectateurs auraient cru à l'information, révélant les tensions entre les entités fédérées en Belgique.

Des États-nations : la tentation d'en rajouter ?

■ On le lit partout : l'État est mort. Remis en cause, dit-on, par son interaction avec d'autres échelles de gouvernance, notamment locales et régionales, il perdrait de sa pertinence comme espace de représentation d'une communauté politique donnée. Cela n'est vrai qu'à condition de confondre la notion institutionnelle de gouvernement avec la notion plus générique d'État. Depuis les vagues de décolonisation amorcées à la fin des années 1940, la création de nouveaux États a alimenté un processus à peu près constant : en mai 2006 encore, le choix de l'indépendance exprimé par la population monténégro est venu porter à plus de deux cents le nombre des États constitutifs de la société internationale. Ce succès de la formule étatique témoigne de la légitimité dont l'État reste porteur. Pourtant, dans la fragmentation territoriale

La prolifération des États semble
aujourd'hui toucher ses limites.

qui accompagne bien des accessions à l'indépendance, se pose aussi la question de la « viabilité » des unités nouvelles, souvent faibles. Peut-être est-ce le pragmatisme qui a orienté le choix des habitants des îles Tokelau, minuscule archipel du Pacifique, dans leur refus de l'indépendance.

C'est dans tous les cas ce que vient illustrer la reconnaissance prudente de l'indépendance du Monténégro par les institutions européennes : la prolifération des États semble aujourd'hui toucher ses limites. Les interrogations de la communauté internationale sur les attributions à donner à l'État kosovar – notamment en matière d'action extérieure – témoignent de la recherche de nouveaux arrangements. Mais n'est-ce pas faire du Kosovo la « Palestine de l'Europe » ? ■

Courrier International (Web), 28 février 2006.

Les îles Tokelau sont déterminées à rester néo-zélandaises

Philippe Randrianarimanana

Tokelau ne sera pas un État indépendant. Le destin de cet archipel de 12 km² répartis sur trois atolls situés entre les îles Hawaii et la Nouvelle-Zélande a été tranché lors d'un référendum historique réalisé sous l'égide des Nations unies du 11 au 15 février 2006. « Tokelau, l'une des plus petites nations au monde, restera un territoire néo-zélandais après que les électeurs ont voté non au scrutin qui accordait au pays le statut de libre association » avec la Nouvelle-Zélande, note *The National Business Review*, hebdomadaire économique néo-zélandais. En dépit des 349 voix favorables – soit 60 % des suffrages –, l'autodétermination n'a pas atteint la majorité des deux tiers requise. Mille cinq cents personnes résident à Tokelau. Pour Wellington, c'est la déception. La Nouvelle-Zélande, qui a reçu en 1926 l'administration des îles de Tokelau, jusque-là sous protectorat britannique, aurait pu partager le fardeau de ces îles qui, en devenant indépendantes, auraient eu la possibilité de prétendre à des financements internationaux, notamment de l'Union européenne. « Les responsables du ministère des Affaires étrangères néo-zélandais et les représentants des Nations unies avaient insisté sur la neutralité de leur position. Mais il était évident qu'ils croyaient que le oui l'emporterait, aussi leur déception est sensible », assure *The New Zealand Herald*. « Il a même été question de recommencer le référendum dans l'année qui vient. » « De considérables progrès en

matière d'autodétermination politique ont été réalisés ces dernières années, dans la mesure où Tokelau a renforcé ses structures politiques et ses institutions de service public. Mais, bien que la direction politique de Tokelau ait pensé qu'il était temps d'instaurer une relation nouvelle et plus équilibrée avec la Nouvelle-Zélande, le peuple de Tokelau n'a pas souhaité modifier la situation », a déclaré le chef du gouvernement néo-zélandais, Helen Clark, cité par *The National Business Review*. Wellington consacre chaque année environ 7,6 millions d'euros d'aides à Tokelau. Neil Walter est également déçu. L'administrateur néo-zélandais à Tokelau avait beaucoup œuvré pour que les populations locales acceptent l'autodétermination. Selon Walter, « Tokelau voulait l'autorité pour s'autogérer, mais il a semblé ne pas être prêt à prendre la responsabilité internationale de ses actes et a voulu laisser cela à la Nouvelle-Zélande », rapporte *The New Zealand Herald*. Wellington reste donc aux affaires à Tokelau, et pourrait avoir à gérer un dossier emblématique pour les Tokelans : la reconquête d'une quatrième île, réputée « maudite », connue sous le nom d'Olohega pour les populations du Pacifique et de Swains Island pour les Américains, qui en ont la propriété depuis 1980, précise le *Daily Telegraph*. Et le journal de Londres de noter avec ironie que, « dans l'éventualité improbable où le Pentagone s'inquiéterait de la situation, il faut souligner que Tokelau n'a pas de forces armées, ni d'aéroport ou même de capitale. Mais les insulaires ne manquent pas de détermination. ■

L'irrésistible renaissance de la souveraineté monténégrine

Le Monténégro, dernier-né des États européens, a recouvré son indépendance le 11 juillet 2006, après avoir décidé, le 21 mai, lors d'un référendum, de se séparer de la Serbie. Ainsi se conclut l'odyssée de deux peuples jumeaux que les contingences historiques ont tour à tour séparés et réunis sous la contrainte.

Hervé Collet

Journaliste, Président
du Syndicat national
de la presse
associative, rédacteur
en chef de la Lettre
du COLISEE (Comité
de liaison pour
la solidarité avec
l'Europe de l'Est).

Les victoires ottomanes de la fin du ^{xiv}^e siècle (bataille du Kosovo en 1389) séparent Serbes du nord, placés sous domination directe de la Sublime Porte, et Serbes du sud, protégés par un relief montagneux. Ces derniers connaissent alors une évolution spécifique et prennent au fil des temps l'appellation de Monténégrins : le nom Monténégro – en serbe *Cerna Gora*, la Montagne noire – est pour la première fois mentionné au ^{xv}^e siècle. Pendant quatre siècles, le Monténégro vit en tant que principauté indépendante, bien que placée théoriquement sous la suzeraineté de l'Empire ottoman. La résistance de ce territoire aux attaques turques a pour effet de renforcer sa dimension d'État, ce qui lui vaut une reconnaissance internationale en 1878. Il est déclaré royaume le 1^{er} août 1910, sous le règne de Nikola 1^{er} Petrovic. Le Monténégro a donc été pendant quarante ans un État à part entière, avec Cetinje pour capitale. Après la Première Guerre mondiale, le démembrement de l'empire austro-hongrois entraîne la création de nouveaux États balkaniques. Le Monténégro est rattaché de force au royaume des Serbes, des Croates et des Slovénes. Pendant la Deuxième Guerre mondiale, il combat aux côtés des Alliés et devient en 1948 l'une des six républiques formant la République socialiste fédérative de Yougoslavie, créée par le

maréchal Tito, chacune conservant une certaine autonomie. En 1992, après la dissolution de l'ex-Yougoslavie, alors que les autres provinces choisissent de devenir indépendantes, les citoyens du Monténégro décident par référendum de rester aux côtés de la République de Serbie. À ce moment, Milo Djukanovic est Premier ministre du Monténégro et plaide en faveur du maintien de la Fédération yougoslave, réduite à la Serbie et au Monténégro. Issu de la ligue des communistes, qui s'est muée en parti démocratique des socialistes du Monténégro (DPS), il joue en effet la carte de l'alliance avec Milosevic. Il se sépare de ce dernier en 1997, lorsque la Serbie voit la montée en puissance des forces d'opposition.

Djukanovic prépare alors les bases d'une indépendance politique et économique du pays : il se dote d'une « police » – en réalité, une véritable armée – et d'une administration publique, avec un financement d'origine douteuse, sur lequel tous les acteurs politiques de la vie politique – opposition comprise – ferment les yeux. Lors de la confrontation de la Serbie avec l'OTAN, le Monténégro – appuyé par les États-Unis – est un allié de la communauté internationale.

La fin des hostilités et la chute de Milosevic redistribuent les cartes. La communauté internationale n'est pas prête à multiplier le nombre d'États reconnus, surtout en Europe centrale, où les tensions séparatistes sont nombreuses (cas, en particulier, du Kosovo). Elle impose au Monté-

négro de rester lié à la Serbie. Le 13 mars 2002, les deux pays signent à Belgrade, sous la pression internationale, un accord visant à former un nouvel État, baptisé Serbie-et-Monténégro. Les espoirs d'indépendance semblent s'évanouir. Cet accord prévoit bien la possibilité pour chacune des deux républiques d'organiser au bout de trois ans un référendum sur une éventuelle indépendance. Mais l'Union européenne verrouille - du moins, le croit-elle - les velléités de séparatisme en imposant un seuil de 55 % pour reconnaître un nouvel État : jusqu'alors, les sondages n'ont jamais réussi à dépasser 51/52 % et ce seuil semble infranchissable. Mais c'est sans compter sur la détermination de Djukanovic. On connaît la suite : le 22 février 2006, les autorités du Monténégro - arguant que la nouvelle formule ne marche pas - font savoir qu'elles envisagent d'organiser un référendum, lequel se tient le 21 mai. Avec une participation record de 86,6 %, le oui obtient 55,4 % des voix, dépassant de peu le seuil exigé par l'Union européenne. Le Monténégro recouvre son indépendance, que la communauté internationale reconnaît, au risque d'entraîner un « effet domino » sur les territoires d'Europe ou du Caucase « à statut particulier ». Mais pour lui, il s'agit d'un retour aux sources et non d'un séparatisme. L'équipe au pouvoir gagne dans la foulée les élections législatives du 10 septembre. À la surprise générale, son chef historique, Milo Djukanovic, déclare le 3 octobre qu'il ne souhaite pas se représenter en tant que Premier ministre. Ainsi se retire, sur la pointe des pieds, celui qui aura été, contre vents et marées, l'artisan de l'irrésistible renaissance de l'État monténégrin. ■

Une armée pour le Kosovo ?

International Crisis Group

À quelques mois d'une décision de la communauté internationale qui devrait faire du Kosovo un État, la planification dans le domaine de la sécurité ne tient pas le rythme. La communauté internationale devra éviter de créer un État faible ; le Kosovo devra se doter d'institutions adéquates pour assurer l'État de droit et l'inviolabilité de ses frontières ainsi que pour combattre le crime organisé transnational et le terrorisme. Il ne faudrait pas abandonner certains éléments importants pour la création d'un État durable dans le seul but d'obtenir une reconnaissance de l'indépendance du Kosovo. L'un des éléments essentiels d'une structure sécuritaire postindépendance devrait être une armée formée en partie sur le Corps de protection du Kosovo (KPC) ; cette formation participerait à des missions internationales, par exemple de maintien de la paix, et serait placée les premières années sous le contrôle strict de l'OTAN, avec des effectifs et des capacités limitées.

Les besoins d'un Kosovo indépendant en termes de sécurité sont clairs. Il s'agit de garantir la stabilité interne et la sûreté du Kosovo face aux attaques extérieures. Mais dans le même temps, celui-ci ne doit pas représenter une menace pour ses voisins. Les structures sécuritaires existantes doivent être placées sous le contrôle des nouvelles institutions d'un gouvernement démocratique. Les structures armées informelles ►►►

International Crisis Group est une organisation non-gouvernementale indépendante à but non lucratif. Crisis Group se consacre à la prévention et la résolution des conflits par la conception d'analyses de terrain et une sensibilisation à haut niveau.

►►► existantes, qu'il s'agisse des successeurs de l'Armée de libération du Kosovo (KLA) ou d'autres groupes d'insurgés liés au crime organisé, doivent être réduites au minimum. Les minorités ethniques, en particulier les Serbes du Kosovo, doivent être protégées et non menacées par les structures sécuritaires de l'État.

