





Les *Chroniques de la gouvernance 2009-2010* ont été réalisées collectivement par l'équipe de l'IRG (notamment Séverine Bellina, Claire Launay-Gama, Michel Sauquet et Martin Vielajus) avec l'aide de Boris Martin, Thomas Mouriès et Isabelle Yafil. Elles sont produites en partenariat avec Chen Yueguang, vice-président de la Fondation pour le développement de la jeunesse chinoise, et avec le concours de Chen Lichuan, administrateur de l'IRG. On trouvera en fin d'ouvrage un descriptif sommaire de l'IRG, développé sur le site [www.institut-gouvernance.org](http://www.institut-gouvernance.org)

---

© Éditions Charles Léopold Mayer /  
Institut de recherche et débat sur la gouvernance 2009  
ISBN : 978-2-84377-151-4  
ISSN : 1957-2883  
Graphisme ■ Nicolas Pruvost  
Mise en page ■ Françoise Maurel

Éditions Charles Léopold Mayer  
38 rue Saint-Sabin  
75011 Paris

Introduction générale par Pascal Delisle	6
<b>L'actualité de la gouvernance vue par...</b>	
Légitimité démocratique et gouvernance par <b>PIERRE ROSANVALLON</b>	13
Un monde sans repères ? par <b>MICHEL WIEVIORKA</b>	19
La controverse chinoise à propos des « valeurs universelles » : une remise en cause de la politique de réformes et d'ouverture ? par <b>ZHU XUEQIN</b>	25
Penser une gouvernance mondiale respectueuse des dynamiques régionales par <b>ALBERTO ACOSTA</b>	33
Le miroir brisé de la « bonne gouvernance », une approche économique critique de la gouvernance vue par les acteurs de la coopération internationale par <b>NICOLAS MEISEL</b> et <b>JACQUES OULD AODIA</b>	37
<b>Légitimité et enracinement des pouvoirs</b>	
<b>La légitimité dans tous ses états : réalités, pluralisme et enracinement des pouvoirs</b> par <b>SÉVERINE BELLINA</b>	<b>49</b>
Diversité et gouvernance légitime en Afrique : éloge du pluralisme par <b>ASSANE MBAYE</b> et <b>OUSMANE SY</b>	65
Repenser la coopération à l'aune d'une gouvernance démocratique en quête de légitimité par <b>JEAN-MARC CHÂTAIGNER</b>	73
Gouvernance et fabrique de l'ordre politique : la réinvention de la légitimité et le retour des classes moyennes par <b>DOMINIQUE DARBON</b>	81
L'approche pluraliste du droit : un enjeu central pour une gouvernance légitime par <b>CHRISTOPH EBERHARD</b>	87
Le pluralisme juridique en Amérique latine : de la reconnaissance légale à la démarche interculturelle par <b>ESTHER SÁNCHEZ BOTERO</b> et <b>JUAN CARLOS RUIZ MOLLEDA</b>	93

## Coproduction du bien public et partenariats multi-acteurs

<b>Les acteurs non étatiques : le nouveau maillon fort de la gouvernance ? Coproduction du bien public et partenariats multi-acteurs</b>	<b>105</b>
par <b>MICHEL SAUQUET</b> et <b>MARTIN VIELAJUS</b>	
Concertation territoriale et gouvernance : les enjeux d'une meilleure synergie	
par <b>PIERRE-YVES GUIHÉNEUF</b>	121
Les ONG chinoises face aux demandes de transparence : la crise de confiance provoquée par le tremblement de terre du 12 mai 2008	
par <b>KANG XIAOGUANG</b> et <b>CHEN NANFANG</b>	129
La redevabilité des ONG chinoises en débat	
par <b>MARTIN VIELAJUS</b>	137
Coproduction des services de santé pour les personnes les plus vulnérables	
par <b>BÉATRICE LUMINET</b>	143
L'engagement international des organisations de la société civile comme moyen de repenser et renforcer leur action locale	
par <b>DOMINIQUE CAOUILLE</b>	149
Citoyenneté mondiale	
par <b>LISA JORDAN</b>	155
Les ONG latino-américaines en quête d'une nouvelle identité	
par <b>JORGE BALBIS</b>	163
Diplomaties non gouvernementales : l'influence croissante de la société civile sur la scène mondiale	
par <b>HENRI ROUILLÉ D'ORFEUIL</b>	169

## Analyse et évaluation de la gouvernance

<b>L'inscription des pratiques d'évaluation dans une stratégie de réforme de l'action publique</b>	<b>183</b>
par <b>CLAIRE LAUNAY-GAMA</b> et <b>MARTIN VIELAJUS</b>	

De la mesure de l'impact à la compréhension des dynamiques de pouvoir : les nouveaux défis de l'évaluation par <b>ANGEL SALDOMANDO</b>	195
Renforcer les capacités des pays partenaires à élaborer leurs propres cadres d'évaluation : une approche innovante du PNUD par <b>JOACHIM NAHEM</b>	203
Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, un dispositif innovant en quête d'efficacité et de crédibilité par <b>ÉLODIE ESCUSA</b>	211

## Formation à la gouvernance

<b>Former à la gouvernance : un défi interculturel et pluridisciplinaire</b> par <b>CLAIRE LAUNAY-GAMA ET MICHEL SAUQUET</b>	<b>223</b>
Les défis de la formation des cadres de la fonction publique en Europe par <b>PIERRE CALAME</b>	237
Pour un renouveau de la formation aux affaires publiques : du formatage des élites à l'apprentissage de la diversité par <b>JEAN-LOUP CHAPPELET ET PATRICE PORCHERON</b>	243
Former des acteurs stratégiques à l'interface entre privé et public par <b>ERHARD FRIEDBERG</b>	251
Quand la Chine fait évoluer son système de formation des fonctionnaires par <b>CAO GANG et WU QIONGHUA</b>	257
Les formations aux affaires publiques au Canada : permanences et mutations par <b>GERARD BOYCHUK, KAROLINA WERNER, MICHAEL MIDDLETON ET ANNE CHRISTENSEN</b>	263

## Focus sur un sous-continent en mutation : la gouvernance au prisme de l'Amérique latine

Les leçons d'une déclinaison latino-américaine des activités de l'IRG par <b>CLAIRE LAUNAY GAMA et THOMAS MOURIÈS</b>	267
Présentation de l'IRG	279

# INTRODUCTION

# ENJEUX DE GOUVERNANCE



Par Pascal Delisle, Président de l'IRG

Faut-il le rappeler, les années 2008 et 2009 resteront dans l'histoire comme celles d'une débâcle financière, économique et sociale unique. Cet échec est dans une large mesure celui des systèmes de gouvernance nationaux et internationaux, privés et publics, de la finance et de l'économie mondiales : une crise qui révèle en creux la faiblesse de notre compréhension collective des mécanismes à l'œuvre dans un contexte saisissant d'interdépendance des acteurs et des échelles géographiques.

Cette difficulté à appréhender une réalité complexe et à proposer des règles de gouvernance à la fois efficaces et légitimes n'est pas propre à la sphère économique. Qu'il s'agisse de produire ou de coproduire des services de santé, d'accompagner des démocraties dans la prise en compte d'un certain degré de pluralisme juridique ou bien de faire valoir la voix des acteurs non gouvernementaux à divers échelons géographiques, la question de la gouvernance, dans toute sa complexité et dans sa polysémie, se trouve aujourd'hui résolument au cœur des défis des sociétés contemporaines.

De Polokwane à Bogotá et de Shanghai à Paris en passant par New York et Londres, l'IRG travaille avec une large gamme de praticiens et de chercheurs pour mieux comprendre les pratiques et les défis de la gouvernance dans une approche résolument comparative, inter-acteurs et interculturelle.

Les *Chroniques de la gouvernance 2009-2010* témoignent de cette démarche non seulement en rassemblant des contributions extérieures sur l'actualité de la gouvernance, mais aussi en présentant le travail considérable de recherche et de mise en débat mené sur les chantiers prioritaires de l'IRG par son équipe permanente et par ses plus proches partenaires et collaborateurs, praticiens et chercheurs associés. Ces chantiers forment la colonne vertébrale de la réflexion sur la gouvernance de ce volume : légitimité et enracinement des pouvoirs, coproduction du bien public et partenariats multi-acteurs, analyse et évaluation de la gouvernance, formation aux affaires publiques.

Cette édition des *Chroniques de la Gouvernance* se présente ainsi en cinq parties. La première partie (« L'actualité de la gouvernance vue par... ») donne la parole à une demi-douzaine d'intellectuels de diffé-

rentes disciplines (historiens, sociologues, économistes...) et de différentes régions (Europe, Chine, Amérique latine), qui proposent à partir des signaux qu'ils observent dans l'actualité mondiale ou dans celle de leur pays une vision de la gouvernance qui remet profondément en question les schémas dominants et culturo-centrés de la « bonne » gouvernance et de la démocratie.

S'intéressant au fonctionnement des sociétés contemporaines, Pierre Rosanvallon ouvre le débat en soulignant le déficit de légitimité des démocraties parlementaires classiques face aux évolutions sociologiques profondes et à la nature nouvelle des défis auxquelles elles sont confrontées. Il est urgent, pour lui, non seulement d'adopter une approche plus participative de la démocratie, mais aussi et surtout de réorganiser les procédures de délibération et de décision politique, là ou trop souvent le processus démocratique se réduit aux modalités de sélection électorale des dirigeants.

Michel Wieviorka revient quant à lui sur quelques épisodes majeurs de l'année passée – à l'image de l'élection de Barack Obama – de façon à nous mettre en garde contre des approches simplistes de la gouvernance, perçue comme imprévisible par les uns, totalement ancrée dans des temporalités longues pour d'autres, là où une analyse conjuguant les différentes échelles de temps à l'œuvre dans un contexte partiellement indéterminé semble plus à même de rendre compte d'une réalité multifacette.

Sous la plume de l'historien Zhu Xueqin, la polémique de 2008 autour des valeurs dites « universelles » et de leur « imposition » à la Chine par l'extérieur rebondit à son tour, montrant à quel point les tensions existantes sont bien souvent internes au pays et reflètent des désaccords de fond propres à l'élite chinoise et au Parti communiste sur les grands choix de gouvernance applicables au pays.

Solidement ancré et actif politiquement dans une Amérique latine en pleine effervescence, Alberto Acosta exprime une sensibilité aujourd'hui forte dans la région, qui voit dans la participation citoyenne et dans la coordination régionale de la gouvernance économique des outils au service du développement de la région et en même temps une manière de « police d'assurance » contre les forces d'un capitalisme mondialisé, considéré avec un grand scepticisme.

Enfin, Nicolas Meisel et Jacques Ould Aoudia, en écho aux propos de Pierre Rosanvallon, concluent cette partie par un grand coup de pied dans la fourmilière des visions dominantes de la démocratie et de la « bonne gouvernance » dans le domaine des « modèles de développement » et de la coopération pour le développement. À la lumière des expériences réussies de certains pays asiatiques d'un côté, des échecs d'une grande

partie du monde en développement de l'autre, Nicolas Meisel et Jacques Ould Aoudia voient dans la capacité de gouvernance endogène des sociétés la clé d'une transition réussie vers le développement, là où les approches normatives importées échouent les unes après les autres, et avec elles les politiques classiques d'aide au développement.

Les cinq parties suivantes des *Chroniques*, chacune consacrée à un chantier prioritaire de l'IRG ou, pour la dernière, à la déclinaison latino-américaine de l'Institut, sont de nature différente en ce qu'elles témoignent chacune de l'action de fond de l'IRG. Chaque partie est ouverte par un article de cadrage écrit par un ou plusieurs membres de l'équipe permanente, ce qui permet au lecteur de faire un point conceptuel et pratique sur chacun des programmes ; ensuite, une série d'articles dus à la plume de partenaires praticiens et chercheurs de l'IRG vient compléter et illustrer ce propos.

Les enjeux de la gouvernance abordés dans ces chapitres sont de taille. Le premier est celui de la légitimité et de l'enracinement du pouvoir, qui, autour d'une question simple (les peuples se reconnaissent-ils dans la manière dont ils sont gouvernés ?), remet en question bien des idées reçues : celle, par exemple, de l'existence d'un ordre constitutionnel et légal qui suffirait à asseoir l'acceptation sociale et le respect envers ceux qui s'en prévalent. Ainsi sont mises en évidence la diversité des sources de légitimité et des normes légales, symboliques, coutumières, religieuses, à laquelle se réfèrent simultanément les citoyens, ainsi que, d'un continent à l'autre, la variété des conditions d'une gouvernance démocratique.

Le deuxième enjeu est celui de la participation des acteurs dits « non étatiques » au pouvoir et à l'élaboration des politiques publiques. La puissance étatique n'a plus, depuis longtemps, le monopole de la production et de la gestion des services d'intérêt général ; de manière générale, l'élaboration des régulations et des politiques publiques requiert qu'y soient associés ces acteurs, dans toute leur diversité : associations, ONG, syndicats, entreprises, autorités traditionnelles et religieuses, etc. On verra dans ce chapitre en quoi cette préoccupation suppose la mise en place d'espaces de concertation adaptés, notamment au niveau national, et d'une démarche, de plus en plus visible, de « diplomatie non gouvernementale », pour reprendre l'expression d'Henri Rouillé d'Orfeuil, par laquelle les acteurs non étatiques de la gouvernance s'efforcent, aujourd'hui, de faire entendre leur voix dans l'arène internationale.

