



# CHRONIQUES DE LA GOUVERNANCE

# 2008



Les *Chroniques de la Gouvernance* 2008 ont été dirigées par Wojtek Kalinowski, responsable des publications de l'IRG, et réalisées en partenariat avec la revue chinoise *Kejizhongguo* (Sciences et Technologie en Chine), le *Courrier International* et le groupe *Alternatives Économiques*. La section « 2007/2008 vues par... » ainsi que les contributions chinoises ont été pilotées par Chen Yueguang, vice-président de la Fondation pour le développement de la jeunesse chinoise, avec le concours de Chen Lichuan, administrateur de l'IRG.

---

© Éditions Charles Léopold Mayer /  
Institut de recherche et débat sur la gouvernance 2008  
Dépôt légal, 2<sup>e</sup> trimestre 2008  
ISBN : 978-2-84377-145-3  
ISSN : 1957-2883

Graphisme | Nicolas Pruvost  
Mise en page | Françoise Maurel

Éditions Charles Léopold Mayer  
38, rue Saint-Sabin  
75011, Paris

Préface de Michel Sauquet	6
---------------------------	---

## 2007/2008 vues par...

Le capitalisme financier exige des réponses mondiales, par <b>MICHEL ROCARD</b>	11
La gouvernance mondiale au défi du réchauffement climatique, par <b>WANG JISI</b>	19
L'Afrique doit apprendre à mieux gérer ses conflits. Entretien avec <b>OUSMANE SY</b>	27

## Démocratie, citoyenneté et participation

<b>Participation, entre idéal et réalité</b>	<b>31</b>
L'observation électorale, une forme de participation particulière, par <b>CLAIRE LAUNAY</b>	33
Vous avez dit démocratie participative ? ( <b>PAUL SKIDMORE</b> - <i>Prospect</i> )	34
Équateur : une Assemblée contre une autre, par <b>JULIO ECHEVERRÍA</b>	40
Ukraine : Où est passée la société civile ? par <b>ANNIE DAUBENTON</b>	42
Chine : L'autonomie locale, une réforme en cours, par <b>WANG JIARANG</b>	45
<b>Quel avenir pour l'altermondialisme ?</b>	<b>47</b>
Altermondialisme, un mouvement en mutation, par <b>GEOFFREY PLEYERS</b>	49
Mexique : les « rencontres zapatistes avec les peuples du monde » ( <b>G. PLEYERS</b> )	50
Allemagne : Le « contre sommet » de Heiligendamm ( <b>G. PLEYERS</b> )	54
<b>Le lobbying, fléau ou mutation de la démocratie ?</b>	<b>65</b>
L'« affaire Kallas ». Peut-on réguler les lobbyistes ? par <b>FLORENCE AUTRET</b>	67
L'histoire du lobbying en Europe ( <b>F. AUTRET</b> )	68
États-Unis, la démocratie des lobbies, par <b>FRANÇOIS VERGNIOLE DE CHANTAL</b>	83
Le réchauffement n'existe pas, du moins certains le croient : comment travaille le lobby des sceptiques ( <b>SHARON BEGLEY</b> - <i>Newsweek</i> )	84

## Articuler les échelles de gouvernance

<b>Les territoires entre solidarité et concurrence</b>	<b>91</b>
Compétition internationale et intégration sub-nationale, par <b>LAURENT DAVEZIES</b> ( <i>Économie Politique</i> )	93
Chine : Les inégalités territoriales et les travailleurs migrants, par <b>XIE YANG</b>	94
Espagne : l'État, les régions et la solidarité territoriale, par <b>ÓSCAR DEL ÁLAMO PONS</b> et <b>MARC BOU I NOVENSÀ</b>	101
<b>La justice internationale face aux situations locales</b>	<b>109</b>
Justice mondiale, tribunaux locaux. Entretien avec <b>MICHAEL TH. JOHNSON</b>	111
Zagreb se braque contre le tribunal de La Haye ( <b>KIKA CUROVIC</b> - <i>Courrier International</i> )	112
Écouter la demande de justice, par <b>RICHARD PÉTRIS</b>	115
Quand la justice entrave la paix ( <b>SANDRINE TOLOTTI</b> - <i>Alternatives Internationales</i> )	118

## La coproduction du bien public

<b>Les services publics et la société civile</b>	<b>131</b>
L'histoire d'une coopérative médicale chinoise, par <b>YANG TUAN</b>	133
Quand les ONG analysent la qualité de l'éducation scolaire. Entretien avec <b>MARTIN PÉRICARD</b> et <b>NGUYEN VAN PHU</b>	134
Évaluer les services publics, le rôle de la société civile, par <b>PIERRE BAUBY</b>	141
Un label pour rien. Comment l'État doit évaluer les associations, par <b>JULIEN ADDA</b>	142
<b>Mondialisation et droits sociaux</b>	<b>149</b>
La mondialisation peut-elle être social-démocrate ? Entretien avec <b>DAVID HELD</b>	151
L'intelligence du « droit mou ». Les accords-cadres, un élément de réponse à la mondialisation, par <b>ANTOINE DE RAVIGNAN</b>	152
L'ONU peut-elle réguler les multinationales ? par <b>THIERRY BRUGVIN</b>	161
Les conditions de travail en Chine, par <b>PEI BIN</b>	164

## Légitimité et enracinement du pouvoir

---

<b>Les religions au service du pouvoir</b>	171
Églises évangéliques, l'offensive politique, par <b>BARBARA SERRANO</b>	173
Malaisie : Le retour de l'islam puritain, par <b>WOJTEK KALINOWSKI</b>	174
Benoît XVI et les nouveaux mouvements catholiques, par <b>MASSIMO FAGGIOLI</b>	181
Quand le pouvoir définit l'identité de « l'homme russe », par <b>AGNIESZKA MONIAK-AZZOPARDI</b>	182

## Penser l'économie sous l'angle de la gouvernance

---

<b>Faut-il craindre le retour du protectionnisme ?</b>	189
Du « petit protectionnisme » à la remise en cause du libéralisme, par <b>CHRISTIAN CHAVAGNEUX</b>	191
Nationalisme économique : la paille et la poutre, par <b>NICOLAS VÉRON</b>	192
Les fonds souverains et le nouvel ordre mondial des finances, par <b>AUORE LALUCQ</b>	199

<b>Quelle fiscalité pour quelle démocratie ?</b>	207
Relégitimer l'impôt ! Entretien avec <b>PIERRE ROSANVALLON</b> ( <i>Regards croisés sur l'économie</i> )	209
La menace des délocalisations fiscales ( <b>ALEXIS CANUET</b> - <i>Alternatives Économiques</i> )	210
La réforme fiscale de 2007 : plus conservatrice que libérale, par <b>GILLES RAVEAUD</b>	218
Pourquoi les femmes doivent payer moins d'impôts ( <b>ALBERTO ALESINA</b> et <b>ANDREA ICHINO</b> - <i>Financial Times</i> )	222

---

<b>Institut de recherche et débat sur la gouvernance</b>	227
--	-----

<b>Prix de la Diplomatie non gouvernementale 2008</b>	235
Les stratégies transnationales des mouvements sociaux : le cas des mouvements autochtones au Guatemala, par <b>MÉLANIE CONNELLY</b>	

# PRÉFACE

6

PAR MICHEL SAUQUET,  
DIRECTEUR DE L'IRG

**D**e la crise des *subprimes* aux émeutes de la faim, des niveaux record du prix du baril aux nouvelles tensions mondiales dans le champ diplomatique, c'est peu dire que l'année 2008 s'est ouverte sous le signe de crises majeures. Beaucoup d'observateurs diront qu'elles étaient prévisibles, mais la surprise et le désarroi en frappent beaucoup d'autres. Face à ces crises, les exigences de « re » abondent : re-visiter les systèmes économiques et politiques dominants, re-légitimer les pouvoirs, retrouver les chemins de la régulation... Cette nouvelle édition des *Chroniques de la Gouvernance* se fait largement l'écho de telles aspirations.

*Les Chroniques* occupent une place à part dans le dispositif de publications de l'IRG. Au croisement du style scientifique et de celui des revues généralistes, elles sont porteuses d'une double ambition.

La première est de proposer un regard original sur les évolutions, voire les ruptures, dans les pratiques et dans la pensée en matière de gouvernance, à partir des événements politiques, économiques et sociaux de l'année. Les *Chroniques* veulent jeter des ponts entre les faits d'actualité et ce qu'ils signifient en termes de signaux, encore faibles ou déjà forts, de l'apparition de nouvelles idées et de nouveaux acteurs. Plus encore : en lisant dans ce numéro Geoffrey Pleyers évoquer le devenir de l'altermondialisme, on se rend compte que les mutations les acteurs de la gouvernance peuvent correspondre précisément à ce qui n'est pas ou plus guère placé – au moins en France – sous les feux de l'actualité. Et comme il s'agit ici moins de dénoncer ou d'applaudir que de comprendre, la place des chercheurs est particulièrement importante parmi les auteurs que l'on croiera ici, aux côtés de personnalités politiques, de journalistes et de représentants de la société civile.

La deuxième ambition est celle de donner à voir la diversité des éléments constitutifs de la réflexion sur la gouvernance. L'IRG, espace ouvert de débat interculturel et interdisciplinaire, est particulièrement sensible à cette diversité.

Depuis sa création, l'Institut a orienté ses activités de recherche, d'organisation de rencontres, de collaborations universitaires sur une série de processus essentiels de la gouvernance, dont les *Chroniques* se font l'écho, sans prétendre nullement en rendre compte de manière exhaustive.

1 | L'IRG a notamment organisé en 2007 deux séminaires, l'un à Paris avec la Fondation Ford sur l'intervention de la société civile dans la réforme des politiques publiques globales, l'autre à Pékin, avec la Fondation pour le développement de la jeunesse chinoise et la Fondation Charles Léopold Mayer, sur la gouvernance des ONG et leur rôle dans la coproduction des services publics.

2 | Autour, par exemple, de la rencontre internationale organisée en 2007 à Bamako sur le thème « entre tradition et modernité, quelle gouvernance pour l'Afrique », et des rencontres qui vont suivre en Afrique australe et en Amérique andine.

3 | Initiative internationale pour repenser l'économie (IRE), initiée par la Fondation Charles Léopold Mayer.

Les processus de participation au pouvoir, par exemple, sont abordés ici par certains contributeurs sous l'angle particulier des expériences d'observation électorale ou de démocratie participative, tandis que d'autres auteurs s'interrogent sur le sens de la montée du lobbying. Les processus d'articulation des échelles de gouvernance sont analysés quant à eux à partir du statut des territoires, ou du rapport entre justice pénale internationale et échelons locaux de juridiction. Sur les processus de coproduction du bien public, on ne s'étonnera pas de voir la place réservée au rôle de la société civile lorsque l'on sait l'investissement de l'IRG dans ce domaine, notamment à travers une série de rencontres internationales<sup>1</sup> et à travers sa participation au lancement d'un prix universitaire « Diplomatie non gouvernementale » dont la lauréate Mélanie Conelly compte ici parmi nos auteurs. Quant aux processus liés à la légitimité et à l'enracinement des pouvoirs, autre champ de forte implication de l'Institut<sup>2</sup>, ils sont évoqués dans ce numéro à partir du cas spécifique des relations entre religion et pouvoir.

Enfin l'on notera, avec la réflexion sur les mouvements de retour au protectionnisme et avec celle du devenir de la fiscalité, la prise en compte croissante, par l'IRG, des questions économiques et financières, qui correspondent au développement d'un de ses nouveaux programmes lié aux efforts de tous ceux qui cherchent à repenser l'économie sous l'angle de la gouvernance<sup>3</sup>. On notera aussi le souci de prendre la mesure des dérèglements majeurs d'un capitalisme mondial débridé dont Michel Rocard dit, dans les premières pages de cette édition, à quel point il est urgent de le réguler et de le stabiliser.

Pour sortir de la dynamique inquiétante du « jeu d'échecs » mentionnée ici par le politologue chinois Wang Jisi, il est important de saisir à quel point tous ces phénomènes sont liés entre eux, et combien une démarche de compréhension parcellaire et purement disciplinaire, mènerait à une impasse. Se placer sous l'angle de la gouvernance, ce n'est pas imposer des solutions inédites, c'est avant tout, pour l'IRG, poser des questions, notamment pour éclairer la diversité des ingrédients du « comment décider », et tenter de définir les enjeux communs aux différentes dynamiques de pouvoir.

**MICHEL SAUQUET, DIRECTEUR DE L'IRG**

# 2007 / 2008 VUES PAR...

MICHEL ROCARD  
WANG JISI  
OUSMANE SY



# LE CAPITALISME FINANCIER

## EXIGE DES RÉPONSES MONDIALES

La volatilité croissante des marchés financiers risque de provoquer une crise économique généralisée, constate Michel Rocard. Si nous voulons éviter le pire, nous devons mettre un terme à l'omnipotence de l'actionnaire et des analystes financiers, et défendre l'économie réelle contre leurs exigences de rendement de plus en plus déraisonnables. Face à la puissance mondiale de l'actionnaire, des réponses nouvelles sont nécessaires.

2007/2008 VUES PAR... MICHEL ROCARD



**Ancien Premier ministre français** (1988-1991), depuis 1994 député au Parlement européen. Derniers ouvrages parus : *Si la gauche savait* (Robert Laffont, 2005) et *Peut-on réformer la France ?* (Autrement, 2006).

**N**ous sommes en mars 2008, les banques centrales guettent les signes d'une dépression mondiale, la crise des prêts hypothécaires américains continue d'agiter les marchés financiers, la presse se demande comment un seul trader a pu mettre en danger une des plus grandes banques françaises. L'état de notre système économique mondial me paraît profondément inquiétant, et les réponses parfaitement insuffisantes. Une crise à l'échelle de la planète se dessine à l'horizon, mais les organisations internationales censées réguler la mondialisation brillent par leur absence ; elles livrent des rapports sur l'état du monde mais ne prennent aucune initiative sérieuse pour le changer.

Et pourtant, l'heure est aux initiatives courageuses, capables de maîtriser la main invisible des marchés financiers. Le système économique mondial est dénoncé de toutes parts ; les critiques ne se limitent plus aux voix radicales, celles qui ont toujours critiqué le capitalisme, elles viennent du cœur même du champ économique. Pour s'en convaincre, il suffit de se référer à des économistes comme Patrick Artus : le ton est déjà donné dans le titre de son livre *Le capitalisme est en train de s'autodétruire*<sup>1</sup>. Ou bien

<sup>1</sup> La Découverte, 2005.

ouvrons un ouvrage récent de l'américain Joseph Stiglitz, prix Nobel d'économie, *Quand le capitalisme perd la tête*<sup>2</sup>. Si les économistes parlent ainsi, que dire des millions de citoyens qui se sentent menacés par l'instabilité croissante dans laquelle nous vivons ?

Parfois, j'ai l'impression que nos dirigeants ne se rendent pas complètement compte de l'étendue des risques qui planent sur l'économie mondiale. Est-ce parce qu'ils appartiennent à une génération qui a vécu la crise de l'ordre économique bâti dans les décennies d'après-guerre, mais qui ne se souvient plus des crises financières antérieures, crises que cet ordre-là était parvenu à résoudre ? Tout le monde s'accorde à dire que notre système économique est très différent de ce qu'il était à l'époque des trente glorieuses. Mais avons-nous compris toutes les implications de sa transformation, en avons-nous saisi tous les risques ? Et comment en sommes-nous arrivés là ?

### UNE ÉCONOMIE MONDIALE EN DÉSÉQUILIBRE

En cherchant les causes de l'instabilité actuelle de l'économie mondiale, on revient inéluctablement au rôle des États-Unis. Je pense évidemment à la triple dette américaine – celle des ménages, celle des entreprises et celle de l'État – qui vient de dépasser 39 000 milliards de dollars. Elle commence son envolée sous Reagan, dans les années 1980, et ne cesse d'augmenter depuis, avec quelques années de stabilité sous Clinton. Aujourd'hui, elle a atteint un niveau record de 230 % du produit national ; à titre comparatif, lors de la grande dépression de 1929, la dette américaine s'élevait à environ 130 %.

L'envolée de la dette américaine coïncide dans le temps – mais est-ce une simple coïncidence ? ou bien les États-Unis en avaient-ils besoin pour financer leur dette ? – avec la libéralisation des marchés et l'internationalisation des flux financiers. Ce mouvement mondial a provoqué un déséquilibre permanent au sein du système économique : depuis 1980, la sphère financière y occupe une place toujours plus centrale, au détriment du système de production, des entreprises et des salariés qui créent des biens et des services. Ce déséquilibre de pouvoir entre le pouvoir financier et l'économie réelle est terrible, et porte en lui le germe d'une crise économique généralisée. Les liquidités qui circulent d'un bout du monde à l'autre dans l'espace d'une seconde ont atteint des volumes inédits dans l'histoire du capitalisme. Mais elles ne visent pas, ou en tout cas pas suffisamment souvent, à soutenir des investissements à long terme, et ne permettent donc pas aux sociétés de se développer. Tous les banquiers vous le diront : les politiques économiques n'ont pas de prise sur la façon dont ces liquidités sont utilisées dans l'économie mondiale. Ces déci-

sions-là appartiennent aux investisseurs institutionnels, dont chacun promet un rendement plus élevé que ses concurrents. Poussés par cette compétition aussi mortifère que vaine, les investisseurs tendent à préférer des projets spéculatifs et des gains à court terme.

Un deuxième déséquilibre concerne la répartition du produit national brut (PIB) à l'intérieur de nos sociétés. Dans le monde industrialisé, la part des salaires (y compris les charges sociales) est passée en moyenne de 71 % du PIB en 1981 à 60 %

en 2005, tandis que les rémunérations tirées directement du marché (bénéfices, honoraires, dividendes) ont augmenté. En valeur absolue, dans le cas de la France, il s'agit de 130 milliards d'euros qui sont utilisés autrement qu'il y a 25 ans : si ces sommes étaient versées en salaires, les charges sociales auraient alimenté les caisses de la Sécurité sociale et renforcé ainsi notre État-providence. Les salaires au sens strict auraient augmenté le pouvoir d'achat des millions de travailleurs, et par là même stimulé la consommation et la croissance. Affectés à la consommation, ces 130 milliards auraient donné un point de plus de croissance chaque année. Et nous aurions eu un demi-million d'emplois de plus en France.

Le troisième déséquilibre concerne la sphère financière elle-même. Plus elle s'internationalise, plus elle exporte ses propres crises. Rappelons que dans les décennies d'après-guerre, entre 1945 et le début des années 1970, nous avons certes connu des faillites financières nationales, mais pas de crises financières à l'échelle mondiale. C'est là un des grands succès du capitalisme régulé créé après la Seconde Guerre mondiale. Quel contraste avec les crises régionales et mondiales qui jalonnent l'histoire économique plus récente : l'Amérique latine dans les années 1980, les pays asiatiques dans les années 1990, la crise du système monétaire européen en 1992, l'éclatement de la bulle de la « nouvelle » économie en 2000... À chaque fois, des centaines de milliards de dollars ont disparu lorsque les valeurs boursières se sont effondrées. C'est cette volatilité, cette fragilité qui fait penser à la grande crise de 1929.

**La dette américaine a atteint un niveau record de 230 % du produit national.**

## LEÇONS D'HISTOIRE

Les deux situations ne sont certes pas identiques : le nombre de transactions quotidiennes a tellement augmenté que les crises financières s'en trouvent pour ainsi dire « diluées », les chocs sont amortis par le grand nombre d'acteurs qui opèrent simultanément sur le marché. Toujours est-il qu'elles se ressemblent étrangement. Dans les deux cas, il s'agit d'une mondialisation dérégulée, où les acteurs financiers sont les seuls

à dicter les règles, où les États paraissent impuissants et les organisations internationales absentes. Les banques centrales semblent aujourd'hui désorientées, prises comme elles sont entre deux objectifs contradictoires : d'un côté, elles s'inquiètent à juste titre du ralentissement économique – nous avons vu la Fed américaine et la Banque d'Angleterre baisser leur taux d'intérêt en décembre et janvier derniers ; de l'autre, elles doivent compter avec le retour de l'inflation, ce qui les oblige à relever leur taux d'intérêt ou au moins à renoncer à le baisser.

Si le secours ne vient pas des banques centrales, d'où viendra-t-il ? Faut-il attendre une autre politique américaine pour agir ? Pouvons-nous espérer un retournement de la tendance ? La dette américaine sera-t-elle remboursée un jour ? À mon avis, non. Les États-Unis pourront-ils la supporter, comme ils l'ont fait jusqu'ici ? On a pu le penser par le passé, lorsque des taux d'intérêt bas permettaient d'honorer les anciennes dettes par des nouveaux emprunts. Avec le prix du pétrole qui a franchi la barre des 100 dollars le baril et l'envolée des prix des produits alimentaires, cette possibilité disparaît sous nos yeux. Alors, que faire ?

## Le déséquilibre entre le système financier et l'économie réelle porte le germe d'une crise généralisée.

Tout d'abord, il faut se rappeler comment le capitalisme d'après-guerre avait su créer et maintenir une croissance stable, et essayer d'en tirer la leçon. Entre 1945 et 1975, l'économie occidentale progressait au rythme de 5 % par an, sans crises financières et avec un chômage quasiment nul (2 % de la population active, c'est à peu près le chômage frictionnel dû à la mobilité professionnelle). Cette croissance-là reposait sur une série de mécanismes bien connus ; je me limiterai ici à en retenir trois qui me paraissent essentiels.

Le premier mécanisme, c'est l'invention des assurances sociales, la colonne vertébrale de l'État-providence : assurance chômage, assurance santé, assurance vieillesse. Obligatoires et couvrant en principe tous les citoyens, ces assurances sociales sécurisent les individus, mutualisent les risques et stabilisent les cycles économiques en empêchant la demande de tomber trop bas en période de récession. Ces trois fonctions se sont révélées cruciales pour la réussite du modèle d'après-guerre. Il faut s'en souvenir, car les assurances sociales vivent aujourd'hui sous constante pression, et la tentation est grande de laisser les individus seuls face aux risques sociaux.

Deuxième mécanisme : la politique keynésienne et son idée de politique publique contra-cyclique. L'idée de Keynes était aussi simple que géniale : utiliser la politique monétaire et budgétaire pour accélérer ou décélérer les changements de conjoncture venant de l'extérieur, du mar-

ché mondial. Elle s'est avérée extrêmement efficace pendant plus de trente ans. Il est vrai qu'elle a perdu une partie de sa légitimité à cause de l'usage abusif que certains hommes politiques en ont fait : lorsque la conjoncture repart à la hausse, la tentation est grande de distribuer les revenus supplémentaires au lieu de rembourser la dette. C'était le cas de la France à la fin des années 1990, par exemple. Mais la critique de ces défaillances est allée beaucoup trop loin, de sorte qu'on veut décrédibiliser l'idée même d'une politique budgétaire contra-cyclique. Heureusement les praticiens s'avèrent sur ce point plus sages que les économistes libéraux : les études empiriques montrent que la plupart des gouvernements européens, quelles que soient leur couleur politique, continuent de pratiquer la politique contre-cyclique en temps de récession. Toujours est-il que cette politique vit sous constante pression.

**Plus la finance  
s'internationalise, plus elle  
exporte ses propres crises.**

Le troisième mécanisme repose sur l'idée que le salarié est en même temps un consommateur, et que son salaire soutient la croissance. Je cite souvent la phrase célèbre de Henry Ford : « Je paie mes ouvriers pour qu'ils m'achètent mes voitures. » C'est cette politique de hauts salaires et de fidélisation des salariés qualifiés qui a permis à l'économie américaine de rebondir après la crise de 1929. Et l'idée de stimuler la croissance par la demande s'est imposée partout dans le monde occidental dans l'après-guerre. Mais nous savons tous qu'elle est aujourd'hui mise en cause.

## LE RETOUR DE L'ACTIONNAIRE

En un mot, le monde d'après-guerre avait reconnu le besoin de sécuriser les travailleurs, de stabiliser les cycles économiques à travers le temps et de créer un juste partage des bénéfices entre le capital et le travail. Mais si ces mécanismes fonctionnaient si bien pendant plusieurs décennies, pourquoi n'ont-ils pas permis de résister aux changements plus récents ? En réalité, il y avait un oublié dans le modèle économique d'après-guerre : l'actionnaire. C'est lui qui revient sur le devant de la scène à partir des années 1980. Avec l'apparition des fonds de pension, puis des fonds d'investissement et des fonds d'arbitrage, l'actionnaire s'est organisé et a commencé à exiger un retour sur investissement toujours plus élevé. Et avec la suppression des obstacles à la circulation des capitaux, les rapports de force ont changé en sa faveur.

Derrière l'actionnaire, nous découvrons l'intermédiaire, l'analyste financier qui dit agir en son nom, mais qui peut facilement – Jérôme

Kerviel est là pour le prouver – précipiter tout le monde dans la chute, y compris l'actionnaire. Les fonds d'investissement – qui sont moins importants mais plus agressifs que les fonds de retraites – et les fonds spéculatifs – les fameux *hedge funds* – accentuent encore cette tendance. Pour garantir une rémunération élevée, ces acteurs n'hésitent pas à démanteler leur proie et à vendre par appartements. Ces fonds sont présents désormais dans toutes les entreprises du monde occidental de plus de 2 000 salariés. Les premiers à être visés par ces pressions ont été les P-DG, qui se voient vite pénalisés s'ils ne distribuent pas assez de dividendes.

Derrière la volatilité croissante des marchés, on découvre ainsi celle de l'actionnaire et de son « conseiller du prince » de notre époque, l'analyste financier. Dans une entreprise américaine cotée en Bourse, la moitié des actions en moyenne change de propriétaire en l'espace d'un an. C'est ce fait fondamental qui pousse à la recherche d'une plus-value instantanée, à la spéculation effrénée et à une créativité sans borne dans l'invention de nouveaux instruments financiers qui rendent les marchés financiers toujours plus opaques. En Europe, le modèle économique a longtemps reposé sur des relations stables entre l'entreprise et les investisseurs. Mais chez nous aussi, le « capitalisme rhénan » commence à céder la place au court terme.

Ce nouveau rapport de force s'est traduit par l'externalisation de toutes les fonctions – entretien, maintenance, services sociaux internes –, dont les salaires étaient indexés sur ceux des personnels qualifiés. Tous ces gens-là ont été chassés et recasés dans des PME désyndicalisées, soumises à des contraintes salariales énormes parce que les fabricants, les donneurs d'ordre peuvent changer de sous-traitants sans préavis. Cette pression croissante permet de comprendre pourquoi les salaires ont cessé de progresser et ont même décliné en valeur absolue.

La précarisation du marché du travail (qui représente environ 15 % des salariés français aujourd'hui) découle directement de ce mouvement. Et nous savons tous ce qu'elle apporte : des temps partiels subis, un gel ou un recul des salaires, l'apparition de travailleurs pauvres et de vrais pauvres sans travail. Avec le retour d'une pauvreté de masse – le nombre de personnes vivant au-dessous du seuil de pauvreté est évalué à 10 millions en Grande-Bretagne et entre 5 et 6 millions en France – la part des salaires dans le PIB a évidemment reculé par rapport aux profits qui sont réinvestis de manière spéculative.

**La part des salaires dans le PIB a nettement reculé par rapport aux profits qui sont réinvestis de manière spéculative.**

## COMMENT CHANGER LA DONNE

Les rapports de force au sein de la sphère économique ont radicalement changé au cours de ces derniers trente ans. Il ne s'agit donc pas de dire qu'il suffit d'appliquer telles quelles les recettes qui avaient prouvé leur efficacité à l'époque des trente glorieuses. Face à la puissance mondiale de l'actionnaire, des réponses nouvelles, mondiales elles aussi, sont nécessaires. Il faut réformer les institutions créées il y a plus d'un demi-siècle à Bretton-Woods. À l'état actuel, le Fonds monétaire international n'est pas opérationnel car il n'a pas les moyens de contrer ces nouvelles crises. Mais c'est l'endroit central pour émettre un diagnostic et faire des propositions.

Il faut aussi réguler les OPA au niveau européen, pour prévenir la précarisation des salariés des groupes rachetés de cette façon. De même, les accords sur le droit social passés dans le cadre de l'Organisation internationale du travail (OIT) doivent être respectés par les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui font du libre-échange une religion. Aujourd'hui, nous sommes dans une situation paradoxale où les États peuvent ignorer leurs propres accords à l'OIT lorsqu'ils négocient à l'OMC.

De son côté, la société civile doit maintenir la pression et dénoncer les pratiques immorales voire illégales du capitalisme dans sa forme mondialisée et financiarisée. Prenons l'exemple des paradis fiscaux, tant critiqués par l'opinion publique chaque fois qu'éclate un scandale du type de celui qui vient de secouer l'Allemagne. Or les paradis fiscaux ne sont pas un phénomène marginal, ils sont au cœur de la mondialisation financière. Le jour où nous arriverons à les limiter voire à les supprimer, nous aurons changé radicalement les rapports de force. Plus largement, le goût de la spéculation pousse la classe des possédants à des pratiques qui vont de l'immoral jusqu'à la fraude, et qui doivent être dénoncées sans relâche : revenus des grands patrons, délits sur les stock-options, délits d'initié...

Il faut aussi renforcer le rôle des syndicats, à l'échelle nationale et internationale. Ce n'est pas un hasard si les pays où le syndicalisme résiste le mieux, comme les pays scandinaves, ont su mieux protéger les travailleurs de la précarisation, alors que les effets de la mondialisation financière y sont aussi présents qu'ailleurs. Là où les syndicats sont forts et couvrent une grande partie du marché du travail – et non seulement le secteur public et les grandes entreprises, comme c'est le cas en France – ils contribuent à maintenir une solidarité sociale. Mais face au capita-

**Derrière la volatilité  
des marchés, on découvre  
l'actionnaire et son  
« conseiller du prince »,  
l'analyste financier.**

lisme financier mondial, les syndicats ont surtout besoin de stratégies transnationales, pour reconstruire la solidarité des travailleurs le long des nouvelles chaînes de production. À long terme, c'est la seule réponse efficace à la mobilité du capital. À cet égard, il faut encourager et multiplier l'usage des accords-cadres internationaux<sup>3</sup>, c'est-à-dire des conventions négociées entre des fédérations syndicales internationales et les entreprises multinationales, où ces dernières s'engagent à respecter l'ensemble des normes de base de l'OIT dans toutes ses filiales. Ce n'est qu'un premier pas, mais il va dans le bon sens.

Je crois, enfin, au potentiel de l'économie sociale et à sa vision de ce qu'est une entreprise. Au lieu d'appartenir à des apporteurs extérieurs de capitaux, elle doit être faite de la communauté des hommes et des femmes qui gagnent leur vie en partageant un même projet économique.

Voilà en quelques mots la « feuille de route » pour parvenir à stabiliser le capitalisme, et peut-être aussi pour éviter le pire. Je ne vois pour ma part qu'une seule force capable de le mener à bien à l'échelle mondiale : une sociale-démocratie internationale soutenant les éléments productifs contre les éléments spéculatifs de notre économie.

3 | Ndlr : Voir l'article d'Antoine de Ravignan p. 125.

# LA GOUVERNANCE MONDIALE AU DÉFI DU RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE

**Le réchauffement climatique nous oblige à repenser la notion de sécurité dans les relations internationales, et à mettre les objectifs environnementaux au cœur de la gouvernance mondiale. L'Occident n'y parviendra pas tout seul, car si les pays riches dominent encore les grandes institutions internationales, leur pouvoir décline rapidement au profit des pays émergents.**

2007/2008 VUES PAR... WANG JISI



**Wang Jisi est recteur de l'École d'études internationales** à l'université de Pékin. Ses travaux portent essentiellement sur la théorie des relations internationales et la politique étrangère de la Chine.

**D**epuis le lancement des négociations internationales sur le changement climatique en 1990, le problème du réchauffement de la planète s'est progressivement imposé dans la gouvernance mondiale. Si de nombreuses controverses persistent à propos des causes du réchauffement et des évolutions à venir, de nombreux rapports scientifiques qui font autorité considèrent la responsabilité humaine comme un fait irréfutable. Le GIEC<sup>1</sup> a ainsi publié, en novembre 2007, son quatrième rapport depuis 1990, dans lequel il met en cause la responsabilité humaine dans l'augmentation sans précédent de la densité de méthane et de dioxyde de carbone dans l'air. Les données recueillies par les chercheurs indiquent aussi, avec une fiabilité à plus de 90 %, que l'augmentation de la température moyenne des cinquante dernières années a très probablement pour origine l'augmentation de l'émission de gaz à effet de serre.

Le rapport explique également que dans les cent ans à venir, la température à la surface de la Terre va augmenter de 1,6°C à 6,4°C. Dans les régions de haute latitude de l'hémisphère Nord dont la Chine fait partie. En conséquence, des événements inattendus risquent de survenir, ainsi

<sup>1</sup> Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, fondé en 1998 sous l'égide de l'ONU.

que des phénomènes irréversibles comme la fonte des glaces qui entraînera l'augmentation du niveau de la mer, inondant ou affectant en profondeur les régions côtières. Le GIEC rappelle enfin que ces changements vont avoir des effets néfastes sur la santé (par exemple, les habitants des régions asiatiques risquent de souffrir davantage de dysenterie à cause des inondations et des sécheresses), ce qui va faire augmenter les taux de maladie et de mortalité.

### MOBILISATION INTERNATIONALE

L'opinion internationale prend progressivement conscience de ces faits. Par exemple, en 2005, au Forum économique mondial de Davos, où les dirigeants présents avaient été priés d'indiquer les six problèmes mondiaux qui leur paraissaient les plus urgents, le climat était arrivé en troisième position, derrière la pauvreté et les inégalités créées par la mondialisation. Au Forum de 2007, le changement climatique est arrivé en premier. Et la même année a vu quelques décisions politiques importantes en matière de protection de l'environnement :

> Sous l'impulsion de pays occidentaux, le Conseil de sécurité des Nations unies s'est penché, pour la première fois, sur la question du réchauffement climatique.

> Au sommet du G8 en juin, l'Allemagne a classé les changements climatiques parmi les sujets de la plus haute importance et a proposé que les pays développés mettent en place un programme de réduction d'émission des gaz à effet de serre, et qu'ils se donnent pour objectif de baisser le taux d'émission de 50 % en 2050 (par rapport au niveau de 1990) et de limiter l'augmentation de la température planétaire à 2°C pour les quarante années à venir.

> La décision politique clé de l'année fut prise par l'Union européenne, qui s'est engagée à réduire de 20 % l'émission de gaz à effet de serre d'ici à 2020 (par rapport à son niveau de 1990).

> En septembre, s'est tenue la 15<sup>e</sup> réunion de la CEAP<sup>2</sup> en Australie, lors de laquelle fut adoptée la « Déclaration de Sidney » ; parmi ses points essentiels figurent : la nécessité d'établir un objectif à long terme de réduction d'émission de gaz à effet de serre ; l'obligation de chaque pays membre d'assumer sa responsabilité selon son niveau de développement économique ; la nécessité de diffuser et d'implémenter de nouvelles techniques et sources d'énergie à émission basse ou nulle.

2 | La Coopération économique des pays d'Asie-Pacifique, en anglais Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC).

> En décembre, la conférence sur le changement climatique des Nations unies s'est déroulée sur l'île de Bali en Indonésie. Il en est sorti une « feuille de route » prévoyant une série de mesures pour gérer les conséquences du changement climatique, développer des méthodes de réduction des gaz à effet de serre et utiliser à grande échelle des techniques respectueuses de l'environnement. Les États-Unis, qui avaient refusé de signer le protocole de Kyoto, n'ont accepté les décisions prises que le dernier jour de la conférence.

### LES CONTRADICTIONS DES PAYS RICHES

À mesure que le changement climatique devient l'enjeu central de la gouvernance mondiale, la « partie d'échecs » qui se joue entre les grandes puissances mondiales s'intensifie rapidement. Qu'il s'agisse des États ou des entreprises, la réduction des émissions de gaz à effet de serre aura un coût considérable. Du point de vue des entreprises, elle suppose d'investir dans l'amélioration des techniques et des équipements. Du point de vue des États, elle risque de ralentir le développement économique. Si tous les pays admettent l'ampleur du défi, chacun veut augmenter sa part des ressources naturelles et énergétiques disponibles, tout en limitant les émissions de gaz à effet de serre.

Dans ce jeu, la position de l'administration Bush consiste à dire que les États-Unis veulent réduire leurs émissions de gaz à effet de serre, mais que cet objectif ne doit pas mettre en cause la croissance économique ni le niveau de vie de la population. En réponse aux critiques, l'administration américaine insiste sur le progrès scientifique, estimant que le développement de nouvelles techniques permettra à la fois d'atteindre les objectifs et de subvenir aux besoins énergétiques de la planète. Au motif que cela aurait des répercussions sur leur développement économique et sur les chances des pays en développement, les États-Unis ont ainsi refusé de ratifier le protocole de Kyoto. Cette politique a toujours été critiquée par la communauté internationale ; désormais, il semble que la pression monte aussi à l'intérieur même du pays.

En comparaison, l'Union européenne est en tête du mouvement, qu'il s'agisse de déclarations politiques ou d'actions concrètes. Les pays européens ont dépensé des sommes considérables pour réduire leur propre émission ; le coût du programme visant à atteindre l'objectif de 2020 est estimé à (au moins) 60 milliards d'euros. L'Europe va drastiquement réduire ses importations de pétrole et de gaz naturel et insti-

**Le rapport du GIEC confirme que le réchauffement est l'œuvre de l'action humaine.**

tuer des normes strictes de réduction d'émission dans de nombreuses activités. En même temps, les pays européens exigent des prix exorbitants pour des transferts de technologie dans ce domaine ; les objectifs qu'ils se donnent seront donc difficiles à atteindre pour les pays en voie de développement.

Le Japon a toujours attaché de l'importance à la productivité des ressources énergétiques et à la protection de l'environnement. Le plan japonais prévoit des économies de 30 % en matière de consommation d'énergie d'ici 2020, ainsi qu'une large diffusion des technologies de protection de l'environnement.

### POSITIONS CHINOISES DANS LE DÉBAT

Selon les calculs de certaines organisations occidentales, l'émission de dioxyde de carbone de la Chine aurait dépassé en 2007 celle des États-Unis, faisant du pays le premier émetteur mondial. Dans ce contexte, l'opinion internationale se fait entendre pour exiger que la Chine participe aux plans de réduction d'émission. En Chine, le gouvernement et la société attachent de plus en plus d'importance à la protection de l'environnement, à l'augmentation de la productivité des ressources énergétiques et à la réduction de la consommation d'énergie. Le XVII<sup>e</sup> Congrès du Parti communiste, qui s'est tenu en octobre 2007, a fait un pas de plus dans ce sens en soulignant l'importance du développement durable et en appelant à la construction d'une société soucieuse de l'environnement. En même temps, le gouvernement chinois insiste sur le fait que le principal facteur du réchauffement climatique actuel a été l'émission imprudente de gaz par les pays développés lors de leur industrialisation. De plus, les pays développés possèdent la meilleure technologie qui leur permet

de réduire substantiellement l'émission de gaz à effet de serre. Ils ont donc le devoir de fournir ces techniques et de soutenir financièrement les pays en développement. À l'état actuel, les règles de réduction sont adaptées aux réalités des quelques pays développés, et ne correspondent pas à la situation

de la Chine, ni à celle d'autres pays en voie de développement. Les médias et les chercheurs chinois sont encore plus sévères dans leur critique : certains estiment que les pays occidentaux instrumentalisent l'enjeu climatique pour limiter l'essor économique de la Chine. Cependant, des opinions divergentes se font aussi entendre, estimant que les Chinois doivent aller au-delà de l'idée de bien-être fondée sur la simple accumulation de richesses.

**La perte d'influence de l'Occident nous propulse dans un monde plus incertain.**

## LE DÉCLIN DE L'HÉGÉMONIE OCCIDENTALE ?

L'enjeu environnemental pose ainsi la question des rapports de force dans l'arène internationale. En 2007, les experts et les médias chinois ont beaucoup débattu de la question du déclin des États-Unis et même de l'Occident dans son ensemble. Les pays développés – États-Unis, Canada, Japon, Australie, Nouvelle-Zélande, la grande majorité des pays de l'Union européenne ainsi que quelques pays européens n'ayant pas rejoint l'UE – dirigent encore le monde : ce sont eux qui formulent les règles internationales et imposent leur respect, maîtrisent la majorité des richesses mondiales, possèdent un système de valeurs fondé sur la liberté, la démocratie, l'État de droit, l'économie de marché et occupent une position dominante dans les domaines de la culture, de l'éducation, de l'information et de l'opinion. Il en va de même de l'enjeu environnemental : ici aussi, les pays développés ont l'initiative et dominent les autres. Sans la supériorité occidentale sur la scène internationale, la lutte contre le changement climatique aurait beaucoup plus de mal à s'imposer comme l'enjeu clé de la gouvernance mondiale.

**Le modèle de développement proposé par les pays occidentaux a connu un échec cuisant.**

Pendant, ces dernières années les signes d'un déclin de l'Occident sont apparus au grand jour. Tout d'abord, sa cohésion interne paraît affaiblie. La guerre en Irak a porté atteinte à cette unité et provoqué des querelles au sein même de l'Union européenne. Si elle poursuit son élargissement, l'Union est loin d'afficher un front commun et peine à dessiner une politique étrangère cohérente. Dans ce contexte, la tendance qui mérite l'attention en 2007 concerne l'amélioration des relations entre les États-Unis et l'Europe. Le nouveau président français et le nouveau Premier ministre anglais, Gordon Brown, ainsi que la chancelière allemande Angela Merkel, ont formé ce qu'on appelle « le Triangle de fer », réaffirmant l'importance d'avoir des bonnes relations avec les États-Unis et de défendre les valeurs communes à l'Occident. Comment interpréter cette initiative ? Il s'agit peut-être d'une réponse au défi que les pays émergents ont lancé à l'hégémonie occidentale : les forces occidentales cherchent à retrouver leur unité précisément parce qu'elles se sentent fragilisées.

Deuxièmement, la part des pays développés dans l'économie mondiale est en baisse. En 2007, le PIB chinois a augmenté de 11,4 %, celui de l'Inde de 8,5 %, et celui de la Russie de 7,8 %. Le taux de croissance des pays de l'Afrique du Nord, de l'Amérique latine et des Caraïbes, ainsi que de l'Asie centrale a augmenté respectivement d'environ 6,1 %, 5,1 % et de 6,5 % en

2007. Quel contraste par rapport à la baisse de la conjoncture américaine de l'été 2007, qui a plongé les États-Unis dans la crise des *subprimes* (en novembre dernier, les pertes liées à cette crise étaient estimées à plus de 30 milliards de dollars) et a provoqué une agitation financière mondiale. La baisse des crédits qui a suivi a déclenché une crise financière dans de nombreux pays. En même temps, le dollar continue de baisser, signe que la domination financière des États-Unis s'effrite.

Alors que le spectre de la récession plane sur l'économie américaine, les pays émergents font face à des investissements excessifs, à l'inflation et à une hausse des prix jugée trop rapide. Ils deviennent ainsi le nouveau moteur de l'économie mondiale et arrivent, jusqu'à un certain point, à compenser le ralentissement américain. L'écart entre les taux de croissance des pays en développement et des pays développés ne cesse de s'accroître : en 2007, le premier était presque quatre fois supérieur au second. Dans le secteur financier, les réserves de change chinoises sont déjà les plus importantes du monde et continuent de s'accumuler ; les pays en développement représentaient ainsi, en 2007, les trois quarts des réserves de change mondiales. L'émergence des « fonds souverains » n'est que la manifestation la plus visible de cette nouvelle puissance financière des pays émergents<sup>3</sup>.

Troisièmement, le modèle de développement proposé par les pays occidentaux au reste du monde a connu un échec cuisant. En 1990, quelques économistes américains avaient formulé ce qu'on appelle depuis le Consensus de Washington : une série de recettes de développement fondée sur la pensée économique néolibérale. Or, l'efficacité de ces recettes a été mise en doute par la performance économique de nombreux pays, en Amérique latine et ailleurs<sup>4</sup>, qui ont essayé de les appliquer. Surtout après la douloureuse leçon de la « thérapie de choc » russe et la crise financière asiatique de 1997, les pays en développement essayèrent de trouver des formes de développement adaptées à leur situation. Depuis que le chercheur américain Joshua Ramo a lancé l'expression « Consensus de Pékin » en 2004, de nombreux chercheurs prêtent plus d'attention au modèle économique chinois et à son application dans d'autres pays en développement, mais aussi plus largement à l'élargissement de l'influence chinoise sur la gouvernance internationale.

Quatrièmement, le défi lancé par les pays émergents est autant politique qu'économique. Les États-Unis, l'Union européenne et le Japon cherchent tous à établir des partenariats stratégiques avec des pays comme la Chine et l'Inde. Parallèlement, la collaboration commerciale et économique entre les pays en développement se renforce rapidement. Par exemple, le port international des Émirats arabes interdit d'investir sur le marché américain pour des raisons de « sécurité », développe ses investis-

3 | Ndlr : Voir le dossier « Faut-il craindre le retour du protectionnisme ? » pp. 189-206.

4 | Ndlr : Voir l'entretien avec David Held pp. 151-160.

sements en Chine, en Inde, au Pérou et au Vietnam. De même, la Chine et l'Inde ont commencé à investir massivement dans les secteurs bancaires et industriels en Afrique. Et on voit les premiers signes d'une reconnaissance internationale de ce nouvel état des choses : en 2007, le dialogue du groupe G8 avec cinq pays en développement (Brésil, Mexique, Afrique du Sud, Inde et Chine) nommé « la conférence des 8 + 5 » a jeté les bases d'un nouveau mécanisme de coordination, et on évoque même la possibilité d'instaurer une « conférence des cinq » indépendante du G8.

### UNE GOUVERNANCE MONDIALE PLUS INCERTAINE

Dans quelle mesure peut-on dire que ces tendances augurent un déclin du monde occidental ? Et que devons-nous en penser ? L'affaiblissement de l'hégémonie occidentale est-elle une bonne nouvelle pour le reste du monde ? C'est une question qui mérite une réflexion approfondie.

Nous devons garder à l'esprit qu'en dépit de leur développement rapide, les nouvelles économies ont encore un long chemin à parcourir. Par exemple, leur dépendance envers les marchés et les capitaux des pays développés reste très élevée, et une partie des profits qu'ils réalisent revient aux pays développés sous forme de retours sur investissement. De nombreux pays en développement en sont encore au stade de la première industrialisation : ils s'appuient sur l'exploitation des ressources énergétiques et des matières premières, mais manquent d'une industrie autonome et créative, et se livrent une concurrence féroce entre eux. Sur le plan politique, les pays en développement ne peuvent pas rivaliser avec le système de valeurs des pays occidentaux. De nombreux pays n'ont pas encore atteint une stabilité politique et une cohésion sociale comparables à celles des pays occidentaux. De ce point de vue, la supériorité des pays développés est là encore pour longtemps. Parallèlement, en dépit des conflits d'intérêts qui opposent les pays développés, les tensions restent maîtrisables, l'alliance transatlantique et l'alliance entre les États-Unis et le Japon restent solides. Les pays en développement ont, quant à eux, peu de chances de former des alliances aussi stables ; on peut même craindre que les tensions politiques, religieuses et territoriales qui existent entre certains d'entre eux ne les entraînent dans des conflits armés. À mesure que s'accélère la mondialisation, de nouveaux problèmes de sécurité se posent à l'échelle internationale : gestion des conflits religieux et raciaux, lutte contre le terrorisme, santé publique, gestion des ressources énergétiques, etc. Tous ces enjeux deviennent de plus en plus cen-

**Les pays émergents ont affaibli le monopole de l'Occident sur les affaires du monde.**

## Les nouvelles économies deviennent le nouveau moteur de l'économie mondiale.

traux dans la gouvernance mondiale. Ainsi les aspects traditionnels et nouveaux de la sécurité – sécurité militaire d'un côté, climat et gestion des ressources naturelles de l'autre – se chevauchent et deviennent inséparables. Or, il n'existe actuellement aucun ordre international capable de se substituer à la domination occidentale. De ce point de vue, la perte d'influence de l'Occident sur les affaires du monde ne va pas forcément entraîner la justice, la prospérité et la stabilité mondiales. Elle nous propulse plutôt dans un monde plus incertain, où la collaboration internationale s'intensifie en même temps que la concurrence.

En résumé, les rouages de la gouvernance mondiale sont encore actionnés par l'Occident, mais, pour les réparer, le soutien et la participation active des pays en développement sont désormais indispensables. Ces pays ont affaibli le monopole occidental sur les affaires du monde. Désormais, ils doivent assumer leur part de responsabilité pour répondre aux défis communs auxquels l'humanité fait face, et bâtir, avec les autres, les mécanismes d'une nouvelle gouvernance mondiale.

TRADUIT DU CHINOIS PAR PAUL CHARON ET AUDREY DÉAT

# L'AFRIQUE DOIT APPRENDRE À MIEUX GÉRER SES CONFLITS

**Si les processus de démocratisation se poursuivent, observe l'ancien ministre malien Ousmane SY, ils n'arrivent pas à réguler les conflits sociaux et ethniques. D'où la fragilité permanente de la démocratie en Afrique, illustrée par les récentes crises au Tchad, en Côte-d'Ivoire ou au Kenya. Si la décentralisation contribue à le stabiliser, l'État-nation post-colonial peine de plus en plus à préserver son unité.**

2007/2008 VUES PAR... OUSMANE SY



**Docteur en développement économique et social,** Ousmane SY a été chargé, dans les années 1987-1993, du programme du PNUD au Mali. De 1993 à 2000, il a piloté la « Mission de décentralisation et des réformes institutionnelles » chargée de conduire ce processus de décentralisation voulu par le nouveau pouvoir démocratique. En 2000, il est entré au gouvernement malien comme ministre de l'Administration territoriale et des Collectivités locales. Il dirige par ailleurs le Centre d'expertises politiques et institutionnelles en Afrique (CEPIA).

*Comparé à la décennie précédente, le nombre de conflits armés a considérablement baissé dans les années 2000. En même temps, certains conflits tendent à s'enliser. Les années 2007-2008 confirment-elles cette double tendance ?*

**Ousmane SY :** Ce n'est pas tant le nombre de conflits qui est préoccupant que le fait qu'ils n'en finissent pas, paralysant tous les efforts pour relancer le développement dans les pays concernés. La régulation des conflits ne fonctionne pas en Afrique. Notons aussi que la quasi-totalité de ces conflits se situent à l'intérieur même des pays et non aux frontières des États ; l'Afrique post-coloniale a surtout eu à gérer des rebellions internes, et cette histoire continue jusqu'à nos jours. Les processus de démocratisation ne parviennent pas encore à fournir une réponse efficace et pertinente à la question centrale de l'accès au pouvoir et de sa gestion.

Les modèles de démocratisation proposés aux populations africaines sont construits sur le principe du « jeu à somme zéro », où les intérêts de

la majorité s'opposent nécessairement à ceux de la minorité. Dans la plupart des sociétés africaines, celui qui perd le conflit « disparaît » pour toujours. C'est la raison pour laquelle, afin d'éviter des situations de confrontation, les cultures africaines mettent l'accent sur la recherche du consensus dans la prise de décision. Ce qui leur permet parfois d'éviter des confrontations qui finissent souvent par des conflits tragiques. Pour revenir aux années 2007-2008, les crises au Tchad et en Côte-d'Ivoire, qui durent depuis quelques années, ainsi que celle, plus récente, au Kenya prouvent bien que les modèles de démocratisation en vigueur dans ces pays et dans bien d'autres ne règlent pas la question fondamentale de la gestion du pouvoir. Cette question doit être au centre de toutes les réflexions sur la gouvernance africaine et l'état de la démocratie en Afrique.

*Pourtant, lors de la récente crise au Kenya, nous avons vu comment l'Union africaine s'est impliquée dans la recherche de solutions. L'Afrique arrive-t-elle à gérer elle-même ses crises ?*

**O.S. :** Non, l'Afrique a encore beaucoup de mal à gérer ses crises, à mon avis pour deux raisons. Premièrement, le continent n'arrive pas à trouver des mécanismes de régulation adaptés aux situations de crise ; d'où le recours incessant aux médiateurs internationaux qui, très souvent, ne comprennent pas grand-chose au contexte local et proposent des remèdes qui sont pires que le mal. Deuxièmement, l'engagement pour la cause commune et la solidarité entre les gouvernements africains relèvent plus de la rhétorique que d'une vraie conviction. Le recours aux armées françaises et européennes pour intervenir dans les conflits en Afrique est le signe patent du faible engagement des gouvernements et leaders africains actuels pour la cause de l'Afrique.

*La légitimité démocratique semble également affaiblie par les niveaux d'abstention record, comme en témoignent les législatives au Maroc et au Mali, les élections locales au Cameroun et au Congo.*

**O.S. :** La légitimité des dirigeants en place ne semble pas préoccuper outre mesure les grands ordonnateurs internes (gouvernements) et externes (communauté internationale) des processus de démocratisation en cours en Afrique. Leur attention se porte exclusivement sur la légalité et le respect des procédures électorales. Personne ne s'interroge sur la légitimité des résultats. Or, des élections qui n'intéressent et qui ne mobilisent qu'une minorité de la population ne peuvent produire que des élus dont la légitimité est fragile. La forte abstention dans les élections en Afrique

montre qu'une large couche de la population africaine, les laissés-pour-compte des processus de démocratisation, ne se sent pas concernée par les transformations en cours. Les dirigeants qui ont une légitimité si faible finissent par avoir recours à la force comme méthode de gestion, et deviennent des dictateurs.

Un aspect particulier de cette question concerne les soupçons qui planent actuellement sur certains leaders africains (Gnassingbé Eyadéma au Togo, Hosni Moubarak en Égypte, Abdoulaye Wade au Sénégal) de préparer leurs propres enfants à leur succéder. Cette tendance à la « monarchie

## Les présidents africains ont souvent trop de pouvoir et pas assez de contre-pouvoirs en face.

exécutive » est observée dans nombre de pays. Or, il ne faut pas y voir un quelconque « modèle africain » de la gouvernance mais un dysfonctionnement évident des mécanismes de légitimité. Les présidents africains ont généralement trop de pouvoir et les contre-pouvoirs sont faibles voire non existants. Cette situation leur fait commettre beaucoup d'erreurs, souvent très graves. C'est dans ce contexte que la question de leur propre succession devient cruciale : pour « préserver leurs arrières », ils préfèrent mettre à leur place un proche, le plus souvent leur fils ou leur frère. La seule réponse à cette dérive est le renforcement des contre-pouvoirs, pour éviter les abus pendant l'exercice même du pouvoir.

*Vous avez souvent dit que la décentralisation est une réponse aux questions que pose la diversité. Les dernières années vous permettent-elles de réaffirmer cette thèse ?*

**O. S. :** La décentralisation est effectivement pour moi une des réponses à la crise actuelle de l'État-nation post-colonial, qui a de plus en plus de mal à préserver son unité. Je pars du principe simple et bien connu, suivant lequel il n'y a pas d'unité sans respect de la diversité. La décentralisation crée un cadre institutionnel pour gérer la diversité, dont l'expression même fait si peur aux États africains. Ce qui est d'autant plus paradoxal que les sociétés africaines se caractérisent précisément par leur grande diversité. Toutes les évolutions en cours sur le continent prouvent que la question de la décentralisation du pouvoir public est un enjeu central de la démocratisation. L'émergence des collectivités et des pouvoirs locaux induit une dynamique positive dans de très nombreux pays du continent, selon des modèles adaptés au contexte local. Cette dynamique est irréversible et porteuse d'espoir.

Le monde rural africain est traversé par une mutation profonde : des terres jusqu'alors collectives deviennent des propriétés individuelles.

### *Quels sont les résultats de cette « modernisation » ?*

**O. S. :** Il ne s'agit pas à vrai dire de modernisation, mais de libéralisation des rapports de production. Cette libéralisation, qui étend l'appropriation individuelle des ressources foncières au détriment de l'usage communautaire, jette de plus en plus de populations rurales africaines dans la précarité, en les privant de leur principal moyen de subsistance. Les secteurs tertiaire et industriel des villes africaines n'arrivent pas à absorber cette main-d'œuvre supplémentaire. Cette évolution crée une situation sociale explosive dans la quasi-totalité des pays du continent. Privés d'espoir quant à l'avenir de leur propre pays, les jeunes empruntent le chemin de l'exode, avec tous les risques que cela représente.

### *Comment a été reçue en Afrique la nouvelle politique de co-développement, où l'aide au développement devient un des leviers de la maîtrise des flux migratoires ?*

**O. S. :** L'opinion africaine constate surtout que les engagements du président français en ce qui concerne l'Afrique ont du mal à se traduire dans les faits. Pire, le rejet de tout ce qui est différent est aujourd'hui érigé en attitude politique. Les Africains constatent donc que la « Françafrique » a encore de beau jours devant elle, et j'espère qu'ils vont en tirer les leçons.

Cela dit, il est vrai qu'il faut revisiter les fondements mêmes de la coopération. Ce qu'on appelle « aide internationale » doit concerner plusieurs dimensions du développement. Le souci de la maîtrise des flux migratoires, que je comprend bien, ne peut être qu'une composante d'une logique de co-développement plus large, qui ouvre des perspectives nouvelles. Il faut sortir de la logique du « donneur et du receveur » de « l'aidant et de l'aidé ». Il faut aussi mettre plus d'accent sur la construction d'une nécessaire solidarité entre les pays, pour trouver les réponses à des questions communes qui préoccupent aujourd'hui toute l'humanité : changement climatique, grandes pandémies, migrations des populations...

Les puissances occidentales ont toujours poursuivi leurs intérêts propres en Afrique, même si leur agenda a évolué en fonction des besoins du moment, ce qui est d'ailleurs tout à fait normal. L'erreur de l'Afrique, c'est de ne pas avoir un agenda vis-à-vis des puissances mondiales. Les principaux éléments de l'« agenda africain » des pays occidentaux sont connus : sécuriser l'accès aux matières premières, surtout aux sources d'énergie, maîtriser les voies d'approvisionnement, « endiguer » l'expansion commerciale des pays asiatiques, lutter contre le terrorisme. L'Afrique peut en profiter pour faire avancer son propre agenda, sur lequel devraient figurer notamment la consolidation de l'État et la réforme de l'aide internationale.

# PARTICIPATION, ENTRE IDÉAL ET RÉALITÉ

31

➔ Introduction 32

---

**L'OBSERVATION ÉLECTORALE,  
UNE FORME DE PARTICIPATION PARTICULIÈRE 33**

---

➔ Vous avez dit démocratie participative ? 34

➔ Équateur : une Assemblée contre une autre 40

➔ Ukraine : Où est passée la société civile ? 42

➔ Chine : L'autonomie locale, une réforme en cours 45

2008

## LA DIFFICILE PARTICIPATION CITOYENNE

**N**otion en vogue depuis un certain temps déjà, la « démocratie participative » suscite de nombreux espoirs chez tous ceux qui, à juste titre semble-t-il, s'inquiètent de l'état actuel de la démocratie. Défiance envers les élites politiques, sentiment d'impuissance et d'éloignement, critiques du pouvoir des experts... la liste des accusations dressées à l'encontre de la représentation politique traditionnelle est longue, et elle s'allonge encore dès que nous entrons sur des terrains où les institutions démocratiques classiques sont faibles. Pourtant, il ne faut idéaliser la démocratie participative ; plus encore, nous avons besoin d'un regard lucide sur ses capacités et ses limites. Le présent dossier revient sur quelques expériences récentes en la matière, qui témoignent du potentiel mais aussi des difficultés liées à l'idéal participatif. D'un côté, Claire Launey étudie à travers le cas colombien comment l'observation électorale citoyenne vient compléter et renforcer la légitimité des institutions politiques en place. De l'autre, l'article de Julio Echeverría nous rappelle le risque d'une dérive populiste qui consiste à investir la légitimité de la société civile dans la lutte contre les institutions existantes : loin de renforcer le jeu démocratique, l'Assemblée citoyenne convoquée par Rafael Correa en Équateur défie l'Assemblée parlementaire et décrédibilise l'ensemble des institutions. À la lumière de ces deux exemples, il faut donner raison à Paul Skidmore lorsqu'il dit que nous avons sur tout besoin de réfléchir sur les « passerelles » entre les mécanismes de représentation traditionnels et la participation directe. Le tableau contrasté de la société civile ukrainienne, dressé ici par Annie Daubenton, semble lui aussi confirmer cette analyse.

# LA VEILLE ÉLECTORALE, UNE FORME DE PARTICIPATION PARTICULIÈRE

En octobre 2007, la Colombie a tenté une expérience démocratique originale : l'observation des élections locales, assurée non pas par les observateurs de l'ONU mais par un réseau citoyen créé et animé par les Colombiens eux-mêmes. D'après Claire Launay, cet exercice contribue à légitimer les institutions démocratiques et influe sur le comportement des électeurs.

|| CLAIRES LAUNAY



**Coresponsable du programme FLAG au sein de l'IRG.** Claire Launay est titulaire d'une maîtrise d'Histoire politique de l'Université de Lille et d'un DESS de l'Institut de Développement économique et social (IEDES) de l'Université Panthéon-Sorbonne. Elle a travaillé comme chargée de mission dans différentes ONG en France, au Rwanda et en Colombie sur les problématiques de droits de l'homme, construction de la paix, formation à la citoyenneté et gouvernance.

Les élections locales sont souvent considérées comme un enjeu politique secondaire ; en Colombie, elles se déroulent généralement dans un climat d'insécurité, de violence politique et de corruption, et concentrent toutes les luttes de pouvoir. De nombreux territoires de Colombie étant sous contrôle de groupes armés comme les FARC ou les milices paramilitaires, à l'approche des élections locales la violence politique tend à s'intensifier<sup>1</sup>. Dans les régions particulièrement touchées par la violence comme le Huila, le Caquetá ou la Côte Atlantique, les électeurs votent sous pression et de nombreux candidats aux élections de 2007 ont été menacés de mort ; plusieurs d'entre eux ont dû retirer leur candidature.

Les élections locales colombiennes rassemblent également différentes formes de clientélisme et de corruption. Les campagnes électorales coûtent cher, notamment parce que les candidats doivent « remercier » les électeurs avant même que ces derniers ne fassent leur choix ; dans les quartiers populaires, la « tradition » veut par exemple que les partis politiques offrent des briques, du ciment ou de

<sup>1</sup> Lopez, Claudia y Duncan, Gustavo, *Retos electorales, riesgos y recomendaciones*, Bogota, octobre de 2007. Cet ouvrage présente des cartographies des risques électoraux.

la nourriture pour inciter la population à aller voter. À Coper, une commune située au Nord-Est de Bogota, un journaliste rapporte ainsi que « pour célébrer la fin de la campagne, les candidats ont dû distribuer 3 700 bières, 500 litres d'alcool et 12 cochons. Les habitants ne votent pas pour des idées ou des programmes politiques, ce sont les cadeaux et l'expression de la force qui les motivent<sup>2</sup> ».

### DES RÉSULTATS ENCOURAGEANTS

C'est ce contexte électoral qui explique la création, en 2006, d'une Mission d'observation électorale (MOE), regroupant une dizaine d'organisations non gouvernementales : syndicats, mouvements de défense des droits des femmes, organisations d'éducation populaire et de promotion de la citoyenneté... La MOE se veut une organisation non partisane et revendique sa pleine autonomie face à l'État, certains lui reprochent ses sympathies pour le Pôle démocratique (considéré comme le représentant d'une gauche modérée et progressiste) et mettent en doute son impartialité. Ces accusations paraissent exagérées ; certes, de nombreuses organisations fondatrices de la MOE ne cachent pas leurs orientations politiques mais, pour éviter précisément ce type de critique, la Mission a invité d'autres organisations, représentant d'autres options politiques, à s'associer au réseau qu'elle anime : fondations privées, entreprises, l'Église catholique...

2 | Salud Hernandez Mora, Colombia celebra elecciones locales marcadas por la corrupción y la violencia, el Mundo internacional, 26 octubre de 2007, <http://www.elmundo.es/elmundo/2007/10/26/internacional/1193422575.htm>

## Vous avez dit démocratie participative ?

**Un peu partout en Occident, les électeurs se détournent des urnes et des partis. Pour résoudre la crise, la réforme des institutions n'est plus suffisante. Ce qu'il faut, c'est inventer des passerelles entre système représentatif et participation directe.**

|| PAUL SKIDMORE est chercheur à l'Institut Woodrow Wilson des affaires publiques et internationales de l'université Princeton, aux États-Unis. Il a travaillé de 2002 à 2005 pour le *think tank* britannique Demos, dont la mission est d'améliorer la qualité de la démocratie.



CET ARTICLE EST EXTRAIT DE L'ESSAI « **DISENGAGED DEMOCRACY** » PARU DANS LE MAGAZINE **PROSPECT** EN DÉCEMBRE 2006, ET REPRIS DANS **COURRIER INTERNATIONAL** N° 856, 29 MARS 2007.

Notre problème aujourd'hui vient de ce que le lien entre la politique représentative classique et des formes de participation plus informelles a été rompu. Les sondages montrent régulièrement que les gens s'intéressent toujours autant à la politique. Mais cet intérêt n'est plus synonyme d'action concrète ni même de confiance dans le système. Les torts sont partagés. Beaucoup des anciennes instances associatives qui incitaient à la participation sont sur le

Un premier exercice d'observation a eu lieu pendant les présidentielles en 2006 : plus de 1 600 citoyens et 15 observateurs internationaux ont surveillé les élections dans 13 villes et 45 villages colombiens. Lors des élections locales de 2007, la MOE a mobilisé davantage d'observateurs et affiné ses méthodes, en agissant aussi bien avant, pendant qu'après les élections. La condition première d'un processus électoral légitime est la conformité des opérations de vote avec la législation. Mais ce n'est pas l'unique critère de qualité et la MOE ne se limite pas aux aspects techniques et juridiques du processus électoral : son évaluation prend en compte le niveau de sécurité, le comportement des partis politiques et des électeurs, le rôle des médias... La MOE est également attentive au travail des institutions d'État, notamment de celles en charge de contrôler le processus électoral.

L'observation électorale permet ainsi de donner une vision globale des conditions dans lesquelles les élections se sont déroulées. Lors de l'étape pré-électorale, c'est-à-dire entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 28 octobre 2007, la MOE a recensé 162 cas de violence politique et a révélé le financement douteux de certaines campagnes électorales, la violation des normes de publicité électorale et un ensemble d'irrégularités et de fraudes comme l'achat de vote et la « transhumance électorale », terme utilisé pour caractériser l'action d'inscrire un électeur dans un lieu différent de celui où il réside, considérée comme une manipulation des listes électorales... Par exemple, le vendredi précédant le jour des élections, dans les municipa-

déclin. Il est vrai que toute une série de nouvelles associations ont fait leur apparition, surtout des ONG et des mouvements défendant une cause unique. Pourtant, on aurait tort de déduire du nombre d'adhérents de Greenpeace ou de la Société royale de protection des oiseaux (RSPB) que la culture citoyenne se porte bien et que seules les institutions sont en panne. Tout d'abord, comme l'a montré la sociologue américaine Theda Skocpol, le mouvement associatif s'est professionnalisé et a plus recours aujourd'hui aux campagnes de presse et au lobbying qu'à la participation de masse. Du coup, ces associations ne forment plus leurs membres comme avant à l'organisation, à la négociation et la

recherche de consensus. Enfin, les mouvements qui en appellent aux valeurs des individus plutôt qu'à leur identité de classe, ont tendance à être plus puristes, moins enclins au compromis. L'effet cumulé de ces évolutions est l'émergence d'une citoyenneté active mais composée de ce que [le professeur de science politique] Gerry Stoker appelle des « démocrates immatures ».

Pour ce qui est des partis, l'effort d'écoute qu'ils ont fait ces dernières années montre clairement qu'ils sont mal équipés pour faire participer directement les citoyens. Même s'ils tentent depuis quelque temps de faire en sorte que leurs adhérents se sentent davantage valorisés, les partis hé-



3 | Les missions d'observation nationale respectent également la définition et les critères internationaux de l'observation : « recompilation de l'information relative à un processus électoral dans l'objectif de réaliser une évaluation adéquate de ce dernier et seulement sur la base de l'information collectée » extrait du *Code de conduite pour l'observation*, IDEA international, 1997.

lités de Soacha et de San Jacinto, des observateurs de la MOE ont signalé l'arrivée de bus affrétés par des partis politiques qui transportaient des inscrits non résidents. Le jour même des élections, les irrégularités les plus fréquentes concernaient la poursuite de la campagne électorale à proximité des bureaux de vote et l'absence de personnel à l'intérieur. Jusqu'à la publication des résultats finaux, la MOE est restée attentive au respect des procédures.

Les premières conclusions ont été présentées aux autorités la semaine suivant les élections et ont été largement diffusées par les médias. Il faut néanmoins s'interroger sur l'influence et l'impact que ce type d'exercice a pu avoir sur les institutions démocratiques et s'il constitue, comme le prétendent ses défenseurs, un réel instrument de contrôle citoyen. L'observation électorale peut-elle effectivement évaluer le niveau de démocratie et de légitimité des institutions politiques ?