L'OTAN devrait être prête à maintenir sur place sa force de maintien de la paix (KFOR) sur une longue période afin d'assurer la protection externe de territoire et, dans une moindre mesure, de contribuer à la stabilité intérieure ; elle doit résister aux pressions exercées

pour réduire cette force puis la faire disparaître complètement avant que les relations du nouvel État avec la Serbie soient pleinement normalisées et que les deux États soient devenus membres du partenariat pour la paix dans le cadre de l'OTAN.

D'aucuns affirmeront que, en présence de la KFOR, une entité pauvre et divisée comme le Kosovo n'a pas besoin de sa propre armée. Mais une démilitarisation totale est impossible à mettre en pratique, le manque de confiance ne permettant pas de la maintenir sur la durée. La démilitarisation ne serait qu'une façade derrière laquelle les groupes paramilitaires clandestins se regrouperaient et menaceraient la sûreté du nouvel État – et celle de ses voisins – de même que le respect de l'État de droit. Une armée officielle encadrée sous le contrôle de l'OTAN est l'instrument le plus approprié tant pour encourager la démilitarisation progressive de la société que pour permettre au Kosovo d'adhérer aux accords de sécurité collective en vigueur dans la région, qui sont le fondement d'une sécurité et d'une démilitarisation durables.

Si elle est bien gérée, une armée peut aider à établir une identité stable et multiethnique – ou au moins neutre sur le plan ethnique – dans le nouvel État. La création d'une armée professionnelle unie et représentative dans un État profondément divisé entre la majorité albanaise et une minorité serbe récalcitrante requiert d'opérer une sélection soigneuse de ses composantes. On ne peut forcer l'adhésion de tous mais l'on ne peut pas non plus créer une telle armée sans tenir compte des institutions existantes ni des attentes de la majorité, qui a choisi pour la défendre le KPC, organe de protection civil qui dérive de la KLA.

Il sera difficile de changer l'identité du Kosovo, dont les repères sont exclusivement albains, après la détermination du statut. La communauté internationale devrait être réaliste et user de l'influence dont elle dispose au sein de la société kosovare. Étant donné qu'il a évolué dans une certaine mesure à partir de racines paramilitaires, qu'il dépend de l'expertise de l'OTAN et

SERBIE, KOSOVO ET MONTÉNÉGR0

4 mai 1980 : mort de Tito. Instauration d'une présidence collégiale, assurée à tour de rôle et pour un an par les représentants des six républiques fédérées et des deux provinces autonomes (dont le Kosovo).

1981 : premières émeutes au Kosovo. Les Albanais du Kosovo réclament le statut de république fédérée pour la province. L'état d'urgence est proclamé.

28 juin 1989 : célébration du 600^e anniversaire de la bataille du Kosovo, qui marque le début de la domination ottomane sur la Serbie. La fête qui réunit à Gazi Mestan (Kosovo) plus d'un million de personnes, déclenche la ferveur nationaliste serbe.

28 septembre 1990 : adoption d'une nouvelle Constitution par le Parlement serbe, qui met fin au statut d'autonomie dont le Kosovo jouissait depuis 1974.

26 – 30 septembre 1991 : référendum clandestin en faveur de l'indépendance du Kosovo. Le Kosovo se déclare indépendant en octobre 1991. L'Albanie est le seul État à reconnaître l'indépendance du Kosovo.

27 avril 1992 : proclamation à Belgrade de la République fédérale de Yougoslavie (RFY), comprenant la Serbie et le Monténégro.

février 1996 : l'Armée de libération du Kosovo se manifeste une première fois en revendiquant une série d'attentats à la bombe.

1997-1998 : des manifestations dégénèrent en affrontements quasi-ininterrompus au Kosovo entre indépendantistes albanais et troupes yougoslaves.

6 février 1999 : devant la brutalité des affrontements entre d'une part l'UCK et d'autre part l'armée et les unités

spéciales yougoslaves, le « groupe de contact » demande aux Serbes et aux Kosovars albanais d'entamer à Rambouillet des pourparlers sur une autonomie substantielle de la province. Suspendues le 23 février, les négociations reprennent en mars et aboutissent à un échec le 19 mars.

23-24 mars 1999 : suite à l'échec des conférences de Rambouillet et de Paris, l'OTAN déclenche l'opération force alliée contre la RFY. Après soixante-dix-huit jours de bombardements, Belgrade approuve un plan de paix proposé par le G8.

juin 1999 : signature d'un accord sur le retrait des forces terrestres yougoslaves du Kosovo et l'entrée synchronisée de la KFOR dans la province. La résolution 1244 du Conseil de sécurité lie territorialement le Kosovo à la RFY.

qu'il est disposé à entreprendre une transformation en profondeur, le KPC offre à la communauté internationale une occasion de modeler la nouvelle armée qu'elle aurait tort de refuser.

L'armée devrait consister en une force multiethnique aux effectifs réduits, entre 2000 et 3000 hommes, dotés d'un équipement léger et qui seraient formés par une mission spéciale de l'OTAN selon un programme et un calendrier transparents ; elle serait opérationnelle d'ici 2011/2012. Plutôt que d'exercer des fonctions de maintien de l'ordre à l'intérieur des frontières, l'armée devrait se tourner vers l'extérieur : elle mènerait ses premières opérations dans le cadre d'initiatives régionales ou d'autres opérations internationales de maintien de la paix, et rejoindrait finalement le partenariat pour la paix (PPP) puis l'OTAN. Un premier déploiement de cette force à l'étranger pourrait avoir lieu dès le début de l'année 2007 et s'appuierait sur l'expertise accumulée par le KPC, en matière de déminage par exemple. Les activités de l'armée liées à la sécurité intérieure devraient être strictement limitées et ne pas s'étendre au-delà du mandat actuel du KPC, qui englobe la protection civile, l'ingénierie et la reconstruction.

Ces décisions devraient faire l'objet d'accords dans le cadre du règlement du statut définitif du Kosovo, accords qui préciseraient les restrictions concernant les effectifs et les capacités des forces armées ainsi que le rôle de l'OTAN par rapport à l'armée. Celui-ci, qui n'a pas nécessairement à être négocié avec Pristina et Belgrade, pourrait même faire l'objet d'une conclusion du Conseil de l'Atlantique Nord de l'OTAN ou du groupe de contact, qui guide le processus de détermination du statut. Il serait cependant plus judicieux d'utiliser l'influence de la communauté internationale durant ce processus afin de clarifier ce sujet sensible plutôt que de le laisser de côté et de reporter ces décisions. L'objectif serait l'entrée du Kosovo dans le PPP, en même temps

que celle de la Serbie ; à cette occasion, lesdits accords seraient renouvelés. Les mécanismes du PPP pourraient servir à préparer l'armée à prendre le relais de la KFOR, permettant en fin de compte un retrait complet de cette dernière.

L'OTAN et l'UE devraient maintenir la pression sur Pristina pour qu'elle propose des solutions créatives afin d'amener les Serbes du Kosovo à participer davantage à la vie publique, dans le domaine de la sécurité et dans l'armée en particulier. La tradition serbe devrait être représentée dans l'armée aux côtés de la tradition albanaise qui était celle de la KLA et du KPC. L'OTAN et l'UE devraient également travailler ensemble pour créer un environnement qui soit favorable aux initiatives prises par Pristina. Le rythme de l'adhésion de la Serbie à l'UE et à l'OTAN devrait dépendre en partie de la façon dont elle se comporte avec son voisin du sud, en particulier si elle encourage ou non l'intégration des Serbes du Kosovo dans les structures du nouvel État. [...] ■

14 mars 2002 : signature d'un accord cadre entre Belgrade et le Monténégro selon lequel la RFY est remplacée par un État commun, dit « Serbie-et-Monténégro ».

21 mai 2006 : le Monténégro organise un référendum sur son indépendance : 55,5 % des électeurs ont dit « oui ».

octobre 2006 : l'envoyé spécial de l'ONU pour les négociations au Kosovo remet aux négociateurs albanais et serbes et aux membres du groupe de contact ses recommandations

sur le statut du Kosovo, dont l'indépendance est prévue pour 2007. Les discussions sur le statut de la province autonome doivent reprendre après les élections législatives de Serbie, prévues en janvier 2007.

28-29 octobre 2006 : référendum sur la nouvelle constitution de la Serbie. Le préambule de la Constitution stipule que « le Kosovo et Metohija est partie intégrante de la Serbie ». Les électeurs serbes ont approuvé par référendum la nouvelle Constitution, mais le score étriqué

n'est pas un succès pour les grands partis politiques qui soutenaient tous le texte proposé.

21 janvier 2007 : victoire, sans majorité absolue, des ultranationalistes et du parti démocrate de Boris Tadic aux élections législatives en Serbie.

Les dilemmes identitaires des régions infranationales : intégration ou déstructuration ?

■ La valorisation d'identités spécifiques, notamment régionales, n'implique pas nécessairement une fragmentation du lien politique avec l'État central. Certes, le renforcement de nouvelles échelles d'identification politique a alimenté – et continue d'alimenter – un processus assez dynamique de désintégration et de prolifération de nouveaux États. Mais la question de l'identité et de l'intégration politique peut aussi être posée en des termes différents, au-delà d'une lecture binaire du phénomène qui consisterait à opposer souveraineté nationale et séparatisme. Comme nous le suggère Frieda Brepoels dans l'interview que nous proposons ici, la fragmentation n'a rien de nécessaire. Elle peut être évitée à condition que soient inventées de nouvelles articulations entre différentes échelles de gouvernance, locales, nationales et supra-

nationales : ce faisant, elle nous invite à repenser la notion de souveraineté nationale. Un tel exercice de distanciation vis à vis de l'État nation suppose un certain nombre d'innovations institutionnelles : ce peut être une lecture de l'exemple catalan. Il suppose également le *benchmarking*, une posture intellectuelle ouverte qui consiste à tirer les enseignements des expériences étrangères dans le traitement d'un problème donné. Ainsi, peut-être le compromis entre la Chine et Taïwan pourra-t-il apporter un éclairage

nouveau sur le statut à donner à la partie nord de Chypre. L'exemple kurde vient cependant souligner la difficulté d'un exercice où la ténacité des idées séparatistes vient hypothéquer les chances de nouvelles formules de gouvernance. ■

La fragmentation n'a rien de nécessaire. Elle peut être évitée à condition que soient inventées de nouvelles articulations entre différentes échelles de gouvernance.

« On ne peut fonder l'avenir de l'Europe sur la souveraineté nationale. »

Vice-Présidente de l'Alliance néo-flamande, un parti militant en faveur de l'autonomie politique de la Flandre, explique pourquoi Bruxelles devrait plus s'intéresser aux gouvernements régionaux. En 1989, la Flandre a obtenu son propre Parlement. Aujourd'hui, Frieda Brepoels, eurodéputée membre de l'Assemblée flamande, souhaite que les avantages de la décentralisation profitent au reste de l'Europe.

Frieda Brepoels

En quoi la régionalisation profite-t-elle à l'Europe ?

F. B. – Les régions contribuent à l'intégration économique européenne principalement grâce à leur diversité culturelle. Elles pallient au déficit démocratique des mécanismes institutionnels communautaires, réduisent les tensions qui existent au sein des États membres, apportent des solutions transfrontalières et, par-dessus tout, rapprochent les citoyens des structures décisionnaires.

La représentation régionale est-elle suffisante au niveau européen ?

F. B. – Actuellement, les régions ne participent pas comme elles le devraient à la prise de décisions au sein de l'Europe. Leur importance n'est pas considérée à sa juste valeur, principalement du fait de leur grande diversité. C'est pourquoi certains gouvernements centraux ne défendent que leurs propres pouvoirs. Les meilleures décisions en faveur du rôle que les régions peuvent jouer au sein de l'Europe ont été prises lors du traité de Maastricht en 1992 (avec la création d'un Comité

des régions et la représentation régionale au Conseil des ministres) et se trouvent dans le projet de Constitution (avec notamment la reconnaissance de leur appartenance aux États membres). Dans le futur, je pense que nous devrions d'abord évoluer pour devenir une « Europe des régions », une Europe où les régions participeraient activement aux prises de décisions.