Troisième enjeu, ou plutôt vecteur de changement : l'évaluation de la gouvernance, qui est un sujet plus complexe qu'il n'y paraît dès lors que l'on se pose la question de savoir *qui* est légitime à évaluer, et *pour quoi faire*. La multiplication actuelle des mécanismes – techniques – d'évaluation, notamment dans les institutions internationales, et les simples

diagnostics, notamment venus de l'extérieur des pays concernés, ne règlent pas du tout. Comme on pourra le voir, en particulier à partir d'exemples latino-américains et africains, les citoyens, à travers les organisations de la société civile, entendent de plus en plus participer aux processus d'évaluation et en faire des outils d'incitation à la réforme des politiques publiques.

Enfin, *les Chroniques* insistent sur le vecteur essentiel de changement que constitue la formation aux affaires publiques, un chantier que l'IRG, avec plusieurs partenaires, a commencé à ouvrir au cours des dernières années. Les questions soulevées sont multiples : l'adaptation de la formation aux réalités, son internationalisation, sa réforme et la confusion qui subsiste entre la notion de « formation aux affaires publiques » et celle de « formation des fonctionnaires », dénoncée avec force dans ces pages par le sociologue Erhard Friedberg dans son plaidoyer pour la mise en place de systèmes pédagogiques communs pour les futurs responsables du secteur public et du secteur privé.

Ainsi, *les Chroniques de la gouvernance 2009-2010* constituent-elles un outil d'analyse et de débat sur les mutations qui, dans le temps et l'espace, affectent les systèmes par lesquels les sociétés humaines se gouvernent : transformation des acteurs de la gouvernance et de leurs capacités respectives d'action ou d'influence ; évolution des cadres géographiques ou légaux au sein desquels s'organisent les processus sociaux, politiques et économiques de la gouvernance ; émergence de défis nouveaux par leur nature, leur échelle géographique ou leur temporalité.

Mais à quoi servirait ce travail de recherche et d'analyse si ce n'était à contribuer, *in fine*, à l'élaboration de propositions de réforme des pratiques et des principes de la gouvernance ? Désireuses d'offrir une alternative constructive aux tenants des approches parfois trop réductrices de la « bonne gouvernance », *les Chroniques 2009-2010* tirent les leçons des travaux soutenus en donnant libre parole à des praticiens et analystes porteurs de propositions et promoteurs de principes de gouvernance. Par leur contribution, ils renforcent et complètent utilement les principes que Jean Freyss, Pierre Calame et la Fondation Charles Léopold Mayer, qui furent à l'origine du projet de l'IRG, avaient proposés dès le début de l'Institut. La mise en place d'espaces de concertation, l'articulation des échelles géographiques et la prise en compte plus systématique de la dimension interculturelle de la gouvernance dans les processus démocratiques en sont quelques aspects centraux.

Le bureau de l'IRG et moi-même nous réjouissons de cette livraison 2009-2010 des *Chroniques de la gouvernance* et vous souhaitons une bonne lecture ! ■

# L'ACTUALITÉ DE LA GOUVERNANCE VUE PAR...

**PIERRE ROSANVALLON**

**MICHEL WIEVIORKA**

**ZHU XUEQIN**

**ALBERTO ACOSTA**

**NICOLAS MEISEL ET JACQUES OULD AODIA**



# LÉGITIMITÉ DÉMOCRATIQUE ET GOUVERNANCE

**Le simple fait d'être issu des urnes ne garantit plus au pouvoir politique d'être considéré par le citoyen comme légitime, constate Pierre Rosanvallon dans son ouvrage *La Légitimité démocratique*<sup>1</sup>. Il mène ici en historien une réflexion sur l'évolution de la démocratie, jusque dans ses formes les plus contemporaines. Pour lui, la façon dont est prise la décision politique est devenue aussi importante, sinon plus, que l'autorité qui la prend.**

|| PIERRE ROSANVALLON



**Pierre Rosanvallon est professeur au Collège de France**, où il occupe la chaire d'histoire moderne et contemporaine du politique, et directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS). Il a fondé en 2002 la République des Idées, un atelier international qui souhaite participer à la refondation intellectuelle en France et en Europe.

La crise économique et financière, qui a frappé tous les pays du monde, montre clairement les limites de la combinaison de deux phénomènes : une dispersion extrême de la responsabilité et une grande opacité. Depuis lors se manifeste le besoin d'un retour à une économie du face-à-face, alors que la tentation du capitalisme depuis le XVIII<sup>e</sup> siècle a été au contraire le refus de l'arbitrage et des passions au profit des règles anonymes du marché. La crise révèle le besoin de davantage de responsabilité politique, c'est-à-dire de l'exercice d'un pouvoir dont la contrepartie réside dans l'acceptation par celui qui le détient d'une certaine vulnérabilité. Enfin, cet événement a mis en évidence la nécessité d'impliquer dans la décision économique les acteurs véritablement concernés. Finalement, la crise appelle un retour du politique dans ce qu'il a de fondamental : l'art de l'institution lucide de la société. Elle atteste une aspiration bien plus profonde, qui est celle d'une nouvelle pratique de la démocratie.

<sup>1</sup> | Pierre Rosanvallon, *La Légitimité démocratique : impartialité, réflexivité, proximité*, Seuil, 2008. Voir son résumé à la fin de cet article

## LA DÉMOCRATIE AUJOURD'HUI : UNE PROCÉDURE DE CHOIX ET UN PROCESSUS DE RÉGULATION

Bien au-delà de la crise elle-même, l'attente de démocratie est devenue omniprésente et exigeante dans nos sociétés. Ce besoin n'est pas satisfait par les procédures électorales ou par les référendums. La démocratie ne peut pas être réduite, comme c'est trop souvent le cas, à une modalité de prise de décision ou à une procédure de sélection des dirigeants. Elle est cela, mais elle est beaucoup plus : aujourd'hui, on attend qu'elle qualifie aussi un certain type de comportement des gouvernants. Une «conduite démocratique» de leur part se caractérise par le fait que les décisions soient argumentées et rendues publiques, que les responsabilités soient clairement établies, que l'information soit donnée, que l'implication des personnes concernées soit assurée. C'est une exigence de transparence des principes et des procédures, une obligation de rendre des comptes, la capacité des institutions d'être socialement plus appropriables, c'est-à-dire comprises par tous. La démocratie est toujours un mode de décision ou d'élection, mais également un ensemble de conditions d'appropriation de la vie publique qui passe par l'association des personnes à la prise de décision en même temps que par une méthode organisée de discussion permettant la connaissance par chacun des enjeux politiques. L'idée de gouvernance correspond en partie à cela.

Ces deux dimensions de la démocratie – procédure de décision et mode de conduite du débat – s'exercent de façon plus ou moins prioritaire selon les différents domaines. Dans celui de la justice économique ou de l'attribution de l'impôt par exemple, où les enjeux sont clairs et les dimensions conflictuelles affirmées, la démocratie est d'abord une façon de trancher, grâce à l'exercice d'un pouvoir de majorité qui part du principe que le point de vue d'une partie de la société peut légitimement l'emporter sur le point de vue d'une autre. C'est une manière de résoudre les conflits en présupposant qu'il n'y a pas toujours unité d'opinion.

Mais dans des domaines caractérisés par l'incertitude et l'indétermination, le plus important est de dégager des enjeux, d'identifier les questions à régler, donc d'organiser un débat. C'est le cas, par exemple, de l'évolution des modèles de développement, une question caractérisée par une grande complexité, par un nombre important d'acteurs à intégrer, par l'existence de différents niveaux de décision et par l'imbrication de ces décisions entre elles. Là, le choix n'est pas binaire, la priorité est d'organiser une discussion qui associe de multiples partenaires.

On voit là ce qui fait la distinction entre un choix et une régulation. À mon sens, deux critères principaux doivent être pris en compte pour les différencier : le degré d'indétermination de la question traitée et la complexité du système des acteurs. De nombreux sujets relèvent désormais dans nos sociétés de cette gouvernance qui doit être organisée, et non pas seulement d'une procédure permettant d'opérer un choix de façon tranchante.

Les valeurs démocratiques sont à la fois sociales, procédurales et institutionnelles. Socialement, la démocratie n'est pas uniquement un régime construit autour de valeurs comme le pluralisme, la reconnaissance positive du conflit ou les formes de l'arbitrage. Elle est inséparable d'une forme de société liée notamment à l'émancipation des individus ou à l'égalité, ainsi qu'à des valeurs comme l'ouverture, l'interaction, le dialogue, la proximité... On voit que les États-Unis sont, de ce point de vue, un régime démocratique avancé et une société démocratique en péril.

### **LE REFLET D'UNE SOCIÉTÉ EN ÉVOLUTION**

Ces nouvelles exigences envers la démocratie tiennent à des évolutions profondes de nos sociétés, et notamment à une évolution sociologique majeure : l'effacement des anciennes catégories sociales au profit non pas de sociétés composées d'individus comme on le dit parfois, mais d'un nouveau mode de production du social. Nous étions autrefois dans un mode identitaire agrégatif : l'identité de condition définissait les groupes sociaux. Aujourd'hui, la société se recompose différemment. Premièrement, les événements jouent un grand rôle dans la constitution des identités : les individus se sentent appartenir à une communauté parce qu'ils ont vécu une catégorie d'épreuves ou d'expériences qui les rassemblent, comme les licenciements ou des catastrophes naturelles... Ces « communautés d'épreuve » produisent des mouvements d'émotion collective qui génèrent des sentiments d'appartenance, des identités très fortes, pas toujours durables, mais qui peuvent donner lieu à des actions collectives. Deuxièmement, ce qu'on peut appeler des « communautés de trajectoire » naissent du sentiment partagé de vivre une même histoire. Par exemple, la peur du déclassement ou, à l'inverse, le sentiment d'ascension sociale peuvent donner naissance à des effets d'agrégation. La question de l'immigration montre que les individus peuvent se positionner non pas par rapport à ce qu'ils vivent, mais par rapport à ce qu'ils imaginent pouvoir vivre.

De ce fait, les systèmes de représentation de la société ne peuvent plus être les mêmes. Pour prétendre représenter telle ou telle partie de la

société, il faut raconter une histoire, construire un récit dans lequel les gens se reconnaissent. Les formes de la représentation aujourd'hui sont plus narratives qu'existentielles. Si on parle de la condition ouvrière, le discours tourne à vide ; si on parle de la peur de l'exclusion, de l'angoisse des licenciements collectifs, de la crainte de voir ses enfants végéter, cela parle aux gens. Ce qui a changé, c'est la façon de faire société et donc la façon d'être représenté. Cette évolution est à l'origine d'une révolution du langage politique.

Autre évolution majeure : l'approfondissement extraordinaire du niveau d'éducation et d'information des citoyens. L'expression populaire n'a rien à voir avec ce qu'elle était il y a cinquante ans. Dès lors, l'exigence démocratique est de plus en plus développée. Aucune structure ne peut plus fonctionner aujourd'hui sur le principe ancien de l'autorité, c'est-à-dire se dispenser de toute discussion. La démocratie aujourd'hui, c'est l'obligation de s'expliquer, de se justifier. Aucun pouvoir ne peut plus s'exercer sur la base d'une sacralisation de l'autorité.

### DE NOUVEAUX ESPACES D'INTERACTION

Ces évolutions appellent un renouvellement des espaces de dialogue des citoyens entre eux et avec les décideurs. Le grand espace de la démocratie a d'abord été le forum, la presse, la rue. Ce qui a constitué un lieu de bouillonnement intellectuel lors des périodes de changement social s'est cristallisé au cours du XIX<sup>e</sup> siècle dans le Parlement, espace législatif et symbolique qui a progressivement concentré la délibération. Cette polarisation a eu des effets positifs, elle a permis un débat de grande qualité, comme dans l'Angleterre du XIX<sup>e</sup> siècle où le Parlement a exercé sa fonction de grand forum public de discussion. Mais, souvent, on a assisté à une confiscation du débat démocratique. Aujourd'hui, l'ouverture de nouveaux espaces de débat est nécessaire, ce qui passe par la multiplication de divers types d'institutions permettant la représentation, la délibération et l'expression des citoyens. D'où les expérimentations actuelles dans le domaine de la concertation : jurys citoyens, débats publics, dialogues via Internet, etc.

On dit parfois que cet impératif du débat et de la justification risque d'entraver l'audace politique. En fait, l'espace public est tendu entre des forces de gestion et des forces d'innovation, qui sont à la fois adverses et complémentaires. Les premières sont plus faciles à trouver dans nos sociétés, mais les secondes sont indispensables. On le voit aujourd'hui avec la recherche de solutions de sortie de la crise, qui passent par l'invention de nouveaux modes de production et de nouvelles formes démocratiques, donc par un renouvellement des institutions.

Mais l'audace ne doit pas relever des seuls politiques : les intellectuels ou les artistes peuvent créer des foyers d'innovation.

### UNITÉ, DIVERSITÉ, PERMANENCE DE L'ÉTAT-NATION

En France, nous avons développé une vision de l'unité, voire de l'unanimité démocratique, qui est absente dans bien des cultures démocratiques. D'autres pays d'Europe sont caractérisés par une vision pluraliste des institutions démocratiques, celles-ci étant vues comme des liens entre les formes de représentation de la société civile et les espaces politiques, sans absorption des premiers par les seconds. Au-delà de l'Europe, certaines sociétés considèrent la vie démocratique comme l'expression des multiples composantes de la société. C'est le cas en Inde, où la Cour suprême joue un rôle important de gardienne du pluralisme et non pas seulement de la majorité.