Le contrôle citoyen ne s'improvise pas, il exige une formation préalable. Les organisations citoyennes sont donc amenées à évoluer, à se spécialiser et à perfectionner leurs méthodes de travail, car il en va de leur crédibilité. Ce faisant, elles s'appuient surtout sur l'expérience et les outils développés par les organismes d'observation internationaux. En Amérique latine, la CAPEL (Centre d'assistance et de promotion électorale), l'IDEA (Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale) ou la Fondation Carter proposent des formations pour la réalisation d'observation électorale citoyenne<sup>3</sup>. En pratique, la formation des

sitent à leur déléguer l'élaboration des programmes. La possibilité d'influer sur le programme électoral est pourtant l'une des rares raisons pour adhérer à un parti.

En résumé, le « rôle participatif » traditionnel a disparu, mais aussi les forces qui en étaient à l'origine. Le défi aujourd'hui est d'imaginer un modèle de citoyenneté politique qui convienne à notre époque et de créer les institutions et les mécanismes qui lui permettront d'émerger. Je ne prétends pas savoir exactement à quoi doit ressembler ce modèle ; ce que je sais c'est qu'il doit prendre en compte deux caractéristiques importantes de la participation. La première, c'est que de nombreuses person-

nes s'intéressent à la vie politique et citoyenne mais que peu d'entre elles choisissent d'y participer activement. La deuxième, c'est que ce faible niveau de participation n'est pas forcément un problème. L'exemple le plus célèbre de renouveau politique par la participation est celui de Porto Alegre, au Brésil. Dans le cadre des « budgets participatifs », les habitants participent à des forums pour décider comment sera dépensée une part importante du budget municipal. Mais, comme l'explique Paul Ginsborg, seuls 2 % environ du 1,3 million d'habitants s'impliquent réellement. Que l'on puisse avoir un sentiment de renouveau démocratique malgré un niveau de participation aussi faible souligne un



observateurs est une tâche exigeante qui ne dépend pas uniquement des outils et méthodes mais, bien souvent, de la capacité de mobilisation et des financements obtenus. Pour les élections de 2006, par exemple, la MOE colombienne n'a pu couvrir qu'une infime partie des bureaux de vote faute d'observateurs formés. De plus, elle n'a pu mettre en place toute l'assistance juridique nécessaire. Or, la qualité de l'observation est conditionnée par la couverture géographique et le niveau de formation des observateurs.

## LES RELATIONS ENTRE ÉTAT ET SOCIÉTÉ CIVILE

Préparer les élections et veiller à leur bon déroulement est normalement une prérogative de l'État, en l'occurrence du Conseil national électoral (CNE) colombien. Le CNE s'assure également du respect de la loi et des procédures électorales. Or, là où la légitimité démocratique de l'État est parfois mise en doute, le contrôle officiel ne sera pas toujours perçu comme impartial. Le rôle joué par le MOE est donc complémentaire de celui du CNE.

Toujours est-il que l'observation électorale citoyenne et nationale est soumise à l'approbation du gouvernement. Elle procède donc d'un accord de principe entre les mouvements de la société civile et l'État. En effet, sans perdre de vue sa revendication principale qui est l'organisation d'élections libres et démocratiques, ni son indépendance d'action, la mis-

point important : de petits groupes de gens peuvent faire de grandes choses si les institutions et le partage des responsabilités sont bien conçus. Parmi les autres caractéristiques notables du modèle de Porto Alegre, il y a le souci d'efficacité politique et la façon d'établir la confiance. La participation citoyenne n'étant pas un processus aussi simple et transparent que le vote lors d'une élection, elle a plus de mal à inspirer confiance. C'est pourquoi, à Porto Alegre au début, ne pouvaient être adoptés que des projets susceptibles d'être réalisés rapidement, afin que les gens puissent voir sur le terrain le résultat de leur participation. Une autre particularité de Porto Alegre est

l'importance de l'échelon local. Les budgets participatifs se pratiquent à des niveaux progressivement plus élevés - du quartier à l'ensemble de la municipalité -, mais ce sont les forums de quartiers qui constituent la base du système. C'est dans ces instances que la plupart des gens choisissent de s'impliquer, car elles sont les plus proches de leurs préoccupations.

Troisième aspect, le budget participatif allie des formes de représentation nouvelles et anciennes qui se complètent. Les représentants élus peuvent toujours être sollicités pour prendre certaines décisions difficiles mais ils sont obligés de le faire en public.



sion d'observation électorale travaille en étroite relation avec les institutions de l'État. Nous ne serions donc pas dans une situation d'opposition mais dans une démarche de dialogue. On se demande pourtant quel intérêt un gouvernement aurait à encourager une initiative qui, de fait, peut le délégitimer lui-même.

À cette question, plusieurs réponses sont envisageables. La première représenterait le cas idéal : le gouvernement est soucieux de sa légitimité démocratique. Il a donc intérêt à ce que les élections se déroulent dans de bonnes conditions. D'une part, la présence d'observateurs peut stimuler les fonctionnaires à respecter les procédures électorales et renforcer la légitimité du candidat issu du gouvernement sortant. Enfin, dans un pays où l'État n'est pas en mesure de garantir la sécurité des citoyens sur l'ensemble du territoire, la présence d'observateurs peut dissuader l'action d'acteurs armés. En cela, le jour des élections, l'observation électorale accompagne les institutions de l'État dans la surveillance des élections. La deuxième réponse suit le raisonnement inverse : le gouvernement national est peu réceptif à cette initiative et peu enclin à l'idée d'être contrôlé par les citoyens ; s'il cède, ce serait par exemple à cause des pressions internationales. La relation entre organisations citoyennes et gouvernement reste toutefois tendue.

Selon la MOE, la mise en place de l'observation électorale a eu des effets positifs sur la participation, et donc sur l'attitude des électeurs.

Au Royaume-Uni, les gouvernements qui se sont succédé ces vingt dernières années ont multiplié les occasions de faire participer les citoyens. On estime à environ 400 000 le nombre des personnes engagées dans des instances participatives, soit près de 1 % de la population adulte. Une récente étude du groupe de réflexion Demos, auquel j'ai participé, montre toutefois clairement qu'on ne tire pas tout le bénéfice démocratique que l'on pourrait de ce 1 % de citoyens, parce qu'on n'a pas trouvé la façon de combiner démocratie représentative et démocratie participative. Les élus locaux et les responsables des services publics se méfient en général de la participation de la population. La

légitimité des participants étant contestée, beaucoup d'instances participatives ont des pouvoirs trop limités. Cela renforce leur tendance à être dominées par les plus dévoués ou par ceux qui ont des intérêts à défendre. D'autres instances, au contraire, ont eu trop de pouvoir trop vite. Qu'on ait attendu d'habitants de quartiers défavorisés qu'ils sachent gérer du jour au lendemain plus de 70 millions d'euros explique en partie les résultats décevants du programme New Deal for Communities mis en place par le gouvernement [lancé en 1998]. Les mécanismes de prise de décision sont complexes et nécessitent un savoir-faire que beaucoup de gens trouvent difficile à acquérir.

Par rapport aux élections locales de 2003, le taux de participation a effectivement augmenté pour dépasser, pour la première fois dans l'histoire des élections locales colombiennes, celui d'abstention. Deux millions d'électeurs supplémentaires se sont déplacés le 28 octobre dernier, et la MOE estime avoir contribué à cette avancée. Sans doute la mobilisation des électeurs peut s'expliquer autrement ; certains fonctionnaires et représentants du gouvernement considèrent par exemple qu'elle est due à la politique de « de sécurité démocratique » menée par le Président Alvaro Uribe, visant à renforcer la présence policière et militaire dans de nombreux territoires. Démêler ces différents facteurs demanderait une étude plus approfondie. Quoiqu'il en soit, de nombreux citoyens interrogés par la MOE se déclarent rassurés non seulement par la présence des forces de sécurité publique mais également par la présence d'observateurs électoraux.

Il semble donc que l'observation électorale contribue bel et bien à renforcer la confiance des citoyens envers leurs institutions ; ce constat est partagé par une nouvelle génération de dirigeants politiques, fonctionnaires publics, représentants d'ONG et d'associations. À en croire Fabio Vélasquez<sup>4</sup>, l'idée selon laquelle la veille citoyenne permet de créer une relation de confiance entre l'État et les citoyens devient de plus en plus consensuelle. « L'institutionnalisation » de cet outil participerait ainsi, en dernière analyse, à un changement de culture politique.

4 | Velasquez, Fabio E, *La veeduría ciudadana en Colombia : en busca de nuevas relaciones entre Estado y Sociedad civil*, <http://www.foroporcolombia.org>

On ne peut pas légiférer pour accroître la participation. Mais on peut tirer le meilleur de cette participation et ainsi montrer aux gens que cela vaut la peine de s'engager. Cela implique trois réformes prioritaires : assurer et renforcer le droit des citoyens à la participation, faire en sorte que cette participation ait un impact sur les décisions concrètes, et, enfin, veiller à ce qu'il y ait un équilibre des pouvoirs. C'est ce que j'appelle « la solution du 1 % ».

Le récent livre blanc du gouvernement britannique intitulé *Strong and Prosperous Communities* [visant à donner plus de pouvoir aux instances locales] a été une occasion manquée de tester la solution du 1 %. En dépit de quelques propositions intéressantes,

ce document ne va pas assez loin. Il aurait été plus audacieux s'il avait imaginé un ensemble de droits participatifs venant s'ajouter aux formes de représentation existantes. Le premier d'entre eux serait le droit pour les habitants de créer des conseils de quartier et de puiser dans les fonds de la collectivité pour améliorer la vie locale. Il faudrait aussi envisager un « droit d'initiative » permettant aux citoyens de demander aux autorités locales qu'un sujet soit mis à l'ordre du jour ou, dans les cas extrêmes, soumis à un référendum local, afin de créer de nouveaux canaux d'influence pour ceux qui en ont assez de l'obstructionnisme des élus.



I ÉQUATEUR

## Une Assemblée contre une autre

**Le président Rafael Correa promettait que la société civile allait écrire la nouvelle Constitution et refonder la démocratie. Mais l'Assemblée constituante est devenue un instrument dans sa lutte contre l'Assemblée nationale.**



**JULIO ECHEVERRÍA** est professeur des universités Centrale et Andine d'Équateur, auteur de nombreux articles ainsi que de deux ouvrages sur les institutions politiques équatoriennes : *La Democracia bloqueada* (Letras, 1997, Quito) et *El Desafío Constitucional* (Abya-Yala, 2006, Quito).

Plusieurs pays de la région andine ont récemment entamé des réformes importantes, souvent controversées, de leurs institutions politiques. L'Équateur ne fait pas exception : après avoir remporté les présidentielles de 2006, Rafael Correa a reçu, par la voie du référendum d'avril 2007, le mandat populaire pour convoquer une Assemblée constituante chargée de rédiger une nouvelle Constitution. Le 30 septembre, sa coalition électorale « Alianza País », composée en grande partie d'acteurs de la société civile, a obtenu une majorité absolue dans la nouvelle Assemblée. Cependant, au lieu d'élaborer de nouvelles institutions, cette Constituante « citoyenne » s'est emparée des anciennes et tente

### L'intense mobilisation sociale suscitée par la préparation de la Constitution de 1998 semble aujourd'hui affaissée.

de se substituer à l'Assemblée nationale. Loin de réformer un système politique rejeté par une grande partie de la population, elle tend plutôt à le décrédibiliser.

Le processus constituant actuel est le troisième dans l'histoire récente de l'Équateur : en 1978, une nouvelle Constitution (la 17<sup>e</sup> dans l'histoire du pays)

fut adoptée dans l'esprit d'un « retour à la démocratie » ; vingt ans plus tard, une nouvelle Assemblée constituante fut chargée de rédiger une nouvelle Constitution. En réalité, on peut considérer toute cette période comme un seul processus constituant : inspirée du modèle de l'État interventionniste et redistributeur, la Constitution de 1978 entra rapidement en conflit avec les orientations néolibérales apparues dans la décennie suivante ; ce conflit plongea le pays dans une longue série de blocages et de crises gouvernementales.

Dans les années 1990, au défi du néolibéralisme vint s'ajouter la contestation du système politique traditionnel par de nouveaux mouvements sociaux (indigènes, féministes, écologistes...), attestant d'une vivacité de la société civile équatorienne mais aussi de la crise de la représentation politique. La Constitution de 1998 a apporté d'importantes avancées en matière de droits, mais pas de réponse à la crise de gouvernabilité. Au contraire, en réduisant le rôle des partis et du parlement au profit du président, elle l'a encore aggravée. Depuis, deux présidents ont été destitués au terme

de processus peu conformes aux normes constitutionnelles, et les tensions sociales sont devenues plus préoccupantes. De plus, l'intense mobilisation sociale suscitée par la préparation de la Constitution de 1998 semble aujourd'hui affaissée, tandis que la dépolitisation et le refus du « système » sont plus forts que jamais.

### CRISE DES INSTITUTIONS

La crise équatorienne ne se limite donc pas à la destitution des présidents élus démocratiquement : c'est l'ensemble des institutions politiques qui se voit aujourd'hui décrédibilisé. Il s'agit d'une « dés-institutionnalisation » au sens fort du terme : la montée du flou juridique et la violation systématique des principes démocratiques comme le respect de la loi ou la distribution des pouvoirs. Au lieu de la combattre, la nouvelle Constituante citoyenne radicalise encore cette tendance, et risque *in fine* de compromettre son propre mandat. Elle a été dotée de « pleins pouvoirs » ; ce terme indique déjà que la dérive « décisionnaire » n'est pas loin : en monopolisant le pouvoir, elle apparaît moins comme un espace de délibération qu'un instru-

### L'Assemblée citoyenne fonctionne comme le bras législatif de l'exécutif.

ment dans la lutte de pouvoir, le président en poste souhaitant remplacer les anciens acteurs politiques par ses proches.

La promesse de changer de fond en comble le système politique a été la pierre angulaire de la campagne électorale de Correa. Le parlement y était présenté comme une institution à tel point décrédibilisée que « les forces de changement » devraient l'ignorer au lieu d'essayer de la conquérir. Au motif de lutter contre la « dictature des partis », le parti du président, Alianza País, a refusé de présenter des candidats aux législatives ; cette stratégie visait en réalité à contourner une institution qui échappait au contrôle de l'exécutif. La deuxième étape de cette même stratégie fut la mise en place

de l'Assemblée plénipotentiaire ; pour y parvenir, on n'a pas hésité à violer la Constitution actuelle et à mettre au pas le Tribunal suprême électoral et le Tribunal constitutionnel.

Finalement, l'Assemblée citoyenne fonctionne comme le bras législatif de l'exécutif : dominée par des groupes proches du gouvernement, elle donne libre voie à toute initiative présidentielle. L'élaboration du texte constitutionnel reste au second plan et sa formulation ne sera que la systématisation des transformations institutionnelles déjà en entamées.

La transformation politique impulsée par M. Correa ne privilégie pas le renouveau des institutions ; si le débat existe, il est complètement secondaire. Bien plus, il s'agit d'un paradigme dans lequel les institutions se subordonnent à un processus de « refondation » qu'elles ne régulent pas. Ce faisant, la nouvelle Assemblée met en doute la

légitimité des procédures et des résultats de son propre travail, et risque de porter atteinte à la viabilité même de la nouvelle Constitution. Surtout, en se voulant « plénipotentiaire » elle nie la diversité sociale et politique du pays, et prépare de nouveaux conflits de légitimité.

TRADUIT DE L'ESPAGNOL PAR GUILLAUME FOURMONT



# UKRAINE

## OÙ EST PASSÉE LA SOCIÉTÉ CIVILE ?

Si l'enthousiasme n'est plus ce qu'il était à l'époque de la Révolution orange, la société civile continue de veiller sur la démocratie.

ANNIE DAUBENTON



**Annie Daubenton a vécu quatre ans en Ukraine** (Conseiller culturel à l'Ambassade de France à Kiev 1998-2001) et quatre ans à Moscou (correspondant permanent pour Radio-France 1993-1997). Auteur, entre autres, de *Russie, l'État carnivore*, Paris, Denoël 1998, et « Société civile en Ukraine : les vigiles de la démocratie », in *L'Ukraine, nouvel acteur du jeu international*, Bruxelles, Bruylant, 2000.

La société civile ukrainienne a continué de marcher en 2007 sur les traces laissées par la Révolution orange. Mais les rebelles de 2004 n'ont été que partiellement entendus par les élites politiques. Certes, certains responsables d'organisations indépendantes ont été aspirés par le nouveau pouvoir. Des experts, comme Anatoly Hrytsenko, responsable du Centre d'études analytiques Razoumkov, est devenu Ministre de la Défense tandis que d'autres figures représentatives des institutions civiles étaient nommées conseillers du président Iouchtchenko. Mais trois ans après ce que l'on appelle parfois pudiquement « les événements orange », la société civile est perçue comme trahie ou « oubliée ». Les ONG continuent d'être étroitement dépendantes des financements étrangers, un assujettissement entretenu par la législation ukrainienne qui n'accorde pas aux organisations non-gouvernementales de statut juridique approprié. Aucune disposition légale n'encourage le petit ou moyen business à les soutenir. Et si elles subviennent elles-mêmes à leurs besoins, elles sont assimilées à un commerce, assujetties à l'impôt.

Dans le même temps, les aides internationales ont fondu : par exemple, le montant de l'aide de l'USAID a diminué de presque 13 % en 2007 ; la plus grosse réduction a frappé le programme « Encouragement à la participation citoyenne ». Les sponsors considéraient que c'était désor-

mais à l'État « démocratique » de prendre le relais ; le milieu associatif subissait par ailleurs une campagne de dénigrement quant à la politisation supposée de leurs activités. Une certaine propagande se plaisait à faire du « tiers secteur » le cheval de Troie de « l'impérialisme américain ». Le manque de financement accroît la disparité des organisations non gouvernementales sur le territoire : restent favorisés les projets de la capitale et ceux des grandes agglomérations. La cartographie de la société civile n'est pas homogène et continue de fonctionner par « poches » qui manquent souvent d'articulations entre elles.

### CONSOLIDATION DÉMOCRATIQUE

Il est pourtant des domaines où les institutions civiles ont « stimulé » le processus démocratique : surveillance des scrutins, changement d'habitudes dans les médias, liberté d'expression, ont marqué des avancées indéniables où viennent se mêler le travail de structures fortes et engagées depuis longtemps dans des initiatives spontanées et non moins efficaces. Parmi les organisations non gouvernementales effectuant en permanence un travail de soutien à la démocratie, une des mieux intégrées au tissu social est le Comité des Électeurs<sup>1</sup>. Créé en 1994, largement représenté dans le pays (plus d'une vingtaine de relais), le Comité travaille en étroite liaison avec les autorités locales. Parallèlement à l'observation électorale, les centres développent différentes activités selon les besoins, participent au développement des initiatives sociales, établissent des schémas d'aide, et travaillent, quand il le faut, avec des juristes ou des avocats, souvent sur la base d'un volontariat.

Des actions similaires ont émané de groupes au départ tout à fait informels : ainsi à Soumy, au nord-est du pays, s'est constituée en 2004 « La ronde de nuit », à l'initiative d'un journaliste de la radio locale qui informait en temps réel la population des risques de fraudes. En 2006, La Ronde s'est transformée en parti politique et a poussé à la tête de la mairie un réformateur issu de la société civile. Le principe de La Ronde fut repris à Kiev avec l'aide de bénévoles locaux, souvent issus du milieu d'affaires, qui mirent temps et matériel à disposition pour effectuer la « surveillance » et dialoguer avec la population.

Dans quelle mesure la société civile fut-elle « trahie », oubliée ou mise à l'écart ? La société a, dans un premier temps, mis tous ses espoirs dans le monde politique. Le niveau de confiance à l'égard du pouvoir et des institutions politiques fut, passagèrement, le plus haut que l'on n'ait

**Le niveau de confiance à l'égard du pouvoir est retombé très bas (moins de 20 % actuellement).**

<sup>1</sup> Komitet Bybortsiv Oukraïni (<http://www.cvu.org.ua/>)

jamais vu depuis la fin de l'URSS. Mais quand le pouvoir a commencé à reproduire les anciens schémas – arrangement, clientélisme, corruption –, ce soutien est retombé très bas (moins de 20 % actuellement). Dans le même temps, dans un sondage effectué à la fin de l'année 2007 plus de 58 % des personnes interrogées considéraient que le problème social et politique le plus urgent concerne « l'indifférence des autorités à l'égard de l'opinion publique<sup>2</sup> ». Affaibli, le dialogue entre la société et le pouvoir demandait de nouveau des intermédiaires.

Les « valeurs orange » scandées sur la place centrale de Kiev sont, pour une partie d'entre elles, rentrées dans le fonctionnement de la vie publique : plus un journaliste n'anime un débat sans donner la parole aux représentants de toutes les sensibilités politiques. Mérite de la société « vigilante » et de l'État, les derniers suffrages se sont déroulés sans être entachés de fraudes notables. On peut noter également – et ce n'est pas un moindre progrès – qu'ont disparu les menaces criminelles et les assassinats qui avaient marqué le pouvoir précédent, notamment celui de Leonid Koutchma, et qui avaient lourdement contribué à déclencher la révolte de 2004.

Les puissances politico-financières ont elles aussi, à leur manière, tiré les conclusions de la Révolution orange. Elles savent que la société est devenue un acteur incontournable auquel il faut prendre garde. Une oligarchie, fortement menacée, reprend pied et se refait une conscience avec un mécénat tape-à-l'œil qui ne soigne que son image. L'humanitaire devient ainsi une forme de propagande politique nouveau style. Ainsi Rinat Akhmetov, à la fois député et première fortune du pays, a ouvert un centre d'aide aux orphelins, mais ne fait rien pour moderniser les mines dans la région dont il a le contrôle et où les accidents mortels ne cessent de se multiplier.

Plusieurs analystes ont déjà souligné le danger qui résidait dans ce nouveau déni de la société civile. Les mêmes causes produisant souvent les mêmes effets, il n'est pas exclu que la reconstitution d'un réseau associatif par le biais des médias libérés, par la culture et les technologies de la communication, puisse déclencher une nouvelle mobilisation. Si la Révolution orange a indéniablement renforcé la démocratisation du pays, celle-ci reste néanmoins brouillonne, non articulée par l'État. Certes, le pouvoir est moins autoritaire, mais ses différentes branches se querellent sur le dos d'une société civile le plus souvent spectatrice de ce nouveau désordre démocratique.

2 | « Non-governmental think tanks in Ukraine : capabilities, challenges, prospects » in *National Security & Defence*, n° 6 (90) 2007.

# L'AUTONOMIE LOCALE EN CHINE, UNE RÉFORME EN COURS

**Le monde rural chinois est le champ d'expérimentation de réformes démocratiques dont l'impact échappe souvent aux observateurs étrangers, explique Wang Jiarang. En dépit de nombreux obstacles, la mise en place du système d'autonomie locale se poursuit ; elle s'est même accélérée ces dernières années.**



**Wang Jiarang est spécialiste des affaires publiques** et enseigne à l'École d'administration de la province de Shaanxi. Ses travaux portent essentiellement sur la gestion publique et l'évolution du gouvernement local en Chine.

**D**epuis les années 1990, l'État chinois promeut le mouvement d'autonomie locale en encourageant la population à fonder des comités locaux : à la fin de l'année 2007, les statistiques officielles faisaient état de plus de 610 000 Comités de villageois<sup>1</sup>, à quoi il convient d'ajouter plus de 80 000 Comités de résidents créés dans les villes. Longtemps, cette réforme était restée lettre morte, les comités ne jouant pas le rôle pour lequel ils avaient été conçus : les autorités ne les tenaient pas au courant de leurs décisions et ne tenaient pas compte de leurs avis. Lentement mais sûrement, cette situation commence cependant à changer, notamment sous l'impact du programme « La Nouvelle Campagne » lancé en 2005 dans le but d'améliorer les conditions de vie de la population rurale : le gouvernement central avait compris que, pour réussir la modernisation de la campagne chinoise, il avait besoin d'impliquer la population paysanne. En résultat, la vie associative commence à marquer le monde rural ; dans le district de Xunyi, situé dans la province du Shaanxi, par exemple, 27 000 paysans, soit 15 % de la population totale, participent à une association.

Le Comité est un organe démocratique – son président et ses membres sont élus directement par les villageois ou les résidents de quartier – en charge de toutes les questions concernant l'organisation de la vie locale :

<sup>1</sup> Ndt : Pour un nombre total de villages approchant les 900 000.

travaux de rénovation, construction des routes, des canalisations et des écoles, répartition de la propriété collective, réalisation des audits budgétaires, etc. Ses décisions doivent faire l'objet d'un débat à l'assemblée et recueillir l'assentiment d'au moins la moitié des élus (deux tiers pour les décisions particulièrement importantes). Peu à peu, ces principes commencent à être appliqués : 90 % des villages ont établi un « bureau chargé du contrôle démocratique, un groupe responsable de la gestion, un groupe chargé du contrôle public des affaires du village et d'autres organes de ce type<sup>2</sup> » ; ces groupes deviennent le lieu de débats et d'apprentissage à la gestion des affaires locales. En outre, de nombreux villages ont mis en place un audit des activités du Comité mais aussi de la cellule locale du Parti, dans le but d'assurer aux villageois les droits à l'information, au contrôle et à la participation.

Si l'évolution récente est donc encourageante, le système continue de rencontrer de nombreux obstacles. Leurs conditions de travail étant difficiles, et leur rémunération faible, les élus ne s'impliquent pas toujours suffisamment dans leur travail. À quoi s'ajoute le problème de l'exode rural : les jeunes et les diplômés tentent leur chance dans les villes, laissant peu de choix dans le recrutement des cadres à un niveau local. Dans les régions les plus pauvres, le manque de moyens rend l'autonomie de gestion dérisoire et les bonnes idées difficiles à mettre en œuvre. Notons aussi que les Comités de villageois coexistent avec les cellules locales du Parti, et que les rapports entre ces deux organes peuvent se révéler compliqués. Tout ceci explique pourquoi l'exercice des droits dans certains villages n'est pas toujours satisfaisant : les Comités de villageois manquent encore souvent d'un réel pouvoir, les finances publiques restent relativement opaques, les relations entre les élus et les habitants sont tendues, etc.

L'adage suivant lequel « le pouvoir fait de l'ombre à la loi » reste très populaire en Chine, et la population est habituée à ce que le pouvoir administratif gère toutes les affaires la concernant. C'est pourquoi aujourd'hui, la tâche primordiale consiste à former la population et à l'encourager à prendre des initiatives. Pour ce faire, la province de Sichuan a prévu de recruter, entre 2007 et 2009, 30 000 jeunes diplômés pour doter chaque village d'un cadre diplômé du supérieur. Les autres provinces ont lancé des programmes similaires. Former et sélectionner des personnes compétentes est essentiel pour approfondir le système d'autonomie locale.

**TRADUIT DU CHINOIS PAR PAUL CHARON ET AUDREY DÉAT**

2 | Li Xueju, « Les grandes avancées du système d'autonomie des masses de la Chine », in *Qiushi*, n° 3, 2008.

# QUEL AVENIR POUR L'ALTERMONDIALISME ?



➔ Introduction 48

---

**ALTERMONDIALISME,  
UN MOUVEMENT EN MUTATION** 49

---

➔ Mexique : les « Rencontres zapatistes avec les peuples du monde » 50

➔ Allemagne : Le « contre sommet » de Heiligendamm 54

➔ 15 ans d'altermondialisme 60

2008

## L'ALTERMONDIALISME OU LE RÊVE D'UNE SOCIÉTÉ CIVILE MONDIALE

**M**ouvement controversé dont les grandes manifestations mondiales suscitent des réactions radicalement opposées, l'altermondialisme a au moins le mérite d'avoir donné un visage à la volonté de construire une société civile mondiale, et d'impliquer cette société mondiale dans les affaires communes de la planète. La question reste ouverte de savoir si on peut changer le cours des choses sur un mode exclusivement contestataire ; ce qui paraît certain, en revanche, c'est que la « planète alter » est à la recherche d'un deuxième souffle. L'enthousiasme qui avait marqué ses premiers grands événements n'est plus là, et les foules rassemblées paraissent moins nombreuses. Ou n'est-ce qu'un trompe-l'œil ? Les médias auraient-ils perdu leur intérêt pour les événements « alter », moins spectaculaires que jadis et plus focalisés sur le débat interne et la recherche de propositions constructives ? À entendre Geoffrey Pleyers, la vision du « déclin » de l'altermondialisme est trop française pour pouvoir s'appliquer au reste du monde : certes, dans les pays où il a émergé, le « mouvement des mouvements » est en difficulté, comme en témoigne l'affaissement d'ATTAC-France, pourtant acteur clé de la mouvance il y a encore deux ou trois ans. Mais il continue de croître ailleurs ; il suffit de traverser le Rhin, affirme G. Pleyers, pour s'apercevoir de sa vivacité, visible particulièrement lors des manifestations contre le sommet du G8 à Heiligen damm. Plus largement, l'année 2007 a montré que son périmètre d'action s'étend sur des pays nouveaux, notamment en Afrique et en Amérique du Nord. Il s'agit donc peut-être plutôt d'une mutation que d'un déclin.

# ALTERMONDIALISME, UN MOUVEMENT EN MUTATION

**Le mouvement altermondialiste traverse une période difficile et les annonces de sa mort se multiplient. Pourtant, des mobilisations contre le G8 en Allemagne à la Journée d'action mondiale, l'année 2007 a rappelé qu'il est toujours capable de rassembler des militants du monde entier. S'il faiblit dans les pays fondateurs comme la France, il continue de croître ailleurs.**

|| GEOFFREY PLEYERS



**Chargé de recherches du FNRS** à l'université de Louvain-la-Neuve (UCL) et chercheur invité au Centre for the Study of Global Governance (LSE), Geoffrey Pleyers a mené des recherches lors des sept Forums sociaux mondiaux et sur de nombreux événements altermondialistes internationaux. Il en livre une analyse dans son ouvrage *Forums sociaux mondiaux et défis de l'altermondialisme* (Academia, décembre 2007).

À partir des années 1990, le mouvement altermondialiste est devenu un acteur de la mondialisation et le principal critique de l'« ordre mondial néolibéral ». Du Chiapas à Nairobi, de Porto Alegre à Mumbai, de Seattle à Gênes et Hong Kong, ses mobilisations sont pensées et vécues comme des étapes d'un même mouvement. Les acteurs en sont hétérogènes : communautés indigènes, jeunes étudiants, intouchables indiens, syndicalistes nord-américains, paysans coréens et brésiliens, mouvements anti-privatisation sud-africains, chômeurs *piqueteros* argentins, artistes alternatifs, écologistes, féministes et surtout des dizaines de milliers de « simples citoyens » venus prendre part au mouvement. À travers le monde, ils affirment « faire partie d'un mouvement global qui, à partir de la diversité, réunit les forces qui déjà construisent un autre monde possible », comme le dit la déclaration du Forum social d'Uruguay de décembre 2002. Les acteurs qui composent le mouvement altermondialiste s'en réfèrent ainsi à un mouvement global qui porte des valeurs de changement social.

Depuis quelques années cependant, certains acteurs du mouvement, notamment ceux qui ont le plus fortement incarné les aspirations altermondialistes, semblent en difficulté. C'est tout particulièrement le cas en France. Les activistes français ont fortement contribué à

## Certains acteurs historiques de l'altermondialisme sont aujourd'hui en difficulté.

l'émergence du mouvement et des Forums sociaux, mais ils sont moins nombreux et moins dynamiques depuis quelques années. ATTAC, l'association phare de la mouvance altermondialiste entre 1997 et 2002, ne comptait plus qu'une dizaine de milliers de membres fin 2006, soit un peu plus d'un tiers des 27 000 membres qu'elle avait rassemblés entre 2000 et 2002. Les Italiens ont donné beaucoup d'énergie au mouvement international à partir de 2000, notamment avec le grand succès du Forum social européen de Florence en 2002. Mais en Italie aussi, l'altermondialisme semble affaibli.

Comment comprendre ces difficultés ? Le mouvement altermondialiste a subi des critiques venant de toutes parts. Des courants libertaires et moins institutionnalisés se sont constamment opposés aux Forums sociaux mondiaux, qu'ils considèrent comme des organisations hiérarchiques et dominées par les élites du mouvement. Les dernières années ont également vu certains militants et intellectuels, issus des mouvements anti-impérialistes des années 1970, plaider pour une orientation plus politique du mouvement, se rapprochant de certains gouvernements de gauche latino-américains. Ces tentatives ont eu lieu sur fond de critiques de l'inefficacité du mouvement et des Forums sociaux, et au nom d'une meilleure traduction politique des idéaux altermondialistes. Par ailleurs, les grands événements qui ont propulsé

### I MEXIQUE

## Les « rencontres zapatistes avec les peuples du monde »

**En 2007, Le mouvement zapatiste a organisé trois rencontres focalisées sur l'autonomie locale des communautés et la lutte des femmes indigènes.**

Depuis la fin de l'année 2006, les communautés zapatistes font face à un important regain de tensions, les organisations paramilitaires étant de plus en plus actives dans les territoires qu'elles occupent<sup>1</sup>. Dans ce contexte, marqué également par l'arrivée au pouvoir des conservateurs à Mexico, la répression violente de plusieurs mobilisations sociales, notamment dans l'État d'Oaxaca,

et une présence nettement renforcée de l'armée, les rencontres internationales convoquées par les zapatistes en 2007 furent l'occasion pour le mouvement d'afficher l'engagement de ses bases locales et la solidarité nationale et internationale dont il continue de bénéficier. Du 30 décembre 2006 au 2 janvier 2007, le mouvement zapatiste a convoqué la première

l'altermondialisme à la une des médias du monde entier, en particulier les Forums sociaux mondiaux et les contre-sommets internationaux, ne bénéficient plus de l'attrait de la nouveauté et ont à gérer l'entrée dans une phase plus routinière. À tout ceci s'ajoute la difficulté de communiquer une image positive à l'extérieur : la presse internationale s'est focalisée sur les difficultés du dernier Forum social mondial, organisé à Nairobi en janvier 2007, sans relever les aspects plus positifs de cette rencontre.

### REMISES EN CAUSE ET REBONDS

Querelles internes, désaccords sur l'orientation politique, moindre intérêt médiatique et quelques événements en demi-teinte... autant d'éléments qui ont poussé de nombreux observateurs à proclamer le déclin voire la fin du mouvement<sup>1</sup>. Si l'altermondialisme n'est pas dans sa phase la plus dynamique, plusieurs raisons invitent à nuancer ces analyses, qui sont en réalité déjà anciennes : le spectre de la « fin proche » hante la « planète alter » presque dès le début. Et pourtant, le mouvement a déjà fait preuve d'une certaine capacité à rebondir, et les événements de janvier et de juin 2007 confirment que tout n'est pas joué : tandis que les réseaux les plus médiatisés semblent en difficulté, d'autres affichent une dynamique nouvelle, et le mouvement s'étend sur des pays et continents nouveaux.

<sup>1</sup> Voir par exemple le récent article d'Eddy Fougier, « Où en est le mouvement altermondialiste ? Réflexions sur l'essoufflement », publié dans la revue en ligne [www.laviedesidees.fr](http://www.laviedesidees.fr) le 3 mars 2008.

« Rencontre des peuples zapatistes avec les peuples du monde » dans le Caracol d'Oventic, un village indigène dans les montagnes du Chiapas, au Mexique. 6 000 indigènes zapatistes et, 232 de leurs « autorités locales » ainsi que 1 300 activistes venus du Mexique et de 47 autres pays ont pris part à cette rencontre organisée autour de l'expérience zapatiste en matière d'autonomie locale. En juillet 2007, une deuxième « rencontre avec les peuples du monde » a réuni plusieurs milliers de sympathisants pour écouter les rapports des avancées, des succès et des défis de l'autonomie dans les régions zapatistes. Quelques mois plus tard, du 28 décembre 2007

au 1<sup>er</sup> janvier 2008, ce fut au tour de la communauté de La Garucha d'accueillir une troisième rencontre à laquelle seules les femmes étaient conviées afin de discuter de leurs luttes et des progrès qui restent à accomplir en matière d'égalité des genres.

#### L' AUTONOMIE LOCALE EN DÉBAT

Les communiqués et discours officiels des zapatistes n'abordent guère ces processus à l'œuvre au niveau local, préférant évoquer la situation nationale et internationale. Cette fois, la réunion internationale avait précisément pour objet les pratiques d'autonomie locale qui, à bien des



L'organisation qui avait beaucoup compté dans le mouvement altermondialiste dans l'Hexagone, ATTAC-France, a perdu beaucoup de crédit suite aux luttes internes qui avaient marqué la présidence de J. Nikonoff (2002-2006) et surtout après la découverte d'une fraude électorale en faveur de l'équipe sortante lors des élections internes à la mi-2006. Attestée par trois rapports d'experts indépendants<sup>2</sup>, cette fraude est venue confirmer l'image d'une vie interne peu démocratique déjà largement diffusée sous la présidence de B. Cassen (1997-2002). Début 2007, l'association comptait moins de 10 000 membres et faisait face à d'importants problèmes financiers. Cependant, la nouvelle équipe parvenue au pouvoir suite aux élections de décembre 2006 s'est engagée à insuffler une dynamique plus citoyenne et moins hiérarchique à l'association, ce qui pourrait déboucher sur une rénovation plus profonde. L'université d'été d'août 2007 semble attester d'un certain succès à ce niveau.

De l'autre côté de l'Atlantique, du 30 décembre 2006 au 2 janvier 2007, plus de 7 000 personnes, dont 1 300 étrangers, ont pris part à la première « Rencontre des peuples zapatistes avec les peuples du monde », organisée dans la région du Chiapas au sud du Mexique. Cette réunion fut dédiée au processus d'autonomie locale mis en œuvre par les indigènes zapatistes et à la place des femmes dans le mouvement, dans les communautés et dans la société. Quelques semaines plus tard, du 20 au 25 janvier 2007, plus de 50 000 personnes ont participé au septième Forum social mondial de Nairobi, au Kenya.

2 | Passet R. (2006) « Élections ATTAC Synthèse finale des rapports d'experts » (<http://hussonet.free.fr/rpasset.pdf>) et Lussou J. (2007) « Un nouvel élan pour ATTAC », *Mouvements* n°49.

égards, constituent le cœur du mouvement zapatiste. Ce n'était donc pas le sous-commandant Marcos, porte-parole très médiatique du mouve-

consacrée à un aspect particulier de l'autonomie locale : les gouvernements locaux, l'éducation, la santé, l'écologie, la culture, l'économie, le travail collectif et la lutte des femmes.

## « À défaut de pouvoir changer le monde, nous luttons pour que le monde ne nous change pas nous. »

ment, mais plusieurs centaines d'indigènes qui ont occupé les tribunes de ces rencontres pour témoigner de l'organisation concrète de l'autonomie dans les communautés zapatistes.

Entre 1 000 et 3 500 personnes assistèrent à la vingtaine de tables rondes organisées pendant ces trois rencontres. Chaque demi-journée était

Les insurgés ne voient pas, dans la notion d'autonomie locale, une tentative de sécession poli-

tique mais un processus qui « permet au peuple de décider comment vivre et comment s'organiser au niveau politique et économique ». Dès la première rencontre, les journées ont été fortement marquées par les interventions de femmes indigènes. Si certains commandants zapatistes reconnaissent que des attitudes machistes per-

Aucun de ces trois événements n'a suscité autant d'attention médiatique que les grandes manifestations internationales qui avaient marqué le début du mouvement, et chacun a donné à voir les difficultés du moment. Les nouvelles élections d'ATTAC-France n'ont pas effacé le souvenir de la fraude de juin 2006 et l'association ne retrouvera probablement plus sa splendeur passée. Quant au zapatisme, il est plus d'une fois apparu comme embourbé dans les suites de l'échec de ses négociations avec le gouvernement mexicain, qui refuse de reconnaître les droits collectifs des peuples indigènes. Depuis 2002, certains discours de Marcos ont perdu l'aspect novateur qui était le leur pour se rapprocher des vieux accents d'extrême gauche<sup>3</sup>. Quant au forum de Nairobi, il a réuni trois fois moins de participants que le forum de Mumbai en 2004 et celui de Porto Alegre en 2005. La place occupée par certaines Églises conservatrices dans les débats, une certaine commercialisation du forum ainsi que la faible implication des populations locales témoignent d'importants problèmes liés à ce mode d'organisation.

Organisés sur trois continents différents et tenus dans des contextes économiques, sociaux et politiques spécifiques, ces trois événements différaient également par le type de public qu'ils ont attiré : des militants issus pour l'essentiel de la classe moyenne française, des paysans indigènes du Sud du Mexique et des responsables associatifs, de l'Afrique mais aussi d'autres parties du monde, qui avaient fait le voyage à Nairobi. Par certains de ses aspects, chacun de ces événements a donc montré que le

3 | Le 4 avril 2006, dans son discours à Morelia, le sous-commandant Marcos a rendu un hommage appuyé à Lénine qu'il considère « comme un référent très pertinent pour la réalité mexicaine d'aujourd'hui ».

sistent dans les communautés, les choses ont beaucoup évolué depuis que le mouvement zapatiste a fait de la promotion de l'égalité homme-femme un axe central de sa lutte. Avant la rébellion zapatiste, dans beaucoup de communautés, les femmes restaient cantonnées aux tâches ménagères et subissaient souvent des mariages arrangés et des violences conjugales. Elles ont depuis pris une part essentielle dans le mouvement et dans la vie des communautés.

#### RÉSISTER AUX PRESSIONS EXTERNES

Alors que d'aucuns qualifient le mouvement zapatiste de moribond depuis 2002, les proces-

sus à l'œuvre au niveau local après quatorze années de lutte et de confrontation avec le gouvernement mexicain montrent un acteur engagé dans une transformation sociale à long terme. Les indigènes rebelles ont fait preuve d'une persévérance et d'une capacité à résister aux pressions externes. Comme le résumait un paysan zapatiste : « À défaut de pouvoir changer le monde, nous luttons pour que le monde ne nous change pas nous. » **G. P.**

1 | Le mouvement zapatiste opère dans l'État du Chiapas au sud du Mexique depuis 1994. Les territoires qu'il contrôle sont de fait autonomes des pouvoirs politiques mexicains mais entourés par de nombreux camps de l'armée.



mouvement est encore capable de mobiliser, d'innover et de se remettre en cause pour évoluer. Pris ensemble, ils montrent un certain dynamisme et surtout la diversité de l'altermondialisme, qui peut s'appuyer sur des acteurs très divers mais réunis par une même volonté d'être acteurs dans la mondialisation et de construire une alternative au néolibéralisme.

Alors que les anciens leaders de l'association tendaient à se considérer comme l'avant-garde du mouvement, la nouvelle direction d'ATTAC-France a opté pour une vie interne plus « collégiale » et semble s'inspirer de la même logique décentralisée qui a fait le succès d'ATTAC en Allemagne et dans d'autres pays. De même,

loin de l'intervention controversée du sous-commandant Marcos dans le conflit basque en 2002 ou de ses déclarations très polémiques face au candidat du parti de gauche aux élections présidentielles mexicaines de 2006, la rencontre zapatiste de janvier 2007 s'est centrée sur le thème de l'autonomie locale. Plutôt que les porte-parole habituels, ce sont des militants locaux, dont une majorité de femmes, qui ont occupé les tribunes. Cette expérience zapatiste, poursuivie depuis 1994 malgré l'hostilité du gouvernement, a profondément modifié la vie et la vision de soi de milliers de paysans chiapanèques<sup>4</sup>. Enfin, le fait que les militants aient vigoureusement dénoncé la commercialisation du Forum social mondial ou la

4 | Ornelas R. (2007) *L'autonomie, axe de la résistance zapatiste*, Paris : Rue des Cascades ; Marcos, « La treizième stèle » in : *Mexique, Calendrier de la résistance*, Paris, Rue des Cascades, 2007.

## La force du mouvement réside moins dans les formes d'action que dans les enjeux qu'il porte.

### I ALLEMAGNE

## Le « contre sommet » de Heiligendamm

**La mobilisation contre le sommet des pays du G8 a donné à voir un altermondialisme allemand en expansion.**

Du 2 au 9 juin 2007, la ville de Rostock et la campagne environnante ont été le théâtre d'une semaine de mobilisation particulièrement intense, provoquée par le sommet des chefs d'État du groupe du G8, réunis à Heiligendamm, une station balnéaire du Nord-Est de l'Allemagne. Les trois camps dressés aux alentours ont permis à une dizaine de milliers de jeunes activistes de vivre une expérience intense dans un espace autogéré où des accents festifs se mêlaient aux manifestations

et aux débats. Les artistes s'étaient donné rendez-vous dans le port de Rostock, tandis que le forum du centre-ville proposait, aux citoyens désireux de s'informer sur les thématiques altermondialistes, d'écouter des intervenants venus d'Allemagne et du monde entier. L'ambiance quelque peu studieuse n'a pas empêché le public de marquer sa solidarité avec ceux qui menaient des actions plus directes en bloquant les routes qui menaient à Heiligendamm. La semaine de mobilisation s'est ouverte par une

faible implication des mouvements locaux et des couches populaires montre une volonté forte de remettre en cause ces pratiques et leur attachement à une certaine vision du forum, celle d'un espace ouvert de débat. Le Forum mondial est de plus en plus approprié par les militants venus y participer et qui n'entendent plus en laisser l'organisation au bon vouloir des leaders altermondialistes du pays accueillant le forum ni au seul Conseil international du FSM.

Chacun de ces trois événements fut ainsi l'occasion de réaffirmer les spécificités de l'altermondialisme face aux tendances à la politisation et à l'institutionnalisation. Ils prouvent qu'il continue à se passer des choses sur la « planète alter » et que le mouvement ne s'est jamais réduit à des pratiques peu novatrices qui ont marqué certains événements altermondialistes.

### NOUVEAUX PÔLES DU MOUVEMENT

En juin 2007, la semaine de mobilisation contre le sommet du G8 à Heiligendamm en Allemagne a donné au mouvement une visibilité sans précédent dans ce pays. Les leaders altermondialistes ont été invités sur les plateaux de télévision pour des débats de qualité, les orientations néolibérales ont été discutées et remises en cause dans une partie de la presse et de nombreux Allemands en sont venus à s'intéresser à ces problématiques. La mobilisation contre le G8 fut également l'occasion d'échanges et de rencontres à travers lesquels les expériences allemandes et

marche de 75 000 personnes dans les rues de Rostock, la plus importante manifestation altermondialiste jamais réalisée en Allemagne. Des activistes de tendances très diverses y ont pris part, des groupes punks au mouvement chrétien Pax Christi, en passant par les jeunes socialistes, les protestants progressistes ou des groupes de squatteurs mobilisés dans des réseaux contre-culture. Contrairement à la plupart des événements et mobilisations altermondialistes, des adolescents âgés de 15 à 20 ans étaient présents en nombre. Une partie d'entre eux ont défilé parmi les *black blocks* (plus de 3 000 personnes au total), adoptant ce style comme une culture et une identification

davantage que comme un mode d'action. Les quelques vitrines brisées et les affrontements limités avec les forces de l'ordre étaient essentiellement l'œuvre d'une petite minorité de jeunes adultes, venus de toute l'Europe. Bien que d'une ampleur limitée, ces actes de violence ont néanmoins suscité une vaste polémique en Allemagne, embarrassant de nombreuses organisations altermondialistes. ATTAC-Allemagne les a aussitôt fermement condamnés, en rappelant qu'« aucun enfant en Afrique ne recevra plus à manger parce que des pierres sont lancées sur les policiers » (texte de P. Wahl diffusé le 21/06/2007). Une partie des *black blocks* ne partageaient évidemment pas cet



internationales ont pu être partagées. L'enthousiasme des jeunes et moins jeunes pour lesquels ce fut la première grande mobilisation internationale, la qualité de l'organisation et celle de certains intellectuels, ainsi que la grande expérience des activistes allemands en matière d'action non-violente, ont montré que les altermondialistes allemands ont beaucoup à apporter au mouvement international auquel ils n'ont jusqu'à présent contribué que de manière limitée.

ATTAC-Allemagne semble ainsi connaître un succès croissant et attire chaque mois de nouveaux membres. De moins de 500 membres en juillet 2001, elle est passée à plus de 19 000 fin 2007, ce qui fait d'elle la principale section nationale du mouvement. Contrairement à sa voisine française, l'association a privilégié une démarche citoyenne et collégiale plutôt qu'organiser le mouvement autour de quelques leaders. À la suite de la mobilisation contre le G8, la direction collective d'ATTAC-Allemagne a, par exemple, été questionnée par certaines franges du mouvement. Quelques mois plus tard, plusieurs des principaux fondateurs de l'association (y compris Sven Giegold, figure phare du mouvement) se sont retirés du groupe de coordination, laissant place à une nouvelle génération. Le comité national de coordination compte désormais davantage de jeunes, de femmes et d'écologistes. Considérant que le Consensus de Washington fait désormais partie du passé et que les négociations à l'OMC sont bloquées pour longtemps, ATTAC-Allemagne entend se concentrer sur de nouvelles thématiques. L'association est, par exemple, très active dans les mobilisations

avis : « Nous n'attendions pas les provocations de la police pour attaquer. Nous avons préparé des pierres pour tout le monde puis nous avons commencé. [...] Nous sommes dans une guerre contre le capitalisme et la police est leur premier défenseur » (entretien avec un activiste grec). Ces radicaux ne représentaient qu'une petite minorité des manifestants et les deux journées suivantes furent d'ailleurs marquées par des manifestations pacifiques en faveur des migrants, contre la guerre en Irak ou pour défendre une agriculture paysanne. Les trois principaux campements dressés autour de la ville ont accueilli plus d'une dizaine de milliers d'activistes et se voulaient à la fois des bases pour

mener les actions et des espaces de débat. Beaucoup de jeunes y ont vécu leur première grande expérience militante. Les journées étaient consacrées aux manifestations, à quelques ateliers de discussion et à la préparation des actions de blocage. Les soirées étaient animées par des discussions, des projections de films, des chants et des danses qui se poursuivaient jusque tard dans la nuit. Forte de l'expérience des campements des jeunes altermondialistes qui se sont multipliés depuis 2002, appuyée sur une longue tradition allemande d'autogestion et une grande culture d'organisation, le fonctionnement de ces campements a allié participation et efficacité, expérimentation

contre la privatisation des chemins de fer ou dans la campagne contre le réchauffement climatique, et s'engage également « pour un contrôle démocratique du marché en matière de politique énergétique ». Cependant, si les mobilisations contre le G8 furent un franc succès et si ATTAC-Allemagne continue de croître, il ne faut pas surestimer l'élan altermondialiste outre-Rhin : en octobre dernier, seuls 1 500 militants ont participé au second Forum social allemand qui s'est tenu près de la frontière polonaise, dans une région où l'altermondialisme était peu ancré.

Trois semaines après les mobilisations contre le G8, se tenait à Kinshasa le premier Forum social de la République démocratique du Congo. Il a réuni 1 500 acteurs de la société civile venus de toutes les provinces du pays qui y ont notamment discuté de la répartition des richesses, de l'exploitation des ressources naturelles par des compagnies multinationales, de la consolidation de la vie démocratique et de la société civile locale. Ce forum illustre la pénétration du processus des Forums sociaux en Afrique. C'est d'ailleurs ce continent qui a organisé le plus grand nombre de Forums sociaux nationaux en 2006 et en 2007, suscitant un élan important dans des pays comme la Tanzanie et l'Ouganda ou dans la région du Maghreb.

Du 27 juin au 1<sup>er</sup> juillet, le premier Forum social des États-Unis était organisé à Atlanta. Il a réuni les représentants des minorités, la gauche

**Une partie importante de ses activités se poursuit désormais loin des projecteurs.**

tation de l'autogestion et organisation fonctionnelle dans de nombreux aspects de la vie commune, de l'alimentation biologique à la fête techno en passant par la sécurité, l'information, les ateliers de discussions ou le nettoyage.

Le point d'orgue de cette semaine de mobilisation fut pour beaucoup le blocage de toutes les routes menant à la station balnéaire où se tenait le sommet du G8, et ce malgré l'impressionnante mobilisation des forces de l'ordre (16 000 policiers dépêchés sur place). Après de longues marches champêtres, 10 000 personnes se sont réparties sur les différents lieux de blocage dont certains ont été maintenus pendant plus de 36 heures par

des militants de toutes les générations, des adolescents aux sexagénaires. Le succès « logistique » de cette action pacifique, et dont la portée était essentiellement symbolique, doit beaucoup aux nombreuses réunions préparatoires et aux expériences allemandes en matière de blocage des convois nucléaires. **G. P.**



alternative, les ONG et une multitude de mouvements locaux, au total plus de 10 000 personnes. Pendant cinq jours, les participants ont discuté de la guerre en Irak, de l'environnement, des droits des travailleurs migrants, des femmes, des indigènes, ou encore des survivants de l'ouragan Katrina. Ce forum a rassemblé des participants venus d'horizons culturels très divers et représentant des options politiques différentes, ainsi que de nombreux jeunes. Il a favorisé la création d'espaces de démocratie participative en amenant l'esprit et les expériences des Forums sociaux mondiaux aux États-Unis. La forte participation américaine à Nairobi, en janvier 2007, avait déjà témoigné d'un intérêt croissant du pays pour les forums. Cet intérêt fut confirmé par un certain entrain pour la Journée globale d'action du 26 janvier 2008 qui, sans entraîner de mobilisations massives, fut néanmoins bien plus suivie aux États-Unis que dans d'autres pays occidentaux.

### ACTIONS DÉCENTRALISÉES

En janvier 2008, le Forum social mondial a laissé place à une « semaine d'action globale » au cours de laquelle plus de 800 actions, manifestations ou conférences ont été organisées dans 90 pays. Au Brésil, des événements d'ampleur variée ont eu lieu dans près d'une cinquantaine de villes, et rassemblé plusieurs dizaines de milliers de manifestants. Au Mexique, l'occasion fut saisie pour organiser un Forum social national et lancer une dynamique altermondialiste jusque-là pratiquement inexistante dans le pays (en dehors du mouvement zapatiste). Près de 7 000 personnes ont pris part aux conférences organisées pendant quatre jours dans huit chapiteaux dressés sur la place centrale de Mexico. Les débats se sont focalisés sur cinq thématiques principales : l'écologie, l'autonomie des peuples indigènes, l'économie solidaire, les médias et la répression des mouvements sociaux. Simultanément, une marche « pour la défense du maïs » cheminait à travers le pays pour dénoncer l'Accord de libre échange (ALENA) signé entre le Mexique, les États-Unis et le Canada.

Une dynamique semblable fut à l'œuvre au Maroc, où un millier de Marocains et plus d'une centaine de participants extérieurs, venus du Maghreb, d'Afrique subsaharienne, d'Europe et du Canada, se sont rassemblés en janvier dernier. La participation des jeunes et des femmes fut particulièrement importante au cours de cette réunion, consacrée essentiellement à la condition des migrants, aux droits de l'homme et à la défense de l'enseignement public. Une réunion plus restreinte s'est également tenue à Alger pour préparer le premier Forum social algérien, prévu pour le début de l'année prochaine.

Les actions étaient également nombreuses aux États-Unis. En Europe occidentale, comme en Inde et en Afrique subsaharienne, il y eut

essentiellement une multitude d'événements restreints et clairsemés, à l'image des différentes manifestations qui eurent lieu à Londres mais dont aucune n'a réuni plus de quelques centaines de personnes. En France, cette semaine de mobilisation est passée quasiment inaperçue ; seul un millier de personnes ont défilé pour l'occasion dans l'Est parisien. Ils étaient environ 800 à Bruxelles, où des syndicats et des réseaux de jeunes activistes se sont impliqués dans des actions diverses : parade festive, conférences, concerts, actions spectaculaires à la Bourse et visite guidée alternative de la capitale européenne. Plusieurs forums avaient été organisés dans les villes du pays au cours de la semaine précédente, attirant elles aussi près d'un millier de sympathisants. Des actions furent menées dans plusieurs villes d'Espagne et dans une vingtaine de villes allemandes. En Inde, quelques manifestations plutôt limitées furent organisées dans certaines grandes villes du pays (comme celle qui a réuni 500 personnes à Mumbai) mais cette mobilisation globale fut surtout l'occasion pour les mouvements paysans d'organiser des centaines de réunions de villages dans le sous-continent.

Contrairement à la manifestation globale du 15 février 2003, pour laquelle 12 millions de personnes avaient manifesté à travers le monde contre la guerre en Irak, il n'y avait en janvier 2008 aucune actualité urgente qui motivait et reliait ces actions décentralisées. Le pari était donc risqué.

Le bilan global de cette semaine de mobilisation est d'ailleurs en demi-teinte. Des actions se sont tenues simultanément dans des centaines de villes de par le monde, mais elles ont rarement dépassé le cercle des militants déjà acquis à la cause altermondialiste et ne sont guère parvenues à retenir l'attention des médias. Les mobilisations de janvier 2008 confirment en tout cas l'un des grands enseignements de 2007 : le mouvement altermondialiste est aujourd'hui bien moins dynamique dans nombre de ses fiefs historiques, comme la France, l'Italie ou la Catalogne, mais le mouvement et le processus des forums altermondialistes touchent de nouveaux territoires qui pourraient constituer les pôles d'une nouvelle dynamique du mouvement.

Depuis ses origines, le mouvement altermondialiste est traversé par diverses tensions, dont celle entre une tendance défendant l'autonomie du mouvement altermondialiste face aux acteurs politiques, et une autre tendance plus prompte à soutenir certains acteurs politiques et notamment certains régimes latino-américains. Certains leaders du FSM, Walden Bello en tête, sont ainsi prêts à suivre les recommandations formulées par Hugo Chavez en 2006 : « Nous devons adopter une stratégie de "contre-pouvoir". Nous, les mouvements sociaux et les mouvements

**En France, la «semaine d'action globale» est passée quasiment inaperçue.**

# 15 ANS D'ALTERMONDIALISME

**1993**

**Fondation de Via Campesina,** un réseau paysan pour la souveraineté alimentaire qui compte plusieurs millions de membres dans 56 pays.

**1994**

**Fondation de l'International Forum on Globalisation.**

**1995**

**La coalition « Les autres voix de la planète »** est créée pour poursuivre la campagne contre les institutions financières internationales.

**1998**

**Fondation d'ATTAC -France.**

**1999**

**Fondation de Jubilee South,** réseau international pour l'annulation de la dette du tiers-monde, aujourd'hui présent dans 40 pays du Sud.

## Acteurs

## Actions

**1993**

**500 000 manifestants à Bangalore** (Inde) contre le cycle de négociations de l'OMC (Uruguay Round).

**1994**

**Révolte des indigènes zapatistes au Chiapas** (Mexique) contre l'Accord de libre échange nord-américain (ALENA).

**1996**

**3000 personnes participant** à la « Rencontre intergalactique contre le néolibéralisme et pour l'humanité » convoquée par les zapatistes au Chiapas.

**1998**

**Campagne contre l'Accord multilatéral** sur les investissements (AMI) dont les négociations seront finalement arrêtées suite au retrait de la France.

**1999**

**29 janvier 2 février À l'occasion du Forum économique mondial de Davos,** se tient un contre-sommet à Zurich.  
**30 novembre 40 000 manifestants** bloquent la conférence ministérielle de l'OMC à Seattle. Les négociations sont interrompues en raison de désaccords importants entre les États-Unis, l'Union européenne et des pays du Sud.



**2000**  
**Les manifestations contre les sommets des chefs d'État et des institutions financières internationales se multiplient** (Okinawa, Prague, Washington, Nice, Sidney, ...)

**2001**  
**25-30 janvier**  
**1<sup>er</sup> Forum social mondial à Porto Alegre**, 15 000 personnes.  
**10-22 avril**  
**Mobilisation contre la Zone de libre échange des Amériques à Québec**, 50 000 personnes manifestent.  
**19-22 juillet**  
**Mobilisations contre le G8 à Gènes**, 300 000 personnes manifestent. Forte répression policière qui laisse notamment un mort parmi les manifestants.

**2002**  
**31 janvier - 5 février**  
**2<sup>e</sup> Forum social mondial à Porto Alegre**, 50 000 personnes.  
**16 mars**  
**300 000 personnes manifestent à Barcelone** face au sommet de l'Union européenne.  
**7 au 10 novembre**  
**1<sup>er</sup> Forum social européen à Florence** qui se clôt par une manifestation d'un million de personnes.

**2003**  
**23 au 28 janvier**  
**3<sup>e</sup> Forum social mondial à Porto Alegre**, 100 000 participants.  
**10-14 septembre**  
**Mobilisations contre la réunion ministérielle de l'OMC à Cancún**. Echec des négociations.  
**2<sup>e</sup> Forum social européen à Paris**, Saint-Denis, Ivry et Bobigny, 50 000 participants.

**2004**  
**16-21 janvier**  
**4<sup>e</sup> Forum social mondial à Porto Alegre** à Mumbai, 120 000 participants  
**3<sup>e</sup> Forum social européen à Londres** (17 000 personnes)  
**Juillet** premier Forum social des Amériques à Quito (Équateur).

**2005**  
**janvier**  
**5<sup>e</sup> Forum social mondial à Porto Alegre**, 140 000 participants.  
**Mobilisation contre la Zone de libre échange des Amériques à Rio de la Plata**.

**2006**  
**janvier**  
**6<sup>e</sup> Forum social mondial « polycentrique » à Bamako** (Mali), Caracas (Venezuela), Karachi (mars, Pakistan).

**2007**  
**janvier**  
**7<sup>e</sup> Forum social mondial à Nairobi** (Kenya), 50 000 personnes.  
**juin**  
**Mobilisations contre le G8 de Heiligendamm**, 1<sup>er</sup> Forum social des États-Unis.

politiques, devons occuper des espaces de pouvoir au niveau local, national et régional. » L'autre tendance, majoritaire et représentée par le Brésilien Chico Whitaker, estime au contraire que le mouvement perdrait sa spécificité et s'éloignerait des enjeux fondamentaux s'il s'alliait directement avec des acteurs politiques. Ils considèrent que les Forums sociaux doivent rester un espace ouvert à une multiplicité d'acteurs ; ces acteurs peuvent se réunir pour adopter des déclarations ou organiser des actions plus directement politiques, mais cela ne peut être le fait des Forums sociaux eux-mêmes. La Charte des principes du FSM interdit d'ailleurs aux acteurs politiques de prendre officiellement part aux Forums et à ceux-ci d'adopter des déclarations politiques.

### DÉBATS SUR L'IDENTITÉ DU MOUVEMENT

En France, l'engagement des altermondialistes dans la sphère politique ne semble guère soutenu par les bases du mouvement. Il a d'ailleurs conduit à des échecs électoraux cuisants, comme celui de la liste « 100 % altermondialiste » appuyée par B. Cassen lors des élections régionales de 2003, ou de la candidature de José Bové aux élections présidentielles de 2007. En Angleterre, le prosélytisme forcené de partis d'extrême-gauche au Forum social européen de Londres a suscité de vives protestations au sein du mouvement, et de nombreux observateurs y ont vu la principale raison de l'échec de ce forum.

Pour des raisons qui tiennent à l'histoire, les militants latino-américains et indiens tendent à être plus proches des partis politiques que leurs homologues occidentaux. Cependant, là aussi, de nombreuses voix prônent désormais une distance critique vis-à-vis acteurs politiques, comme en témoignent certains discours zapatistes au Mexique ou l'évolution des idées et des discours au sein de la mouvance altermondialiste indienne<sup>5</sup>. En 2006, certains leaders altermondialistes ont décidé de tenir l'une des séances du FSM à Caracas au Venezuela, en signe de soutien et en étroite collaboration avec le président Hugo Chavez. Mais une partie des militants ont marqué leurs distances à l'égard des acteurs politiques, y compris des partis de gauche latino-américains. En janvier 2007, le forum de Nairobi a été marqué par une forte réaffirmation de cette indépendance politique et par une conception du forum comme un espace ouvert de rencontre plutôt que comme un acteur politique. Il existe une réelle gêne au sein des mouvements sociaux face aux gouvernements de gauche dans plusieurs pays latino-américains<sup>6</sup>. Les mouvements indigènes équatoriens ont rapidement déchanté une fois L. Gutierrez arrivé au pouvoir, et le mouvement « sans-terre » a pris ses distances avec le gouvernement de Lula qu'il avait pourtant soutenu.

5 | Voir notamment Sen J. (2004) "The long march to another world", in : J. Sen, A. Anand, A. Escobar, et P. Waterman P. (sous la direction de), *World Social Forum challenging empires*, New Delhi : Viveka Foundation, 2004.

Si l'altermondialisme a été associé aux mobilisations médiatisées, une partie importante de ses activités se poursuit désormais loin des projecteurs. Certains mouvements ont choisi de recentrer leurs activités sur le plan local, dans l'espoir d'apporter des alternatives à l'ordre néolibéral dans la vie quotidienne. C'est le cas des zapatistes qui poursuivent la construction de leur autonomie, mais aussi de milliers de centres culturels et sociaux, de groupes de consommation alternative et de militants prônant un mode de vie plus solidaire et moins consommateur en ressources naturelles.

**Plus de soixante Forums sociaux nationaux ou régionaux se sont tenus depuis janvier 2006.**

Ces espaces alternatifs et les groupes d'achat communs s'inscrivent dans la durée et se multiplient à travers l'Europe occidentale, sans pour autant susciter l'attention des médias. Par ailleurs, le « mouvement des mouvements » étant composé de réseaux décentralisés, un repli au niveau international n'empêche pas l'activisme au niveau local : « Beaucoup de gens disent que le mouvement est dans une phase de repli, mais c'est seulement maintenant qu'on commence à parler de l'altermondialisation dans certaines associations locales. On commence seulement à utiliser dans nos associations les outils préparés il y a un an ou deux », observe ainsi un responsable de la coordination altermondialiste liégeoise. Plus de soixante Forums sociaux nationaux ou régionaux se sont tenus depuis janvier 2006. Et si certains militants se lassent, le mouvement parvient toujours à en recruter de nouveaux : plus de la moitié des personnes présentes au Forum social de Belgique de décembre 2006 n'avaient jamais participé à un Forum social auparavant<sup>7</sup>.

Loin des caméras, des groupes d'experts et de citoyens continuent eux aussi leur travail, en affinant leurs analyses de la mondialisation, en mettant en place des réseaux nouveaux (comme lors du FSM de Nairobi) ou en résistant aux privatisations. D'autres réfléchissent également à une coordination plus démocratique et plus efficace de leurs actions. Entre l'automne 2006 et le printemps 2007, des militants européens se sont, par exemple, réunis pour discuter et repenser le fonctionnement du réseau altermondialiste construit autour des Forums sociaux européens. Le bilan de leur travail a été présenté lors de l'assemblée européenne de Lisbonne en avril 2007.

De tels réseaux, moins hiérarchiques et sans leaders, attirent moins l'intérêt des médias que des organisations formalisées. Ils témoignent cependant davantage d'une transformation de l'altermondialisme que de son déclin.

6 | Voir à ce sujet le numéro de la revue *Alternatives Sud* (2005/2), « Mouvements et pouvoirs de gauche en Amérique latine ».

7 | Selon les résultats d'une enquête menée de pair par une équipe de chercheurs de l'université d'Anvers et le Forum social de Belgique.

## CONCLUSION

En France, le mouvement altermondialiste paraissait en déclin dès 2001, et pourtant plus de 250 000 personnes se sont réunies sur le plateau du Larzac en août 2003. Il paraissait en difficulté au niveau international fin 2004, notamment après l'échec relatif du Forum social européen de Londres, mais quelques semaines plus tard, en janvier 2005, le cinquième FSM devint l'un de ses plus beaux succès. La succession rapide de ces deux événements invite à la plus grande prudence dans le diagnostic d'un déclin ou d'un essor de l'altermondialisme ; des avis aussi tranchés ne rendent pas compte de la complexité d'un acteur organisé en réseaux décentralisés et actif à différents niveaux.

Se prononcer trop rapidement sur un déclin global du mouvement reviendrait aussi à oublier que l'altermondialisme est porté par des acteurs divers qui évoluent dans des contextes bien différents. Le mouvement montre des signes d'essoufflement dans les pays qui ont compté le plus au cours de ses premières années, et où il fait face à une institutionnalisation difficile et, parfois, aux luttes internes entre ses leaders historiques. Mais les dernières années ont vu s'élargir sa base géographique, autrefois cantonnée à quelques pays d'Europe occidentale et d'Amérique latine. L'altermondialisme et les Forums sociaux touchent désormais de nouveaux territoires, d'où il ramène d'autres expériences, d'autres thématiques, d'autres cultures et d'autres pratiques. L'Allemagne constituera peut-être l'un des pôles d'une dynamique nouvelle. Les États-Unis et plusieurs pays d'Afrique se sont lancés avec beaucoup d'entrain dans le processus des Forums sociaux. Le Costa Rica, la Corée du Sud et l'Afrique du Sud<sup>8</sup> comptent un nombre croissant de mouvements contre les privatisations et les politiques néolibérales.

Entériner trop rapidement un déclin du mouvement altermondialiste reviendrait surtout à oublier que sa véritable force réside moins dans ses acteurs historiques ou ses formes d'action que dans les idées et les enjeux qu'il porte. L'altermondialisme contribue à la construction d'un espace public mondial qui constitue un enjeu essentiel pour affronter les problèmes globaux auxquels nous faisons face. Il a fait émerger un débat autour de thèmes jusqu'alors peu débattus mais dont l'impact sur la vie des habitants de la planète ne fait pas doute. Autant d'éléments qui restent essentiels pour les mouvements contestataires et progressistes de ce début de XXI<sup>e</sup> siècle, qu'ils revendiquent ou non l'étiquette altermondialiste.