La peur de la décentralisation est-elle un gros problème en Europe, particulièrement en Belgique ?

F. B. – Je pense que la majorité des Européens n'ont pas peur de la régionalisation car ils estiment que les gouvernements et les autorités régionales apportent des avantages politiques et administratifs. Bien sûr, les gouverne- ►►►



►►► ments et les administrations centralisés ont tendance à concentrer tous les pouvoirs mais ils ne peuvent freiner l'évolution naturelle de la souveraineté nationale. Elle a beaucoup changé, partout en Europe. Pratiquement toutes les Constitutions européennes se sont développées dans le sens d'une plus grande décentralisation. Certaines constitutions européennes des pays de l'est où l'idée récemment reconquise de souveraineté nationale diffère de la nôtre, se sont même récemment engagées sur cette voie. Cette évolution marquée a été appuyée par une approbation démocratique constante de la part du peuple européen, qui pressentait que la vraie démocratie requiert une participation grandissante des citoyens. En Belgique, cette croyance en la régionalisation est particulièrement forte.

Comment peut-on empêcher la décentralisation, qui met la démocratie à portée de main des citoyens, de devenir un instrument ou une justification pour le séparatisme et le nationalisme ?

F. B. – Si la gouvernance européenne était envisagée comme une responsabilité collective des institutions européennes, des autorités nationales, des institutions régionales et locales et comme l'organisation d'intérêts privés, alors le débat sur la souveraineté nationale et le séparatisme pourrait être évité. S'efforcer d'exclure les parlements régionaux du circuit européen, par exemple, ou tenir les régions à l'écart du Conseil des ministres serait sans doute contraire au véritable sens et aux valeurs traditionnelles de notre société et de notre héritage européens. La notion de souveraineté nationale date du XVIII^e siècle et on ne peut fonder l'avenir de l'Europe sur ce principe. ■

Auteur : Alix Chambris, Bruxelles, Traduction : Julie Arbez
Article publié sur cafebabel.com. Copyright © 2006 Babel
International / Alix Chambris

« La possibilité d'être
reconnu comme
"Catalan" n'exclut
en rien la possibilité
d'être reconnu comme
Espagnol ou Européen. »

Ricard Ramon i Sumoy

La réforme du statut d'autonomie (Estatut) de la Catalogne a été approuvée par les Cortes (Parlement) espagnoles en mars 2006, et adoptée par les Catalans en juin, par référendum. Quelles sont les principales innovations institutionnelles contenues dans le nouveau texte ?

R. R. S – L'innovation la plus importante est la formalisation d'un système institutionnel de gouvernance multiniveaux, mieux adapté à la réalité sociale et politique du XXI^e siècle : les pouvoirs de la Generalitat (Gouvernement de la Catalogne) ainsi que ses ressources financières ont été augmentés ; de nouveaux mécanismes de coopération solidaire avec le reste de l'Espagne ont été mis en place en même temps qu'ont été actualisés les instruments d'exercice du pouvoir politique. En deuxième lieu, l'Estatut de la Catalogne continue d'institutionnaliser de nouveaux droits et devoirs des citoyens « nouvelle génération », en mettant l'accent en particulier sur l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, le respect de l'environnement ou les droits linguistiques. La troisième innovation importante réside dans la nouvelle répartition des compétences entre différents niveaux administratifs, répartition basée sur les principes de subsidiarité et de proximité. On tend donc vers une administration plus proche des problèmes des citoyens. Enfin, on cherche à accroître l'*accountability* et la transparence ; après vingt-quatre années d'une



certaine confusion juridique, la nouvelle répartition des compétences entre les différents niveaux administratifs étant mieux définie et plus claire, le citoyen est plus à même de savoir « qui fait quoi ». De même, en matière économique, les rapports entre l'Espagne et la Catalogne sont plus transparents : on fixe *ex ante* les critères que le gouvernement espagnol adopte pour déterminer les investissements à réaliser en Catalogne en matière d'infrastructures.

Vu de France, il semble que ce nouveau statut ait provoqué un débat important en Espagne sur l'unité nationale. Est-ce le cas ?

R. R. S. – Dans quelques sphères sociales, le nouvel Estatut a fait craindre pour l'unité nationale de l'Espagne. Beaucoup pensent que le renforcement des pouvoirs régionaux et la reconnaissance de la Catalogne en tant que « nation » constituent le premier pas vers la désagrégation de l'Espagne. En réalité, le nouvel Estatut n'est pas une loi séparatiste : c'est une loi qui souhaite renforcer la légitimité du pouvoir politique et affermir la démocratie à l'intérieur d'une nouvelle Espagne pluri-nationale, mieux adaptée à la réalité sociale et politique d'aujourd'hui. D'autres communautés autonomes qui partagent cette vision ont de la même façon renforcé leurs pouvoirs. Certains reprochent également au nouvel Estatut son ingérence en matière d'organisation économique et sociale. Je concède que l'Estatut régule de manière très pointilleuse quelques secteurs économiques. Il en va de même pour la nouvelle charte des droits et des devoirs. Mais il est plus qu'improbable que ces nouvelles dispositions aient des effets négatifs sur notre économie et sur les libertés individuelles des Catalans.

La question des liens entre identité et échelle de gouvernance n'est pas propre à la Catalogne : comment le statut de la Catalogne y répond-il ?

R. R. S. – L'Estatut intègre une vision ouverte des identités : on protège l'identité catalane, mais dans le respect de l'expression de toutes les identités existant en Catalogne. L'instauration

d'un système d'identités « partagées » et « multiples » est très positive dans le monde actuel : aujourd'hui, dans tous les pays, on partage à la fois des identités nationales traditionnelles, des identités culturelles et religieuses diverses, l'identité européenne, etc. La possibilité d'être reconnu comme « Catalan » n'exclut en rien la possibilité d'être reconnu comme « Espagnol » ou « Européen ». L'institutionnalisation dans un cadre politique des identités multiples ne devrait pas être un problème dans le monde actuel.

Quelle est la place institutionnelle de la Catalogne dans l'Union européenne ? Le statut offre-t-il de nouvelles perspectives pour la Catalogne au sein de l'Europe ?

R. R. S. – La Catalogne participe à l'Union européenne de deux façons différentes : directement et via les autres administrations publiques de l'Espagne. D'un côté, nous avons une représentation officielle auprès de l'Union européenne, qui défend et promeut les intérêts catalans dans les différentes politiques communautaires ; le nouvel Estatut renforce cette représentation. Nous disposons également d'une place au comité des régions et nous participons à tous les espaces politiques qui défendent la subsidiarité et les pouvoirs régionaux dans l'Union européenne. De l'autre côté, le nouvel Estatut consolide les institutions catalanes en tant que partie intégrante de l'« État » : donc, la Generalitat participe aux délégations espagnoles en cas de négociations affectant ses compétences. Cette participation implique aussi une plus grande coopération avec les autres communautés autonomes. Et c'est grâce à cette coopération loyale entre les échelles de gouvernance espagnole et catalane que nous avons obtenu, en 2005, la reconnaissance du catalan comme langue de travail par les institutions européennes. En Catalogne, on considère ces changements comme une avancée conséquente vers une Europe plus proche des citoyens. ■

EN RÉALITÉ,
LE NOUVEL ESTATUT
N'EST PAS UNE LOI
SÉPARATISTE.

Politologue, expert
en gouvernance
régionale. Universitat
Autònoma
de Barcelona

► Propos
recueillis pour l'IRG
par Hélène Nieul

**O Kosmos
tou Ependyti*

« Le monde de
l'investissement », réputé
pour la qualité de ses
analyses, est le journal de
référence des hommes
d'affaires grecs. Créé
en 1991 – il s'appelait
alors *Ependytis*
(Investisseurs) –, ce
magazine a changé
d'éditeur, de direction
éditoriale et de nom en
novembre 2002.

Christina Poulidou in *O Kosmos tou Ependyti**, *Courrier International* n° 800, 2 mars 2006

Chypre : et si la solution à la partition se trouvait en mer de Chine ?

L'idée d'une fédération bicommunautaire pour régler la division de l'île semble perdre du terrain. Certains pensent aujourd'hui à appliquer le statut de Taïwan à la partie sous occupation turque.

Divisée depuis l'invasion de l'armée turque, en 1974 [entre la république de Chypre, grecque, et une partie nord, occupée par la Turquie et non reconnue par la communauté internationale], Chypre doit trouver une solution sans que ses intérêts nationaux et surtout économiques soient remis en question. Le problème chypriote est entre les mains du secrétaire général des Nations unies, Kofi Annan, dont le plan de règlement a été rejeté par les Chypriotes grecs lors du référendum du 24 avril 2004. [Les habitants de la partie turque, également consultés par référendum, avaient de leur côté approuvé le plan Annan.] Ce plan s'appuyait sur l'idée que Chypre pourrait devenir une confédération, une bizone ou une fédération bicommunautaire. Depuis deux ans, les Chypriotes grecs ont

évolué. Ils savent que la mise en place d'un État bicommunautaire est moins probable, parce que les conditions d'une entente entre les deux parties ont changé. Et, aujourd'hui, certains milieux diplomatiques suggèrent aux Chypriotes de considérer l'exemple de Taïwan. Taïwan est théoriquement une province de la Chine. L'île n'est pas reconnue par l'ONU, mais elle dispose d'une capacité étatique et d'une capacité juridique en matière de commerce et pour ses activités économiques. Diplomatiquement, elle est représentée dans le monde par des « bureaux commerciaux et de collaboration culturelle ». Taïwan n'est donc pas officiellement reconnue sur la scène internationale. Mais, dans les faits, elle est considérée comme un État par les pays qui entretiennent des relations avec elle. Projurons cette situation sur le cas de Chypre. D'une part, les Chypriotes turcs renonceraient à obtenir leur indépendance par rapport à la partie grecque de l'île, et seraient donc considérés comme faisant partie de l'Union européenne. C'est ce qu'ils souhaitent, parce qu'ils bénéficieraient ainsi indirectement d'une partie des acquis européens. D'autre part, Nicosie serait libéré des pressions internationa-

les visant à lui faire mettre fin à l'embargo économique qu'il impose à la partie occupée, sans que sa souveraineté sur l'ensemble de l'île soit remise en question et sans que la communauté internationale ne reconnaisse l'occupation turque. Pour Giorgos Iakovou, le ministre des Affaires étrangères chypriote grec, la « taiwanisation » de la partie turque de Chypre présenterait cependant un véritable danger de dégradation par rapport à la situation actuelle. Car, dans le cas de Taïwan, le poids politique de la Chine impose des limites à ce régime *sui generis*. La république de Chypre, dont le poids politique est faible, ne serait quant à elle pas en mesure d'empêcher une forme de reconnaissance internationale de la partie occupée. La communauté internationale s'oriente pourtant vers la recherche d'un modèle permettant le développement de la partie nord de l'île en contournant la république de Chypre, accusée de n'avoir rejoint l'Union européenne [le 1^{er} mai 2004] que pour geler le problème chypriote et retarder un règlement qui ne serait pas à son avantage. Le processus actuel de règlement du problème chypriote doit donc être remis en question faute de volonté politique suffisante. En cas de nouveau plan de règlement de la crise, le Président de la république de Chypre, Tassos Papa-

dopoulos, a déjà prévenu qu'il demanderait ce « qu'en disent les Russes, les Français et les Chinois ». De fait, la volonté des Chypriotes grecs d'impliquer de plus en plus de pays est interprétée par la communauté internationale comme une tentative de ralentir le processus et entretient la méfiance sur la sincérité de leurs déclarations en faveur d'un règlement. Chypre est dans une situation difficile. L'île est dans l'impasse. Seules la Grèce et – partiellement – la Russie soutiennent le gouvernement de Nicosie, qui semble ne plus savoir où il va. ■

“ Pour Giorgos Iakovou, le ministre des Affaires étrangères chypriote grec, la « taiwanisation » de la partie turque de Chypre présenterait cependant un véritable danger de dégradation par rapport à la situation actuelle. »

in Vatan*, *Courrier International* n° 805, 6 avril 2006.