Cependant, en Europe, l'État-nation demeure un espace identitaire de référence. Il ne se définit pas seulement comme un espace de régulation, car il est vrai que la production de lois, de règles et de normes ne relève plus seulement de lui, mais aussi d'autorités supranationales ou au contraire infranationales. Pour beaucoup de questions relatives à la guerre, à la paix, à l'environnement et à bien d'autres choses, l'État-nation est devenu trop petit ou trop grand. Cependant, il demeure un espace redistributif fondamental. Chaque État-nation européen socialise à l'intérieur de ses propres frontières environ 40 % à 50 % de son produit intérieur brut, c'est-à-dire qu'il redistribue quasiment la moitié des richesses produites, par l'intermédiaire des transferts sociaux et de la mise à disposition de services publics. L'espace européen en est loin, qui ne redistribue qu'environ 1% du produit intérieur brut européen. Même si, dans l'absolu, le budget européen peut représenter des sommes importantes à l'échelle des pays ou des régions bénéficiaires, les transferts dont il est à l'origine restent fort modestes en termes relatifs.

Les Européens peuvent donc se reconnaître dans certains éléments culturels propres à l'Europe, mais leurs espaces de solidarité sont en premier lieu définis par leurs frontières nationales respectives. L'ouvrier allemand ne conçoit pas de partager son niveau de vie avec le paysan roumain, alors que cela est concevable avec le paysan bavarois. Cela s'est manifesté lors de la réunification entre l'Allemagne de l'Ouest et celle de l'Est, qui a eu un coût énorme. La tendance actuelle en Europe est moins dans le renforcement du sentiment d'appartenance européenne que dans les velléités de séparation, comme entre Flandre et Wallonie ou, entre les provinces du nord de l'Italie et celles du Sud... Il y a là une forme de régression.

Il est souhaitable de réaffirmer le rôle des États-nations parce qu'il y a crise de l'État providence. L'acceptation de l'impôt est plus faible aujourd'hui qu'il y a trente ou quarante ans. La sortie de crise du XIX<sup>e</sup> siècle et des années 1930 s'était faite par le renforcement des prélèvements obligatoires et des mécanismes de solidarité, ce qui n'est pas le cas pour le moment. Il faut donc consolider la légitimité des systèmes redistributifs à l'intérieur des États-nations, et peut-être passer à la vitesse supérieure en organisant cela à l'intérieur d'autres espaces. L'Europe à ce titre est intéressante car elle est moins le prototype d'un nouveau fédéralisme que le prototype d'un nouveau type de Société des Nations, qui pourrait inventer des formes de régulation politique et de redistribution que l'on ne parvient pas encore à créer au niveau mondial.

TEXTE RÉDIGÉ À PARTIR D'UN ENTRETIEN ACCORDÉ PAR **PIERRE ROSANVALLON** À **SÉVERINE BELLINA** ET **PIERRE-YVES GUIHÉNEUF**.

## La Légitimité démocratique : impartialité, réflexivité, proximité



**PIERRE ROSANVALLON,**  
SEUIL, 2008.

La légitimité démocratique est aujourd'hui en crise. Élections des représentants et pouvoir de la majorité ne suffisent plus à asseoir les décisions. Pour Pierre

Rosanvallon, de nouvelles sources de légitimité s'imposent progressivement, qui construisent une nouvelle « grammaire des institutions démocratiques » et des discours politiques.

La « légitimité d'impartialité » s'incarne dans la création d'autorités indépendantes de surveillance ou de régulation. La Commission nationale de l'informatique et des libertés, plusieurs Hautes Autorités ou des commissions de surveillance en donnent l'illustration. L'indépendance et l'« impartialité radicale » de ces institutions, jugée à l'épreuve de leur structuration et de leur

action, répond à une aspiration sociale de mise à distance des positions partisans et des intérêts particuliers.

La « légitimité de réflexivité », à l'œuvre dans les Cours constitutionnelles, favorise l'expression des minorités et les diverses acceptions du bien commun. Sources non pas de pouvoir mais de compensation du caractère potentiellement brutal de la loi de la majorité, elles préservent les droits de chacun et les principes fondamentaux.

La « légitimité de proximité », enfin, anime la création d'espaces de dialogues multiples et décentralisés entre gouvernants et gouvernés. Créatrice de confiance, de transparence, d'exigence d'argumentation, elle est – à l'instar des autres sources de légitimité – un espoir mais aussi un danger si elle laisse place à une certaine démagogie du local et de l'empathie qui se substituerait à la recherche du bien commun. **P.Y.G.**

# UN MONDE SANS REPÈRES ?

À partir de trois événements majeurs de 2008 et 2009, Michel Wieviorka nous invite à concilier deux manières de penser le monde. L'une retient de la modernité actuelle ce qu'elle a d'imprévisible et de contingent. L'autre, se refusant à ce défaitisme de la pensée, souhaite inscrire chaque événement dans l'histoire. Retour sur l'élection de Barack Obama, la « crise » et l'épidémie de grippe A (H1N1), passées au filtre de chacune de ces grilles de lecture, pour mieux apprécier la dualité d'interprétations que ces faits – parmi d'autres – peuvent générer.

|| MICHEL WIEVIORKA



**Michel Wieviorka est directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales** et dirige le Centre d'analyse et d'intervention sociologiques (CADIS). Il est l'administrateur de la Fondation Maison des sciences de l'Homme, coanime avec Georges Balandier les *Cahiers internationaux de sociologie* et préside l'Association internationale de sociologie.

## DEUX MANIÈRES DE PENSER LE MONDE

Deux thèses méritent d'être confrontées dès qu'il s'agit de penser les grands problèmes du monde contemporain. La première insiste sur leur caractère relativement imprévisible et soudain. Elle s'intéresse au court terme, voire au très court terme, faisant fi d'un quelconque principe de structuration, de l'historicité. Elle met l'accent sur l'instabilité de certains phénomènes, parmi les plus décisifs, en même temps que sur leur capacité à se propager à une très grande vitesse dans le monde entier. Elle accorde une importance considérable aux médias avec une préférence pour les plus récents, fruits des nouvelles technologies. Dans cette approche, la modernité actuelle est devenue sans repères. C'est la « postmodernité » de Jean-François Lyotard, qui signalait la fin des « grands récits<sup>1</sup> », ou le passage à la modernité « liquide » de Zygmunt Bauman<sup>2</sup> pour qui, dans nos sociétés, les relations sociales ou

1 | Jean-François Lyotard, *La Condition postmoderne*, 1979, Minuit, rééd. 1994.

2 | Zygmunt Bauman, *L'Amour liquide : de la fragilité des liens entre les hommes*, Le Rouergue-Chambon, 2004 ; Zygmunt Bauman, *La Vie liquide*, Le Rouergue-Chambon, 2006.

humaines sont devenues impalpables, dominées par la flexibilité, l'insécurité ou l'instabilité. Cette modernité actuelle interdit à quiconque de se projeter dans l'avenir ; elle nous enferme dans le présent. Et si elle mobilise le passé, l'histoire, c'est pour mieux expliquer l'actuel. Il en va ainsi du jeu des mémoires et des souffrances historiques de victimes qui tentent d'obtenir reconnaissance dans l'espace public. Une telle conception met l'accent sur ce qui signe la déstructuration, la décomposition – celle des institutions, des États, des nations –, sur la mobilité des individus, supposés se déplacer dans des espaces nouveaux, transnationaux. Cette manière de penser le monde a ses variantes positives, et ses versions inquiètes, nostalgiques ou pessimistes.

S'y oppose une idée qui plaide, au contraire, pour que le changement soit examiné dans son épaisseur historique. De nombreux pays, dont la France, seraient entrés dans une nouvelle ère à partir du milieu des années 1970, et les principaux phénomènes méritant examen doivent, dans cette perspective, être situés dans la longue durée, en tout cas dans le moyen terme. Après ce que les Français ont pris l'habitude d'appeler les « Trente Glorieuses », caractérisées par un mode de développement confiant dans le progrès et la science, dominé par l'intervention des États, après l'ère industrielle, le fordisme, le taylorisme, après l'idée d'une forte correspondance de l'État, de la nation et de la société, nous sommes, de ce second point de vue, entrés dans une époque dominée par d'autres valeurs, et d'autres problèmes. C'est ainsi que les formules en « post » ont fait florès : postindustriel, post-moderne, postcolonial, postnational... Dans cette approche, on rompt également avec l'idée du *one best way* : les repères, sans disparaître, cessent d'être simples ou unidimensionnels. Le sociologue Shmuel Eisenstadt parle de modernités « multiples<sup>3</sup> », et non plus d'une modernité unique, soulignant l'existence de divers modèles possibles pour la modernisation.

Il est tentant d'opposer ces deux approches, de les rendre inconciliables. Mais il est possible également de les articuler, et d'insister sur la complémentarité de leurs éclairages spécifiques.

L'année 2008 et le premier semestre 2009 ont été marqués, du point de vue de la gouvernance, notamment mondiale, par trois faits majeurs, qui nous permettent d'illustrer cette idée d'une dualité possible d'approches : l'élection de Barack Obama à la présidence des États-Unis, la crise financière et économique, et l'épidémie de la grippe initialement dite « mexicaine » ou « porcine ».

3 | Shmuel Eisenstadt, *Comparative Civilizations and Multiple Modernities*, Brill, 2003.

## L'ÉLECTION DE BARACK OBAMA

Cette élection peut être lue comme le résultat d'une campagne intelligente et décidée, menée par le candidat d'abord au sein de son propre parti, et notamment contre Hillary Clinton, puis face au candidat républicain McCain. Elle marque la fin des années Bush, elle annonce une autre politique internationale de la part des États-Unis. Le candidat Barack Obama a su utiliser les ressources modernes de la communication, faire d'Internet un instrument permettant à des centaines de milliers de supporters de s'informer et de se préparer à faire du porte-à-porte en argumentant de façon précise et documentée. Il a su s'adapter à la crise naissante, trouver les mots et les idées susceptibles de rallier non seulement l'électorat démocrate, mais aussi une partie de celui qui vote d'ordinaire pour les républicains, là où son adversaire a donné l'impression de flotter. Telles sont, parmi d'autres, les remarques que l'on peut faire si l'on adopte le point de vue de la courte durée.

Mais l'élection de Barack Obama doit aussi être analysée dans la longue durée. Il en est ainsi, tout d'abord, si on considère le fait qu'il est métis et instruit, brillant diplômé de Harvard. Car il y a trente ou quarante ans, un tel résultat aurait été impensable. Entre-temps, il y a eu, après le mouvement pour les droits civiques des années 1950 et du début des années 1960, l'*Affirmative action* – que les Français appellent « discrimination positive » pour mieux marquer, dans l'ensemble, leur rejet de ces politiques volontaristes. Des élus de couleur apparaissent dans la vie publique américaine, maires de grandes villes, membres du Congrès. La diversité est une réalité dans les médias, dans la publicité, au cinéma, dans la vie économique, il existe une « Black bourgeoisie » qui a commencé à s'ébaucher dans les années 1950. Barack Obama est aussi le fruit de longues années de combats et de progrès de la cause des Noirs aux États-Unis : il est la partie visible de l'iceberg.

Barack Obama a annoncé, dès sa campagne, toute l'importance qu'il attachait à la recherche, à la science, et sa grande sensibilité aux thèmes du développement durable et de la croissance « verte ». Son propos, ici, s'enracine dans des réflexions et des propositions qu'il n'a pas forgées en quelques mois, mais dont les premières expressions fortes datent des années 1970. Il a progressé, de ce point de vue, sur des chemins défrichés par les luttes environnementalistes et écologistes, ou annoncés par des utopies comme celles que développait Ivan Illich<sup>4</sup> à propos de l'école, de la santé, de la ville ou des transports.

4 | Cf., par exemple, Ivan Illich, *Une société sans école*, Seuil, 1971 ; *Nemesis médicale : l'expropriation de la santé*, Seuil, 1975. Deux volumes rassemblent ses *Œuvres complètes*, Fayard, 2004 et 2005.

## LA « CRISE »

Dès qu'il s'agit d'analyser la crise actuelle, le récit dominant relève de la première des deux approches que nous avons distinguées. Tout aurait commencé, en effet, avec la « bulle » qui se gonfle aux États-Unis du fait des *subprimes* et du crédit à la consommation : des prêts sont accordés en très grand nombre à des individus ou à des couples qui n'ont pas les ressources pour les rembourser, si bien que les créances sont transformées en titres jusqu'au jour où le système s'effondre, entraînant une crise financière mondiale qui se prolonge en crise économique et sociale. Preuve que l'économie réelle, contrairement à ce qui se disait auparavant, n'est pas dissociée de la finance, mais qu'elle en est tributaire, et forme avec elle un attelage complexe. Le récit se poursuit parfois avec l'idée que la crise n'aura qu'un temps : elle n'est qu'un mauvais moment à passer, mais, tôt ou tard, le business repartira *as usual...* On trouve une version de ce récit dans le dernier ouvrage à succès de Jacques Attali<sup>5</sup> pour qui, dans l'ensemble, la crise aurait commencé en 2007 ou 2008. Et si des événements plus anciens sont parfois évoqués pour traiter de la crise, ils sont au service de la comparaison. Ils n'installent pas le phénomène actuel dans une historicité ou dans une continuité. On se demandera, par exemple, jusqu'à quel point la comparaison avec 1929 fait sens.