8 | Voir par exemple R. Ballard, A. Habib et I. Valodia, *Voices of protest. Social Movements in post-apartheid South Africa*, Durban, University of KwaZulu-Natal Press, 2006.

# LE LOBBYING, FLÉAU OU MUTATION DE LA DÉMOCRATIE ?

65

→ Introduction 66

---

**L'« AFFAIRE KALLAS »  
PEUT-ON RÉGULER LES LOBBYISTES ?** 67

---

→ L'histoire du lobbying en Europe 68

→ Douze ans de débat européen sur le lobbying 74

→ États-Unis, la démocratie des lobbies 83

→ Le réchauffement n'existe pas, du moins certains le croient :  
comment travaille le lobby des sceptiques 84

2008

## LE LOBBYING, FLÉAU OU MUTATION DE LA DÉMOCRATIE ?

**O**n peut dire sans exagérer que la question du lobbying constitue le point aveugle de la théorie de la démocratie. L'insuffisance de la réflexion académique en la matière témoigne d'un certain embarras que les universitaires ne sont pas les seuls à éprouver ; l'hésitation, ou plutôt l'oscillation permanente entre deux positions apparemment contradictoires mais dont chacune semble fondée, est visible aussi dans le traitement médiatique de cette question, ainsi que chez les hommes politiques et les citoyens eux-mêmes. D'un côté, chaque jour nous apporte une preuve supplémentaire de la persistance et de l'impact d'une certaine représentation collective : celle de la « démocratie confisquée », du souverain détourné par les « manipulateurs » et leurs mécanismes d'influence qui échappent au contrôle démocratique. De l'autre, chacun semble prêt à reconnaître que la présence accrue des groupes de lobbying témoigne d'une mutation qui ne se laisse pas réduire à une simple « déchéance » de la vie démocratique ; bien souvent, il s'agit de la multiplication de sources d'information et de surfaces de contact avec les plus concernés par les décisions à venir. Comment distinguer les lobbyistes de ceux qui font du « plaidoyer », par exemple, autrement que d'une façon très normative qui consisterait à dire que les seconds poursuivent des objectifs plus « nobles » que les premiers ? Et si l'on n'arrive pas à établir une différence nette, faut-il en déduire que le problème ne se pose pas ? Ni l'un ni l'autre ne paraît entièrement convaincant. Nous sommes en présence d'une mutation de la gouvernance qui défie nos catégories de pensée traditionnelles ; à ce problème, le présent dossier ne prétend pas tant apporter une solution que de montrer sa complexité.

# L'« AFFAIRE KALLAS » PEUT-ON RÉGULER LES LOBBYISTES ?

L'idée du commissaire européen Siim Kallas de créer un registre européen des lobbyistes a relancé le débat sur l'exposition des décideurs européens aux efforts d'influence des groupes d'intérêts et ses conséquences sur les choix politiques de l'Union.

FLORENCE AUTRET



Depuis 2006, Florence Autret est la correspondante à Bruxelles des publications financières de l'AGEFI et du quotidien régional breton *Le Télégramme*. Elle publie également dans *lavedesidees.fr*, *Regards sur l'économie allemande*, *Telos* et *Politique étrangère*. Elle délivre enfin, depuis 2005, un enseignement sur le lobbying européen à Sciences Po Paris. Son essai sur l'influence américaine sur la construction européenne, *L'Amérique à Bruxelles*, a été publié en mars 2007 par les éditions du Seuil et a reçu le Grand Prix des dirigeants d'entreprises EAP-ESCP/L'Expansion.

D'ici la trêve estivale, le commissaire européen en charge de l'administration et de la lutte contre la fraude, l'ancien Premier ministre estonien Siim Kallas, doit ouvrir le premier « registre des lobbyistes européens ». Il compte en faire un temps fort de son mandat. À un an du renouvellement du Parlement et de la Commission européenne, il s'agira de couronner l'initiative lancée en avril 2005 sous le nom de « European Transparency Initiative » (ETI). Si elle n'est pas l'unique élément de l'ETI, la création du registre a été de loin le plus controversé. Aujourd'hui encore, les conseils en lobbying redoutent les effets pervers d'une action apparemment frappée au coin du bon sens. « L'enfer est pavé de bonnes intentions », murmurent-ils *off the record*.

L'inscription sur le registre Kallas sera volontaire mais elle devra contenir des éléments financiers (avec quel degré de précision ? Cette question restait en débat en avril 2008). Ce *trade-off* – un registre, mais facultatif – est une fausse bonne solution, estiment les conseils en affaires publiques qui, parfois et à des fins commerciales évidentes, divulguent le nom de leurs clients. Ils redoutent de perdre une partie de leur clientèle dès lors que celle-ci saura que, sinon l'objet précis, au moins le montant de la mission confiée à un consultant, devra être rendu public.

« Je ne suis pas sûr de pouvoir avoir une conversation ouverte avec un client pour savoir ce qu'il fera lorsque le registre va s'ouvrir », confie un consultant inquiet. « On va recréer de l'opacité », prévoit un autre, qui craint qu'un certain nombre de cabinets se soustraient à la nouvelle réglementation, laquelle reposera notamment sur un code de conduite inspiré de l'autorégulation actuellement en vigueur. « La réglementation est au lobbying ce que les taxes sont aux cigarettes : plus vous les augmentez, plus vous encouragez la contrebande », résume, en connaisseur, le conseil d'une multinationale du tabac.

« Devons-nous attendre d'avoir notre propre affaire Abramov<sup>1</sup> ? » se défendait le commissaire estonien lors d'une audition au Parlement européen en octobre 2007. Pour lui, il ne fait aucun doute que la crédibilité et la légitimité des lobbyistes et des décideurs publics européens sortiront grandies de ce surcroît de publicité fait à leurs relations. Le fait le moins ironique de ce débat n'est pas que le scandale Abramov a bien eu lieu *en dépit* du Lobbying Disclosure Act de 1995 qui soumet les représentants d'intérêts auprès du Congrès à des règles de publicité très strictes<sup>2</sup>. L'avenir dira si ce registre produit ou non un effet d'éviction, comme le craignent certains lobbyistes. Il nous semble néanmoins douteux qu'il apporte le surcroît de légitimité et de crédibilité attendu par le commissaire.

L'histoire du registre ne s'écrit pas sur une page blanche. Le lobbying et sa régulation sont un sujet à Bruxelles depuis plus d'une décennie

1 | Affaire révélée en 2006 dans laquelle le lobbyiste Jack Abramov fut convaincu d'avoir corrompu plusieurs membres du Congrès américain, démocrates et républicains, pour le compte de certains de ses clients.

2 | Cf. l'article de François Vergniolle de Chantal p. 83.

## Histoire du lobbying en Europe

**Dès les années 1980, fleurissent à Bruxelles les *consultancies* : transfuges de la Commission, des cabinets d'avocats ou *spin off* des grands cabinets qui tentent l'aventure en indépendant.**

Dans son très informé *Lobbying européen*<sup>1</sup>, Daniel Guéguen distingue quatre étapes dans l'évolution du phénomène de lobbying. Une étape de construction, d'abord, qu'il appelle celle du « lobbying fusionnel », entre 1957 et 1970. Ce sont les temps héroïques de la Politique agricole commune et des débuts de la politique commerciale, lorsque le GATT crée un immense appel d'air à Bruxelles et permet de définir une position commune euro-

péenne, l'époque où les syndicats agricoles sont, sinon aux commandes, au moins copilotes. Suit une phase dite de « reflux » entre 1971 et 1987, lorsque la machine européenne est bloquée par les dissensions entre États et que l'exercice de toute influence par une entreprise ou un secteur exige de véritables qualités de « diplomate ». Les leviers juridiques et institutionnels européens étant freinés, les fonctionnaires nationaux ont la

(cf. chronologie « Douze ans de débat européen »). Ce débat a été lancé en 1996, au moment où les professionnels des « affaires publiques » se mettent en quête de reconnaissance après dix années d'expansion extraordinaire de leur profession. Dire que la réunion organisée à l'initiative de l'industrie chimique européenne (sans doute l'une des représentations industrielles les plus imposantes, avec 140 collaborateurs chargés uniquement de suivre et influencer les travaux européens) en marque le débat n'est pas une provocation. À Bruxelles, comme d'ailleurs à Paris, le débat sur le lobbying émane des professionnels eux-mêmes. Il procède d'une demande de reconnaissance, pas seulement symbolique. La première mission de la toute jeune Society of European Affairs Professionals (SEAP), qui a fêté ses dix ans en 2007<sup>3</sup>, a consisté à obtenir pour ses membres un droit d'accès (une accréditation permanente) au Parlement européen, exactement comme l'Association française des conseils en lobbying créée en 1994 par Thierry Lefébure et Olivier Le Picard, les deux fondateurs de la profession en France. La différence ici entre Paris et Bruxelles est que la SEAP a mis un code de conduite... et dix-huit mois pour y parvenir, alors que l'AFCL, qui s'est elle aussi construite autour d'un projet d'autorégulation, est toujours « sur le point » d'obtenir gain de cause. Si le même processus d'autodéfinition est à l'œuvre à Paris et à Bruxelles, le parallèle ne doit pas être poussé beaucoup plus loin. Le lobbying européen a une histoire bien à lui qui l'inscrit au cœur du processus d'intégration, alors qu'on ne saurait sérieusement faire l'histoire

3 | Rogier Chorus, qui fut président de la SEAP, a établi à cette occasion un récit de l'histoire de l'association « The SEAP saga : ten years of organising a young profession » qu'il est probablement possible d'obtenir auprès du secrétariat de la SEAP.

main. Puis vient l'époque dite du « lobbying stratégique » qui coïncide avec l'avènement du Grand Marché. L'Acte unique, qui trace la voie de sa réalisation sous la forme d'un immense agenda réglementaire, est signé en 1986, à peine plus d'un an après l'arrivée à la tête de la Commission européenne de Jacques Delors, l'ancien ministre de l'Économie de François Mitterrand. C'est un âge d'or du lobbying car la mécanique fédérale (monopole d'initiative de la Commission et vote à la majorité qualifiée du pouvoir législatif, dans ses branches parlementaire, au Parlement, et intergouvernementale, au Conseil) se remet en place et se renforce. Ces deux décennies sont fondatrices,

comme l'explique Daniel Guéguen, qui y voit apparaître « les grandes techniques de lobbying encore employées aujourd'hui » : « la crédibilité technique », une approche globale qui inclut tous les relais d'influence (Commission, Parlement, groupes d'experts, syndicats, ONG, presse), et enfin une communication qui assure de la visibilité sur une scène politique saturée.

À ces trois étapes, Daniel Guéguen en ajoute une quatrième, qui aurait débuté en 2006 : celle du lobbying « transversal », dans ce qu'il appelle, avec le sens de la provocation qui lui est propre, « L'Europe à 30 ». La taille actuelle de l'Union, ne fût-elle que de 27 États, appelle selon lui une « modification



de la République française à la seule lueur des influences exercées sur ses institutions par les milieux d'affaires.

### LE LOBBYING, FACTEUR D'INTÉGRATION

On ne peut pas comprendre l'importance prise par le lobbying européen sans passer par cette interrogation qui est au centre de toute réflexion sur l'intégration : comment des gouvernements nationaux ont-ils pu, au fil des décennies, accepter et même contribuer à l'émergence d'un pouvoir supranational à Bruxelles ? Là réside le paradoxe fondateur du pouvoir européen, ce que l'on est tenté d'appeler son mystère. Ne nous dit-on pas que l'Europe a ceci d'inouï qu'elle est sinon un État, au moins une entité politique qui ne s'est pas forgée autour du vainqueur d'un conflit, qui n'a pas été imposée par une nation aux autres mais qui est, depuis l'origine, un acte de volonté collectif réunissant vaincus et vainqueurs ? Revenir sur le lien entre la création des communautés et la défaite allemande lors de la Seconde Guerre mondiale nous éloignerait du sujet. Toujours est-il que la construction communautaire est admise de l'intérieur en dépit des limitations de pouvoir évidentes qu'elle impose à ses composantes.

La chronique communautaire fournit maints exemples de conflits d'intérêts ou de divergences de vue entre, d'un côté, les dirigeants nationaux, de l'autre, les dirigeants européens. Les moins savoureux ne sont

radicale » des techniques de lobbying. Elle remet en cause les associations professionnelles, handicapées par leur taille même (les fédérations professionnelles s'élargissent au rythme de l'Union, parfois même avec un peu d'avance sur elle, si bien qu'elles comptent souvent autour de 30 membres). Guéguen plaide pour le passage d'un lobbying sectoriel (ou catégoriel) à une approche « transversale » qui couvre « toute la chaîne de valeurs » et coalise entreprises, syndicats, consommateurs, ONG. Ce séquençage, qui s'appuie sur des éléments objectifs, est un appel aux entreprises à repenser leur stratégie d'influence. Daniel Guéguen, qui a été pendant plus de vingt ans l'un

des principaux lobbyistes de l'industrie sucrière puis agricole (il fut secrétaire générale du COPA/COGECA, la puissante confédération agricole et agroalimentaire) à Bruxelles, a été l'un des deux premiers Français à créer un cabinet de conseil en affaires européennes, Clan Public Affairs. Cependant, les différentes formes de lobbying décrites par Daniel Guéguen ne se sont pas strictement succédées dans le temps (ce qu'il ne prétend pas) ; elles se superposent, comme en témoigne le paysage actuel du lobbying qui regroupe, selon les estimations, plus ou moins 15 000 professionnels. Fédérations professionnelles et syndicales, européennes et nationales, côtoient

pas tirés de la politique de concurrence. La Commission européenne, qui dispose en la matière de pouvoir quasi judiciaire, puisqu'elle prend des décisions (autorisation/autorisation sous conditions/interdiction des fusions entre entreprises, contrôle des aides d'État, sanction des cartels et abus de position dominante), se heurte constamment aux autorités publiques nationales ou locales. Souvenons-nous des échanges entre Nicolas Sarkozy, alors ministre des Finances et de l'Économie du gouvernement Raffarin, et Mario Monti, commissaire européen à la Concurrence, au moment du renflouement par l'État français du groupe industriel Alstom. Bercy dut se plier aux impératifs de Bruxelles afin que les fonds publics investis dans le groupe ne créent pas de distorsion de concurrence vis-à-vis, notamment, de Siemens, son grand concurrent européen. Quelques années plus tôt, il était question de sauver Air France, mise en péril par l'insuffisante préparation à la libéralisation du transport aérien décidée à Bruxelles avec les gouvernements nationaux. Passons sur les batailles récurrentes entre la Commission et Berlin, Munich ou Düsseldorf au sujet, cette fois-ci, du soutien des Länder aux banques publiques régionales allemandes, ou encore sur l'épique dossier du financement du logement social néerlandais qui aboutit à rendre plus d'autonomie aux États en matière de services publics dans le cadre du

## La professionnalisation du lobbying coïncide avec l'achèvement du marché unique.

les bureaux de représentations d'entreprises, les coalitions sectorielles de groupes internationaux, les ONG environnementales ou sociales et les cabinets de conseil en lobbying, grands (environ 50 personnes) ou petits. Les *one man shop* ne sont pas rares, les cabinets d'une dizaine de personnes, courants. La crise de la représentation des grandes fédérations européennes ne date pas d'hier. Les grandes banques et assurances européennes, par exemple, ont créé dès 2000 une European Financial Services Roundtable dont le lobbying très proactif a eu une influence réelle sur la politique de libéralisation des marchés et des services financiers menée ces dernières années. Exemple

plus ancien, l'European Roundtable of Industrialists, qui a joué dès les années 1980 un rôle décisif dans la mise en place de l'Acte unique de 1986, a été créée en partant du constat de l'incapacité de la confédération patronale européenne, l'UNICE, à porter la voix des grandes entreprises transnationales.

La modernisation et la professionnalisation du lobbying à partir du milieu des années 1980 coïncide avec la création d'une industrie de l'influence *sui generis*. Elle travaille avec les entreprises, notamment extra-européennes, qui voient dans la politique de libéralisation et de normalisation, résumée dans le terme d'« achèvement du marché unique »,



futur traité de Lisbonne. Et pourtant, les traités où figurent les principes du droit de la concurrence européen ont été signés par les chefs d'État. Les directives qui les mettent en œuvre ont été adoptées par le Parlement et par le Conseil des ministres. Les dirigeants nationaux seraient-ils idiots ou masochistes ?

Il serait plus juste de dire qu'ils sont myopes. Ils sous-estiment les conséquences de leurs actes par ignorance des usages qui seront faits du droit qu'ils coproduisent. L'intégration est un processus de sédimentation juridique qui se construit dans la durée avec l'aide de cette institution méconnue mais ô combien centrale dans l'édifice : la Cour de justice des communautés européennes. Serait-on jamais passé, sans la Cour de Luxembourg, des deux articles griffonnés dans un sous-sol du Commissariat général au Plan en 1950, portant sur les ententes et les positions dominantes et visant à contrôler la vague de concentration de l'industrie de la Ruhr, à l'édifice majeur qu'est le droit européen de la concurrence actuel ? Certainement pas. C'est au milieu des années 1970, dans la phase creuse de l'intégration européenne, que la Cour a donné à la Commission la base juridique lui permettant (ce que les traités ne prévoyaient nullement) d'élaborer, à partir de ces brefs articles, un droit secondaire, autrement dit les règlements du Conseil et autres décisions de la Commission sur lesquelles repose aujourd'hui encore son pouvoir d'autorité de la concurrence européenne. On pourrait aussi revenir sur l'effet de cliquet provoqué par l'arrêt Cassis de Dijon de 1979, qui va créer un

une source d'opportunité et de risques. Dès cette époque, le carcan de la représentation classique, institutionnelle des fédérations professionnelles, commence à sauter. On a alors vu fleurir à Bruxelles les *consultancies* dont quelques grands noms restent encore présents dans le paysage tandis que d'autres apparaissent régulièrement : transfuges de la Commission, des cabinets d'avocats ou *spin off* des grands cabinets qui tentent l'aventure en indépendant.

Après cette phase initiale de floraison qui remonte aux années 1985-1995, est venue une période de concentration, de nombreux cabinets ayant été rachetés par les grandes enseignes internationales

des relations publiques et des affaires publiques que sont Fleishman Hillard, Burson Marsteller, Hill & Knowlton ou Weber Shandwick. Dans une industrie où, à l'instar du conseil juridique, toute la valeur réside dans le « capital humain », ces grandes enseignes ont trouvé chez les pionniers du lobbying des connaisseurs des institutions qu'à l'époque aucune école ni université en Europe ne pouvait encore proposer (exception faite du Collège de Bruges, créé en 1947). Or le lobbying « stratégique » et même « transversal » décrit par Daniel Guéguen, celui qui ne se soucie pas des contraintes de représentativité mais mise sur les coalitions (notamment avec des ONG), sur la

environnement juridique nouveau et particulièrement favorable à l'« abaissement des barrières non tarifaires » au sein du marché intérieur. Il y a, au fondement de l'activité communautaire, l'articulation entre un droit (la lettre des traités), une volonté d'affirmation institutionnelle (de la part de la Commission, du Parlement et de la Cour de justice), et l'utilisation du levier institutionnel, juridique et juridictionnel par des groupes d'intérêts. Le lien de la machinerie européenne avec l'univers politique nationale est ténu. C'est d'autant plus vrai en France où la marginalisation et l'inféodation du Parlement au pouvoir exécutif empêche tout débat comparable à celui qui peut avoir lieu à Copenhague ou à Berlin au sujet des décisions passées ou futures en matière de politique européenne. Comme l'a noté Christian Lequesne dès 1993, la fabrique de la politique européenne de la France échappe complètement au contrôle législatif<sup>4</sup>. Elle reste aujourd'hui entre les mains d'un service de coordination interministériel rattaché au Premier ministre.

Pour se déployer, la politique européenne a besoin de maintenir les dirigeants nationaux à distance. Cette mise à distance procède de plusieurs phénomènes. La myopie naturelle des autorités nationales vis-à-vis du fait européen en est un. La politique judiciaire de la Cour de Luxembourg en est un autre. Prenons seulement trois exemples d'initiatives prises par les juges et par eux seuls, et sans lesquels la construction politique européenne ne serait pas devenue ce qu'elle est : l'affirmation en 1964 de la primauté du droit communautaire, le principe de compétence implicite

4 | « Paris-Bruxelles : comment se fait la politique européenne de la France », presses de la FNSP, 1993.

communication et les relations avec la presse, qui use et abuse du recours à l'expertise économique et juridique, fait de l'« agenda setting » pour intervenir le plus tôt possible dans le processus législatif, ce lobbying-là est précisément le savoir-faire spécifique de ces conseils en affaires publiques. L'intérêt est à l'industrie du lobbying ce que l'aiguillon de la demande et son corollaire, l'innovation, sont au monde productif.

Le secteur financier fournit un exemple frappant de la cohabitation entre une forme de représentation traditionnelle, celle des grandes institutions professionnelles que sont la Fédération européenne des banques et le Comité européen des assuran-

ces, d'un côté, et des formes plus « pointues » comme, par exemple, l'European Financial Roundtable ou l'European Parliamentary Financial Services Forum. Chacun joue son rôle. Les premiers servent de représentation de l'ensemble d'un secteur et, par là même, de légitimation et de test des choix réglementaires proposés par la Commission européenne, les seconds d'aiguillon de l'agenda européen. La proposition de créer un cadre paneuropéen pour les retraites privées n'aurait pas pu être portée par une organisation comme le CEA, qui intervient beaucoup plus comme un instrument de validation technique et politique *a posteriori*. **F. A.**

1 | *Europolitique*, L.G.D.J., février 2007



# DOUZE ANS DE DÉBAT EUROPÉEN SUR LE LOBBYING

## Initiatives politiques

**1992**  
Signature du traité de Maastricht.

**1996**

**Le Parlement européen adopte des « règles de conduite » pour les lobbyistes (rapport Ford).**  
Rapport du député Glynn Ford sur les groupes d'intérêts au Parlement européen.

**1997**

**Adoption d'un code de conduite des représentants de groupes d'intérêts par le Parlement européen.**

**1998**

**Adoption par le Parlement de règles de procédure concernant la transparence et les déclarations d'intérêt de ses membres.**

**1990**  
Création du cabinet Catherine Stewart.

**1996**

**Le CEFIC (Confédération européenne de l'industrie chimique) organise un échange de vue avec les parlementaires sur le lobbying.**

**1997**

**Création de Clan Public Affairs par Daniel Guéguen.**

**Création de Houston Consulting par John Houston.**

**Réunion constitutive de la Society of European Affairs Practitioners (SEAP).**

**1999**

**SEAP obtient la délivrance de badges d'accès au Parlement européen pour les lobbyistes accrédités par le Parlement.**

## Initiatives de groupes d'intérêts ou de professionnels



„ОНА Е  
В С  
ПСИ  
ЧТ

通過  
有關菸草

Российская газета 4  
Федеральные законы  
Об ору...

2001  
La Commission lance l'« Initiative européenne pour la transparence » (ETI European Transparency Initiative)

2002  
Publication sur le site du Parlement européen de la liste des personnes accréditées en tant que représentants de groupes d'intérêt.

2003  
Rapport du député Hans Peter Martin sur « le rôle des associations industrielles européennes dans la détermination de politiques de l'Union ».

2005  
Création de l'Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation (ALTER-EU) par 140 ONG et CEO.

2007  
Anniversaire des 10 ans de SEAP (Society of European Affairs Professionals).

2008  
Communication de la Commission européenne intitulée « Suivi du livre vert sur la transparence ».

Vote attendu du rapport Stubb en commission (Parlement).

Lancement attendu du registre facultatif proposé par la Commission.

2000  
Fusion entre FELPA et SEAP.

2003  
Création de Corporate Europe Observatory (Amsterdam).

2005  
Création de Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation (ALTER-EU) par 140 ONG et CEO.

Création de l'EPACA (European Public Affairs Consultancies Association).

SEAP se dote d'un nouveau code de conduite.

de 1971, et enfin celui de la reconnaissance réciproque, affirmé en 1979. Cette jurisprudence permet à la Commission de tirer des traités une force décuplée. Enfin, le vote à la majorité qualifiée au Conseil libère la capacité d'initiative de la Commission européenne en facilitant l'adoption des textes.

Toutefois, les États membres et leurs gouvernements ne sont pas seulement la source première du pouvoir de la Commission et du Parlement, ils ne sont pas seulement une force d'inertie qu'il faut savoir tempérer, ils sont également une source de légitimité. La mise à distance de la politique nationale s'opère au prix d'une perte potentielle de légitimité, comme le montre le débat déjà ancien sur le « déficit démocratique » européen (mais parle-t-on du déficit démocratique français ?). Cette perte doit être compensée. L'affirmation des lobbies y contribue. Leur fonction quasi institutionnelle est de contribuer à pallier les manques de la représentation démocratique, au sens classique, en lui adjoignant une participation active des groupes d'intérêts. « La commission a toujours été une institution ouverte aux apports extérieurs. La Commission croit que ce processus est fondamental pour le développement de ses politiques. Ce dialogue s'est avéré valable tant pour la Commission que pour les parties extérieures intéressées. Les fonctionnaires de la Commission reconnaissent la nécessité d'un tel apport et l'estiment bienvenu », peut-on lire dans un document du secrétariat de la Commission de 1992.

### LE LOBBYING, FACTEUR DE LÉGITIMITÉ

Compte tenu des conditions dans lesquelles la Commission peut s'affirmer, une représentation proprement européenne des intérêts économiques et sociaux est pour elle une question de survie. Faut-il au reste s'étonner que, dans un système organisé à l'échelle d'un continent, avec un demi-milliard d'habitants et un système productif aussi sophistiqué et régulé que le sien, la représentation appelle d'autres relais que la voie parlementaire classique ou la médiation des exécutifs nationaux ? Les lobbies participent d'une forme nouvelle de la représentation adaptée à la fois à la nature et à l'objet, économique, du projet européen.

On aurait pu penser que l'émergence du Parlement européen comme institution à part entière, capable d'infléchir les choix de la Commission et les compromis du Conseil des ministres, démonétise le lobbying en substituant à des influences multiples et parfois peu visibles une forme de représentation « vraiment représentative ». Il n'en a rien été. Le Parlement fournit au contraire un surcroît de travail aux professionnels de l'influence car il allonge le processus décisionnel et est une source d'incertitudes supplémentaire. En réalité, le lobbying européen croît et embellit à mesure que les institutions européennes consolident leurs

compétences et étoffent leur agenda. Dire que la représentation parlementaire ne suffit pas à l'exercice législatif européen ne relève pas d'une affirmation de principe mais d'un constat de fait. Plus d'Europe, c'est plus de lobbying.

Pour la Commission, les représentants d'intérêts sont une source d'expertise indispensable et, pour tout dire, un allié dans l'entreprise de régulation et de normalisation à l'échelle continentale dans laquelle elle investit l'essentiel de ses forces. Elle a cherché à en faire en outre un élément de légitimité en plaçant la bonne gouvernance, la pratique systématique de la consultation mais aussi la diversification des intérêts présents à Bruxelles au centre de sa politique. L'initiative consistant à « mieux légiférer », et par laquelle la Commission s'impose de passer tout projet législatif au crible d'une étude d'impact, n'en est que le dernier avatar. C'était au reste également un moyen de répondre aux critiques de la « régulation excessive » venues du Royaume-Uni, de l'Irlande et des Pays-Bas à partir de la fin des années 1990. La Commission finance également une multitude d'associations, notamment en matière de protection de l'environnement et de défense des consommateurs, ce qu'au reste lui reprochent les conseils en lobbying travaillant généralement pour des grands groupes. Ils y voient une source d'instrumentalisation du lobbying par la Commission européenne et, pour tout dire, de concurrence déloyale. Les grands groupes payent leur influence au prix fort, alors que les ONG sont subventionnées, protestent-ils en substance. Le financement du lobbying sur fonds communautaires, s'il répond à un souci de diversification des intérêts, n'a rien de nouveau. La confédération européenne des syndicats reçoit depuis toujours un soutien décisif du budget communautaire. Il est de notoriété publique, par exemple, que le COPA/COGECA, la confédération agroalimentaire qui est aussi l'une des plus anciennes organisations présentes à Bruxelles, établit son agenda interne en fonction de celui des groupes de travail pilotés par la Commission, afin de faire de substantielles économies de frais de déplacement, le poste habituellement le plus lourd de toute organisation constituée à l'échelle européenne. Parler à ce sujet de subvention n'est pas abusif, comme le reconnaissent les intéressés eux-mêmes.

Il est enfin frappant que la Commission n'ait réellement commencé à faire la théorie de ses relations avec les lobbies que poussée par le Parlement – avec lequel elle entretient une relation complexe de coopération et de concurrence – et bien plus lentement que lui. Le rapport Ford

**Le lobbying européen croît et embellit à mesure que les institutions européennes consolident leurs compétences.**

sur les groupes d'intérêts, publié en 1996, s'était rapidement accompagné d'une première salve de régulation, consistant à rendre publiques les demandes d'accès au Parlement faites par des lobbyistes mais aussi à exiger, de la part des eurodéputés, plus de transparence dans leurs relations avec les lobbys. Il débouchera sur la création du seul registre qui existe actuellement, en attendant celui annoncé par Siim Kallas, et qui consiste dans une liste de personnes accréditées auprès du Parlement, où figure également leur employeur. Le Livre blanc sur la gouvernance de la Commission, où celle-ci exprime très ouvertement son besoin de lobbying, ne paraît qu'en 2001. Il débouche sur l'obligation faite aux fonctionnaires de traiter de façon équitable les groupes d'intérêts, autrement dit de veiller eux-mêmes à l'équilibre et à la proportionnalité des influences auxquelles ils sont exposés. Ce Livre blanc sera suivi, un an et demi plus tard, d'une communication intitulée « Vers une culture renforcée de la consultation et du dialogue ». L'ETI n'est que le prolongement de ce travail d'autorégulation et d'autolégitimation lancé il y a sept ans.

## La « bonne gouvernance » est devenue une marque de fabrique communautaire.

« Peu importe qui est assis autour de la table : Français, Anglais, Indien, Américain ou Polonais, confie un haut fonctionnaire européen, ce que je vise, c'est la meilleure réglementation qui soit, celle qui, si possible, s'imposera dans le reste du monde. » Ce point

de vue est très révélateur de la culture politique de la Commission. La « bonne gouvernance » – la consultation extensive des *stakeholders*, autrement dit des parties prenantes (ONG, entreprises, États tiers, représentants des consommateurs ou des salariés), en théorie mises sur un pied d'égalité –, associée à un travail selon les canons de la démocratie représentative, avec le Parlement et le Conseil, est devenue une marque de fabrique communautaire, le savoir-faire propre du pouvoir communautaire européen. Mais la consultation, autrement dit la négociation non institutionnelle, est pensée et vécue par la Commission comme un atout dans le rapport de force qui l'oppose à d'autres institutions européennes. Et elle l'est probablement.

### QUE PENSER DE L'INITIATIVE KALLAS ?

Dans ce contexte, comment comprendre l'initiative du commissaire Kallas, exigeant plus de transparence ? La Commission européenne se découvre victime du succès de sa propre politique de soutien à la représentation des intérêts. Elle entreprend donc de la réguler pour lui donner plus de légitimité et de crédibilité. Elle entend donner des gages d'équité. Mais son initiative a été prise à son tour dans le maelström des

jeux d'influence bruxellois. Les ONG se sont défendues d'être des lobbies et, à tout le moins, d'être traitées comme des intérêts économiques et leurs conseils. L'ETI a été l'occasion pour le CEO, Corporate Europe Observatory (basé à Amsterdam), comparable à Citizen Watch aux États-Unis, de dénoncer le lobbying d'entreprises et d'affiner ainsi son profil de « lobby anti-lobbies ». L'organisation publie, par exemple, un amusant guide du quartier européen de Bruxelles, consacré aux bureaux de lobbying de l'industrie<sup>5</sup>. La position du CEO, qui a publié d'intéressants ouvrages aux accents altermondialistes, sur la politique européenne est claire : les décideurs publics européens subissent une influence excessive des intérêts industriels. Avec trois autres ONG (Friends of the Earth Europe, Spinwatch et Lobbycontrol), elle décerne chaque année un « Prix du pire lobbyiste » (Worst Lobby Award). Était nommé pour 2007 EPACA (European Public Affairs Practitioners Association), fédération européenne des conseils en lobbying créée en 2005, au titre de son lobbying contre l'initiative transparence de Siim Kallas<sup>6</sup> !

À l'opposé, les conseils en lobbying et leurs clients critiquent l'influence excessive des ONG sur les députés et certaines directions de la Commission européenne (DG environnement, DG affaires sociales). Ils reprochent à cette dernière de leur donner une importance disproportionnée pour pallier son déficit démocratique. Ce faisant, ils feignent d'ignorer que leur propre présence procède non seulement d'un besoin de leurs clients mais aussi d'une demande institutionnelle, et ils reproduisent, en le retournant, le discours des ONG qui justifient leur activisme par l'importance du lobby adverse.

De nombreuses ONG demandent en outre que l'inscription sur le futur registre de la Commission soit obligatoire plutôt que facultative. Tout en restant apparemment ferme sur ce point, la Commission a proposé de renforcer l'incitation à s'inscrire en liant cet acte à la possibilité de participer aux consultations en ligne qu'elle organise. Pour les organisations représentatives qui travaillent en leur nom propre, cela revient pratiquement à créer une obligation de s'enregistrer. Pour les cabinets de conseil en affaires publiques, en revanche, cela ne constituera pas une incitation aussi évidente car ils agissent uniquement au nom de leurs clients et n'ont pas vocation à prendre position en tant que conseil (sauf précisément sur la régulation du lobbying). Par conséquent, le risque est bien réel de voir une partie de la profession rester hors de toute réglementation, y compris de l'autorégulation (certains cabinets n'ont jamais signé les codes de conduite des deux associations professionnelles,

**La transparence ne fait que repousser les limites de l'opacité, elle ne l'élimine pas.**

5 | « Lobby Planet. Brussels the EU quarter. Explore the corporate lobbying paradise », téléchargeable sur le site du CEO.

6 | Ce sont finalement les constructeurs automobiles allemands qui l'ont emporté pour les pressions qu'ils ont exercées sur la Commission européenne pour empêcher, et à tout le moins retarder, la réduction obligatoire des émissions de CO<sup>2</sup> des voitures.

EPACA et SEAP). Par ailleurs, la participation aux consultations est très loin, on l'a vu, d'être le seul moyen d'exercer de l'influence sur la politique européenne. Elle n'est que le moyen le plus visible et sollicite au reste les organisations les plus facilement repérables dans le paysage.

Ces mesures auront donc une portée limitée sur la pratique du lobbying européen, car elles n'en touchent pas les ressorts. Obliger les lobbies à divulguer leurs sources de financement fournira une information supplémentaire et certes intéressante sur les moyens d'influence déployés dans la capitale européenne. Mais l'observation de faits simples comme la taille des locaux occupés et le nombre de personnes employées fournissait déjà des informations précieuses. Ajoutons qu'à défaut d'inclure tous les conseils en lobbying dans le système, il sera toujours possible de recourir à des forces « auxiliaires »

### Ces mesures auront une portée limitée sur la pratique du lobbying.

échappant à toute publicité. Dans un système ouvert, la transparence ne fait que repousser les limites de l'opacité, elle ne l'élimine pas.

Les contrepoids les plus sûrs à une influence excessive d'intérêts spécifiques résident dans la force des institutions elles-mêmes. La Commission européenne ne s'y est pas trompée qui propose de renforcer ses « standards de consultation », comme l'avait fait jadis le Parlement. Se pose alors la question de l'autonomie de ces institutions, en termes d'expertise notamment, lorsqu'on voit l'usage parfois abusif d'expertises économiques fait par les lobbies. La Commission européenne a conscience de ce point faible : pendant l'examen de son projet de règlement des produits chimiques, qui a suscité à Bruxelles la mobilisation de lobbyistes probablement la plus importante de toute l'histoire communautaire, la Commission avait organisé un exercice consacré à la synthèse et à la critique de plus de trente études d'impact qui avaient été produites par les groupes d'intérêts.

Plus encore, au Parlement européen, l'insuffisance des moyens de recherche propre est frappante compte tenu des enjeux des législations examinées. Le renforcement des services internes du Parlement serait, de l'avis unanime des députés, utile à une approche plus éclairée des sujets. Par ailleurs, une mesure toute simple consistant pour les députés à annexer à leur rapport la liste de tous les intérêts qu'ils ont reçus et entendus constituerait un réel progrès en matière de transparence. Bien qu'évoquée par certains élus, elle n'a pas fait à ce jour l'objet d'une proposition concrète.

Un autre contre-pouvoir consiste dans l'équilibre interinstitutionnel et dans le jeu politique entre Etats (au Conseil européen) et entre élus (au Parlement). Là encore, Reach fournit un exemple saisissant de la

politisation d'un sujet et de la polarisation du débat comme moyen de parvenir à une solution équilibrée. Les organisations environnementalistes dénoncent les reculs, en termes de protection de la santé et de l'environnement, occasionnés par les changements apportés au texte au cours de son examen parlementaire. Mais personne ne nie qu'il constitue un progrès immense par rapport à la situation antérieure. Rappelons pour l'anecdote que, sur ce dossier, le rapporteur socialiste italien Guido Sacconi a reconnu qu'entre les innombrables consultations qu'il avait faites, celle de la Confédération européenne des syndicats lui avait été particulièrement précieuse. Non, ou non seulement, parce qu'étant lui-même ancien syndicaliste, il lui attacherait un intérêt particulier, mais parce que la CES, étant elle-même tiraillée entre la logique productiviste et compétitive, qui tendait à demander un assouplissement des normes de protection proposées, et la logique de protection de la santé et de l'environnement, qui allait en sens inverse, aurait réalisé une sorte de synthèse qui pourrait préfigurer celle qui s'établirait au niveau des eurodéputés.

### LA PRIME AUX PLUS GRANDS

Il est en revanche une réserve jamais formulée à l'égard du lobbying européen et néanmoins irréfutable. Par sa nature européenne même, il introduit un biais dans la représentation à laquelle, nous le répétons, il concourt. Le fait communautaire favorise par nature les intérêts pan-européens. Une entreprise organisée à l'échelle du continent aura plus de facilité, pas tant à se faire entendre, qu'à élaborer et exprimer une position européenne, dans les termes propres des institutions européennes dont le discours roule sur l'« intégration » des marchés, par rapport à une organisation réunissant des structures nationales plus promptes à défendre l'idée de subsidiarité. Entre Axa, d'un côté, et une réunion de mutuelles d'assurances nationales (non intégrées au sein d'une entreprise), de l'autre, il y a un écart de capacité d'influence qui n'est pas imputable à un quelconque a priori idéologique des décideurs communautaires, mais est inhérent au fait européen. Cet écart est tout sauf neutre. Les lobbies les plus entendus à Bruxelles ne sont pas les lobbies industriels contre les lobbies environnementalistes, ce sont les lobbies intégrés ou intégrationnistes, contre les lobbies décentralisés, voire « subsidiaristes » (au sens de défenseurs du principe de subsidiarité). Il peut être difficile, même avec des arguments solides, de résister à une politique d'intégration. Les services financiers de détail en fournissent un exemple

**Les contrepoids les plus sûrs résident dans les institutions européennes elles-mêmes.**

frappant. La Commission européenne s'est engagée dans un travail d'harmonisation de certains services comme le crédit à la consommation en dépit du caractère éminemment décentralisé et local de la distribution de ce type de produits. Elle agit ainsi à la fois selon sa vocation et sous une pression réelle d'une poignée d'établissements financiers qui ont acquis ces dernières années une taille européenne et voient dans une harmonisation une source d'économie d'échelle. Pourtant, les arguments économiques pour une telle harmonisation sont relativement faibles et surtout l'opposition politique forte, comme l'ont montré les cinq années de débat, inachevé au reste, sur ce projet de texte. Cet exemple montre le biais intégrationniste européen mais dément en même temps l'idée selon laquelle on aurait affaire à une machine folle, sans pilote, à une sorte de rouleau compresseur de l'harmonisation. Il est d'ailleurs frappant de noter que cette harmonisation se traduira probablement par une amélioration conséquente du niveau moyen de protection des consommateurs en Europe dans ce domaine.

À défaut d'avoir formulé le diagnostic de ce biais intégrationniste, la Commission et le Parlement risquent de prêter le flanc à la critique du nivellement aveugle et de la prime à la taille. Les antidotes existent pourtant. Ils se nomment Parlement et Conseil des ministres, où les positions nationales sont vertement défendues. Ils résident aussi dans un apprentissage de l'activisme européen par les regroupements d'entités décentralisées, la directive européenne sur les services et les débats sur les services d'intérêt général ont produit à cet égard un effet d'apprentissage impressionnant sur les acteurs locaux.

Le lobbying n'est plus, et cela depuis longtemps, une manière contestable de faire de la politique à Bruxelles mais la réponse apportée à une double demande, institutionnelle (de légitimation) et sociale (de représentation). Composante endogène de l'intégration européenne, il est probablement, à côté du monopole d'initiative de la Commission, du vote à la majorité au Conseil européen et du principe de primauté du droit communautaire, le quatrième pied sur lequel repose l'édifice politique européen. En ce sens, il contribue à démocratiser l'édifice européen, n'en déplaise aux tenants du « retour du politique » et aux parangons de la « représentation nationale ». Mais le contraste existant entre la place qu'il occupe de fait et l'inconfort que ce constat engendre montre que l'analyse du processus d'intégration n'a pas été menée à son terme. Le débat actuel sur le lobbying le confirme. La grammaire politique de l'Union reste à écrire.

# ÉTATS-UNIS, LA DÉMOCRATIE DES LOBBIES

Si le lobbying fait partie intégrante de la tradition politique américaine, il a toujours posé problème, et les débats récents montrent que les difficultés n'ont pas été levées.

FRANÇOIS VERGNIOLE DE CHANTAL



**François Vergniolle de Chantal est maître de conférences à l'université de Bourgogne** (Dijon). Il a récemment publié *L'Empire de l'Exécutif*, Paris, Armand Colin, 2007. Il travaille actuellement sur la vie politique aux États-Unis, notamment sur les évolutions du Sénat américain

Les Pères Fondateurs américains n'étaient pas seulement des hommes politiques, mais aussi, pour une majorité d'entre eux, des intellectuels. Leurs écrits politiques, réunis et publiés sous le titre *Le Fédéraliste*, constituent le meilleur commentaire de la Constitution des États-Unis. Le texte numéro 10, rédigé par James Madison, est particulièrement connu : il expose une théorie du pluralisme selon laquelle la prolifération des « factions » doit être encouragée dans la nouvelle République, de sorte qu'aucune majorité ne puisse s'assurer la domination des institutions de façon pérenne. La multiplication des groupes d'intérêts, des partis et des clubs serait ainsi une garantie de républicanisme. Madison avait en tête la multiplicité des Églises protestantes ; pour lui, la neutralité religieuse de la jeune République ne pouvait être garantie que par le pluralisme religieux. Cette configuration, particulièrement progressive pour l'époque, s'est révélée tout à fait adaptée au développement social ultérieur des États-Unis : l'immigration de masse jointe à l'extension géographique continentale ont démultiplié les clivages, les intérêts et les revendications, donnant ainsi de nouvelles dimensions au pluralisme initial de Madison.

C'est ainsi que différents intérêts sociaux se sont organisés pour promouvoir leur point de vue auprès du gouvernement. Les premières associations commerciales se forment dans les années 1820 et différents groupes associatifs participent pleinement à la vie politique : contre l'abolitionnisme dès 1820, contre l'esclavage, ou encore en faveur de l'émancipation des femmes. Le terme de lobbying<sup>1</sup> se popularise dans ces années-là,

1 Précisons que l'acception du terme de « lobby » est plus vaste en anglais qu'en français : dans le contexte américain, les lobbies incluent par exemple des mouvements de masse directement issus de la société civile. En France, en revanche, les lobbies sont associés à un petit groupe d'individus suffisamment bien placés pour avoir une influence sans commune mesure avec leur assise populaire.

et c'est quelques décennies plus tard, dans les années 1870, que le lobbying est reconnu officiellement comme activité légale. La première loi nationale d'encadrement des lobbies date des années 1920. Elle précède de peu l'extraordinaire expansion du lobbying au cours des années 1930, au moment où l'État fédéral étend considérablement son influence. Le flot de groupes de pression nécessita rapidement un nouveau cadre législatif, qui est encore d'actualité aujourd'hui, le *Federal Regulation of Lobbying Act* de 1946, visant à assurer la transparence de l'activité des lobbies en les obligeant à s'inscrire auprès du Congrès et à publier leurs comptes.

La loi de 1946 a été modernisée en 1995, lorsque les républicains, affichant leur volonté de « nettoyer » la capitale fédérale de sa corruption supposée, adoptèrent le *Lobbying Disclosure Act*. En 2006, à la suite du scandale autour de Jack Abramov, un lobbyiste de Washington DC condamné pour avoir soudoyé des responsables publics, les démocrates firent à leur tour campagne en partie contre la « culture de la corruption » qu'ils constataient chez les républicains. Par ailleurs, une loi est débattue au Congrès, le *Legislative Transparency and Accountability Act*, accepté par le Sénat, mais pas encore par la Chambre. Ces textes s'inscrivent dans la même logique que celui de 1946, mais multiplient les requis pour assurer une transparence toujours plus grande des activités des lobbyistes. Actuellement, les lobbies doivent se déclarer auprès du Congrès et rendre publics les noms de ceux qu'ils représentent, leurs contacts, leurs positions idéologiques et le montant de leurs émoluments. La proposition

## Le réchauffement n'existe pas, du moins certains le croient

COMMENT TRAVAILLE LE LOBBY DES SCEPTIQUES

**Aux États-Unis, certains scientifiques, industriels et hommes politiques de droite continuent de nier l'existence du changement climatique. Enquête.**

SHARON BEGLEY | SOURCE **NEWSWEEK** | ARTICLE PUBLIÉ DANS **COURRIER INTERNATIONAL** N° 881 - 20 SEPTEMBRE 2007.



Barbara Boxer présidait la commission de l'environnement du Sénat depuis moins d'un mois quand le verdict est tombé en février dernier : « Le réchauffement du système

climatique est sans équivoque », concluait un rapport du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC, l'organe international qui compile régulièrement les résultats de la recherche en climatologie), élaboré par 600 scientifiques travaillant pour les gouvernements, les

de réforme de 2006 impose des restrictions précises à l'action directe des lobbies : outre l'interdiction faite aux membres du Congrès et à leurs conseillers d'accepter des repas ou des cadeaux d'un lobbyiste, les financements de leurs déplacements doivent être publics.

Ces lobbies sont de plusieurs types. Certains viennent immédiatement à l'esprit. On pense naturellement aux groupes industriels (National Petroleum Refiners Association, American Farm Bureau Federation, National Federation of Independent Businesses) ou à des sociétés précises. C'est à cette catégorie qu'appartient le lobby des compagnies pharmaceutiques (*drug lobby*) si puissant dans le débat actuel sur la couverture-maladie. Mais dans l'acception américaine du mot, il faudrait y inclure les syndicats (AFL-CIO, le United Mine Workers...). Les lobbies professionnels sont des acteurs déterminants – l'American Bar Association pour les professions légales ou bien l'American Medical Association. Enfin, les intérêts financiers sont bien présents – avec l'American Bankers Association et la National Savings & Loan League. Les organismes publics ont eux-mêmes leurs propres lobbies, comme par exemple la National League of Cities ou bien les universités (le *research lobby*). Il existe aussi des lobbies qui ne s'en tiennent pas à la défense d'un intérêt catégoriel étroit, mais qui visent à prendre en charge une cause générale au nom de l'intérêt public. C'est tout particulièrement vrai dans le cadre de la protection de l'environnement ou la défense du consommateur où les organisations sont actives : National Resource

universités, les associations écologistes ou des entreprises de quarante pays. Pis, il y a une probabilité de 90 % que les émissions de gaz à effet de serre provoquées par la combustion de carburants fossiles causent des vagues de chaleur plus graves entraînant des sécheresses plus longues et des pluies plus torrentielles qui donneront lieu à des inondations plus importantes. Pire que ce que prévoient les études précédentes. Voilà des décennies que certains contestent que le climat est en train de changer du fait de l'activité humaine, mais Mme Boxer s'est dit qu'avec « les énormes avancées de la science, le temps des sceptiques était compté ».

Alors qu'elle quittait une réunion avec le patron du GIEC, une collaboratrice lui communiqua pourtant une information stupéfiante : un lobby conservateur longtemps financé par la compagnie pétrolière ExxonMobil offrait 10 000 dollars à des scientifiques pour rédiger des articles critiquant le nouveau rapport et les modèles informatiques sur lequel il reposait. « J'ai compris, confie Mme Boxer, qu'il y avait derrière tout ça des gens résolus qui n'avaient pas l'intention de renoncer. » Certes, 19 millions de personnes ont regardé les concerts Live Earth en juillet et les magazines « verts » remplissent les rayons des marchands de journaux, et *Une vérité qui dérange*, le film tiré du



Defense Council, Union of Concerned Scientists, le Sierra Club, ou bien Common Cause. D'autres lobbies défendent une catégorie de la population – ce sont les lobbies ethniques ou bien le lobby des retraités, le puissant AARP (American Association of Retired People). Enfin, il existe des lobbies politiques, voire idéologiques : la National Rifle Association (NRA) défendant le droit de posséder une arme à feu, ou NOW (National Organization for Women), la principale organisation féministe, étant des cas emblématiques. Même les Églises ou les gouvernements étrangers ne sont pas en reste et recrutent des lobbyistes. Au total, chaque intérêt social, du plus mineur au plus puissant semble s'être doté de son propre groupe de pression. Actuellement 7 000 lobbies sont inscrits à Washington DC (les plus prestigieux étant situés sur K Street) et des millions d'Américains appartiennent à un ou plusieurs groupes (à tout le moins payent leurs cotisations et participent à quelques rencontres).

### K STREET

Comment agissent les lobbies ? Toute leur action vise à obtenir un accès aux décideurs publics susceptibles d'influencer la cause ou l'intérêt pour lequel ils agissent. La première étape de leur démarche est de chercher à instaurer un climat de confiance avec les responsables politiques. Pour ce faire, il convient d'abord de présenter un point de vue équilibré et crédible. Contrairement à ce que l'on pourrait attendre, il est difficile pour un

best-seller éponyme d'Al Gore, a remporté un oscar. Mais, en dehors de Hollywood, de Manhattan et autres lieux où vivent ceux qui causent, la machine à nier tourne à plein régime – et continue à modeler la politique du gouvernement et l'opinion publique.

Depuis la fin des années 1980, scientifiques dissidents, groupes de réflexion capitalistes et certaines grandes entreprises mènent une campagne savamment orchestrée et abondamment financée pour entretenir le doute à propos du changement climatique. En Europe et au Japon, la majorité des gens considèrent que le réchauffement climatique fait l'objet d'un large consensus chez les climato-

logues et que ceux-ci pensent que le climat est altéré par les gaz à effet de serre – qui proviennent essentiellement de la combustion du charbon, du pétrole et du gaz naturel qui alimentent en énergie l'économie mondiale. L'influence de la machine à nier reste en revanche forte aux États-Unis, si l'on en croit un sondage réalisé cette année par Newsweek : 39 % des personnes interrogées déclarent que les climatologues sont « largement divisés » quant à la réalité du réchauffement de la planète ; 42 % déclarent qu'ils sont également divisés à propos du rôle de l'activité humaine dans le réchauffement climatique ; seuls 46 % pensent que l'effet de serre se fait déjà sentir aujourd'hui.

lobbyiste d'exagérer les enjeux de sa cause : il risquerait de perdre tout crédit auprès de la personne qu'il approche. Les responsables politiques eux-mêmes – tous bords politiques confondus – reconnaissent l'utilité des lobbies pour recevoir une information de qualité sur les enjeux politiques du moment. Dans ces conditions, l'influence des lobbies sur les responsables peut se transformer en véritable symbiose. C'est un des risques principaux de l'activité des lobbies. Dans sa version la plus inoffensive, il prend la forme du phénomène dit des *revolving doors*, c'est-à-dire le passage des responsables du public au privé. Un ancien politique peut aisément se transformer en lobbyiste en utilisant les ressources de son carnet d'adresses. Le même individu peut ensuite facilement revenir à la carrière publique et dès lors prêter une oreille attentive aux attentes de son ancien client privé... Relativement légitime, cette pratique devient franchement problématique quand elle aboutit à la « capture » des institutions ou administrations publiques par un intérêt donné. Dans le domaine de l'audiovisuel, par exemple, les membres de la FCC (Federal Communications Commission) sont fréquemment d'anciens lobbyistes, soulevant ainsi des risques évidents de conflits d'intérêts. Il en va de même pour la Federal Trade Commission (FTC). L'exigence de transparence des lois de 1946 et 1995 est alors soumise à rude épreuve.

Si l'accès aux décideurs ne permet pas de résoudre un problème, les lobbies ont la possibilité de se lancer dans des procédures judiciaires, soit devant des cours fédérées, soit au niveau fédéral. C'est de cette façon que

Résultat du travail de sappe des sceptiques, les innombrables déclarations sur l'urgence de mettre un frein au changement climatique n'ont pour l'instant pas débouché sur grand-chose de concret. Certes, en septembre dernier, Arnold Schwarzenegger a signé une loi engageant la Californie à faire revenir ses émissions de dioxyde de carbone au niveau de 1990 d'ici à 2020 et de les réduire encore de 80 % d'ici à 2050 ; certes, neuf grands groupes américains – parmi lesquels Alcoa, Caterpillar, Duke Energy, Du Pont et General Electric – ont appelé en janvier le Congrès des États-Unis à « adopter une législation nationale stricte » pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Mais,

même si au moins huit projets de loi en ce sens ont été déposés, leur sort reste incertain.

La météo elle-même semblait conspirer contre les sceptiques. L'été 2003 fut particulièrement violent, avec une vague de chaleur qui tua des dizaines de milliers de personnes en Europe. Le consultant Franz Luntz, homme clé de la conquête du Congrès par le Parti républicain en 1994, recommanda alors à ses clients républicains d'« insister plus que jamais sur les incertitudes du monde scientifique à propos du réchauffement » tout en recrutant encore plus d'« experts proches de leurs positions ». Les experts en question travaillaient rarement directement sur le sujet (Lindzen, du MIT, étant une exception), mais



des progrès sensibles ont pu être accomplis, en particulier dans le domaine des mœurs. Les décisions de la Cour suprême sur le droit à la vie privée (1965) ou sur le droit à l'avortement (1973) sont le résultat d'une action judiciaire initiée par des lobbies, en l'occurrence des groupes favorables aux droits des femmes. Mais d'autres exemples sont encore plus significatifs : le processus d'émancipation raciale a été le résultat d'une décision de la Cour suprême, *Brown v. Board of Education* en 1954, qui résultait des actions de la National Association for the Advancement of Colored People (NAACP), l'association historique de lutte contre les discriminations raciales. Les groupes industriels ont eux aussi fréquemment recours à des procédures judiciaires. L'exemple du tabac a particulièrement marqué les esprits : à la fin des années 1990, la tentative menée par la FDA (Federal Drug Administration) pour réglementer l'industrie du tabac fut défaite devant les Cours suite aux procès menés par les industries du secteur. Mais les actions de ce type sont constantes dans des domaines aussi divers que la fiscalité, la réglementation anti-trust, ou les brevets.

Enfin, les lobbies s'invitent aussi au jeu électoral. Afin d'éviter toute corruption, les contributions des lobbies sont réglementées depuis le Federal Election Campaign Act de 1971 (amendé en 1974). Chaque lobby peut ainsi créer son Political Action Committee (PAC) afin de financer le(s) candidat(s) qui a/ont ses préférences (un maximum de 5 000 dollars, appelé *hard money*, par candidat est imposé). D'au-

le public n'y prit pas garde. Pour la plupart des profanes, un scientifique est un scientifique.

Il ne fut pas difficile de convaincre le Congrès. « À la Chambre des représentants, les responsables du groupe républicain considéraient en général qu'il n'était pas question de soutenir quoi que ce soit qui irait dans le sens d'un changement climatique », raconte le républicain David Goldston, ancien secrétaire général de la commission des sciences de la Chambre. « Nombre de membres du parti étaient convaincus que les résultats scientifiques avaient été truqués, voire inventés par les démocrates. Ils tiraient une grande partie de leurs informations de groupes de réflexion conservateurs et de groupes

industriels. » Quand, en 2003, le Sénat demanda l'élaboration d'une stratégie nationale pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, les deux Chambres durent accorder leurs violons. « Le négociateur de la Chambre des représentants dit en gros : "Vous savez, on n'acceptera pas ça", et celui du Sénat répondit : "Ouais, on sait", et toute l'affaire fut enterrée dans une bonne humeur relative. C'était couru d'avance », ajoute Goldston.

#### UN NOYAUTAGE EN RÈGLE DES INSTITUTIONS

La machine à nier ne veillait pas uniquement à étouffer les lois dans l'œuf. Elle s'efforçait également d'éviter que le public exige des actes. Il lui

tres types de contributions, employées dans les années 1990 et dites *soft money*, furent interdites en 2002 par la *Bipartisan Campaign Reform Act...* pour être remplacées par l'argent véhiculé par les « groupes 527 », du nom de l'article du code du droit fiscal les régissant. Les groupes 527 soutiennent une cause, mais jamais explicitement un candidat, le plus souvent par le biais de campagnes médiatiques. Leurs dépenses ne sont pas plafonnées car ces groupes se contentent de soutenir une cause, et non pas une personne, ce qui les place sous la protection du 1<sup>er</sup> Amendement garantissant la liberté d'expression.

Si le modèle américain offre un certain nombre d'avantages, il n'en demeure pas moins que les problèmes sont nombreux. À commencer par le fait que les lobbies représentent le plus souvent des intérêts étroits, ceux pour lesquels un petit groupe d'individus peut aisément se mobiliser. En revanche, plus l'intérêt est large plus il est difficile de mobiliser en sa faveur. Cette question classique de rationalité de l'engagement est le défaut le plus évident du phénomène des lobbies. Le même type de difficulté se retrouve au niveau de l'organisation et de l'argent. Les groupes qui sont le plus à même de s'organiser et de lever des fonds sont ceux qui vont se lancer dans l'aventure

**Chaque intérêt social, du plus mineur au plus puissant, est doté de son propre groupe de pression.**

fallait donc gérer soigneusement ce qu'écrivaient et déclaraient les autorités et les scientifiques dépendant du pouvoir. Le gouvernement nomma d'anciens lobbyistes du charbon et du pétrole à des postes clés de l'élaboration de la politique climatique. Les autorités firent en sorte que tout rapport et tout discours jettent un doute sur les conclusions des études climatologiques - de façon à empêcher qu'elles puissent servir de base à des décisions politiques.

La réaction au dernier rapport du GIEC, en février 2007, a montré que les sceptiques avaient encore de la ressource. Non contents d'offrir 10 000 dollars aux scientifiques prêts à critiquer le texte, ils

mettent en avant un nouveau thème : même si le monde est en train de se réchauffer, et même si ce réchauffement est dû en partie à la combustion des carburants fossiles, il n'y a pas de quoi s'inquiéter. D'une certaine manière, la machine à nier est désormais en mode pilotage automatique. « Certains membres du Congrès ont complètement intégré cet état d'esprit », confie Manik Roy, du Centre Pew sur le réchauffement climatique, et ils n'ont donc plus besoin d'être conseillés par les groupes de réflexion et par les scientifiques dissidents qui les gavent d'arguments depuis vingt ans. Malgré tout, les contestataires rencontrent toujours plus d'obstacles. Après s'être fait tancer par



du lobbyisme. Cela signifie concrètement que les classes supérieures sont les plus à même d'influencer le processus de décision par le biais du lobbyisme. Mais qu'en est-il des groupes de citoyens pauvres (minorités raciales, exclus, marginaux) ? Qui les représente ? Certes, dans un contexte culturel comme celui des États-Unis, où la vie associative est intense, des organismes d'intérêt public se créent, mais le biais demeure manifeste.

Le modèle américain d'une « démocratie des lobbies » est un modèle ambivalent, dont l'un des mérites est de mettre au jour la réalité de la vie politique, celle de la rivalité constante des intérêts. Refuser cette réalité au nom de principes, certes louables, contribue à rendre opaque le jeu inévitable des influences, rendant ainsi les lobbies réellement nuisibles à la démocratie. Ce pluralisme américain résulte aussi d'un parcours historique bien spécifique, celui d'une société qui a créé de toutes pièces ses propres institutions, autrement dit une succession d'événements différente de celle des pays européens. Mais il semble par ailleurs que la reprise de ce pluralisme soit certaine au niveau de l'Union européenne, sans doute précisément parce que, là aussi, il s'agit d'une série d'institutions mises en place par des sociétés préétablies.

le Sénat pour avoir versé 19 millions de dollars durant plusieurs années à des organismes fournissant « des données très contestables », pour reprendre les termes du sénateur [démocrate] Jay Rockefeller, ExxonMobil vient de mettre un terme à ce soutien. Un porte-parole du groupe pétrolier a déclaré en juin que celui-ci ne doutait pas des risques que posait le changement climatique. Autre choc, Bush a annoncé début août qu'il organiserait fin septembre un sommet sur le réchauffement, dans le but de réduire les émissions de gaz à effet de serre en 2008. Les sceptiques en ont été sidérés. D'autant qu'en 2009, ils risquent de ne plus avoir d'amis à la Maison-Blanche. Tous les

candidats démocrates à la présidence considèrent officiellement le réchauffement climatique comme une menace réelle et promettent de faire voter des réductions similaires à celles adoptées par la Californie et d'autres États. Dans le camp républicain, seul John McCain – qui fut longtemps la principale personnalité républicaine à aborder la question – soutient une telle politique.

# LES TERRITOIRES ENTRE SOLIDARITÉ ET CONCURRENCE

91

---

➔ Introduction 92

---

**COMPÉTITION INTERNATIONALE  
ET INTÉGRATION SUB-NATIONALE 93**

---

➔ Chine : Les inégalités territoriales et les travailleurs migrants 94

➔ Espagne : l'État, les régions et la solidarité territoriale 101



# 2008

## LA COHÉSION DES TERRITOIRES EN DÉBAT

**L**a mise en concurrence des territoires productifs est une tendance de fond des évolutions déclenchées par la mondialisation, et ses effets sont débattus partout dans le monde. Quelle que soit l'échelle (supra ou infranationale), les territoires se positionnent les uns par rapport aux autres et tentent d'attirer les investissements et l'emploi. Le succès mondial des livres de Richard Florida (notamment du best-seller de 2002, *The Rise Of The Creative Class*), qui expliquent aux collectivités locales comment transformer un territoire en attirant la main-d'œuvre la plus « créative », montre que les décideurs publics sont conscients du problème. Dans le débat public aussi, sur fond de polémiques sur la mondialisation, l'image se répand d'un écart croissant entre les territoires intégrés dans les flux des échanges internationaux et ceux qui restent « au bord de la route ». L'exemple espagnol, rappelé dans ce dossier par Òscar del Álamo Pons et Marc Bou i Novensà, souligne la crainte de voir les régions riches « décrocher » et couper leurs liens avec les autres.

Mais c'est peut-être aller trop vite en besogne. La compétition des territoires augmente, reconnaît Laurent Davezies ci-après, mais nous exagérons probablement son impact, du moins pour ce qui concerne les pays développés, où les écarts de productivité sont compensés par d'autres variables. Dans un tout autre contexte, Pei Bin rappelle que les inégalités de revenu entre les régions industrialisées et rurales en Chine se réduisent dès qu'on intègre, dans les statistiques des premières, les revenus des travailleurs migrants installés durablement dans les régions développées. Dans les deux cas, la prise en compte de la circulation des richesses (et de la pauvreté...) oblige à nuancer la vision des territoires « éclatés ».

# COMPÉTITION INTERNATIONALE ET INTÉGRATION SUB-NATIONALE DES EFFETS TERRITORIAUX CONTRASTÉS

La libéralisation des échanges internationaux a entraîné une mise en concurrence accrue entre les territoires productifs mondiaux. Mais il s'agit d'un bouleversement tout relatif, affirme Laurent Davezies : au moins pour ce qui concerne les pays développés, la mondialisation n'est qu'un facteur parmi d'autres expliquant la répartition géographique des richesses.

|| LAURENT DAVEZIES



**Laurent Davezies est professeur à l'université Paris-Val-de-Marne.**

Il enseigne le développement territorial à l'Institut d'urbanisme de Paris, à l'université Paris I et à Sciences-Po Paris. Il vient de publier *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*, La République des Idées/Seuil, 2008.



EXTRAIT DE L'ARTICLE  
PUBLIÉ DANS

**L'ÉCONOMIE POLITIQUE**  
N° 33, JANVIER 2007.

La question des différences des rythmes de développement des territoires, si elle est déjà ancienne, fait actuellement l'objet d'un important renouvellement. Historiquement, les grandes inégalités de développement entre les territoires des pays industriels tenaient à des retards de développement de régions entières – en France, à l'ouest et au sud – et à des difficultés de reconversion industrielle – en France, au nord-est du pays. Les trois grandes récessions et l'ajustement structurel de l'économie de nos territoires aux conditions de la concurrence internationale auraient, dans une certaine mesure, encore accusé les pénalisations dont souffraient déjà ces territoires, rendant plus difficile le raccrochage des territoires « périphériques » au train de la nouvelle croissance d'une économie de l'information plus fondée qu'avant sur les économies d'agglomération et les métropoles, en même temps que les régions traditionnellement industrielles enregistraient une destruction accélérée de leur tissu manufacturier traditionnel.

L'analyse économique, qui avait toujours peiné à intégrer l'espace fait dans le même temps un progrès considérable avec l'apparition, au tournant des années 1980 et 1990, de ce que l'on appelle la « nouvelle économie géographique » (NEG), avec un auteur phare, Paul Krugman. Cette théorie, centrée largement sur la question des « coûts de transaction » qui seraient minimisés dans les grandes métropoles, explique et prédit les nouveaux déséquilibres de développement territorial, au détriment des territoires moins métropolitains : villes moyennes et petites, monde rural, régions « périphériques »... Le couple de « méchants » qui s'activerait désormais à déstabiliser nos territoires serait ainsi constitué de la mondialisation et de la métropolisation. À la fracture sociale viendrait s'ajouter la fracture territoriale. Et là-dessus, tout le monde est, une fois n'est pas coutume, d'accord : les économistes, dotés de ce nouvel outil théorique de la NEG, et les auteurs critiques, adossés à des milliers d'élus locaux et régionaux, trouvant là un nouveau motif de lutte contre la « mondialisation libérale ».

Pourtant, si l'on regarde ce qu'ont été les évolutions récentes du développement territorial en France, et plus généralement dans les pays industriels, on est surpris de constater que ces aggravations des handicaps initiaux ne se traduisent finalement pas par la pénalisation que l'on pourrait

## La contribution des dix États les plus riches à la croissance du PIB des États-Unis n'a pas évolué entre 1977 et 2004.

### I CHINE

## Les inégalités territoriales et les travailleurs migrants

**L'écart entre les régions riches et pauvres n'est pas un simple clivage territorial. Si on arrivait à améliorer les conditions des travailleurs ruraux installés dans les villes, on réduirait aussi les disparités régionales.**



**XIE YANG** est chercheur, spécialiste de l'économie rurale. Il travaille à la section d'études sur l'économie rurale du Centre de recherches sur le développement auprès du gouvernement.

La politique de réforme a impulsé en Chine un développement économique sans précédent, que même la crise financière de 1997, qui a pourtant eu

des répercussions dans le monde entier, n'a pu enrayer. Dans le même temps, cependant, le pays a connu un accroissement rapide des inégalités régionales, opposant surtout les zones côtières de l'Est et du Sud, qui ont profité le plus de la croissance, au reste du pays. Le produit industriel brut (PIB) par habitant est actuellement 2,1 fois plus

imaginer. Au contraire, si l'on examine les « fondamentaux » du développement territorial que sont la population, le revenu, l'emploi et la pauvreté, on est surpris de constater, que, d'une certaine façon, l'évolution de la plupart de ces territoires a été très différente de celle qui était attendue<sup>1</sup>.

### LA POLARISATION TERRITORIALE NE S'EST PAS ACCRUE

Regardons d'abord les États-Unis, cet « univers impitoyable » d'où nous vient la NEG. Elle nous prédit que la recherche de « coûts de transaction » minimaux (les vieilles « économies externes » de Marshall affublées d'un autre nom), dans un contexte de relâchement de la contrainte des coûts de transport<sup>2</sup>, amène l'activité à se concentrer dans l'espace, et donc également la population et la demande. L'avenir serait donc aux grandes villes. Qu'en est-il ? Première chose frappante – consternante pour qui croit à la thèse de la concentration tendancielle de la valeur ajoutée (le PIB) au profit de certains territoires métropolitains –, la contribution des dix États les plus riches à la croissance du PIB des États-Unis n'a pratiquement pas évolué entre 1977 et 2004 ! Elle passe de 35,5 % à 35,6 % sur la période. Ce déplacement de 0,1 % du PIB américain en un quart de siècle mérite-t-il une telle littérature sur la déstabilisation des territoires ? De façon générale, les États dont la croissance du PIB est la plus forte entre 1977 et 2004 n'ont pas été les États les plus riches ou les plus métropolitains.