*Vatan

Créé en 2003, ce journal orienté vers la gauche libérale et qui se distingue par sa grande indépendance a néanmoins réussi à figurer parmi les quatre plus grands titres de la presse turque.

Turquie : faudra-t-il se séparer des Kurdes pour accéder à l'UE ?

Le regain des émeutes kurdes en Turquie prouve que cette question demeure plus difficile à régler que les revendications catalanes ou corses, estime Vatan.

Suheyl Batum

Lors d'une visite aux États-Unis, voici quelques mois, j'ai participé à des réunions avec certains think tanks. L'objet des discussions était généralement l'Iran, l'Irak et la Turquie. On y parlait des conséquences de la guerre, de la nouvelle Constitution irakienne et de la question de savoir si les États-Unis souhaiteraient l'éclatement de l'Irak. Les spécialistes américains affirmaient en général que Washington n'avait absolument aucune intention de diviser ce pays. L'un des participants a coupé court au débat en disant : « Arrêtez de vous soucier de l'intégrité territoriale de l'Irak. En réalité, ce pays est déjà divisé ! Vous [les Turcs] feriez mieux de vous préoccuper maintenant de votre Sud-Est [région à majorité kurde]. Essayez d'imaginer quelles seront les répercussions de l'autonomie du Kurdistan irakien dans votre pays. » Des

réflexions similaires viennent aussi, ces derniers jours, du côté de Bruxelles. Certaines voix font savoir que « si la Turquie se séparait de son Sud-Est, elle entrerait plus facilement dans l'Union européenne ». Il y en a même qui affirment : « Ce que vous devez faire, désormais, c'est effectuer une séparation pacifique, à la manière de ce qu'a fait la Tchécoslovaquie. » D'autres encore nous conseillent d'appliquer le modèle du pays de Galles, ou de prendre exemple sur l'Espagne avec la région catalane. Vous me demanderez si tout le monde dans l'UE pense ainsi. Bien sûr que non. De nombreux hommes politiques ou dirigeants savent qu'il ne serait pas juste de poser à la Turquie ce genre de conditions, et ils sont conscients que, de toute façon, ce genre de recommandations irréalistes ne seraient pas suivies. Vous pouvez également me demander si c'est la première fois que j'entends de tels propos en Occident. Bien sûr que non ! En Turquie, à part une minorité heureuse qui fait l'autruche en prétendant qu'il ne s'agit que des fantasmes de nationalistes



affligés du « syndrome de Sèvres » (traité qui, à la fin de la Première Guerre mondiale, entérina le démembrement de l'Empire ottoman), bien des gens ont déjà dû entendre de semblables suggestions de la part d'Occidentaux. Ce qui est nouveau, aujourd'hui, comme en témoignent certaines images montrant la célébration du Nevruz (fête kurde du Printemps), c'est que certains acteurs politiques de Turquie semblent avoir adopté cette vision des choses. Pendant la célébration de cette fête, on a pu voir des gens brandir la photo du plus grand terroriste du pays, Abdullah Öcalan [le leader du parti indépendantiste kurde PKK, emprisonné depuis 1999], et manifester avec, en guise de banderole, la carte du Kurdistan. On a y vu, aussi, des politiciens

kurdes s'incliner pour faire le baisemain à des gens dont la seule qualité était d'être apparentés à Öcalan. On y a entendu des discours politiques visant à élever celui-ci au rang de « leader suprême », applaudis par des femmes. On a vu des enfants de 5 à 10 ans lancer des pierres aux forces de l'ordre... Il est évident que les vues exprimées à haute voix par certains spécialistes américains et par certaines personnalités au sein des institutions de l'UE trouvent un écho favorable chez certains politiciens de Turquie. Et les événements du dernier Nevruz ont démontré qu'une partie de la population soutient ces vues et considère qu'Öcalan et ses actions terroristes font partie d'une guerre d'indépendance. Nous,

DANS LEUR RÊVE DE
SE SÉPARER DE LA
TURQUIE AVEC LE
SOUTIEN AMÉRICAIN,
ILS N'HÉSITENT PAS À
MANIPULER LES FOULES
LES PLUS DÉFAVORISÉES.

de notre côté, ne cessons de répéter que la nation turque n'est pas composée de gens appartenant à une seule race, à une seule ethnie ou à une seule religion particulière, mais qu'elle comprend tous ceux partageant un héritage commun, fait de joies et de peines. Il serait toutefois difficile d'affirmer que ce message est entendu par bon nombre de citoyens d'origine kurde, notamment par les très jeunes, dont beaucoup sont privés d'éducation et de perspectives d'avenir, ainsi que chez les femmes, illettrées, démunies, soumises à diverses oppressions. Tous ceux-là, qui n'ont même pas la perspective de perdre leurs chaînes, prêtent plus volontiers l'oreille à un autre discours concocté par des politiciens déchus dont tout le capital consiste à vénérer le PKK

et exacerber le nationalisme ethnique. Dans leur rêve de se séparer de la Turquie avec le soutien américain, ils n'hésitent pas à manipuler les foules les plus défavorisées. Peu importe, pour ces marchands de sable, que les thèses juridiques ou les formules constitutionnelles qu'ils ont esquissées ne correspondent ni aux réalités historiques, ni à la situation du pays de Galles, de la Catalogne ou de la Corse qu'ils avancent en exemple. ■

L'échelon régional supranational, espoir pour la gouvernance mondiale

■ Dès 1943, Winston Churchill faisait état de ses doutes quant à l'efficacité de l'Organisation des Nations unies telle que proposée par les autres puissances alliées : à l'idéal de la sécurité collective fondée sur le principe de souveraineté des États aboutissant à la fondation d'une Société des Nations à peine modifiée, le Premier ministre britannique aurait préféré une organisation fondée sur quelques ensembles régionaux de coopération, coordonnés au niveau mondial par des structures de représentation réduites. Churchill avait parfaitement identifié la difficulté fondamentale d'un système de sécurité collective : « Seuls les pays dont les intérêts sont directement affectés par un différend peuvent être considérés comme prêts à s'impliquer eux-mêmes avec suffisamment de vigueur pour obtenir un règlement. » L'idée,

« Seuls les pays dont les intérêts sont directement affectés par un différend peuvent être considérés comme prêts à s'impliquer eux-mêmes avec suffisamment de vigueur pour obtenir un règlement. »

rapidement abandonnée, était simple : des solutions régionales à des problèmes régionaux, des solutions globales à des problèmes globaux. Les évolutions récentes de la gouvernance mondiale lui donneraient-elles raison ? Dans un contexte où l'organisation fonctionnelle des agences de l'ONU semble toucher ses limites – ses difficultés face au génocide du Darfour nous le rappellent aujourd'hui en-

core –, on voit des nombreuses régions du monde s'organiser sous la forme de gouvernements régionaux, plus ou moins aboutis, plus ou moins complets, selon les cas. L'idée sous-jacente à la constitution de ces blocs régionaux est de trouver l'échelle de gouvernance pertinente à des problèmes qui ne parviennent pas à mobiliser l'attention de la communauté internationale, ou que la communauté internationale n'est pas en mesure de traiter. Faut-il pour autant craindre une fragmentation de la gouvernance mondiale, qui rendrait caduques les instruments de gestion collective de la planète ? Ou faut-il voir dans ces initiatives une force de proposition pour une éventuelle réforme de l'ONU ? ■

Le rôle de l'échelon régional dans la future gouvernance mondiale

Pierre Calame

En 2006, un certain nombre d'événements montre une prise de conscience progressive qu'il ne peut y avoir gestion de la planète sans renforcement du niveau régional et construction des modalités du dialogue des régions entre elles.

L'ONU est morte. Les néoconservateurs américains lui ont porté le coup de grâce, mais elle était déjà moribonde malgré le talent, le charme et l'activisme de son Secrétaire général Kofi Annan. C'est l'OTAN qui a imposé finalement la paix dans les Balkans. C'est elle aussi qui est pour l'essentiel présente en Afghanistan. L'ONU a été incapable de mettre fin au génocide lent du Dharfour, comme elle a été incapable d'interrompre le génocide rwandais. La force d'interposition au Liban peut être considérée comme l'exception qui confirme la règle. Le protocole de Kyoto n'est toujours pas ratifié et la Conférence de Nairobi en 2006 n'y a rien changé, malgré les alarmes du monde scientifique.

Par contraste, quels sont les événements forts de 2006 ? La palme revient sans contexte à la conférence Chine-Afrique organisée par le gouvernement chinois à Pékin en octobre 2006. La Chine fait son entrée en fanfare dans la gestion des affaires mondiales, en réunissant autour d'elle 53 chefs d'État africains. Mieux que ce qu'a pu faire

l'Europe, siège pourtant de toutes les anciennes grandes puissances coloniales d'Afrique. La Chine se rapproche progressivement de l'Inde et l'on commence à parler de la « Chindia », ensemble formé par les deux puissances montantes d'Asie, qui regroupent à elles seules 40 % de la population mondiale. George W. Bush, Hu Jintao et Vladimir Poutine se retrouvent à Hanoi en novembre 2006 sous le portrait ironique de Ho Chi Minh, pour la conférence de l'APEC. Quant à l'Europe, pourtant en crise, elle continue à exercer un effet d'attraction irrésistible auprès de ses voisins : la déception rageuse de la Turquie d'avoir à piétiner à sa porte en dit long sur les espérances qu'elle fait naître. L'Union africaine a été créée sur les ruines de la défunte OUA. Certains esprits chagrins diront qu'elle n'existe que sur le papier et que les chefs d'État ne sont d'accord sur rien, en tout cas pas prêts à doter cette nouvelle Union des moyens de son autonomie. Il n'empêche, l'Union africaine a su imposer l'idée d'une politique africaine commune de sécurité et de prévention des conflits. ►►►



Directeur général
de la Fondation
Charles Léopold
Mayer pour le
progrès de l'Homme
depuis une quinzaine
d'années, après
une carrière dans
l'administration
française
(équipement) et dans
l'industrie (secrétaire
général d'Usinor).

►►► Au moment où l'ordre international ne cesse de perdre du terrain, de nouveaux ordres régionaux s'imposent. Mais il serait erroné d'opposer ordre international et construction d'entités régionales. La construction d'entités régionales est indispensable à la construction d'une gouvernance mondiale, légitime, démocratique et efficace. L'ordre international, né des alliés victorieux de la Seconde Guerre mondiale, se concevait entre des puissances de taille comparable, réunies en un club de quelques dizaines de membres. Seule jusqu'à présent l'Union européenne a su se doter d'organes permettant la cohabitation de petits et de grands États. La décolonisation a porté le coup de grâce à l'ONU, en aboutissant à plus de deux cents États aussi dissemblables que les États-Unis et le Bhoutan. En outre, l'ONU est héritière du modèle ancien de l'État westphalien, réputé souverain. Le gouvernement français n'a-t-il pas lui-même contribué au morcellement de son ancien empire colonial africain en micro-États pseudo indépendants pour renforcer son influence internationale, en multipliant le nombre de voix dépendantes d'elle à l'Assemblée générale de l'ONU? Logique absurde. « Un pays, une voix » : voilà qui ne veut rien dire. L'incapacité à mener la réforme pourtant urgente du Conseil de sécurité de l'ONU a montré l'ampleur de l'impasse. S'il est absurde que les membres permanents du Conseil de sécurité soient encore les vainqueurs d'une guerre mondiale achevée il y a soixante ans, il est tout aussi absurde de vouloir le compléter en choisissant d'y faire entrer quelques grands pays – Japon, Brésil, Nigeria, Allemagne – en prétendant ainsi représenter les différentes régions du monde. Le Conseil de sécurité n'est imaginable qu'avec un mécanisme effectif de représentation des différentes régions du monde en tant que telles, à charge pour chacune de déterminer les règles de construction de la position régionale. Cela implique déjà une forme de « constitution régionale » combinant, comme dans les systèmes à deux chambres, une représentation des territoires autonomes et une

LA CONSTRUCTION
D'ENTITÉS RÉGIONALES
EST INDISPENSABLE
À LA CONSTRUCTION
D'UNE GOUVERNANCE
MONDIALE, LÉGITIME,
DÉMOCRATIQUE ET
EFFICACE.

représentation des populations. Cette évolution prendra du temps, mais elle est inscrite dans les étoiles.