Pourtant, ce récit peut s'ouvrir à une certaine perspective historique en faisant intervenir des éléments qui datent des années 1990, voire 1980. Chez certains économistes, un autre récit propose de rechercher les sources de la crise dans les processus de changements qui se sont mis en place au sortir des Trente Glorieuses. La crise financière devient alors un épisode dans une histoire longue. Elle représente, dans cette perspective, la première grande crise de la mondialisation avec une valeur paradigmatique tant elle illustre bien les dérives qui se profilaient depuis les années 1970 : montée de l'individualisme, de l'*ethos* du jeu, d'un certain cynisme ou de l'irresponsabilité, mise à l'écart de l'État et de la puissance publique, changements dans le management et les modes d'organisation des entreprises (bien décrits, par exemple, par Richard Sennett<sup>6</sup>), flexibilité, externalisation, mutation dans les équipes dirigeantes devenant l'expression de l'actionnariat et cessant d'incarner des logiques de production, déclin du syndicalisme, et tout particulièrement de ses variantes sociales-démocrates (« rhénanes », pour reprendre l'expression de Michel Albert<sup>7</sup>), etc.

Mais, suivant cette lecture, la crise vient aussi ponctuer l'entrée dans une ère qui n'est plus – ou *plus seulement* – celle des États-nations et de leurs relations internationales, mais celle de la globalisation. Son

5 | Jacques Attali, *La Crise, et après*, Fayard, 2009.

6 | Richard Sennett, *La Culture du nouveau capitalisme*, Albin Michel, 2006.

7 | Michel Albert, *Capitalisme contre capitalisme*, Seuil, 1991.

extension rapide à la planète tout entière vient le signifier, en même temps qu'elle met en valeur un phénomène qui a commencé à se mettre en place dans les années 1980 : la montée en puissance des « BRIC » (Brésil, Russie, Inde, Chine) et plus largement des pays dits « émergents », ce qui peut aussi être compris comme le passage de l'hégémonie unidimensionnelle des États-Unis à la multipolarité de la planète.

Les propositions relatives à la sortie de crise sont également fonction de cette dualité d'approches. Plus la crise est comprise comme financière et récente, et plus les réponses proposées visent à modifier le fonctionnement des systèmes de financement, à le réguler, à empêcher, par exemple, que les banques puissent continuer à prêter de l'argent de façon irresponsable. Les uns privilégieront alors des formules d'inspiration monétariste, d'autres seront davantage keynésiens, mais les uns comme les autres aboutiront à l'idée d'un retour au « bon » fonctionnement des marchés et de la finance. Pour les plus libéraux, le retour de l'État qu'impliquent des mesures destinées à faire face à la crise n'est que provisoire, il devrait laisser place, dès la situation rétablie, à un retrait du même État. À l'inverse, plus la crise est pensée comme la face sombre d'une grande mutation engagée depuis une trentaine ou une quarantaine d'années, et plus les propositions de sortie s'inscrivent dans la longue durée. Les unes sont nostalgiques du passé, et inspirées par le rêve d'un retour aux Trente Glorieuses : retour à des modèles nationaux et refus de la mondialisation, réinvention de modes de développement centrés sur l'industrie, priorité à l'État providence, efforts pour redonner vie au syndicalisme, etc. Les autres se projettent vers l'avenir sur la base, notamment, des utopies et des propositions portées depuis longtemps par les mouvements environnementalistes avec, par exemple, un grand intérêt pour la croissance « verte ». Quelques-unes doivent aussi beaucoup aux thématiques développées depuis une dizaine d'années par les acteurs des luttes altermondialistes, ce qui les éloigne des orientations mélancoliques des plus souverainistes ou nationalistes pour les inscrire dans un espace d'action supranational, et articulé à d'autres niveaux, régional, national ou local.

### L'ÉPIDÉMIE DE GRIPPE A (H1N1)

Au printemps 2009, les médias ont soudain fait grand cas d'une épidémie décrite comme venue du Mexique, mettant en cause les élevages de porcs et relevant du franchissement de la barrière des espèces entre ces animaux et les humains. Le virus « mexicain » ou « porcine » a été vite signalé dans d'autres pays, aux États-Unis notamment, et la fièvre médiatique qu'il a suscitée a connu des hauts et des bas, comme si un

tel phénomène ne pouvait générer que de l'excès ou du défaut. L'épidémie de grippe A a même été présentée comme quelque chose de plus grave qu'une épidémie, à savoir une pandémie, et le plus souvent décrite en elle-même, sans lien avec des phénomènes plus anciens, avec lesquels elle a pu néanmoins être l'objet de comparaisons : on s'est demandé, par exemple, si elle n'était pas comparable à la grippe espagnole qui fit des ravages considérables au sortir de la Première Guerre mondiale. La logique de la comparaison est ici du même ordre que celle qui conduit à comparer la crise actuelle et celle de 1929 : elle ne signifie pas une quelconque inscription de la grippe A dans une continuité historique.

Mais là aussi, depuis une bonne trentaine d'années, nous prenons l'habitude d'analyser des phénomènes qui, à bien des égards, relèvent de logiques ou de processus comparables, ou posent des problèmes qui sont du même ordre. Le sida, la « vache folle », le Sras, la grippe aviaire, notamment : autant de fléaux où sont en cause le franchissement de la barrière des espèces, la circulation rapide des virus, leur transmission, le caractère planétaire et relativement soudain du malheur. Ce sont là aussi autant de défis lancés à la recherche scientifique, biologique, médicale, pharmaceutique, et qui interpellent les services nationaux et internationaux de santé en des termes comparables depuis assez longtemps.

Nous aurions pu envisager d'autres « événements » marquants de la période qui vient de s'écouler. Mais le plus important est que, si l'élection d'Obama, la crise financière ou l'épidémie de grippe A sont bien des faits historiques datés, repérables dans le temps et globaux en ce qu'ils concernent la planète tout entière, ils relèvent aussi du long terme, de la durée, de l'inscription dans des logiques qui ont commencé à se mettre en place depuis de nombreuses années. Il y a là bien sûr un constat qui aurait plu à l'historien Fernand Braudel, qui plaiderait pour que l'on distingue, précisément, différentes temporalités, à commencer par le temps long (et il raisonnait sur une bien plus longue distance que nous ne l'avons fait ici), en opposition au court terme, à l'actualité ou à la contemporanéité. Il y a aussi une invitation à ne pas céder trop vite aux sirènes des plus cyniques, ou des plus désabusés, pour qui n'existeraient plus que l'instant, l'absence de repères, le triomphe des valeurs du jeu et du calcul personnel, l'incapacité, aussi, à penser « collectif ». Nous vivons une mutation, qu'éclairent chaque jour des faits, des événements la plupart imprévisibles. Mais nous ne sommes pas totalement privés de ressources pour inscrire ces faits, ces événements dans des repères, des contextes, des transformations lentes, contradictoires ou hétérogènes. ■

# LA CONTROVERSE CHINOISE À PROPOS DES « VALEURS UNIVERSELLES » : UNE REMISE EN CAUSE DE LA POLITIQUE DE RÉFORMES ET D'OUVERTURE ?

« L'historien de la Chine contemporaine qui considère rétrospectivement les événements d'il y a trois ans, d'il y a dix ans, d'il y a vingt ans, est pris de vertige : c'est chaque fois la même histoire – le scénario est identique, il suffit seulement de changer les noms de quelques acteurs », écrivait Simon Leys, fin connaisseur de l'empire du Milieu<sup>1</sup>. Zhu Xueqin, observateur non moins lucide de la politique chinoise, nous explique comment la polémique qui a déchiré son pays à propos des « valeurs universelles » en 2008 est en réalité le symptôme des tensions qui travaillent l'espace politique chinois de l'intérieur.

|| ZHU XUEQIN



Zhu Xueqin est professeur au département d'histoire de l'université de Shanghai et a été professeur invité à Harvard. En 2007, le journal *Nanfang People Weekly* en a fait l'un des « cinquante intellectuels les plus influents de Chine ».

## L'OFFENSIVE CONTRE LES « VALEURS UNIVERSELLES »

Cela fait un peu plus d'un an qu'en Chine la « gauche<sup>2</sup> » a lancé une offensive contre le Groupe de presse du Sud<sup>3</sup> en mettant violemment en cause les « valeurs universelles ». Les premières attaques sont venues du *Huanqiu shibao* (*Global Times*), un tabloïd qui est l'émanation du journal officiel du Parti communiste chinois, *Renmin ribao* (*Quotidien du peuple*), et qui publie habituellement ce que ce dernier ne peut aisément diffuser. Ainsi, le 25 janvier 2008, le *Huanqiu shibao* proposait un article de Pan Wei, professeur à l'université Beida de Pékin, intitulé « Osons nous lancer dans une compétition avec l'Occident sur

1 | Simon Leys, *Les Habits neufs du président Mao*, in *Essais sur la Chine*, Robert Laffont, coll. « Bouquins », 1998.

2 | En Chine, la « gauche » fait référence au camp conservateur. Pour plus d'informations, voir Chen Lichuan, « Le débat entre libéralisme et nouvelle gauche au tournant du siècle », *Perspectives chinoises*, n° 84, 2004. <http://perspectives-chinoises.revues.org/document673.html>. (NdE).

3 | Groupe de titres de presse de sensibilité libérale, installé dans le sud du pays. En Chine, le terme « libéral » désigne le courant de pensée de ceux qui prônent une accélération du capitalisme, une plus grande libéralisation des échanges, une rapide et totale privatisation des entreprises, de la terre et du commerce (NdE).

le plan des idées politiques ». Pan y affirmait qu'il fallait déconstruire ce qu'on appelle les « valeurs universelles » au profit du « modèle chinois ». À peu près au même moment, lors d'une conférence qu'il donnait aux étudiants de l'université de Pékin, Pan Wei vantait les mérites du « système gouvernemental traditionnel chinois » qui trouve ses fondements dans la « pensée confucéenne » et qui est « non seulement unique, mais également en avance à l'échelle mondiale ». Il déclarait enfin que les exploits surprenants que la Chine a accomplis durant la dernière moitié du siècle passé prouvaient la supériorité du système politique chinois et que, si de nombreuses personnes, et tout particulièrement des jeunes, exigeaient de réformer le système politique, c'est qu'elles étaient tout simplement ignorantes de l'histoire.

Quelques mois plus tard, en mai, Sima Nan<sup>4</sup> publiait sur son blog une série de textes hostiles au Groupe de presse du Sud qu'il accusait également d'avoir propagé les « valeurs universelles ». Sima Nan estimait que celles-ci mettaient en péril le pays en créant la confusion dans l'esprit du peuple.

En juillet, la revue *Recherches sur le marxisme* de l'Académie chinoise des sciences sociales publiait un article du Pr Feng Yuzhang, 72 ans, de l'université Qinghua de Pékin, intitulé « Comment connaître ce qu'on appelle les “valeurs universelles” ? » L'article citait abondamment les propos d'Engels qui, plus d'un siècle auparavant, avait critiqué la théorie des vérités morales éternelles de Dühring. Feng en tirait argument pour se refuser à reconnaître qu'il existe aujourd'hui de quelconques valeurs universelles et pour professer que ce n'est qu'une fois qu'on sera parvenu à une société communiste qu'une « morale humaine authentique sera réalisable et que le développement de valeurs universelles et d'une morale universelle sera possible ». En septembre, le *Huanqiu shibao* reprenait cet article, juste avant que le *Renmin ribao* ne fasse de même.

En novembre 2008, *Qiushi*<sup>5</sup> publiait un texte du « Centre de recherche sur la théorie de Deng Xiaoping et la pensée importante des Trois Représentations<sup>6</sup> » du ministère de l'Éducation. Ce texte commençait par le constat suivant : « En ce moment, certaines personnes dans le monde académique propagent les “valeurs universelles”. Ils estiment que la démocratie, la liberté, les droits de l'homme, l'égalité, la fraternité, etc., dont “l'usage est international” sont des “valeurs universelles” face auxquelles il n'est nul besoin de différencier les sociétés par l'Histoire, les classes sociales ou encore l'appartenance sociale. Selon eux, la Chine ne doit donc pas accentuer ses particularités en restant en dehors de ces “valeurs universelles”. » Cette présentation était suivie d'une salve de critiques : « Ce qu'ils appellent “valeurs universelles”

4 | Pseudonyme de Yu Li, économiste, membre du Parti communiste chinois.

5 | À la recherche de la vérité, principale revue théorique du Parti communiste chinois. Elle est publiée par le Comité central (NdT).

6 | Les « Trois Représentations » renvoient à une réforme de l'idéologie du Parti initiée par Jiang Zemin en 2002 et voulant que le Parti ne soit plus l'instrument de la dictature du prolétariat, mais le représentant des « forces productives les plus avancées », des « forces culturelles les plus avancées » et des « intérêts fondamentaux de tout le peuple chinois ». Cette mutation idéologique a notamment permis l'entrée d'entrepreneurs au sein du Parti (NdT).

n'a rien d'universel » ; « Ce qu'ils appellent "valeurs universelles" à "usage international" ne fait en réalité que désigner le système de valeurs des pays capitalistes occidentaux, cela ne désigne rien d'autre que la démocratie, la liberté, les droits de l'homme, l'égalité, l'état de droit, etc., de forme occidentale. » Il concluait : « Le fait de propager les "valeurs universelles" n'a d'autre but que de changer la voie et la direction du développement chinois. »

### LA CONTRE-OFFENSIVE ET CE QU'ELLE RÉVÈLE DE L'OPINION DES PLUS HAUTES AUTORITÉS DE L'ÉTAT

Des intellectuels soutenant ces valeurs universelles se sont à leur tour opposés à un tel réquisitoire. Mais faute de pouvoir être publiés dans les médias qui avaient relayé celui-ci, ces intellectuels se sont exprimés sur Internet. Un article représentatif de ce contre-réquisitoire estimait que les publications évoquées plus haut contenaient des « critiques erronées, dans un lieu erroné et un temps erroné ».