<sup>1</sup> Les analyses internationales présentées plus bas sont tirées de M. Talandier et L. Davezies, « Croissance et développement territorial. Un examen des phénomènes et des représentations dans les pays industriels », Rapport au plan urbanisme, 2006, ministère de l'Équipement.  
<sup>2</sup> Note sur la page suivante.

élevé dans l'Est que dans les provinces centrales du pays, et 2,7 fois plus élevé que dans les provinces occidentales. Confrontée à cette augmentation des inégalités territoriales, la Chine a lancé, en 1998, une stratégie de développement à destination des provinces défavorisées, poursuivie en 1999 par « la politique de construction des vieilles bases industrielles du Nord-Est » et la « stratégie d'émergence du centre ».

La comparaison du développement des régions occidentales et orientales depuis la mise en œuvre de la stratégie de développement de l'Ouest montre cependant que les inégalités absolues et relatives entre l'Est et l'Ouest n'ont fait que s'aggraver. Ces inéga-

lités s'expliquent par les différentes politiques économiques ainsi que par la capacité et l'organisation du marché du travail. C'est pourquoi, malgré une série de restructurations lancées ces dix dernières années par le gouvernement central, les régions du centre et de l'Ouest se sentent toujours exclues du développement et critiquent l'insuffisance des réformes. La lenteur du développement social et économique des zones en retard aggrave encore les tensions sociales : on y voit autant de protestations spontanées et de dénonciations de la corruption que dans les zones développées, et les revendications portant sur l'amélioration du niveau de vie y sont encore plus audibles qu'ailleurs.



21 On considère que la réduction séculaire des coûts de transport n'en fait plus un facteur majeur de localisation des activités, on pourrait s'interroger sur la pérennité de cet univers de bas coûts de transport largement liés à une technologie insouciant de l'environnement, dans le contexte actuel de prise en compte croissante des coûts externes des transports (congestion, pollution, effet de serre...).

Regardons le « fondamental » qu'est le peuplement : les données de croissance démographique des États ces dernières années ne rendent pas compte non plus d'un processus « krugmanien » (et nouveau) de concentration des populations dans les régions métropolitaines. Au contraire, comme le constate un rapport du Census Bureau, « les années 1990 sont la seule décennie du xx<sup>e</sup> siècle durant laquelle aucun des États n'a vu sa population se réduire ». Dit autrement, les quinze années passées sont marquées non par la fracture territoriale que nous prédisent les bons auteurs (ou peut-être leurs mauvais lecteurs), mais plutôt par une « réparation », inédite dans le siècle passé. S'il y a une « nouvelle économie géographique », plus cruelle avec les territoires, il semble y avoir dans le même temps une nouvelle géographie économique qui l'est moins que jamais !

En Europe, on n'assiste pas non plus de façon claire au regain annoncé des disparités interrégionales. Du côté du PIB régional par habitant, on observe, entre 1990 et 2002, que certains pays connaissent une forte croissance de leurs inégalités, avec notamment la Belgique, où la divergence Flandre-Wallonie et le fort développement de la région de Bruxelles contribuent à creuser fortement les écarts. On observe un creusement, beaucoup moins fort, dans des pays comme la Grèce, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. L'augmentation est très faible, pratiquement négligeable, en Espagne, en France et au Portugal, et on note même une réduction des disparités entre les régions d'Allemagne de l'Ouest, d'Autriche et d'Italie. Il est donc difficile de conclure à une loi générale et massive (en lien

### INÉGALITÉS VILLE - CAMPAGNE

Les inégalités de développement n'opposent pas seulement les provinces côtières aux autres ; elles existent à l'intérieur de chaque zone de développement économique et au sein de chaque province. Le clivage principal, de plus en plus débattu en Chine, oppose les villes et le monde rural. En mettant en place de nombreuses politiques en faveur des paysans, comme la suppression des taxes agricoles ou la promotion de la bonne alimentation, en investissant dans l'infrastructure, dans l'éducation, dans l'accès aux soins dans une assurance sociale minimale, la Chine a entamé une politique de redistribution du revenu national en

faveur du monde rural. Grâce aux transferts de fonds gérés par le gouvernement central, les zones de l'Ouest et du centre ont presque entièrement réglé les problèmes de financement que ces nouveaux services et allocations posent. Les autorités ont également fait de la mise en œuvre de ces politiques une obligation budgétaire des gouvernements locaux. L'objectif recherché est l'égalisation du niveau de vie par la redistribution du revenu, et les bases de cette politique sont désormais jetées. Cependant, le clivage ville/campagne n'est pas simplement un clivage territorial. Le taux d'emploi non agricole en Chine a atteint 53 %, ce qui dépasse le taux d'urbanisation de presque 10 points.

avec la mondialisation) qui s'appliquerait partout en produisant une croissance des inégalités de PIB par habitant entre les régions au profit des plus productives, même si ces données suggèrent que la tendance n'est pas non plus à la résorption générale de ces disparités<sup>3</sup>.

Plus frappant est l'écart entre le niveau des disparités, par habitant, de PIB et de revenu. En 2002, on voit clairement se dessiner deux groupes de pays : les premiers, les moins nombreux, dans lesquels l'intensité des disparités est proche, qu'elles soient mesurées en termes de PIB ou de revenu : la Grèce, l'Italie, le Portugal et l'Espagne.

Dans ces pays, les disparités de revenu entre les régions ne reflètent cependant pas totalement celles du PIB, le ratio (disparités de PIB/disparités de revenu) oscille entre 1,1 (Grèce) et 1,3 (Italie, Portugal et Espagne) ; ce qui signifie que les disparités de revenu sont inférieures de 10 à 30 % à celles du PIB. Dans les autres pays, le ratio varie entre 2 et 3, ce qui signifie que, dans ces pays – la majorité de ceux étudiés –, les inégalités de revenu sont entre deux et trois fois moins importantes que celles du PIB par habitant ! À part aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, où ce ratio recule très légèrement entre 1990 et 2002, il augmente dans tous les pays (y compris en Espagne), ce qui signifie que l'écart entre les inégalités de production et de revenu s'est accru partout.

## L'arbre de la « mondialisation libérale » cache souvent la forêt de nos régulations publiques.

<sup>3</sup> La période 1990-2002 a vu se succéder une récession puis une période de forte croissance et de nouveau un ralentissement au début des années 2000... Ces turbulences conjoncturelles ont un impact important sur les disparités, ce qui rend difficile la mise en lumière de l'évolution de leurs causes structurelles.

Pour le dire autrement, 130 millions d'emplois non agricoles sont localisés à la campagne, mais les impôts perçus dans ce cadre sont réinvestis dans les villes ou dans les campagnes des zones développées de l'Est. Par ailleurs, à la fin de l'année 2004, sur 540 millions d'habitants des villes, seulement 350 millions possédaient un droit de résidence permanent urbain, permettant d'exercer un métier non agricole. Les 190 millions restant correspondent à ceux qui, bien que possédant un droit de résidence (*hukou*) rural leur permettant de chercher uniquement un emploi agricole, ont néanmoins migré avec leur famille vers les villes pour y trouver des emplois peu qualifiés. Ainsi, sur

une population urbaine de 540 millions d'habitants, 260 millions ont un emploi, dont 160 millions possèdent un *hukou* urbain. Les cent millions restants possèdent un *hukou* rural mais travaillent dans les villes. Plus de cent millions de travailleurs migrants contribuent ainsi à l'accumulation des richesses des villes sans avoir le droit aux services offerts aux résidents urbains.

Si l'on additionne ces chiffres – 130 millions d'emplois non agricoles localisés à la campagne, plus de 100 millions de travailleurs migrants installés en ville – et analyse la répartition géographique de cette main-d'œuvre, on s'aperçoit qu'au moins 60 % se concentre dans les zones côtières de l'Est et du



Si l'on examine la situation et l'évolution récente des quatre grandes métropoles économiques européennes – l'Île-de-France, Londres, la Lombardie et Madrid –, on peut voir que, globalement, leur part de PIB s'est légèrement accrue entre 1995 et 2002, période de croissance forte, favorable aux régions les plus mondialisées. Mais les évolutions respectives de leur part de PIB et de leur part de revenu conduisent à un écart partout croissant entre le revenu dont elles bénéficient et celui qu'elles auraient si leur part de revenu était proportionnelle à leur part de PIB. Même Londres, qui, des quatre métropoles, est celle dans laquelle la part de PIB national a augmenté le plus vite, et en dépit d'une légère augmentation de sa part de revenu, voit cet écart passer de 22,8 % en 1995 à 25,5 % en 2002.

On est donc loin de la cruauté métropolitaine que suggère la littérature : l'augmentation de la concentration de la production dans ces régions métropolitaines n'a rien de massif, loin de là<sup>4</sup>, avec le demi-point gagné de PIB total des quatre nations étudiées, alors qu'au contraire ces villes voient leur part du revenu des ménages se réduire. L'écart de trois points entre les 21,6 % du PIB total des quatre pays et les 18,6 % du revenu des ménages qu'elles reçoivent en 1990 s'accroît encore pour atteindre quatre points en 2002. Pour donner un ordre de grandeur du phénomène, on peut facilement calculer que si ces quatre métropoles disposaient d'une part du revenu national des ménages proportionnelle à leur contribution à la création de richesses, leur revenu serait supérieur

4 | Le mode de calcul des PIB régionaux surestime celui des régions centrales.

Sud. La seule province du Guangdong [dans le Sud] compte 30 millions de travailleurs migrants venus d'autres provinces<sup>1</sup>.

Ce qui met en évidence deux choses. Premièrement, le clivage ville/campagne résume l'essentiel des inégalités territoriales en Chine : si l'on arrivait à améliorer les conditions de vie et de travail des ruraux installés dans les villes, on réduirait en même temps les disparités régionales. Deuxièmement, si l'on inclut, dans les statistiques de revenus par habitant des zones urbaines et des zones côtières développées, les masses paysannes qui vont de travail en travail et exercent des métiers non agricoles, les disparités régionales ne sont peut-être pas aussi

profondes qu'elle paraissent en première vue. Selon le rapport du groupe d'études du Centre de recherches sur le développement auprès du gouvernement, le cœur économique de la Chine se déplace progressivement vers le Nord, en raison du développement rapide des industries d'exploitation des gisements naturels qu'on y trouve, de l'augmentation des coûts de production dans le Sud-Est (où le développement se ralentit à cause de nombreuses restructurations), mais aussi pour d'autres raisons, comme l'investissement dans l'infrastructure des zones côtières situées au nord du pays. Ce déplacement est la nouvelle tendance du développement territorial en Chine.

de 126 milliards d'euros... Rien ne se perdant, il s'agit donc de 126 milliards d'euros de subvention implicite aux autres territoires de leur pays respectif que transfèrent annuellement nos métropoles ! Ces données brutes ne font que recouper ce que montrent des analyses détaillées des mécanismes de redistribution interrégionale liés aux budgets publics dans les pays européens.

Dans le cas de la France, les forces de rééquilibrage territorial sont encore plus nettes. Voyons d'abord la situation de l'Île-de-France par rapport à celle de la province. C'est en effet le rapport entre elles qui fixe l'essentiel du niveau des inégalités interrégionales en France. Si la période

1982-1990 avait constitué un moment d'échappée pour l'Île-de-France, en termes de PIB ou d'emploi, les années 1990 marquent pour le moins une inflexion. Le solde migratoire de la région est nettement négatif entre 1990 et 1999 (la différence entre ceux qui quittent l'Île-de-France et ceux qui y viennent s'approche des 500 000 habitants); sur la même période, l'emploi y recule de près de 1 % quand celui de la province progresse de plus de 3 %, le chômage y augmente plus vite pour converger vers la moyenne nationale, l'écart de revenu par habitant des Franciliens avec celui des provinciaux se réduit nettement et la pauvreté (exprimée en nombre de personnes en âge de travailler vivant sous le seuil de pau-

**En termes de revenu par habitant, les écarts entre les États américains se sont réduits au lieu de s'aggrandir.**

### **INÉGALITÉ ET PRODUCTIVITÉ**

Les différences de revenu entre ville et campagne en Chine sont parmi les plus élevées du monde. En dépit des efforts déployés par l'État, qui met en place des mécanismes de redistribution, les différences de revenu entre résidents des zones littorales et des parties intérieures du pays subsisteront. Si l'on éliminait la redistribution opérée par l'État, que se passerait-il avec la distribution des revenus ? Réfléterait-elle la productivité des régions ?

On tend souvent à penser que la distribution initiale des revenus, celle qui apparaît spontanément sur le marché, reflète les différences de productivité que l'action publique corrige rétroactivement. Tel serait

peut-être le cas dans une situation de concurrence parfaite, mais un marché parfait n'existe pas. La réalité dévie du modèle, et c'est précisément cette « déviation » qui induit les disparités initiales : les paysans qui s'installent en ville subissent d'importantes discriminations sur le marché du travail, de sorte qu'il leur est impossible d'être payés au même niveau que les habitants des villes. En regardant les différences salariales en Chine, on s'aperçoit aussi que les revenus des professions protégées par un quasi-monopole dépassent largement ceux des professions soumises à la concurrence. Autrement dit, les niveaux de compétence des employés n'explique pas les inégalités salariales.



vreté) y augmente plus rapidement qu'ailleurs, y compris dans la période de forte croissance de la fin des années 1990, alors que le nombre de pauvres diminue nettement en province.

Alors, tous nos bons experts du développement territorial se trompent-ils quand ils nous disent que la relation du système productif au territoire a changé et produit plus de polarisation que jamais ? Que l'entreprise recherche aujourd'hui moins des bas coûts de production que des « écosystèmes relationnels complexes » et des ressources qualitatives dont seules sont dotées les grandes villes ? Que les gisements de productivité et d'efficacité sont à trouver aujourd'hui dans les seuls grands marchés de l'emploi fluides ? Qu'il n'y a que peu ou pas de place pour les villes moyennes, les bourgs et les communes rurales dans la cour des grands de la mondialisation ? Non. Ils ont raison ; les évolutions que nous venons d'énoncer ne les contredisent en rien et il n'y a pas là, à y réfléchir, de paradoxe.

## LES DEUX GÉOGRAPHIES

En effet, ce qui est bon pour la firme ne l'est plus forcément pour le territoire, et vice versa. Les zones les plus concentrées du pays, les grandes métropoles, produisent certes une part croissante de la valeur ajoutée nationale et améliorent sans cesse la productivité de leurs secteurs exposés à la concurrence. Paris continue à capter une part majeure des ac-

Toutes les inégalités ne peuvent être éliminées : nous ne décidons pas de l'endroit où nous sommes nés ni de notre environnement social. C'est pourquoi on considère habituellement que l'individu peut difficilement, par ses seuls efforts, s'affranchir de ses prédispositions sociales et des inégalités qui en découlent. Indépendamment de la question de savoir si les inégalités créées par l'environnement naturel sont « justes » ou non, nous ne devons pas accepter l'amplification incessante des inégalités. Ce que les inégalités « reflètent », c'est simplement l'existence des inégalités, qui sont peut-être justes, peut-être injustes. Elles reflètent peut-être la productivité, ou peut-être pas ;

quoi qu'il en soit, puisque les inégalités sont aussi créées par les politiques publiques et le système économique, nous devons les combattre de toutes nos forces. En ce qui concerne les inégalités régionales, la redistribution des revenus est seulement une égalisation *a posteriori* ; ce dont nous avons besoin, c'est une égalisation en amont, qui ne se limite pas aux mécanismes de redistribution mais qui s'appuie sur d'autres politiques publiques : la politique industrielle, la régulation des prix, etc.

**TRADUIT DU CHINOIS PAR PAUL CHARON ET AUDREY DÉAT**

11 Xie Yang, « La réforme et l'ouverture : le développement et l'urbanisation des campagnes chinoises », rapport au Forum du développement de la Chine 2006.



tifs les plus qualifiés du pays et à développer le plus gros des emplois les plus « stratégiques ». Mais en même temps, cet ajustement a des conséquences sociales douloureuses : les emplois peu ou pas qualifiés, et même les emplois d'employés dans le cas francilien, ont de moins en moins de place dans les entreprises confrontées à la concurrence internationale. D'où la montée régulière du chômage en Île-de-France.

Pourtant, ces emplois peu ou pas qualifiés n'ont pas disparu de l'emploi français, loin de là. L'INSEE a calculé récemment que ces emplois pèsent aussi lourd en 2001 qu'en 1982. Où sont-ils passés ? Là où est allé, et de façon croissante, le revenu des ménages. En effet, si ces emplois déclinent rapidement dans l'industrie et les activités exportatrices, ils ont rapidement progressé dans le secteur des services aux ménages. En bref, ces emplois se développent là où il y a de la population et du revenu, c'est-à-dire dans des territoires généralement plus performants dans le domaine résidentiel que dans celui de l'activité productive. En effet, dans le même temps, les mécanismes de formation du revenu des territoires ont été sérieusement bouleversés : nous ne sommes plus dans les années 1960, quand le revenu local dépendait de la production locale. Aujourd'hui, les mécanismes publics et privés de transfert de revenu entre les régions dissocient de façon forte et crois-

**Les mécanismes publics et privés de transfert dissocient de plus en plus la géographie de la valeur ajoutée et celle du revenu.**

## I ESPAGNE

# L'État, les régions et la solidarité territoriale

**Les Catalans demandent plus de transparence dans la redistribution des richesses entre territoires. Bien que controversées, leurs idées sont reprises par d'autres communautés autonomes.**



|| **ÓSCAR DEL ÁLAMO** est docteur en sciences politiques et sociales à l'Universitat Pompeu Fabra à Barcelone. Il travaille comme conseiller politique spécialisé dans le développement institutionnel.



|| **MARC BOU I NOVENSÀ** est diplômé d'un master en sciences politiques et sociales de l'Universitat Pompeu Fabra à Barcelone. Il travaille à l'École de l'administration publique de Catalogne (EAPC).

Le débat sur l'autonomie des territoires bat son plein en Espagne. Il agite la classe politique mais aussi la société civile, surtout en Catalogne où la « plate-forme pour le droit de dévider » a réuni, dans le centre-ville de Barcelone en novembre dernier, plus de 500 000 personnes pour dénoncer le manque d'investissement de l'État central et réclamer que les impôts versés par les Catalans



sante la géographie de la valeur ajoutée et celle du revenu, la géographie de la croissance et celle du développement.

L'arbre de la « mondialisation libérale » finit en effet par cacher la forêt de ce que sont nos régulations publiques. La mondialisation de la production a certes constitué un phénomène important durant les dernières décennies. La libéralisation des échanges internationaux a entraîné une mise en concurrence accrue entre les territoires productifs mondiaux, ainsi qu'une internationalisation du capital. Il ne s'agit pas pour autant d'un bouleversement absolu, pour aujourd'hui et moins encore pour demain, contrairement à ce que suggère l'émoi actuel des auteurs autour de la question de la mondialisation.

## En Europe, certains pays connaissent une forte croissance de leurs inégalités.

Les grands pays, à vaste marché intérieur, ne sont affectés qu'à la marge par cette montée des échanges internationaux de biens et de services. Les États-Unis mais aussi le Japon n'ont ainsi pas franchi, et de loin, en termes de « taux d'exportation », la barrière des 20 % de leur PIB et n'ont enregistré, depuis les années 1960, qu'une petite progression, en points de PIB, de leur ouverture au commerce international (une demi-douzaine de points pour les États-Unis, à peine un ou deux pour le Japon). Les petits pays, en revanche, comme la Belgique ou l'Irlande, du fait de leur taille, ont des taux d'exportation (et d'importation) plus proches des 70 %. Dit autrement, Dublin, Cork ou Anvers sont des villes

ne sont affectés qu'à la marge par cette montée des échanges internationaux de biens et de services. Les États-Unis mais aussi le Japon n'ont ainsi pas franchi, et de loin, en termes de « taux d'exportation », la barrière des 20 %

de leur PIB et n'ont enregistré, depuis les années 1960, qu'une petite progression, en points de PIB, de leur ouverture au commerce international (une demi-douzaine de points pour les États-Unis, à peine un ou deux pour le Japon). Les petits pays, en revanche, comme la Belgique ou l'Irlande, du fait de leur taille, ont des taux d'exportation (et d'importation) plus proches des 70 %. Dit autrement, Dublin, Cork ou Anvers sont des villes

soient collectés et gérés par le gouvernement autonome. Des dizaines d'organisations sociales et culturelles, ainsi que les principaux partis politiques du Parlement catalan s'étaient associés à cette initiative ; le succès fut tel que l'actuel président du gouvernement catalan, José Mantilla, affirma qu'il avait désormais un mandat démocratique pour relancer les négociations avec l'État central.

La manifestation de Barcelone a rappelé une nouvelle fois que, dans sa forme actuelle, l'État espagnol ne satisfait personne. Il est organisé en 17 communautés autonomes (CA), chacune dotée de ses compétences propres, définies dans un

« statut d'autonomie » négocié avec l'État central. Ce système très hétéroclite est le fruit d'une formation lente, qui n'a pas suivi une direction politique claire et qui porte les traces de nombreuses hésitations. En résultat, il est critiqué aussi bien par les forces régionalistes que par les nationalistes attachés à l'État-nation. Il favorise la concurrence entre territoires et pousse à la surenchère des demandes d'autonomie, comme le montre la décision unilatérale, approuvée à la majorité absolue par le Parlement du Pays basque, de constituer une « communauté librement associée à l'État espagnol », ou la polémique sur le nouveau statut d'autonomie de Catalogne, adopté en 2005.

bien plus exposées à la mondialisation que ne le sont Tokyo, New York ou Los Angeles, qui, elles, entretiennent l'essentiel de leurs échanges avec leur pays respectif. Ces petits pays ont connu une croissance beaucoup plus forte de leur taux d'ouverture (de l'ordre de 30 points de PIB, par exemple, pour la Belgique), surtout du fait de leur petite taille et de leur croissance (plus de produits et de services demandés localement et ne pouvant être produits localement appellent plus d'importations et d'exportations).

La France, pays de taille intermédiaire – et pionnière de l'intégration européenne –, enregistre une croissance significative de ses échanges internationaux, avec un taux d'ouverture<sup>5</sup> de l'ordre de 13 % en 1960, de 20 % en 1990 et de 26 % en 2003, soit une progression de 13 points de PIB. Mais si on la compare avec ce qu'ont été d'autres changements socio-économiques majeurs opérés dans le même temps, il n'est pas sûr que la dynamique de la mondialisation mérite à elle seule une telle focalisation de la littérature.

La montée en puissance des fonds publics, notamment, a été dans le même temps générale dans les pays industriels, et peut-être plus forte en France que dans beaucoup d'autres pays. Les dépenses publiques représentaient, selon l'OCDE, 28 % du PIB français en 1950, 39 % en 1973, 51 % en 1990 et 55,4 % en 2003. Soit une progression de l'ordre d'une vingtaine de points de PIB entre 1960 et aujourd'hui (à comparer aux 13 points de taux d'ouverture évoqués plus haut). Tous les pays industriels n'ont pas suivi exactement le même chemin, ni atteint les mêmes taux de dépense publi-

<sup>5</sup> Le taux d'ouverture est le rapport suivant : (exportations + importations) / (PIB x 2).

Deux raisons fondamentales expliquent ces dynamiques centrifuges à l'œuvre. Premièrement, les mécanismes de coopération et coordination multilatérale (entre les CA elles-mêmes et entre les CA et le gouvernement central) ont toujours été faibles en Espagne, et le débat de fond souvent parasité par les débats électoraux à court terme. Deuxièmement, en absence d'une véritable représentation des territoires à Madrid (le Sénat est loin de jouer cette fonction), les CA n'ont pas de forum pour débattre de leurs problèmes communs, et optent pour des négociations bilatérales. Leurs désaccords sont encore aggravés par les demandes d'une reconnaissance spé-

cielle, symbolique et politique, avancées par les communautés autonomes considérées comme « historiques » (la Galice, le Pays basque, la Catalogne et l'Andalousie). Dans ce débat, les tenants d'un « fédéralisme asymétrique », où les communautés historiques auront le droit à un traitement préférentiel, s'opposent aux défenseurs du « fédéralisme symétrique », qui plaident pour un système unique pour toutes les communautés autonomes.

#### UNE REDISTRIBUTION TERRITORIALE OPAQUE

Le problème sous-jacent à tous les précédents est que l'État central promeut la décentralisation sans



que, mais la tendance est quand même générale : les pays de la zone euro, par exemple, se retrouvent en moyenne aujourd'hui avec des dépenses publiques représentant 49 % de leur PIB.

On voit donc, à la lumière de ces quelques chiffres, que le changement le plus puissant des trente années passées a plutôt été la montée des régulations et des systèmes de mutualisation intra-nationaux – et, comme on le verra, à forts effets territoriaux – que celle des dérégulations et de la mondialisation libérale – également à forts effets territoriaux, certes, mais dans une moindre mesure. À force de déplorer, depuis des décennies, le « retrait de l'État », un grand nombre d'auteurs critiques ont fini par y croire, alors que la réalité mesurable, sur la moyenne période, nous raconte l'inverse. L'idée, également, que la mondialisation, l'Europe et la décentralisation remettraient en cause celle de la nation – comme il est désormais convenu de l'affirmer – se heurte à l'observation d'une forte montée des mécanismes non marchands intra-nationaux. Et ce sont souvent ces mécanismes qui ont le dernier mot en matière de développement territorial.

## LES TERRITOIRES ET L'EMPLOI

En France, entre 1980 et 1996, les effectifs des agents publics passent de 4,6 à 5,4 millions d'employés, soit, en gros, du cinquième au quart de l'emploi français. C'est une augmentation de l'ordre de 800 000 emplois, dont pratiquement 400 000 pour la seule fonction publique lo-

l'accompagner d'une autonomie financière correspondante (sauf dans le cas des « communautés historiques »). On transfère des compétences, et donc des dépenses, mais pas le contrôle sur le financement, ce qui produit de nouvelles disparités territoriales en termes de ressources publiques consacrées à chaque habitant. Dans les CA les plus riches comme la Catalogne, on considère que ce système pénalise les régions qui contribuent le plus aux revenus de l'État central : après la redistribution, ces régions finissent par disposer de moins de ressources par habitant que les autres. Certaines études estiment ce solde négatif à entre 6 et 9 % du PIB catalan, et des économistes

comme Pons et Tremosa y voient la principale cause du ralentissement actuel de l'économie catalane. À les entendre, en ramenant le déficit de transferts annuel à 5 % par an pendant huit années consécutives, la Catalogne augmenterait son PIB de 58,3 % et rejoindrait le groupe des régions européennes ayant un PIB par habitant supérieur à la moyenne communautaire. Ces chercheurs montrent également que le déficit catalan est nettement supérieur à celui d'autres régions riches d'Europe : celui de la Bavière n'est que de 3,5 %, (et pourtant, les inégalités territoriales sont plus importantes en Allemagne qu'en Espagne), celui de la région d'Île-de-France de 4,4 %.

cale. La croissance du nombre d'emplois salariés privés (UNEDIC), sur la même période 1980-1996, n'est que de 435 000, ce qui signifie que le seul secteur public local a créé pratiquement autant d'emplois salariés que les entreprises industrielles et commerciales dans la période (les « firmes » qui, pour les auteurs, font et défont les territoires).

De 1982 à 1999, le nombre total d'emplois passe de 21,6 à 22,8 millions, soit une croissance de 1,2 million d'emplois. Le rapprochement de ces chiffres avec les données avancées plus haut suggère donc que, en gros, les deux tiers de la création nette d'emplois du pays, depuis vingt ans, a été le fait du secteur public... avec des effets sur les territoires qui n'ont évidemment que peu de raisons de ressembler à ceux que produit la compétition mondialisée des secteurs marchands.

De 1980 à 1999, le nombre de femmes actives occupées progresse de 8,6 à 10,3 millions, quand le nombre d'actifs occupés masculins s'infléchit de 13 à 12,7 millions. En bref, quand le groupe des femmes actives occupées augmente de 1,7 million, celui des hommes se réduit de 300 000 unités. Ce changement majeur signifie que la création nette d'emplois n'est, depuis vingt ans, que le seul fait des femmes, et pour l'essentiel dans le secteur public ! La redistribution, au profit des clas-

## Les budgets publics distribuent des revenus sur le territoire indépendamment de leurs performances économiques.

La classe politique catalane, y compris les indépendantistes, n'a jamais mis en cause le principe d'une redistribution interterritoriale. Elle demande en revanche une réduction du déficit catalan et plus de transparence dans le système de transferts. Le ministre espagnol de l'Économie et des Finances, Pedro Solbes, s'est publiquement opposé à cette dernière demande, jugeant qu'elle aboutirait à de nouvelles confrontations (*El País*, 20 novembre 2007). Or, ce principe d'opacité est perçu comme une marque d'arbitraire de la part de l'État central. Dans un État plurinational comme l'Espagne, ces désaccords peuvent rapidement attiser les passions nationalistes.

### UN PROJET CONTROVERSÉ

La position catalane n'est donc pas d'« en finir » avec la solidarité nationale ; plutôt, elle cherche à clarifier les règles qui doivent régir cette solidarité. Le projet de réforme du Statut d'autonomie, approuvé par le Parlement catalan en 2005, mettait ainsi en avant les principes d'équité et d'efficacité : au nom de l'équité, il reconnaissait la contribution additionnelle versée par les Catalans pour financer les services publics des régions moins développées, mais refusait que ce transfert donne lieu à un système où la Catalogne finit avec moins de ressources publiques par habitant que les autres régions. Au nom de l'efficacité, il exigeait qu'une



ses moyennes et au détriment des couches les plus modestes, des revenus du travail entre les ménages – avec certains bi et d'autres mono-actifs – constitue à l'évidence, dans le registre des changements socio-démographiques, une explication au moins aussi importante de la montée des inégalités sociales et spatiales dans la société française que ne l'est la seule explication par la « mondialisation ».

## À force de déplorer le « retrait de l'État », un grand nombre de critiques ont fini par y croire.

Le nombre de nouveaux retraités, entre 1982 et 1999, est 2,3 fois celui des nouveaux actifs occupés (+ 3,23 millions, contre 1,44). Les retraités représentaient 34 % des actifs occupés en 1982, 46 % en 1999. On a, là encore, un mécanisme puissant contribuant à une répartition du revenu entre les territoires différente – pour ne pas dire inverse –

de celle qui ne sanctionnerait que les « productivités marginales du travail » des territoires.

Tous ces mécanismes sociétaux, et d'autres encore, sont à l'œuvre depuis plus de vingt ans dans les pays industriels, à des degrés divers, et posent la question du développement économique, social et territorial dans des termes plus complexes que ceux exposés dans le « manuel » tel qu'on l'enseigne à l'université.

Avec des dépenses de l'ordre de 53 % du PIB, les budgets publics distribuent des revenus sur le territoire indépendamment de leurs perfor-

partie des ressources fiscales soient gérées directement par le gouvernement catalan.

Ce projet a été durement critiqué, notamment par les représentants des autres CA (indépendamment de la couleur politique des partis au pouvoir) et par des personnalités des deux principaux partis nationaux, le Parti socialiste et le Parti populaire. Les critiques lui reprochaient d'être trop détaillé et rétorquaient que, puisque cet enjeu concernait toutes les CA, la Catalogne avait tort de prendre une initiative unilatérale.

Comme il fallait s'y attendre, le projet a été revu à la baisse par le Parlement national. Sans accorder à la Catalogne l'autonomie fiscale, le nouveau sta-

tut reconnaît cependant la valeur des critères d'équité et d'efficacité, et stipule que la distribution interterritoriale ne peut avoir pour résultat l'appauvrissement relatif de la Catalogne, autrement dit que sa position par rapport à d'autres communautés ne peut être inférieure après les transferts qu'avant.

Le projet prend également en compte des variables supplémentaires, comme la démographie ou la part des immigrés et des exclus, dans le calcul de la contribution catalane. Enfin et surtout, il précise que l'investissement de l'État central en Catalogne doit être équivalent à la part du PIB catalan dans le PIB national.



mances économiques. Il n'est donc pas étonnant que, dans toutes les régions françaises, la somme des salaires publics et des prestations sociales, notamment de retraites, excède le montant des salaires privés distribués par les entreprises. À cela s'ajoute le fait qu'une partie de plus en plus importante du revenu gagné ici est dépensée là. Les Parisiens, par exemple, gagnent beaucoup d'argent à Paris, mais, selon l'INSEE, passent près de deux mois par an – à consommer – à plus de 100 kilomètres de Paris, pour l'essentiel au titre de leurs loisirs... Plus généralement, les dépenses de tourisme en France, Français et étrangers compris, ont atteint environ 108 milliards d'euros en 2005, ce qui représente de l'ordre de 12 % de la consommation finale des ménages français (953 milliards d'euros).

Tous ces flux de revenus irriguent les territoires indépendamment de leurs performances productives et produisent localement de puissants effets de multiplication sur l'emploi tourné vers les ménages, d'où les gains remarquables d'emploi, de revenu et de cohésion (réinsertion dans l'emploi des actifs les plus vulnérables dans les services aux ménages et réduction de la pauvreté) dans des territoires qui ne sont pourtant pas les plus productifs et qui sont généralement les plus résidentiels.

Finalement, dans une société extrêmement régulée et socialisée comme l'est la France, mais aussi comme le sont la plupart des autres

**Ce qui est bon pour la firme  
ne l'est plus forcément pour  
le territoire, et vice versa.**

Bien que moins ambitieux que sa version initiale, le nouveau statut catalan semble avoir inspiré d'autres communautés à fort sentiment régional. C'est le cas de l'Andalousie, par exemple, qui a introduit dans son statut un article stipulant que l'investissement public dont elle profite doit être proportionnel à sa part qu'elle occupe dans la population espagnole. Et la Communauté valencienne et les Baléares ont suivi le pas.

Ces nouveaux statuts régulent, en se fondant certes sur des critères différents, la façon dont l'État central doit affecter ses investissements. C'est un changement historique car jusqu'à alors, il n'y a pas eu en Espagne un débat sérieux sur les critè-

res qui doivent régir la solidarité interterritoriale. Il faut s'en féliciter, car le manque de transparence, le fait que l'information ne soit pas accessible, risque d'augmenter le sentiment de désaffection à l'égard de l'État central. C'est un pas dans le bon sens, vers un accord sur les « règles du jeu » en matière fiscale. Au-delà de l'efficacité dans l'usage des fonds publics, il en va de la démocratie même.

**TRADUIT DE L'ESPAGNOL PAR GUILLAUME FOURMONT**



pays industriels, dans un contexte de réduction du temps de la vie consacré au travail et d'explosion de celui consacré à la consommation, il n'est pas étonnant que l'on assiste à cette dissociation entre la géographie de l'efficacité productive et celle du revenu et du développement social. Dans une économie nationale plus que jamais tournée vers l'offre compétitive, ce sont pourtant les mécanismes keynésiens de la demande qui apparaissent aujourd'hui comme les grands aménageurs du territoire ! Le revenu et la dépense locaux sont aujourd'hui les moteurs principaux du développement territorial, ou, dit autrement, le revenu des ménages n'est plus un *output* d'un modèle de développement productif local mais plutôt, et de façon croissante, un *input* qui va déterminer la dynamique de développement local.

# LA JUSTICE INTERNATIONALE FACE AUX SITUATIONS LOCALES

109

---

➔ Introduction 110

---

**JUSTICE MONDIALE, TRIBUNAUX LOCAUX**  
**ENTRETIEN AVEC MICHAEL TH. JOHNSON** 111

---

➔ Zagreb se braque contre le tribunal de La Haye 112

➔ Écouter la demande de justice 115

➔ Quand la justice entrave la paix 118

➔ La justice pénale internationale en 2007 2008 126

Du Traité de Versailles à la Cour pénale internationale

# 2008

## POUR UNE JUSTICE INTERNATIONALE PLUS PROCHE DES RÉALITÉS LOCALES

L'état se resserre autour des despotes, constatait en octobre dernier le magazine britannique *The Economist*. Tous les mois, la presse nous annonce la capture de tel ou tel responsable politique ou militaire, soupçonné de crimes contre l'humanité et contre qui a été lancé un mandat d'arrêt international. Ces arrestations donnent lieu à des extraditions vers la Cour pénale internationale à La Haye ou l'un des tribunaux spéciaux mis en place dans les pays concernés, tel que le Tribunal pénal international pour le Rwanda. Tout porte ainsi à croire que la justice internationale mettra bientôt fin à l'impunité. Pourtant, plusieurs articles publiés dans ce dossier donnent à voir la méfiance des populations locales à l'égard des tribunaux internationaux. Et les juges eux-mêmes doutent de plus en plus de leur contribution à la réconciliation et au retour à la stabilité. Ce changement de ton, assez net par rapport à l'enthousiasme des années 1990, s'explique par l'accumulation d'expériences souvent peu encourageantes. Car le rôle des juges internationaux, qui doivent intervenir rapidement dans des sociétés qu'ils ne connaissent pas, est souvent périlleux. Leur intervention est ponctuelle et leurs compétences limitées ; souvent, la population locale y voit le bras judiciaire des puissances étrangères. D'après Michael Th. Johnson, interviewé ci-après, leur rôle doit donc être redéfini : pour contribuer à la stabilité d'un pays ravagé par le conflit, ils doivent participer activement à la reconstruction de l'appareil judiciaire local, pour le rendre capable d'administrer lui-même les procès. D'où l'idée des « tribunaux mixtes », où siègent à la fois les juges nationaux et internationaux, qui a fait ses preuves en Bosnie-Herzégovine.

# JUSTICE MONDIALE, TRIBUNNAUX LOCAUX

La Cour pénale internationale fait naître de grands espoirs dans le monde entier. Pourtant, les résultats s'avèrent pour la plupart décevants et les populations locales se montrent souvent critiques, tout comme les experts internationaux. Au lieu de mener des interventions ponctuelles et très coûteuses, la CPI doit s'engager à réformer le pouvoir judiciaire local, afin qu'il devienne capable de juger les crimes lui-même.

ENTRETIEN AVEC MICHAEL TH. JOHNSON



**Michael Th. Johnson vient de quitter son poste au United States Institute of Peace.** Depuis 2004, il était greffier de la chambre chargée des crimes de guerre à la Cour de Bosnie-Herzégovine : il avait créé la première cour nationale ayant compétence pour traiter des crimes transmis par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie. De 2001 à 2004, il fut chef de la division des poursuites du TPIY et procureur en chef adjoint du Tribunal pénal international pour le Rwanda. Il dirige l'Institute for Justice Sector Development aux États-Unis et aux Pays-Bas. Il est actuellement installé à Kaboul, pour réformer le système afghan de justice pénale.

*Comparé aux années 1990, l'idéal d'un système universel de justice pénale semble avoir perdu un peu de son élan initial. Les critiques se multiplient et, dans les relations internationales, on constate un retour à la Realpolitik. Êtes-vous inquiet pour l'avenir de la Cour pénale internationale ?*

**Michael Johnson :** Si j'en juge d'après son influence sur l'évolution des systèmes judiciaires nationaux, je n'ai aucune inquiétude. Cependant, dans l'arène internationale, le vieux conflit persiste entre souveraineté et justice, entre diplomatie et État de droit. Ce conflit est au cœur de l'histoire occidentale, depuis l'époque féodale jusqu'à nos jours. Quand les États démocratiques se sont mis à proliférer après la chute de l'Union soviétique, à mesure que les déclarations internationales se multipliaient tandis que les abus se perpétuaient, les gens ont commencé à croire un peu partout que le discours des droits de l'homme pouvait réellement s'appli-

quer à eux. Hélas, leur attente a été cruellement déçue. En vérité, il faudra des décennies, voire des siècles, pour mettre au point un système permettant d'instaurer l'État de droit à l'échelle planétaire. Cela étant dit, nous avançons dans la bonne direction.

Au début des années 1990, la communauté internationale n'était pas encore prête à choisir entre justice et souveraineté. Ni les Nations unies ni la communauté diplomatique ne disposaient des compétences ou des outils nécessaires pour affronter le premier principe de l'État de droit, le « devoir de protéger ». Ils étaient encore moins prêts à instaurer et à soutenir des institutions judiciaires transparentes et indépendantes pour interpréter et faire appliquer les « règles » d'un système juridique international contre la volonté d'un gouvernement souverain.

Pourtant, rappelez-vous que la Cour pénale internationale<sup>1</sup> (CPI) est la première cour permanente autorisée à juger des conduites nationales de portée internationale. Il n'est donc pas étonnant qu'après son démarrage, elle se heurte à la question de sa mission et de sa valeur pour le monde. L'un de ses prédécesseurs, le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie<sup>2</sup> (TPIY), apparaît comme un modèle quant aux enseignements à retenir en matière de justice au niveau international. Au départ, le rôle du TPIY avait été défini de façon très large. En novembre 1995, après la signature des accords de Dayton, Antonio Casses, alors président du Tribunal, avait déclaré : « La justice est un élément indispensable du processus de réconciliation nationale. Elle est essentielle au

1 Établie par le Statut de Rome, adopté par les Nations unies en 1998. Le Statut de Rome est un traité international, qui n'engage que les États (105 à ce jour) ayant formellement consenti à respecter ses clauses.

2 Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie fut établi par une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies en 1993.

## Zagreb se braque contre le tribunal de La Haye

**La presse croate tire à boulets rouges contre le Tribunal pénal international depuis que ce dernier a prononcé des peines jugées « trop clémentes » contre trois anciens officiers yougoslaves impliqués dans la tuerie de l'hôpital de Vukovar en 1991.**

|| KIKA CUROVIC | SOURCE *COURRIER INTERNATIONAL* DU 2 OCTOBRE 2007

Les sentences prononcées, jeudi 27 septembre, par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) à l'encontre de trois ex-officiers de l'armée yougoslave, accusés du massacre de civils croates à Vukovar, en novembre 1991, ont suscité une immense émotion en Croatie.

« Ce jugement est le plus grand scandale depuis la création de cette institution », écrit *Jutarnji List*.

« Après l'acquittement de Miroslav Radic qui a directement participé à la prise de Vukovar et les sentences très clémentes prononcées contre l'ex-général Mile Mrksic (vingt ans de prison) et le major Veselin Slijivancanin (cinq ans de prison), le TPIY a perdu toute crédibilité, et pas seulement en Croatie. »

Pour l'ensemble de la presse croate, les preuves de la responsabilité des trois militaires ne man-



rétablissement de relations harmonieuses et pacifiques entre les hommes et les femmes qui ont dû vivre sous le règne de la terreur. Elle interrompt le cycle de la violence, de la haine et prévient la vengeance illégale. Ainsi la paix et la justice vont-elles de pair. » Vaste programme...

Après plus de dix ans de fonctionnement (au cours desquels ont été jugés des suspects issus de tous les groupes ethniques et de toutes les régions de l'ex-Yougoslavie), le procureur du Tribunal en était arrivé à une conception, hélas, bien différente. Le 11 octobre 2006, s'exprimant devant les procureurs des cinq tribunaux internationaux réunis à La Haye, le procureur du TPIY, Carla Del Ponte déclara à propos des Balkans : « Je n'ai vu aucun signe de réconciliation nationale ! ... Mais ce n'est pas notre but, même si nous espérons y contribuer. »

Que s'est-il passé pendant ces dix ans ? Il n'est pas surprenant que ceux qui se consacrent à juger les crimes les plus abominables puissent être déçus par l'effet limité de leur action en matière de réconciliation dans les zones de conflit. Ce n'est pas surprenant, puisque contribuer à « la paix et la réconciliation » dans les zones de conflit fait explicitement partie de leur mission financée par la communauté internationale. Il faut même s'attendre à constater la même déception chez d'autres.

## Dans l'arène internationale, le vieux conflit persiste entre souveraineté et justice, entre diplomatie et État de droit.

quaient pourtant pas. Les journaux de Zagreb rappellent que la « troïka de Vukovar », pour laquelle les procureurs avaient demandé la prison à vie lors des réquisitoires, avait pris le contrôle de la ville et y avait séjourné au moment où au moins 250 Croates étaient sortis par la force de l'hôpital de Vukovar et exécutés par les hommes armés serbes à la ferme d'Ovcara.

« Le verdict scandaleux témoigne surtout de l'effondrement du TPIY, une institution dont le devoir était de déterminer le degré de culpabilité des uns et des autres dans les guerres en ex-Yougoslavie, poursuit *Jutarnji List*. Mais les conflits récents entre le procureur Carla Del Ponte et certains de ses anciens col-

laborateurs, tout comme la polémique sur la non-arrestation de Radovan Karadzic, ont montré que le TPIY était devenu une institution politique qui s'empêtrait de plus en plus dans ses contradictions et compromettrait sa raison d'être.

« Le TPIY n'est plus un symbole de la justice internationale, mais le résultat d'une tentative infructueuse de la communauté internationale de résoudre certains aspects politiques de la décomposition de l'ex-Yougoslavie », conclut *Jutarnji List*. Dans d'autres articles, ce journal n'épargne pas non plus Carla Del Ponte, en l'accusant d'avoir fait dans ce dossier « trois erreurs fondamentales ». La première, c'est d'avoir retenu contre Mrksic,



Sans soutien plus large, ces experts et leurs institutions juridiques ne peuvent à eux seuls contribuer à la restauration de l'État de droit, condition indispensable à la réconciliation après un conflit. C'est à peu près ce qui s'est passé pour le TPIY et en Bosnie-Herzégovine. Le soutien attendu n'est jamais venu. La communauté internationale ne s'est pas mobilisée en faveur de l'extradition des accusés, ce qui a considérablement handicapé le travail de tous les tribunaux. Les services de renseignement se sont montrés très réticents à livrer les informations dont ils disposaient, ce qui a nui à la progression des enquêtes. On pensait que les Tribunaux pour le Rwanda et la Yougoslavie seraient éphémères, d'où une pression dont ceux-ci se seraient bien passés : ils devaient « produire des résultats » vite, avant même que les crimes commis aient pu faire l'objet d'une analyse pleine et entière. Comme à Nuremberg, le monde envisageait une mission à court terme, et non un processus global visant à juger l'intégralité des crimes commis. La communauté internationale doit comprendre que ce processus global est nécessaire, avec l'engagement à long terme qu'il suppose.

Tant que sa mission n'aura pas été reformulée et étendue, la CPI continuera à décevoir. L'impossibilité d'obtenir l'extradition d'accusés au Soudan constitue un défi considérable pour la crédibilité de la CPI. Le conflit entre les négociations de paix et la juridiction de la CPI en Ouganda souligne la nécessité d'une compatibilité entre les mandats internationaux et les obligations juridiques nationales. La confusion qui

Radic et Sljivancanin, l'accusation de crime contre l'humanité. Or les juges ont constaté que dans l'hôpital de Vukovar se cachaient effectivement des combattants croates, ce qui discrédite immédiatement l'accusation. La deuxième erreur est d'avoir échoué à remonter la chaîne de commandement pour le crime d'Ovcara. Pendant un an et demi, le tribunal n'a pas été capable de démontrer qui a pris la décision de ne pas amener les blessés de l'hôpital de Vukovar à Mitrovica, ce qu'on a fait avec les autres prisonniers, et qui a décidé de les livrer à la défense territoriale serbe. Enfin, les procureurs n'ont pas réussi à prouver l'implication des hommes politiques, ce qui aurait

éclairci mieux la responsabilisation de chacun. Parmi les accusés des crimes commis après la chute de Vukovar figurent aussi Jovica Stanisic et Frenki Simatovic, les anciens chefs du service de sécurité de Milosevic, dont le procès va commencer bientôt, ainsi que le chef des radicaux, Vojislav Seselj, dont le procès vient de commencer, et Goran Hadzic, toujours en fuite, qui était à l'époque le chef du gouvernement des séparatistes serbes en Slavonie. « S'ils avaient été jugés avec la troïka de Vukovar, on aurait plus facilement élucidé ce qui s'était réellement passé à Ovcara et les peines auraient été sans doute plus exemplaires », estime *Jutarnji List*.



règne au Congo montre qu'une intervention majeure de la communauté internationale s'impose pour donner un sens à l'action de la CPI dans cette partie du monde. La situation au Congo est également compliquée par les tensions entre les objectifs diplomatiques au Rwanda, en Ouganda et d'autres pays, et le désir de justice face aux atrocités perpétrées par toutes les parties en présence dans le cadre de ce conflit prolongé.

### *Comment expliquer ces difficultés ?*

**M.J. :** Le problème tient à la définition même de la mission de la CPI. Si nous voulons réagir aux génocides et, un jour, les empêcher, nous devons d'abord comprendre la dynamique et le contexte dans lequel ces crimes abominables sont commis. Il faut bien voir qu'ils se traduisent ordinairement par la destruction quasi totale de la confiance du public envers les principales institutions gouvernant une société civilisée. Ces institutions politiques, juridiques, éducatives et religieuses forment la base sur laquelle s'appuie une société pour trouver l'ordre et la stabilité. Pour retrouver la stabilité après l'anarchie provoquée par ces crimes, il faut restaurer la confiance en ces institutions locales. Ce processus de restauration, ou plutôt de stabilisation, consiste précisément à établir ou à rétablir « l'État de droit ». L'État de droit inclut à la fois la sécurité et le règlement juste et équitable des désaccords au sein de la société civile.

## Écouter la demande de justice

**L'histoire de la commission Vérité et Réconciliation continue d'inspirer les populations des pays touchés par le conflit.**



**RICHARD PÉTRIS** est directeur de l'École de la Paix à Grenoble. L'École de la Paix est une association loi 1901 qui fait de l'éducation le vecteur privilégié de la construction de la paix.

Abidjan, Côte-d'Ivoire, février 2008 : un film sur les travaux de la commission Vérité et Réconciliation en Afrique du Sud vient d'être projeté à des représentants de la société civile dans le cadre d'un séminaire sur la sortie de conflit. L'émotion

est palpable, les yeux sont rougis, les mots viennent avec peine. Manifestement, l'expérience sud-africaine renvoie les Ivoiriens à une réalité brûlante : dans un pays longtemps considéré comme prospère et disposant des moyens de son développement, les réflexes identitaires, bien que niés, ont repris le dessus depuis quelques années et conduit à des exactions. Certains reconnaissent que ce qui vient de leur être montré n'est pas « si loin » et qu'il faudra « assumer une situation semblable ».



Les atrocités systématiques ne peuvent être perpétrées que par des organisations, des institutions et/ou des agences gouvernementales œuvrant de concert avec le processus politique. La responsabilité criminelle des dirigeants n'est pas aussi évidente que dans le cas de crimes individuels. Elle n'est pas évidente non plus pour leurs victimes

## Tant que sa mission n'aura pas été reformulée, la CPI continuera à décevoir.

directes ou pour le reste du monde qui observe le déroulement d'un conflit armé. Les crimes individuels sont faciles à repérer pour un correspondant de guerre, qui peut photographier les charniers, bien plus que les intrigues politiques menées loin des combats qui ont en fait rendu possibles ces violences. L'existence d'un camp de concentration peut rapidement être dénoncée, alors que reste dans l'ombre toute l'infrastructure politique à laquelle ce camp doit ses ressources matérielles, logistiques et politiques.

Pour juger les crimes commis par les gardes de ces camps, il suffit d'une caméra qui enregistre la déposition des victimes survivantes. Pour juger des dirigeants politiques, il faut procéder à une enquête bien plus élaborée, qui peut inclure l'écoute de milliers d'heures de communications interceptées, l'analyse de transactions financières internationales complexes, la traduction de rapports émanant de diverses agences de renseignement étrangères, l'interrogatoire d'informateurs haut placés qui parlent souvent sous le sceau du secret, et la reconstitution

D'autres soulignent « le courage, voire l'intelligence politique des Sud-Africains ». Plusieurs observent que si « au fond, rien n'a été résolu, la méthode possède au moins la vertu du symbolique ». Et la question est posée : « Entre une commission Vérité et Réconciliation et un Tribunal pénal international, qu'est-ce qui est le plus efficace ? » Nous touchons bien à l'articulation entre l'exigence de justice, sous toutes ses formes, qui s'exprime à l'occasion d'un processus de paix et la nécessité du compromis pour que cette paix avance.

S'il est emblématique, le cas de l'Afrique du Sud est loin d'être unique. En Amérique latine, en Afrique, en Asie comme en Europe, c'est surtout avec

l'ère nouvelle ouverte par la chute du mur de Berlin et la fin de la guerre froide que se sont multipliés, lors des sorties de conflit et pour y contribuer, les appels à la vérité comme le passage obligé pour parvenir à un règlement, voire pour réparer le traumatisme produit par les exactions et qui interdit d'imaginer une paix véritable.

Comment ne pas comprendre ce mouvement, ces demandes pour la mise en place de « commissions », d'instances destinées à faire la lumière sur des événements, sur des pratiques ou sur une politique, lorsqu'on a pu rencontrer les témoins de massacres perpétrés par ces « escadrons de la mort » qui, du Salvador à l'Argentine, ont accompagné des



détaillée des structures de commandement parallèles existant dans les organisations politiques, militaires et paramilitaires.

Face à ces deux niveaux de conduite criminelle, les principes juridiques en jeu sont théoriquement les mêmes. En revanche, la collecte de preuves n'est pas aussi simple dans les deux cas. Lorsqu'on juge les dirigeants d'institutions corrompues (la « tête de la bête », en somme), il est très difficile de rassembler des pièces témoignant de leurs intentions et de leur comportement criminels. Tout d'abord, il faut prouver que le « corps de la bête » (les intermédiaires et le bas de la hiérarchie) a bien commis de manière systématique des crimes dont la « tête » peut être tenue pour responsable. Un exemple montre combien il est difficile de prouver la responsabilité des dirigeants politiques dans les cas de génocides et de crimes contre l'humanité : l'issue récente du procès intenté à la Serbie par la Bosnie devant la Cour internationale de justice (CIJ)<sup>3</sup>. Malgré les atrocités commises en Bosnie au début des années 1990, la CIJ n'a pu trouver assez de preuves pour établir que l'agressivité du gouvernement serbe en était responsable. Et ce, malgré la conviction très répandue parmi la population que le régime de Slobodan Milosevic avait étroitement collaboré avec les forces politiques et militaires des Serbes bosniaques pendant et après la guerre. Bien après les accords de Dayton qui mirent fin au conflit, Ratko Mladic, le général serbe bosniaque coupable du génocide, a continué à toucher sa solde d'officier de l'Armée populaire yougoslave. (suite p. 122)

3 | Instituée en juin 1945 par la Charte des Nations unies, la Cour internationale de justice est le principal organe judiciaire de l'ONU.

guerres civiles et servi des dictatures pour liquider des opposants ? Lorsqu'en dépit de l'affirmation « Plus jamais ça ! », ont succédé aux génocides cambodgien et rwandais, dont on a recueilli des rescapés, de nouveaux crimes de masse, telle l'élimination de tous les hommes de Srebrenica dans les Balkans et les centaines de milliers, voire les millions d'habitants de la région des Grands Lacs en Afrique et de la République démocratique du Congo abandonnés à leur sort. Ne fallait-il pas, sans réserves, se féliciter que, franchissant un autre pas, des juridictions spécialisées aient été créées pour rendre la justice et contribuer à la solution de tant de conflits ?

Car une mutation très profonde de la question du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales est effectivement engagée dans un système international qui commence à échapper à son fondement traditionnel : le principe de l'égalité souveraine des États. C'est ce que nous a montré le Tribunal pénal international sur l'ex-Yougoslavie dont les réalisations ne sont pas insignifiantes – comme le notait déjà, à l'aube de ce XXI<sup>e</sup> siècle, Pierre Hazan<sup>1</sup>.

1 | *La justice face à la guerre. De Nuremberg à La Haye*, Stock 2000.



## Quand la justice entrave la paix

**En Ouganda, au nom de la paix, des victimes demandent à la CPI de ne pas intervenir, pour le moment, dans la plus vieille guerre d'Afrique. Leur revendication contrecarre-t-elle les principes du droit international ? En apparence seulement.**

**SANDRINE TOLOTTI** | SOURCE **ALTERNATIVES INTERNATIONALES** N°35 DE JUIN 2007



La Haye, mars 2005. La cité hollandaise accueille une rencontre insolite : au terme d'un voyage de 6 500 kilomètres depuis le Nord de l'Ouganda, une délégation de leaders religieux acholis vient s'expliquer avec Luis Moreno Ocampo, le procureur de la Cour pénale internationale. « Restez en dehors de tout ça », lui disent-ils.

Tout ça ? La plus vieille guerre civile africaine. Voilà plus de vingt ans déjà que s'affrontent, dans ce Nord de l'Ouganda où vit la population Acholi, les troupes du gouvernement de Yoweri Museveni et une rébellion à prétention mystique, la Lord Resistance Army (LRA) de Joseph Kony. La LRA aurait kidnappé entre 20 000 et 30 000 enfants pour en faire des soldats, des porteurs ou des esclaves sexuels ; beaucoup ont été obligés de massacrer des membres de leur propre famille ; d'innombrables victimes ont été mutilées, nez, lèvres ou oreilles arrachées... Saisi en 2003 par le président Museveni, qui y voyait un moyen de pression sur les rebelles, Luis Moreno Ocampo n'a eu aucune peine à considérer qu'il s'agissait là de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité relevant de sa juridiction, et à inculper les principaux dirigeants de la rébellion quelques mois plus tard.

Mais depuis 2004, un processus de paix est péniblement en cours ; et l'état-major de la LRA exige l'impunité en échange de son adieu aux armes. En

ce mois de mars 2005, ce sont donc deux formes de révérence envers la souffrance humaine qui ferraillent dans un building impersonnel de La Haye. L'une, celle de la Cour et de la communauté juridique mondiale, se fait d'abord un devoir de rendre justice. L'autre, celle des leaders acholis et de la plupart des diplomates, se fait d'abord un devoir de rétablir la paix. L'Ouganda n'a pas l'apanage de cet antagonisme. Au Soudan, de nombreux observateurs soulignent aussi les risques de déstabilisation liés à la récente inculpation par la CPI de hauts responsables impliqués dans les massacres du Darfour, est à leurs yeux la cause du refus acéré de Khartoum d'autoriser le déploiement de casques bleus dans la région et pourrait bloquer toute velléité de négociation.

Mais la question ougandaise est autrement plus troublante. Car ici, ce ne sont ni des régimes criminels ni des diplomates froids qui contestent les vertus de la justice pénale internationale, mais les victimes. Selon l'une des enquêtes les plus complètes réalisées auprès des déplacés<sup>1</sup>, moins de 1 % des personnes interrogées font de la justice leur priorité ; 53 % à 80 % approuvent le principe de l'amnistie. Cette vérité n'ébranle pas seulement les magistrats de La Haye. Elle fait vaciller une espérance née après la guerre froide. Quand l'« ordre fondé sur les principes du droit », promis par le juge Jackson à Nuremberg, semblait s'édifier à la faveur des nouvelles exigences morales de l'opinion publique. Et que la création des tribunaux

spéciaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda symbolisait la fin de l'impunité pour les pires criminels. Mais où se nichent en Ouganda les exigences morales ? Du côté de la paix ou du côté de la justice, puisqu'on les dit incompatibles ? Ce dilemme est trompeur. Ainsi formulé, il n'envisage d'alternative qu'entre deux conceptions puristes de la politique, dont aucune n'a prise sur un réel en demi-teintes. Les railleurs de la justice internationale se réclament d'un absolutisme de la souveraineté, opposant au sans-frontiérisme judiciaire ce principe de réalité : en l'absence d'État mondial, la prétention à juger au-dessus des nations les crimes commis en leur sein relève à la fois de l'impérialisme et de l'illusion dangereuse : l'existence du tribunal de La Haye n'a pas empêché le massacre de Srebrenica. De ce point de vue, la paix est la valeur fondamentale, aussi injuste soit-elle. Un raisonnement presque parfait, qui oublie simplement un peu vite que le crime contre l'humanité révèle précisément l'effondrement de la relation politique qui fondait la sacro-sainte souveraineté.

Mais comment reconstruire cette relation sans justice, rétorquent les partisans d'un espace judiciaire mondial ? Qui pensent, en héritiers d'Hegel, que « le châtement prend toujours la forme de la vengeance dans un état de la société où n'existent encore ni juges ni lois ». Et qu'il faut « que justice soit faite, sinon le monde périra ». De là à conclure qu'il vaut mieux une justice sans paix à une paix sans justice, il n'y a qu'un pas. Les partisans purs

et durs de la justice internationale se réclament ainsi d'un absolutisme du droit, principe fondateur à leurs yeux de tout ordre politique. À l'unisson des théories de John Rawls. Pour le philosophe américain, un ordre est stable pour autant que sa justification morale est acceptable par tous car compatible avec l'ensemble des conceptions du Bien présentes dans la société. En d'autres termes, pour autant qu'il est juste. A contrario, un ordre fondé sur un simple *modus vivendi* ne survit que si la plupart des acteurs y trouvent leur intérêt. Il est, par définition, fragile.

Mais la réalité n'est pas plus clémente pour cet absolutisme-là. Car dans la réalité, sauf victoire militaire, la paix se négocie entre belligérants. Et s'accomplit quand se serrent des mains ensanglantées. L'ancien guérillero salvadorien, Joachin Villalobos, en témoigne à propos du processus de paix dans son pays : « Il importait de dépasser l'invocation abstraite du droit pour mettre sur pied un accord viable. En voulant humilier l'armée ou en refusant de satisfaire les besoins fondamentaux des maquisards, on aurait ouvert une crise qui aurait ramené vers le passé toutes les énergies. Or il importait surtout de dissoudre les anciennes polices, d'en former une nouvelle, d'adopter les réformes constitutionnelles sur les systèmes électoral et judiciaire, de changer le commandement de l'armée et d'en réduire les effectifs, de reconverter la guérilla en parti politique.<sup>2</sup> » L'amnistie est souvent au rendez-vous de ces indispensables marchandages.



Comme le Salvador, le Mozambique et la Namibie ont accordé au sortir des conflits l'impunité aux criminels. Au Cambodge, d'anciens Khmers rouges sont devenus membres du gouvernement. Or, le chaos n'est pas toujours au rendez-vous de ces compromis douteux. Le Mozambique est aujourd'hui l'un des États africains les plus stables et les plus prometteurs.

Le postulat des partisans purs et durs de la justice internationale — la justice est toujours la condition de la paix — est démenti par les faits. « Cette vision pénale du monde cache une grande quête d'innocence, s'alarme le juriste Antoine Garapon. Elle relève d'un refus de se confronter à la complexité des rapports historiques. [...] On peut parler de fondamentalisme juridique lorsque le procès trouve en lui-même sa propre finalité, lorsque la satisfaction de juger le monde prime le souci de le transformer.<sup>3</sup> » Il n'y a alors plus bien loin de la maxime d'Hegel à celle de Ferdinand I<sup>er</sup> d'Espagne : « Que justice soit faite, le monde dût-il périr »... Car cette prétention des juristes à fournir la principale clé de la paix mutile l'idéal judiciaire lui-même.

En se rêvant autosuffisante, la justice internationale se condamne à regarder chaque jour le spectacle de ses propres failles. Et elles sont structurelles : la procédure pénale porte un regard en noir et blanc — opposant coupables et innocents, victimes et bourreaux, condamnés et acquittés... — sur des situations d'une complexité infinie ; où l'on peut être innocent le jour, coupable la nuit ; voire être victime et bourreau en même temps. Contraint de ne juger qu'un nombre réduit de commanditaires, le procès supranational peine à rendre justice de l'infinité des souffrances particulières. Comme l'expliquait cette

habitante de Mostar à la politologue Béatrice Pouligny : « Ce n'est pas Milosevic qui m'a violée, mais un homme que je vois chaque matin devant ma fenêtre. Tant qu'il en sera ainsi, il ne pourra y avoir de paix. » En ex-Yougoslavie comme au Rwanda, les tribunaux internationaux se sont révélés incapables de donner satisfaction aux survivants et de contribuer à la pacification des sociétés.

Ce bilan contraint l'universalisme juridique à plus de modestie. Il est urgent de reconnaître la justice internationale comme une composante de l'action politique et non son dépassement. Alors, il redevient possible de discuter le moment et les modalités de la justice. Et s'estompe alors le satané dilemme. Car « ce qui est universel, rappelle Antoine Garapon, c'est la fonction reconstructive, et non la loi ou le procès ». Il ne s'agit pas de réparer ce qui est irréparable. Mais d'aider à se reconstruire les identités personnelles et politiques des êtres. La justice, lieu de la reconnaissance du crime, est au cœur du processus. C'est cette reconstruction qui est la condition d'une paix durable. C'est elle qui permet d'éviter le cycle destructeur de la vengeance.

La logique de la peine n'y est pas centrale. Elle n'a même de sens qu'associée à d'autres formes de justice. Des procès supranationaux sont nécessaires, pour les plus hauts responsables, quand la souveraineté s'est effondrée et que le crime de masse est un crime d'État. Mais en se souvenant que c'est d'abord au sein de chaque nation que la justice doit faire son chemin. Est-ce un hasard si le procès de Francfort (où des Allemands jugèrent les gardiens du camp d'Auschwitz, en 1963), a eu beaucoup plus d'écho dans le pays que celui de Nuremberg ? « Le temps, en instaurant une distance entre l'État qui

doit juger et l'État accusé, a rendu ces jugements non seulement possibles mais plus profitables à l'opinion publique à laquelle ils s'adressent, que les verdicts rendus par les tribunaux internationaux, rappelle Antoine Garapon. L'essentiel est d'instaurer un écart dans l'espace et dans le temps pour permettre à la souveraineté de se ressaisir. »

En attendant, d'autres formes de justice peuvent « permettre que le présent soit vivable et que le futur puisse être imaginé », comme le dit joliment Béatrice Pouligny. Les commissions Vérité et Réconciliation ont à cet égard un rôle central à jouer. Elles permettent non seulement à de nombreuses victimes de raconter leur histoire mais aussi aux criminels d'exprimer des remords. L'amnistie n'est alors pas l'amnésie. Elles ne sont pas pour autant la panacée. La célèbre commission sud-africaine a débouché sur une immense frustration des victimes, notamment faute d'indemnisation. Les mécanismes traditionnels peuvent aussi être essentiels à la reconstruction du lien social. C'est le cœur du propos des leaders acholis, en Ouganda. En mettant en scène la réconciliation du clan de la victime et du clan du bourreau, ces systèmes judiciaires locaux peuvent contribuer à réparer la relation humaine violée. Mais ils ont, eux aussi, leurs limites. Comment mettre en œuvre ces procédures quand Joseph Kony persiste à dire qu'il n'a jamais touché un cheveu de son peuple ?

À l'évidence, il n'est de justice reconstructive possible, face aux crimes de masse, que composite et sur mesure. Les Acholis ne disent pas autre chose, qui ne contestent ni la légitimité de la CPI – leurs leaders sont en conversation permanente avec elle –, ni même le besoin de châtement ; mais qui s'opposent au timing de la Cour – trop tôt – et à son éventuelle

primauté. À leurs yeux, il ne peut s'agir que d'une institution d'appoint. Un leader culturel exprime bien une opinion assez répandue : « Les mécanismes acholis doivent être autorisés à se déployer d'abord, pour que la paix advienne. Si ensuite un plaignant veut traîner Kony en justice, une action en ce sens devra être entreprise.<sup>4</sup> »

Ainsi ramené à sa fonction reconstructive essentielle, et à plus d'humilité, l'universalisme juridique n'est pas piégé par le dilemme entre justice et paix. Tout est affaire de méthode et de temps. Même si le Conseil de sécurité décidait, dans le cas de l'Ouganda, de suspendre les poursuites dans l'intérêt de la paix<sup>5</sup>, il n'est pas sûr que Joseph Kony coule longtemps des jours tranquilles. Il fallut, certes, vingt ans à l'Argentine, au Chili, au Guatemala pour commencer d'annuler les lois d'amnistie adoptées au sortir de la dictature. Mais le chemin entre l'impunité et le cachot fut beaucoup plus court pour Charles Taylor : en 2003, le Nigeria accordait au président déchu un asile doré pour pouvoir rétablir la paix au Liberia. En 2007, l'homme attend au fond d'une geôle son procès pour les crimes commis en Sierra Leone. À La Haye, une petite ville hollandaise où s'invente au quotidien une justice universelle possible. D'un pas forcément funambule.

1 | *Forgotten Voices : A Population-Based Survey on Attitudes about Peace and Justice in Northern Uganda*, International Center for Transitional Justice, 2005.

2 | « Ni vainqueurs, ni vaincus : la paix au Salvador », *Critique Internationale* n° 5, automne 1999.

3 | *Des crimes qu'on ne peut ni punir ni pardonner*, Odile Jacob, 2002.

4 | *Peace first, justice later. Refugee Law Project, Working paper n° 17*, juillet 2005.

5 | Conformément à l'article 16 du statut de la CPI.