Seule l'identification d'une vingtaine de régions du monde au maximum, comptant chacune plusieurs centaines de millions d'habitants, est de nature à construire une gestion viable de la planète. C'est ce qu'indiquent aussi les différents événements de 2006 : lorsqu'on s'en tient aux régions du monde – et la Chine, tout comme l'Inde, en constitue une à elle seule – on peut concevoir l'ordre international non seulement

comme des règles communes, mais aussi comme des dialogues personnalisés entre ces différentes régions. En outre, l'ampleur des interdépendances à l'échelle de la planète interdit de concevoir le droit international actuel comme une sorte de droit secondaire subordonné aux différents droits nationaux. Seul l'exemple de l'Union européenne est viable : la construction progressive – dont la Cour de justice européenne est un exemple – d'un droit réellement supranational, éminent par rapport aux droits nationaux, mais construit patiemment par la confrontation

de la diversité des traditions juridiques.

Osons le dire, par la dynamique progressive qui l'a construite et par l'art nouveau qu'elle a inventé de concilier unité et diversité, dans sa capacité à dire le bien public européen tout en respectant l'autonomie des États-nations, l'Union européenne est la seule construction politique aujourd'hui qui puisse à la fois offrir un modèle pour la construction des régions du monde et, au delà, un modèle pour la gouvernance mondiale. Sa crise actuelle et l'échec du processus constitutionnel ne sont pas seulement un inconvénient pour les Européens, c'est surtout un drame pour le monde entier. ■

L'Union africaine et la responsabilité de protéger

Kristiana Powell

Presque dès ses débuts en 1963, l'Organisation de l'union africaine (OUA) s'est trouvée engagée dans la résolution des conflits en Afrique, mais ses efforts se sont limités à trancher des querelles frontalières et à arbitrer les différences idéologiques résultant de la guerre froide. La mise en place d'une réponse plus consistante de l'Union africaine aux différentes formes et phases de conflits a été initiée en 1993, quand les chefs d'État africains ont fait une déclaration menant à l'institution du Mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits. L'instauration de ce dispositif au sein de l'OUA était de nature à porter l'organisation au cœur de la gestion des conflits en Afrique : pourtant, les résultats ont été minces. Plusieurs raisons sont à l'origine de cette inefficacité : la plus importante d'entre elles tient à l'engagement sans ambiguïté de l'organisation pour les principes de souveraineté et de non-ingérence, pour le respect des frontières établies et de l'intégrité territoriale. Ces normes supérieures garantissaient qu'en dehors de quelques exceptions, l'Organisation de l'union africaine ne soit pourvue ni légalement ni opérationnellement pour intervenir dans le cadre de conflits inter- ou intra-étatiques. En réponse à l'inefficacité du mécanisme de l'OUA, les dirigeants africains ont décidé en mai 2001 de concevoir un nouveau régime de sécurité au sein de la future Union africaine [fondée en juillet 2003].

ÊTRE EN MESURE
DE PROPOSER DE
SOLUTIONS AFRICAINES
AUX PROBLÈMES
AFRICAINS.

En décembre 2003, l'Union africaine a remplacé le Mécanisme pour la prévention, la gestion et la résolution des conflits par le Conseil de paix et de sécurité. Les normes sous-tendant l'émergence du nouveau régime de paix et de sécurité de l'Union africaine rappellent directement certains éléments posés par le principe de la « responsabilité de protéger »¹. L'acte constitutif de l'Union africaine, comme la « responsabilité de protéger », fixe d'importantes limites à la souveraineté des États. Il se fonde sur le principe d'une souveraineté conditionnelle, selon la volonté et la capacité de l'État à assurer la protection de ses citoyens. L'Union africaine reconnaît certes que l'État a la responsabilité principale de protéger ses citoyens ; mais si l'État vient à manquer à ses engagements, l'Union africaine dispose d'un droit d'intervention à des fins de protection humanitaire, en recourant si nécessaire à une force militaire multilatérale. L'article 4 (H) de l'Acte constitutif de l'Union africaine prévoit ainsi « le droit de l'Union d'intervenir dans un État membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les ►►►



Chercheur sur la résolution des conflits au North-South Institute (NSI) à Ottawa, Canada. Elle a dirigé les travaux de l'Institut pour l'Union africaine et la responsabilité de protéger. Elle dirige actuellement les travaux du NSI sur la *Security Sector Reform* et la protection des populations vulnérables au Soudan, au Burundi et en Haïti.

Le présent texte est un extrait de Powell (K.). "The African Union's Emerging Peace and Security Regime: Opportunities and Challenges for Delivering on the Responsibility to Protect", Ottawa, North-South Institute, 2005. La version intégrale est disponible sous : <http://www.nsi-ins.ca/fran/research/progress/19.asp>

►►► crimes contre l'humanité ». Comme la « responsabilité de protéger », l'Union africaine insiste sur le fait que l'intervention militaire doit être considérée comme le dernier recours, et propose un ensemble de mesures non-militaires pour répondre aux crises avant d'appeler à l'intervention. En février 2003, les chefs d'États et de gouvernement de l'Union africaine ont ajouté un amendement à l'article 4 (H) : le droit d'intervention est désormais étendu à des situations présentant une menace pour l'ordre légitime, en vue de restaurer la paix et la stabilité dans un État membre de l'Union, sur recommandation du Conseil de paix et de sécurité.

Malgré [quelques] ambiguïtés et incertitudes, l'Acte constitutif de l'Union africaine est le

premier traité international à identifier un droit d'intervenir dans un État à des fins humanitaires, pour des raisons autres que les cas de génocide. Les engagements renouvelés de l'Union africaine en matière de paix et de sécurité visent à rompre avec la tradition de non-ingérence de l'Union africaine pour fonder une culture de non-indifférence. En cohérence avec les conclusions du rapport sur la responsabilité de protéger, les documents fondateurs de l'Union africaine et des nouveaux cadres de coopération panafricaine (comme la Politique africaine de défense et de sécurité commune de l'Union africaine et le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique – le Nepad) mettent clairement l'accent sur la relation dynamique entre sécurité et développement.

En vue de mettre en œuvre les divers éléments de cet agenda de sécurité redynamisé, le Protocole relatif à l'établissement du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine prévoit l'institution d'une force de réaction rapide, la Force africaine prépositionnée (*African Standby Force*), développée en deux phases jusque 2010. D'après un document produit lors de la troisième réunion des chefs d'État-major africains en 2003, cette force reposera sur un système de cinq contingents gérés par différentes organisations régionales africaines, comprenant 3 000 à 4 000 hommes, entre 300 à 500 observateurs militaires, des unités de polices et des spécialistes civils prépositionnés dans leurs pays d'origine. Ces brigades seront déployées sous mandat de l'Union africaine, et placées sous contrôle opérationnel de l'ONU ou de l'Union africaine, selon les cas.

Il faut rappeler qu'un certain nombre de facteurs importants ont convergé, amenant les décideurs africains à mettre sur pied une structure panafricaine de gestion des conflits, appuyée par une force de réaction rapide. L'impression

L'UNION AFRICAINE FACE AUX CRISES DU DHARFOUR ET DE SOMALIE

8 avril 2004 : suite à la signature d'un accord de cessez-le-feu humanitaire entre le gouvernement soudanais et les rebelles du Darfour, l'UA est chargée de mettre en place une mission d'observation de 130 observateurs et 310 forces de protection, dont les premiers éléments arrivent sur place dans le courant du mois de juin.

septembre 2004 : la résolution 1564 du Conseil de sécurité des Nations unies enjoint le gouvernement soudanais à accepter un élargissement de la mission de l'UA au Darfour, sous peine de sanctions économiques. L'UA entend mobiliser 3 000 hommes supplémentaires, mais des difficultés économiques

et logistiques l'en empêchent.

20 octobre 2004 : adoption par le Conseil de paix et de sécurité de l'UA du plan pour l'élargissement de la mission dans le Darfour (3 320 personnes : observateurs, forces de protection, personnel policier).

27 avril 2005 : décision de l'Union africaine d'augmenter sa mission dans le Darfour de 2 700 à 7 000 hommes.

26 mai 2005 : nomination par l'Union africaine d'un nouveau médiateur : Salim Ahmed Salim (ancien secrétaire général de l'Organisation de l'unité africaine). Le 5 juillet 2005, une déclaration de principes politiques est signée

à Abuja sous l'égide de la comédiation de l'UA et du Tchad.

10 mars 2006 : le Conseil de paix et de sécurité de l'UA décide d'apporter son soutien de principe à un transfert de la Mission de l'Union africaine au Soudan (AMIS) à une mission des Nations unies. La force de paix au Darfour, première mission de paix d'envergure de l'UA qui compte 7 000 hommes, est déployée depuis 2004 et se heurte à de nombreuses difficultés du fait de son manque de moyens.

1-2 juillet 2006 : septième sommet de l'Union africaine, à Banjul. L'UA adopte le principe d'une prolongation de sa mission de maintien de la paix au Darfour jusqu'à fin

croissante d'une incapacité ou d'un manque de volonté de l'ONU a intervenir efficacement et impartialement sur le continent africain a joué un rôle tout à fait décisif.

Les faiblesses de l'Organisation des Nations unies face aux profonds défis de sécurité de l'Afrique ont contribué à renforcer le désir de plus d'autonomie, afin de pouvoir proposer des solutions africaines aux problèmes africains. Comme le note Bruce Jones : « Ce n'est pas totalement un hasard si les deux parties du monde où l'option régionale s'est le plus développée ces dernières années – l'Europe et l'Afrique – sont aussi celles où l'Organisation des Nations unies a fait preuve de ses plus grandes faiblesses au cours des années 1990. » Dans le même temps, les décideurs africains reconnaissent la tension entre le besoin de développer des compétences régionales en matière de gestion des conflits, et la nécessité de ne pas légitimer un désengagement total de l'ONU en Afrique. Ainsi, l'architecture de paix et de sécurité envisagée dans le Protocole du conseil de paix et de sécurité se fonde sur l'existence de ressources africaines, tout en reconnaissant les responsabilités des Nations unies en Afrique. Le Protocole place l'Union africaine au sein

d'un régime de sécurité solide où les arrangements régionaux, l'ONU et d'autres acteurs clefs de la communauté internationale sont appelés à se renforcer mutuellement. ■

1. Dans son rapport de mars 2005 « Pour une liberté plus grande », le Secrétaire général des Nations unies invitait les États à adopter le principe de la « responsabilité de protéger », selon lequel la communauté internationale peut et doit intervenir pour prévenir ou mettre fin à des violations massives des droits de l'homme lorsque l'État concerné ne peut pas ou ne veut pas agir. Cela implique la reconnaissance d'une obligation collective de protection des populations face aux génocides, nettoyages ethniques et crimes contre l'humanité. Ce principe suscite encore de fortes réserves de la part de nombreux États membres, avec des motivations diverses : refus d'un empiètement sur la souveraineté pour les uns, refus de voir l'ONU leur prescrire une obligation d'intervenir pour les autres. Il s'agit cependant d'une pratique émergente.

2006, et décide que l'excitateur tchadien Hissène Habré sera jugé sur le sol sénégalais. La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples tient sa première réunion à Banjul, le 3 juillet.

octobre 2006 : plusieurs hommes des troupes de l'Union africaine sont pris en otage ou tués par des rebelles.

16 mai 2006 : le Conseil de sécurité de l'ONU adopte la résolution 1679, sous le chapitre VII, destinée à accélérer le déploiement d'une force des Nations unies dans la région du Darfour, qui remplacerait l'actuelle force de l'Union africaine.