Par « temps erroné », il faut comprendre que 2008 était l'année du soixantième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme dont la Chine est signataire<sup>7</sup>. Quelques mois plus tôt, en novembre 2007, l'ambassadeur Li Baodong, chef de la représentation permanente de la République populaire de Chine auprès de l'ONU à Genève, déclarait, à l'occasion de la 6<sup>e</sup> session du Conseil des droits de l'homme : « La paix, la liberté, l'égalité, l'impartialité et la justice sont les valeurs des droits de l'homme universels les plus simples les plus fondamentales que nos prédécesseurs ont établies plus d'un demi-siècle auparavant et elles ont toujours diffusé, jusqu'à ce XXI<sup>e</sup> siècle qui est le nôtre, la lumière immortelle de la culture, de la nature humaine et d'un idéal. » Autrement dit, choisir l'année 2008 pour lancer des critiques contre les valeurs universelles ne revenait-il pas à se situer en dehors de la grande vague de célébration mondiale ?

Par « lieu erroné », ensuite, il fallait comprendre le choix malencontreux qui avait été fait de prendre Pékin comme lieu de départ de cette vague de critiques. Il était plus fâcheux encore de confier au groupe de presse du *Renmin ribao* le soin de mobiliser les professeurs des universités Beida et Qinghua pour mener cette campagne. Il n'était pourtant pas nécessaire de remonter bien loin dans l'histoire pour trouver pareille méthode : quarante-deux ans plus tôt, le 4 juin 1966, le *Renmin ribao* avait publié une charge contre les valeurs universelles que sont « la liberté, l'égalité, la fraternité » et déchiré le « pagnon des classes capitalistes », prenant ainsi l'initiative d'allumer le brasier des mou-

7 | Un juriste chinois du nom de Zhang Pengchun a même participé à sa rédaction (NdT).

vements d'élimination de tout ce qui était considéré comme des forces malsaines. L'incendie de la Révolution culturelle s'était ainsi propagé à tout le pays. Mais 2008 était également, à Pékin, l'année des Jeux olympiques, dont le slogan – « Un même monde, un même rêve » – faisait référence à des valeurs universelles. En critiquant à ce moment précis ces valeurs, Pékin a de nouveau semé le trouble dans le reste du monde.

Le 20 novembre 2008, le long billet d'un internaute dissimulé derrière un pseudonyme est apparu sur Internet. Intitulé « Lorsque le ministère de l'Éducation critique les "valeurs universelles", qui vise-t-il ? », cet article réfutait celui paru quelques jours plus tôt dans la revue *Qiushi*. Si ce billet mérite attention, c'est en ce qu'il énumérait plusieurs dizaines d'extraits de discours récents de dirigeants chinois du Parti et du gouvernement dans lesquels ces derniers approuvaient les « valeurs universelles ». Ainsi, le 16 mars 2008, lors de la 5<sup>e</sup> session de la 10<sup>e</sup> Assemblée populaire nationale, le Premier ministre, Wen Jiabao, déclarait à un journaliste français du journal *Le Monde* : « La démocratie, le système légal, la liberté, les droits de l'homme, l'égalité, la fraternité, etc., ne sont pas des prérogatives du capitalisme, ce sont des accomplissements culturels que l'ensemble du monde, dans un long processus historique, met en forme en commun. Ce sont également des valeurs auxquelles l'humanité aspire en commun. » Le président de la République populaire de Chine, Hu Jintao, a eu l'occasion, à plusieurs reprises, de tenir le même discours. Manifestement, le président et le Premier ministre reconnaissent, eux, qu'il existe des valeurs universelles auxquelles la Chine souscrit.

Après avoir cité ainsi certains des discours de Wen Jiabao et de Hu Jintao, l'auteur anonyme du billet publié sur Internet posait cette question : « Si le lecteur possède un niveau d'éducation élémentaire normal, je suis persuadé qu'il peut se rendre compte que ce que propagent Wen Jiabao et Hu Jintao, c'est justement les valeurs universelles. Alors, lorsque les lettrés du ministère de l'Éducation critiquent les valeurs universelles, ils visent Hu Jintao et Wen Jiabao. Que tout le monde y réfléchisse, encore et encore. » Manifestement, l'auteur de ce billet estimait que la critique des valeurs universelles cachait une machination peu avouable et que la violence des débats s'expliquait par un arrière-plan politique.

À peu près au même moment, un groupe d'intellectuels à Pékin et à Shanghai écrivait directement au Comité central du Parti communiste afin qu'il mette un terme à ces critiques des valeurs universelles. Cette demande faite au Comité central a notamment été initiée par le sociologue Deng Weizhi. Lui et ses collègues estiment que les valeurs universelles sont la base théorique fondamentale pour la politique de

réformes et d'ouverture<sup>8</sup>. Selon eux, les critiques qui ont germé en 2008 ont déjà suscité des questionnements de la part des autres pays et ils estiment qu'il ne faudrait pas une nouvelle fois mettre de l'huile sur le feu. Quelque temps auparavant, Pékin avait déjà été le théâtre d'une polémique à propos de la social-démocratie<sup>9</sup>, Deng Weizhi estimant alors qu'il n'était pas souhaitable de critiquer cette dernière car, même si elle n'est sans doute pas comparable à la démocratie socialiste chinoise, il fallait réfléchir à ces questions à partir d'un front international uni. Deng Weizhi insistait sur plusieurs points : « La Chine n'a rien à gagner à lancer une controverse sans but. On peut discuter de certains problèmes, mais on ne peut pas tout politiser. On ne peut pas, par conséquent, influencer le processus de la politique de réformes et d'ouverture de la Chine. Celle-ci est encore à un stade d'exploration, surtout en ce qui concerne les relations avec l'étranger. »

### LA CIBLE INDIRECTE DE CETTE CONTROVERSE SERAIT-ELLE LA POLITIQUE DE RÉFORMES ET D'OUVERTURE DE LA CHINE ?

En effet, le lancement d'une telle controverse sur les « valeurs universelles » n'était sans doute pas le fruit du hasard, au moment où la Chine s'apprêtait à fêter le trentième anniversaire de la politique de réformes et d'ouverture lancée par Deng Xiaoping à la fin de 1978. En 2008, des débats initiés par la gauche ont mis en cause la légitimité et le bien-fondé de ces réformes. Les tenants de cette contestation ont d'autant plus affûté leurs arguments que la société chinoise elle-même se montrait tout aussi réservée à l'égard de cette politique<sup>10</sup>.

À vrai dire, si la critique de la politique de réformes et d'ouverture par la gauche n'a pas commencé en 2008. Depuis le premier jour des réformes décidées par Deng Xiaoping, cette crise de légitimité la suit comme son ombre. Elle a tout d'abord été recouverte par la main de fer de l'autorité et par la croissance économique. Par ailleurs, certains des membres de la gauche de l'ancienne génération ont eux-mêmes participé aux premières phases de la politique de réformes et d'ouverture, ce qui les a contraints à modérer leurs attaques contre cette politique et son initiateur, Deng Xiaoping. Mais à l'entrée dans le XXI<sup>e</sup> siècle, une seconde génération de dirigeants a fait son apparition au sein de la gauche chinoise. Ils ont brisé ce tabou en dénonçant publiquement la politique de réformes et d'ouverture menée par Deng Xiaoping, la considérant comme le « nouveau couronnement du capitalisme ». Ils ont travaillé à étendre leur influence dans toutes les directions : d'une part, vers la gauche de la Révolution culturelle<sup>10</sup>, mais également vers

8 | Politique de réformes économiques initiée par Deng Xiaoping à partir de la fin des années 1970 (NdT).

9 | La « social-démocratie » désigne ici le courant politique de gauche, réformiste et non marxiste, tel qu'il existe en Occident (NdE).

10 | La chaîne de télévision hongkongaise Phénix a organisé une enquête d'opinion publique à grande échelle autour de la question suivante : « Est-ce que vous soutenez ou rejetez l'ouverture et les réformes ? » Les résultats de l'enquête montrent que ceux qui approuvent les mérites de la politique de réformes et d'ouverture ne représentent que 29,5 % des 11 343 personnes interrogées.

la « nouvelle gauche<sup>11</sup> » de la nouvelle période. Leur champ théorique s'est donc élargi et leur discours a intégré le vocabulaire maoïste ainsi que le langage de la gauche des campus occidentaux, pour présenter un schéma théorique qui mêle l'ancien et le nouveau, ce qui vient de Chine et ce qui vient d'Occident. La gauche de la nouvelle génération est ainsi sortie des limites du Parti et a cherché des sympathisants dans la société, en s'appuyant notamment sur Internet. Les enquêtes d'opinion, comme celle menée par la chaîne de télévision hongkongaise Phénix<sup>12</sup>, légitiment les critiques que cette gauche « nouvelle génération » nourrit envers la politique de réformes et d'ouverture et lui donnent une base populaire.

À l'inverse, bien que le langage des réformes officielles occupe les principaux médias, il manque de plus en plus d'épaisseur. Cela est particulièrement vrai pour les économistes, tenants du langage réformiste des trente dernières années. Avec la crise économique de 2008, véritable « tsunami financier », l'économie chinoise s'est affaissée, anéantissant du même coup le « miracle chinois » et le langage de l'« impérialisme de l'économie » qui allait avec depuis tant d'années. Soudain, le langage des réformes économiques s'est mis à tourner à vide, sans soutien de la part du peuple et des cercles intellectuels.

En 2008, l'ombre des anciens activistes de la Révolution culturelle planait sur la société chinoise ainsi ébranlée. Amoindris par les purges politiques du début de la Révolution culturelle, ces hommes étaient entrés dans une sorte d'hibernation. Mais au début des années 1990, alors que la corruption et les abus liés aux réformes ont été progressivement révélés, que les insatisfactions de la société se sont accrues, ils ont mis fin à cette hibernation, sont entrés dans une phase dynamique sur le plan théorique, ont mis au point les méthodes consistant à chérir la mémoire de Mao Zedong et à rechercher de la rationalité dans la Révolution culturelle. C'est ainsi qu'ils ont pénétré la gauche chinoise, qui elle-même n'était pas satisfaite par les réformes. Or, aux yeux du peuple, parmi les langages d'opposition capables d'exprimer les injustices liées aux réformes, il n'y a que le langage maoïste qui soit légitime et qui jouisse d'un bien-fondé idéologique. Ceux qui appartiennent aux strates sociales défavorisées, ceux qui ignorent complètement les aspects négatifs de la Révolution culturelle, ou ceux que les injustices sociales survenues dans le processus des réformes ont mécontentés, tous peuvent brandir le drapeau de la Révolution culturelle de Mao pour remettre en question les réformes de Deng Xiaoping. Les gens, les idées et les systèmes laissés de côté par la Révolution culturelle sont faciles à réunir, ils élargissent l'espace de parole de la gauche. Par comparaison, les défenseurs des réformes sont empêtrés dans leurs dilemmes et ne font plus figure de recours acceptable.

10 | Les anciens maoïstes (NdE).

11 | La nouvelle gauche est un courant prônant notamment l'interventionnisme étatique et la lutte contre les inégalités sociales (NdT).

12 | Cf. note page précédente.

Pourtant, malgré ce mouvement de fond et cette critique montante, le gouvernement a tenu à mobiliser en 2008 toute la machine de propagande afin de présenter sous leur plus beau jour les activités de commémoration du 30<sup>e</sup> anniversaire. Le 18 décembre, le Comité central du Parti communiste a ainsi organisé une conférence plénière au cours de laquelle Hu Jintao a prononcé un long discours s'appuyant sur ce slogan : « Pas de vacillation, pas de relâchement, pas de tourment. » Les observateurs ont estimé qu'il fallait y voir une réponse publique à plusieurs des tendances apparues au cours de l'année 2008, comme la critique des réformes et de l'ouverture, bien sûr, mais aussi la grande vague de démocratie représentée par Xie Tao ou la publication par les cercles intellectuels de la Charte 08<sup>13</sup>. Ils s'accordaient également à considérer que les critiques des valeurs universelles initiées par la gauche figuraient au rang de ces tendances que Hu Jintao entendait combattre.

### UN ARTICLE DE RÉCONCILIATION NATIONALE ?

Trois mois après ce débat, le site de Xinhua<sup>14</sup>, premier site officiel du continent<sup>15</sup>, a publié un long texte intitulé « Respecter les valeurs universelles, mettre en pratique le développement scientifique ». Aujourd'hui encore, on ne connaît pas précisément l'origine de ce texte et on n'a encore vu aucun journal officiel tel le *Renmin ribao* le reprendre. Pourtant, d'après son style, on peut penser que ce texte n'a pas été écrit par un intellectuel indépendant, mais qu'il émane de la haute hiérarchie officielle. Certains de ses titres sont en tout cas parlants : « Si les valeurs universelles pénètrent profondément dans l'esprit des gens, c'est là l'un des grands succès de la libéralisation de la pensée depuis ces trente dernières années » ; « Les valeurs universelles, l'esprit central du marxisme et la tradition de la grande culture du peuple chinois sont identiques » ; « Respecter et promouvoir les valeurs universelles est bénéfique aux progrès du développement du peuple chinois » ; « Contre la "théorie de la vacuité des valeurs universelles" », etc.