Poursuivre « ceux qui sont le plus responsables des atrocités » est un processus complexe, long et coûteux. Il exige des compétences techniques très spécialisées, des ressources logistiques à chaque étape du processus pénal. Il nécessite également une volonté politique internationale de livrer à la justice de puissants éléments criminels. C'est pour ce genre de cas que furent créés et que doivent être maintenus les « tribunaux internationaux ». Les institutions judiciaires internationales comme le TPIY et la CPI sont donc spécialement conçues pour décapiter la bête institutionnelle en proposant une réponse adaptée aux dirigeants de l'entreprise criminelle capable d'organiser et d'exécuter des crimes systématiques sur une grande échelle. Mais ces institutions internationales n'ont pas été conçues pour traiter le « corps » de la bête, et c'est là tout le problème.

Si l'on veut restaurer la confiance envers les institutions locales fondamentales dans une société post-conflit, il faut néanmoins poursuivre la masse des complices et des criminels mineurs. Qui doit s'en charger, et comment ? Cette obligation repose essentiellement sur les épaules de l'État. Mais comme pour les dirigeants, celui-ci n'est souvent pas prêt à agir sans assistance substantielle. Cette assistance doit venir de la communauté internationale qui se doit de faire respecter les droits de l'homme et l'État de droit sur l'ensemble de la planète. Comme lors des procès intentés aux dirigeants, la communauté internationale doit offrir un mécanisme judiciaire approprié si le système

## Rwanda, la mauvaise réputation du tribunal

**Compétent pour juger les responsables du génocide — mais pas les éventuelles complicités de puissances étrangères —, le Tribunal est confronté à l'hostilité du pouvoir à Kigali. Qui craint sa propre mise en cause.**

|| ANDRÉ-MICHEL ESSOUNGOU | SOURCE *ALTERNATIVES INTERNATIONALES* N°35 DE JUIN 2007



Conseil de sécurité, 8 novembre 1994. Quatre mois après le génocide rwandais, les Nations unies décident de créer le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR). Cette naissance est placée sous le signe du paradoxe. Après avoir demandé l'aide de la communauté internationale afin

de juger les responsables des massacres, le nouveau pouvoir rwandais se prononce contre la création du TPIR. Le ton est donné.

### DES ATTENTES DÉÇUES

Plus de dix ans après, force est de constater que le bras de fer entre le pouvoir de Kigali, toujours aux mains des anciens rebelles du Front patriotique

national ne veut pas ou ne peut pas le faire sans intervention extérieure. Cette « incapacité » résulte souvent de ces mêmes influences qui furent responsables du conflit en question. Souvent, les criminels mineurs continuent à occuper des positions élevées. La population qu'on espère réconcilier est parfaitement consciente de la présence et de la culpabilité de ces fantassins du génocide. Les dirigeants ont été convoqués à La Haye par la CPI, mais cela ne change rien à la dynamique existante.

Le premier pas accompli dans le sens d'une solution fut la création des Tribunaux ad hoc et des Cours spéciales, si imparfaits et inefficaces que ceux-ci aient été. Le second pas fut la création d'un tri-

bunal permanent, la CPI. Le troisième pas doit être la reconstruction de solides institutions judiciaires nationales, capables et désireuses de poursuivre les criminels dans les pays mêmes où leurs crimes ont été perpétrés. Jointe à l'action des tribunaux internationaux, la multitude de projets concernant le secteur judiciaire des pays en transition reflète un progrès en matière de responsabilité et de justice. Pourtant, la véritable source d'espoir est la CPI et sa capacité à tirer les leçons des Tribunaux ad hoc. Et la plus importante de ces leçons est que la CPI doit servir de catalyseur pour coordonner l'action de la justice au niveau international comme au niveau national.

## La CPI doit servir de catalyseur pour coordonner l'action au niveau national.

rwandais (FPR), et le tribunal d'Arusha, n'a jamais cessé. Car le TPIR est censé juger non seulement les responsables du génocide, mais aussi « toute personne qui se serait rendue coupable de violations graves du droit international humanitaire », au cours de la seule année 1994. Ainsi encadrée, l'institution onusienne est compétente pour les crimes commis par l'ancienne rébellion, mais pas pour juger de la possible complicité de puissances étrangères - à commencer par la France - avec le régime génocidaire. D'emblée, la création du TPIR est donc perçue à Kigali comme une menace qu'il faut contenir. Et il s'y emploiera.

Après Richard Goldstone et Louise Arbour,

Carla Del Ponte - troisième procureur du TPIR - subira les foudres rwandaises pour avoir enquêté sur les crimes du FPR. Elle sera mise à l'écart sans gloire en 2003. Le gouvernement de Kigali n'avait pas hésité, quelques mois plus tôt, à suspendre sa coopération avec le tribunal, empêchant des témoins de la défense emprisonnés au Rwanda pour leur participation supposée au génocide de quitter le pays pour témoigner à Arusha. Depuis, pressée par le Conseil de sécurité de mettre fin à ses travaux fin 2010, la juridiction internationale semble s'être résolue à juger les seuls responsables du génocide.

Dans ces conditions, le TPIR a mauvaise répu-



*Nous en arrivons à la notion de complémentarité : selon vous, la CPI doit apporter son soutien au secteur judiciaire national des pays où elle intervient. Qu'entendez-vous par complémentarité ?*

**M.J. :** Les chercheurs, les juristes et les diplomates utilisent cette notion pour décrire la relation entre la juridiction de la CPI et le droit d'un État souverain à gouverner son propre système judiciaire. En ce sens, la complémentarité est un mécanisme qui limite l'autorité et la discrétion de la CPI : elle ne peut intervenir si l'État réagit par lui-même de façon adéquate. Si l'État ne peut pas ou ne veut pas réagir, la CPI peut intervenir, mais même en ce cas, seulement de façon limitée. Comme je viens de le dire, sa mission est d'enquêter et de poursuivre seulement un nombre très limité d'individus, ceux qui sont responsables de crimes tels que le génocide, l'agression, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre. C'est une action ponctuelle, « chirurgicale », pour faire respecter le droit humanitaire international.

Comme d'autres, dont William Burke-White<sup>4</sup>, je propose d'étendre le principe de complémentarité et de l'appliquer à deux niveaux. D'abord, il faut déterminer si la CPI doit intervenir, en fonction des capacités et de la volonté du système national ; ensuite, lorsque la CPI intervient, elle doit travailler en étroite collaboration avec la communauté internationale et avec les systèmes nationaux, et s'attacher explicitement à restaurer la

4 | Assistant Professor à la Pennsylvania Law School, États-Unis. Ses recherches portent sur la notion de complémentarité et les tribunaux mixtes.

tation au Rwanda. L'accusation d'inefficacité proférée par les autorités est reprise par beaucoup. Il est vrai que le tribunal n'a jugé jusqu'à présent qu'une trentaine de personnes. De nombreux Rwandais reprochent aussi à cette institution qui coûtera à terme environ un milliard de dollars de n'avoir prévu aucune réparation pour les victimes.

Malgré les campagnes d'information organisées au Rwanda, le TPIR reste aux yeux de la population une justice étrangère, siégeant au loin et qui lui paraît bien plus soucieuse de donner satisfaction à une communauté internationale travaillée par la mauvaise conscience de n'avoir

rien fait qu'à répondre aux préoccupations de la population rwandaise.

#### **JUSTICE TRADITIONNELLE**

Pour de nombreux habitants, les *gacacas*, ce mécanisme traditionnel réinventé en 2001 pour désengorger un appareil judiciaire débordé par le nombre de prévenus (plus de 120 000 « petites mains » du génocide emprisonnées en 2000) présentent de nombreux avantages. Dans le cadre de ces juridictions enracinées dans le passé précolonial, c'est en quelque sorte tout le village ou le quartier qui prend part au processus judiciaire. Des hommes et femmes intègres (ou réputés



capacité des institutions judiciaires nationales afin que leur action complète celle de la CPI. Ainsi, il est possible d'offrir une réponse globale aux crimes commis à tous les niveaux dans un pays. Tel qu'il est aujourd'hui appliqué, le principe de complémentarité s'arrête lorsqu'il faut déterminer si la CPI doit intervenir. Mais le passage à l'étape suivante est essentiel si nous voulons véritablement protéger les droits de l'homme et mettre un terme à l'impunité. Actuellement, les tribunaux internationaux reçoivent des fonds considérables pour poursuivre les dirigeants criminels, mais la communauté internationale n'apporte aucun soutien réel en faveur d'une restauration des systèmes judiciaires nationaux pour juger les violations flagrantes du droit humanitaire international. Si elle se maintient, cette disparité ne pourra qu'aggraver le sentiment d'impunité, au lieu de le faire disparaître.

La complémentarité, telle que je la vois, est donc étroitement liée à ce qu'on appelle en Europe subsidiarité. La subsidiarité exige que les principales décisions de gouvernance soient prises au niveau le plus bas possible, au plus près des intéressés. Associée à la définition courante de la complémentarité, la subsidiarité imposerait aux juges, face à de graves violations des droits de l'homme, de s'engager en faveur d'une stratégie large, planétaire, à plusieurs niveaux, afin d'aboutir à une restauration du

**Après le conflit, les  
« fantassins du génocide »  
continuent souvent à occuper  
des positions élevées.**

tels), assurent les fonctions de juges, entre l'accusé et le plaignant. Les débats se déroulent devant les autres membres de la communauté. Si l'accusé reconnaît les faits qui lui sont reprochés, il exprime son remords et demande pardon à la victime. Une peine est alors prononcée. Suit un processus de réintégration du coupable à la vie communautaire.

#### **LA JUSTICE ET LA POLITIQUE**

Si les *gacacas* rendent possible le nécessaire échange autour du drame de 1994, ils ne sont pas pour autant au-dessus de tout soupçon. Amnesty International souligne ainsi dans un récent rapport

que les victimes des crimes du FPR s'estiment oubliées par cette forme de justice, placée de l'avis des observateurs sous la tutelle du pouvoir de Kigali. Seul a droit de cité le génocide des Tutsis. Et une partie de l'opinion rwandaise a le sentiment que les *gacacas* relèvent d'une « justice de vainqueurs ». En outre, des Rwandais des deux principales communautés ont parfois confié leur peur de témoigner devant cette justice rendue en public, au village. Et des témoins ont payé de leur vie le fait d'avoir témoigné devant les *gacacas*.

Au Rwanda, la justice internationale comme la justice locale sont pareillement entravées par le poids du pouvoir politique sur le processus judiciaire.



# La justice pénale internationale en 2007-2008

janvier  
2007

**La CPI se saisit du dossier de Thomas Lubanga Dyilo, soupçonné d'avoir enrôlé des enfants de moins de 15 ans dans les hostilités en République démocratique du Congo.**

février  
2007

**La Cour internationale de justice conclut à la non responsabilité de l'État serbe dans le massacre de Srebrenica en Bosnie-Herzégovine. La Cour confirme qu'un génocide a bien eu lieu à Srebrenica en juillet 1995 mais exonère l'Etat serbe de sa responsabilité.**

avril  
2007

**Le Tribunal pénal international pour le Rwanda émet un rapport favorable sur les préparations de la justice rwandaise en vue d'un transfert des dossiers des crimes contre l'humanité vers le système national.**

mai  
2007

**La CPI lance des mandats d'arrêt contre deux responsables soudanais pour crimes de guerre au Darfour.**

**Le procureur de la CPI, Luis Moreno-Ocampo ouvre une enquête en République centrafricaine sur les exactions commises entre 2002 et 2003.**

**L'ONU crée le Tribunal spécial pour le Liban pour juger les assassins de l'ex-Premier ministre libanais Rafic Hariri.**

juin  
2007

**L'ouverture du procès de Charles Taylor, ex-président libérien, accusé d'être l'un des instigateurs des guerres civiles qui ont fait environ 400 000 morts en Sierra Leone et au Liberia.**

juillet  
2007

**L'ouverture du procès à Phnom Penh des responsables du génocide cambodgien.**

## Le traité de Versailles à la Cour pénale internationale

1919

**Le traité de Versailles** prévoit la mise en accusation de l'empereur allemand Guillaume II pour « offense suprême contre la morale internationale et l'autorité sacrée des traités ».

1920

**Le traité de Sèvres** prévoit l'extradition par la Turquie des responsables du génocide arménien.

**La Société des nations** examine la possibilité d'élaborer le statut d'une cour permanente de justice internationale. Le projet n'est pas retenu.

1945

**Institution du Tribunal militaire international de Nuremberg.**

1946

**Institution du Tribunal international pour l'Extrême-Orient à Tokyo.**

1948

**« La Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide »** de l'ONU définit le génocide et mentionne une cour criminelle à créer.

1949

**Signature des quatre Conventions de Genève** sur le droit humanitaire, établissant un régime de protection des droits des non combattants.

1968

**Les Nations unies** déclare l'imprescriptibilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité.



**Она была совершенна в своей прекрасной потичности. Я понял, буду работать с ней, как только ее увижу.**

**août 2007**

**Le Rwanda abolit la peine capitale** dans l'espoir de faciliter l'extradition des personnes soupçonnées de crimes contre l'humanité et réclamées par la justice rwandaise.

**octobre 2007**

**La cour pénale monténégrine ouvre l'enquête** contre six anciens réservistes de l'armée yougoslave, soupçonnés d'avoir participé aux crimes de guerre dans le camp de Morinj.

**novembre 2007**

**Les groupes de défense des droits de l'homme demandent aux autorités britanniques d'ouvrir une enquête** contre Karuna Amman, l'ancien commandeur spécial des tigres tamouls. Arrêté à Londres le 2 novembre 2007, Amman a été condamné à neuf mois d'emprisonnement pour fraude ; l'instruction concernant les crimes de guerre est en cours.

**janvier 2008**

**Reprise du procès contre Charles Taylor**

元旦除夕大歡  
31/12/2003 直落淡  
抽獎 668€ / 10  
龍蝦炒碎  
肉魚翅湯

**„ОНА Б В С ПСИ ЧТ**

**過**

**會**

**mars 2008**

**Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie** ouvre le procès contre Ante Gotovina, l'ancien commandant opérationnel des forces croates.

**1984**

**Convention des Nations unies contre la torture** et autres peines ou traitements cruels inhumains ou dégradants.

**1989**

**L'ONU étudie** à nouveau la question de l'institution d'une juridiction pénale internationale.

**1993**

**Institution du Tribunal pénal international** pour l'ex-Yougoslavie (TPIY)

**1994**

**Institution du Tribunal pénal international** pour le Rwanda (TPIR).

**1996**

**Adoption par l'ONU** d'un Code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité.

**1998**

**Conférence de l'ONU à Rome** : signature de la Convention portant statut de la Cour pénale internationale.

**Le Tribunal pénal international pour le Rwanda** prononce la première condamnation pour génocide depuis la définition de ce crime en 1948.

**1999**

**Mise en accusation du président Milosevic** par le procureur du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie. Pour la première fois, un chef d'État en exercice est mis en accusation par une institution judiciaire établie à l'échelon international.

**2001**

**Promulgation au Cambodge** de la loi instaurant un tribunal spécial mixte.

**2002**

**Établissement d'un Tribunal spécial** pour la Sierra Leone (TSSL)

**Naissance de la Cour pénale internationale** : le Statut de Rome de 1998 est ratifié par dix nouveaux États ; le seuil des 60 ratifications, nécessaire à la mise en place de la CPI, est franchi.

**Entrée en fonctions de la Cour pénale internationale** conformément au Statut de Rome de 1998.

**2004**

**Inauguration à Freetown** du Tribunal pénal pour la Sierra Leone (TSSL), créé en 2002.

**L'ouverture de la première enquête de la CPI**, sur les crimes graves présumés commis sur le territoire de la République démocratique du Congo (RDC).

droit et à la réconciliation de la société détruite par ces violations, en se fiant avant tout aux systèmes judiciaires locaux. Mais ce n'est pas pour le moment la mission de la CPI, qui agit à court terme : elle arrive dans un pays, intente un procès aux principaux leaders, puis repart.

En résumé, si nous voulons instaurer une stabilité réelle et durable dans les pays déchirés par des conflits, nous devons élargir le mandat de la CPI et la communauté internationale doit aider activement les pays à rétablir leur propre capacité locale à imposer l'État de droit en général et le droit international en particulier. Cette assistance doit être concrète, substantielle et venir immédiatement après un conflit. Sinon, l'impact de la CPI en tant qu'institution de justice internationale est voué à rester dérisoire.

### *Mais comment mettre ces idées en pratique ?*

**M.J. :** En un sens, la stratégie de complémentarité que nous sommes plusieurs à proposer consiste d'abord à se concentrer sur la façon dont les ressources, financières et autres, sont allouées. Organiser les procès dans le pays même où les crimes ont été commis a de nombreux avantages : les preuves sont plus faciles à rassembler, les frais du procès sont considérablement réduits, les ressources sont préservées en vue de la reconstruction des capacités locales et la vérité est révélée directement aux intéressés. Le processus judiciaire local (régé par les critères internationaux) est transparent et accessible aux populations censées se réconcilier et reconstruire leur pays après le désastre d'un conflit armé. Les résultats de ces procédures locales pourraient s'intégrer aux travaux d'une commission Vérité et à d'autres sanctions mineures, d'où un plus fort potentiel de réconciliation et de restauration sociale durable. Ces institutions locales sont des atouts permanents pour le secteur judiciaire national. Investir dans les institutions judiciaires locales peut donc être une contribution à long terme pour rebâtir l'infrastructure de tout le pays.

Seule une réponse unifiée et globale, coordonnant la CPI et les systèmes judiciaires locaux réformés, pourra avoir un effet significatif. Hélas, c'est seulement depuis peu que l'on construit ce genre de passerelles avec les tribunaux nationaux. Si ces relations avaient été favorisées dès les premiers temps des Tribunaux ad hoc, des économies considérables auraient pu être réalisées car les enquêtes auraient pu être menées avec l'aide (ou en complément) des homologues nationaux. Par exemple, le TPIY et le TPIR<sup>5</sup> auraient pu échapper à la pression de donateurs internationaux soucieux de les voir « terminer » leur travail en un laps de temps ridiculement bref, s'ils avaient pu prouver qu'ils avaient bel et bien contribué à la réconciliation en partenariat avec les systèmes judiciaires nationaux re-

5 | Tribunal pénal international pour le Rwanda, établi par l'ONU en 1994.

constitués. En concentrant les ressources sur le cas d'authentiques « dirigeants », cela aurait permis de conserver leur capital politique et fiscal pendant une durée beaucoup plus longue que ne le permettent aujourd'hui les États qui financent l'opération.

Le rôle de catalyseur convient donc mieux à la CPI et aux autres tribunaux internationaux, qui peuvent favoriser les stratégies à long terme pour restaurer l'État de droit selon des critères internationaux. S'ils en sont incapables, on risque de compter sur eux pour combler les attentes de toutes les parties en présence. Comme l'a montré le cas du TPIY, c'est la recette de l'échec au sens le plus fondamental. Telle est la leçon que la CPI doit tirer de cette expérience.

**La complémentarité est étroitement liée à ce qu'on appelle en Europe subsidiarité.**

### *Existe-t-il des preuves empiriques en faveur de cette stratégie de la complémentarité ?*

**M.J. :** Revenons au cas de l'ex-Yougoslavie. Si l'on prend le TPIY comme exemple d'organe judiciaire supranational suprême, la Chambre pour les crimes de guerre de la Cour de Bosnie-Herzégovine, établie en 2005 comme institution judiciaire nationale, apparaît comme son complément. La guerre en Bosnie-Herzégovine s'est terminée en 1995. Avant l'instauration de la Chambre, la communauté internationale présente en Bosnie avait découragé toute initiative nationale visant à juger les crimes de guerre dans des tribunaux locaux. Cette attitude reflétait la crainte de procès à motivations politiques et d'obstacles à la mise en place des accords de Dayton. Cette crainte a été dissipée grâce à l'introduction d'experts internationaux (juristes, administrateurs) au sein de la Chambre pour les crimes de guerre pendant une période initiale de transition. Cette Chambre est la première en son genre : c'est un tribunal national qui fonctionne en vertu du droit national tout en respectant les critères d'équité internationaux, et dont l'action est égale à celle de la CPI pour les crimes les plus complexes. Sa réussite devrait offrir un modèle de complémentarité facile à exporter.

Même si elle a dû attendre dix ans, cette expérience est un excellent exemple de répartition des ressources entre les options nationales et internationales. Dans les budgets actuels, les trois cours du TPIY consomment chaque année plus de 135 millions de dollars, contre moins de 10 millions de dollars pour les six cours de la Cour de Bosnie-Herzégovine, à laquelle le TPIY transmet quantité de cas. Selon le TPIY lui-même, les deux tribunaux opèrent en vertu des mêmes normes

d'équité internationales. La Chambre pour les crimes de guerre fait partie intégrante du système judiciaire national de Bosnie-Herzégovine.

En examinant la relation unissant le TPIY au système judiciaire bosnien, on comprend pourquoi la complémentarité doit être redéfinie pour inclure la volonté de reconstruire le secteur judiciaire national. On découvre également les succès et les limites de la collaboration entre la

## Seule une réponse globale, liant la CPI aux systèmes judiciaires locaux, pourra avoir un effet significatif.

communauté internationale et les institutions judiciaires et politiques locales. Après les accords de Dayton, la CPI a attendu dix ans avant de créer une capacité nationale en Bosnie : la leçon est essentielle. Pendant cette décennie, bon nombre d'acteurs clés, coupables des crimes qui ont détruit la Bosnie-Herzégovine, sont

restés libres et ont pu participer à la reconstruction du pays. La fracture ethnique persistante et les divisions nationalistes encore existantes illustrent la gravité de cette erreur.

Avec la création de la Chambre pour les crimes de guerre, la population de Bosnie-Herzégovine dispose désormais d'un contexte plus adéquat pour juger de l'efficacité du TPIY. Dans les années à venir, l'action mutuellement complémentaire de ces deux institutions servira au mieux les intérêts de la justice telle que l'attendent les habitants du pays et les membres de la communauté internationale. Ensemble, elles constituent une leçon précieuse en matière de justice rendue à tous ceux qui sont en droit de l'exiger.

PROPOS RECUEILLIS PAR WOJTEK KALINOWSKI,  
TRADUITS DE L'ANGLAIS PAR LAURENT BURY

# LES SERVICES PUBLICS ET LA SOCIÉTÉ CIVILE



131

→ Introduction 132

---

**L' HISTOIRE D'UNE COOPÉRATIVE  
MÉDICALE CHINOISE 133**

---

→ Quand les ONG analysent la qualité de l'éducation scolaire 134

→ Évaluer les services publics, le rôle de la société civile 141

→ Un label pour rien. Comment l'État doit évaluer les associations 142

# 2008

## ÉTAT ET ASSOCIATIONS, UN PARTENARIAT FRAGILE

**A**u Nord comme au Sud, la société civile est appelée à s'investir de plus en plus dans le champ de l'action sociale, notamment dans la production et la coproduction des services sociaux que l'État n'assure pas, ou mal. Il s'agit de mener des actions de terrain très concrètes, mais aussi de s'impliquer dans la définition des politiques publiques : analyse des besoins, évaluation de la qualité des services, propositions de réforme... La frontière entre ces deux rôles est d'ailleurs poreuse : comme le montre l'exemple de la coopérative chinoise présenté ci-après par Yang Tuan, la mise en place d'un service local peut donner lieu à une évaluation des besoins de la population et de la qualité des services. Sur un autre terrain, Martin Péricard et Nguyen Van Phu montrent comment une ONG, dont le rôle premier est de construire des écoles et d'assurer leur fonctionnement, s'implique dans un débat public national portant sur les réformes du système scolaire dans son ensemble, pour proposer aux autorités de nouveaux indicateurs de la qualité de l'enseignement. Dans les deux cas, cette implication plus profonde dans les affaires publiques a été rendue possible grâce aux bonnes relations entre les représentants associatifs et les autorités ; pour coproduire et codéfinir, il faut instaurer une relation de confiance entre l'État et ses partenaires. Or ceci est loin d'être toujours le cas : Pierre Bauby nous rappelle que l'État français se méfie encore souvent d'une évaluation extérieure de ses actions, et Julien Adda ajoute que ce même État est tenté par son vieil instinct dirigiste lorsqu'il s'apprête à reformuler ses relations avec le monde associatif sans en informer les acteurs concernés.

# L'HISTOIRE D'UNE COOPÉRATIVE MÉDICALE CHINOISE

**Comment réformer le système de soins dans un pays où l'État n'assume pas ses responsabilités financières, notamment vis-à-vis de la population rurale ? La réponse apportée par le projet de Luochuan : créer une coopérative médicale autonome, financée et gérée par la population locale.**

YANG TUAN



**Yang Tuan est chercheur, vice-président du Centre de recherches sur les politiques sociales** de l'Académie chinoise des sciences sociales à Pékin. Ses travaux portent sur les politiques de sécurité sociale, le développement du secteur non lucratif et la gestion des communautés locales.

**C'**est un projet très original, mené depuis cinq ans par un groupe de chercheurs et la population locale du district de Luochuan, situé dans le Nord-Ouest de la Chine, qui est entré en 2007 dans sa phase décisive. Son objectif : la mise en place d'une coopérative médicale rurale, proposant aux villageois des soins et une assurance maladie. Son histoire remonte à 2002, lorsqu'un groupe de chercheurs de l'Académie des sciences sociales a proposé au gouvernement local de le lancer à titre expérimental, dans l'espoir d'y trouver des réponses nouvelles à la crise qui frappe la santé publique chinoise depuis des années. Selon les estimations des chercheurs, l'État chinois n'assume même pas la moitié des frais de fonctionnement des centres hospitaliers communaux ; à Luochuan, dont les finances sont pourtant meilleures qu'ailleurs, les fonds publics ne couvrent que 85 % des salaires du personnel médical, pas l'entretien du matériel, ni les frais d'hospitalisation laissés à la charge des malades. En ce qui concerne les soins préventifs, les centres médicaux publics n'offrent que les vaccins contre les épidémies pour les enfants et les contrôles de grossesse.

**L'État chinois n'assume même pas la moitié des frais de fonctionnement des centres communaux.**

Ayant reçu le feu vert et un financement spécifique des autorités centrales, le district a donc lancé, en 2003, le « Programme d'expérimentation de Luochuan », proposant à la population locale une assurance couvrant les frais d'hospitalisation et les soins médicaux, ainsi que des centres de santé locaux, focalisés sur la médecine préventive. La participation financière de l'État étant conditionnée par le cofinancement du projet par la population, il a été décidé qu'une somme annuelle de 10 yuans [environ 1 euro] serait versée par chaque particulier voulant faire partie du programme.

Six mois plus tard, 13 000 personnes s'étaient déjà inscrites. Ce franc succès a incité les organisateurs à formuler un projet de coopérative médicale rurale, qui combinerait la prévention et les traitements curatifs. Cependant, peu après son démarrage, le projet a perdu le soutien de l'État : en décembre 2003, faisant le constat de plusieurs dysfonctionnements – les maladies graves n'avaient pas été traitées en priorité comme prévu, les autorités locales avaient encaissé les cotisations sans fournir les services, etc. –, le gouvernement a décidé de suspendre son financement. Déterminés à poursuivre le projet, les chercheurs sont parvenus à trouver eux-mêmes les fonds nécessaires pour en financer la phase de démarrage, et à faire en sorte qu'à long terme il s'autofinance. Leur idée était de laisser les paysans décider eux-mêmes, une fois

## La mutualisation des coûts permet de réduire les frais de gestion.

### 134 I VIETNAM

## Quand les ONG analysent la qualité de l'éducation scolaire

Entre mars et octobre 2007, Aide et Action a mis en œuvre un projet de recherche portant sur la qualité de l'éducation au Vietnam.



Entretien avec **MARTIN PÉRICARD** et **NGUYEN VAN PHU**, Aide et Action.

Aide et Action est une association de solidarité qui apporte son soutien technique, logistique et financier à des initiatives locales. Créée en 1981, active aujourd'hui dans 20 pays, elle contribue à la scolarisation de plus de 5 millions d'enfants à travers le monde.



**Quelle est la mission d'Aide et Action au Vietnam, et comment le projet de recherche réalisé en 2007 s'inscrit-il dans cette mission ?**

**Martin Péricard et Nguyen Van Phu :** Aide et Action est présent au Vietnam depuis 2003. Notre objectif général est de renforcer le système d'éducation dans l'ensemble du pays. Notre projet de recherche, qui portait sur la qualité de l'éducation

qu'ils auraient testé les services médicaux proposés par la coopérative, s'ils voulaient ou non contribuer à son financement. Ainsi, en avril 2004, avec le soutien du ministère du Développement international britannique et de l'ONG *Amity foundation*, le projet démarra pour la deuxième fois.

Avec ces fonds, la coopérative a pu ouvrir six centres médicaux inter-villageois, logés dans les locaux des centres médicaux publics. Elle s'est également dotée de ses propres instances décisionnelles : une assemblée générale, où siègent les représentants de chacun des 34 villages du district, et une assemblée consultative, composée du maire de la ville, du directeur du service médical public et du président de la coopérative. Le président et les membres de l'assemblée générale, élus démocratiquement, sont chargés de contrôler la qualité des services. La coopérative a établi de bonnes relations avec la direction des centres médicaux publics, et leur coopération vise à établir un meilleur partage des rôles et à optimiser le service global offert à la population.

## UNE EXPÉRIENCE DÉMOCRATIQUE

Les statuts de la coopérative stipulent que, pour devenir membre, chaque paysan doit cotiser à hauteur de 10 yuans par an, le reste du financement venant de différents échelons de l'administration. Les cotisations donnent le droit à un crédit qui permet aux paysans de payer leurs visites

scolaire, est né du constat qu'il n'existait pas ou peu, dans la région de l'Asie du Sud-est, de données qualitatives en matière d'analyse de la qualité de l'enseignement. On dispose certes d'indicateurs quantitatifs ; or, de l'aveu propre des autorités éducatives au Vietnam, au Cambodge et au Laos, ces statistiques ne reflètent pas la réalité de la qualité de l'enseignement dans les salles de classe. Avant l'arrivée du nouveau ministre de l'Éducation et de la Formation, qui a lancé la campagne « Dire NON aux mensonges scolaires », les indicateurs statistiques ne manquaient pas, mais les rapports n'étaient pas fiables. Il s'agissait pour nous de combler cette lacune.

Pour ce faire, Aide et Action a proposé à l'Institut de recherche pour le développement (IRD) de s'associer à la mise en œuvre d'une étude qualitative, visant à étudier la vision de tous les acteurs concernés : les parents, les directeurs d'écoles, les enseignants, les élèves, les représentants de la communauté. Les enquêtes ont été menées dans deux districts ruraux et dans la ville de Nha Trang. Le projet s'est concentré sur trois écoles relevant d'une même carte scolaire (une maternelle, une primaire, et un collège), de manière à pouvoir observer les comportements d'évitement de la carte. Au cours de l'enquête ont été interrogés, en groupe ou individuellement, les acteurs publics au niveau



médicales, tandis que les fonds publics couvrent les frais liés à leur hospitalisation (les dépenses de fonctionnement mais non les médicaments, qui restent à la charge des malades). Cette mutualisation des risques et des coûts permet de réduire des frais de gestion et de contrôle de toute sorte : pour les soins qu'elle ne propose pas elle-même, la coopérative

procède à des achats groupés pour réduire la facture globale. Elle a ainsi conclu un contrat avec les centres médicaux publics en vertu duquel ces derniers fournissent des médicaments à prix coûtant, des traitements médicaux gratuits aux membres de

la coopérative, des assurances de santé préventive, des dossiers médicaux, des suivis de convalescence, etc. La coopérative s'est également appliquée à évaluer la qualité de tous ces services : chaque mois, des entretiens sont menés et des avis collectés, tandis que les 34 villages du district envoient régulièrement leurs représentants aux centres gérés par la coopérative, pour veiller à la qualité des services et résoudre des problèmes liés à leur fonctionnement.

Pendant la première année du projet, les coûts de la coopérative restèrent limités (7,53 yuans par cotisant, laissant ainsi des marges opérationnelles importantes) et la majorité des usagers s'affichaient très satisfaits des services qu'elle procurait, les opinions favorables allant jusqu'à 85 %, le score le plus élevé jamais réalisé dans un sondage portant

de la province, du district, et des écoles, mais aussi les enseignants, les élèves, les représentants de parents d'élèves, les parents d'enfants scolarisés dans ou hors de la carte scolaire, mais aussi d'enfants déscolarisés, et les membres de la communauté engagés dans la lutte contre l'abandon scolaire.

**Comment avez-vous été accueillis par les autorités, surtout les pouvoirs locaux ?**

**M. P. et N.V.P. :** Le Vietnam est un pays où la compréhension fine du système est primordiale. Les marges de manœuvre accordées par les autorités à une initiative de ce genre dépend surtout du savoir-faire de chacun. En plus, la question de la qua-

lité de l'éducation est d'une actualité brûlante au Vietnam : les journaux sont à l'affût de tout dysfonctionnement, et le Parlement est particulièrement attentif à tout ce qui concerne le système éducatif. Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que le projet ait été accueilli avec une certaine prudence, notamment au moment des négociations concernant le choix des terrains d'enquête.

Si ces obstacles ont pu être surmontés, c'est notamment parce que l'équipe locale d'Aide et Action est vietnamienne et possède une très bonne connaissance de la culture et des procédures administratives. Le fait que l'équipe de recherche soit franco-vietnamienne et qu'une des chercheuses

## La coopérative évalue régulièrement la qualité de ses services.



sur les services médicaux ruraux en Chine. Fait plus significatif encore, lorsqu'on demandait aux paysans s'ils souhaitaient que la coopérative recueille et fasse connaître leur avis, 89 % répondaient par l'affirmative, tandis que 86 % soutenaient le principe que les dirigeants de la coopérative soient élus démocratiquement.

### LUTTE POUR L'AUTONOMIE DE GESTION

Lorsque les paysans se sont rendu compte qu'ils pouvaient s'organiser eux-mêmes pour améliorer l'état de la santé publique, ils ont déclaré qu'ils voulaient financer la totalité des soins, plutôt que de reposer sur l'aide externe. Par conséquent, pendant la deuxième année du projet, la coopérative a opté pour un système d'autofinancement en relevant la cotisation annuelle de 10 à 20 yuans. Dans un premier temps, le taux de participation est resté élevé : 52 % des familles de la ville et 40 % de la population agricole reconduirent leurs adhésions en 2006. Cependant, au début de 2007, le projet coopératif en était à sa troisième année, le taux de participation a chuté jusqu'à atteindre 11 % ; visiblement, les paysans avaient perdu confiance, et un sentiment d'insatisfaction se manifestait.

**Au début de 2007, le taux de participation a chuté pour atteindre 11 % : les paysans avaient perdu confiance.**

de l'IRD parle le vietnamien et possède un réseau de connaissances sur place a été également un facteur déterminant. Tout ceci nous a permis de gagner progressivement la confiance des partenaires. Quant aux autorités locales, elles ont joué le jeu et nous ont permis d'interroger les personnes ciblées, même lorsque leur discours était susceptible de jeter une lumière défavorable sur le fonctionnement du système.

#### Quelles sont les principaux résultats de l'enquête ?

**M. P. et N.V.P. :** La recherche a permis de confirmer les différences qui existent dans l'appréciation de la qualité de l'éducation, en fonction à la fois de la

position des différents acteurs vis-à-vis du système éducatif, mais aussi de leur situation propre. Les situations, au regard de la qualité de l'éducation, sont très contrastées d'une zone à une autre, et dépendent de la façon dont les responsables aux différents échelons perçoivent leur rôle et interprètent les directives qui leur parviennent des niveaux supérieurs, mais aussi de l'environnement socio-économique et culturel local.

La recherche confirme également que le seul examen d'indicateurs quantitatifs, quel que soit le niveau auquel ils sont recueillis, n'est pas suffisant, en particulier si ces indicateurs servent de base à la fois à l'élaboration de la politique éducative et à



## Six mois plus tard, le nombre d'adhérents continue d'augmenter.

Ce résultat n'est pas tant lié à la hausse des frais de participation ; il reflète plus les difficultés dues à l'organisation d'une coopérative dans un cadre juridique qui ne le lui accorde pas une vraie autonomie de gestion. Tant sur le plan des objectifs, de la gestion du personnel, du contrôle des coûts que des normes de contrôle, une coopérative paysanne suit une logique différente de celle d'un service d'État. Pourtant, le personnel des centres qu'elle gère reste sous l'autorité des centres médicaux publics. D'où la difficulté de motiver le personnel médical, qui préfère souvent l'ancien système formellement public, mais avec des activités commerciales importantes. Parmi les 26 membres du personnel médical public qui participent au projet, 13 ont le statut de fonctionnaire d'État ; sur ces 13 personnes, seulement 8 se rendent effectivement au travail et seulement 3 sont habilitées à prescrire des médicaments, ce qui ne peut rester sans conséquence sur la performance des centres coopératifs. La direction des centres publics soutient la coopération mais ne peut pas licencier un fonctionnaire d'État et ne dispose d'aucun levier pour obliger son personnel à travailler dans les nouvelles unités, où les recettes sont fixes et où les malades ne payent pas pour chaque visite. Dans l'état actuel des choses, les directeurs des centres passent de plus en plus leur temps à surveiller ce que font leurs employés plutôt qu'à améliorer la qualité des soins.

l'évaluation des différentes unités du système éducatif. Elle a aussi montré que parler de qualité de l'éducation n'avait de sens que s'il s'agissait de qualité *pour tous*, en prenant en compte toutes les situations, y compris celles des groupes les plus défavorisés – même si, d'un point de vue statistique, ces groupes peuvent apparaître comme non représentatifs. Les marges de pauvreté et d'extrême pauvreté ont donc été étudiées, quel que soit leur poids statistique.

### Comment ces résultats ont-ils été accueillis ?

**M. P. et N.V.P. :** Le projet de recherche a été coordonné par l'IRD mais mené en commun avec plu-

sieurs instituts de recherche vietnamiens. Dès le début, nous avons opté pour une équipe mixte en termes de nationalité (française et vietnamienne), de profil scientifique (économie, sociologie, sciences de l'éducation) et d'appartenance institutionnelle. Tous les chercheurs ont participé à toutes les étapes du projet, pour assurer une meilleure cohérence entre la récolte des données et le travail d'analyse. Le processus a en outre associé étroitement les autorités éducatives locales, avec lesquelles de nombreux échanges ont eu lieu tout au long du projet, leur permettant de mieux nous exposer leurs difficultés, mais aussi de comprendre ce que nous pouvions leur apporter. Grâce à cette manière de travailler, ainsi qu'à



Les chercheurs avaient découvert ce problème très tôt, avant même le démarrage du projet, et avaient proposé au gouvernement local un programme de réforme plus complet, comprenant aussi une réforme des centres communaux. Leurs propositions sont restées sans écho et le resteraient probablement jusqu'à ce jour si, devant la dégradation continue du service public et les prix des services médicaux, la plupart des paysans du district n'avaient pas fini par refuser de se faire soigner dans les centres communaux : en 2007, la crise du service public était à son comble et le moment vint de lancer une réforme plus globale. Le groupe d'étude avait déjà consulté tous les acteurs concernés et, soutenu par le gouvernement local, a obtenu l'autorisation pour la coopérative d'embaucher et gérer elle-même son personnel. De même, avec le soutien du gouvernement local et du ministère de la Santé, il a établi un registre des structures médicales non lucratives dans la région. Le nouveau schéma affaiblit les structures existantes, devenues de fait commerciales, et cherche à renforcer les acteurs du secteur non lucratif. Le 1<sup>er</sup> août 2007, en signe de leur nouvelle autonomie de gestion, les centres de la coopérative ont accroché leurs enseignes en façade. Il s'est vite avéré que le nouveau système leur permet d'améliorer la qualité du service : six mois après la mise en place du nouveau modèle, le nombre d'adhérents continue d'augmenter.

## Le nouveau schéma renforce les acteurs du secteur non lucratif.

un partage des rôles entre les différents participants, la légitimité de l'expertise apportée par Aide et Action n'a jamais été mise en doute.

### Le projet vient d'être réalisé, mais que peut-on dire d'ores et déjà de son impact ?

**M. P. et N.V.P. :** Un vent de réforme souffle sur le pays, avec comme thème la qualité de l'enseignement, et nos interlocuteurs sont réceptifs à nos travaux. Ce qui montre que l'on peut, même dans un système éducatif où l'État est omniprésent, ou du moins prétend l'être, promouvoir des changements ou des orientations à partir du moment où celles-ci reflètent une réalité acceptable par le sys-

tème. Contrairement à ce qu'on affirme souvent, on peut faire du plaidoyer dans un pays comme le Vietnam. En l'occurrence, notre plaidoyer est technique et se fonde sur la réalité du terrain. Sa « neutralité » politique - nous n'avancions que des données et des résultats *from below*, et nous ne faisons pas de recommandations autres que celles qui trouvent l'appui dans les données collectées - lui permet d'être entendu.

PROPOS RECUEILLIS PAR WOJTEK KALINOWSKI.  
CET ENTRETIEN A ÉTÉ REVU PAR MARIE-FRANCE LANGE  
ET HENAFF NOLWEN, DE L'INSTITUT DE RECHERCHE  
POUR LE DÉVELOPPEMENT.



## UNE EXPÉRIENCE PROMETTEUSE

Qu'il s'agisse de la collecte des fonds ou de la gestion, l'expérience de Luochuan prouve que les paysans qui s'organisent font preuve d'un grand enthousiasme et qu'ils souhaitent s'impliquer dans la gestion des services dont ils sont les principaux bénéficiaires. Il suffit de les laisser s'organiser et exprimer leur volonté collective pour redonner espoir à la santé publique rurale.

Du point de vue des réformes de la santé publique en Chine, le projet de Luochuan, qui se fonde sur la mutualisation des coûts et une assurance collective locale, a le mérite d'établir une définition claire de ce qu'est une assurance santé : l'assuré paye une somme forfaitaire et bénéficie ensuite de soins gratuits. Le projet réduit aussi des dépenses de toute sorte liées aux remboursements et à la gestion. Toutefois, il montre en même temps que cette nouvelle forme d'organisation a besoin de temps pour obtenir des résultats tangibles, et surtout qu'elle doit s'appuyer sur un nouveau système

de gestion du personnel et d'autonomie financière.

Dans l'état actuel, les structures médicales existantes se focalisent sur la maximisation des profits plutôt que sur les problèmes des malades et la qualité des soins. Sans une transformation en profondeur, la seule réforme du mécanisme de financement ne parviendra pas à résoudre ce problème.

Si la coopérative de Luochuan affiche de bons résultats, son problème principal est le suivant : comment réconcilier la production des soins avec l'autonomie totale de la structure ? À cette question, l'année 2008 apportera peut-être un début de réponse, car le nouveau programme de réformes de la santé publique prévoit une réorganisation des structures de santé rurales. Cette réorganisation peut ouvrir une brèche dans le système actuel et encourager l'émergence d'autres coopératives.

**Comment réconcilier  
la production des soins  
avec l'autonomie totale  
de la structure ?**

# ÉVALUER LES SERVICES PUBLICS LE RÔLE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

**Loin d'être un handicap pour le fonctionnement des services publics, l'intervention de la société civile est un atout, une opportunité. Encore faut-il la susciter, l'encourager ou au moins ne pas la dissuader, comme c'est si souvent encore le cas, notamment en France.**

|| PIERRE BAUBY



**Docteur en sciences politiques, enseignant et chercheur** (IEP de Paris, université Paris 8), animateur de réseaux européens sur les services publics (CEEP, CELSIG, AITEC), auteur en particulier de *Reconstruire l'action publique*, Syros, 1998 ; *Le Service public*, Flammarion, 1997 ; *L'État-stratège*, Éditions ouvrières, 1991.

Les services publics sont définis, organisés et financés pour répondre à des besoins sociaux que les règles communes du marché et de la concurrence ne permettent pas de satisfaire : garantir le droit de chaque habitant d'accéder à des biens ou services fondamentaux (droit à l'éducation, à la santé, aux transports, aux communications, etc.) ; assurer la cohésion économique, sociale et territoriale, construire des solidarités ; créer les conditions d'un développement durable à la fois économique, social et environnemental ; enfin, prendre en compte le long terme et les intérêts des générations futures. Cette définition appelle aussitôt deux remarques. D'abord, leur organisation est évolutive dans le temps et l'espace ; les services publics ne sont pas définis une fois pour toutes, mais évoluent en fonction des besoins et des choix collectifs que fait chaque société. Ensuite, la seule finalité des services publics est de répondre aux besoins des utilisateurs, que ceux-ci soient les habitants et citoyens de chaque entité territoriale, les professionnels et toutes formes de regroupements collectifs.

**Les hommes politiques se considèrent encore souvent comme les seuls aptes à définir le « bien commun ».**

Ces deux caractéristiques amènent à considérer comme indispensable l'évaluation des services publics, de leurs performances, de leur efficacité et plus généralement de leur organisation, de leur fonctionnement réel, de leur management comme des personnels qui rendent ou prestent le service. Comment adapter les services aux besoins et à leurs évolutions si on ne mesure pas de manière continue les performances, si on n'organise pas l'expression des besoins ?

Pourtant, la mise en œuvre de processus d'évaluation des services publics demeure exceptionnelle, aussi bien en France que dans nombre de pays européens ou à l'échelle communautaire. Toute une série d'arguments sont mis en avant pour justifier ces inerties ou ces blocages :

- > les responsables politiques se considèrent souvent comme les seuls aptes à définir le « bien commun » et donc les services publics ; développer des procédures autonomes d'évaluation serait les suspecter de ne pas être capables d'assumer leurs responsabilités ;
- > les responsables des administrations ou des entreprises qui rendent ou prestent le service mettent en avant le fait qu'ils sont les seuls à maîtriser la complexité du service, les contraintes et possibilités qui existent ; ils soulignent fréquemment qu'ils ne peuvent être évalués que par leurs pairs ;
- > souvent aussi, les personnels des services administratifs ou des entreprises qui rendent le service estiment que les utilisateurs ou la société civile sont moins bien placés qu'eux pour mesurer le service rendu ;

## Un label pour rien Comment l'État doit évaluer les associations

**Le projet de label « gouvernance et gestion responsable des associations » suscite la polémique dans le milieu associatif français. Il s'agit moins d'améliorer la qualité d'évaluation que d'aligner le secteur associatif sur le modèle de la « gouvernance d'entreprise ».**



**JULIEN ADDA** est délégué général de la conférence permanente des coordinations associatives.

Le 13 décembre 2007, Roselyne Bachelot, ministre de la Santé, de la Jeunesse et des Sports, s'exprimant devant le Conseil national de la vie associative (CNVA<sup>1</sup>), a annoncé qu'elle veut « promouvoir

le label associatif, gage de transparence et de bonne gouvernance, afin de donner les meilleures garanties aux donateurs et de conforter leur confiance ». Quelques jours plus tard, l'Assemblée nationale a annoncé la mise en place d'une mission parlementaire sur ce thème : « Du fait de leur rôle croissant, expliquent les élus, les associations sont soumises à des exigences accrues de transparence et de gou-

> les uns et les autres mettent souvent en avant la complexité de l'évaluation des performances qui doit prendre en compte tout à la fois les prix et la qualité, l'accessibilité et la relation de service, l'ensemble des externalités, positives comme négatives.

### PRENDRE EN COMPTE LA COMPLEXITÉ DE L'ÉVALUATION

Du fait des missions qui leur sont imparties, les « services d'intérêt économique général » ne relèvent pas seulement du droit commun de la concurrence, mais des rapports conflictuels entre les règles de concurrence et les missions d'intérêt général dont ils sont chargés. Ces rapports conflictuels ne sont pas stables et figés, mais évolutifs dans le temps et l'espace. Ils tiennent notamment aux histoires, traditions, institutions et cultures nationales. Les modes de mise en œuvre des services d'intérêt économique général sont étroitement dépendants des sociétés dans lesquelles ils prennent place.

L'évaluation n'a de sens que rapportée aux objectifs et missions assignés, qui relèvent de trois sources de définition – le consommateur, le citoyen et la collectivité – et ont trois composantes – la garantie d'exercice des droits fondamentaux de la personne, la cohésion sociale et territoriale, la définition et la conduite de politiques publiques. L'évaluation est une fonction différente de la régulation, mais aussi un élément nécessaire de celle-ci. Toute régulation a intérêt à prendre appui

vernance, ce qu'illustre notamment l'affaire récente de l'Arche de Zoé.» C'est dans ce contexte qu'a été créée, le 16 janvier 2008, la « mission d'information sur la gouvernance et le financement des structures associatives » présidée par Pierre Morange.

Il semble ainsi qu'au nom de la bonne gouvernance, l'État français s'apprête à élaborer un nouveau label pour certifier les associations qui répondent aux normes de qualité exigées. Son intérêt pour le monde associatif est compréhensible : 1,1 million d'associations actives, 1,6 million de salariés, un budget de plus de 60 milliards d'euros, 15 millions de bénévoles. Avec un taux de croissance de 2,5 % par an, l'activité économique du secteur croît plus

vite que l'économie française dans son ensemble. Les pouvoirs publics ont accompagné cette évolution par une série de mesures visant à mieux encadrer et contrôler l'activité économique des associations. Car l'enjeu financier est de taille : depuis dix ans, l'État défiscalise de plus en plus les dons des particuliers qui vont aux associations d'utilité sociale. En 2005, ces dons ont atteint la somme de 2,5 milliards d'euros, et plus de 6 millions de foyers ont profité des réductions fiscales. Rien de plus naturel donc que, quelle que soit leur couleur politique, les gouvernements cherchent à s'assurer que les dons sont gérés de façon responsable.

Et pourtant, le thème de la « gouvernance des



sur des évaluations pertinentes et à en susciter. En même temps, l'évaluation doit permettre d'appréhender les dysfonctionnements, les différences en termes de qualité et/ou type de service d'un pays à l'autre et donc de mettre l'accent sur les nécessaires évolutions des missions comme du cadre réglementaire.

Quatre caractéristiques spécifiques aux services publics doivent être prises en compte dans l'évaluation. D'abord, ils font intervenir toute une série d'acteurs dont les intérêts et attentes sont différents et dans certains cas opposés et dont les rapports sont marqués par des asymétries d'informations et d'expertises. Ensuite, l'analyse des performances des services publics doit intégrer la diversité des territoires

## Aucune catégorie d'acteurs ne doit pouvoir s'arroger le monopole de l'évaluation.

dans lesquelles ils interviennent. Par ailleurs, la performance peut s'apprécier pour différentes échelles temporelles. À très court terme, quant à la satisfaction immédiate du service, sa qualité, l'efficacité de sa gestion, ou à moyen, long voire très long terme pour des effets plus diffus dans le temps. Enfin, les services publics ont souvent des effets structurants à long terme et génèrent de nombreuses externalités, positives ou négatives.

Dès lors, l'évaluation des performances apparaît à la fois indispensable et complexe. Elle doit aborder un grand nombre d'aspects, comme les prix et leurs évolutions, les questions d'accessibilité (physique, so-

associations » avait jusqu'ici été absent du discours officiel. Son introduction est très récente ; en mai 2007, donc six mois avant Roselyne Bachelot, la directrice générale de l'AFAQ-AFNOR Certification, une société privée spécialisée dans la certification, a présenté le nouveau « label de la gouvernance et de la gestion responsable des associations et fondations ». Pris au dépourvu, les responsables associatifs présents à l'occasion découvraient qu'il s'agissait d'une action soutenue par l'État, et dont le lancement avait déjà été annoncé aux experts comptables et autres professionnels du contrôle de gestion. Les seules à ne pas être au courant étaient les associations elles-mêmes.

### UN LABEL COMMERCIAL

Ce n'est donc pas l'État lui-même qui va certifier les associations. L'AFAQ-AFNOR Certification fait partie du groupe AFNOR, spécialisé dans la gestion des normes et des certificats de qualité et dont les services s'adressent en premier lieu aux entreprises. À n'en pas douter, seulement les plus grandes associations pourront s'offrir le luxe de se « mettre aux normes », peut-être dans l'espoir de tirer du nouveau label un avantage compétitif. Mais quelle sera la valeur réelle du label ? Compte tenu de la diversité des situations et des secteurs dans lesquels opèrent les associations, un certificat valable pour tous risque de renseigner bien peu sur

ciale, territoriale), la qualité de la fourniture, comme la sécurité, les relations avec les utilisateurs (clarté et transparence des contrats, réactivité aux demandes, traitement des plaintes, indemnisation), les enjeux de solidarités et de cohésion (territoriale, sociale, inter-générationnelle), l'emploi (direct, indirect, induit). De plus, ces éléments doivent être mis en relation entre eux, tels les liens entre prix et qualité.

## FAIRE PARTICIPER LA SOCIÉTÉ CIVILE

Comment définir, conduire et exploiter l'évaluation des performances des services publics ? D'abord, pour être pertinente et cohérente, l'évaluation doit faire intervenir l'ensemble des acteurs concernés, porteurs de leurs attentes et aspirations, de leurs intérêts, à commencer par ceux qui sont a priori exclus des processus d'évaluation, mais qui sont la raison d'être des services publics, les utilisateurs et donc la société civile. Toute entrave à l'expression-intervention d'une des catégories d'acteurs appauvrirait l'évaluation et lui enlèverait une part de sa légitimité. Aucune catégorie d'acteurs ne doit pouvoir s'arroger – en droit ou en fait – le monopole de l'évaluation. Il existe des risques de confiscation de l'évaluation par certains acteurs si la fonction d'évaluation relevait entièrement et uniquement d'eux. Il pourrait en être ainsi, par exemple, si l'évaluation était confiée uniquement aux instances chargées d'assurer la fonction de régulation, ou aux instances politico-

leur mode d'organisation. Plus grave encore, il risque à terme de se substituer aux évaluations réalisées par l'État.

Le label n'est qu'une première étape d'une stratégie commerciale plus large, ciblant les 50 000 plus grandes associations en France. L'AFAQ-AFNOR Certification collabore avec des organismes de conseil et d'audit qui, après avoir formé ses consultants, proposeront aux associations un service de « mise en conformité » dont le coût pourra s'élever à huit fois le coût de la certification proprement dite (en moyenne 25 000 euros sur une période de trois ans). Au total, une grande association qui voudrait certifier un site d'environ 100 personnes, et qui ne

peut pas mobiliser ses propres bénévoles pour assister les consultants externes, devrait supporter un coût d'environ 150 000 euros sur trois ans.

On retrouve chez les initiateurs du projet la rhétorique de la gouvernance d'entreprise appliquée telle quelle au monde associatif : il faut voir clair dans l'opacité de ces associations devenues de véritables entreprises associatives, nous dit-on en résumé. Ces « entreprises pas comme les autres » doivent donc se soumettre à une exigence de transparence et de contrôle maximum. Mais ne le font-elles pas déjà ?

Le mérite du modèle associatif français est d'avoir développé des mécanismes d'autorégulation. L'exem-



administratives qui définissent la réglementation, ou, au plan européen, à la seule Commission. L'évaluation doit prendre en compte la pluralité des informations et des expertises ; des dispositifs de « recours » doivent permettre de contester la manière dont une évaluation

## L'évaluation doit fournir les bases à un débat public et contribuer à l'existence d'une opinion publique.

est conduite et de générer une contre-expertise. La meilleure garantie de cette prise en compte de tous les acteurs est sans doute que des représentants de chaque catégorie d'acteurs fassent partie de la structure qui définit les orientations de l'évaluation et en assure le suivi. Cette instance doit avoir

des marges d'autonomie par rapport aux différents acteurs concernés et disposer de réels moyens d'expertise et d'investigation.

Les instances chargées de l'évaluation doivent exister au niveau où le service public est défini et organisé. En même temps, il faut définir au plan communautaire des modalités d'échanges, de confrontation, de comparaison, de coordination voire d'harmonisation, qui peuvent aussi être un appui pour les réalisations nationales. La dimension européenne est d'autant plus à prendre en considération que les marchés concernés sont de moins en moins nationaux et que les acteurs eux-mêmes sont de plus en plus transnationaux, au point que l'on peut parler d'« européateurs ».

ple le plus connu est le Comité de la charte du don en confiance, un organisme d'agrément et de contrôle des associations et fondations qui évalue les membres signataires. Le Comité de la charte conjugue une excellente connaissance du secteur avec une grande indépendance dans la façon dont elle assume sa mission. Contrairement à celle de l'AFAQ-AFNOR Certification, sa démarche est non lucrative.

Le principe de l'autorégulation connaît certes ses limites : on ne peut se passer des contrôles externes qui doivent en plus se cumuler. Mais ces contrôles existent déjà : les commissaires aux comptes, les bailleurs de fonds, la Cour des comptes, les corps d'inspection des ministères... L'arsenal juridique

français n'offre pas moins de 73 façons de contrôler l'activité d'une association.

### RENFORCER LES MÉCANISMES EXISTANTS

Les outils existent donc déjà et, jusqu'à preuve du contraire, rien ne permet d'affirmer que la façon dont les associations gèrent leurs fonds échappe au contrôle public. Et si l'on souhaite plus de contrôle, il suffit de poursuivre la logique de certification actuellement en vigueur, en renforçant par exemple le rôle du commissaire aux comptes ou en obligeant les associations à publier des résultats plus détaillés dans leur rapport annuel. On pourrait aussi revoir le système de contrôle dans son ensemble, qui mériterait



## UNE VOLONTÉ POLITIQUE FORTE

L'évaluation a plusieurs objectifs, mais son but principal est de fournir une information la plus objective possible sur le fonctionnement d'un secteur, à charge aux acteurs d'en tirer ensuite les conclusions qu'ils souhaitent par rapport aux objectifs qu'ils se fixent. En ce sens, l'évaluation doit fournir les bases à un débat public et contribuer à l'existence d'une opinion publique, en apportant l'information, qui en est une condition essentielle. Le caractère démocratique du débat dépendra de la capacité de tous les acteurs à y intervenir.

Les diverses autorités publiques y seront naturellement présentes. Elles avaient auparavant souvent le monopole de la parole légitime dans le débat ; elle continueront à y tenir une forte présence pour peu qu'elles assument leur rôle de définition des missions d'intérêt général et de régulation du secteur. Les opérateurs, ainsi que les grands clients industriels, ont également les ressources nécessaires pour tenir leur place dans le débat, et ils l'ont déjà tenue lors des discussions autour des directives et des lois de transposition. Le problème se pose essentiellement pour les consommateurs-citoyens. Ils sont rarement en situation de faire entendre leurs voix de manière efficace lorsqu'ils ne disposent pas d'une institution leur permettant d'avoir accès au débat.

La création de « conseils des consommateurs », dotés de leurs propres moyens d'expertise et de communication, pourrait contribuer à l'efficacité

d'être simplifié pour devenir plus efficace.

On retrouve également, dans la démarche du gouvernement, l'idée que le public doit bénéficier d'une meilleure garantie quant à l'organisation interne de l'association, à l'instar de la gouvernance d'entreprise. On oublie sur ce point une différence de taille entre une association et une entreprise : le fonctionnement d'une association régie par la loi de 1901 n'est pas stipulé par la loi, c'est l'association elle-même qui le précise dans ses statuts. Là encore, on peut se demander quelle sera la valeur d'un label unique pour évaluer le fonctionnement interne des associations.

Il faut donc rappeler la distinction entre contrôle et évaluation : c'est cette dernière qui est le véritable

enjeu de la « bonne gouvernance » des associations. Il est vrai que l'exercice d'évaluation s'avère souvent difficile, notamment dans les secteurs qui connaissent mal les systèmes institutionnalisés d'évaluation de l'action publique. Mais là encore, la réponse réside dans meilleur usage des outils existants. La CNVA a, par exemple, proposé de renforcer la capacité d'expertise des partenaires impliqués dans l'évaluation, tandis que certaines coordinations d'associations ont édité, en commun avec les pouvoirs publics, des normes sectorielles pour garantir l'utilité et l'efficacité sociale du projet associatif. Proposer des critères d'évaluation pertinents, partager des bonnes pratiques, les faire



de l'évaluation et permettre au consommateur-citoyen de tirer pleinement partie de celle-ci dans son jugement sur le mode d'organisation et de régulation des services d'intérêt économique général. La mise en place de « médiateurs » peut également contribuer à la prise en compte des aspirations des consommateurs.

Il reste que la mise en œuvre de ces processus démocratiques d'évaluation suppose l'existence d'une volonté politique forte, pour vaincre les réticences et obstacles. Certains acteurs mettent en avant les difficultés et la complexité inhérentes à l'exercice pour la freiner voire l'entraver ; pour les responsables des autorités publiques, l'évaluation conduit à révéler des objectifs qu'ils ne souhaitent pas toujours expliciter ; certains opérateurs peuvent escompter que les utilisateurs ne disposent pas d'éléments précis de comparaison ; les acteurs qui estiment être en position favorable en matière de répartition des rentes peuvent ne pas souhaiter une véritable transparence ; etc. C'est en développant une dynamique progressive d'évaluation que ces réticences et obstacles pourront être dépassés, bien davantage que par des règles ou injonctions. Développer l'évaluation des performances des services publics est un axe clé pour que ceux-ci répondent de mieux en mieux à leur finalité qui n'est autre que de répondre aux besoins des consommateurs, des citoyens et de la société et à leurs évolutions.

valoriser : tels seraient les axes d'une véritable réflexion sur la « gouvernance des associations ». Derrière les modèles proposés par l'AFAQ-AFNOR Certification et le Comité de la charte, on découvre ainsi une différence de principe : l'évaluation des associations doit-elle être une activité commerciale ou associative, déboucher sur un label unique ou respecter les différences sectorielles, être l'œuvre des consultants ou d'un ensemble d'acteurs (citoyens, élus, association...) ? Et quel rôle pour l'État dans l'un et l'autre des deux modèles ? L'enjeu est de taille pour l'avenir du secteur associatif français. Aussi ce dernier commence-t-il à organiser une « riposte », en demandant au

gouvernement d'ouvrir une concertation nationale sur le projet. D'ores et déjà, les travaux de la mission parlementaire présidée par Pierre Morange laissent penser que le message a été reçu. La publication de son rapport, prévue pour septembre 2008, sera l'occasion de faire de la « gouvernance » des associations un sujet de débat public.

1 | Cette instance de consultation placée auprès du Premier ministre donne son avis sur les projets de textes législatifs ou réglementaires et propose des mesures visant le développement de la vie associative.

Gérard Sousi, « Les contrôles sur les associations : inventaire et questions », *Petites affiches*, 24 avril 1996, n° 50.

# MONDIALISATION ET DROITS SOCIAUX

149

➔ Introduction 150

---

**LA MONDIALISATION  
PEUT-ELLE ÊTRE SOCIAL-DÉMOCRATE ?  
ENTRETIEN AVEC DAVID HELD** 151

---

➔ L'intelligence du « droit mou ». Les accords-cadres,  
un élément de réponse à la mondialisation 152

➔ L'ONU peut-elle réguler les multinationales ? 161

➔ Les conditions de travail en Chine 164



# 2008

## LA RÉGULATION « MOLLE » EN QUESTION

**P**armi les craintes qui s'expriment au sujet de la mondialisation, celle de la mise en concurrence des travailleurs du monde entier est celle qui revient avec le plus de persistance. Précarisation du salariat, course vers le bas pour les salaires, remise en cause des droits sociaux... la liste des maux imputés à la libéralisation des échanges est longue. Mais qu'en est-il réellement ? Selon David Held, la pression exercée par la mondialisation est bien réelle mais n'a rien d'automatique : là où les institutions politiques sont fortes, les droits sociaux peuvent résister, comme dans le cas des pays scandinaves. Toujours est-il que les marges de manœuvre des pays en développement s'avèrent bien limitées face à la division mondiale du travail, qui les condamne à ce que les économistes appellent : compétitivité-prix. Face à ce constat, quelles peuvent être les réponses, compte tenu du fait qu'il n'existe pas, et qu'il n'existera pas pour longtemps encore, un gouvernement mondial capable d'imposer un nouveau compromis entre le travail et le capital et de garantir une « protection plancher » à l'échelle de la planète ? Les solutions proposées tournent autour du « droit mou » : codes de conduite et chartes d'éthique adoptés par les entreprises, les accords-cadres signés entre les fédérations syndicales et les multinationales, le programme onusien le Pacte mondial... Mais quelle est la valeur de ces initiatives d'autorégulation sans la possibilité d'une sanction ? Les réponses divergent sur ce point, et le présent dossier veut donner à voir la pluralité des points de vue. Pour tout insuffisante qu'elle puisse paraître, la voie du « droit mou » semble la seule qui soit à portée de main à l'heure actuelle.

# LA MONDIALISATION PEUT-ELLE ÊTRE SOCIAL-DÉMOCRATE ?

Dans le monde développé, la mondialisation n'impose pas une convergence des politiques sociales vers un modèle unique. Mais elle pousse les pays pauvres à adopter aveuglement des recettes néolibérales dont les conséquences s'avèrent souvent néfastes. Les pays comme la Chine et l'Inde, affirme David Held, ont prospéré parce qu'ils ont gardé le contrôle sur des secteurs clés de leur économie.

ENTRETIEN AVEC DAVID HELD



**David Held occupe la chaire Graham Wallas de sciences politiques à la London School of Economics** où il est codirecteur du Centre for Study of Global Governance. Dans ses ouvrages les plus récents, il cherche à analyser la dynamique de la mondialisation et à reconfigurer la théorie démocratique à l'âge de la mondialisation. Ces deux préoccupations se rejoignent et prennent une forme politique et programmatique dans son livre *Un nouveau contrat mondial : pour une gouvernance social-démocrate* (Presses de Sciences Po, Paris, 2005)

*Depuis plus d'une décennie, vous participez activement au débat sur la mondialisation. Pensez-vous que l'État-providence puisse fonctionner dans un monde de plus en plus internationalisé ?*

**David Held :** Dans les premiers débats sur la mondialisation, certains chercheurs assumaient que l'intensification des processus de mondialisation entraînerait nécessairement une course vers le bas en matière de protection sociale, de régulation et conditions de travail, de normes environnementales, etc. Or, la réalité s'avère bien plus compliquée. En Europe, des États-providence très différents continuent d'exister les uns à côté des autres. Même la période récente, pourtant fortement marquée par l'idéologie néolibérale, disons la période à partir des années 1980 jusqu'à nos jours, n'a pas pu supprimer la diversité des modèles sociaux, les différences dans les niveaux de

prélèvements obligatoires, etc. Ce qui veut dire que la mondialisation et les marchés financiers ne punissent pas automatiquement l'État-providence. Ce qu'ils punissent, ce sont les politiques budgétaires jugées nuisibles au cadre plus large des échanges financiers et des transactions commerciales.

On ne voit donc pas de traces d'une convergence vers un modèle unique, un modèle « d'État-providence a minima ». Les régimes fiscaux et de protection sociale évoluent, mais ils restent différents.

## Le Pacte mondial expose à la fois une faiblesse et une force du système onusien.

Dans le cas des pays scandinaves, par exemple, les hauts niveaux de couverture sociale et les garanties collectives sont associés à l'ouverture de l'économie, pas au protectionnisme. On y trouve des États forts, une culture démocratique stable, très

souvent, aussi, une représentation syndicale élevée, et un mode de scrutin fondé sur la représentation proportionnelle. En d'autres termes, le lien entre la mondialisation et la protection sociale est régi par les institutions politiques. Là où le mandat politique est fort, la protection sociale peut subsister. Là où il est faible, le défi est de taille.

Pour ce qui concerne les pays en voie de développement, en revanche, tout laisse penser que la mondialisation exerce une pression vers le bas. Ces pays sont soumis aux pressions des institutions internationales et des marchés financiers, et n'arrivent pas à financer

## L'intelligence du « droit mou »

**LES ACCORDS-CADRES, UN ÉLÉMENT DE RÉPONSE À LA MONDIALISATION**  
**Signés entre les multinationales et les fédérations syndicales, les accords-cadres offrent un exemple plus encourageant que le Pacte mondial de ce que le « droit mou » peut accomplir pour sécuriser les travailleurs.**



ANTOINE DE RAVIGNAN, journaliste à Alternatives Économiques et à Alternatives Internationales.

Comment lutter contre la mise en concurrence des territoires et des salariés d'un bout à l'autre de la planète via le recours aux bas salaires et la sous-traitance en cascade ? Comment mettre fin aux

dégradations de l'environnement et à l'exposition des consommateurs à des risques exorbitants, pour cause de « pression des actionnaires » ? Pour donner un visage humain à la mondialisation, notre trousse à outils est, hélas, bien mal achalandée. Elle ne contient guère que des instruments qui relèvent du « droit mou », autrement dit des engagements généralement adoptés à la suite de

eux-mêmes leurs régimes sociaux. Là où l'État est faible et la démocratie moins solide, des recettes libérales simplistes risquent de s'imposer comme la « solution » au défi de la mondialisation. À cet égard, la taille des pays compte : plus le pays est grand, plus il est capable de parvenir à un compromis qui satisfasse les intérêts des différents groupes sociaux. Plus le pays est petit, plus l'État est faible et moins c'est possible.

Notons que la performance des pays qui ont suivi au plus près les recettes de la mondialisation néolibérale, résumées dans le Consensus de Washington<sup>1</sup>, est inférieure à celle des pays qui ont choisi d'autres voies. Ceux qui n'ont pas obéi aveuglement aux règles du jeu, comme la Chine, l'Inde et le Vietnam, s'en sont bien mieux tirés. À mon avis, l'agenda de Washington n'a pas permis d'appréhender ce qui marche et ce qui ne marche pas pour les pays en développement. Il va falloir s'affranchir des programmes de développement fondés sur un modèle libéral simpliste, des solutions à « taille unique ». L'alternative social-démocrate pour laquelle je passe mon temps à plaider met l'accent sur la création d'un espace de développement par expérimentation, permettant aux pays d'essayer des politiques différentes. Elle insiste aussi sur une intégration progressive, échelonnée, au marché mondial et sur la priorité des investissements dans le capital social et humain. En un mot, oui aux marchés mondiaux, mais aussi aux choix nationaux.