31 août 2006 : le gouvernement soudanais rejette la résolution 1706 du Conseil de sécurité

des Nations unies, qui prévoyait le déploiement d'une force de maintien de la paix de 20000 hommes.

Le mandat de l'AMIS est reconduit jusqu'au 31 décembre 2006.

septembre 2006 :

instabilité et violences en Somalie. Le 13, l'UA adopte un plan de déploiement en Somalie d'une force de paix de l'Autorité intergouvernementale de développement (IGAD), regroupant sept pays d'Afrique de l'est.

6 décembre 2006 :

le Conseil de sécurité de l'ONU adopte la résolution 1725 qui autorise l'IGAD et les États membres de l'Union africaine à établir une « mission de protection et de formation » en

Somalie, visant à protéger les membres et les infrastructures du gouvernement provisoire réfugié à Baidoa face à l'avancée de l'Union des tribunaux islamiques.



* Outlook

Créé en octobre 1995, le titre est très vite devenu l'un des hebdomadaires de langue anglaise les plus lus en Inde. Sa diffusion suit de près celle d'*India Today*, l'autre grand hebdomadaire indien, dont il se démarque par ses positions nettement libérales. L'édition en hindi a été lancée en octobre 2002. Outlook se distingue de ses concurrents par sa couverture approfondie de l'actualité régionale du sous-continent ainsi que par ses critiques contre la droite religieuse hindoue.

in Outlook*, *Courrier International* n° 816, 22 juin 2006.

Asie centrale : L'OCS, un bloc qui se construit

L'Organisation de coopération de Shanghai, organisée autour de l'Asie centrale, sert avant tout les intérêts russes et chinois. L'Inde, pays observateur, se doit de rester en retrait.

B. Raman

L'Inde aura été le seul pays, parmi les membres et observateurs de l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS), à ne pas être représenté par son chef de l'État ou du gouvernement au sommet qui se tenait à Shanghai le 15 juin. La réunion marquait le cinquième anniversaire de cette organisation qui regroupe la Chine, la Russie, le Kazakhstan, le Kirghizistan, l'Ouzbékistan et le Tadjikistan. L'Inde, le Pakistan, l'Iran et la Mongolie ont le statut d'observateur. L'Afghanistan, qui n'est ni membre ni observateur, était un invité spécial. La décision de notre Premier ministre, Manmohan Singh, de ne pas faire le déplacement et de déléguer Shri Murli Deora, le ministre du Pétrole et du Gaz naturel, traduit le dilemme dans lequel se trouve l'Inde, à savoir quelle importance donner à cette organisation et à ses objectifs. Que ce soit le ministre du Pétrole et du Gaz naturel qui le remplace souligne les sentiments positifs de New Delhi à l'égard de l'OCS, considérée comme un instrument de coopération transnationale par le renforcement des économies de la région, de promotion du commerce et d'instauration de la sécurité énergétique. Parallèlement, l'absence du Premier ministre au sommet reflète – sans les exprimer ouvertement – les réticences de l'Inde quant à l'orientation politique prise par l'OCS depuis sa création. À son lancement, en juin 2001 – et même avant, alors qu'il s'agissait d'une réunion non

structurée des « cinq de Shanghai » [les mêmes moins l'Ouzbékistan] –, l'OCS avait pour principale mission d'assurer la paix transfrontalière et la sécurité, et de lutter contre le terrorisme. En matière de lutte contre le terrorisme, l'Inde possède une longue expérience de coopération avec de nombreux pays, aux orientations idéologiques et aux régimes politiques très divers, mais la coopération transnationale pour combattre le séparatisme et l'extrémisme lui est complètement étrangère. Comment l'Inde peut-elle se sentir parfaitement à l'aise dans une organisation dont certains États membres ou observateurs considèrent comme extrémistes les mouvements qui œuvrent pour une véritable démocratie et dont d'autres emploient le terrorisme d'État comme arme stratégique ? Comment l'Inde peut-elle concilier son appartenance à l'OCS avec le fait qu'elle y est la seule véritable démocratie et qu'elle est par ailleurs membre d'organisations qui ont précisément pour vocation de promouvoir la démocratie dans le monde ? Le deuxième dilemme tient à l'orientation politique prise par l'OCS depuis sa formation. Initialement axée sur la lutte contre le terrorisme, le séparatisme et l'extrémisme, elle a maintenant pour objectif de favoriser l'instauration d'un système multipolaire. Un euphémisme pour dire qu'il s'agit de contrer l'influence américaine dans la région Asie-Pacifique. Même si la Russie et la Chine nient toute intention dans ce sens et toute arrière-pensée, les États-Unis et les pays occidentaux considèrent l'OCS comme

une organisation politique visant à permettre à la Chine et à la Russie d'atteindre leurs objectifs stratégiques au détriment de ceux des États-Unis et des autres pays occidentaux.

Le contrôle des ressources énergétiques de la région

Les autorités chinoises ont beau répéter que l'OCS n'est dirigée contre personne, d'aucuns soupçonnent que l'objectif secret de Pékin et de Moscou est de protéger leurs intérêts en Asie centrale, notamment en y combattant le terrorisme djihadiste et en gardant un certain contrôle sur les ressources énergétiques de la région. « L'évolution [vers une extension du mandat de l'OCS] reflète l'importance croissante de l'Asie centrale comme source de pétrole et de gaz, surtout pour la Chine », commente David Zweig, professeur de sciences politiques à l'université des sciences et technologies de Hong Kong. « Cela montre, dans une certaine mesure, l'influence grandissante de la Chine dans cette partie du monde – qui revêt pour elle, désormais, une très grande importance pour des raisons liées à l'énergie et à la sécurité. » On peut à juste titre soupçonner l'OCS de n'être rien d'autre qu'une nouvelle version de l'idée chère à l'ancien Premier secrétaire du parti communiste d'Union soviétique Leonid Brejnev : une organisation de coopération asiatique sur la sécurité, qui n'avait à l'époque suscité aucun enthousiasme, même de la part de l'Inde – malgré les craintes qu'inspiraient à celle-ci la politique américaine dans la région et les relations étroites [qu'elle entretenait] avec l'ex-URSS. La grande différence est que la proposition de Brejnev était dirigée contre les États-Unis et la Chine, alors que la Chine et la Russie sont aujourd'hui les locomotives de l'OCS. Le troisième dilemme dans lequel est enfermée l'Inde tient au fait que cette réunion de l'OCS mettait en présence les deux grands responsables de la prolifération nucléaire dans le monde – la Chine

COMMENT L'INDE PEUT-ELLE CONCILIER SON APPARTENANCE À L'OCS AVEC LE FAIT QU'ELLE Y EST LA SEULE VÉRITABLE DÉMOCRATIE ?

et le Pakistan – et l'un des bénéficiaires de cette prolifération, à savoir l'Iran. De plus, le sommet avait lieu à un moment où les projecteurs étaient braqués sur l'Iran à cause de son programme nucléaire clandestin et des déclarations virulentes à l'encontre d'Israël et des Juifs prononcées par son Président, Mahmoud Ahmadinejad, qui participait également au sommet. Bien que soucieux de ménager les sensibilités chinoises, Ahmadinejad risquait de se servir du sommet comme d'un forum pour attaquer les États-Unis et Israël. L'Inde aurait été bien embarrassée alors que ses relations avec Washington ne cessent de s'améliorer. Avec la bénédiction de la Chine, lourdement tributaire des ressources énergétiques iraniennes, l'Iran aurait pu profiter de l'événement pour se laver de ses supposés péchés d'omission à propos du nucléaire. [L'offre de reprise de négociations sur le nucléaire faite à l'Iran par les membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU a été appuyée par la Chine lors du sommet de Shanghai. Cette offre comportait comme préalable la suspension de l'enrichissement d'uranium par l'Iran. Le Président iranien a qualifié à Shanghai cette offre de « pas en avant », mais l'Iran a cependant rejeté toute « condition préalable » au dialogue.] L'Inde devait-elle participer à cet exercice ? Compte tenu de tous ces éléments, on ne peut reprocher à notre Premier ministre sa défection. Cela ne diminue en rien l'importance que nous attachons à l'OCS, ni l'intérêt que nous portons à une appartenance comme membre à part entière. Cela signifie seulement qu'il nous faut faire preuve de prudence. Nous devons soutenir pleinement les projets économiques et commerciaux de l'OCS, mais rester vigilants sur les questions touchant à la sécurité. ■

Vers une judiciarisation des pouvoirs internationaux ?

■ Les appels répétés à un renforcement ou une réforme des institutions internationales vers l'instauration d'un véritable système de « gouvernance mondiale » se cristallisent bien souvent sur un point spécifique : l'existence ou non d'un pouvoir de contrainte, d'un instrument juridique permettant à ces institutions d'imposer des normes supérieures aux juridictions étatiques. Cet instrument juridique émerge aujourd'hui sous plusieurs formes et pose des problématiques nouvelles que tente d'aborder ce dossier. Comment cette nouvelle échelle de régulation juridique entre-t-elle en confrontation avec la hiérarchie des normes, des politiques et des valeurs propres à chaque pays ? La multiplication des recours juridictionnels auprès de l'Organe du règlement des différends de l'OMC illustre l'appel d'air que provoque aujourd'hui

l'instauration d'un droit commercial supra-étatique, en même temps qu'il rappelle la difficulté de l'empiètement sur le terrain des souverainetés nationales. Cette nouvelle échelle du droit pose également la question des niveaux même de gouvernance avec lesquels elle s'articule. S'agit-il simplement d'utiliser l'instrument juridique international dans le règlement des conflits entre États ? La reconnaissance individuelle des victimes annoncée en janvier en janvier 2006 par la Cour pénale internationale, permet-

tant à celles-ci d'avoir une voix indépendante vis-à-vis de la Cour, pose en effet clairement l'enjeu d'un dépassement des souverainetés nationales vers la prise en compte individuelle du droit international. La judiciarisation des pouvoirs internationaux ramène ainsi la conception westphalienne des relations internationales face à ses propres contradictions en mettant au pied du mur les vœux pieux d'une véritable coopération internationale. ■

La multiplication des recours
juridictionnels auprès de l'Organe
du règlement des différends de
l'OMC illustre l'appel d'air que
provoque aujourd'hui l'instauration
d'un droit commercial supra-étatique.

L'Organisation mondiale du commerce : vers un pouvoir juridictionnel ?

Moritz Hunsmann

Alors que la fonction « législative » de l'OMC est entrée dans une crise profonde (toutes les négociations ont été interrompues en juillet), son volet « juridictionnel » continue à travailler avec une efficacité redoutable. Le rapport final très attendu du *groupe spécial* de l'Organe de règlement des différends (ORD) portant sur la plainte des États-Unis, du Canada et de l'Argentine contre l'Union européenne (UE) concernant son approbation à l'import de produits contenant des organismes génétiquement modifiés (OGM), a été rendu public le 29 septembre 2006¹. Dans ce document de plus de 2000 pages, le *groupe spécial* considère que l'UE a laissé écouler des délais abusifs dans le processus d'approbation. Il rejette également l'argumentaire de l'UE consistant à considérer les moratoires que certains de ses pays membres ont choisi d'adopter comme des mesures de précaution. Etant donné qu'une évaluation des risques des produits contenant des OGM existe au niveau européen (qui conclut à leur innocuité), le *groupe spécial* a considéré que l'on disposait d'éléments scientifiques suffisants pour réaliser une évaluation appropriée des risques. Par conséquent, un État membre de l'Union ne peut prétendre que son moratoire constituerait une mesure de précaution qui serait justifiée par l'absence d'éléments scientifiques nécessaires pour réaliser

une telle évaluation². Ce rapport soulève au moins quatre questions fondamentales.