Manifestement, cet article avait pour but de réconcilier les tenants de l'idéologie officielle (les gardiens de la ligne conservatrice, de gauche, au sein du Parti), les attentes de la société<sup>16</sup> et ceux en charge des réformes. Pour les internautes, la chose était entendue : c'est l'idéologie orthodoxe qui, après les provocations qu'elle avait suscitées, voyant que le débat risquait de lui échapper et de prendre une direction qui ne lui était pas favorable, a fait machine arrière.

13 | En décembre 2008, plus de 300 personnes ont pris le risque de signer un ambitieux manifeste pour une Chine démocratique, baptisé « Charte 08 » en référence à la Charte 77 de Vaclav Havel et des dissidents tchèques (NdE).

14 | Agence Chine nouvelle, l'agence de presse officielle chinoise (NdT).

15 | Le « continent » renvoie à la République populaire de Chine, souvent par opposition à Taiwan ou à Hong Kong (NdT).

16 | En juillet-septembre 2008, le site China blog a posé la question suivante : « Pensez-vous qu'il faille ou non promouvoir les valeurs universelles ? » 93 % des personnes ayant participé ont répondu par l'affirmative.

## UN ÉTRANGE OUBLI

Il est un aspect historique auquel aucun de ceux qui ont pris part à ce débat n'ose manifestement faire référence. Il y a cinquante ans, ceux qui ont inventé le concept de « particularisme national » pour résister aux « valeurs universelles » n'étaient pas les membres du Parti communiste, mais les idéologues du Guomindang, dont le texte le plus représentatif était le *Destin de la Chine* de Jiang Jieshi (Chiang Kai-Shek) lui-même. Les communistes de cette époque avaient brandi le concept de « position universelle » pour affirmer que « le marxisme libère et harmonise les normes », pour attaquer cette notion de « particularisme national », la taxant de fausse démocratie et de vrai despotisme. Et cinquante ans plus tard, voilà l'idéologie officielle qui se positionne sur le champ théorique de son ennemi d'alors, le Guomindang ! Elle lui reprend ses expressions, mais évite de mentionner quels en sont les réels initiateurs historiques. En agissant ainsi, ceux qui s'opposent aux valeurs universelles ne font rien d'autre qu'adopter une conduite opportuniste. Ce qui est regrettable, c'est que l'autre partie, pour protéger les valeurs universelles, pêche par excès de prudence et n'ose pas exposer publiquement l'Histoire.

La Chine a déjà connu d'étranges périodes durant son histoire, mais elles ont rarement atteint le stade de l'année 2008. « Un même monde, un même rêve » était le slogan des Jeux olympiques cet été-là. Cette proclamation peut se comprendre de deux manières : « un même monde » désigne l'extérieur avec lequel on recherche une communion d'esprit universelle, et c'est pourtant une violente vague de critiques des valeurs universelles qui a suivi les Jeux olympiques ; « un même rêve » est tourné vers l'intérieur en condensant le consensus face aux réformes mais ce consensus a éclaté l'année même de l'anniversaire des trente années de ces réformes. Finalement, s'il est une idée-force que cette année 2008 a vu émerger, c'est que les réformes ne doivent pas viser quelque chose qui se trouve à l'extérieur. Elles doivent viser le Parti communiste chinois lui-même.

TRADUIT DU CHINOIS PAR **AUDREY DEAT** ET **PAUL CHARON**  
ET ADAPTÉ PAR **BORIS MARTIN** ET **CHEN LICHUAN**.

# PENSER UNE GOUVERNANCE MONDIALE RESPECTUEUSE DES DYNAMIQUES RÉGIONALES

La crise économique actuelle, généralement présentée comme une chance pour la mise en place d'une nouvelle gouvernance mondiale, risque de ne rien changer, tant les gouvernements des pays les plus industrialisés cherchent à sauver le système libéral sans tenir compte des dynamiques régionales. L'un des principaux artisans du récent processus constitutionnel équatorien exprime ici ses inquiétudes et ses convictions.

ALBERTO COSTA



**Alberto Acosta** est ancien ministre équatorien de l'Énergie et des Mines, et ancien président de l'Assemblée nationale constituante de l'Équateur (2007-2008). Économiste, il a été longtemps chercheur à l'Institut latino-américain de recherches sociales (ILDIS) et il est actuellement professeur à la Faculté latino-américaine de sciences sociales (FLACSO) à Quito.

33

**IRG :** *Quelles sont pour vous les grandes mutations et les crises qui ont caractérisé la gouvernance en 2008-2009 dans le monde ? Comment les analysez-vous ?*

**Alberto Acosta :** La crise actuelle est une crise systémique qui a franchi le seuil financier ou immobilier. Elle a été provoquée par la prédominance du capital financier sur le capital productif. Au cours de ces dernières décennies, les rendements du capital productif ont chuté, obligeant le capital à recourir à des plans d'accumulation dans le domaine financier. En conséquence, on assiste à une réduction massive des régulations de l'État, ce qui peut être également considéré comme un autre élément explicatif à la crise.

En outre, la crise présente d'autres facettes qui dépassent le cadre de l'économique. Il s'agit d'une crise énergétique, alimentaire, envi-

ronnementale et pour sûr idéologique. C'est également une crise dont les manifestations sont synchronisées, comme l'idée de réduire le chômage en produisant davantage d'automobiles (en usant des technologies actuelles), ce qui augmenterait certes la demande des produits dérivés du pétrole, mais avec des conséquences pernicieuses sur le réchauffement global et bien évidemment sur les prix du pétrole brut.

Dans ce contexte, la question de la gouvernance du capital transnational se pose avec une acuité nouvelle. Dans plusieurs pays, les gouvernements déploient une série d'initiatives pour affronter la crise et gérer le processus de transformations provoqué par celle-ci, mais sans perdre leurs privilèges. Je crains qu'ils ne fassent l'impossible pour réinventer un mode de gouvernance qui les arrange, en l'orientant vers une rénovation du système capitaliste.

Il faut ensuite être attentif aux critères utilisés pour faire partie du G20. Car ce ne sont pas les pays les plus riches qui en sont membres, mais des pays semi-périphériques choisis stratégiquement pour freiner la création de blocs régionaux. Par exemple, l'acceptation dans ce groupe de l'Argentine (classée 30<sup>e</sup> au niveau mondial pour la valeur nominale de son PIB) semble être une tactique pour contrôler le développement de tout processus d'intégration nouveau qui pourrait être envisagé en Amérique du Sud. Tactique également, sans doute, avec le choix de l'Afrique du Sud (31<sup>e</sup> pour la valeur de son PIB). Le tableau géopolitique est en jeu ! En effet, il est plus avantageux, pour ce qui apparaît de fait comme un nouveau gouvernement global – sans légitimité démocratique et doté d'une faible légitimité économique –, d'exclure les pays comme l'Espagne (9<sup>e</sup> pays pour son PIB) ou les Pays-Bas (16<sup>e</sup>) et d'accueillir en échange des pays de la périphérie ou de la semi-périphérie. L'intention étant de contrecarrer les alternatives qui pourraient surgir à partir de nouveaux cadres d'intégration (par exemple, l'ALBA, Alternative bolivarienne pour l'Amérique latine et les Caraïbes).

**IRG :** *Diriez-vous que la pensée sur la gouvernance évolue ?  
Quels seraient les signes de cette évolution ?*

**Alberto Acosta :** D'une part, les groupes de pouvoir semblent ouvrir la porte à une plus grande démocratisation, mais sans remettre en cause la logique capitaliste. En réalité, ils cherchent à modérer les expressions les plus dangereuses de la crise et impulsent une transition permettant de maintenir l'essence du capitalisme, avec tous les privilèges qu'il leur apporte... D'autre part, dans différentes parties de la planète, des voix s'élèvent et des initiatives de changement se font jour. En Amérique latine, par exemple, les propositions de création d'une Ban-

que du Sud et d'un Fonds de stabilisation du Sud ont débouché la mise en place d'un Système unitaire de compensation régional (SUCRE) qui facilite les flux commerciaux régionaux et encourage une progressive « dé-dollarisation » des relations commerciales et financières régionales. Cette initiative pourrait représenter l'antichambre d'un système monétaire et financier régional, qui devrait être complété par un code financier propre. Ce serait une base pour la réorientation des flux commerciaux des pays latino-américains et caribéens dans la région elle-même.

En réponse à l'une des questions financières les plus complexes de la région, la création d'un Tribunal international d'arbitrage de la dette souveraine a été proposée. Désormais, les organismes internationaux comme le FMI et la Banque mondiale ne doivent plus représenter des espaces de décisions sur des accords de restructuration de dette dont les créanciers imposent les conditions aux débiteurs. En outre, il faut supprimer les conditionnalités croisées, similaires à une toile d'araignée construite et contrôlée par les organismes multilatéraux de crédit et les pays riches, dont les pays endettés sont prisonniers. Il faut également savoir que l'absence d'équité des relations économiques internationales est une des causes de l'insécurité financière.

Ces discussions nous obligent à commencer à penser à des structures globales qui permettent la configuration d'instances régionales démocratiques. Non pas à un gouvernement global constitué et soutenu par des pouvoirs transnationaux, mais à une sorte d'État global dans lequel chaque pays et chaque peuple puisse avoir une voix et un vote, et ce, dans des conditions égalitaires.

Pour impulser une initiative de ce type, il faut créer des institutions globales qui disposent de mécanismes adéquats de contrôle démocratique et participatif. Ces institutions surgiront initialement du niveau régional et seront soutenues par les niveaux national et local. Il est donc fondamental de connaître l'horizon global pour inventer ces perspectives régionales.

**IRG :** *En novembre 2006, Rafael Correa est élu président de la république d'Équateur. Dès le mois de janvier suivant, il propose de convoquer une Assemblée constituante pour rédiger une nouvelle Constitution et modifier les institutions. En avril, il soumet cette proposition au peuple équatorien par l'organisation d'un référendum qui recueille plus de 80 % de votes favorables. Cette Assemblée constituante, composée de membres issus des différents partis et mouvements sociaux équatoriens, paraît incarner un processus de participation citoyenne tout à fait novateur en Équateur. Quel diagnostic portez-vous à son sujet ?*

**Alberto Acosta** : L'Assemblée constituante équatorienne a formé un espace de débat ample et fructueux. Malgré une série de faiblesses et de problèmes qui ont surgi à la fin du processus, l'Assemblée a permis une très grande participation citoyenne et a donné lieu à l'élaboration d'une nouvelle Constitution, conçue comme un projet de vie commun. Cette Constitution, la plus équatorienne de toute l'histoire, apporte une transformation structurelle radicale dans différents domaines. De plus, elle ouvre la porte à l'intégration régionale sur des bases de solidarité et d'équité. Sans l'intégration des peuples de l'Amérique latine, il n'y a pas de développement possible. C'est un pas fondamental pour que ces peuples puissent s'insérer avec dignité et intelligence dans un contexte mondial. En ce sens, la Constitution déclare que l'Équateur est un territoire de paix. Le pays n'accueillera pas de forces militaires étrangères et ne cédera pas de bases militaires à des soldats étrangers.

Dans la tradition indienne équatorienne, le *Sumak Kausai* (bien-être) est considéré comme une philosophie de vie qui nous invite à construire un projet libérateur et tolérant, sans préjugés ni dogmes. Un projet qui a suscité de nombreuses luttes et résistances, mais aussi des propositions de changement. Il est le point de départ pour construire une société durable dans tous les domaines.

ENTRETIEN ACCORDÉ PAR **ALBERTO ACOSTA**  
À **CLAIRE LAUNAY-GAMA (IRG)**.

# LE MIROIR BRISÉ

## DE LA « BONNE GOUVERNANCE »

### UNE APPROCHE ÉCONOMIQUE CRITIQUE DE LA GOUVERNANCE VUE PAR LES ACTEURS DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

**En définissant de manière très normative des critères de « bonne gouvernance » pour les pays du Sud, les pays du Nord ont-ils pris la bonne mesure des contextes et des parcours spécifiques des pays émergents, notamment en Asie? Et si ces derniers avaient inventé leurs propres « capacités de gouvernance » ?**

**NICOLAS MEISEL**



**Nicolas Meisel est économiste à l'Agence française de développement.**

Ses travaux portent notamment sur le rôle des institutions et de la gouvernance dans les processus de développement, le fonctionnement des systèmes financiers, la macroéconomie et les stratégies de développement en Afrique subsaharienne.

**JACQUES OULD AOUDIA**



**Jacques Ould Aoudia est économiste du développement,** chargé de mission au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi/DGTPE (France). Ses recherches portent sur l'articulation entre institutions et développement et sur l'élaboration d'indicateurs institutionnels.

Nous vivons aujourd'hui la fin de la domination absolue sur le monde par une poignée de pays européens et de leur descendance nord-américaine. Pour la première fois depuis quatre cents ans, le monde échappe à leur emprise totale avec l'émergence de nouveaux et puissants acteurs. L'ère postcoloniale est bel et bien terminée, qui mettait en regard un centre développé et une périphérie en développement. Ce mouvement est d'une ampleur gigantesque dans ses conséquences sur les nouveaux modes de fonctionnement de la planète. Nous n'en prenons pas encore toute la mesure.