<sup>1</sup> Le Consensus de Washington désigne une série de recommandations en matière de politique économique, élaborées en 1989 par l'économiste John Williamson et reprises ensuite par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) : discipline budgétaire, réorientation de la dépense publique, réforme fiscale, libéralisation financière, adoption d'un taux de change unique et compétitif, libéralisation des échanges, élimination des barrières à l'investissement direct étranger, privatisation des entreprises publiques, dérégulation des marchés, prise en compte des droits de propriété. (Ndlr)

mobilisations citoyennes. Et non des lois en bonne et due forme, opposables devant des tribunaux. Les engagements sociaux et environnementaux des multinationales, dont le Pacte mondial passé par quelque 3 700 entreprises avec les Nations unies est l'un des exemples les plus emblématiques, sont ainsi régulièrement l'objet d'une double critique. D'abord, ces instruments ne sont pas efficaces, car non contraignants. Les promesses sont vagues, elles ne sont pas assorties de critères précis et leur violation ne peut être l'objet d'aucun recours juridique. Pire, vouloir développer ces outils, comme s'y emploie l'ONU avec son Pacte mondial, ce serait faire le lit de la mondialisation

néolibérale en défendant la cause de régulations privées librement adoptées en lieu et place de normes publiques. Entre le fort et le faible, n'est-ce pourtant pas toujours la liberté qui opprime et la loi qui libère ?

Cette critique, fondée si l'on raisonne dans le cadre de l'État-nation, devient pourtant difficilement audible dans le champ de la mondialisation. Quel mécanisme pourrait aujourd'hui contraindre un État souverain à respecter ne serait-ce que les conventions de base définies par l'Organisation internationale du travail, à supposer même qu'il les ait signées ? Quel gouvernement mondial pourrait imposer, et avec quels moyens, aux autorités



## Que reprochez-vous plus précisément au Consensus de Washington ?

**D.H. :** Son mérite est d'avoir ouvert et libéralisé les marchés, d'avoir intégré les économies nationales et régionales au sein d'une économie mondiale. Tout tient cependant à la façon dont ce processus est géré. Le Consensus de Washington s'accompagnait d'une batterie de recommandations assez complexes, et son application a connu deux phases. La première mettait l'accent sur la suppression des tarifs douaniers, sur la libéralisation des marchés financiers, sur les privatisations, etc. La deuxième phase, plus affinée, celle des années 1990, se souciaient davantage de développement institutionnel, de renforcement des capacités des acteurs locaux, etc., mais reposait sur les mêmes présupposés que la première.

Le Consensus de Washington affirmait que la libéralisation augmenterait la croissance économique, qu'elle réduirait les inégalités et la pauvreté. Mais qu'en est-il dans les faits ? Si vous aviez dit, il y a quinze ans, aux économistes libéraux, qu'au cours de la période de libéralisation, l'Inde, la Chine, le Vietnam et l'Ouganda figureraient parmi les pays qui ont réussi le mieux, et que les économies latino-américaines auraient les plus mauvaises performances, ils vous auraient traité de fou ! Et pourtant, c'est en gros ce qui s'est produit. Les pays qui ont activement géré leur intégration dans l'économie mondiale ont obtenu les meilleurs résultats. Ceux qui ont simplement libéralisé ont obtenu les pires.

de Pékin le fait d'autoriser les millions de salariés chinois exploités à s'organiser pour obtenir de meilleures rémunérations ? Il est évidemment nécessaire de construire la gouvernance économique mondiale, mais l'histoire des organisations internationales depuis 1945 montre à quel point cette tâche est longue et difficile.

Qu'on s'en désole ou non, le « droit mou » des démarches volontaires est donc, en attendant mieux, *the only game in town*, selon une expression chère aux diplomates, autrement dit tout ce qu'on a en magasin. Faut-il dès lors rejeter ces instruments dans leur ensemble et se condamner à l'immobilisme ? Ou constater, à y

regarder de plus près, que certains sont plus efficaces et légitimes que d'autres ? Exemple, les accords-cadres internationaux.

### DES ACCORDS FRAGILES

La dénonciation des conditions de travail dans les « ateliers de la sueur » de Chine et d'ailleurs avait poussé, dans les années 1990, des entreprises de plus en plus montrées du doigt par les ONG et les médias à adopter des codes de conduite dont le contenu était laissé à l'appréciation du seul management. Ainsi, selon une étude publiée en 2004 par le cabinet Alpha Conseil, seuls 10 % des grands groupes français faisaient explicitement référence

Prenons maintenant les cas de la Chine et de l'Inde. Certes, elles ont libéralisé leurs économies jusqu'à un certain point. Mais premièrement, une part importante des baisses de tarifs n'a eu lieu qu'après le décollage économique : 40 % des réductions de tarifs en Chine ont été décidées au cours des dix ou douze dernières années. Deuxièmement, les Chinois n'ont pas libéralisé radicalement leurs marchés financiers. Ils les ont entrouverts tout en maintenant sur eux un contrôle politique. Et troisièmement, ils ont généralement rejeté la convertibilité des monnaies, déclarant qu'ils ne voulaient pas perdre le contrôle sur leur monnaie, laquelle deviendrait sujette aux fluctuations du marché mondial. Il en va de même pour l'Inde. Quand les pays ont pu élaborer leur propre formule d'ouverture à l'économie mondiale, ils ont prospéré.

Par ailleurs, si l'on inclut la Chine dans les calculs des effets de la libéralisation, alors tous les indicateurs montrent qu'il y a bien eu une libéralisation générale de l'économie mondiale et une réduction de la pauvreté. Mais si on l'exclut, on n'arrive plus à ce résultat. La Chine et une partie de l'Inde, plus précisément les régions urbanisées du sous-continent indien, pèsent de façon décisive sur ces estimations. Enlevez-les de l'équation et vous arriverez au constat suivant : ceux qui dominaient au début des années 1980 ont fini en position dominante, tales plus désavantagés ont fini désavantagés ; ils ont même perdu du terrain.

## Le lien entre la mondialisation et la protection sociale est régi par les institutions politiques.

à la convention de l'OIT sur la liberté syndicale et 8 % au droit à la négociation collective. D'où un rejet assez général par les syndicats de ces chartes au contenu taillé sur mesure.

Le Pacte mondial des Nations unies n'est guère plus contraignant. En matière de travail des enfants et de travail forcé, l'engagement consiste non à les éradiquer, mais à œuvrer pour leur éradication. Nuance. Et de l'aveu des Nations unies elles-mêmes, 394 entreprises ont été rayées de la liste des entreprises signataires en janvier dernier, car ne fournissant aucun rapport sur les progrès accomplis, tandis que 510 autres étaient classées comme « inactives ». D'où la nette préférence des syndi-

cats pour les accords-cadres internationaux : des conventions négociées entre des fédérations syndicales internationales et des multinationales par lesquelles ces dernières s'engagent - au minimum - à respecter l'ensemble des normes de base de l'OIT partout où elles sont implantées.

Le premier de ces accords a été signé dès 1989 entre Danone et l'UITA (Union internationale des travailleurs de l'agroalimentaire et de l'hôtellerie). Depuis, une cinquantaine (pour environ 64 000 multinationales dans le monde) ont vu le jour, principalement à partir des années 2000. Que valent ces accords ? Pour Guy Ryder, le secrétaire général de la Confédération syndicale internationale, ils constituent un



Mais sommes-nous en droit de faire ainsi abstraction de l'Inde et de la Chine, dans l'évaluation de la libéralisation mondiale et de ses résultats ? En un certain sens, non : ces deux pays font partie de l'économie mondiale. Mais je viens d'indiquer la raison pour laquelle on doit néanmoins les exclure : l'Inde et la Chine ont prospéré parce qu'elles ont gardé le contrôle sur des aspects clés de leur économie. Elles ne sont donc pas représentatives de cette phase de libéralisation.

*À la lumière de ce que vous dites de la vulnérabilité des pays en voie de développement, que pensez-vous de la diffusion de « codes de conduite » ou des programmes tels le Pacte mondial des Nations unies ?*

**D. H. :** Le Pacte mondial (« Global Compact ») est une innovation de Kofi Annan conçue en partie à la lumière du travail de John Ruggie<sup>2</sup>, l'adepte de la notion de « libéralisme régulé ». Ruggie et Annan se sont posé la question de savoir comment renforcer des normes sociales et des politiques d'assistance dans un contexte où le compromis entre le capital et le travail, tel qu'il a été construit dans le monde occidental après la Seconde Guerre mondiale, n'existe plus ou n'a jamais existé, autrement dit dans le contexte d'une économie mondialisée. Le Pacte mondial est leur première tentative de réponse à cette question. Il cherche à introduire, dans la logique d'action des entreprises, certaines normes universelles, retenues par la Charte de

2 | Ndlr : professeur de relations internationales à l'université d'Harvard. De 1997 à 2001, il était sous-secrétaire général et conseiller principal pour la planification stratégique du secrétaire général des Nations unies, Kofi Annan.

net progrès : « À la différence d'engagements pris au nom de la RSE [responsabilité sociale des entreprises], qui peuvent être un moyen d'éviter la négociation syndicale, ils permettent d'engager le dialogue social à l'échelle internationale. » Mais, réaliste, il ajoute : « Cela ne remplacera jamais une convention collective nationale. »

Car, rappelle Isabelle Daugareilh, spécialiste au CNRS en droit comparé du travail, « un accord-cadre n'a juridiquement pas plus de valeur qu'un engagement unilatéral. » Il s'agit de « droit mou », au même titre que le Pacte mondial. « À moins d'être transposés dans le droit national, ces accords ne sont pas opposables, et c'est bien là l'en-

jeu », ajoute la chercheuse. Pour autant, les fédérations syndicales internationales ne sont pas dénuées de tout pouvoir de pression : « Si un accord est violé, on négocie. Si aucune solution n'est trouvée, nous pouvons le rompre. Et nous ne sommes pas obligés de signer un texte que nous jugerions cosmétique », explique Patrick Dalban Moreynas, de l'UITA. En 2005, son organisation a refusé de signer le texte proposé par Accor révisant la convention adoptée en 1995. Le groupe hôtelier français voulait introduire des clauses sur le développement durable... tout en restreignant au maximum celles sur la liberté syndicale. Accor n'a cependant pas osé dénoncer l'ancienne conven-



l'ONU et les organisations de défense des droits de l'homme, ainsi que des dispositions de protection de l'environnement. Grâce à une série de négociations, le Pacte mondial espère amener les multinationales dans un cadre commun, librement consenti, de normes universelles.

Comment faut-il l'interpréter ? Il s'agit bien entendu d'un code facultatif, dépourvu de mécanismes de sanction, qui peut facilement être marginalisé et ignoré. En outre, dans un monde où l'Inde, la Chine et la Russie entrent sur la scène économique mondiale, de vastes zones du monde lui échappent entièrement, car les compagnies de ces pays ne se sentent pas concernées. Je dirais néanmoins qu'on peut le considérer comme une bonne disposition de base, permettant de relever la barre normative des sociétés. Le Pacte mondial expose à la fois une faiblesse et une force du système onusien : très fort pour fournir un forum de discussion et soulever les questions fondamentales, mais encore loin d'échafauder l'ébauche d'un contrat mondial.

*Ce terme de « contrat mondial » revient souvent dans vos écrits. Qu'entendez-vous précisément par là ?*

**D. H. :** Parler de « contrat mondial » est pour moi une façon de réfléchir aux moyens d'amener les pays en développement et les pays développés à un nouveau type de dialogue sur la gestion économique et les questions de sécurité. L'Occident, et plus particulièrement les États-Unis et le

tion, qui reste valable et qui avait permis, en 1997, de faire reconnaître un syndicat dans un Novotel new yorkais, après plus de dix ans de batailles avec la direction.

Bien que fragiles, ces accords évoluent dans le bon sens pour ce qui est de leur contenu. Les firmes ont progressivement été amenées à signer des conventions qui vont au-delà du seul respect des conventions basiques de l'OIT. Ainsi, l'une des conventions de Danone avec l'UITA porte sur les restructurations et prévoit un préavis indicatif de trois mois et des mesures d'accompagnement. Certes, l'UITA n'a pas obtenu de Danone qu'il considère cette durée de préavis comme une obligation, mais ce

texte peut pousser la firme à se montrer plus attentive dans ses opérations de restructuration.

#### **INCLURE LES SOUS-TRAITANTS**

Autre évolution positive, l'élargissement du champ d'application des accords. En effet, si une multinationale peut se comporter correctement vis-à-vis de son personnel, elle ne se sent généralement pas concernée par les conditions de travail chez ses sous-traitants, qui subissent la pression impitoyable des donneurs d'ordre. D'où l'enjeu de l'élargissement des accords-cadres aux fournisseurs extérieurs. Danone s'y refuse, mais a confié à un auditeur extérieur le soin de vérifier la conduite de



Royaume-Uni, est surtout préoccupé par les menaces liées au terrorisme. Il y a tout lieu de s'inquiéter, bien sûr, mais si le programme sécuritaire est dicté exclusivement par les problèmes liés au terrorisme, il exclut la majorité de la population mondiale pour qui la question de la sécurité se résume à une bataille quotidienne pour la survie : eau propre, santé, menaces du sida, de la pauvreté, de la malnutrition. Nous ne pouvons imposer au reste du monde notre conception de la sécurité et s'attendre à ce que le monde soit d'accord avec nous.

Le contrat mondial veut donc instaurer un dialogue entre les pays développés et les pays en développement, dans l'espoir que ce dialogue débouchera sur une conception commune de la sécurité. Si nous n'y parvenons pas, nos préoccupations sécuritaires se verront marginalisées et les leurs ne déboucheront sur rien. Faute d'en prendre acte et de trouver les mécanismes pour faire face au réchauffement planétaire, aux pandémies et épidémies, aux nouveaux virus, etc., nous ne ferons qu'aggraver les problèmes induits par une conception fondamentaliste du marché.

Il s'agit donc de renforcer l'ordre multilatéral basé sur des règles, pour qu'il devienne plus respectueux des autres cultures et tire la leçon des échecs de nos politiques globales intransigeantes. En recherchant un contrat mondial, nous reconnaissons que la solution ne réside ni dans la raison d'État, ni dans une conception fondamentaliste du marché, ni dans une politique étrangère unilatérale. Ces vieilles politiques ont échoué, avec parfois des conséquences néfastes, et il nous faut des « solutions de rechange ». Si nous

ses sous-traitants. Accor n'a pris d'engagement que pour ses hôtels en propriété directe. « Ce qui exclut les franchisés, comme Mercure, et les hôtels en contrat de gestion. Précisément les établissements que développe le groupe », note Patrick Dalban. Aujourd'hui, cependant, de plus en plus nombreuses sont les entreprises à accepter d'intégrer, outre leurs filiales, leurs fournisseurs directs et à prévoir une clause de rupture en cas de violation par ces derniers des principes de l'accord-cadre. « Les premiers accords, on les a signés un peu trop vite, reconnaît Marcello Malentacchi, le secrétaire général de la Fiom, la fédération internationale des métallurgistes. Ils ne prenaient pas en

compte la sous-traitance. Du coup, on essaie de les renégocier, comme avec Indesit-Merloni ou SKF. Mais ceux que nous signons aujourd'hui intègrent obligatoirement une clause de rupture avec le sous-traitant. »

En France, trois accords, ceux d'EDF, de Rhodia et de PSA, comportent une telle clause, mais ils ont été signés en 2005 et en 2006. Il est trop tôt pour juger de l'efficacité de cette nouvelle génération d'accords, qui en outre renforcent les dispositifs de contrôle au sein desquels la représentation des salariés est assurée. Leur faiblesse est d'être, comme les précédents, presque exclusivement le fait de multinationales européennes. Une situa-



n'intégrons pas les leçons de cet échec, nous continuerons à nous compliquer la vie au lieu de l'améliorer. La notion de contrat mondial est donc un moyen de penser comment, secteur par secteur, zone par zone, on peut enchâsser les leçons du xx<sup>e</sup> siècle dans nos institutions et pratiques internationales. Les mêmes solutions ne marcheront pas pour le commerce, les finances, les pandémies, le changement climatique. Il va nous falloir imaginer un cadre politique nouveau. Mais si nous acceptons déjà que les vieux cadres, ceux de la théorie réaliste des relations internationales, sont inopérants, nous serons prêts à passer à autre chose.

### *Que répondez-vous à ceux qui voient dans votre idée d'un « contrat mondial » un vœu pieux ?*

**D. H. :** L'exemple que je donne toujours à mes critiques est l'histoire de la formation de l'État moderne. Cet État a mis des siècles à se former. L'idée d'un régime politique séculier, indépendant du gouvernant et du gouverné, indépendant de la puissante Église catholique en Europe, n'a pris forme que très lentement. Et les concepts de souveraineté démocratique et de citoyenneté n'ont pas émergé plus rapidement. Il a fallu des siècles de combat pour arriver à tout cela. Et pas seulement en Occident. Il ne faut pas oublier que la démocratie trouve une de ses manifestations les plus extraordinaires en Inde, la plus grande démocratie du monde. Nous n'avons pas le monopole de la démocratie ; elle est aussi l'apanage d'autres pays et régions.

tion qu'explique une tradition de dialogue social bien ancrée en Europe de l'Ouest, tandis qu'aux États-Unis, où l'implantation d'un syndicat sur un site nécessite les voix de la moitié des salariés, la liberté d'organisation n'est pas un fait acquis. La force de ces nouveaux accords, en revanche, est d'avoir gagné en légitimité. Jusqu'au début des années 2000, ils étaient facilement signés par des FSI par-dessus la tête de leurs affiliés, tant en Europe que dans les pays du Sud. Dans les pays riches, cette page se tourne, observe Michèle Descolonges, sociologue et spécialiste du monde syndical. « En France, les accords mondiaux conclus par Renault et EDF ont été signés, outre

les FSI, par la CFDT, la CGT, FO, la CFTC et la CGC. « Cette appropriation des ACI par les syndicats nationaux est une condition de leur mise en œuvre, poursuit la sociologue, voire même de leur amélioration : dans son accord-cadre, Carrefour se borne à " entendre " que les principes de l'OIT soient respectés par ses sous-traitants. Mais après l'accident survenu au Bangladesh dans l'usine Spectrum, qui a fait 64 morts en avril 2005, la mobilisation des syndicats et des ONG a contraint le groupe à verser des indemnités, donc à aller bien au-delà de ses engagements. »



Il faut comprendre que dans cette histoire, les « petits pas », comme les *Reform Acts* de 1832 et 1867 au Royaume-Uni, ont joué un rôle décisif pour faire avancer le processus. Je pense que nous vivons une période de « mutation mondiale » : l'imaginaire de la politique des États n'est plus à la hauteur des réalités. Nous vivons dorénavant dans un monde de communautés de destin superposées. Dans ce nouveau monde, il va falloir avoir de l'audace.

*On pourrait y rétorquer que la social-démocratie s'était épanouie dans un monde nettement moins international, celui des années 1919-1980, avec leurs capitalismes nationaux vaguement reliés entre eux, mais qu'elle s'est affaissée dès que l'État-nation a perdu le contrôle sur l'économie...*

**D. H. :** Qu'est-ce que la social-démocratie ? On pourrait donner plusieurs réponses mais je me limite à souligner un point. Les sociaux-démocrates ont traditionnellement cherché à mettre les institutions démocratiques d'un pays donné au service d'un projet national précis : un compromis entre les pouvoirs du capital, de la main-d'œuvre et de l'État, ayant pour objet d'encourager le développement des structures de marché au sein d'un cadre régulateur garantissant non seulement les libertés civiles et politiques des citoyens, mais aussi les conditions sociales nécessaires permettant aux gens de jouir de leurs droits formels. Il me semble que ce projet est toujours aussi valide.

Les sociaux-démocrates ont reconnu que les marchés sont essentiels à la création d'un confort économique mais ils restent conscients qu'en l'absence de régulation appropriée, ils souffrent de sérieux travers : en particulier de la production de risques indésirables pour les citoyens, de la distribution inégale de ces risques et de la création d'effets externes négatifs supplémentaires et d'inégalités corrosives. Au bout du compte, par contraste avec la démarche libérale classique qui met en avant le marché et encore le marché, les sociaux-démocrates mettent en avant le hiatus – et ce hiatus est la justice sociale. Le problème aujourd'hui est que la justice sociale, à de nombreux et importants égards, ne peut tout simplement pas être assurée par les États agissant seuls. Du changement climatique aux problèmes des règles commerciales, des coalitions à une échelle supérieure aux États sont nécessaires pour forger un cadre de justice. En fait, je pense que ce programme est plus important aujourd'hui qu'il ne l'a jamais été.

**PROPOS RECUEILLIS PAR ALAN JOHNSON ET GEOFFREY PLEYERS  
TRADUIT DE L'ANGLAIS PAR FRANÇOISE PINTEAUX-JONES**

# L'ONU PEUT-ELLE RÉGULER LES MULTINATIONALES ?

**En invitant les entreprises à signer son « Pacte mondial », l'ONU espère diffuser des normes en matière de qualité, de protection de l'environnement et de conditions de travail. Mais cette initiative divise les acteurs de la société civile, et ses résultats s'avèrent jusqu'ici décevants.**

THIERRY BRUGVIN



**Thierry Brugvin est docteur en sociologie politique.** Ses recherches portent sur l'action des mouvements sociaux transnationaux dans la régulation démocratique du travail, du commerce éthique et équitable. Il a publié notamment *Les mouvements sociaux face au commerce éthique, une tentative de régulation démocratique du travail*, Hermès/Lavoisier, Londres, 2007.

**E**n automne 2007, trois familles camerounaises ont créé la surprise en portant plainte, devant un tribunal suisse, contre la société Nestlé, rouvrant ainsi le dossier d'Henri-Joël Tchamga, le bébé camerounais décédé en 2001. Les plaidants sont persuadés que leurs enfants ont été victimes d'un faux lait concentré contenant un substitut végétal difficile, voire impossible à digérer par de jeunes enfants. Quelle que soit l'issue du procès (qui s'ouvre en 2008), ce n'est pas la première fois que la multinationale suisse se voit accusée d'avoir manqué à ses engagements en matière de qualité des produits, de conditions du travail ou de respect de la liberté d'association. En 1998, il fut ainsi révélé qu'elle avait fait pression sur la direction d'un sous-traitant thaïlandais pour obtenir le licenciement de treize ouvriers qui venaient de créer un syndicat dans l'usine. En 2001, les médias rapportaient que certaines de ses usines employaient des prisonniers obligés de travailler douze heures par jour, sept jours sur sept. En 2002, les autorités colombiennes avaient confisqué plus de 300 tonnes de lait en poudre, soupçonnant Nestlé d'avoir modifié la date de péremption. Trois ans plus tard, en Italie, plus de 30 millions de litres de lait Nestlé pour bébé avaient dû être saisis après la découverte d'une substance chimique nuisible. Point

**L'ONU ne dispose d'aucun moyen pour veiller au respect du Pacte.**

commun de toutes ces affaires : le soupçon qu'outre les réglementations en vigueur, l'entreprise viole ses propres engagements. Car la multinationale possède son propre « code de conduite » qui lui impose d'agir de façon éthique et responsable, et qu'elle mentionne volontiers dans sa communication externe. Et son ancien PDG, Helmut Maucher, figurait parmi les principaux instigateurs du programme Global Compact (Pacte mondial), créé par les Nations unies en 2001 pour promouvoir la responsabilité sociale des entreprises.

Les contradictions internes de Nestlé sont emblématiques du long développement des codes de conduite et de ce qui est souvent présenté comme leur point d'aboutissement, le Global Compact. En 1970, au terme d'une longue campagne sur le thème « Nestlé tue les bébés », une ONG suisse parvint à faire adopter par la multinationale un code de conduite l'engageant à modifier ses pratiques dans les pays du tiers-monde. La même année, la Confédération internationale des syndicats libres (faisant partie depuis 2006 de la Confédération syndicale internationale, CSI), demanda à l'ONU d'œuvrer pour faire respecter aux multinationales les recommandations de l'Organisation internationale du travail (OIT), ainsi que les conventions collectives et la législation nationale dans les pays où elles sont implantées. Progressivement, d'autres fédérations syndicales, comme la Confédération mondiale du travail (faisant elle aussi partie du CSI), vont se prononcer pour le développement des codes de conduite par les entreprises, voire prendront elles-mêmes l'initiative dans ce sens.

Ainsi, depuis la fin des années 1980, sous la pression des ONG, des organisations internationales et des syndicats, de nombreuses entreprises ont adopté des codes de conduite censés réguler leur comportement. Ce mouvement venait en réaction à la mondialisation et au vide juridique qu'elle a créé : si chaque filiale d'une société transnationale est en principe assujettie aux règles de son pays d'implantation, cette dernière n'est pleinement considérée comme responsable devant aucun pays. La situation se complique davantage encore avec le recours massif à la sous-traitance, donc aux sociétés formellement indépendantes mais en réalité soumises aux conditions posées par les sociétés commanditaires. Au départ, les codes de conduite adoptés par les entreprises multinationales ne concernaient que la maison mère ; progressivement, cependant, ils ont inclus les filiales basées à l'étranger et les entreprises travaillant sous licence, pour s'étendre enfin aux sous-traitants et à tous les partenaires impliqués dans la chaîne de production.

Cependant, en tant qu'outil de régulation, elle s'avère largement insuffisante : les années 1990 en apportèrent de nombreux témoignages à travers des cas où la pratique d'une entreprise se révélait aux antipodes

de sa charte éthique. La société C&A, par exemple : en 1996, malgré l'adoption d'un code de conduite, les ONG Somo et Transnationale ont révélé de nombreuses violations des normes fondamentales du travail chez ses sous-traitants : durée de travail inhumaine, lutte contre les syndicats, discriminations... Un autre cas connu est celui de Nike, dont les pratiques dans les pays en voie de développement sont elles aussi souvent décriées par les ONG : malgré l'adoption d'un code de conduite garantissant la liberté d'association et de négociation collective, Asia Monitor Resource Centre (basée à Hong Kong) et l'association française Orcades ont rapporté régulièrement des cas où les engagements pris n'avaient pas été tenus.

C'est pour pallier les faiblesses de ces codes de conduite « unilatéraux » que l'ONU a lancé le Global Compact. Son histoire remonte au Forum économique mondial de Davos de 1999, lorsque Kofi Annan, à l'époque secrétaire général des Nations unies, annonça la création d'un « Pacte mondial » entre l'ONU et les entreprises : ce « pacte », connu surtout sous son appellation anglaise Global Compact, définit une série de valeurs de base concernant les droits de l'homme, les conditions de travail, le respect de l'environnement et la lutte contre la corruption (voir encadré). Il n'est pas juridiquement contraignant mais parie sur la transparence et la publicité : les entreprises adhérant au « Pacte » (3 700 actuellement, venant de

## Les dix principes du Pacte mondial de l'ONU

163

### LES DROITS DE L'HOMME

**1<sup>er</sup> principe** | les entreprises doivent soutenir et respecter la protection des droits de l'homme protégés par le droit international ;

**2<sup>e</sup> principe** | et s'assurer de ne pas se rendre complices des violations des droits de l'homme.

### CONDITIONS DE TRAVAIL

**3<sup>e</sup> principe** | les entreprises doivent œuvrer pour la liberté d'association et l'application effective du droit à la négociation collective ;

**4<sup>e</sup> principe** | pour l'éradication de toute forme de travail forcé et obligatoire ;

**5<sup>e</sup> principe** | pour l'abolition effective du travail des enfants ;

**6<sup>e</sup> principe** | ainsi que pour lutter contre toute discrimination au travail.

### PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

**7<sup>e</sup> principe** | Les entreprises doivent soutenir le principe de précaution face aux défis environnementaux ;

**8<sup>e</sup> principe** | œuvrer pour promouvoir des comportements responsables à l'égard de l'environnement ;

**9<sup>e</sup> principe** | encourager le développement et la diffusion des technologies qui protègent l'environnement.

### LUTTE CONTRE LA CORRUPTION (ajouté en 2004)

**10<sup>e</sup> principe** | Les entreprises doivent lutter contre la corruption dans toutes ses formes, y compris les extorsions de fonds et les pots-de-vin.

## Les conditions de travail en Chine

**La nouvelle loi sur les contrats de travail représente une avancée potentielle. Mais le chemin à parcourir reste long, tant la croissance chinoise - et la place de la Chine dans la division internationale du travail - repose sur une main-d'œuvre précaire et à bas coût.**



**PEI BIN** a longtemps travaillé dans le milieu associatif chinois, avant de rejoindre the Asia Foundation où elle travaille comme responsable des programmes en Chine. Dans ce cadre, elle met en place et dirige des programmes de développement d'ONG et d'assistance aux femmes en difficulté.

L'adoption de la loi sur le contrat de travail, qui sema une panique collective chez les chefs d'entreprise, est l'événement majeur de l'année 2007. Comme cette loi, qui rend plus difficile le licenciement des ouvriers, devait entrer en vigueur le premier janvier 2008, de nombreux patrons, afin de la contourner, ont adopté toutes sortes de moyens pour licencier les ouvriers. Certains ont massivement mis fin aux contrats de travail de leurs employés avant la fin de l'année 2007 et ne les ont pas renouvelés. D'autres ont licencié leurs employés sans transmettre d'attestation de licenciement. D'autres encore ont mis en place unilatéralement des règlements internes draconiens pour donner une base légale aux licenciements. Les cas de démissions à la fin de l'année 2007 ont attiré l'attention du public et suscité des réflexions.

Depuis la politique de réforme et d'ouverture, la Chine est pleinement entrée dans les chaînes de production de la mondialisation, ouvrant complètement son marché à la circulation mondiale des capitaux, de l'information et de la main-d'œuvre. La main-d'œuvre bon marché chinoise, ainsi qu'un environnement et des politiques relativement favorables aux placements, ont attiré nombre d'investisseurs étrangers. Les entreprises chinoises, placées tout en bas de la chaîne de production

mondiale, s'appuient sur une main-d'œuvre à faible coût pour être compétitives. Avec les réformes, les emplois à vie<sup>1</sup> des villes ont progressivement disparu, les ouvriers des entreprises d'État ont été massivement licenciés pour restructuration<sup>2</sup> et les garanties d'emploi dont jouissaient les travailleurs des villes ont fondu. Parallèlement, le surplus de main-d'œuvre rurale a déferlé massivement dans les villes et forme le groupe des « travailleurs migrants ». Au cours de ce processus de formation d'une économie de marché, les marchés des biens, des services et des capitaux se sont développés rapidement, mais le marché du travail, lui, n'a connu aucune amélioration. Des problèmes ayant trait à la protection des travailleurs subsistent dans les entreprises à différents niveaux, qu'il s'agisse de multinationales, d'entreprises d'État ou d'entreprises privées.

### DES RÈGLES MAL APPLIQUÉES

Sur le plan international, en raison de la pression exercée par les actionnaires chinois (mais aussi par les médias et les entreprises multinationales) les consommateurs et toutes sortes d'organisations non-gouvernementales commencèrent, à partir des années 1990, de mettre en pratique des codes de conduite dans les entreprises chinoises. Ces codes de conduite concernent surtout les chaînes de production ; ceux adoptés par de nombreuses multinationales sont surtout authentifiés par la norme SA8000<sup>3</sup>. Leur impact reste pour l'heure limité. Étant donné que le système de transfert de contrat est de plus en plus compliqué,

les multinationales peuvent difficilement maîtriser avec précision les détails de leurs contrats passés à l'étranger. Les examens et vérifications opérés par leurs unités internes et externes sont loin d'avoir apporté une réponse aux difficultés auxquelles font face les travailleurs chinois, et qui ne sont pas de simples problèmes de morale ou de discipline.

Sur le plan national, le gouvernement chinois a signé, en octobre 1997, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et a commencé à promouvoir la mise en application des normes de travail établies fermement par l'Organisation internationale du travail. Ces normes comprennent l'abolition de l'exploitation des enfants, des travaux forcés, de la discrimination à l'embauche et promeuvent les libertés d'association et de négociation collective. L'État a promulgué des lois et mis en œuvre des politiques du marché du travail qui bénéficient aux travailleurs, comme la loi sur la prévention et la prise en charge des accidents du travail, les règles d'assurance en cas de blessure, la loi sur le travail, la loi sur l'arbitrage et la médiation des conflits du travail, etc. La Cour populaire suprême a publié une « Explication ayant trait à quelques problèmes concernant l'application de la loi lors de l'audition d'un conflit du travail » et a déjà renouvelé ce document une fois. Le Conseil des affaires d'État<sup>4</sup> a publié en 2006 un document consacré à ce sujet, « Quelques propositions pour résoudre les problèmes des travailleurs migrants », afin de poser concrètement les exigences liées aux salaires des migrants, à leur sécurité sociale ou la gestion de leur travail. Toutefois, à cause de défaillances dans l'application de la loi, voire sa non

application dans certaines administrations locales, la protection des travailleurs, en particulier les travailleurs migrants, n'a connu aucun changement véritable.

Heureusement, quelques organisations sociales et groupes de travail ont osé lever la voix pour défendre la justice et fournir aux travailleurs une aide juridique, et cela malgré les réticences apparues chaque fois que la réputation des départements ou les intérêts des pouvoirs locaux étaient en jeu. En même temps, ils développent avec vigueur la connaissance des lois du travail et aident les ouvriers à augmenter leur savoir juridique et leur capacité à se servir de la loi pour se protéger.

Cependant, la protection des travailleurs est fondamentalement un problème de développement qui concerne la société dans son ensemble. Elle dépend du développement économique et social, de la qualité du marché du travail, de l'amélioration des conditions d'application de la loi, mais aussi de la qualité des travailleurs eux-mêmes et de leur taux de syndicalisation. Ces problèmes persistants concernant les travailleurs sont particuliers à la période actuelle, marquée par une croissance très rapide. L'amélioration ne peut être que progressive, et nécessitera un développement social et économique plus large.

#### UN MARCHÉ DU TRAVAIL COUPÉ EN DEUX

Le rythme actuel de l'urbanisation et de l'industrialisation en Chine est proche de celui qu'ont connu de nombreux pays dans leur première phase d'industrialisation. Comparé aux pays développés, le niveau d'urbanisation chinois reste toujours très faible. Selon les statistiques de la



Banque mondiale, le taux d'urbanisation des pays à hauts revenus atteignait 75 % en 1995, celui des pays à revenus moyens n'en était qu'à 60 %. Quant à la Chine, malgré la croissance rapide de ces dernières années, le taux d'urbanisation atteignait seulement 43 % en 2005. Actuellement, environ 200 millions de travailleurs migrants travaillent dans les villes, et ce chiffre s'accroît chaque année de 8 à 10 millions.

À cause de la structure binaire ville/campagne qui marque l'ensemble de la société chinoise, les tra-

chaque travailleur migrant. Si 100 millions de paysans viennent en ville, ils se font déposséder chaque année de 1,6 billions de yuans<sup>5</sup>. De plus, les travailleurs migrants n'ont jamais bénéficié des politiques préférentielles offertes aux citoyens, comme les aides à l'emploi, ni même de protection sociale comme les soins médicaux ou l'éducation des enfants. Ces différences de statut entre un *hukou*<sup>6</sup> urbain et un *hukou* rural traduisent depuis toujours les obstacles insurmontables à l'unification du marché du travail chinois.

## Les travailleurs migrants sont considérés comme des citoyens de seconde classe.

vailleurs migrants sont toujours considérés comme des citoyens de seconde classe, et n'obtiennent pas les garanties et la sécurité sociale qu'ils devraient avoir. En 2004, le salaire mensuel moyen national des travailleurs migrants s'élevait à 539 yuans [environ 50 euros], tandis que le salaire mensuel moyen des travailleurs dans les agglomérations urbaines était de 1 335 yuans. La même année, on estimait que le recours aux travailleurs migrants représentait une baisse globale des charges salariales de l'ordre de 1,1462 billions de yuans [soit 104 milliards d'euros], ce qui correspondait à 8,5 % du PIB et, en gros, au taux de croissance de cette année-là. Selon les calculs de Lu Xueyi, la valeur produite par chaque travailleur migrant dans les villes s'élève en moyenne à 25 000 yuans, tandis que son salaire moyen n'atteint que 6000 à 8000 yuans (et ce chiffre est encore surestimé). Il s'ensuit que les villes et les zones développées gagnent chaque année plus de 16 000 yuans pour

Le développement économique et social de la Chine ayant atteint le niveau qu'il a aujourd'hui, le moment est venu où nous devons ré-

soudre le problème des travailleurs migrants. Comment intégrer les travailleurs migrants dans les villes et comment les aider à augmenter leurs compétences techniques et leur niveau de culture et d'éducation afin qu'ils deviennent des ouvriers modernes ? Autant de problèmes que l'expansion industrielle et l'urbanisation devront résoudre.

La loi sur le contrat de travail qui a pris effet le premier janvier 2008 est un pas important dans la voie vers la protection des travailleurs. Bien qu'à court terme, elle augmente le coût salarial et suscite des craintes et des réticences de la part de certaines entreprises, sur le long terme, elle stimulera le développement d'un marché du travail normal.

Pour résoudre les problèmes des travailleurs, un développement social et juridique plus large est donc nécessaire.

Il faudra premièrement abolir les discriminations envers les travailleurs migrants : ce n'est qu'en les immergeant activement dans la ville, en les aidant

à intégrer l'industrie moderne, en abolissant les différences déraisonnables entre le *hukou* urbain et le *hukou* rural que la Chine pourra poursuivre son expansion industrielle.

Deuxièmement, lorsqu'on parle du développement du marché du travail, il faut entendre l'unification des marchés du travail de la ville et de la campagne. Troisièmement, il faut renforcer l'application de la loi, en s'appuyant sur l'assistance judiciaire, les *class action* et les dédommagements pour sanctionner les entreprises qui violent les règles.

Quatrièmement, il faut encourager les organisations gouvernementales et non-gouvernementales, les consommateurs et les médias à continuer de suivre la situation des travailleurs car, si l'entreprise n'assume pas ses responsabilités vis-à-vis des ouvriers, c'est à la société de les assumer en dernière instance : les problèmes des travailleurs impliquent l'intérêt commun de la société. Si on ne les résout pas, le développement social sombrera inévitablement dans une crise. En Chine, le taux de syndicalisation des travailleurs est très faible, ils n'ont donc pas la capacité de participer aux négociations. L'opinion publique et des organisations sociales diverses - les syndicats, les associations de consommateurs ou d'investisseurs, les organisations professionnelles, les associations évaluant la qualité des conditions de travail -, doivent maintenir la pression et lutter contre les abus. C'est également un outil efficace pour aider les plus démunis à se défendre et à rééquilibrer les rapports de force entre les différents acteurs sociaux.

En un mot, l'application de la loi sur le contrat de travail ne peut éliminer d'un coup les immenses injustices sociales qui se sont accumulées depuis

des décennies. Les problèmes de protection des travailleurs ne pourront être résolus que si la société et l'économie chinoises se développent ensemble : pour réformer le marché du travail, nous devons améliorer le cadre législatif, augmenter le niveau des compétences des travailleurs, accroître le taux de syndicalisation, etc.

**TRADUIT DU CHINOIS PAR PAUL CHARON  
ET AUDREY DÉAT**

1 | Ndt : Les Chinois utilisent l'expression « bol de riz en fer » pour ces emplois qui comprenaient, en sus de l'emploi lui-même, le logement, la protection sociale...

2 | Ndt : Littéralement « ceux qui sont descendus de leur poste de travail ». Ils continuent de bénéficier des avantages sociaux de leur entreprise.

3 | SA 8000 est une initiative du Council On Economic Priorities, basé à New York, qui le développe et le supervise. Devenu Social Accountability International (SAI), il s'agit d'un standard de responsabilité sociétale qui défend des conditions de travail décentes.

4 | Ndt : c'est-à-dire le gouvernement.

5 | Mais, étant donné que les salaires sont trop faibles, les heures de travail trop longues, les conditions de travail insuffisantes et les protections sociales déficientes, les paysans souhaitent naturellement trouver du travail ailleurs, dans les régions industrialisées de la côte. Ce qui non seulement leur permet de résoudre leurs problèmes de subsistance, mais améliore en même temps les conditions de vie de leurs familles. En 2007, les sommes d'argent envoyées par les travailleurs migrants à leurs familles s'élevaient à 500 milliards de yuans, dépassant l'ensemble des aides financières (437 milliards) accordées par l'État chinois à l'agriculture, aux villages et aux paysans.

6 | Ndt : Une sorte de passeport intérieur qui attache un individu à une zone rurale ou urbaine. Le détenteur d'un *hukou* rural n'a formellement pas le droit de chercher du travail en zone urbaine, même si cette pratique est tolérée pour des raisons économiques.



120 pays différents) accèdent à un label émis par l'ONU, label qu'elles sont censées respecter et dont elles peuvent se servir dans leur communication. Bien plus que d'une régulation internationale, il s'agit donc d'un partenariat : d'après Peter Utting, de l'Institut de recherche des Nations unies pour le développement social, le Global Compact est « un ordre de référence et de dialogue, destiné à faciliter la convergence entre les pratiques du secteur privé et les valeurs universelles » promues par l'ONU.

Le Global Compact est présenté par ses instigateurs comme « l'effort le plus ambitieux pour établir des relations de travail entre l'ONU, le secteur privé et les mouvements de citoyens ». Pourtant, il partage les faiblesses fondamentales des codes de conduite qu'il est censé renforcer : il repose sur une démarche volontaire, ses principes sont vagues et ne font pas référence aux conventions de l'OIT. Un exemple : le principe de lutte contre la corruption, ajouté au « Pacte » en 2004 ; ce dixième principe ne prend pas en compte les accords et textes internationaux déjà adoptés (la Résolution de l'ONU relative à la lutte contre la corruption, le Programme d'action contre la corruption du Conseil de l'Europe...) et se situe en deçà des normes internationales anti-corruption et de nombreuses législations nationales. Surtout, l'ONU ne dispose d'aucun système de vérification pour veiller au respect du « Pacte » : même si elles n'appliquent pas ses dix principes, les entreprises disposent du droit de placer le logo du Global Compact dans leurs documents publicitaires.

Si l'ambition affichée par l'ONU peut être jugée louable, de nombreux doutes persistent donc quant à la méthode à l'œuvre et aux résultats réels du Global Compact. Les avis divergent aussi parmi les acteurs concernés, à commencer par les syndicats et les ONG, eux aussi invités à rejoindre le « Pacte ». Beaucoup d'activistes rejettent la démarche de l'ONU, jugeant illusoire l'idée de concilier éthique et efficacité sans un système de vérification et de sanction. Pour preuve, ils observent que de nombreuses entreprises ont violé les principes du Global Compact, avant et après l'avoir signé, et que le label ne leur a pas été retiré. D'après les critiques, tels Joshua Karliner et Kenny Bruno de l'ONG Transnational Resource & Action Center aux États-Unis, « le Global Compact permet à des sociétés connues pour leurs violations des droits de l'homme et de l'environnement, de se doter d'une image "bleue" en se drapant dans la bannière des Nations unies ». Pis, soutenir des multinationales dont les pratiques sont régulièrement dénoncées par la presse et les ONG – parmi les partenaires des Nations unies, on retrouve ainsi des sociétés aux pratiques sociales et environnementales très controversées, comme Shell, Bayer, Total, Nike, Aventis, Unilever, Rio Tinto, BP ou Nestlé – risque de nuire à la crédibilité de l'ONU elle-même. Par conséquent, des ONG comme CorpWatch, Transnationale ou le Centre Europe-Tiers Monde plaident pour

la suppression pure et simple du Global Compact. D'autres, comme Amnesty International, Human Rights Watch, Oxfam ou la Confédération syndicale internationale, estiment cependant qu'en dépit de ses faiblesses, le Global Compact est un pas vers l'instauration de vraies régulations des multinationales. Ces organisations choisissent donc d'être membre du Global Compact et de faire pression de l'intérieur.

Ces différences d'approche reflètent la tension entre deux interprétations du Global Compact et du modèle de mondialisation qu'il exprime. Pour les critiques, l'ONU aurait choisi de privilégier l'autorégulation au dépens de la régulation par le droit, en espérant que les organismes d'audit privés seront, à terme, en capacité d'assurer un contrôle (vérification et sanction) efficace et fiable. Dans cette vision des choses, le Global Compact favorise la régulation privée et transforme la nature même des organisations internationales publiques, qui deviennent des partenaires des entreprises plutôt que des autorités de régulation. Puisque les normes « volontaires » sont constamment violées et que les acteurs privés n'ont pas la légitimité pour s'auto-imposer des normes contraignantes, le Global Compact s'avère néfaste pour l'idée même d'une mondialisation régulée par des normes. Dans une interprétation plus optimiste, en mettant en place le Global Compact, l'ONU se serait lancée dans une stratégie des « petits pas » pour introduire progressivement l'idée d'une régulation des multinationales. Les tenants de cette deuxième interprétation espèrent qu'à moyen terme, le Global Compact pourrait changer de nature et se fonder sur la sanction ou l'incitation forte (en s'inspirant, par exemple, du Système généralisé de préférences, adopté par la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement en 1968 pour créer des préférences commerciales au profit des pays du tiers monde). Ils reconnaissent cependant que ses résultats concrets ont été jusqu'ici décevants.

**Le Global Compact s'avère néfaste pour l'idée même de réguler la mondialisation.**



# LES RELIGIONS AU SERVICE DU POUVOIR

171

➔ Introduction 172

---

**ÉGLISES ÉVANGÉLIQUES,  
L'OFFENSIVE POLITIQUE** 173

---

➔ Malaisie : Le retour de l'islam puritain 174

➔ Benoît XVI et les nouveaux mouvements catholiques 181

➔ Quand le pouvoir définit l'identité de « l'homme russe » 182

# 2008

## LES TROIS VOIES DU « RETOUR DU RELIGIEUX »

**V**oici déjà plusieurs années, le sociologue américain Peter Berger suggérait, en renversant la théorie de Max Weber sur la modernité comme « désenchantement du monde », que le monde sécularisé allait être « ré-enchanté » par la religion. Sa thèse venait s'ajouter à une longue série d'annonces du « retour du religieux » recensées à travers le monde depuis les années 1970. Avec le recul, on s'aperçoit que ce « retour » n'est pas aussi massif que les sociologues l'avaient prédit, et surtout qu'il prend des voies diverses : la voie classique, illustrée ici par les cas italien et malaisien, est celle d'un affrontement entre valeurs religieuses et valeurs de la modernité. La deuxième voie, plus surprenante et moins débattue que la première, fait de la religion non une contestation mais un point d'accès à la modernité : au Brésil, avec la montée des Églises protestantes, certains intellectuels découvrent aujourd'hui l'utilité sociale de la foi ; en agissant directement sur les valeurs individuelles, le protestantisme serait en passe de « moderniser » les couches populaires, et de transformer la société dans son ensemble. Enfin, la troisième voie, parfaitement visible dans le cas russe analysé par Agnieszka Moniak Azzopardi, est celle où la religion devient un marqueur culturel, identitaire ou ethnique. Il s'agit moins ici de religiosité vécue subjectivement que d'une ressource symbolique utilisée par les hommes politiques (mais aussi les leaders religieux eux-mêmes...). Ces différentes formes du retour de la religion dans la cité dessinent un paysage complexe, où les interactions entre religion et politique prennent des formes très diverses et parfois contradictoires. Suivre de près et décrypter ces interactions apparaît aujourd'hui comme une tâche essentielle.

# ÉGLISES ÉVANGÉLIQUES, L'OFFENSIVE POLITIQUE

L'entrée au gouvernement Lula d'un membre du PRB, vitrine de l'Église universelle, montre le poids croissant de ces mouvements dans les milieux populaires. Et d'une idéologie controversée.



**Avant de rejoindre la CFDT**, où elle est chargée des questions relatives aux évolutions de la société et des liens avec les intellectuels, Barbara Serrano a mené des recherches au Brésil, notamment dans le cadre d'une thèse en sociologie portant sur les conversions religieuses dans les milieux défavorisés.

**A** lors que les médias internationaux relataient abondamment le voyage de Benoît XVI au Brésil en mai dernier, peu d'observateurs ont commenté l'importance d'un événement quasi concomitant : l'entrée au gouvernement Lula d'un membre clé du Parti républicain brésilien (PRB), la vitrine politique de la plus connue et la plus controversée des Églises évangéliques<sup>1</sup> du pays, l'Église universelle du royaume de Dieu. Moins spectaculaire que la visite du pontife, la nouvelle est pourtant significative de l'évolution religieuse du pays et de ses implications politiques. Car Dieu change au Brésil, comme ailleurs en Amérique du Sud : entre 1996 et 2007, la part de la population se déclarant catholique a baissé de 74 % à 64 %, tandis que les Églises évangéliques ont vu leur part du « marché religieux » passer de 11 % à 17 %. Si elles restent minoritaires et confinées aux milieux les plus défavorisés du pays, elles ont clairement l'initiative et, fortes de leur succès sur le terrain, s'invitent dans la vie politique. C'est le cas de l'Église universelle, emblématique de la conquête évangélique du Brésil, mais véritable nid à scandales. Pour tenter de la discréditer, les médias ne cessent de révéler des affaires de corruption impliquant ses hauts responsables, notamment son fondateur, le très charismatique évêque Macedo, qui dirige sa multinationale religieuse depuis sa demeure en Floride. Sans succès, car les fidèles ne font confiance qu'aux médias de leur puissante Église.

Née en 1977 lors de cultes célébrés dans une morgue désaffectée de la banlieue de Rio de Janeiro, l'Église universelle compte désormais 6 millions de membres, dont la moitié au Brésil. Elle possède une chaîne de

<sup>1</sup> Le terme « évangélique » désigne au Brésil les Églises comme l'Église universelle du royaume de Dieu, mais il est en partie impropre. Car ces mouvements brésiliens relèvent en réalité d'une seule des branches du protestantisme évangélique (le pentecôtisme) qui compte par ailleurs les courants baptiste, méthodiste, quaker... Né au début du siècle dans les pays anglo-saxons, le pentecôtisme est surtout connu pour sa pratique religieuse très émotionnelle. Si, à l'origine, il se préoccupait surtout de la vie dans l'au-delà,

le mouvement né dans les années 1970 se concentre sur « ici et maintenant ». Ces Églises promettent à leurs fidèles richesse, santé et réussite dans leur vie familiale. Ainsi, le culte du lundi à l'Église universelle est-il consacré à l'argent, celui du mardi à la santé... Sa théologie se fonde sur un mélange de textes bibliques et de psychologie populaire américaine. Cette transformation du pentecôtisme coïncide avec son implantation dans les périphéries des villes comme Rio de Janeiro et São Paulo.

télévision nationale, des centaines de stations de radio et s'enorgueillit d'un chiffre d'affaires annuel estimé à un milliard de dollars, provenant pour l'essentiel des contributions des fidèles. Contributions volontaires, mais fortement encouragées par l'Église, qui les interprète comme une manifestation de la présence divine. Cependant, sa principale force réside dans la confiance de ses adeptes toujours prêts à suivre ses préceptes, y compris au moment de voter : ce sont eux qui assoient sa position face aux élus locaux et lui permettent de s'affirmer sur le plan national. Malgré la séparation des Églises et de l'État, les responsables politiques brésiliens ont toujours noué des accords électoraux avec les hommes de foi. Mais avec l'entrée en scène des Églises pentecôtistes, le phénomène change d'ampleur et il acquiert une visibilité : au lieu de négocier discrètement, ces Églises exercent leur influence au grand jour – la photographie lors d'un culte évangélique est devenu un passage obligé pour tout candidat en campagne dans les quartiers populaires – et présentent leurs propres listes aux élections.

La création du PRB en 2005 s'inscrit dans cette logique d'action politique autonome, et sa récente entrée au gouvernement Lula en démontre l'efficacité. Certes, le parti récuse l'accusation de formation « clérical ». S'il compte dans ses rangs plusieurs personnalités non affiliées au milieu évangélique, la plupart de ses dirigeants sont bien liés à l'Église, et notamment son président, Vitor Pablo Dos Santos, rédacteur en chef du journal officiel de l'Église universelle, *Folha Universal*, un quotidien national tiré

## I MALAISIE

# Le retour de l'islam puritain

**Poussé à la surenchère par des islamistes qui ne recrutent plus seulement dans les classes populaires, le pouvoir revient sur la posture libérale qu'il avait adoptée en matière religieuse.**



|| **WOJTEK KALINOWSKI**, éditeur et journaliste. Sociologue de formation, Wojtek Kalinowski est responsable des publications au sein de l'IRG. Parallèlement, il travaille comme journaliste à *Alternatives Économiques*. Il est également rédacteur en chef de *La Vie des Idées*.

La polémique n'est anodine qu'en apparence : en août 2007, les autorités malaisiennes ont demandé à Gwen Stefani, star de la pop américaine, en tournée en Asie, de s'habiller « pudiquement » lors d'un concert à Kuala Lumpur, sous peine de voir sa

prestation annulée. Cette demande intervenait après des manifestations organisées par l'Union nationale des étudiants musulmans de Malaisie, la principale organisation étudiante du pays, qui voyait dans la chanteuse un symbole de l'« hégémonie culturelle » américaine et une menace pour les « valeurs du pays ». Gwen Stefani a obtempéré. Mais en octobre, une autre chanteuse américaine a annoncé l'annulation de son concert à Kuala

à plus de deux millions d'exemplaires. Le PRB veut asseoir la position dominante de l'Église universelle au sein de la famille évangélique, dont l'unité politique est illustrée au Parlement par le « banc évangélique », un groupe informel d'une soixantaine de députés (sur 513 au total), le plus souvent pasteurs ou évêques, qui outre le PRB, appartiennent à des formations politiques classiques, mais agissent en commun dès qu'il s'agit de défendre les intérêts des évangéliques ou d'intervenir sur des questions de mœurs.

### LES ÉVANGÉLIQUES ET LA GAUCHE BRÉSILIENNE

Pourtant, le chemin vers la pleine intégration des évangéliques dans la société brésilienne sera long. Méprisés par les classes moyennes et les milieux proches de l'Église catholique, décriés par une gauche nostalgique de la théologie de la libération, ils recherchent la reconnaissance des élites. Et le génie de l'Église universelle est d'avoir trouvé un porte-parole hors normes pour plaider sa cause, notamment face à la gauche brésilienne ; ainsi le PRB a-t-il envoyé au gouvernement Lula non pas un pasteur, mais un intellectuel laïc de renom, connu pour ses convictions de gauche et qui a longtemps vécu aux États-Unis, Roberto Mangabeira Unger. En 2005 déjà, ce professeur de droit à la Harvard Law School, auteur de plusieurs ouvrages publiés aux États-Unis sur le renouveau de la pensée sociale-démocrate, chroniqueur régulier du prestigieux quotidien

Lumpur après avoir reçu, selon la presse malaisienne, la même demande que Gwen Stefani. Cette fois, le ministre de la Culture Rais Yatim lui-même est monté au créneau en appuyant les demandes des groupes musulmans : les artistes étrangers qui viennent dans notre pays, a-t-il expliqué aux médias, doivent savoir s'habiller et se comporter de « façon appropriée ». Ce qui est « approprié » est défini en détail par les autorités malaisiennes : le corps des artistes doit être couvert des bras jusqu'aux genoux et il leur est interdit de s'embrasser publiquement, de sauter ou de crier, ou encore d'employer des gros mots sur scène. Au lieu d'apaiser le débat, le ministre l'a

attisé en proposant de créer une commission dont le rôle serait de veiller, au nom de l'« identité malaisienne » et de la lutte contre la « décadence », au respect des règles vestimentaires et comportementales trop souvent négligées.

#### UNE IDENTITÉ NATIONALE INCERTAINE

Ces incidents ont ravivé le débat sur ce qu'est l'« identité nationale » d'une fédération de treize États, née au confluent de multiples influences culturelles, asiatiques autant qu'occidentales, et qui se vante de sa diversité linguistique, ethnique et religieuse. Pour certains intellectuels musulmans comme Mohamad Laldin, président de l'Uni-



brésilien *Folha de S. Paulo*, avait surpris l'opinion publique brésilienne en devenant membre fondateur du PRB. Par la suite, il s'est fait remarquer par sa critique véhémement de Lula, qualifié de « président le plus corrompu dans l'histoire du pays ».

À l'époque, le PRB préparait la présidentielle de 2006, et les commentateurs politiques croyaient déceler chez R. Unger l'ambition d'emprunter, à sa façon, l'itinéraire de Henrique Cardoso, intellectuel de gauche réfugié en France pendant les années de la dictature (1964-1985), disciple du sociologue Alain Touraine et qui, de retour au pays, devint président (1995-2002). Avant la présidentielle, R. Unger demandait ouvertement aux chrétiens de « résister » à Lula. Mais une fois celui-ci réélu, le PRB, par un retournement d'alliances dont la vie politique brésilienne n'est pas avare, a rejoint la majorité gouvernementale au Parlement. Et R. Unger occupe désormais le poste de ministre en charge de la Planification stratégique – un portefeuille important, mais pas celui que le PRB avait demandé, l'Éducation. Que fait donc un théoricien du renouveau social-démocrate, dont l'œuvre a été saluée par des caciques de la gauche universitaire américaine comme Perry Anderson ou Richard Rorty, dans un parti fondé par une Église évangélique décriée par la gauche brésilienne pour avoir bâti sa fortune sur le dos des plus démunis ? « La vie politique du peuple brésilien est pauvre, mais sa vie religieuse est riche », répond-il dans une de ses chroniques de *Folha de S. Paulo*. Dans les bidonvilles, la religion est le terreau d'une culture nou-

versité islamique de Malaisie, la réponse est claire : les valeurs de l'islam permettent au gouvernement fédéral de définir et de défendre l'intérêt général. Ceux qui critiquent cette position rappellent que si les musulmans représentent 60 % de la population, les minorités bouddhiste (19 %), chrétienne (9 %) et hindoue (6 %) ont toujours été reconnues comme composantes essentielles de la nation. Au moment de l'arrivée au pouvoir d'Abdullah Badawi, qui en 2003 a remplacé Mahathir Mohamad au poste de Premier ministre, le nouveau gouvernement malaisien avait en outre pris soin d'afficher une posture libérale dans les affaires religieuses : en élevant « Islam Hadhari », une théo-

rie du gouvernement formulée initialement en 1957, au rang de doctrine quasi officielle du pays, le pouvoir entendait privilégier une interprétation moderne de l'islam, plus respectueuse des libertés civiques et plus conciliante envers le monde occidental. En effet, son prédécesseur, Mahathir Mohamad, qui avait dirigé le pays d'une main de fer entre 1981 et 2003, s'était surtout fait connaître pour ses virulentes attaques contre les États-Unis. Mahathir avait bâti son règne sur cinq principes, explique Khoo Boo Teik, chercheur en sciences sociales à l'université Sains Malaysia à Penang : nationalisme, capitalisme, islam, populisme et autoritarisme. Dans ce mélange, les références à



velle, aux antipodes du « patriarcat doux qui a tant marqué la société brésilienne traditionnelle », une culture où l'individu apprend à être responsable de sa vie sans pour autant renoncer aux liens communautaires. Là où la « théologie de la libération » voulait politiser les masses, la « théologie de la prospérité » des évangéliques se concentre, elle, sur l'individu. En modifiant le style de vie des classes populaires, elle donne, selon R. Unger, un levier pour la modernisation sociale. Indépendamment de ses ambitions politiques à plus long terme, le choix de l'ancien professeur de Harvard d'œuvrer au sein d'un parti affilié à l'Église universelle n'est pas dénué de cohérence. Écrivain prolifique, R. Unger n'hésite pas à sortir du champ juridique – aux États-Unis, son nom est associé surtout au Critical Legal Studies, un courant de pensée né dans les années 1970 qui étudie le droit comme un dispositif idéologique utilisé par les classes dominantes afin d'asseoir leur pouvoir – pour s'interroger sur les modalités que peut emprunter une pensée progressiste afin de relever les défis des transformations du capitalisme mondial.

Il s'intéresse notamment à la crise d'un modèle de société fondé sur le « salariat protecteur », où un emploi stable offre non seulement les moyens de subsistance mais aussi l'accès à la protection sociale (couverture maladie, assurance retraite...). La crise de ce modèle se manifeste

## Les évangéliques forment-ils l'avant-garde d'une nouvelle classe d'entrepreneurs ?

l'islam étaient souvent utilisées pour définir la Malaisie comme différente de l'Occident. Mais elles restaient finalement subordonnées au discours populiste, les promesses de prospérité et les slogans anticoloniaux et antioccidentaux justifiant un régime quasi démocratique.

### LES « VALEURS MALAISIENNES »

L'importance qu'accorde aujourd'hui le gouvernement Badawi aux « valeurs malaisiennes » semble bien marquer un revirement par rapport à la posture modérée qu'il avait initialement affichée en 2003. La querelle sur la tenue des artistes a d'ailleurs quelque peu gâché les célébrations du cinquantième anniver-

saire de la fondation du pays. Une partie de la presse s'est notamment demandée pourquoi les mêmes chanteuses étaient les bienvenues dans l'Indonésie voisine, pourtant à 85 % musulmane.

L'affaire n'aurait sans doute pas attiré tant d'attention si elle n'avait été pas précédée d'autres signes de durcissement politique et religieux : concurrence par la mouvance islamiste (le Parti islamique de Malaisie qui contrôle deux États dans le nord du pays et le Mouvement des jeunes musulmanes de Malaisie), en perte de crédibilité à cause des affaires de corruption qui frappent ses dirigeants, le parti d'Abdullah Badawi (United Malays National Organization, UMNO), au pouvoir depuis



## La « théologie de la libération » politisait les masses, la « théologie de la prospérité » se concentre sur l'individu.

partout dans le monde par le gouffre de plus en plus profond qui sépare les « inclus » et les exclus du « bon » marché du travail. Autrement dit, les salariés protégés et tous ceux qui travaillent dans les marges de l'économie. À cette crise-là, constate R. Unger, la gauche s'est révélée incapable de répondre autrement qu'en renforçant les politiques d'assistanat, comme en Europe – mais les exclus n'ont pas besoin d'assistanat, explique-t-il dans la revue britannique *Renewal*, l'organe du Parti travailliste, ils ont besoin d'accéder à une vie autonome. Au Brésil, où les politiques d'assistanat restent embryonnaires voire inexistantes et où le salariat moderne ne s'est jamais imposé à l'ensemble de la société, les effets de cette crise sont encore plus ravageurs qu'ailleurs. Selon R.

Unger, l'alternative repose sur une « société de petits producteurs indépendants », organisés en coopératives suffisamment importantes pour peser face au « grand capital ». C'est au bout de ce raisonnement qu'on retrouve les Églises évangéliques : leur utilité sociale consistant à transmettre aux classes populaires brésiliennes, délaissées par le reste de la société, un style de vie proche de celui des petits entrepreneurs. Les fidèles s'apparentent ainsi à l'avant-garde d'une nouvelle classe de travailleurs indépendants, aspirant au mode de vie des classes moyennes mais sans aucune possibilité d'intégrer le monde des salariés protégés.

1957, a employé dès les élections de 2004 une rhétorique religieuse pour couper l'herbe sous le pied de l'opposition. Lors du congrès du parti en 2006, certains dirigeants ont en outre tenu des propos menaçants à l'égard des minorités, notamment la communauté chinoise souvent considérée comme plus prospère que le reste de la population. Ces déclarations ont provoqué des spéculations dans la presse sur le risque de voir les minorités quitter massivement le pays.

Sur le plan religieux aussi, les relations entre communautés tendent à s'envenimer, comme le montre l'annulation récente de la rencontre des représentants musulmans et chrétiens, organisée chaque

année dans la capitale. L'inquiétude des minorités est nourrie par des décisions comme celle de la Cour fédérale, rendue publique en mai dernier, qui a refusé à une musulmane convertie au catholicisme le droit de voir inscrire sa nouvelle religion sur sa carte d'identité. Selon Paul Tan Chee Ing, évêque du diocèse catholique de Melaka-Johor et président de la Fédération chrétienne de Malaisie, cette décision reflète « la tendance grandissante des tribunaux civils à se déclarer incompétents face à des personnes qui ne demandent qu'à vivre et à professer leur religion selon leur conscience ». En effet, les musulmans de Malaisie sont soumis à une juridiction religieuse et doivent s'adresser

## THÉOLOGIE DE LA RÉUSSITE

De fait, les Églises évangéliques proposent à leurs fidèles une véritable pédagogie de la réussite et les encouragent à monter des projets personnels comme la création d'entreprise – les cultes du lundi de l'Église universelle ne s'appellent-ils pas « réunions des hommes d'affaires ? » Leurs émissions télévisées livrent sans cesse des témoignages d'adeptes prospères : propriétaires d'une chaîne de magasins, de parkings privés ou de salons de beauté... Il ne s'agit pas d'un simple effet d'annonce ; lors des cultes, les fidèles apprennent à chercher et à interpréter des signes de la présence de Dieu dans leur vie : ne jamais se contenter de la situation actuelle, économiser dans le but d'investir plus tard, s'impliquer toujours davantage dans l'activité exercée, aspirer à devenir un entrepreneur individuel... Et en effet, les fidèles semblent souvent déterminés à entreprendre – même s'il s'agit plus souvent de vendre des parapluies à la sortie du métro que d'acquérir un salon de beauté. C'est cette dimension-là de la foi évangélique qui a séduit R. Unger. Il va cependant un peu vite en besogne : la « théologie de la prospérité » ouvre-t-elle vraiment la voie de l'indépendance économique des classes populaires ? Si les Églises mettent habilement en avant des cas individuels de réussite matérielle, la situation générale des adeptes ne semble pas s'être améliorée. Et ils finissent souvent par valoriser subjectivement leur vie actuelle – le moindre aspect positif, surmonter sa colère, par exemple, lorsqu'un

aux tribunaux islamiques pour toutes les affaires touchant à la famille, à la propriété et au mariage ; dans les affaires impliquant à la fois des musulmans et des non-musulmans, la juridiction civile du pays cède le pas aux tribunaux islamiques. D'après Paul Tan Chee Ing, le fait que le tribunal ait exigé de la plaignante un « certificat d'apostasie » délivré par un tribunal islamique avant de pouvoir enregistrer sa nouvelle confession sur ses papiers d'identité restreint de fait la liberté religieuse garantie par la Constitution. Il est en effet fort improbable qu'une juridiction musulmane délivre une telle attestation. Pour l'heure, la demande des milieux chrétiens de réviser la législation pour

réaffirmer le droit de chacun à choisir la religion n'a pas été entendue par le gouvernement.

La fracture religieuse divise les milieux musulmans eux-mêmes. Les représentants de l'islam libéral – comme les activistes de l'organisation Sisters In Islam, qui lutte pour les droits des femmes en s'appuyant sur la tradition coranique – font ainsi l'objet de critiques de plus en plus virulentes. Si la mouvance islamiste ne parvient pas à menacer la position dominante de l'UMNO (qui tient notamment les États les plus peuplés et les plus prospères de la fédération, Sabah et Sarawak), elle pousse le gouvernement à une surenchère qui alimente à son tour la politisation de la religion. La



bus se fait désespérément attendre, est interprété comme la manifestation d'une présence divine – plutôt que la changer objectivement (même si certains effets positifs sont indéniables, notamment pour des jeunes de bidonvilles qui échappent à la violence ou aux drogues).

Il serait naïf de croire que la seule volonté d'entreprendre transforme des vendeurs de parapluies en chefs d'entreprise : encore faut-il accéder à la formation, aux infrastructures, et pouvoir emprunter le capital... Ce qui est sûr, en revanche, c'est que les théories dont s'inspire R. Unger pour expliquer son choix politique offrent une légitimité nouvelle aux Églises évangéliques. L'intellectuel phare du PRB importe au Brésil un courant de pensée très diffusé dans l'univers protestant nord-américain, où de nombreux pasteurs évangéliques n'hésitent pas à décrire l'expansion internationale de leurs Églises en termes de « mission civilisatrice ».

**ARTICLE PARU DANS ALTERNATIVES INTERNATIONALES N°36 SEPTEMBRE 2007**

marge de manœuvre du gouvernement dans la lutte contre les islamistes s'avère souvent limitée, comme le montre le conflit provoqué par les écoles religieuses populaires (Sekolah Agama Rakyat), très fréquentées par les familles défavorisées et considérées comme des foyers islamistes : devant la menace de voir leurs activités interdites, elles ont su mobiliser le soutien d'une large fraction de la société, qui a vu dans ce projet une ingérence de l'État dans les affaires religieuses.

Mais les attaques contre Islam Hadhari ne viennent pas uniquement des classes populaires, déjà éloignées de l'UMNO dont l'assise électorale se trouve surtout dans les classes moyennes. Ainsi,

des organisations comme le Muslim Professional Forum, réunissant des commerçants et des hommes d'affaires musulmans, s'expriment aussi contre les « dangers » de l'islam libéral. Dans ces conditions, il n'est guère surprenant que le gouvernement d'Abdullah Badawi se montre prêt aux concessions et voie dans la politique religieuse la meilleure façon de reconquérir un électorat perdu. D'où la politique actuelle, fondée sur la pénalisation des conversions religieuses et la persécution de sectes non-musulmanes déclarées « déviantes », comme La Famille ou le Royaume du Ciel.