Quelle interprétation du principe de précaution dans le cadre des accords de l'OMC ?³ Au-delà de la question de la charge de la preuve du danger ou de l'innocuité d'un produit, c'est la question du lien entre l'évaluation *scientifique* du risque (*risk assessment*) et l'adoption *politique* de mesures concrètes face au risque (*risk management*) qui est posée. Ainsi, même si les experts prévoient qu'avec une probabilité de 99 % les OGM n'ont aucune incidence nocive sur la santé humaine et environnementale, le choix de légaliser leur commercialisation nécessite un arbitrage entre d'un côté, les avantages potentiels et de l'autre, les dangers en cas d'effets imprévus ainsi que l'acceptabilité des risques encourus. Ce choix ne peut être purement *scientifique* car les jugements impliqués ne peuvent être formulés que sur la base d'une hiérarchisation *politique* de valeurs incommensurables, voire incompatibles (la biodiversité, la santé humaine, le libre-échange, les bénéfices des industriels de l'agro-alimentaire). La ques- ►►►



Moritz Hunsmann est doctorant à l'EHESS où il prépare une thèse sur le désenclassement de l'économie comme projet politique.

►►► tion centrale devient celle de la marge de liberté des gouvernements dans la formulation de cette réponse *politique* face aux risques.

Le conflit de compétences entre le droit commercial et le droit environnemental

Le refus du *groupe spécial* de prendre en compte le Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques (accord dont les pays plaignants ne sont pas membres) pose à nouveau la question de la compétence de l'OMC et des rapports entre différents droits internationaux. L'OMC est la seule organisation internationale disposant d'un mécanisme efficace permettant de faire respecter ses normes. Il est donc tentant de s'appuyer sur le seul instrument juridictionnel efficace, sans se poser la question de sa capacité et de sa légitimité à juger. De nombreuses ONG demandent ainsi à l'ORD de prendre en compte le droit international en matière d'environnement, de santé ou de droits de l'Homme. L'intention est bonne, mais l'argumentation est à double tranchant. Demander à l'ORD d'élargir ses bases de jugement revient à accepter sa compétence et donc sa légitimité à juger. Le danger consiste à ériger l'ORD en tribunal international à compétence très large, qui jugerait tout différend à l'aune du droit commercial. Toute préoccupation autre, qu'elle soit sanitaire, sociale ou culturelle, sera traitée en tant qu'*exception* à la règle du libre-échange. Ce type de raisonnement est à la fois injustifié et extrêmement dangereux. La question des fora internationaux adaptés aux différents types de litiges prend donc une importance cruciale.

Le rôle du droit et la judiciarisation du pouvoir de l'OMC

Le groupe spécial souligne qu'il ne prend pas position sur le caractère nocif ou non des OGM. Officiellement, il ne met donc pas en cause le contenu des réglementations de l'UE ou de ses membres, mais il sanctionne leur non-application ou leur application irrégulière. C'est la forme qui est en cause, non le fond. Cette défense prétendument formelle du droit peut cependant avoir des conséquences matérielles réelles, qu'il est important de surveiller de près. C'est par le biais du vice de forme que l'ORD peut mettre en cause le contenu des compromis politiques nationaux.

Ce constitutionalisme économique camouflé ne va pas sans poser de sérieux problèmes de légitimité.

Concernant la judiciarisation des relations commerciales multilatérales, un raisonnement très répandu consiste à affirmer que seul l'avancement des négociations peut éviter une judiciarisation croissante de l'OMC. Un échec de celles-ci entraînerait le remplacement du processus législatif de négociation par le processus juridictionnel du règlement des différends. L'« avancement » des négociations ne fait cependant que créer davantage de normes, multipliant ainsi les occasions de recours juridictionnel. Étant donné qu'il s'agit de négociations de libéralisation progressive, c'est-à-dire « à sens unique », leur avancement aboutit à la soumission d'un nombre toujours plus grand de domaines de la vie économique et sociale aux règles du commerce international et donc aux jugements de l'ORD. Loin d'être une alternative à la judiciarisation des relations commerciales, l'approfondissement des accords multilatéraux à travers la négociation en est une condition préalable.

Les effets sur la gouvernance européenne

La sanction de l'ORD contre les moratoires nationaux concerne une incohérence dans l'évaluation des risques entre le niveau européen et les niveaux nationaux. Le droit de l'OMC intervient donc dans les rapports entre différents niveaux de gouvernance et devient un outil au service des acteurs en faveur de la libéralisation (ici, la Commission européenne, globalement favorable à l'approbation des OGM). Cet effet « intra-niveaux » du droit de l'OMC peut avoir des conséquences importantes, aussi bien dans des organisations d'intégration économique régionale qu'au sein de pays fédéraux. ■

1. Ce rapport ainsi que tous les documents officiels y afférents sont disponibles sur : http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds291_e.htm.

2. Ceci signifie d'ailleurs, que les États membres de l'UE peuvent mettre leurs moratoires en conformité avec l'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) en procédant à une évaluation des risques, aboutissant à des résultats moins optimistes que celle effectuée par les comités scientifiques de l'UE.

3 Voir : Bernasconi Osterwald, N., D. Magraw, M. J. Oliva, M. Orellana et E. Türk (2005), *Environment and Trade : A Guide to WTO Jurisprudence*, Earthscan.

Premières victimes reconnues par la Cour pénale internationale

La Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH) se réjouit de la décision historique de la Cour pénale internationale (CPI) d'accepter les premières demandes de participation de victimes.

Dans sa décision du 17 janvier 2006, la Chambre préliminaire 1 de la Cour pénale internationale a reconnu que six victimes avaient le droit de participer aux procédures devant la CPI, y compris au stade de l'enquête qu'elle mène aujourd'hui sur la République démocratique du Congo.

La FIDH, qui a accompagné les victimes demandereses dans leur démarche devant la CPI, se félicite que celle-ci ait défini la portée de droits nouveaux pour les victimes. Elle confirme la nouvelle place des victimes dans la justice pénale internationale.

« La décision de la Cour pénale internationale constitue une première judiciaire internationale. Les six victimes demandereses ont remporté une victoire d'étape importante. Pour la première fois, la violation des droits fondamentaux de victimes, les préjudices subis et leur droit à défendre leurs intérêts sont reconnus par un tribunal, la CPI » déclare Sidiki Kaba, Président de la FIDH.

Dans sa décision, la chambre préliminaire, qui garantit également les droits de la défense et la nécessaire protection de l'effectivité de l'enquête du Bureau du procureur, reconnaît que « le droit [des victimes] d'exposer de façon générale leurs vues et préoccupations quant à l'enquête concernant une situation et de déposer des pièces devant la Chambre préliminaire ne peut avoir

d'incidences négatives sur l'enquête » (paragraphe 59). Ainsi « le Statut [de la CPI] confère aux victimes une voix et un rôle indépendants dans la procédure devant la Cour » (paragraphe 51), et s'inscrit ainsi dans la longue reconnaissance du rôle des victimes en droit international. « La Chambre estime que l'article 68-3 du Statut [qui définit le droit à participation des victimes] confère également aux victimes le droit de participer à la lutte contre l'impunité » (paragraphe 53). La Chambre considère que « les intérêts personnels des victimes sont concernés de manière générale au stade de l'enquête puisque la participation des victimes à ce stade permet de clarifier les faits, de sanctionner les responsables des crimes commis et de solliciter la réparation des préjudices subis » (paragraphe 63)¹.

La chambre reconnaît, d'autre part, le rôle complémentaire des organisations non-gouvernementales à faciliter l'accès des victimes à la juridiction pénale internationale, en les autorisant à transmettre les demandes de participation des victimes qui, sinon, resteraient éloignées de son siège à la Haye.

La FIDH avait transmis ces premières demandes de participation au mois de mai 2005. Pour des raisons évidentes de sécurité, aucune précision factuelle ne sera donnée par la FIDH. ■

1. La décision a été donnée en français. Les citations sont des traductions non officielles. La traduction officielle de la décision est disponible sur le site de l'ITC : <http://www.icc-cpi.int>.

« LA DÉCISION DE
LA COUR PÉNALE
INTERNATIONALE
CONSTITUE UNE
PREMIÈRE JUDICIAIRE
INTERNATIONALE. »

fidh

Source : FIDH
Article publié
sur le site
<http://www.fidh.org>
jeudi 19 janvier 2006



L'INSTITUT POUR UN NOUVEAU DÉBAT SUR LA GOUVERNANCE

La recomposition géopolitique qui a suivi la chute du mur de Berlin, le niveau de complexité atteint par les sociétés, les interdépendances liées à la globalisation ont changé radicalement, depuis une quinzaine d'années, la donne du « vivre ensemble » dans le monde. Face à cette nouvelle configuration et à la multiplication des crises qu'elle a engendrées, ni le système des Nations unies, ni les administrations nationales, attachées au modèle multicentenaire de l'État-nation, n'ont su vraiment opérer les mutations nécessaires.

Qu'ils soient dirigeants politiques, responsables administratifs ou leaders de la société civile, de nombreux acteurs de la vie publique sont aujourd'hui à la recherche de nouvelles règles du jeu politique. Ils en appellent à une réforme profonde de la gouvernance. L'Institut pour un nouveau débat sur la gouvernance entend nourrir leurs réflexions, permettre un échange approfondi sur la gouvernance et contribuer au renforcement et au croisement des écoles de pensée mobilisées sur ces questions. L'un des enjeux principaux de cette mise en débat est de faire émerger, de confronter, de fédérer des discours nouveaux sur la gouvernance, qui sortent de la vision monolithique et occidentalocentrée de la « bonne gouvernance », et soient source de propositions renouvelées concernant la régulation des sociétés.

Relier, ouvrir, mettre en débat

• Premier objectif de l'Institut : jouer un rôle d'interface entre la réflexion universitaire et les pratiques des professionnels (leaders de la société civile, responsables politiques, fonctionnaires de l'État, des collectivités locales ou des organisations internationales etc.), afin que réflexion et action s'enrichissent mutuellement. L'IRG se définit avant tout comme un centre de res- ►►►

►►► sources, de débat et de diffusion d'idées. Il vise à rassembler les analyses de chercheurs et d'acteurs de terrain afin de les faire dialoguer et de stimuler la circulation des idées entre des milieux aux logiques souvent différentes. L'Institut considère ainsi l'université comme un lieu prioritaire de réflexion et d'élaboration de stratégies de changement, dont les analyses doivent être utiles à ceux qui agissent. C'est pourquoi il multiplie aujourd'hui les partenariats universitaires. Par son enracinement dans l'expérience de la Fondation Charles Léopold Mayer, qui en a suscité la création, l'équipe de l'Institut est en lien par ailleurs avec un grand nombre d'organisations de la société civile et de réseaux de professionnels nationaux et internationaux. Ce double ancrage est un atout permettant de faire interagir les milieux universitaires et non-universitaires.

- Deuxième objectif : donner à voir la diversité culturelle et intellectuelle des réflexions sur la gouvernance. Face à des problèmes de gouvernance souvent communs (survie, pouvoir, organisation des échanges, gestion des biens communs, etc.) cette diversité se situe bien souvent dans la manière même dont sont formulés, d'un continent ou d'un milieu socioprofessionnel à l'autre, les enjeux de la gouvernance. Contrairement à la démarche bien connue du « think tank », qui se concentre généralement sur un seul courant de pensée, l'espace IRG est ouvert à des écoles de pensée très diverses, et cherche à animer le débat entre elles. ■



Le cadre conceptuel de la gouvernance

« **M**odes d'organisation et de régulation du "vivre ensemble" des sociétés, du niveau local au niveau mondial, et production de règles du jeu communes »
La définition du champ thématique de la notion de gouvernance a été abordée au sein de l'Institut de la

manière la plus ouverte possible.

En collaboration avec dix chercheurs, de tous les continents, l'IRG a cherché à définir les grands enjeux que révèle aujourd'hui le concept. Plusieurs axes, applicables à toutes les échelles de gouvernance, du local au mondial, orientent aujourd'hui les réflexions et les travaux de l'Institut. Les problématiques abordées sont notamment celles des modes de gestion et de régulation collectives, de la légitimité et de la responsabilité des acteurs et des institutions, de la participation au pouvoir, de l'articulation des échelles de la gouvernance, et de manière plus transversale de l'analyse de la diversité des discours sur la gouvernance.