## TENDRE AUX PAYS DU SUD SON PROPRE MIROIR

Comment les pays du Nord appréhendent-ils l'émergence de ces nouveaux acteurs ? Les analyses du développement élaborées dans les pays développés ont-elles suffisamment rendu compte, jusqu'ici, des décollages économiques qu'ont connus certains pays d'Asie et des blocages de la croissance qui affectent la grande majorité des autres pays en développement ? Les pays d'Asie qui ont entamé leur décollage économique dans les cinquante dernières années ont en effet élaboré et mis en œuvre des processus qui ne répondent pas au cadre d'analyse standard de libéralisation et de « bonne gouvernance », tandis que les pays qui s'y sont le plus conformés, notamment en Amérique latine, en Afrique, dans le monde arabe, sont restés piégés dans des croissances faibles et heurtées. Le bilan d'un demi-siècle de prescriptions et d'aides projetées sur les pays du Sud est ainsi largement mis en question.

Dans les décollages des pays d'Asie, le plus important est-il à rechercher dans le contenu des politiques suivies ou bien dans le fait que ces politiques ont été pensées au sein même de ces sociétés ? Les quatre siècles d'hégémonie de l'Occident font sans doute de cette question un point aveugle à sa compréhension du monde. Pour preuve, la fuite en avant prescriptive à laquelle nous assistons : après la libéralisation économique puis la « bonne gouvernance », c'est la démocratie qui se retrouve projetée sur le reste du monde.

Il faut d'abord noter que, avec la mondialisation de l'information, les sociétés du Sud sont tout à fait informées des écarts entre les discours et les pratiques, et que les prescriptions du Nord sont désormais jaugées à l'aune de ces écarts. On est loin du temps où le même marchand batave, tout en défendant à Amsterdam l'une des sociétés les plus libres du monde, pratiquait en toute quiétude en Indonésie la mise en esclavage des populations et les déportations de travailleurs chinois et les pires pratiques d'esclavage. Aujourd'hui, les discours sur la libéralisation économique, la « bonne gouvernance » et la démocratie sont si souvent contredits par les pratiques commerciales, financières, politiques des élites du Nord et du Sud qu'ils peuvent de plus en plus difficilement conserver leur crédibilité.

Ensuite, cette panoplie prescriptive continue d'ignorer les expériences des pays qui se sont arrachés au sous-développement, expériences que l'on pourrait résumer par la combinaison d'une vision stratégique faisant appel à un imaginaire collectif, d'une diversification économique vers des activités nouvelles à rendements croissants et d'une organisation politique assurant la convergence des intérêts des élites et de la société. Les sociétés ont alors pu progresser à leur rythme vers l'état de

droit (administration et justice efficaces, non corrompues, droits de propriété protégés...), dont Singapour présente peut-être le modèle le plus achevé, sans que cette progression inclue nécessairement la démocratie.

En matière d'articulation entre politique et économie dans les processus de développement, le fond du problème est la légitimité des dirigeants et non le respect des règles formelles de la démocratie, notamment la tenue d'élections prises comme étalon du principe démocratique alors qu'elles n'en constituent que l'aboutissement. Si cette légitimité se confond largement dans les pays développés avec le respect des règles électorales, elle ne procède pas des mêmes sources et des mêmes mécanismes dans des sociétés hiérarchiques où la défense du pays, la réalisation d'ambitions nationales ou les succès économiques partagés peuvent cimenter les populations autour de leurs dirigeants.

La transition institutionnelle, qui inclut celle de la gouvernance, passe par le renouvellement de la relation entre pouvoir et richesse, entre facteurs politiques et économiques. Et ce renouvellement ne débouche sur le développement économique et politique que s'il résulte d'un processus endogène aux sociétés. Ce processus n'exclut pas les emprunts méthodologiques et institutionnels à l'extérieur, mais des emprunts recontextualisés et réappropriés par les sociétés : si les institutions ne s'exportent pas, elles peuvent s'importer. Dans ces conditions, que reste-t-il de l'aide au développement ?

### **LE CŒUR INSTITUTIONNEL DES PROCESSUS DE DÉVELOPPEMENT**

Les analyses économiques, sociologiques ou anthropologiques décrivent le fait central du changement institutionnel à long terme comme étant la transformation des régimes de régulation des sociétés humaines, le passage de systèmes reposant sur le lien social, sur les liens interpersonnels, vers des systèmes fondés sur des régulations formalisées et détachées des personnes. Dans le premier cas, les régimes de régulation sont essentiellement fondés sur les relations entre personnes, dépendant des caractéristiques des membres du groupe et donc valables à une échelle limitée, appliquées sur un mode informel (respect de la parole donnée, honneur, réputation...), le principal mécanisme d'application des règles étant la menace d'expulsion du groupe en cas de manquement. Dans le cas des systèmes de régulation beaucoup plus formalisés, les règles acquièrent une portée générale : elles sont produites et respectées à l'échelle de la société, du pays, s'appliquent à tous de façon anonyme, détachée des personnes. Cette infrastructure

institutionnelle se retrouve au cœur des deux produits conjoints du développement occidental : l'état de droit et l'économie capitaliste. La « bonne gouvernance » ne désigne rien d'autre qu'un état avancé dans la dépersonnalisation et la formalisation des règles, le miroir qui renvoie aux pays du Nord l'image de leurs propres institutions, et qu'ils tendent aux pays du Sud.

Cette théorie est validée au niveau empirique : le degré de formalisation des règles dans une société se trouve fortement corrélé à son niveau de richesse (PIB par tête). La relation est circulaire : la formalisation des règles économiques et politiques crée un environnement favorable à une montée en échelle des échanges. L'accroissement de richesse qui en résulte permet de soutenir le financement d'une telle infrastructure institutionnelle dépersonnalisée mieux à même d'assurer la sécurité des transactions. La hausse séculaire de la part des services marchands et non marchands dans le PIB reflète cette grande mutation des systèmes de gouvernance.

Cette infrastructure institutionnelle, là où elle est effectivement mise en œuvre et respectée, c'est-à-dire dans les pays développés, augmente la confiance des acteurs en prenant en charge sur un mode socialisé un nombre croissant de facteurs d'incertitude (sécurité, litiges, information, mais aussi santé, vieillesse, chômage...) et donc réduit le niveau de risque supporté à l'échelle individuelle. Elle ouvre ainsi aux acteurs la possibilité d'un allongement de leurs horizons temporels, de paris plus risqués mais aussi plus profitables. Mais la mise en œuvre de cette infrastructure institutionnelle est extrêmement coûteuse ; elle s'accompagne nécessairement d'un accroissement des prélèvements fiscaux et, *in fine*, d'un renforcement du poids de l'État au fur et à mesure de l'extension de la sphère économique. Cet État agit également comme « assureur en dernier ressort » pour les risques pris par cette sphère économique, toujours menacée par ses excès comme en témoigne la succession de crises qu'elle a connue depuis la Renaissance. Les prélèvements fiscaux accrus sont eux-mêmes rendus possibles par les gains de productivité. Tandis que l'entrepreneur, conforté par la prise en charge institutionnelle des risques à l'échelle systémique, peut se lancer dans des activités toujours plus risquées à la recherche d'un gain maximal, l'extension du salariat au XIX<sup>e</sup> siècle crée des classes moyennes dont le sort se retrouve attaché à celui du système de production et d'échange. On voit donc à l'œuvre le cercle mutuellement entretenu de l'extension parallèle des États et du capitalisme.

Au contraire, le système de régulation caractéristique des pays en développement reste fondé sur des relations interpersonnelles et adapté à un monde où l'essentiel de la population vit en « économie de

subsistance » (Fernand Braudel, Karl Polanyi). N'accumulant aucun surplus, la population reste très dépendante des aléas de la vie (climat, santé, conflits...). Par définition, les pays pauvres n'ont pas les moyens de s'offrir l'infrastructure institutionnelle décrite ci-dessus, si bien que les populations recourent à des systèmes dits « traditionnels » de financement et d'assurance. Les risques supportés par l'individu sont tellement élevés que la réponse rationnelle à ce niveau de risque consiste à le diversifier au maximum, notamment grâce à son inscription dans des réseaux relationnels (est considéré comme pauvre « celui qui n'a pas d'amis », dit un proverbe malien).

### « CE QUE L'OCCIDENT NE VOIT PAS DE L'OCCIDENT<sup>1</sup> »

Contrairement à la vision linéaire du progrès institutionnel des analyses standard, l'évolution des sociétés démontre que la transition d'un mode de régulation à l'autre n'est ni automatique, ni linéaire, ni simultanée dans tous les secteurs de la société. Cette période de transition augmente au contraire les facteurs d'incertitude : elle est marquée par une baisse du respect de la parole alors que la force de l'écrit ne s'est pas encore imposée, qui suppose l'alphabétisation, l'application des règles, des procédures efficaces de recours judiciaire, etc.

Or que disent les pays riches aux pays en développement ? Mettez en place *notre* infrastructure institutionnelle qui va permettre *votre* développement. Ils paraissent ainsi ignorer, ou ne plus se souvenir, que ces institutions sont nées dans un contexte historique particulier, au terme d'un long processus, et qu'elles coûtent très cher à mettre en place et à faire fonctionner.

C'est pourquoi les transplantations d'institutions formelles dans les pays du Sud peuvent se révéler contre-productives et déboucher sur un brouillage de la frontière entre le légal et l'illégal, sur une augmentation de la corruption, sur une défiance envers l'administration née du décalage entre règles formelles et pratiques réelles, sur un sentiment d'arbitraire, bref entraîner un chaos normatif débouchant sur des dérèglements sociaux. Le cheminement de l'informel vers le formel est donc incertain. Il peut ouvrir des périodes de perte de confiance, d'instabilité et de baisse de la productivité globale. Cela explique que le lien entre « bonne gouvernance » et croissance soit si faible, aussi éthiquement souhaitables que puissent être la lutte contre la corruption ou l'instauration de la démocratie. En revanche, toutes les transplantations sont possibles dès lors qu'elles sont recherchées, désirées et assumées par une société (comme ce fut le cas du Japon Meiji à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle). Les mécanismes de développement sont endogènes.

<sup>1</sup> Citation empruntée au titre de l'ouvrage éponyme de Pierre Legendre, Mille et une nuits, 2004.

Que démontre l'exemple des pays qui ont réussi à effectuer cette transformation, depuis les pays européens de la Renaissance jusqu'aux pays asiatiques après 1950 ? Que la confiance est nécessaire pour permettre à une société de se transformer, et que les principaux groupes d'intérêt au pouvoir n'ont pas forcément intérêt à ce changement, car il pourrait menacer leur accès privilégié à certaines rentes économiques ou politiques, qui précisément les constitue en tant qu'élites. Surtout, leur exemple démontre que la capacité des dirigeants politiques à offrir une vision de ce changement, à proposer une stratégie, à mobiliser et à coordonner les acteurs pour y parvenir est fondamentale. Autant de capacités institutionnelles ignorées par l'agenda standard de la « bonne gouvernance ». En dépit des louables intentions qui les portent, la projection de ces « bonnes » institutions sur les pays en développement, notamment les plus pauvres, ne contribue-t-elle pas à affaiblir la capacité, la volonté et le besoin même pour les élites du Sud d'élaborer leurs propres stratégies de développement ?

Les réformes institutionnelles aujourd'hui préconisées tendent à vouloir imposer dans un minimum de temps un modèle abstrait et unique, au mépris des constructions locales millénaires. Surtout, ces réformes se conçoivent sur un mode technique, apolitique, séparées du reste des sociétés. De façon symptomatique, elles n'intègrent toujours pas le jeu des institutions fondamentales que sont les États, les grandes entreprises et les groupes d'intérêt qui agissent à travers elles. Partant, ces réformes n'articulent pas le changement institutionnel et la transformation des sociétés. Les questions du développement d'activités économiques à rendements croissants, créatrices d'emplois et internationalement compétitives, celles de l'industrialisation de pays essentiellement agraires, de la nature des rentes accordées aux capitalistes pour les inciter à développer des activités productives, toutes ces questions éminemment économiques et institutionnelles à la fois, qui ont été au cœur des transformations capitalistes réussies des derniers siècles, demeurent largement absentes de la réflexion standard.

À travers les réformes institutionnelles contemporaines et la « bonne gouvernance », l'Occident ne fait, une fois de plus, qu'imposer ses normes. Ce problème des rapports de l'Occident au non-occidental, et de l'Occident à lui-même, exploré par l'anthropologue et juriste Pierre Legendre, est-il seulement pensable ? Cette interrogation impossible n'explique-t-elle pas que les « bonnes » institutions qu'il conçoit sans relâche pour venir en « assistance » aux pays pauvres semblent à ce point condamnées à être « faussées dans la masse » ?

Au total, le développement pourrait n'être fondamentalement qu'un processus de projection et d'apprentissage infini, indissociable-

ment économique et politique. Et nulle société ne rêve ni ne maîtrise le destin d'une autre à sa place

### REPENSER L'ANALYSE DES « CAPACITÉS INSTITUTIONNELLES » NÉCESSAIRE AU DÉCOLLAGE ÉCONOMIQUE : LA DÉMARCHÉ DES « PROFILS INSTITUTIONNELS »

C'est donc tout d'abord à travers la mise en place de nouveaux outils d'analyse et d'évaluation de la gouvernance que peut se développer une conception nouvelle de la nature des réformes institutionnelles à accompagner dans un pays donné. L'un de ces outils innovants est la base de données « Profils Institutionnels<sup>2</sup> ». Élaborée conjointement au ministère de l'Économie et à l'Agence française de développement (AFD), elle est un outil d'analyse nouveau visant à identifier les caractéristiques institutionnelles (ou les « capacités de gouvernance ») spécifiques que les pays ayant réussi à s'arracher au sous-développement ont élaborées et mises en œuvre. Elle offre un vaste champ d'indicateurs institutionnels débordant largement celui de la « bonne gouvernance » définie dans les analyses standard et mise en application massivement dans les programmes d'aide au développement.