**ARTICLE PARU DANS ALTERNATIVES INTERNATIONALES N°37 DÉCEMBRE 2007**

# BENOÎT XVI ET LES NOUVEAUX MOUVEMENTS CATHOLIQUES

**Le catholicisme italien se radicalise aussi rapidement qu'il se divise. Dévoués à la figure du pape, les nouveaux mouvements catholiques défient les évêques et n'hésitent pas à politiser à outrance l'Église. Massimo Faggioli décrit ce mouvement.**



**Massimo Faggioli est chercheur à la Fondation pour les sciences religieuses Jean xxiii de Bologne** et au Centro Studi per il progetto europeo. Il enseigne l'histoire des relations interreligieuses à l'université de Modena et de Reggio Emilia ainsi qu'à la Libre Université de Bolzano. Auteur de plusieurs ouvrages, dont *Il vescovo e il concilio. Modello episcopale e aggiornamento al Vaticano II*, ed. Il Mulino, Bologna 2005 ; et *I movimenti cattolici. Una breve storia*, ed. Carocci, Rome, à paraître en 2008.

**E**t si le Dieu de Ruini passait à droite ? se demandait en février 2007 l'éditorial du journal libéral *La Repubblica*, signé par Ezio Mauro, le directeur de ce quotidien le plus lu en Italie. La question révèle le malaise des tenants de la laïcité, visiblement déconcertés par l'alignement progressif de la hiérarchie de l'Église – et notamment par la Conférence des évêques, présidée à l'époque par le cardinal Camillo Ruini dont il est question dans l'éditorial – sur les positions de la droite dirigée par Silvio Berlusconi. Si le paysage politique italien a beaucoup évolué depuis, la question reste toujours actuelle ; le soutien de l'Église à l'activisme politique d'une partie des fidèles reste intact ; ces jours-ci, il s'intensifie même, en raison de la campagne électorale en vue des législatives d'avril 2008<sup>1</sup>.

Les inquiétudes d'E. Mauro ne sont pas sans fondement : l'arrivée de Benoît XVI a inauguré une nouvelle ère dans le rapport entre religion et politique dans la péninsule. Jean-Paul II, qui n'était pas un passionné de la vie politique italienne, arrivait à contenir l'activisme du cardinal Ruini et ses plans de créer un « parti de la Conférence des évêques ». Sous le pontificat de Benoît XVI, le cardinal semble omniprésent. Nullement affecté par sa mise à la retraite de la présidence de la Conférence des évêques, peu soucieux des difficultés dans lesquelles il met son successeur, le cardinal Bagnasco, Ruini joue de plus en plus ouvertement le rôle du « directeur

<sup>1</sup> Ndlr : l'article a été rédigé avant les élections d'avril.

politique » d'une droite catholique qui peine à se rassembler derrière un leader politique, mais qui n'a aucun doute quant au fait d'être de droite.

L'Église catholique aurait-elle rallié Silvio Berlusconi ? La réalité s'avère plus compliquée. Le « catholicisme politique » italien offre aujourd'hui un tableau plus hétéroclite que jamais. Les vastes couches sociales qui constituaient jadis la base politique et l'âme de la Démocratie chrétienne ont perdu leur unité ; ses différentes fractions suivent désormais des trajectoires diverses : elles ne se retrouvent entièrement ni dans la droite, ni dans les partis du centre, et encore moins à gauche.

Cette dispersion du « vote catholique » coïncide cependant avec une polarisation culturelle croissante, qui a pris une ampleur telle que certains observateurs parlent d'une nouvelle guerre entre les « cléricaux » et les « anticléricaux ». C'est ainsi que fut interprété, par exemple, l'épisode de janvier dernier, lorsque le pape a annulé *in extremis* sa visite à l'université de la Sapienza de Rome où il devait tenir une conférence, suite aux protestations d'une partie des étudiants et des enseignants. Assurément, nous sommes loin des guerres culturelles de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et du début du XX<sup>e</sup>, lorsque les deux camps s'opposaient sur tout, à commencer par la légitimité de l'État italien. Contrairement au conflit d'il y a un siècle, le clivage actuel oppose en réalité deux « camps » très hétérogènes. Du côté des « cléricaux » se retrouvent, aux postes de commande, quelques évêques sous la houlette du cardinal Ruini, entourés d'une galaxie pittoresque d'hommes politiques issus de la Démocrate

## I RUSSIE

## Quand le pouvoir définit l'identité de « l'homme russe »

**La « tradition orthodoxe » peut-elle stabiliser une société en désarroi ? C'est au moins ce qu'espère l'élite politique, qui ne cesse de rappeler la place de l'Église dans l'identité nationale.**



**AGNIESZKA MONIAK-AZZOPARDI**

Docteur en sciences sociales à l'EHESS à Paris. Spécialiste de la Russie contemporaine. Elle a travaillé (2003-2006) comme assistante de recherches au CERI dans le cadre de l'Observatoire Russie.

« Ces dernières années, grâce à une relation spécifique avec l'Église orthodoxe, nous avons pu résoudre la plupart des problèmes nationaux, sociaux et éducatifs », affirmait le président Poutine en mai 2007, dans la somptueuse salle du Palais du Kremlin où il recevait les hiérarques de l'Église orthodoxe russe et de sa sœur cadette de

chrétienne, des mouvements catholiques les plus politisés, comme Communion et Libération, et de ce qu'on appelle en Italie les « théo-conservateurs » (voir encadré p. 185) ou encore « athées pieux », comme Giuliano Ferrara, directeur du journal *Il Foglio*, ou Marcello Pera, philosophe et homme politique de Forza Italia. Quant aux « anticléricaux », on y retrouve à vrai dire la majorité de la société italienne, mais une majorité encore plus dispersée et sans programme : la société italienne n'a jamais été très attachée à la laïcité à « la française », et elle a oublié, pendant les décennies d'après-guerre, les passions anticléricales qui avaient agité la péninsule au tournant du xx<sup>e</sup> siècle.

C'est là la nouvelle donne de la vie politique italienne : un rapport nouveau entre religion et politique, où l'Église cherche et trouve appui en dehors des rangs des croyants. À l'activisme politique de certains hiérarques correspond, en effet, une nouvelle transversalité des sujets chers à l'Église : sujets classiques (égalité et financement des écoles catholiques, aide de l'État au *welfare* catholique), sujets nouveaux (protection du mariage entre homme et femme), sujets qui ne sont certainement pas nouveaux mais qui réapparaissent à cause du progrès des sciences (révision des lois sur l'avortement et sur l'« avortement par naissance partielle », sur l'euthanasie, sur l'éthique médicale, le respect de la personne humaine).

## L'arrivée de Benoît xvi a ouvert une nouvelle ère dans le rapport entre religion et politique.

diaspora, l'« Église orthodoxe russe hors frontières ». Les deux Églises, qui s'étaient séparées dans les années 1920 suite à la Révolution, venaient de signer l'acte de leur réunification, et ce geste prenait une signification particulière au Kremlin ; dans le discours du président, repris le lendemain par tous les journaux du pays, une obligation devant Dieu et le peuple russe venait d'être remplie. « Le principal, poursuivait Poutine, c'est que nous avons un désir commun et sincère de rechercher le bien-être de notre Patrie. »

Poutine n'est plus le président de la Fédération russe, mais il est toujours au pouvoir. L'extrême politisation de l'Église orthodoxe n'est d'ailleurs

pas, loin s'en faut, son œuvre ; ses racines remontent à la dissolution de l'URSS et à la crise sociale et politique qui a suivi. Dans l'esprit de la majorité des Russes, les réformes des années 1990 n'ont fait qu'aggraver une situation déjà catastrophique. Sur fond de sentiment de déception et d'un discours anti-occidental qui continue de mobiliser un vaste spectre d'acteurs, nombre d'hommes politiques et religieux, mais aussi d'intellectuels s'efforcent de donner une « identité nouvelle » à l'homme russe. C'est cette « identité » qui, croient-ils (ou feignent de croire), rendra la cohésion à la société russe. Et c'est cette quête identitaire qui les pousse à redécouvrir l'Église et la tradition



Ce qui choque le plus les tenants d'une séparation entre religion et politique, c'est le silence des catholiques modérés devant la multiplication des interventions de l'Église dans la campagne électorale. La critique est compréhensible : pourquoi les catholiques modérés, qui ne partagent pas les idées des mouvements radicaux comme Communion et Libération, leur laissent le droit de parler au nom des catholiques ? La même question s'applique à l'Église : c'est un fait bien connu que la majorité des évêques italiens se méfient en réalité d'une politisation outrancière de l'Église proposée par le cardinal Ruini. Et pourtant, ce dernier semble occuper le devant de la scène. Cette critique manque toutefois l'essentiel, à savoir le nouveau rapport de force au sein du monde catholique lui-même. La mobilisation des nouveaux mouvements catholiques a réduit radicalement les marges de manœuvre de tous les autres acteurs : les évêques, le clergé, les simples fidèles... À l'intérieur même de l'Église, les croyants individuels, ceux qui restent à l'écart des mouvements et des associations, éprouvent un isolement tel qu'on peut les comparer à une diaspora<sup>2</sup>. Les nouveaux mouvements catholiques contournent le catholicisme institutionnel et sa hiérarchie – les paroisses, les diocèses, les ordres religieux – et font de la fidélité au pape lui-même la première et ultime vertu.

2 | Voir M. Faggioli, *I movimenti cattolici. Una breve storia*, Carocci, Rome, 2008 (en cours de publication).

L'univers catholique contemporain – en Italie en particulier – est donc caractérisé par une alliance entre la papauté et des mouvements animés par des catholiques laïcs (Communion et Libération, les Focolari...), carac-

orthodoxe. Poutine en a fait une affaire d'État : il affichait publiquement sa foi, visitait régulièrement les monastères et entretenait des relations étroites avec Alexis II, le patriarche de l'Église russe. Mais la quasi-totalité des élites politiques marchent dans ses pas, se posant en défenseurs de la source spirituelle de la « Grande Russie ». Ironie de l'histoire : c'est le Parti communiste qui excelle le plus dans la rhétorique quasi spirituelle. À chaque élection, son chef Guenadi Ziouganov signe un nouveau pamphlet défendant l'orthodoxie, dont les titres se ressemblent tous : *L'orthodoxie russe et le problème de la renaissance de la Russie, Fondements de la renaissance spirituelle russe, etc.*

Il existe donc, au sein des élites politiques russes, une volonté forte de rappeler à la société l'importance de la « tradition orthodoxe », et ses effets sont parfaitement visibles : une législation offrant un statut particulier à l'Église orthodoxe ; des mesures contre les « sectes » visant en réalité à réduire l'activité prosélyte des concurrents (notamment des Églises protestantes), l'invention de nouvelles matières scolaires comme « culturologie » ou « introduction à la vie religieuse », ou encore la décision récente de revoir les manuels d'histoire pour mieux présenter « l'homme russe » dans sa relation spéciale avec la tradition orthodoxe. Reste à voir quel contenu, autre que l'amour de la Patrie et le sens du



térisés par l'absence totale d'états d'âme dès qu'il s'agit de brandir le drapeau catholique dans l'arène politique, mais surtout par une nouvelle façon de légitimer l'engagement politique des catholiques. Dotée d'une grande capacité de mobilisation et dépendant directement du Vatican,

## Le mouvement théoconservateur

Depuis le début des années 2000, le philosophe Marcello Pera est une des figures de proue du mouvement qui fait beaucoup parler de lui dans la péninsule : les « théoconservateurs », ces intellectuels déterminés à défendre les valeurs chrétiennes et la place de l'Église dans la société. Surtout, les théoconservateurs veulent rappeler à la société l'importance culturelle du christianisme, le véritable « socle culturel » de la civilisation occidentale. « L'Occident est en crise », affirme le Manifeste pour l'Occident Force de Civilisation, rédigé par Pera signé en 2006 par nombre d'hommes politiques situés à droite. « Attaqué de l'extérieur par le fondamentalisme et le terrorisme

islamique, il n'est pas capable de relever le défi. Miné de l'intérieur par une crise morale et spirituelle, il ne trouve pas le courage de réagir. [...]. Nos traditions sont mises en cause. Le laïcisme et le progressisme renient les coutumes millénaires de notre histoire. On brade ainsi les valeurs de la vie, de la personne, du mariage, de la famille. On prêche l'égalité de toutes les cultures. On laisse sans guide et sans règle l'intégration des immigrés. Comme l'a dit Benoît XVI, aujourd'hui "l'Occident ne s'aime plus". » **W. K.**

**CITÉ APRÈS BRUNO COUSIN & TOMMASO VITALE, « LA QUESTION MIGRATOIRE ET L'IDÉOLOGIE OCCIDENTALISTE DE FORZA ITALIA », LA VIE DES IDÉES N° 11, AVRIL 2006.**

sacrifice, y sera donné à la « tradition orthodoxe ». Si les tentatives de définir l'« homme russe » par la tradition orthodoxe ne manquent pas, qu'en est-il de leur réception ? Les Russes sont-ils aussi attachés à l'Église que leurs représentants politiques ? La majorité se déclare orthodoxe ; les chiffres varient entre 60 % et 80 % selon les sondages. Mais il est particulièrement difficile d'interpréter ces chiffres. Les enquêtes approfondies montrent qu'il s'agit d'une déclaration qui n'est suivie d'aucun acte, qui ne correspond à aucune pratique religieuse, conception éthique ou vision du monde. Autrement dit, le mot « orthodoxie » est une étiquette vide : il ne correspond pas à un contenu stable, ni

même identifiable dans les pratiques sociales et les représentations collectives des Russes. La très grande majorité des Russes ne sait pas ce qu'est la foi orthodoxe, n'a jamais rien lu sur le sujet, ni jamais discuté avec un prêtre. D'où les paradoxes, qu'on pourrait multiplier à volonté : la moitié, par exemple, de ceux qui se déclarent orthodoxes ne croient pas en Dieu... Et inversement : un nombre croissant de minorités religieuses se définissent désormais comme appartenant à la « tradition orthodoxe ». L'Église évangélique russe, par exemple, introduit des éléments de la liturgie orthodoxe comme les icônes, les chants et les cierges. Il s'agit souvent de questions financières – des études



elle tend à balayer les tenants traditionnels du pouvoir politique et social dans le catholicisme. Cette « avant-garde » s'est formée sous le pontificat de Jean-Paul II, et son activité devient de plus en plus visible sous celui de Benoît XVI. Deux manifestations récentes en furent offertes : le « Family Day » sur la place San Giovanni à Rome et la manifestation de « solidarité avec le pape », organisée en réponse à l'incident à l'université de La Sa-

## Le « catholicisme politique » italien est aujourd'hui plus hétéroclite que jamais.

pienza. Conçues par le cardinal Ruini, organisées par des mouvements catholiques très proches de la papauté, ses manifestations ont été soutenues par de nombreux personnages politiques.

Ainsi, le « catholicisme politique » italien change de visage : porté jadis par des cadres qui avaient reçu leur formation au sein d'un grand parti populaire (la Démocratie chrétienne) ou un mouvement social (l'Action catholique), et qui y avaient appris à respecter les règles de la démocratie interne et l'importance du débat, il est désormais représenté par des mouvements dont la culture interne est très loin du modèle démocratique et où les mécanismes de représentativité sont faibles voire non existants. Sous la pression de ces mouvements minoritaires mais fortement mobilisés, et en absence de voix alternatives, c'est le catholicisme entier qui paraît « rallié » à la formation politique de Silvio Berlusconi (où la démocratie interne a été remplacée par un « césarisme d'entreprise ») et les autres partis conservateurs soutenant Berlusconi.

montrent que les budgets publics destinés à soutenir l'activité religieuse sont nettement plus généreux dès qu'il s'agit d'une activité « orthodoxe », mais il faut également y voir la volonté d'être considérée comme une religion légitime, puisque « russe ».

Pour autant qu'on puisse parler d'une identification avec la tradition orthodoxe dans la société, c'est une identification d'ordre culturel voire ethnique. Et même dans cet état de flou absolu, l'orthodoxie comme source d'unité nationale n'est relevée que par 1 % de la population, selon un sondage récent du Centre de recherches Levada. Une autre étude publiée par le même centre montre cepen-

dant qu'une grande partie de la population adhère aux thèmes nationalistes et xénophobes : 54 %, par exemple, souscrivent à l'idée que « la Russie n'appartient qu'aux Russes ». Cette méfiance mêlée de ressentiment envers le monde extérieur, le monde occidental en particulier, traverse toute la société russe. Elle cherche ses « marqueurs identitaires » qui lui permettent d'expliquer pourquoi la Russie est différente du reste du monde. C'est dans ce contexte qu'il faut situer l'intérêt croissant pour la tradition orthodoxe, qui ne correspond à aucune augmentation des pratiques religieuses ni éveil religieux, au contraire : la société russe reste l'une des plus sécularisée du monde.



Cette mutation interne de l'univers catholique est d'autant plus puissante qu'il manque en Italie une culture catholique plus libérale. Les « théo-conservateurs » italiens aiment légitimer leur activisme en rappelant la place publique qu'occupent les religions aux États-Unis. Ce qu'ils ne disent pas, en revanche, c'est que le quasi-monopole catholique en Italie contraste avec l'histoire du pluralisme religieux aux États-Unis, et que le rôle public de la religion dans la sphère publique américaine trouve ses limites avec le principe de la séparation de l'Église et de l'État.

Cette politisation et polarisation des catholiques italiens risquent de rendre encore plus difficile la reconnaissance en droit du fait que l'Italie est désormais un pays multiculturel et multireligieux. Les deux « diasporas » – celle des tenants de la laïcité qui s'inquiètent de la politisation de la religion, et celle des simples fidèles catholiques qui voient des minorités radicales s'emparer de l'Église, annoncent peut-être un nouveau cliage durable, celui entre une « Italie laïque » ou l'Église officielle, d'un côté ; de l'autre, des communautarismes culturels et religieux, puissants, politiquement orphelins et socialement autoréférentiels.

L'Église russe a donc de bonnes raisons de se préoccuper de la question identitaire, et de se faire la porte-parole des discours nationalistes, comme elle le fait si souvent. Sa pensée est imprégnée d'une vision du monde « culturaliste », aujourd'hui associée surtout au nom du politologue américain Samuel Huntington et son fameux livre *Le Choc des civilisations*, où le monde paraît divisé en une série de « civilisations », chacune étant fondée sur une religion historique (chrétienne occidentale, orthodoxe, confucéenne, hindoue...). « La Russie est un pays orthodoxe sur le territoire duquel vivent les minorités nationales et religieuses », affirment les documents officiels. Mais que veut dire au juste

« pays orthodoxe » ? L'Église maintient elle-même le flou ; précisément parce qu'elle est vidée de contenu, la notion d'orthodoxie se laisse manier selon le besoin du moment : elle devient « culture » pour les hommes politiques qui exigent qu'on parle d'orthodoxie dans les cursus scolaires, « ethnicité » pour tout Russe qui se déclare orthodoxe sans y associer un quelconque contenu spirituel, « tradition » pour ceux qui s'attachent à son expression matérielle et rituelle, enfin « civilisation » pour ceux qui tentent de définir le rapport des Russes au reste du monde.





# FAUT-IL CRAINDRE LE RETOUR DU PROTECTIONNISME ?



189

---

➔ Introduction 190

---

**DU « PETIT PROTECTIONNISME »  
À LA REMISE EN CAUSE DU LIBÉRALISME** 191

---

➔ Nationalisme économique : la paille et la poutre 192

➔ Tableau : Part des changements de réglementations nationales  
allant dans le sens d'un plus grand protectionnisme 195

➔ Les fonds souverains et le nouvel ordre mondial des finances 199



# 2008

## UNE DEMANDE CROISSANTE DE RÉGULATION

**À** en croire nombre d'observateurs, le pic de la dernière vague de libéralisation, celle qui a débuté dans les années 1980 avec la suppression des obstacles à la circulation du capital, est désormais derrière nous ; si ses acquis n'ont pas été fondamentalement remis en cause, la tendance est désormais à la régulation, et les critiques des « dérives » du système financier international haussent la voix. Christian Chavagneux rappelle ici qu'il ne s'agit pas, dans cette remise en cause, de vouloir « arrêter » la mondialisation, au contraire : les échanges commerciaux ne décélèrent pas, et la part des échanges internationaux dans le PIB mondial n'a jamais été aussi élevée. Plutôt, le paysage financier se complexifie, avec l'entrée en lice des fonds souverains, présentés par Aurore Lalucq, ces fonds d'État qui ont tant fait parler d'eux ces dernières années. Les doutes actuels concernent donc moins l'échange des biens et des services que la libéralisation financière et les risques qu'elle introduit dans le système économique. Certes, vingt-cinq ans de libéralisation n'ont pas réussi à supprimer toutes les réglementations nationales : Nicolas Véron observe que d'importantes différences demeurent au sein même des pays développés, certains marchés étant plus fermés que d'autres. Toujours est-il que, pour les pays en développement qui ont suivi à la lettre les consignes de la Banque mondiale dans les années 1980 et 1990, la leçon s'avère bien amère. À cet égard, les années 2007 et 2008 apportent des signes avant-coureurs d'une nouvelle période de régulation, dont les contours restent encore flous.

# DU «PETIT PROTECTIONNISME» À LA REMISE EN CAUSE DU LIBÉRALISME

Loin d'évoquer le spectre d'une guerre économique, les mesures protectionnistes annoncent une volonté de réguler la mondialisation économique, explique Christian Chavagneux. Car la libéralisation a fait de la finance internationale une zone de non régulation où personne ne peut assurer la maîtrise des risques qui s'y développent.

CHRISTIAN CHAVAGNEUX



**Christian Chavagneux est rédacteur en chef de la revue *L'Économie politique*.** Auteur de plusieurs ouvrages, notamment *Économie politique internationale*, La Découverte, 2004, et *Les Paradis fiscaux* (avec Ronen Palan), La Découverte, 2007.

Le protectionnisme financier pose dorénavant « une menace évidente de remise en cause de la mondialisation des vingt dernières années ». Richard Portes, le directeur du Centre for Economic Policy Research (CEPR) britannique, n'y va pas par quatre chemins. Cet expert de la finance internationale pense déceler une tendance mondialisée à la remise en cause de la libre circulation internationale des capitaux, à même de remettre en cause l'ensemble du processus contemporain d'internationalisation des économies, entamé non pas il y a vingt ans mais dès la fin des années 1950. Cette menace est-elle une réalité ?

Il existe assurément un frémissement en matière de protectionnisme financier que la montée en puissance et la visibilité nouvelle des fonds souverains<sup>1</sup>, les fonds d'investissement d'État, ont accentué ces derniers mois. Aux États-Unis, la candidate démocrate à la présidentielle Hillary Clinton les a qualifiés d'atteinte possible à la souveraineté économique de son pays. Les Allemands, par la voie d'Angela Merkel et de son ministre des Finances, ont été les plus virulents chez les Européens, suivis sur ce terrain par le président français. Mais, pour l'instant, l'internationalisation de la finance continue à battre son plein. Plus qu'une attaque en

règle contre la mondialisation, cette tendance au protectionnisme financier s'inscrit dans un mouvement plus vaste de remise en cause du libéralisme en tant que boîte à outils intellectuelle de référence pour la définition des politiques publiques. Dans le même temps, l'intervention de l'État dans l'économie fait un retour remarqué dans de nombreux domaines. La mondialisation économique ne semble pas près de s'arrêter. C'est plutôt la foi selon laquelle les bénéficiaires que l'on peut en tirer passent par toujours plus de libéralisme qui est en train de perdre ses croyants.

### UNE PETITE TENDANCE AU PROTECTIONNISME FINANCIER

La mondialisation financière est un phénomène qui s'appuie sur l'internationalisation d'essentiellement quatre types d'activités : l'intermédiation (la collecte de dépôts et la distribution de crédits par les établissements financiers), les placements (la recherche des meilleures opportunités de rendement pour l'épargne), la gestion des risques financiers (la capacité à se protéger ou à spéculer sur le risque en le faisant circuler) et les mouvements de fusions-acquisitions, c'est-à-dire l'investissement à l'étranger pour entrer au capital ou pour s'emparer d'un établissement financier. Loin de toucher à l'ensemble de ces activités, la légère tendance à une forme de protectionnisme financier enregistrée ces dernières années ne concerne pour l'instant que les investissements directs étrangers.

## Nationalisme économique : la paille et la poutre

**Chacun des pays développés se considère moins protectionniste que les autres. Qu'en est-il en réalité ? L'Europe continentale reste plus ouverte que les pays émergents et le Japon, mais sensiblement plus fermée que les États-Unis et le Royaume-Uni.**



**NICOLAS VÉRON** est économiste au sein de Bruegel, centre européen de réflexion sur les politiques économiques. Il a publié *L'Information financière en crise* (Odile Jacob, 2004) et, pour Bruegel, des études sur la nationalité des entreprises, la normalisation comptable internationale, la supervision bancaire en Europe, et l'effet du système financier sur la croissance (disponibles sur [www.bruegel.org](http://www.bruegel.org)).

Les années récentes ont vu une recrudescence des débats sur la protection du capital des entreprises considérées comme « nationales » contre la prise de contrôle par des intérêts « étrangers », généralement désignée sous l'expression de nationalisme économique (ou de patriotisme économique, pour reprendre le slogan popularisé en France à partir de juillet 2005 par Dominique de Villepin,

Le premier signe repose sur la montée des discours et des actes de « patriotisme économique ». La France y participe pleinement. Entre la fin 2005 et mars 2006, le gouvernement français a annoncé une série de mesures visant à protéger les entreprises françaises des OPA hostiles et défini onze secteurs stratégiques pour lesquels il souhaite être informé des changements de propriétaires, tout en donnant la liste d'une dizaine de grosses entreprises (de Carrefour à la Société Générale, en passant par Saint-Gobain, Suez, Alcatel ou Danone...) dont il veut voir maintenir les centres de décision en France. Fin janvier, fidèle à cette logique, Henri Guaino, conseiller de Nicolas Sarkozy, a ainsi indiqué que l'État français pourrait intervenir si « un prédateur tentait de profiter des pertes historiques subies par la Société Générale pour prendre le contrôle de la banque ».

La France n'a rien d'une exception en ce domaine. Le patriotisme économique est déjà un fait acquis chez toutes les grandes puissances mondiales et sa promotion par les hommes politiques français revient simplement à mettre la France aux normes de ce qui se fait ailleurs. Neuf autres pays européens contrôlent les investissements étrangers, la Chine a mis en œuvre en septembre 2006 une nouvelle loi destinée à renforcer ses contrôles et on peut se rappeler comment les États-Unis ont empêché les incursions de Dubai Ports et de la China National Offshore Oil Corporation dans leur secteur des infrastructures et du pétrole.

## La répartition mondiale des capitaux est complètement déséquilibrée.

alors Premier ministre). Dans ce domaine, il est difficile d'éviter les distorsions de perspective. Les Américains considèrent les Français comme d'incorrigibles protectionnistes ; mais la perception générale à Paris est qu'outre-Atlantique la défense contre les intrusions étrangères est aussi forte qu'en France, et même plus efficace parce que plus discrète. De même, entre la France et l'Allemagne. Chacun a tendance à voir la paille dans l'œil du voisin, en omettant la poutre dans le sien.

En comparaison mondiale, les deux zones sont très ouvertes. L'indice d'ouverture à l'investissement étranger calculé par l'OCDE dépeint à la fois presque tous les pays européens et les États-Unis

comme nettement plus accueillants aux investissements étrangers que la plupart des autres économies développées ou en développement, notamment la Russie, l'Inde et la Chine, ainsi que le Japon, la Corée du Sud ou les États du Golfe. Les usines Toyota à Valenciennes ou dans le Kentucky sont les symboles du bon accueil réservé aux implantations nouvelles d'où qu'elles viennent, qui n'est pas toujours allé de soi dans le passé, mais peut désormais être considéré comme acquis. Pour autant, lorsqu'il s'agit non plus de création d'activités nouvelles mais de prise de contrôle d'entreprises existantes, les restrictions de droit ou de fait sont plus significatives.



Au-delà du patriotisme économique, la prolifération des traités bilatéraux d'investissements (près de 5 500) et de commerce (environ 300) sont une autre source de protectionnisme financier. Car certains pays profitent des négociations pour diminuer leur niveau d'ouverture par rapport à leurs engagements internationaux : c'est le cas, par exemple, de la Malaisie ou de la Thaïlande, qui ont utilisé les traités bilatéraux pour inscrire de manière formelle le verrouillage de leurs marchés, essentiellement dans les secteurs agricoles et industriels, mais également dans le secteur financier. Le Chili, par exemple, en a profité pour fermer son secteur financier aux entreprises de la Corée du Sud, du Costa Rica et du Salvador.

Enfin, il faut souligner que les dirigeants politiques seront sûrement de plus en plus tentés de recourir à ce genre de politiques pour rassurer les populations du Nord, de plus en plus méfiantes vis-à-vis de l'investissement étranger. Questionnés pour savoir si l'arrivée d'investisseurs étrangers est une bonne ou une mauvaise chose pour leur pays, les habitants du G7 portaient majoritairement une appréciation positive en 2002 (de 50 % aux États-Unis et en France, à 63 % au Japon). En 2007, cet avis positif est devenu minoritaire (de 38 % d'approbation en Italie à 49 % au Royaume-Uni, la France se situant à 44 % de réponses positives) seul le Japon faisant exception (où 54 % des personnes interrogées pensent encore que l'arrivée de firmes étrangères est une bonne chose).

D'une manière générale, selon les données de la CNUCED<sup>2</sup>, la très grande majorité des changements de réglementations opérés ces dernières

21 Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement.

Un premier ensemble de protections est justifié par des considérations de sécurité nationale, et porte en particulier sur l'industrie de défense.

## Les représentations et les pratiques diffèrent fortement d'un pays à l'autre.

Comme l'a illustré un rapport récent de la cour des comptes américaine, des dispositifs de ce type, tels que l'amendement Exon-Florio aux États-Unis, existent dans tous les grands pays (Government Accountability Office, « Report on Laws and Policies Regulating Foreign Investment in 10 Countries », février 2008).

Mais ce secteur ne représente qu'une petite partie de l'économie, et les vrais différends sur le nationalisme économique sont ailleurs. Ils portent sur l'extension du périmètre des activités considérées comme « stratégiques », où il serait légitime de protéger spécifiquement

les « champions nationaux ». Les représentations et les pratiques diffèrent fortement d'un pays à l'autre, et d'une rive à l'autre de l'Atlantique.

Le secteur le plus proche, hors industrie de défense, des considérations de sécurité nationale est ce qu'il est désormais convenu d'appeler les « infrastructures critiques », telles que les réseaux



années continue à aller dans le sens d'une plus grande libéralisation des investissements internationaux ; néanmoins, la part de ceux instaurant plus de protectionnisme envers les firmes étrangères progresse vite ces dernières années. Le protectionnisme financier ne semble donc pas en rester uniquement au niveau des paroles ou des actes ponctuels.

Pourtant, cette progression, pour effective qu'elle soit, n'a pas pour l'instant joué un rôle de frein à l'internationalisation des entreprises. Avec près de 12 500 milliards de dollars, le stock mondial des investissements à l'étranger représentait à la fin 2006 l'équivalent de 26,1 % du PIB mondial, un record historique. Les grandes entreprises s'internationalisent principalement non pas en créant de nouveaux lieux de production de biens et services mais bien en continuant à racheter ceux qui existent déjà à l'étranger : 70 % des investissements à l'étranger sont le fait de fusions-acquisitions.

### **Part des changements de réglementations nationales des investissements internationaux allant dans le sens d'un plus grand protectionnisme, en %.**



SOURCE | CNUCED - WIR 2007

de distribution d'eau et d'électricité indispensables au bon fonctionnement de nos sociétés. Aux États-Unis celles-ci sont également couvertes par la procédure Exon-Florio, mais là n'est pas toujours l'essentiel : en 2006, cette procédure avait conduit à un avis positif pour le rachat par l'entreprise publique dubaïote DP World du britannique P&O et notamment de ses terminaux portuaires situés sur le territoire américain. Mais une tempête politique avait ensuite éclaté au Congrès, conduisant finalement DP World à revendre ses actifs américains. Cet épisode très médiatique illustre une attitude plus réservée des États-Unis, en fait sinon en droit, comparés à la Grande-Bretagne qui n'avait pas vu

d'obstacle à l'acquisition de P&O. Mais dans la plupart des autres pays d'Europe, et notamment en France, l'essentiel des infrastructures portuaires est confié à des ports autonomes et autres établissements publics, par définition hors de portée d'acheteurs étrangers.

Dans le secteur des hydrocarbures, Europe comme États-Unis sont ambivalents. Tout en proclamant leur attachement à un marché mondial ouvert du pétrole, condition essentielle de la paix mondiale, ils ne voient pas d'un bon œil la prise de contrôle par des nations émergentes de leurs entreprises dans ce domaine, comme l'a illustré la polémique américaine en juillet 2005 lorsque le pétrolier chi-



Le changement important de ces dernières années tient au fait que ces opérations ressortent de moins de moins de stratégies industrielles et de manière croissante des stratégies financières des fonds de placement qui ont été à la source de 18 % des achats internationaux d'entreprises en 2005 et 2006 (contre 5,1 % en 2000). À cet égard, la France n'est pas absente du mouvement. Selon les dernières données disponibles de la Banque de France, à la fin 2006, 46,2 % de la capitalisation boursière des entreprises françaises était détenue par des investisseurs étrangers. Un niveau plutôt élevé qui inscrit largement la France dans la mondialisation.

Comprendre la poussée des tendances protectionnistes dans le domaine de la finance réclame de le resituer dans la perspective plus large d'une remise en cause du libéralisme économique comme référence idéologique. Si le « vrai » libéralisme, comme l'écrit le philosophe Alain Laurent, est « un courant de pensée qui souhaite [...] déréglementer, privatiser, libérer les échanges, faire respecter le droit de propriété et réduire drastiquement le champ d'intervention de la loi et de l'État au bénéfice du contrat et de l'auto-coordination par une libre concurrence régulée par le droit », alors le vrai libéralisme est un courant de pensée qui ne se porte pas bien. Dans le domaine de la finance, mais également dans celui du commerce. Un mouvement porté par ailleurs par un renouveau de la pensée économique qui, contrairement à l'image que l'on se fait traditionnellement des économistes comme porteurs des vertus universelles des marchés, propose une réflexion bien plus diverse.

nois CNOOC a tenté sans succès de prendre le contrôle du californien Unocal. Toutefois, l'observation des deux dernières décennies indique une dissymétrie quant aux opérations ayant lieu à l'intérieur de l'espace transatlantique : à la fin des années 1990, un groupe européen, BP, a acquis coup sur coup deux géants du pétrole américain, AMOCO et Atlantic Richfield Company (ARCO) ; rien de comparable dans l'autre sens. Il semble que les États-Unis soient dans ce domaine plus ouverts que l'Europe pour des prises de contrôle venant du monde occidental.

Le contraste est encore plus marqué dans la production et la distribution d'électricité. Le mar-

ché américain des « utilities » est fragmenté mais ouvert, alors qu'en Europe le marché est très concentré avec des restrictions multiples aux acquisitions, comme l'ont illustré de multiples cas récents comme l'échec des approches d'Enel sur Suez ou d'Eon sur Endesa. La proximité géographique de la Russie, avec un Gazprom uniformément perçu comme agressif et fortement politisé, n'explique qu'une partie de ce contraste. Là aussi, la Grande-Bretagne fait exception, avec un secteur électrique largement ouvert aux opérateurs étrangers comme l'a encore récemment illustré l'acquisition de Scottish Power par Iberdrola.



## DOUTES SUR LES VERTUS DE LA LIBÉRALISATION FINANCIÈRE

« Désastres financiers périodiques, crises de la dette, fuites de capitaux, crises de changes, faillites de banques, krachs boursiers..., c'est assez pour forcer un bon libéral à s'arrêter pour réfléchir. » Ainsi s'exprimait, en mai 2003, le très libéral hebdomadaire britannique *The Economist*. La crise des *subprimes* et la folie spéculative des opérations révélées lors de l'affaire de la fraude de la Société Générale en janvier 2008 confirment l'actualité de ce constat. Pourquoi ces doutes vis-à-vis du principe même de libéralisation financière, doutes qui vont bien au-delà du début de protectionnisme sur les investissements notés plus haut ? Parce que tous les avantages attendus de cette libéralisation ne se sont pas matérialisés.

La libéralisation des taux de change, en permettant au prix des monnaies de s'adapter à la conjoncture, devait permettre un ajustement rapide des échanges extérieurs : un pays en déficit, par exemple, obligé d'acheter plus qu'il ne vend, allait voir sa monnaie se déprécier, ce qui allait contribuer à faire gagner de la compétitivité à ses entreprises, aidant ainsi au rééquilibrage des échanges. En fait, les échanges extérieurs des États-Unis, quelques années mises à part, ont été systématiquement dans le rouge ces dernières décennies. À l'inverse, le Japon, l'Allemagne et la Chine, souvent suivis par les autres pays émergents, affichent des excé-

**La mondialisation économique ne semble pas prête de s'arrêter.**

Le secteur bancaire, autre point sensible, illustre également un contraste entre États-Unis et Europe continentale. Beaucoup de banques européennes, comme Deutsche Bank, BNP Paribas, ABN Amro ou BBVA, ont au cours de la dernière décennie acquis des établissements américains, souvent de taille importante. Mais les opérations transatlantiques dans l'autre sens ont été à peu près inexistantes, au moins en ce qui concerne l'Europe occidentale. De même dans les télécoms : Vodafone et Deutsche Telekom ont effectué de grosses acquisitions aux États-Unis ; le mouvement symétrique n'a pas eu lieu. Dans l'automobile ou les équipements télécoms, Daimler a racheté Chry-

ler et Alcatel a repris Lucent ; mais lorsque des groupes européens se portent mal, comme Fiat au début des années 2000 ou Alcatel lui-même, leurs difficultés se traduisent rarement par une prise de contrôle par un groupe d'un autre pays d'Europe, et à peu près jamais par un Américain. Sans parler de l'affaire Danone de juillet 2005, lorsque le gouvernement français s'est mobilisé face aux rumeurs d'intérêt de PepsiCo sur le fleuron du yaourt, s'attirant les quolibets des observateurs un peu partout hors de l'Hexagone.

Ce trop bref examen fait ressortir de nettes différences. Dans les faits, aucun pays du monde n'est complètement ouvert aux investissements étran-



dents de manière structurelle. Aucun mécanisme n'est venu résoudre les déséquilibres extérieurs (forts déficits et forts excédents dans la durée) car les variations de taux de change réparatrices attendues n'ont pas eu lieu.

La libre circulation internationale des capitaux devait aussi permettre de pouvoir apporter, sans entrave, des fonds dans les secteurs et les pays où ils étaient le plus nécessaires à la croissance. Qu'en a-t-il été ? La finance internationale n'a cessé, depuis les années 1970, de

susciter bulle spéculative sur bulle spéculative. Apportant, sans faillir, trop de capitaux ici (aux pays du Sud par les prêts bancaires dans les années 1970, aux pays émergents par les prêts obligataires dans les années 1990, etc.) ou là (sur les marchés boursiers ou immobiliers du Nord, etc.), avant que les inves-

tisseurs ne s'aperçoivent dans un mouvement de panique que la chose était risquée et qu'il fallait fuir le plus vite possible. La répartition mondiale des capitaux est complètement déséquilibrée. Les États-Unis prélèvent pour eux seuls les deux tiers de l'épargne qui cherche à se placer internationalement et les pays en développement pris dans leur ensemble dégagent un surplus d'épargne et financent le reste du monde !

Enfin, la finance de marché devait procurer l'avantage de mieux répartir les risques entre un nombre important d'acteurs financiers et

## Le patriotisme économique est un fait acquis chez toutes les grandes puissances économiques mondiales.

gers. Parmi les grandes économies, la plus décontractée sur ce thème est la Grande-Bretagne. Ensuite viennent les États-Unis. L'Europe continentale reste plus ouverte que la plupart des pays émergents, et sans doute aussi que le Japon ; mais, sur tous les grands secteurs, elle apparaît sensiblement plus fermée que ses principaux partenaires occidentaux.

L'évolution future de ces différences est l'une des grandes questions de la prochaine décennie, en réaction notamment aux déplacements progressifs des centres de gravité économiques et financiers en direction des pays émergents, comme en témoignent entre autres les débats en cours rela-

tifs aux fonds souverains. L'Histoire nous enseigne qu'à cette échelle, les évolutions économiques ne peuvent pas être séparées des développements politiques. À la veille de la Première Guerre mondiale, personne n'imaginait que la « première mondialisation » puisse être effacée par un retour au protectionnisme, or c'est bien ce qui a eu lieu. Le caractère ouvert de nos économies est bénéfique à la très grande majorité des participants, mais il ne saurait pour autant être considéré comme un état naturel et inévitable.



contribuer ainsi à une qualité inégalée de maîtrise de ces risques. Elle a, à l'inverse, bâti un monde financier opaque où la traçabilité des capitaux et des risques pris par les différents acteurs est devenue de plus en plus difficile. Le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque des règlements internationaux (BRI) sont les deux institutions en charge de la surveillance du système financier mondial. Après le déclenchement de la crise des *subprimes*, aux questions qu'il se posait lui-même, « Où tout cela va-t-il ? » « Comment cela sera-t-il résolu ? », Simon Johnson, l'économiste en chef du FMI a répondu : « Nous ne savons pas » ! Dans son rapport annuel paru en juin 2007, la BRI explique de son côté que les banques prennent des risques puis créent des produits financiers qui portent ces risques pour les revendre à d'autres acteurs de la finance (des fonds spéculatifs, d'autres banques...). Les risques circulent donc entre les différents acteurs de la finance qui se les revendent. Et les experts de la BRI de se demander : « Que savons-nous des détenteurs ultimes de ces risques et de leur capacité à les gérer ? » La réponse tombe aussi nette que pour le FMI : « En toute franchise, rien ou si peu. » C'est franc mais effrayant.

La libéralisation a fait de la finance internationale ce que la chercheuse britannique Susan Strange appelle une zone de non régulation (*ungovernance*) de l'économie mondiale. Plus aucun acteur, public ou privé, ne peut véritablement y assurer la maîtrise des risques qui s'y développent.

## Les fonds souverains et le nouvel ordre mondial des finances

**La crise financière mondiale de 2007 a propulsé les fonds souverains sur le devant de la scène internationale. Non sans attiser les passions politiques.**



**AUORE LALUCQ** est économiste de formation, diplômée de l'université Paris 1 et de l'IEDES. Après avoir été chargée de mission à la Fondation Charles-Léopold Mayer, elle a rejoint l'IRG en 2006, où elle coordonne le programme Initiative internationale pour repenser l'économie.

Nous sommes à la fin de l'année 2007. La crise financière s'aggrave. Des banques touchées de plein fouet par la crise des *subprimes* manquent de

s'écrouler. C'est alors que des fonds d'investissement dit « souverains » (étatiques) en provenance d'Asie ou des pays du Golfe investissent massivement dans des fleurons même du capitalisme financier occidental, comme les banques Citygroup, Morgan Stanley, UBS, Merrill Lynch, Bear Sterns... Mises en difficultés par un capitalisme financier en manque de régulation, ces institutions seront toutes sauvées par... fonds d'État.



## DOUTES SUR LES VERTUS DE LA LIBÉRALISATION COMMERCIALE

La finance n'est pas le seul domaine de la mondialisation économique où les doutes sur les vertus du libéralisme s'expriment. Les difficultés à finaliser les négociations de Doha dans le cadre de l'OMC montrent que la libéralisation commerciale est prise sous les mêmes feux.

Le libre-échange commercial a été victime de son ambition. De la fin de la Seconde Guerre mondiale jusqu'aux années 1990, les négociations commerciales internationales ont essentiellement porté sur ce qui se passe lorsque les biens franchissent les frontières des grands pays industrialisés. Les tarifs douaniers, les quotas d'importation, les subventions aux exportations, les politiques de dumping (vendre à perte pour essayer de conquérir des nouveaux marchés), etc., tout ce qui pouvait limiter la libre circulation des biens faisait l'objet d'une négociation visant, non pas à supprimer ces pratiques, mais à trouver des compromis entre pays de même niveau de développement pour les encadrer. En ce sens, même si les tarifs douaniers sont passés en moyenne sur la période de plus de 40 % à moins de 5 % aujourd'hui, le GATT<sup>3</sup>, le prédécesseur de l'OMC jusqu'à la naissance de celle-ci le 1<sup>er</sup> janvier 1995, et dont les textes s'appliquent toujours, visait moins l'instauration d'un ordre libéral international qu'à limiter les pratiques franchement discriminatoires. Et encore, tous les secteurs n'ont-ils pas été logés à la même enseigne : comme on l'a rappelé précédemment, la libéralisation du secteur textile n'est effective que depuis janvier 2005 et

3 | General Agreements on Tariffs and Trade, Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce.

Les pays occidentaux auraient pu (aurait dû ?) remercier pour ces interventions qui ont contribué à la stabilité financière. Et pourtant, loin d'être accueillis en sauveurs, les fonds souverains ont provoqué une levée de boucliers. Ces réactions sont symptomatiques de la peur de certains dirigeants occidentaux de voir leur place au sein du système économique mondial contestée par des concurrents venus d'Asie.

Cette irruption des fonds souverains a été accompagnée des discours politiques aux accents protectionnistes prononcés. En Europe, Nicolas Sarkozy a promis qu'il protégerait les managers français de l'intervention agressive de ces fonds -

même si, comme le souligne non sans ironie le magazine britannique *The Economist*, les fonds souverains ne se sont guère intéressés jusqu'à présent à l'économie française... Le gouvernement allemand s'est mis à réfléchir à la mise en place d'une nouvelle législation permettant au régulateur de bloquer tout investissement étatique étranger. Aux États-Unis, où l'accueil réservé aux fonds d'État fut pourtant plus chaleureux, des mesures ont été prises dès 2005 pour empêcher la Chine de racheter le pétrolier Unocal. Plus récemment, Hillary Clinton a déclaré à propos des fonds souverains : « Nous devons contrôler beaucoup plus ce qu'ils font et comment ils le font. »



les échanges agricoles internationaux restent loin d'être libéralisés.

Avec l'OMC, l'appétit des libéraux a grandi. Ils ont cherché à y fixer les règles du jeu en investissant de nouveaux domaines, non plus seulement aux frontières des États, mais à l'intérieur même des pays : subventions à la production domestique, droits d'établissement des firmes étrangères, contraintes commerciales imposées aux investisseurs étrangers (tel pourcentage de produits locaux dans leur production, tel pourcentage devant être exporté, etc.)... Surtout, en voulant libéraliser les échanges de service (santé, éducation...), définir les conditions de circulation de tel ou tel type de travailleurs, offrir les meilleures conditions d'implantation aux investisseurs étrangers, etc., ils ont cherché à étendre l'influence de l'OMC sur les régulations nationales qui ont des conséquences indéniables sur les échanges internationaux, mais dont les enjeux prioritaires portent sur la protection de la santé publique, la protection de la biodiversité, les politiques éducatives, la circulation des personnes, le droit de la propriété intellectuelle, les règles environnementales, le droit du travail, etc. Dépassant largement le cadre des politiques commerciales, l'OMC voudrait que des politiques résultant de compromis sociaux et politiques exprimant des préférences collectives nationales et dont les motivations vont bien au-delà des considérations commerciales, obéissent à la règle de la maximisation de la libre circulation des biens, des services et des investissements. Son intervention politique est alors jugée inadéquate par tous ceux que ces politiques concernent (écologistes, syndicats, ensei-

Les efforts du premier ministre singapourien Lee Hsen Loong, qui s'est déclaré favorable aux règles du jeu favorisant la transparence des fonds, ou ceux du FMI, appelant à un consensus international autour des critères que les fonds devraient respecter, ne sont pas parvenus à calmer les esprits.

#### LES EXCÉDENTS ET LE DOLLARD FAIBLE

Si les inquiétudes persistent, c'est d'abord en raison de l'ampleur des sommes en jeu. Une étude réalisée par Natixis estime à 3 355 milliards de dollars la valeur des actifs gérés actuellement par les fonds souverains, et prévoit que ce montant est appelé à croître pour atteindre

12 000 à 15 000 milliards de dollars en 2015. Mais la taille des fonds n'explique pas tout : si ces milliards de dollars s'étaient cantonnés à acheter bien sagement des titres d'État, ils n'aurait pas inquiété outre mesure. Ce qui inquiète, c'est le changement stratégique fondamental que ces fonds révèlent, à savoir la nouvelle façon d'investir les réserves de change.

Longtemps, les pays détenteurs des excédents commerciaux, essentiellement les économies émergentes asiatiques, investissaient leurs réserves de change dans des bons du Trésor américains, des actifs très sûrs et faciles à revendre. Mais les bons du Trésor américains présentent un



gnants, associations de consommateurs, mouvements sociaux, etc.) et vient nourrir autant de noyaux de résistance politique à ses interventions.

De plus, de l'Afrique du Sud au Brésil en passant par l'Inde, la montée en puissance commerciale des pays du Sud s'est traduite par une difficulté politique accrue à établir des compromis internationaux. Et les pays les plus pauvres réclament de leur côté de pouvoir s'affranchir des règles du libéralisme le temps de leur développement. Or, compte tenu des positions actuelles de chacun, les dernières estimations disponibles de l'impact d'un accord Doha montrent que les pays riches seraient les premiers gagnants, suivis des pays émergents, en particulier la Chine, les pays les plus pauvres gagnant très peu dans leur ensemble, certains d'entre eux, particulièrement en Afrique, se retrouvant même dans une situation pire qu'avant car une libéralisation des marchés agricoles ferait monter le prix des produits alimentaires dont les pays pauvres sont généralement importateurs. Belle démonstration en faveur du développement, objectif affiché du cycle de Doha ! Bref, au Nord comme au Sud, la libéralisation commerciale fait de moins en moins recette.

### LES DOUTES DE LA THÉORIE ÉCONOMIQUE

La théorie économique dominante est l'héritière des réflexions initiées à la fin du XIX<sup>e</sup> et au début du XX<sup>e</sup> siècle, dont le message principal est que, dans une situation de concurrence pure et parfaite, un système de prix se

fort inconvenient : leur rendement est faible, et d'autant plus faible que le dollar ne cesse de se déprécier face aux autres devises. Une fois que l'ensemble de leurs avoirs et actifs avait atteint un seuil critique, celui qui leur permettait de résister à des attaques spéculatives, ces pays commencèrent à chercher des moyens pour investir dans des actifs offrant un rendement plus élevé. La crise financière mondiale du milieu de l'année 2007 constitua pour « le nouvel enfant terrible de la finance mondiale » une occasion en or d'investir dans des secteurs clés de l'économie, comme l'industrie bancaire.

### GÉOPOLITIQUE DES FONDS SOUVERAINS

Les fonds souverains possèdent des caractéristiques qui ne sont pas du goût de tous. Non seulement ils sont opaques, mais souvent gérés par des États dont l'attachement aux valeurs de la démocratie restent à être prouvé. On comprend mieux l'inquiétude des États-Unis de voir ces fonds prendre le contrôle sur des champs stratégiques de l'économie, notamment ceux liés à la sécurité nationale comme les ports... Plus généralement, certains craignent que les fonds souverains ne deviennent une nouvelle arme de politique étrangère.

Les réactions négatives suscitées par les fonds souverains traduisent aussi une prise de conscience



forme dans toute l'économie et permet à celle-ci d'être dans une situation parfaite sur le plan économique et social. Ce qui est généralement traduit par l'idée que le marché, laissé à son libre jeu, sans entrave étatique, donne les solutions les plus efficaces possibles, ce à quoi on résume le plus souvent le message des économistes. Rien n'est plus faux.

On assiste, par exemple, en ce moment aux États-Unis à un retournement d'opinion assez radical de la part des économistes sur la mondialisation, désormais jugée coupable de faire perdre des emplois et d'accroître les inégalités salariales. Ce basculement du consensus intellectuel est d'autant plus saisissant qu'il est porté par des économistes qui s'affirment, et de longue date, comme des partisans du libre-échange. Alan Blinder, ancien conseiller économique du président Clinton et ancien numéro deux de la Banque centrale des États-Unis, a lancé le débat dès 2006, en expliquant que si le développement des technologies de l'information et de la communication dans un monde ouvert permet des gains de bien-être, en même temps que le développement de la Chine et de l'Inde sort des millions de personnes de la pauvreté, ces mêmes forces engagent un changement de l'économie américaine qui sera long, car les nouvelles technologies vont continuer à s'améliorer pendant pas mal de temps, et douloureux, car la conséquence en est que les salaires américains sont tirés vers le bas et que les délocalisations d'emplois de services vont s'avérer nombreuses.

Même évolution chez Paul Krugman, un des économistes américains les plus connus. En 1995, Krugman pariait sur le fait que les nouveaux

brutale de l'arrivée en force sur la scène financière, mais aussi politique, de certains pays asiatiques, en particulier de la Chine. « Il s'agit d'un vrai basculement dans la globalisation financière, explique Michel Aglietta : Alors que l'accumulation de réserves de change profitait avant tout aux États-Unis [...] les pays émergents vont maintenant utiliser leur puissance financière à leur avantage. »

Les capitaux sont censés partir du « centre » du système économique mondial, où ils ont été accumulés, pour se diriger vers la « périphérie », où ils sont plus rares. Dans le cas des fonds souverains, assisterait-on au mouvement inverse ? La périphérie financierait-elle désormais le centre, à l'image des

pays en développement qui remboursent plus en intérêts d'emprunts qu'ils ne reçoivent en aide publique ? Ou ne s'agirait-il pas plutôt d'un déplacement du « centre » lui-même ? Ne serions-nous pas en train d'assister au déplacement du cœur de la finance mondiale, en direction de l'Asie ? Une telle hypothèse, si elle était vérifiée, pourrait expliquer les réactions très vives, voire démesurées, engendrées par l'intervention des fonds souverains.

1 | « Le nouvel enfant terrible du capitalisme financier », Nouriel Roubini, Project Syndicate, [http://www.project-syndicate.org/print\\_commentary/roubini1/French](http://www.project-syndicate.org/print_commentary/roubini1/French)

2 | « La crise va renforcer le pouvoir des pays émergents », Interview de Michel Aglietta réalisé par Sandra Moatti, *Alternatives économiques* n° 265, février 2008.



pays industrialisés allaient abandonner les produits à faible valeur ajoutée pour se spécialiser dans le haut de gamme et réduire, par la même occasion, leur offre de travail non qualifié. Entretemps, la Chine a fait son entrée dans le grand jeu mondial. Non seulement son offre de travail est imposante mais, « selon le Bureau of Labor Statistics (BLS), en 1990, le coût salarial chez les dragons asiatiques représentait 25 % du coût américain. Aujourd'hui le BLS estime les coûts salariaux chinois à 3 % du niveau américain. » De plus, continue Krugman, « je croyais aussi que les effets du commerce sur les inégalités atteindraient une limite au moment où les économies avancées n'auraient plus d'industrie de main-d'œuvre à perdre ». Or, le fractionnement toujours plus poussé des processus de production de biens et de services repousse toujours plus loin la frontière. Conclusion : « Il n'est plus sans risque, comme cela l'était il y a douze ans, d'affirmer que les effets du commerce sur la répartition des revenus dans les pays riches sont assez mineurs. On peut maintenant affirmer qu'ils sont plutôt importants et ne font que s'accroître. »

Au-delà du point particulier du commerce, la théorie économique contemporaine n'a rien d'un corpus scientifique établi permettant de s'appuyer sur des lois universelles justifiant le recours au libéralisme économique comme une organisation optimale et efficace. Parce que, comme l'ont montré plusieurs théoriciens, l'hypothèse d'une concurrence pure et parfaite ne fonctionne qu'avec un processus de décision extrêmement centralisé. Et parce que, dès qu'on lève certaines des conditions clés de fonctionnement du modèle, la théorie standard peut conduire à justifier des politiques tout à fait opposées au libéralisme économique. On peut montrer que la privatisation d'entreprises publiques peut être inefficace, comme la recherche de la maximisation du profit par les entreprises ou bien l'ouverture des frontières commerciales et financières. Dans les termes de Joseph Stiglitz, « les fondements intellectuels du fanatisme du marché ont été détruits » même si « des éditorialistes et d'autres faiseurs d'opinions – même, à l'occasion, une poignée d'économistes – invoquent parfois encore la “science” économique à l'appui de leurs positions ».

## LE RETOUR DE L'INTERVENTION PUBLIQUE

Le débat autour du protectionnisme financier révèle donc en fait un questionnement accru du recours aux recettes économiques libérales. Il reflète également une nouvelle volonté de l'État d'investir à nouveau le champ économique.

Il faut rappeler d'emblée qu'il est un domaine où l'intervention de l'État, loin de reculer, n'a cessé de progresser, y compris aux grandes heures du libéralisme triomphant : celui des politiques sociales. En volume et

par habitant, les dépenses de protection sociale (hors chômage) n'ont cessé de s'accroître dans les grands pays industrialisés. L'économiste américain Dany Rodrik avait montré, dès le milieu des années 1990, que plus les gouvernements ouvraient leurs frontières aux vents de la concurrence internationale, plus ils devaient intervenir pour gérer les problèmes sociaux provoqués par l'ouverture.

Si aucun parti de gouvernement ne défendrait plus un vaste programme de nationalisation du secteur productif et financier, la possibilité d'une action publique sur le secteur productif connaît un retour en grâce politique. Ce que symbolise en France la politique des pôles de compétitivité fondée sur l'idée que le libre jeu des forces du marché n'assure pas automatiquement que les entreprises françaises vont innover et bâtir les bases d'une croissance à long terme. Certes, comme l'explique l'économiste Jean-Luc Gaffard, il n'est plus question d'organiser le développement de tel ou tel secteur par le triptyque ancien recherche publique / entreprise publique / commande publique.

L'État n'intervient plus sur les « finalités de la stratégie industrielle mais sur les moyens organisationnels de cette stratégie ». Ses interventions « obéissent cependant à la logique de concentration des moyens autour d'un petit nombre d'acteurs pour des projets industriels le plus souvent bien circonscrits (nucléaire 4<sup>e</sup> génération, automobile propre, aéronautique du futur, mobile 4G) », explique l'économiste. En clair, si la France veut avoir une chance de jouer un rôle dans les industries de demain, il faut que l'État s'y mette.

Politiques de concurrence, régulation des paradis fiscaux, contrôles renforcés des autorités boursières, etc., on peut multiplier les domaines d'activité économique où la puissance publique a fait son retour. Mais l'un des axes prioritaires de ce nouvel interventionnisme tient aux politiques de sécurité au sens large, bien au-delà des politiques antiterroristes. Car la notion de sécurité pour un habitant de pays développé n'a plus rien à voir avec ce qu'elle était hier. Un Américain (qui n'a pas été envoyé en Irak...), un Européen ou un Japonais a moins de chance de mourir dans un conflit guerrier que d'une épidémie, d'une mauvaise alimentation ou des dérèglements du climat. Aussi les politiques de protection de la santé et les politiques écologiques ont-elles pris une nouvelle importance. Les interventions étatiques croissantes dans ces domaines sont légion : exigences sanitaires renforcées des autorités réglementaires nationales des médicaments ; rapidité avec laquelle la maladie respiratoire atypique baptisée SARS (ou SRAS en français), qui s'était répandue dans près de 30 pays en cinq mois en 2003, a été stoppée par une action politique forte menée par des gouver-

**En 2006, les investissements à l'étranger représentait 26 % du PIB mondial.**

nements et relayée par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ; rapidité avec laquelle une coordination politique internationale s'est mise en place entre l'automne 2005 et le printemps 2006 pour circonscrire l'épidémie de grippe aviaire, sous le leadership politique de la Chine et de l'Union européenne, relayées par la Banque mondiale et l'OMS ; démarrage en octobre 2006 des projets d'UNITAID, une centrale d'achat internationale de médicaments visant à favoriser, pour les pays les plus pauvres, l'accès aux traitements permettant de lutter contre le sida, le paludisme et la tuberculose et soutenus par 42 pays, etc.

Deux politiques publiques d'envergure illustrent les nouveaux champs d'intervention de la puissance publique dans le domaine. Le protocole de Kyoto, ébauche d'une gouvernance mondiale du climat, dont l'objectif est de réduire les émissions de gaz à effet de serre pour éviter les perturbations du climat mondial. Et la réglementation des produits chimiques, la loi REACH (Registration, Evaluation and Autorisation of Chemicals) dont la mise en œuvre a démarré en 2007 sous l'égide de l'Agence européenne des produits chimiques, créée à cet effet. Elle s'applique à toutes les substances chimiques, existantes et nouvelles, produites, importées et vendues sur le territoire européen. Elle impose aux entreprises de démontrer l'innocuité d'un vaste ensemble de plusieurs dizaines de milliers de produits chimiques, utilisés dans de nombreux produits de consommation courante, du savon aux aliments pour nourrissons. Les firmes devront également trouver des substituts à un ensemble de produits d'ores et déjà classifiés comme dangereux, sauf si elles peuvent faire la preuve que leur utilisation n'entraîne pas de risque pour la santé publique. De nouvelles contraintes qui suscitent des coûts financiers pour les acteurs privés, ainsi qu'un renforcement de leur responsabilité juridique en cas de problèmes.

Remise en cause généralisée du libéralisme comme modèle intellectuel de référence et retour des politiques publiques : tel est le contexte dans lequel s'inscrivent les quelques velléités de protectionnisme financier enregistrées ces derniers mois. Loin d'évoquer, pour l'instant, le spectre d'une guerre économique, elles semblent plus être un signe, parmi d'autres, d'une volonté publique de régulation de la mondialisation économique. Une telle régulation serait d'autant plus efficace qu'elle rassemblerait, au minimum, l'ensemble des pays européens, voire un ensemble plus large de pays, par exemple dans le cadre de l'OMC. En attendant, les États affirment, d'une part, que la libéralisation n'est pas forcément l'avenir de la mondialisation et, d'autre part, qu'une gestion politique de ses conséquences est nécessaire. Pour tous les défenseurs de l'efficacité économique du capitalisme qui souhaite voir se développer sa gestion politique pour que tous puissent en profiter, c'est plutôt une bonne nouvelle.

# QUELLE FISCALITÉ POUR QUELLE DÉMOCRATIE ?

207

➔ Introduction 208

---

**RELÉGITIMER L'IMPÔT !  
ENTRETIEN AVEC PIERRE ROSANVALLON** 209

---

➔ La menace des délocalisations fiscales 210

➔ La réforme fiscale de 2007 : plus conservatrice que libérale 218

➔ Pourquoi les femmes doivent payer moins d'impôts 222



2008

## S'ACCORDER SUR LES CRITÈRES DE JUSTICE

L'impôt n'est jamais populaire chez les contribuables appelés à le verser ; et pourtant, l'histoire des pays développés, notamment des pays européens dans la deuxième moitié du xx<sup>e</sup> siècle, montre que, à mesure que les sociétés s'enrichissent et se complexifient, le nombre des fonctions assurées collectivement s'accroît et la part des prélèvements obligatoires dans le PIB augmente. C'est ce modèle qui semble aujourd'hui remis en cause ; le cas français, rappelé ici par Gilles Raveaud, illustre bien une tendance plus générale : bouclier fiscal, multiplication des déductions d'impôt pour les ménages, défiscalisation des heures supplémentaires... Voici les idées clés proposées en 2007 pour redresser l'économie française. Quoi que l'on pense de cette stratégie, force est de constater que la fonction publique y figure exclusivement du côté des dépenses ; dépenses nécessaires, ajoutera-t-on aussitôt, notamment lorsqu'il s'agit de financer les fonctions régaliennes de l'État. Mais l'idée que la dépense publique, notamment dans les services sociaux, est un *investissement* pour l'avenir peine à se faire entendre – comme celle que la fonction publique, loin d'être une entrave à la croissance, contribue à rendre l'économie plus dynamique. Dans ce débat, il en va plus que du modèle de développement ; comme le rappelle Pierre Rosanvallon, la nation est un espace de redistribution, et la perception de l'impôt révèle celle des critères de justice qui doivent présider à l'organisation de la vie commune. S'accorder sur les critères de justice, qui sont forcément multiples et contradictoires, voilà la tâche essentielle de la délibération collective qui définit la démocratie même, qu'elle soit nationale ou post-nationale. Or, c'est précisément ce débat-là qu'on veut évacuer de l'espace public lorsque l'on réduit les marges de manœuvre de l'action collective.

# RELÉGITIMER L'IMPÔT !

Plus on est favorable à une baisse de la fiscalité, moins on est exigeant sur les critères de citoyenneté et sur la définition de la démocratie, explique Pierre Rosanvallon dans cet entretien. Pour relégitimer l'impôt, il faut retrouver un accord sur des règles de justice et des règles de redistribution qui gèrent la vie collective d'une société. Or c'est précisément ce débat-là que nos sociétés contemporaines tendent à fuir.

ENTRETIEN AVEC PIERRE ROSANVALLON



**Pierre Rosanvallon est professeur au Collège de France**, où il occupe la chaire « Histoire moderne et contemporaine du politique », et directeur d'études à l'EHESS. Il a fondé en 2002 « La République des Idées », un atelier international souhaitant participer à la refondation intellectuelle en France et en Europe.

*Depuis plusieurs années, le modèle social français ne cesse d'être remis en question. Vous avez diagnostiqué dans La Nouvelle Question sociale (1998) la crise du système de redistribution français, et notamment stigmatisé le paradoxe qui veut que les différents partis de gouvernement s'accordent sur une réduction de la pression fiscale pour les revenus moyens et élevés. Comment expliquez-vous la persistance des critiques sur la fiscalité ?*

**Pierre Rosanvallon :** La persistance de ce discours sur la fiscalité est d'abord liée à une perspective électoraliste à courte vue, au pari fait par les hommes politiques que les taux d'imposition ne sont pas considérés seulement par les populations qu'ils visent immédiatement, mais aussi par les populations qu'ils pourraient éventuellement viser. Ainsi, de nombreuses études ont montré que si un taux d'imposition ne concerne que les 10 % des revenus les plus élevés, ce sont en fait les 30 % ou 40 % de personnes ayant un revenu inférieur qui craignent d'être ensuite soumises à cet impôt. Je dirais qu'il y a un effet de diffusion des craintes concernant la fiscalité. L'impôt n'est pas simplement perçu comme une variable objective, mais comme une menace qui se diffuse dans le corps social. C'est la première raison, qui est une raison



EXTRAIT DE  
L'ENTRETIEN PUBLIÉ  
DANS REGARDS CROISÉS  
SUR L'ÉCONOMIE  
n° 1, mars 2007.

technique. La deuxième raison tient au fait que la gauche définit insuffisamment son projet de société en fonction d'une nation, entendue comme un espace de redistribution. Car une nation n'est pas simplement une mémoire et une identité communes, mais également un espace de redistribution. La panne des réflexions sur la fiscalité est un très bon indicateur de la panne des réflexions plus générales, pas uniquement sur le modèle social, mais sur l'idée de communauté politique.

*Face à la crise de la société assurantielle, vous avez proposé de développer la citoyenneté fiscale. Ne requiert-elle pas de nouveaux outils fiscaux comme la CSG ? Faut-il, par exemple, la généraliser ?*

**P.R. :** L'histoire de la CSG est l'histoire de la nécessité d'un élargissement de la base du prélèvement social. Il ne faut pas oublier que, jusque dans les années 1960, toutes les cotisations étaient plafonnées<sup>1</sup>, dans une logique de type assurantiel. On considérait que l'assurance maladie était redistributive en fonction des classes de risques, les biens portants payant pour les malades. Pour donner une certaine souplesse à ce système, le plafond avait été fixé à environ deux fois et demi le SMIC. De la fin des années 1960 (ordonnances de 1969 sur l'emploi et la sécurité sociale) jusqu'aux années 1970, il y a eu un processus continu d'élargissement de la base des prélèvements sociaux, afin de

<sup>1</sup> Le « plafond » est le montant au-delà duquel les rémunérations ne sont plus prises en compte pour le calcul des cotisations.

## La menace des délocalisations fiscales

**Pour payer moins d'impôts, les multinationales jouent sur la concurrence fiscale et sur les prix de transfert. Une stratégie onéreuse pour les pays de l'Union.**

ALEXIS CANUET | ARTICLE PUBLIÉ DANS *ALTERNATIVES ÉCONOMIQUES* N°260, JUILLET 2007



« La Suisse bénéficie des avantages liés à un accès privilégié au marché intérieur et doit accepter les responsabilités qui en découlent. » La déclaration de Benita Ferrero-Waldner, la commissaire européenne aux Relations extérieures, a jeté un froid dans les relations entre l'Europe et la Confédération helvétique. Au

cœur du différend: les pratiques fiscales très accommodantes de certains cantons suisses. La Commission veut-elle faire revenir dans l'Hexagone l'idole des jeunes exilée à Gstaad. Au risque de décevoir les fans de Johnny Hallyday, il n'en est rien : la Commission européenne s'inquiète surtout du soudain attrait des multinationales européennes et américaines pour la Confédération. Du groupe agro-alimentaire amé-

comblent le déficit public. Ce processus n'a jamais fait l'objet d'une véritable réflexion. On procédait ainsi : le déficit est de tant, il faut donc faire varier de tant le plafond de la Sécurité sociale pour le combler. Le vote de la CSG sur la proposition de Michel Rocard s'inscrivait dans cette même perspective. Il y avait à ce moment un problème de faiblesse de la base du prélèvement. Mais comme les cotisations étaient complètement dé plafonnées, la variable du dé plafonnement ne pouvait plus être utilisée. En revanche, une autre variable pouvait être utilisée, celle du prélèvement sur d'autres types de revenus. Une partie de la CSG est un prélèvement général sur l'ensemble des revenus, et une autre partie – et c'est là qu'était la plus grande nouveauté – correspond à un prélèvement sur des catégories particulières de revenus, et notamment sur les revenus du capital, les revenus des plus-values, les revenus d'actions. La logique était encore une logique d'extension de la base du prélèvement. Mais le plus qu'a apporté le gouvernement de Michel Rocard par rapport à la logique de dé plafonnement progressif, ce fut de transformer aussi la CSG en un projet de nouvel impôt, considéré comme une première pierre. Aujourd'hui, nous en sommes là. La première pierre CSG a fonctionné, et fonctionne bien.