La Fondation Charles Léopold Mayer a elle-même pu accumuler, au cours de dix ans de travail avec des partenaires de milieux socioprofessionnels et géographiques très différents, une série de réflexions et de propositions collectives sur la notion de gouvernance. Pour elle, c'est l'objet même de la gouvernance qu'il faut commencer par repenser, objet qui ne se limite pas au fonctionnement de chaque institution prise isolément ou à la redéfinition de ses compétences particulières. Car la gouvernance n'est pas affaire de réorganisation d'un compartimentage ; elle est affaire, au contraire, d'interaction entre les échelles, les domaines, les acteurs. Les règles permettant d'organiser le « vivre ensemble » ne peuvent émaner de la seule décision de chaque institution, aussi puissante soit-elle, et ne peuvent être soumises au seul principe de la légalité. Elles seront d'autant plus légitimes, que loin d'être imposée « d'en haut », elles résulteront d'un processus d'élaboration collective, guidé par la recherche de réponses aux défis communs, conformément à des valeurs explicitées et partagées. La Fondation cherche aujourd'hui à mettre en débat ses positions sur la gouvernance au sein de l'Institut. Elle espère dans le même temps que nombreuses seront les institutions qui entreprendront la même démarche de confrontation de leurs positions auprès de l'IRG. ■

LES ACTIVITÉS DE L'INSTITUT

Recherche, veille et accumulation documentaire : depuis 2004, l'Institut collabore avec différents partenaires (centres de recherches, chercheurs individuels, ateliers d'étudiants de Master, associations etc.), à la rédaction de textes d'analyses, d'études de cas, de notes de lecture qui alimentent régulièrement son centre de ressources. L'IRG privilégie les projets de recherche croisée, faisant interagir des pôles de recherches ou des ateliers d'étudiants situés dans des pays différents. Une attention particulière a été portée à la mise en place d'ateliers d'étudiants au niveau international, réalisant au cours d'un semestre un rapport d'analyse commandé par l'Institut. Cette démarche permet à la fois d'apporter un regard nouveau sur ces thématiques et d'intégrer dans les cursus universitaires cette réflexion sur les enjeux de la gouvernance. Sciences-Po, Columbia University, l'Institut d'urbanisme de Créteil, l'université de Montréal sont ainsi les premiers partenaires universitaires avec lesquels se sont montés, avec succès, ce système d'atelier international.

L'IRG développe également une activité de veille documentaire, visant à mettre en avant la diversité des écrits et d'analyses existants dans le domaine. L'Institut a ainsi pour rôle à la fois de présenter les analyses et les travaux de ses partenaires afin de les faire connaître, mais aussi de relier les réflexions à des textes extérieurs, pertinents sur chacune des thématiques abordées.

Espace actualité : l'Institut considère comme une fonction essentielle la mise en lien entre ses documents de réflexion et d'expériences et l'analyse de l'actualité. C'est pourquoi il met en place un Espace actualité, associant des articles récemment publiés à des analyses présentées sur le site. Dans cette optique de mise en perspective de l'actualité, l'Institut publiera également chaque année à partir de 2007 ses premières *Chroniques de la Gouvernance*.



Diffusion des idées : site-ressources Internet, publications et rencontres : les ressources documentaires de l’Institut sont avant tout présentées au sein d’un site-ressources en accès libre sur Internet (à partir de juin 2006). Ce site est structuré à partir des axes de réflexions définis plus haut, et présente au public des dossiers thématiques ou des articles individuels directement téléchargeables.

En second lieu, l’IRG lance un programme interculturel de publication d’ouvrages et de fascicules thématiques afin de mettre en valeur, soit une étude spécifique, soit un ensemble de dossiers présentés sur son site. Ces publications s’efforceront de mettre en perspective des positions et des approches diverses des problématiques abordées dans l’Institut.

L’Institut soutient aussi ponctuellement la traduction d’ouvrages étrangers. De manière plus générale, les liens de l’IRG avec des réseaux d’éditeurs dans le monde lui permettront de réaliser et de diffuser ses publications en plusieurs langues.

Mise en débat : la nécessité de circulation des idées et de mise en débat passe en premier lieu par l’identification des acteurs et des penseurs qui cohabitent sur chacune des thématiques abordées par l’Institut. L’IRG développe ainsi une activité de prospection des lieux de réflexions et des personnes ressources, au travers notamment d’un annuaire mis en ligne sur le site.

L’Institut entend également organiser la mise en débat plus directe de ces différents penseurs et acteurs, en coordonnant ou en soutenant des rencontres internationales (offre de documents, de contacts, de méthodes, etc.). Les premières rencontres de l’IRG seront ainsi organisées en principe au cours de l’année 2006 avec la Ford Foundation et l’Alliance pour la refondation de la gouvernance en Afrique.■

L'ÉQUIPE DE L'IRG

LE BUREAU ASSOCIATIF DE L'IRG

Pascal Delisle

PRÉSIDENT DE L'IRG

Pascal Delisle est économiste de formation (doctorat de Paris-I et agrégation de Sciences sociales à l'ENS Cachan), et diplômé de Sciences Po. Il concentre son enseignement et sa recherche sur les questions économiques européennes d'une part, sur les problématiques européennes et globales de politique environnementale d'autre part. Pascal Delisle a pris la direction du centre américain de Sciences Po en 2003.

Ousmane Sy

VICE-PRÉSIDENT

Ousmane Sy (1949) est docteur en développement économique et social. De 1987 à 1993 il est chargé de programme du PNUD au Mali. De 1993 à 2000,

il pilote la « Mission de décentralisation et des réformes institutionnelles » chargée de conduire ce processus voulu par le nouveau pouvoir démocratique. En 2000, il entre au gouvernement comme ministre de l'Administration territoriale et des Collectivités locales. Il crée son propre centre d'expertise et de conseil, le Centre d'expertises politiques et institutionnelles en Afrique (CEPIA).

Larbi Bouguerra

SECRÉTAIRE

Larbi Bouguerra est professeur associé à l'université internationale francophone d'Alexandrie au département de la gestion de l'environnement, expert auprès de l'OMS (produits toxiques et pesticides), ancien professeur à la faculté des Sciences de Tunis. Ses activités d'enseignant et de chercheur portent

notamment sur la chimie de l'environnement. Il a mené une réflexion sur le rôle de la science dans les pays du Sud. Parmi ses ouvrages les plus récents : *Les batailles de l'eau* (Éditions Charles Léopold Mayer, 2003), *La consommation assassine* (Éditions Charles Léopold Mayer, 2005).

Albert Chen Lichuan

Albert Chen Lichuan a été maître de conférences en littérature française à l'université de Pékin. Il a poursuivi ses recherches à l'École des hautes études en sciences sociales de Paris. Après six ans de service dans l'éducation nationale en tant que lecteur de chinois à l'Institut national des langues et civilisations orientales de Paris, il s'est engagé dans le journalisme. Actuellement il est chroniqueur et rédacteur de la revue *Dialogue Transculturel* (Chine), animateur de l'Association culturemedia et du pôle de travail sur la gouvernance en Chine.

Bérengère Quincy

TRÉSORIÈRE

Ancienne élève de l'École nationale d'administration. B. Quincy entre au ministère des Affaires étrangères (MAE) en 1978. Son parcours au sein du MAE l'amène à aborder des thématiques aussi diverses que la construction européenne, l'environnement la sécurité (directrice des affaires stratégiques et internationales au Secrétariat général de la Défense nationale, 1996-1998), l'ONU (ambassadrice, représentante permanente de la France à Vienne auprès de l'Office des Nations unies et de l'AIEA, l'OTICE, et l'ONUDI -1998-2001).

L'ÉQUIPE EXÉCUTIVE DE L'IRG

Michel Sauquet

DIRECTEUR

Michel Sauquet est diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris et docteur en économie appliquée de Paris-Dauphine. Il a passé l'essentiel de sa carrière professionnelle, depuis le début des années 1970, dans les domaines de la coopération internationale, de l'interculturel et de la communication pour le développement, notamment en Afrique et en Amérique latine pour le compte de diverses ONG ou organisations internationales et de la Fondation Charles Léopold Mayer. Vice-Président des éditions Charles Léopold Mayer et de l'Alliance des

éditeurs indépendants, il est actuellement enseignant à Sciences Po et auteur de divers ouvrages.

Martin Vielajus

DIRECTEUR ADJOINT

Martin Vielajus est diplômé du Master de Carrières internationales de l'Institut d'études politiques de Paris. Il assure jusqu'en octobre 2006, une fonction parallèle de chargé de mission au sein de la direction pédagogique de l'IEP. Son champ d'étude porte principalement sur les formes et modes d'action de la société civile, ainsi que sur les perceptions des critères de gouvernance dans les politiques de coopération. L'approche interculturelle de l'IRG fait suite, par ailleurs, à ses expériences au sein de l'UNESCO et de diverses institutions culturelles.

Hélène Nieul

CHARGÉE DE MISSION

Hélène Nieul est diplômée de l'Institut d'études politiques de Paris, et du Master de recherche de sciences politiques des relations internationales de

l'université Paris-I-Panthéon-Sorbonne. Au cours de ses études, elle s'est plus particulièrement intéressée à la prise de parole et à l'influence des ONG sur la scène internationale.

Vincent Guimard

CHARGÉ DE MISSION

Diplômé du Master Carrières internationales de l'Institut d'études politiques de Paris, il prépare actuellement une thèse de sciences politiques à l'université Paris-I Panthéon-Sorbonne. Ses recherches portent sur les évolutions de l'architecture de sécurité et l'émergence de nouveaux acteurs sécuritaires (sociétés militaires privées et collectivités territoriales notamment) dans les pays occidentaux depuis la fin de la guerre froide.

LA REVUE « SCIENCE ET TECHNOLOGIE EN CHINE »

La revue *Science et technologie en Chine* (*Science and Technology in China*, www.sinoscitech.cn) est lancée en juin 2004 sous la tutelle du ministère chinois des Sciences et de la Technologie. C'est une publication mensuelle qui a pour mission d'informer le public averti de l'évolution scientifique et technologique de notre temps, de créer un espace d'échanges interdisciplinaires afin d'encourager les jeunes talents de mener sur la base des vérités acquises une recherche libre. Elle traite des thèmes aussi variés que complexes, de la politique de recherche scientifique et technologique à l'enseignement supérieur en passant par l'impact de l'Internet, du génome ou encore des nanotechnologies sur nos sociétés. Le rédacteur en chef est Chen Yueguang, fondateur de la revue. Le comité scientifique est composé des personnalités du monde scientifique, comme les professeurs Yang Chen Ning, prix Nobel de physique en 1957 et Yang Huanming, généticien de renom, ainsi que des recteurs d'universités de prestige, comme l'université de Pékin, l'université de Qinghua et l'université de Hongkong. Le lectorat ciblé touche essentiellement des chercheurs universitaires ou académiques, des étudiants en science et en technologie, des chefs d'entreprises, des journalistes et critiques de la vulgarisation scientifique. Science et technologie en Chine organise régulièrement des forums thématiques dont le 1^{er} forum gouvernance de Pékin en juin 2005, intitulé « La gouvernance face à l'évolution des sciences et de la technologie » (co-organisateur : Fondation Charles Léopold Mayer – FPH). Les numéros de juin et juillet 2005, consacrés au thème de la gouvernance en lien avec le forum, a valorisé une partie des textes de traduction et l'ensemble des interventions en conférence. Un site web www.governance.cn a été créé à l'issue du forum avec le soutien de la FPH, ayant pour vocation de constituer une plate-forme de réflexion, de questionnement et de débat sur la gouvernance autour de quatre axes thématiques : échelles de la gouvernance, recherche sur la gouvernance, études de cas et chronologie. ■



ACHEVÉ D'IMPRIMÉ