**Le problème de toute réforme fiscale, c'est qu'il y a des critères de la justice fiscale qui ne sont pas concordants.**

ricain Kraft Foods, qui s'installe à Zurich, au fabricant de jouets Lego, qui a choisi le canton de Zoug, les exemples de transferts de sièges sociaux vers la Suisse se multiplient. Aidés par des cabinets spécialisés, de nombreux groupes ont en effet développé de véritables stratégies de délocalisation fiscale. Un seul objectif : localiser les profits là où l'impôt sur les sociétés est le plus faible. Une optimisation fiscale à grande échelle qui commence à coûter cher aux États européens.

#### **UN DONNANT-DONNANT EUROPÉEN ?**

Baisse de 6 points pour la Belgique en 2003, de 9 points en 2005 pour l'Autriche et la Roumanie,

de 9 points en Allemagne l'an prochain : les taux d'impôt sur les sociétés sont en chute libre au sein de l'Union européenne. Face à ce dumping fiscal sans merci, l'objectif d'une harmonisation fiscale au sein de l'Union paraît bien éloigné. Pourtant, le commissaire européen chargé de la fiscalité et de l'union douanière, László Kovács, ne renonce pas à avancer dans cette direction. Sa stratégie : contourner les points qui fâchent. À défaut d'un utopique accord sur une harmonisation des taux d'impôt sur les bénéficiaires, la Commission vise à établir une assiette d'imposition commune calculée au niveau européen. Le résultat consolidé global des groupes serait



*Pourtant la France défend le principe d'un impôt progressif qui permet de corriger certaines inégalités. Or, la CSG est proportionnelle. Comment l'intégrer alors dans un système fiscal plus vaste ?*

**Une nation n'est pas simplement une mémoire et une identité communes, c'est aussi un espace de redistribution.**

**PR. :** La CSG est proportionnelle, mais elle touche des revenus qui sont très inégalement répartis. Les revenus financiers, les revenus de plus-value, ne sont touchés que par une seule partie de la population. Même si le taux est le même pour tout le monde, la CSG touche des revenus distincts, dont certains ne sont perçus que par des catégories particulières de la popula-

tion. Elle peut donc être considérée comme un impôt progressif, puisqu'elle n'est payée que par la partie de la population qui a les revenus les plus élevés. Mais maintenant – puisque la CSG avait été définie comme un prélèvement de transition – la grande question est posée de transformer la CSG en un impôt définitif, et d'intégrer sa réforme dans le projet d'une réforme fiscale. Or tout projet de réforme fiscale

pose une question essentielle, celle de savoir « qui contribue pour qui ? » Quelles sont les normes admises, admissibles, qui doivent être mises en œuvre de façon contraignante, en matière de redistribution ? Il ne faut pas oublier que les contributions fiscales qui sont progressives par

utilisé comme assiette fiscale commune. Ce résultat fiscal serait réparti entre les États européens sur la base de différents critères comme le chiffre d'affaires et/ou la masse salariale, comme cela se pratique déjà dans des états fédéraux comme le Canada. Chaque pays resterait dans ce cas libre d'appliquer ensuite un taux d'impôt sur les sociétés propre sur sa part de résultat fiscal.

Même sans harmonisation des taux, cette pratique bloquerait les stratégies de localisation des bénéficiés via les prix de transfert, dans la mesure où les critères de répartition des bénéficiés entre pays n'en tiendraient plus compte.

Utopie ? Pas forcément, car ces propositions auraient aussi des avantages pour les groupes européens : ils obtiendraient ainsi la possibilité de compenser leurs pertes et leurs profits au sein de l'Union et échapperaient définitivement aux doubles impositions. Du donnant-donnant, en quelque sorte.

En théorie, l'impôt sur les sociétés doit être acquitté dans le pays où l'entreprise opère et réalise ses bénéfices. Rien de plus normal, en effet, que les entreprises contribuent aux dépenses collectives là où elles polluent, utilisent les routes et bénéficient des efforts réalisés pour former la main-d'œuvre, la maintenir en bonne



rapport au revenu ne représentent que 20 % du revenu fiscal total, puisque la TVA est proportionnelle et puisque, disons, la plupart des impôts locaux sont proportionnels.

La réforme dans laquelle nous sommes engagés actuellement se situe dans un contexte fiscal qui fait penser à celui de la France d'avant 1914, avec les premiers débats portant sur l'instauration de l'impôt sur le revenu. Presque un siècle après, nous assistons à la répétition de ce grand débat. Rappelons que ce débat avait été un des plus houleux de la troisième République, parce que débattre de la question fiscale, c'est débattre des inégalités réelles, et de la façon dont on entend les délimiter et les combattre.

Ainsi, si la question fiscale est difficile aujourd'hui, c'est parce que se multiplient dans la société différentes définitions implicites de la justice fiscale. Le problème de toute réforme fiscale, c'est qu'il y a des critères de la justice fiscale qui ne sont pas concordants. Un patron de PME peut penser que les conditions dans lesquelles il a obtenu son revenu sont des conditions particulièrement difficiles et précaires, et que, par conséquent, il a un droit sur ce revenu plus fort que le droit de celui qui a perçu ses revenus dans des conditions de sécurité. Toute discussion sur la fiscalité devient une discussion généralisée sur les normes de justice et d'efficacité dans la société. Elle est donc très coûteuse, ce qui explique que certains pensent qu'il est illusoire de vouloir faire des réformes fiscales d'ensemble, car cela oblige à une mise à plat tellement généralisée et développée que le coût de mise en œuvre est très élevé.

santé, etc. Les groupes d'entreprises sont de ce fait soumis à l'ensemble des taux d'imposition propres à chacun des pays où ils réalisent des profits. Le taux d'imposition moyen d'un groupe dépend donc logiquement de la répartition de ses activités entre les pays. Le groupe cimentier Lafarge affiche ainsi un taux effectif d'imposition de 28,3 % en 2006, soit 6 points de moins que le taux appliqué en France, un pays où il ne réalise que 15 % de son chiffre d'affaires total. Il n'y a là rien de choquant, à condition que les bénéfices soient effectivement issus des activités réalisées dans les pays à moindre fiscalité.

#### L'EXEMPLE DE LA LOGAN

Or, pour de nombreuses multinationales, ce n'est plus vraiment le cas. Nul besoin en effet de délocaliser réellement ses activités pour bénéficier de taux d'impôt sur les sociétés plus avantageux, il suffit d'en délocaliser les fruits en organisant des échanges commerciaux entre des filiales judicieusement implantées d'un point de vue fiscal. Rien ne se perd, rien ne se crée, seule la charge fiscale diminue.

Exemple : la Renault Logan produite en Roumanie et commercialisée en France. Au niveau du résultat avant impôt du groupe Renault, le prix de cession du véhicule entre l'usine roumaine et



*À ce propos, les cotisations sociales sont souvent défendues comme une forme d'assurance qui crée un lien entre les catégories de travailleurs, et cette assurance pourrait être mise à mal par la fiscalisation de la protection sociale. Vous rappelez tout à l'heure que la CSG est apparue pour combler un déficit, pensez-vous que ce type d'outil peut s'inscrire dans un pacte social, un nouveau contrat politique ?*

**P.R. :** La cotisation sociale est traditionnellement perçue comme plus légitime que l'impôt. La raison en est très simple : la cotisation sociale obéit à une logique assurantielle, dans laquelle ce sont des données objectives qui sont l'objet de la solidarité. Accidenté, malade, invalide, orphelin, ce sont des données apparemment objectives, qui rendent possible l'existence d'un système théoriquement transparent d'assurance dans lequel la contribution d'assurance est considérée comme la juste prise en charge d'un risque. Mais la perception de la justice du système assurantiel a évolué. Bien des éléments qui sont pris en charge, ou qui ont été pris en charge par les systèmes d'assurance, ne portent pas simplement sur des variables objectives de situations, mais aussi sur des variables mixtes de comportements. Une assurance maladie repose sur une variable objective, mais pour une assurance chômage c'est déjà différent. Car un chômeur n'est pas seulement quelqu'un qui n'a pas d'emploi – ce qui serait la définition objective d'un chômeur. Un

le réseau de distribution français, appelé prix de transfert, n'a aucun impact. Au niveau fiscal, la situation est tout autre, car la modification du prix de transfert change la répartition des bénéfices entre la Roumanie, où ils seront imposés au taux de 16 %, et la France, où ils seront imposés au taux de 34 %. Renault a donc tout intérêt à définir un prix de cession interne suffisamment élevé pour que sa filiale roumaine fasse l'essentiel des bénéfices.

Ce jeu est cependant possible seulement jusqu'à un certain point, car les services fiscaux veillent. En effet, les entreprises multinationales sont libres de fixer leurs prix de transfert entre filiales,

mais dans un cadre déterminé par le principe dit de « pleine concurrence » : le prix retenu doit correspondre à celui qu'aurait eu la même marchandise si elle avait été achetée à une entreprise indépendante. Ces règles ont été établies en 1979 par l'OCDE, le club des pays riches, et progressivement affinées depuis.

Leur mise en œuvre ne pose aucun problème en ce qui concerne les produits standardisés qui font l'objet d'un véritable marché. Ainsi, quand Michelin, le leader mondial du pneu, achète du caoutchouc naturel à une plantation, filiale du groupe, au Brésil, elle ne peut guère jouer sur le prix de transfert dans la mesure où le caout-

chômeur au sens du BIT est une personne qui n'a pas emploi, qui est en âge de travailler et surtout qui recherche un travail. La définition économique du chômeur mêle donc une situation et un comportement. Le constat est trivial, mais c'est dans cette articulation de la situation et du comportement que se trouve la source de toute la contestation des cotisations sociales. Ceux qui critiquent l'injustice du système mettent l'accent sur la dimension du comportement, et non pas sur la dimension de la situation, en soutenant que chacun est maître de ses comportements. S'il n'y a pas égalité des comportements, il n'y a pas à mettre en place une solidarité, disent ainsi certains. Voilà la première raison fondamentale pour laquelle le système assurantiel n'arrive plus à jouer son rôle, avec toute son ancienne puissance de légitimation. Les objets du système assurantiel se sont étendus vers des objets qui mêlent des situations objectives et des situations de comportement. Le second point concerne la perception de l'objectivité des risques, qui a elle-même changé de nature. Les principes de la détermination d'un risque représentent une boîte noire – on ne sait pas qui va devenir victime d'une situation. Mais à partir du moment où l'information sur la société se développe, on ouvre la boîte noire.

Tout le débat sur les politiques de santé porte sur ce point appliqué aux comportements à risques – un comportement d'addiction, à l'alcool ou à la drogue, un comportement sexuel, ou le simple fait de conduire une voiture. Plus la perception de la place du comportement

choc est une matière première cotée sur des marchés organisés.

Malheureusement pour les administrations fiscales, la réalité des échanges intragroupes est souvent nettement plus complexe. Quand les échanges concernent des produits spécifiques au groupe ou des services, les entreprises disposent d'une marge de manoeuvre importante dans la détermination de leurs prix de transfert. Ce qui leur permet d'optimiser leur imposition sans grand risque. Pour les produits à forte diffusion et faible marge unitaire, une modification du prix de transfert de quelques points de pourcentage peut changer du tout au tout la réparti-

tion de la marge. Une liberté dont ne se privent pas d'user les groupes comme Colgate-Palmolive, qui ont implanté leur siège dans des cantons suisses. Sièges qui perçoivent des revenus à la valeur hautement subjective, comme l'utilisation d'une marque ou d'un brevet, et refacturent une partie de leurs coûts à leurs filiales plus fortement fiscalisées.

#### UNE STRATÉGIE RISQUÉE

Ces comportements ne sont pas pour autant sans risque pour les multinationales. L'addition peut être particulièrement salée quand les services fiscaux s'estiment lésés. Le laboratoire



dans les situations est forte, moins le système assurantiel est légitimé. Cela explique qu'il y ait davantage de discussions aujourd'hui. Tout le monde s'entend pour protéger le modèle social, mais pour le protéger sur la base d'une situation objective, en essayant d'en expulser les comportements. À défaut, si on ne parvient pas à expulser les comportements, on entend alors parfois en faire la police. On les prend en compte pour les réguler, les redresser, les contenir.

Malgré ces problèmes, l'assurance est une technique de gestion des risques qui s'étend. Le domaine de ce qui est assurable s'accroît sans cesse ; mais en même temps, le rapport des situations et des comportements devient toujours plus un sujet de discussions, et donc un sujet de contestations. Or, là où il y a contestation, il y a baisse de légitimité. L'idée de légitimité d'un prélèvement présuppose ainsi la généralité d'un accord. Si l'accord est plus faible, la contestation plus forte, la légitimité est affaiblie, et c'est là que se trouve la question fiscale aujourd'hui. Pour toute une partie de la gestion des problèmes sociaux, on ne peut plus se reposer sur le mécanisme assurantiel. Ce mécanisme assurantiel doit parvenir à se relégitimer, et la clé de la légitimité du système fiscal lui-même est l'accord sur les règles de justice.

Pourtant, le choix fait par beaucoup de pays occidentaux n'est pas celui de la discussion démocratique, longue et coûteuse, pour essayer d'accorder davantage les définitions des critères de justice dans la société. C'est au contraire le choix de fuir la discussion par la réduction

pharmaceutique GlaxoSmithKline a ainsi été contraint de signer une transaction amiable de plus de 3 milliards de dollars avec l'Internal Revenue Service, le fisc américain. Le groupe aurait, de 1988 à 2005, volontairement surpayé les médicaments achetés à ses filiales britanniques afin de diminuer son résultat aux États-Unis. Au final, Glaxo a été soumis à une double imposition puisque les mêmes profits ont été imposés à la fois au Royaume-Uni et aux États-Unis.

Pour éviter tout risque de ce genre, les groupes français ont la possibilité de demander à bénéficier d'un régime fiscal particulier dit du « bénéfice mondial consolidé ». Dans ce cadre, les

groupes calculent leurs impôts à partir du résultat avant impôt de l'ensemble de leurs activités au niveau mondial. Les impôts déjà payés à l'étranger sont déduits de la charge fiscale ainsi obtenue et seul le net reste à payer en France. Un dispositif qui est en particulier très avantageux pour les entreprises qui affichent des pertes dans leurs filiales étrangères. Vivendi a ainsi économisé 561 millions d'euros en 2006, grâce à ces pertes accumulées outre-Atlantique, qui lui permettent de compenser les profits réalisés dans la téléphonie en France.

Mais ce dispositif dissuade aussi les délocalisations fiscales et le jeu sur les prix de transfert :

de la question. Le sens profond des politiques de baisse d'impôts est là. On ne fait pas le choix d'un débat de société pour avoir davantage de normes de justice acceptées, parce que ce processus de discussion de normes de justice est jugé trop compliqué, trop coûteux et trop complexe. On assiste donc à une réduction, en quelque sorte, des ambitions de citoyenneté. Plus on est favorable à une baisse de la fiscalité et moins on est exigeant sur les critères de citoyenneté et sur la définition de la démocratie.

*Une autre raison de cette remise en cause de la fiscalité ne tient-elle pas à l'opacité du système fiscal ? Opacité qui favorise également « l'irresponsabilité sociale » ?*

**P.R. :** L'opacité a aussi ses avantages. En effet, elle empêche les individus d'évaluer précisément leur situation relative, et du coup elle diminue les occasions d'« exit », pour parler comme Hirschman<sup>2</sup>, c'est-à-dire de défection, ainsi que les occasions de contestation. Si, en revanche, on fait le choix d'une plus grande transparence, d'une plus grande information sur les redistributions réelles, alors on lance un processus qui oblige à aller très loin. Prenons un exemple. En 1969, le gouvernement Chaban-Delmas a souhaité développer dans les entreprises publiques ce qu'on a appelé les « contrats de progrès ». Ces contrats de progrès étaient des formes de négociations salariales à EDF, à la SNCF, etc., qui

21 Dans *Exit, Voice, and Loyalty : Responses to Decline in Firms, Organizations, and States* (1970), Albert Hirschman montre que face au déclin d'une organisation, ses acteurs ont le choix entre trois types de comportements : la défection (*exit*), la prise de parole (*voice*) et la loyauté (*loyalty*).

si les entreprises basées en France réussissaient ainsi à payer moins d'impôts dans un pays donné, il faudrait qu'elles en paient davantage en France... La généralisation de ce dispositif permettrait de limiter les fraudes des groupes. À défaut d'une utopique harmonisation fiscale, les plus grands États, à commencer par ceux qui ont la réputation d'être les plus libéraux en matière économique, comme les États-Unis ou le Royaume-Uni, affichent de plus en plus nettement leur volonté de mieux préserver leurs revenus fiscaux. Pour répondre aux groupes et à leurs armées de consultants, les États de l'OCDE se dotent en effet de moyens analogues. Résul-

tat : les procédures se multiplient et les relocalisations de bénéfices par les administrations fiscales progressent fortement. Face à cette insécurité fiscale accrue, les groupes cherchent de plus en plus à assurer leurs arrières en signant avec les États des accords préalables sur les prix de transfert.



## La réforme fiscale de 2007 : plus conservatrice que libérale

L'année 2007 en France a été marquée par les premières réformes du nouveau gouvernement, parmi lesquelles le « paquet fiscal » a reçu le plus d'attention. Quels en seront les effets économiques et sociaux ?



**GILLES RAVEAUD** est économiste. Il enseigne à l'Institut d'études européennes, université Paris 8 - Saint-Denis. Ses travaux portent notamment sur les politiques de l'emploi et la construction européenne. Il a collaboré à l'ouvrage *Petit bréviaire des idées reçues en économie*, La Découverte, 2004.

La loi adoptée le 21 août 2007 « en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat » a pour but, selon la ministre de l'Économie Christine Lagarde, de mettre en place une « véritable politique du travail ». Les objectifs de la loi sont l'augmentation de la quantité de travail fournie dans l'économie. Ses moyens sont les réductions fiscales dites « incitatives », censées stimuler l'activité du secteur privé.

Présentée ainsi, cette loi peut paraître classiquement libérale, proche des changements introduits dans les années 1980 par Ronald Reagan aux États-Unis et par Margaret Thatcher au Royaume-Uni. Mais « libérale » dans quel sens ? Un des piliers de la théorie libérale est que les individus doivent pouvoir conserver la plus grande partie possible des fruits de leur travail. Or, la loi adoptée en 2007 est moins « libérale » que « patrimoniale », au sens où elle améliore la situation financière des ménages possédant le plus de patrimoine, notamment immobilier.

Quels sont les effets probables de cette loi sur l'économie française ? En positif, elle conduira sans doute à une hausse du nombre d'heures supplémentaires travaillées, même si les premières évaluations montrent que son effet reste pour l'instant

timide. En négatif, elle est très coûteuse (entre 11 et 13 milliards d'euros par an) et va encore alimenter le déficit public. Elle va également creuser les inégalités. Enfin, elle ne prépare pas l'avenir, au contraire de ce qu'auraient permis des investissements, pour un montant équivalent, dans l'éducation et la recherche.

### UNE LOI DÉSÉQUILBRÉE EN FAVEUR DU PATRIMOINE

L'avenir est peu présent dans cette loi. Ainsi, la seule mesure destinée aux jeunes consiste à exonérer d'impôt sur le revenu les lycéens et étudiants qui travaillent et qui ont moins de 26 ans. Coût de cette mesure : 40 millions d'euros. C'est... 100 fois moins que ce que va coûter la mesure permettant aux ménages de déduire de l'impôt 20 % des intérêts d'emprunts qu'ils supportent pour l'acquisition ou la construction de l'habitation principale, durant les cinq premières années du remboursement<sup>1</sup>.

Mais, dira-t-on, déduire des impôts les intérêts d'emprunt permettra aux ménages de payer moins d'intérêts, ce qui facilitera l'accès à la propriété pour tous. En fait, comme le fait remarquer Thomas Piketty, les aides au logement ont pour principal effet d'accroître le prix des logements<sup>2</sup>. En effet, ces mesures stimulent la demande, mais l'offre ne s'accroît pas, ou très peu. Demande en hausse, offre constante, le résultat est inévitable : c'est la hausse du prix. Cette mesure, très coûteuse, bénéficiera donc essentiellement aux ménages qui possèdent déjà des biens immobiliers.



Par ailleurs, cette loi conduit à une forte réduction des recettes de l'Impôt de solidarité sur la fortune (ISF). Tout d'abord, il devient possible de déduire des revenus soumis à l'ISF 75 % des versements effectués au profit de PME ou d'organismes d'intérêt général (dans la limite de 50 000 euros par an). Pour Christine Lagarde, une telle mesure, qui permet de « faire profiter au mieux le reste du pays des fortunes honnêtement constituées », constitue « le mode le plus civilisé de redistribution ». Surtout, est créé un « bouclier fiscal », qui limite à 50 % maximum le taux d'imposition moyen auquel une personne peut être soumise. Or, il est quasiment impossible de verser plus de la moitié de ses revenus à l'État si l'on n'est pas redevable de l'ISF. Il faut donc donner raison à Denis Clerc lorsqu'il affirme qu'avec cette loi, l'ISF aura été « supprimé de facto<sup>3</sup>. »

Un des aspects les plus originaux de cette loi est la remise en cause de l'impôt sur les successions<sup>4</sup>. Réduire l'impôt sur les successions était un argument fort du candidat Nicolas Sarkozy. Nombreux sont les électeurs qui pensaient profiter de cette mesure. Pourtant, aujourd'hui, 90 % des décès ne donnent lieu à aucun impôt<sup>5</sup>. De même, 75 % des successions ne donnent lieu au versement d'aucun impôt, tout simplement parce que la valeur de l'héritage est trop faible pour être imposable.

Pour le gouvernement, « il est légitime de pouvoir transmettre à ses enfants le "fruit de son travail", même si l'héritage perpétue les inégalités à travers les générations<sup>6</sup>. » Certes, l'impôt sur les successions a toujours été particulièrement impopulaire. Mais il est une condition nécessaire – et loin d'être suffisante – à l'égalité des chances. Assurer une relative égalité de départ dans la vie entre tous

les petits habitants de France impose de taxer l'héritage, et de le taxer fortement. Ce n'est pas par hasard que la taxation du patrimoine a été introduite en 1791.

Les libéraux avançaient aussi un autre argument, dont on ne veut, semble-t-il, pas se souvenir aujourd'hui : l'argent hérité est moins « utile » que l'argent gagné par le travail. Rappelons la phrase célèbre prononcée en 1889 par Andrew Carnegie, symbole même du *self-made man* américain, et qui faisait consensus à l'époque : « Transmettez à vos héritiers l'intégralité de votre fortune, et vous pouvez être sûr qu'ils la dilapideront aussitôt sans fournir le moindre effort<sup>7</sup>. »

### UNE LOI EN FAVEUR DU TRAVAIL ?

La loi a décidé de stimuler les heures supplémentaires, en les exonérant de l'impôt sur le revenu pour les salariés, et en diminuant les cotisations sociales correspondantes pour les entreprises. La logique est simple : si les heures supplémentaires sont plus intéressantes, les Français en feront plus. Et, effectivement, on a observé une hausse en novembre 2007 par rapport à octobre 2007.

Mais cette disposition possède un certains nombre de points aveugles. Tout d'abord, elle suppose que les salariés choisissent le nombre d'heures qu'ils travaillent chaque semaine. Ce n'est pas le cas de tous. De plus, elle entraîne des pertes au budget de l'État (qui compense les pertes de cotisations sociales auprès de la Sécurité sociale) qu'il faudra compenser, sauf à admettre un accroissement du déficit budgétaire. Par ailleurs, permettre à ceux qui travaillent déjà de travailler plus, c'est rendre d'autant plus difficile l'accès à l'emploi de



ceux qui en sont privés. La logique est ici exactement inverse à celle des 35 heures. Enfin, il est probable que certaines entreprises, plutôt que de procéder à des hausses de salaires générales, vont utiliser cette possibilité pour récompenser les seuls salariés jugés méritants en leur attribuant des heures supplémentaires – y compris fictives<sup>8</sup>.

### UNE RÉFORME À CONTRETEMPS ET À CONTRESENS

En adoptant cette loi, le gouvernement français suit la mode des baisses d'impôts intervenues dans d'autres pays, sous des gouvernements aussi divers que ceux, sociaux-démocrates, de Tony Blair et Gerhard Schröder au Royaume-Uni et en Allemagne, ou, conservateurs, de Berlusconi en Italie et de George W. Bush aux États-Unis. En France, on se rappelle que le socialiste Laurent Fabius, alors ministre des Finances, avait lancé un vibrant appel aux baisses d'impôts<sup>9</sup>.

Baisser les impôts permet de stimuler la consommation des ménages, et d'encourager l'investissement des entreprises. Surtout, ainsi que l'expliquaient Tony Blair et Gerhard Schröder dans leur manifeste en faveur de la « troisième voie », diminuer les impôts permet de rendre les entreprises plus compétitives dans la compétition mondiale. C'est la première voie de la compétitivité, que l'on peut qualifier de « compétitivité-prix », puisqu'il s'agit de diminuer les coûts de production des entreprises (l'autre grande source d'économie dans cette logique étant la « modération salariale »).

Il existe une autre forme de compétitivité, la compétitivité « hors prix », ou « compétitivité par la qualité », fondée sur l'innovation, la qualité des

produits, les services aux clients, etc. Afin de développer cette compétitivité-là, il faut disposer d'une main-d'œuvre ayant des capacités et connaissances générales permettant de passer facilement d'un emploi à un autre. Il faut donc investir dans la formation et la recherche, au moyen de bourses aux étudiants, d'augmentation des ressources des universités, de développement de la formation en entreprise, etc.

La loi adoptée ne développe aucune des deux formes de compétitivité. Elle se contente de soutenir (faiblement) la demande à court terme, au prix d'une dépense publique (les pertes de recettes d'impôt) exorbitante.

### ET LA CONCURRENCE FISCALE DANS TOUT ÇA ?

La concurrence fiscale, c'est-à-dire la course entre États à la baisse des taux d'imposition, est une réalité, notamment au sein de l'Union européenne. Diminuer les impôts pesant sur les entreprises et sur les très hauts dirigeants est censé favoriser le maintien des activités existantes, et susciter des investissements en provenance de l'étranger. Dans une certaine mesure, à court terme, peu importe que ce raisonnement soit correct ou non : à partir du moment où un pays commence à diminuer ses impôts, il est difficile pour les autres de ne pas suivre le mouvement.

Toutefois, cette stratégie n'est valable à long terme que si les pertes de recettes fiscales dues à la baisse des taux sont compensées par une plus grande masse d'activités soumises à l'impôt (l'assiette). Autrement dit, si l'État taxait des activités qui ont une valeur de 100 euros à hauteur de 20 %, soit une recette de 20 euros, et que l'État diminue cet impôt



à 15 %, il faut que ces activités atteignent une valeur de 133 euros pour continuer à procurer une recette de 20 euros (15 % de 133). Autrement dit, pour éviter une hausse du déficit, l'activité doit s'accroître de 33 % lorsque l'impôt diminue de 5 points.

Une telle hausse du PIB est peu probable. Les pays qui ont adopté ces politiques (États-Unis sous Reagan et Bush, Royaume-Uni sous Thatcher) ont tous connu les mêmes résultats : faible effet sur la croissance, forte hausse du déficit public<sup>10</sup>. Les économistes ont tiré les leçons de ces expériences. Des hommes politiques aussi : au Royaume-Uni, Alistair Darling, le ministre des Finances de Gordon Brown, a imposé aux étrangers fortunés de verser 30 000 £ par an afin de profiter du régime de « non-résident », qui leur permet d'être imposés sur les seuls revenus créés au Royaume-Uni, et non sur l'ensemble de leur patrimoine<sup>11</sup>. Cette décision a été prise en dépit de la vague de protestations argumentant d'une possible « fuite des riches », le statut de « non-résident » ayant été créé justement pour attirer de riches individus au Royaume-Uni. Cette inflexion de la politique économique britannique montre que, malgré le contexte défavorable de mobilité du capital, il reste possible, dans une certaine mesure au moins, de taxer les fortunes personnelles.

### ÉCONOMIE ET MAUVAISE POLITIQUE

Pour revenir aux réformes françaises, on notera que très peu d'économistes ont défendu la loi en faveur de l'emploi, du travail, et du pouvoir d'achat. Pourtant, on connaît la très large variété d'options théoriques et politiques des économistes français. Mais cette loi-ci est trop teintée d'idéologie, une

idéologie qui l'emporte sur le raisonnement économique concret.

Cette idéologie vise à récompenser ceux qui ont déjà un travail, un patrimoine, des revenus élevés. Pourquoi pas, après tout ? Le souci est que ces moyens ne correspondent pas aux buts affichés. Les dispositions adoptées ne seront que marginalement favorables à l'emploi et au pouvoir d'achat. En revanche, elles coûtent cher à la collectivité : le coût total de ces mesures correspond à la totalité du budget de la Justice. Une situation ironique, pour une loi qui en manque tant.

1 | Les intérêts pris en compte seront limités à 7 500 euros par an pour un couple (3 750 euros pour une personne célibataire), plus 500 euros par personne à charge.

2 | Thomas Piketty, « Propriétaires, l'absurde subvention », *Libération*, 4 juin 2007.

3 | Denis Clerc, « À qui profitent les cadeaux fiscaux », *Alternatives Économiques*, juillet 2007.

4 | Le conjoint survivant est exonéré de droits de succession, l'abattement par enfant est triplé. De plus, chaque parent pourra verser à chacun de ses enfants 150 000 euros en franchise de droits tous les six ans.

5 | Selon Thomas Piketty (entretien aux *Inrockuptibles*, 19 juin 2007).

6 | Sandra Moatti, « Économiquement incorrect », *Alternatives Économiques*, juillet 2007.

7 | Cité d'après Nicolas Delalande, « La révolution fiscale. Comment les conservateurs ont réussi à abolir les droits de succession », *La Vie des Idées* n° 12, mai 2006, p. 12.

8 | Olivier Blanchard, Pierre Cahuc et André Zylberberg, « Détaxation coûteuse et aléatoire », *Le Monde*, 5 juin 2007.

9 | « Baisser les impôts pour préparer l'avenir », *Le Monde*, 28 août 2001.

10 | Cet accroissement du déficit peut être une stratégie volontaire, visant à justifier des diminutions ultérieures des dépenses publiques. Voir Thomas Piketty, « La dette est-elle de droite ? », *Libération*, 3 juin 2002.

11 | « Royaume-Uni : les riches étrangers paieront pour leur statut fiscal privilégié », *Le Monde*



mettaient en rapport, d'une part l'évolution des indices économiques généraux, l'évolution d'indicateurs économiques de l'entreprise (tenant compte du profit mais aussi de facteurs plus substantiels comme la productivité globale des facteurs), d'autre part l'évolution réelle des revenus. Ceci fut mis en place pour gérer ce qui, très vite, apparaissait comme essentiel, à savoir le débat sur l'observation des situations.

Il est intéressant de rappeler que la mise en œuvre de ce système de négociations sociales a rendu nécessaire la création du Centre d'étude des revenus et des coûts. L'idée était d'effectuer un effort statistique considérable, pour diminuer les opportunités de conflits sur l'observation des situations réelles. Ceci montre bien que plus on va dans le sens d'une compréhension citoyenne du rôle de l'impôt, plus il faut aller loin dans l'accord sur l'analyse des situations, ce qui passe nécessairement par le développement de la statistique, des enquêtes, et de la délibération publique tout simplement. On peut prendre un exemple. Aujourd'hui, il n'y a pratiquement pas de statistiques sur les inégalités réelles entre les territoires. Et parce que ces inégalités sont très peu mesurées, tout le problème de la répartition fiscale selon les territoires est très peu appréhendé. Dès que ces chiffres seront connus, le problème de la répartition fiscale entre les territoires va se poser en des termes complètement nouveaux.

Certains disent que s'engager dans cette perspective revient à ouvrir la boîte de Pandore. Il vaut donc mieux, disent-ils, la refermer,

## Pourquoi les femmes doivent payer moins d'impôts

Deux économistes italiens viennent de jeter un pavé dans la mare en proposant une fiscalité différenciée selon les sexes. Leur but : encourager l'emploi féminin.



■ **ALBERTO ALESINA** est professeur d'économie politique à l'université d'Harvard, aux États-Unis. Il est l'auteur d'une dizaine d'ouvrages parmi lesquels *Combattre les inégalités et la pauvreté : les États-Unis face à l'Europe*, écrit en collaboration avec Edward Glaeser (Flammarion, 2006).



■ **ANDREA ICHINO** est professeur d'économie politique à l'université de Bologne, en Italie. Spécialiste du marché du travail européen et des discriminations.

ARTICLE PUBLIÉ DANS *FINANCIAL TIMES* ET REPRIS DANS *COURRIER INTERNATIONAL* N° 861, 3 MAI 2007.

En temps normal, les partisans du libéralisme économique et tous ceux qui s'inquiètent des coûts d'efficacité de l'impôt s'opposent à ceux qui sont convaincus qu'il faut une intervention de l'État pour atteindre un certain nombre d'objectifs sociaux. Nous faisons ici une proposition qui devrait concilier les deux camps : baisser l'impôt sur le revenu pour les femmes et l'accroître, dans une moindre proportion, pour les hommes.

jouer l'opacité sur ces questions. Et puis d'autres – et c'est davantage mon point de vue – disent au contraire que la société s'affaiblit dans son fonctionnement démocratique lorsqu'elle se donne moins les opportunités de mettre en place des discussions sur les critères de justice.

Seulement le problème est que mettre en place une grande discussion sur les critères de justice est plus compliqué que dans la théorie de Rawls. En effet ce que dit Rawls, c'est que l'on choisit les critères de justice sous un « voile d'ignorance », concernant le territoire dans lequel on vit, la génération à laquelle on appartient, la classe de revenus qui est la sienne, et on pourrait ajouter concernant les catégories presque mentales, psychologiques ou physiques des personnes. Il s'agit du citoyen parfaitement abstrait qui délibère.

Mais la réalité de la société est tout autre. Ce sont des citoyens concrets, et plus que concrets ; leur regard est très aiguisé pour évaluer toutes les différences de situations avec leurs voisins. Il y a donc deux choix possibles. Soit celui de l'opacité, et c'est le choix dans lequel beaucoup de sociétés se sont en fait engagées avec des politiques de réduction fiscale, qui sont défendues en mettant en avant les effets macroéconomiques bénéfiques qui sont supposés en résulter. Soit à l'opposé le choix que j'appellerai le « choix du développement démocratique ».

**Repenser l'impôt ce n'est pas simplement repenser un mode de prélèvements, c'est renforcer la démocratie.**

Aussi surprenant que cela puisse paraître, cela est faisable à recettes fiscales constantes tout en abaissant les taux moyens d'imposition. Cette mesure aurait ainsi à la fois pour effet d'atténuer les distorsions fiscales et d'accroître le taux d'emploi des femmes. Elle permettrait d'atteindre les mêmes objectifs que la discrimination positive, les quotas ou les services de garde d'enfants subventionnés, et pourrait même s'y substituer. Cette mesure rendrait aussi plus coûteux pour les employeurs de discriminer les femmes à l'embauche et serait équitable en ceci qu'elle compenserait le fait que les femmes subissent tout le poids de la maternité et que la possibilité qu'elles aient un jour ou l'autre des

enfants compromet leurs perspectives de carrière. Mais comment accomplir le miracle d'augmenter l'impôt supporté par les hommes d'un peu moins qu'on ne réduit celui supporté par les femmes, à recettes fiscales constantes ? N'importe quel diplômé en finances publiques connaît la réponse : le montant du salaire après impôt influant fortement sur la décision des femmes de travailler ou non, une baisse d'impôt accroît de façon significative leur taux d'emploi. L'offre de travail chez les hommes étant moins sensible au niveau du salaire, une hausse d'impôt a peu, voire pas du tout, d'impact sur leur taux d'emploi. Donc, pour une baisse donnée du taux d'imposition supporté par les fem-



cratique ». Repenser l'impôt ce n'est donc pas simplement repenser un mode de prélèvements, c'est renforcer la démocratie.

*Face à cette crise de légitimité de la fiscalité, une meilleure communication sur les dépenses de l'État est-elle suffisante, ou faut-il aller jusqu'à faire correspondre un type de recette à un type de dépense ? Vous notez notamment dans votre dernier ouvrage qu'il est nécessaire de « mettre à jour les transferts effectifs entre les individus ».*

**P.R. :** C'est une question compliquée. L'impôt affecté peut être à la fois une solution et un piège. L'impôt affecté est d'abord contraire aux doctrines fiscales de presque tous les États. Affecter l'impôt, c'est en effet faire du contributeur le juge de la politique publique. C'est donc un principe qui est absolument contraire au droit public. Mais il a existé en France, avec l'exemple de la vignette automobile, destinée à financer la mise en place du minimum vieillesse en 1956. Pourquoi a-t-on fait ça ? Un impôt affecté a un avantage immédiat, c'est qu'il rend visible l'usage du prélèvement, et donne donc un sens à ce prélèvement, ce qui délégitime la fuite devant l'impôt. En outre, si cet impôt est affecté à une dépense jugée très légitime – comme cela était le cas pour le minimum vieillesse – la légitimité du prélèvement en est encore accrue. Le problème est que cela ne marche que pour un petit nombre

mes accompagnée d'une hausse plus modique de celui supporté par les hommes, on maintient les mêmes recettes fiscales avec moins de distorsions. Il s'agit simplement là d'une application du principe général des finances publiques qui veut que l'on taxe moins lourdement les biens dont l'offre est plus élastique. Nos calculs, disponibles dans notre document de travail « Gender Based Taxation » [Une fiscalité spécifique à chacun des sexes], montrent que l'écart des taux d'imposition entre hommes et femmes découlant de notre proposition pourrait être assez important, surtout dans les pays où le taux d'emploi des femmes n'est pas très élevé. Dans la mesure où nous parlons ici d'individus et

non pas de biens, il faut se demander si une telle mesure ne risque pas de compromettre d'autres objectifs sociaux. La réponse est non, et c'est pourquoi notre proposition devrait recevoir un accueil favorable de la part des partisans d'une politique sociale interventionniste. Le relèvement du taux d'emploi des femmes est l'un des buts déclarés de la stratégie de Lisbonne [lancée en l'an 2000 par l'Union européenne et visant à faire de l'Europe la zone la plus compétitive du monde d'ici à 2010]. L'objectif fixé – porter le taux d'emploi féminin à 60 % d'ici à 2010 – est très ambitieux, surtout pour les pays de l'Europe méridionale, où les femmes ont davantage tendance à rester au foyer.

de dépenses. Par exemple, si demain on décide qu'un prélèvement spécifique sera affecté à la gestion des chômeurs de longue durée, l'effet sera extrêmement différent. En effet, on oublie à quel point, au sortir de la guerre de 1945, une très grande partie des personnes âgées étaient pauvres. Il y avait une espèce d'évidence à faire un geste de soutien en faveur des personnes âgées. Mais il y a des dépenses publiques où la visibilité crée des problèmes, et où la légitimité est soumise à discussion.

Si l'on veut lutter contre la philosophie de la diminution du prélèvement fiscal, il faut mettre en place un processus de relégitimation de l'impôt. Et relégitimer l'impôt, c'est trouver un accord plus grand sur des règles de justice et des règles de redistribution. On le voit bien d'ailleurs, en ce qui concerne un certain nombre de dépenses sociales, y compris de dépenses concernant le RMI ou le chômage longue durée. Une partie non négligeable de la population pense que la part de la situation objective est parfois moins forte que la part du comportement volontaire. Dès lors, ces prestations apparaissent comme moins légitimes. Et si elles apparaissent moins légitimes, cela entraîne forcément une fuite devant l'impôt. Car il faut bien voir que de l'autre côté, il y a les légitimités implicites de la fuite devant l'impôt. Ces fuites ne

**Légitimer l'impôt, c'est trouver un accord sur des règles de justice et des règles de redistribution.**

Réduire le coût du travail pour les femmes (autrement dit, leur impôt) est la façon la plus simple et la plus directe d'atteindre cet objectif.

Les problèmes de discrimination à l'égard des femmes sur le marché du travail sont à l'origine de nombreuses politiques de quotas ou de discrimination positive. Un allègement de leur taux d'imposition abaisserait leur salaire avant impôt et l'augmenterait après impôt, rendant relativement moins coûteux pour les employeurs d'embaucher des femmes et plus coûteux de les discriminer. Comme pour la pollution, il est plus facile et plus efficace de taxer une activité indésirable (c'est-à-dire de la rendre plus coûteuse) que de l'empêcher par la loi ou par

d'autres formes d'intervention de l'État.

Ceux qui se préoccupent de l'emploi féminin insistent souvent sur la nécessité de le promouvoir par des services de garde d'enfants subventionnés par les pouvoirs publics. La hausse de revenu net induite par notre proposition permettrait aux femmes de bénéficier de ces services au prix du marché et, puisque ces services emploient essentiellement un personnel féminin, leur coût s'en verrait réduit. Qui plus est, les subventions allouées à la garde d'enfants ne concernent par définition que les mères, alors que la discrimination et le faible taux d'emploi des femmes sont des problèmes plus globaux. Et tous les pays n'ont pas forcément



concernent pas les salariés, mais beaucoup de professions dont les revenus ne sont pas déclarés par autrui. Personne ne fuit devant l'impôt en se montrant soi-même du doigt comme un tricheur. Les gens fuient devant l'impôt en disant : « Mon comportement de fuite devant l'impôt est une forme de réhabilitation – certes sauvage et discutable – de règles de justice qui sont méconnues par le système. Puisque le système défavorise certaines professions, certains types de revenus, la fuite devant l'impôt n'est qu'une correction de ce biais. » C'est donc une règle de justice privée qui vient corriger ce qui est présenté comme une injustice collective. C'est de cette manière que la fuite devant l'impôt est légitimée : une règle de justice privée est supposée corriger une règle de justice publique. Mais le problème est qu'une société ne peut fonctionner s'il y a un désaccord permanent entre les règles de justice privées et les règles de justice publiques. Le rôle de la démocratie est de réduire l'écart entre la perception privée de la justice et son organisation publique.

**PROPOS RECUEILLIS PAR ADRIEN MATRAY, MAXENCE GAILLARD  
AVEC L'AIDE DE FÉLIX BLANC**

envie de subventionner directement la natalité. Sur le long terme, une fiscalité différenciée selon le sexe peut contribuer à modifier la division traditionnelle du travail au sein de la cellule familiale, qui, en l'état actuel des choses, incite les hommes à travailler plutôt à l'extérieur et les femmes plutôt à la maison. Si ce changement se produit, l'offre de travail des hommes et celle des femmes (leur élasticité, en termes techniques) pourraient se comporter de façon plus similaire qu'aujourd'hui. À ce stade, il faudra sans doute reconsidérer les différences de taux d'imposition. Serait-il injuste que le fisc traite différemment les hommes et les femmes ? Nous ne le pensons pas.

Il n'y a rien de plus hypocrite que d'invoquer l'égalité de traitement dans certains domaines (l'impôt, en l'occurrence) pour ceux qui n'en bénéficient pas dans bien d'autres domaines (le marché du travail, la répartition des tâches familiales, etc.). Il existe déjà toute une batterie de mesures qui ne s'appliquent pas aux deux sexes. Nous pourrions en éliminer beaucoup en optant pour une simple différenciation des barèmes d'imposition. Et n'oublions pas que la redistribution de la pression fiscale qu'implique notre proposition se produirait au sein même de la famille : le conjoint d'une femme qui choisit de travailler profiterait aussi de ce que son épouse ait un revenu net plus élevé.

# L'IRG

UN ESPACE  
INTERNATIONAL,  
INTERCULTUREL,  
INTERDISCIPLINAIRE  
DE RÉFLEXION  
SUR LA GOUVERNANCE



**L'**émergence de la notion de gouvernance dans le débat politique national et international marque une nouvelle conception des relations de pouvoir et de collaboration entre les acteurs de l'espace public (État, collectivités territoriales, organisations supranationales mais aussi les organisations de la société civile et secteur privé). Cette notion traduit également la quête collective de modes de concertation et de régulation nouveaux, plus flexibles que ceux avec lesquels les bureaucraties occidentales avaient bâti jadis des États-Nations, aujourd'hui mal adaptés au double mouvement de mondialisation et de « retour au local ».

Créé à l'initiative de la Fondation Charles Léopold Mayer en 2006, l'Institut de recherche et débat sur la gouvernance est un centre de réflexion international, interculturel et interdisciplinaire. Basé à Paris, il a pour vocation d'animer le débat sur la gouvernance en mettant en relation le monde de l'université et de la recherche, celui de la fonction publique nationale et internationale, des entreprises, des organisations de la société civile, etc.

Par cette mise en débat et par les activités de recherche, de diffusion, d'expertise et de formation qu'elle implique, l'IRG s'efforce de :

- > construire une réflexion organisée sur les grands enjeux de la gouvernance (rôle de la société civile et du secteur privé, légitimité des pouvoirs, processus d'institutionnalisation, réforme de l'Etat, émergence des territoires, etc.)
- > répondre aux sollicitations d'institutions qui souhaitent asseoir leur action et la refondation de leurs politiques sur un échange d'expériences, d'analyses et de propositions en matière de gouvernance : Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), ministère français des Affaires étrangères et européennes, OCDE, Union Européenne, Fondation Ford, Coopération Suisse, fédérations d'ONG, universités de divers continents...

## LES OUTILS DE TRAVAIL DE L'IRG

> **Un site Internet** ([www.institut-gouvernance.org](http://www.institut-gouvernance.org)) proposant plusieurs centaines de documents : analyses, notes de lecture, comptes-rendus de rencontres, articles d'actualité...

### > Des publications

- Les *Chroniques de la Gouvernance*,
- Des livres publiés pour l'essentiel aux éditions Charles Léopold Mayer ([www.eclm.fr](http://www.eclm.fr))
- Des actes de colloques et des fascicules divers publiés et diffusés directement par l'IRG ou en collaboration avec d'autres institutions.

### > Des rencontres internationales

Les rencontres proposées par l'IRG ont la particularité de réunir des participants venant d'aires culturelles différentes et aux profils socioprofessionnels divers : universitaires, spécialistes de recherche-action, responsables politiques, autorités traditionnelles, responsables d'ONG, militants associatifs, fonctionnaires, entrepreneurs...

> **Des « cycles de débat »** tenus à l'IRG ou chez ses partenaires sur certains thèmes de l'Institut ;

> **Des activités d'expertise** et d'appui méthodologique en réponse aux demandes d'institutions désireuses de renforcer leur approche « gouvernance », de capitaliser leur expérience ou de réfléchir à leurs stratégies ;

### > Des activités de formation et de tutorat universitaire

- Un *Prix de la Diplomatie Non Gouvernementale*, en partenariat avec Sciences Po, la fédération d'ONG Coordination Sud et une vingtaine de départements d'universités ;

- Le soutien à des ateliers d'étudiants de Master travaillant sur les programmes de recherche de l'IRG ;

- L'animation d'un cours-séminaire à Sciences Po sur les « *approches interculturelles de la Gouvernance* » et la participation en 2009 à un enseignement de l'Université de Columbia, ainsi que diverses interventions ponctuelles.

## LES PROGRAMMES DE L'INSTITUT EN 2008 ET 2009

### PROGRAMME 1

### Coproduction du bien public et partenariats multi-acteurs

La production du bien public ne peut être pensée à partir des seules institutions publiques, à l'heure où la société civile, le secteur privé, les collectivités locales, jouent un rôle de plus en plus central dans ce domaine. Ce programme analyse et met en débat la manière dont s'organisent les relations partenariales entre ces acteurs, vers la définition d'une régulation commune de leur secteur. Il se concentre actuellement sur l'un des aspects de cette problématique :

→ **Le rôle du secteur privé non lucratif** (ONG, associations, mouvements sociaux) **dans la co-production du bien public** : quels partenariats stratégiques dans l'élaboration des politiques publiques de leur secteur ; quelles interactions avec l'État et les collectivités territoriales, quels contrôles, quelle autonomie ? Activités spécifiques :

- > Séminaires en Chine (Forum Gouvernance 2007) et en Amérique latine (2008)

- > Publication transversale en préparation regroupant diverses perspectives régionales ;

**Principaux partenaires du programme** : Fondation pour le développement de la jeunesse chinoise - Coordination Sud (plate-forme française des ONG) - Comité Français pour la solidarité internationale (CFSI)- NPO Center, Université Renmin à Pékin - Sciences Po Paris.

**Coordinateur du programme** : Martin Vielajus

## PROGRAMME 2

## Légitimité et enracinement des pouvoirs

La conformité d'un pouvoir à un système constitutionnel et légal ne suffit pas à asseoir sa légitimité. Ce programme analyse et met en débat la pluralité des sources de légitimité et les conditions d'une gouvernance dans laquelle les citoyens peuvent se reconnaître. Le programme se concentre actuellement sur deux aspects particuliers :

➔ **Intégration politique et juridique des différentes formes d'autorité** (institutions formelles et formes d'autorité traditionnelles en particulier). Pluralisme juridique, intégration des langues nationales, prise en compte des acteurs locaux dans les nouvelles approches « gouvernance » des politiques de coopération internationale, etc. Activités :

> Cycle de colloques rassemblant des chercheurs, des politiques, des autorités traditionnelles et des ONG : Bamako (2007), Polokwane (Afrique du Sud 2008), puis Asie Centrale, Lima, Addis Abeba ; diffusion des actes et livres de synthèse.

➔ **Création ou restauration de la confiance dans les institutions** : le cas spécifique des États en transition. Activités :

> Série d'ouvrages réalisée en partenariat avec le Ash Institute for Democratic Governance (Harvard) ; ateliers d'étudiants, articles, notamment en Amérique latine.

**Principaux partenaires du programme** : Ministère français des Affaires étrangères et européennes (MAEE) - Direction du Développement et de la Coopération suisse (DDC) - Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) - Universités (Columbia, Harvard, Los Andes, IEP Bordeaux, UPMF Grenoble...) - Alliance pour la Refondation de la gouvernance en Afrique (ARGA) - Association Modus Operandi (Grenoble)

**Coordinatrice du programme** : Séverine Bellina

## PROGRAMME 3

## Pertinence et efficacité des institutions : ingénierie institutionnelle et réforme de l'action publique

Les dispositifs institutionnels ont-ils aujourd'hui la capacité de raisonner sur le long terme ? Quelle nouvelle « ingénierie institutionnelle » peut-elle permettre à l'État et aux organisations supranationales de gagner en efficacité et en pertinence ? L'IRG a choisi d'aborder ce programme, dans un premier temps, à partir de l'angle de la formation aux affaires publiques.

➔ En partenariat avec l'IDHEAP, l'IRG a entrepris depuis 2006 la mise en place d'un **Observatoire des formations aux affaires publiques (OFAP)** au sein duquel se développent trois types d'activités :

> **Une base de données** décrivant et analysant les principaux systèmes de formation aux affaires publiques dans le monde. La base comprend l'analyse une centaine de formations en Europe, en Amérique du Nord et du Sud et en Chine ;

> **Un appui aux responsables de formation** désireux de créer ou de réformer des modules de formation aux affaires publiques afin d'adapter leurs matériaux et leurs méthodes pédagogiques aux nouvelles réalités de la gouvernance.

> **Des rencontres internationales** (atelier sino-européen sur la formation des fonctionnaires, séminaire de Strasbourg 2007 et un projet de bibliothèque interculturelle d'études de cas.

**Principaux partenaires du programme** : Institut de Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP, Lausanne) - Sciences Po (Paris) - Centre for International Governance Innovation (CIGI, Waterloo, Canada) Global Public Policy Network (GPPN) - Consortium d'écoles d'administration chinoises.

**Coordinateur du programme** : Michel Sauquet

## PROGRAMME 4

## Participation aux affaires publiques : démocratie et citoyenneté

Comment les différentes composantes de la société sont-elles engagées dans la formulation des décisions ? Quels sont les différents modes de participation au pouvoir du niveau local au niveau mondial ?

→ Le programme concentre actuellement sa réflexion sur la thématique suivante : **modes d'influences et stratégies de plaidoyers des acteurs non étatiques vers les institutions publiques**, les coulisses de la « diplomatie non-gouvernementale ».

Activités :

> **Prix universitaire francophone** de la « Diplomatie Non Gouvernementale », recueillant chaque année les meilleurs travaux académiques d'une vingtaine d'institutions partenaires (France, Canada, Belgique etc.)

> Cycle de séminaires IRG/Fondation Ford : les stratégies d'influence des ONG et des mouvements sociaux dans l'arène internationale (2007 et 2008)

> Ateliers d'étudiants et réalisation de supports audio-visuels.

**Principaux partenaires du programme :** Fondation Ford, Coordination Sud, Sciences Po, Comité Français de Solidarité Internationale.

**Coordinateur du programme :** Martin Vielajus

## PROGRAMME 5

## Articulation des échelles de gouvernance

Ce programme rassemble des analyses et des expériences portant sur des processus de dialogue et d'établissement de liens entre les différentes échelles de gouvernance.

→ En dehors du soutien de l'IRG à des processus de capitalisation d'expériences d'institutions partenaires, le programme s'engage en 2008-2009 dans deux directions :

> **Décentralisation, gouvernance locale et territoires :** étude des articulations des territoires et des autres échelles de gouvernance.

> **La régionalisation et l'adaptation des États-nation** aux nouvelles échelles, entre le territoire et le niveau mondial. Activités : chantiers sur les intégrations régionales en Amérique latine.

**Principaux partenaires du programme :** Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) - ministère français des Affaires étrangères et européennes - Forum Chine-Europe - Alliance pour la Refondation de la gouvernance en Afrique (ARGA).

**Coordinateur du programme :** Séverine Bellina

Ce programme comporte notamment une articulation latino américaine animée par Claire Launay et Thomas Mouriès.

## PROGRAMME 6

## Modes d'évaluation de la gouvernance

Les modes d'évaluation de la gouvernance, le type d'acteurs engagés dans le processus, les dimensions appréhendées par l'évaluation sont des enjeux centraux du dialogue entre bailleurs de fonds et pays partenaires. L'IRG oriente ses analyses et ses débats autour de deux axes :

➔ **Vers où porter l'évaluation ?** Comment définir les dimensions de la gouvernance à prendre en compte ? Comment dépasser le contrôle formel des cadres institutionnels ?

➔ **Méthodes d'évaluation.** Comment inscrire l'évaluation dans une dynamique nationale ? Comment faire de l'évaluation un outil de réforme interne pour les pays partenaires ? Activités :

- > Tables-rondes régionales (Afrique de l'Ouest, Amérique Latine) : panorama des initiatives innovantes en matière d'évaluation « citoyenne » de la gouvernance.
- > Atelier d'étudiants : panorama des approches institutionnelles de l'évaluation.
- > Animation d'un groupe de réflexion et de travaux de recherche.
- > Publication transversale.

**Principaux partenaires du programme :** Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) - ministère français des Affaires étrangères et européennes, Sciences Po.

**Coordinateur du programme :** Martin Vielajus

## PROGRAMME 7

## Repenser l'économie à partir de la gouvernance

*L'initiative internationale pour repenser l'économie (IRE)*

L'initiative IRE vise à ouvrir le débat, analyser et à rassembler les propositions concernant notamment la monnaie et la finance, les agencements institutionnels, la régulation des biens et des services, l'organisation des échanges. Activités :

- > Rencontres internationales (Outils d'écologie territoriale et outils monétaires, Lausanne 2007, Systèmes monétaire international et Paix, USA 2008)
- > Constitution d'un site-ressources propre à l'IRE
- > Publications (cahiers, ouvrages divers)

**Principaux partenaires du programme :** Regards Croisés sur l'économie - Initiative for Policy Dialogue (Université de Columbia, NY) - Economists for Peace and Security (Levy Institute, Washington) - HEC (Paris)- Ecole de Paris du Management - Revue Economie Politique - New Economic Foundation (Londres).

**Coordinateur du programme :** Aurore Lalucq

## Une déclinaison régionale en Amérique Latine

L'IRG a développé depuis août 2007 un Forum latino-américain sur la gouvernance (FLAG). En articulation avec les autres régions du monde avec lesquelles travaille l'IRG, le FLAG a pour ambition de construire un espace de production intellectuelle, d'échange d'expériences et de débat sur les enjeux de la gouvernance en Amérique latine ([www.foroglob.net](http://www.foroglob.net))

**Coordinateurs du FLAG :** Claire Launay (Bogota) et Thomas Mouriès (Paris)

## LE BUREAU ET L'ÉQUIPE EXÉCUTIVE IRG EN 2008

**Le bureau associatif** de l'IRG est composé de :

**PASCAL DELISLE** (président) | attaché culturel à l'ambassade de France à Washington, ancien directeur du Centre des Amériques à Sciences Po  
**OUSMANE SY** (vice président) | ancien ministre (Mali), président de l'Institut Africain de la Gouvernance (Dakar)  
**LARBI BOUGUERRA** (trésorier) | scientifique tunisien  
**BÉRENGÈRE QUINCY** (trésorière) | ambassadrice de France à Copenhague  
**CHEN LICHUAN**, journaliste franco-chinois

**L'équipe exécutive** comprend, en avril 2008, neuf personnes, de spécialités académiques diverses (sciences politiques, sociologie, droit, économie, histoire, philosophie, communication, relations interculturelles...) et de nationalités variées (française, américaine, suédoise, péruvienne...)

**MICHEL SAUQUET** | directeur  
**MARTIN VIELAJUS** | directeur adjoint  
**SÉVERINE BELLINA** | responsable des relations extérieures  
**WOJTEK KALINOWSKI** | responsable des publications  
**AUORE LALUCQ** | responsable du programme IRE  
**JEAN DEFLACELIÈRE** | responsable éditorial du site IRE  
**CLAIRE LAUNAY** | co-responsable du FLAG, Bogota.  
**THOMAS MOURIÈS** | co-responsable du FLAG,  
**RITA SAVELIS** | assistante de direction et chargée de la logistique

### Collaborent également à la vie de l'équipe

et à la définition des objectifs :

**PIERRE CALAME** | directeur général de la FPH,  
**JULIETTE DECOSTER** | référente de l'IRG à la FPH  
**THOMAS WEISS** | consultant pour la maintenance et le développement du site.

## LES PRINCIPAUX PARTENAIRES DE L'IRG EN 2008

### Universités, réseaux universitaires :

Sciences Po Paris, École doctorale, Master Affaires internationales et Master of Public Affairs | London School of Economics and Political Science (LSE) - Center for Civil Society | Université de Columbia à New York (School of International Public Affairs) | Kennedy School of Government de Harvard (Ash Institute for democratic governance and innovation) | Université de Montréal (UDEM) | Global Public Policy Network (GPPN : Columbia, LSE, Sciences Po et Lee Kwan Yew University de Singapour) | Institut de Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP) à Lausanne | Université Renmin à Pékin (Non Profit Organisations Center)

### Administrations publiques, organisations internationales et fondations :

Fondation Charles Léopold Mayer, Paris | Ministère français des Affaires étrangères et européennes (MAEE - sous-direction de la gouvernance démocratique, Direction Amériques) | Direction de la Coopération au Développement (Suisse) | Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) | Fondation Ford à New York (Governance and Civil Society Department)

### Organisations de la Société civile,

Coordination Sud et fédération européenne CONCORD | Fondation pour le Développement de la Jeunesse Chinoise | Site web chinois "gouvernance" de la Société du Développement Culturel de Tianxiamingde | Alliance pour la refondation de la gouvernance en Afrique (ARGA) | CFSI (Comité Français pour la Solidarité internationale) | Épargne sans frontières | Modus Operandi | Ritimo | BPPEM, etc. | Courrier International, Sciences et Technologie, Alternatives Internationales, le Monde de l'Éducation.

# PRIX DE LA DIPLOMATIE NON GOUVERNEMENTALE

**L**a recherche consacrée aux interactions entre institutions internationales et acteurs de la société civile est aujourd'hui en plein essor, en France et surtout dans les pays anglo-saxons. Le constat général dressés par les chercheurs est simple : la diplomatie ne relève plus de la prérogative exclusive des États et des organisations internationales. Depuis plusieurs années, des acteurs de la société civile s'invitent dans les négociations, contribuent aux résolutions des conflits et oeuvrent pour le respect de l'État de droit. Peu à peu, ils inventent une « diplomatie non gouvernementale ». L'émergence de cette réflexion est d'une grande utilité pour les acteurs de la société civile : elle permet de porter un regard critique sur les pratiques de ceux qui, animés par le sentiment d'urgence et la volonté d'agir, se donnent rarement le temps pour revenir sur les expériences passées. L'université permet aux organisations de la société civile de tirer les bonnes leçons de leur propre histoire.

C'est pour contribuer à cette nécessaire articulation de la réflexion et de l'action que l'école doctorale de Sciences Po, l'IRG et Coordination SUD ont décidé d'instituer conjointement un « Prix de la diplomatie non gouvernementale », afin de récompenser des jeunes chercheurs francophones dont les travaux permettent d'éclairer ces enjeux.

Le Prix 2008 a été décerné à Mélanie Connelly, étudiante de l'université de Montréal, pour un mémoire concernant la lutte menée par les peuples autochtones du Guatemala pour la reconnaissance de leurs droits. Les *Chroniques* proposent un article inspiré de ce travail.

# LES STRATÉGIES TRANSNATIONALES DES MOUVEMENTS SOCIAUX

LE CAS DES MOUVEMENTS AUTOCHTONES  
AU GUATEMALA

À travers l'analyse des organisations de défense des droits des peuples autochtones au Guatemala, Mélanie Connelly présente ici le répertoire d'outils permettant à des mouvements sociaux de faire entendre leur voix au niveau international.

MÉLANIE CONNELLY



**Mélanie Connelly est diplômée de l'université de Montréal,** Département de sciences politiques. Cet article présente les grandes lignes de son mémoire de master, « Les mouvements sociaux transnationaux des peuples autochtones au Guatemala et l'exercice de leur influence », soutenu en 2007 et récompensé par le Prix de la diplomatie non gouvernementale 2008.

**A**u sortir de la Guerre froide, la « troisième vague de démocratisation » a déferlé sur tous les continents, entraînant des changements politiques dans de très nombreux pays. Parallèlement, la mondialisation a multiplié les interactions et les interdépendances entre des pays et des régions qui, jusqu'alors, pouvaient se considérer à l'écart (ou à l'abri...) des évolutions internationales. Au Guatemala, une fenêtre s'est ouverte au milieu des années 1990, avec les négociations de paix qui ont mis un terme à la guerre civile (1960-1996). Certains mouvements ont voulu s'en servir pour mettre en lumière la condition des peuples indigènes, mais ils se sont vite heurtés à la résistance de l'État guatémaltèque, peu enclin à reconnaître les droits des minorités et à rechercher les responsables des atrocités commises pendant la guerre civile. Confrontés à l'indifférence, voire à la répression, des mouvements comme *Defensoría Maya* (Défense maya), *Majawil Q'ij* (Nouvelle Aurore) ou encore CONAVIGUA<sup>1</sup> se sont adressés à la communauté internationale et ont noué des alliances au niveau international avec des mouvements sociaux, des États et des organisations internationales. Cet

appui extérieur leur a permis d'inscrire la question des droits des peuples autochtones dans l'agenda diplomatique international, et d'exercer ainsi une pression indirecte sur leur propre gouvernement.

Les actions déployées par ces mouvements depuis les années 1990 sont très diverses ; elles peuvent être regroupées en suivant la typologie proposée par Keck et Sikkink<sup>2</sup> :

> **une « stratégie d'information »** qui passe par l'utilisation de l'Internet et la collaboration avec des médias étrangers et des ONG internationales (notamment Amnesty International) dans l'objectif de relayer les informations locales ;

> **une « stratégie de levier »** où les alliances avec des organisations « parapluie » poursuivant des objectifs plus larges (comme le Conseil des organisations mayas du Guatemala), ou avec des acteurs étrangers (ONG mais aussi organisations internationales), permettent de maintenir la pression sur les autorités locales ;

> **une « stratégie d'action symbolique »** consistant à manier des symboles et un langage spécifiques afin d'ancrer les revendications des mouvements dans une identité et un imaginaire communs (la promotion de la langue maya, le port du costume traditionnel, etc.) ;

> **enfin, une « stratégie d'imputabilité »** visant à attirer l'attention de l'opinion internationale sur la responsabilité du pouvoir local dans les crimes et les violations des droits de l'homme. Un mouvement comme Defensoria Maya propose ainsi un « Rapport sur la discrimination des peuples autochtone » : publié par le Conseil économique et social des Nations unies, ce rapport permet de diffuser et d'augmenter le poids politique de ses revendications.

## L'EFFET « BOOMERANG » SUR LES INTÉRÊTS ET LES IDENTITÉS

Le cadre d'analyse général de la présente recherche s'inspire avant tout du « modèle du boomerang », qui permet de mettre en lumière les effets que produit la transnationalisation des mouvements sociaux sur la dynamique politique dans un pays donné. Ce modèle, proposé notamment par Keck et Sikkink déjà mentionnés, distingue cinq étapes successives d'influence des mouvements autochtones sur l'État. Le processus commence par la création d'un « enjeu » et son inscription progressive dans l'agenda international, au moyen notamment d'actions symboliques fortes (comme les manifestations parallèles aux célébrations de la « Découverte » de l'Amérique en 1992) et de la diffusion d'information dans les médias internationaux. L'un des principaux résultats de cette action fut la décision des Nations unies de proclamer l'année 1993 l'« Année internationale des populations autochtones », suivie de la « Décennie

1 | Coordination nationale des veuves du Guatemala, mouvement réclamant des familles des victimes de la guerre civile.

2 | Margaret Keck et Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders*, Ithaca, Cornell University Press, 1998.

internationale des populations autochtones du monde » organisée à deux reprises par l'UNESCO. Un autre exemple, dans ce même registre, concerne la remise du prix Nobel de la Paix à une activiste autochtone guatémaltèque, Rigoberta Mechù Tum, en 1992.

La deuxième étape est celle du « changement de discours ». Il s'agit, en premier lieu, du discours des mouvements autochtones eux-mêmes, qui apprennent peu à peu à mettre en avant leur identité culturelle propre (sortant ainsi du seul registre du respect des droits de l'homme, registre beaucoup plus universel). Mais il s'agit aussi de l'évolution du discours de l'État guatémaltèque qui, face à l'émergence de ce nouvel enjeu au niveau international, se voit obligé de reconnaître officiellement l'existence des revendications qu'il avait jusqu'alors ignorées, et de légaliser des mouvements qu'il avait souvent réprimés. Enfin, il s'agit de l'évolution des institutions internationales, qui passent progressivement, dans leurs discours officiels, de la notion de « populations » à celle de « peuples » autochtones, marquant par là une reconnaissance croissante de leur statut.

La troisième étape concerne l'adaptation institutionnelle et la création d'institutions nouvelles, chargées des questions des droits des peuples autochtones. Ainsi, l'ONU a modifié certaines de ses institutions pour faire place à ces nouveaux acteurs, en créant par exemple l'Instance permanente sur les questions autochtones. Du côté du gouvernement guatémaltèque, le meilleur symbole de ces changements institutionnels est la mise en place de l'Assemblée de la société civile, même si celle-ci ne correspond que de façon limitée aux attentes des mouvements autochtones.

La quatrième et la cinquième étape de l'« effet boomerang » sont celles du passage du changement institutionnel aux mesures politiques, et de la mise en œuvre concrète de ces mesures. Elles s'avèrent bien plus difficiles à franchir que les étapes précédentes, même si un certain nombre d'avancées a pu être observé, notamment au niveau des décisions officielles de l'État guatémaltèque. La signature en 1996 de la Convention 169 de l'Organisation internationale du travail, relative aux Droits des peuples autochtones et tribaux, a ainsi ouvert une brèche politique qui, quelques années plus tôt, paraissait encore impensable. De même, l'arrivée au parlement national de personnalités issues du mouvement autochtone comme Rosalina Tuyuc, la fondatrice de la CONAVIGUA, annonce le nouveau rôle politique des peuples autochtones. Cependant, l'échec du référendum de 1999 sur la mise en œuvre de « l'Accord sur l'identité et les droits des peuples autochtones », créé quelques années auparavant dans le sillage des accords de paix, constitue une défaite importante pour l'ensemble des mouvements et illustre que la reconnaissance de leur revendications n'est aucunement un processus linéaire.

Achevé d'imprimer