En effet, le champ de la « bonne gouvernance » (sécurité des droits de propriété et des transactions, bon fonctionnement des administrations et faible corruption, marchés libres, démocratie) n'explique pas pourquoi des pays affichant des niveaux comparables de « mauvaise gouvernance » connaissent des performances économiques très différentes : il en va ainsi de la Chine ou du Vietnam d'un côté, du Niger, de Madagascar ou de la Mauritanie de l'autre. La raison en est que le champ de la « bonne gouvernance » est trop restreint : il ne prend pas en compte, précisément, les capacités institutionnelles spécifiques que la Chine, le Vietnam et, avant eux, la Corée ou Taiwan ont mobilisées pour connaître trente années de croissance élevée.

L'analyse empirique de la base de données révèle que les pays à croissance rapide et prolongée ont mobilisé des capacités institutionnelles, toutes absentes de la grille standard d'analyse, que l'on peut résumer sous quatre dimensions liées<sup>3</sup>:

- > capacité à élaborer une *vision stratégique* et à la faire partager dans la société, créant ainsi une convention de croissance entre les principaux acteurs du pays ;
- > capacité à créer des *dispositifs de concertation et de coordination* (pour mettre en œuvre cette vision) entre les principaux acteurs économiques, politiques et sociaux ;
- > capacité à créer des *systèmes d'incitations* (« la carotte ») : subven-

2 | Nicolas Meisel et Jacques Ould Aoudia, « Une nouvelle base de données institutionnelles : "Profils Institutionnels 2006" », AFD, Document de travail n° 46, septembre 2007. <http://www.afd.fr/jahia/Jahia/lang/fr/home/publications/documentsdetravail/pid/2647>

3 | Pour une analyse plus approfondie, voir Nicolas Meisel et Jacques Ould Aoudia, « La "bonne gouvernance" est-elle une bonne stratégie de développement ? », AFD, Document de travail n° 58, janvier 2008. <http://www.afd.fr/jahia/Jahia/lang/fr/home/publications/documentsdetravail/pid/2635>

tions, accès facilité au crédit, à la terre, au travail, protection commerciale) sur des filières prioritaires intensives en travail et à rendements croissants (déclenchant l'enchaînement suivant : stabilité sociale, distribution de revenus, absorption technologique et apprentissage) ;

> capacité à *conditionner les soutiens publics à des objectifs de performance* : gains de productivité, exposition à la concurrence internationale (« le bâton »).

Ces caractéristiques institutionnelles spécifiques, qui procèdent d'une démarche endogène aux sociétés, ne sont pas seulement un empilement de dispositifs techniques. Pour les rendre opérationnelles, il faut une *économie politique particulière* qui rende légitime cette coordination des principaux acteurs économiques et politiques, qui fasse partager la vision stratégique à de larges fractions de la société, qui rende crédible le jeu des incitations (la carotte et le bâton). Cette économie politique particulière (que l'on peut qualifier de « monopole focal de gouvernance<sup>4</sup>») permet d'aligner les intérêts particuliers sur l'intérêt général pendant une phase suffisamment longue pour que le pays franchisse un palier significatif dans son développement économique. Ces résultats sont corroborés par la littérature d'histoire économique et politique des pays ayant connu une telle phase de croissance prolongée : les « miracles » de l'après-guerre en France, en Italie, en Allemagne ou au Japon, mais aussi les expériences d'États développeurs comme en Corée, à Taiwan, à Singapour, au Brésil, puis en Chine, au Vietnam...

Au final, l'approche suggérée porte à la fois sur l'identification des capacités de gouvernance favorables à la croissance à long terme, mais aussi sur les méthodes de « mesure » de la gouvernance en particulier et des institutions en général. Amorcée dans les années 1990, la mesure des institutions est une démarche récente, qui en est encore à ses balbutiements. Elle prolonge d'une certaine manière l'apport de la comptabilité nationale adossée à la théorie keynésienne, qui a assis l'analyse macroéconomique après la crise des années 1930. Mais la mesure des institutions mobilise des champs de connaissance plus vastes – l'histoire, le droit, l'anthropologie, la sociologie – et comporte une forte dimension normative (que sont de « bonnes » institutions et qui en décide ?) qu'il faut, selon nous, expliciter pour rendre ses résultats (les indicateurs) utilisables de façon pertinente.

Ainsi, non seulement les indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale ne couvrent qu'un champ limité des capacités de gouvernance, mais encore ils contiennent une forte ambiguïté normative en n'explicitant pas la finalité des institutions qu'ils décrivent : les objec-

4 | Nicolas Meisel, « Culture de gouvernance et développement : un autre regard sur la gouvernance d'entreprise », étude du Centre de développement de l'OCDE, 2004.

tifs de la « bonne gouvernance » sont-ils à rechercher pour eux-mêmes ou pour leur effet sur la croissance et le développement ? La base de données « Profils Institutionnels » participe de cette recherche sur la mesure des institutions. Dans ce cadre, elle affiche sa claire orientation vers l'analyse des institutions favorables à la croissance de long terme. À partir de cet objectif explicite, on peut définir ce que sont de « bonnes institutions » : celles qui assurent la croissance à long terme d'un pays.

Si les sociétés sont seules maîtresses de leur développement, l'aide telle qu'elle a été menée depuis cinquante ans voit ses fondements contestés. Sans doute parce que, dans la relation entre l'Occident et le reste du monde nouée autour de l'aide au développement, on a évité de tenir compte du principe universel de réciprocité qui veut que tout don soit suivi d'un contre-don, sans quoi la relation se pervertit, le respect mutuel se perd. L'aide au développement n'a laissé aucun espace pour la réciprocité, sous quelque forme que ce soit : tout « descend » du Nord vers le Sud – financements, idées, formations, comportements, normes, innovations.

Pour autant, la solidarité internationale conserve un sens, sur les terrains où les intérêts des uns et des autres sont communs. C'est ceux des biens publics mondiaux ou régionaux : enjeux environnementaux mondiaux (lutte contre le réchauffement climatique) ou régionaux (préservation de la mer Méditerranée, réponses au stress hydriques et à la désertification), questions de santé publique (lutte contre les maladies « mondialisées »), lutte contre la criminalité financière, etc. L'action sur ces biens publics se démarquerait des positions de charité, de surplomb, de condescendance, et trouverait une légitimité tant dans les pays riches (intérêts communs bien compris) que dans les pays pauvres (respect). Les urgences écologiques planétaires et les nouveaux rapports de force internationaux conjuguent leurs effets pour rendre les postures actuelles en matière de relations Nord-Sud de moins en moins soutenables. ■



# LÉGITIMITÉ ET ENRACINEMENT DES POUVOIRS

47

---

<b>LA LÉGITIMITÉ DANS TOUS SES ÉTATS : RÉALITÉS, PLURALISME ET ENRACINEMENT DES POUVOIRS</b>	<b>49</b>
➔ Diversité et gouvernance légitime en Afrique	65
➔ Repenser la coopération à l'aune d'une gouvernance démocratique	73
➔ Gouvernance et fabrique de l'ordre politique	81
➔ L'approche pluraliste du droit	87
➔ Le pluralisme juridique en Amérique latine	93



**L**es peuples se reconnaissent-ils partout dans la manière dont ils sont gouvernés ? L'existence d'un ordre constitutionnel et légal suffit-il à asseoir l'acceptation sociale et le respect envers ceux qui s'en prévalent ? Se poser ces questions, jugées incongrues par beaucoup, c'est entrer dans le labyrinthe de toute la complexité de la légitimité, notamment de la diversité de ses sources et des modalités réelles de la gouvernance démocratique, d'un continent à l'autre.

Ces constats n'amènent pas instantanément à des solutions aisées. Le malaise de la gouvernance démocratique face à la pluralité des normes légales (locales, nationales et internationales), symboliques, coutumières, religieuses, etc., auxquelles se réfèrent simultanément les citoyens ne peut être réglé, comme l'observe Séverine Bellina dans son introduction générale, ni par une opposition simpliste entre tradition et modernité, ni par une intégration de toutes les normes dans le droit de l'État ou le droit interétatique. Le cas du continent africain, évoqué dans ces pages par Assane Mbaye et Ousmane Sy, en est une claire illustration, tout comme celui de l'Amérique latine, développé par Esther Sánchez Botero et Juan Carlos Ruiz Molleda, espaces dans lesquels l'aspect interculturel des questions de légitimité est particulièrement visible.

La prise en compte de telles données ouvre également le champ de la recherche à des analyses revisitant en profondeur les sciences politiques et juridiques, comme celles que nous proposons ici Dominique Darbon et Christoph Eberhard. Elle conduit aussi de hauts responsables comme Jean-Marc Châtaigner à proposer une nouvelle conception, décentrée, des politiques de coopération internationale.

# LA LÉGITIMITÉ DANS TOUS SES ÉTATS : RÉALITÉS, PLURALISME ET ENRACINEMENT DES POUVOIRS



Par Séverine Bellina, IRG<sup>1</sup>.

D'un continent à l'autre, du local au mondial, l'actualité ne manque pas d'exemples de divorces, plus ou moins violents, entre les populations et leurs institutions. Les citoyens ne se reconnaissent souvent plus, ou pas, dans les institutions. Pourtant, celles-ci sont censées incarner (notamment par la représentation) le pluralisme qui existe dans la sphère sociale<sup>2</sup>. Ce fossé grandissant entre les institutions et le « sens social » qu'une société a d'elle-même, qui est à l'origine de l'engagement des acteurs dans le jeu collectif, reflète, dans ses diverses expressions, les déclinaisons contemporaines de la crise du politique. La confiance et l'adhésion des populations à l'égard du pouvoir et des institutions sont fragilisées, ce qui pose, parfois brutalement, la question de la légitimité du pouvoir politique.

La notion de légitimité reste encore peu analysée en dehors des grilles et des notions attachées à la modernité occidentale, marquées par la prédominance d'une approche légaliste et modélisatrice : la légitimité demeure le plus souvent assimilée à la notion de légalité (est légitime ce qui est conforme à la légalité) et se trouve réduite, dans ce cadre, à la « légitimité démocratique » (est légitime ce qui est conforme à la légalité du droit produit par l'État moderne occidental). C'est dans cette double perspective que, jusqu'à une époque récente, la qualité de la légitimité du pouvoir dans un pays a le plus souvent été appréciée et évaluée à l'aune de sa plus ou moins grande compatibilité avec l'état de droit tel que défini en Occident (et donc à la légalité et l'agencement institutionnel lui correspondant). Tenues d'élections démocratiques conformes à la tradition européenne, existence formelle d'une démocratie, etc., ont longtemps constitué les gages affichés de la légitimité des États et de leurs dirigeants. Cependant, de l'absten-

1 | Les notices descriptives des auteurs de l'IRG se trouvent en fin d'ouvrage.

2 | Maurice Hauriou, *Principes de droit public*, Sirey, 1910 et *Théorie de l'institution et de la fondation* (publié dans les *Cahiers de la nouvelle journée*), Bloud et Gay, 1933, n° 25.

tion électorale aux manifestations populaires violentes en passant par la prudence de ladite « communauté internationale » dans l'acceptation de certains résultats issus des urnes (le « non » irlandais au référendum européen, les élections en Palestine...), résultats dont la légalité n'est pas en soi remise en cause, il est évident que la complexité de la dialectique légalité/légitimité dépasse l'approche univoque et occidentale. Comme le rappelle souvent Ousmane Sy, ancien ministre malien que l'on peut lire dans les pages qui suivent, la légalité d'une élection n'en fonde pas, automatiquement, la légitimité : non seulement la légalité n'est pas synonyme de légitimité, mais en pratique elle est loin de constituer la source unique de la légitimité du pouvoir. Plus généralement, rappelle Pierre Calame<sup>3</sup>, pour être légitime, la gouvernance doit réunir cinq qualités : répondre à un besoin ressenti par la communauté ; reposer sur des valeurs et principes communs et reconnus ; être équitable (négociée) ; être exercée efficacement par des gouvernants responsables et dignes de confiance ; enfin, respecter le principe de moindre contrainte (obtenir à la fois plus d'unité et de diversité).

Pour saisir la légitimité « dans tous ses états », l'IRG adopte une démarche pragmatique en essayant de comprendre pourquoi et comment les acteurs (institutions étatiques, institutions et structures non étatiques, y compris le secteur privé, individus, groupes sociaux...) acceptent ou rejettent un pouvoir ou une institution particulière : en fonction des croyances, perceptions, interprétations et attentes matérielles, immatérielles et symboliques. La légitimité est liée avant tout à un enracinement culturel et social. Dans différentes régions d'Afrique, en Amérique andine et bientôt en Europe et en Asie centrale, l'IRG s'efforce d'analyser et de mieux comprendre les diverses régulations (politiques, religieuses, sociales, économiques, culturelles, environnementales, etc.) en œuvre dans une société donnée, qui participent *de* – et *à* – l'ancrage social du pouvoir.

Comment donc se manifeste concrètement le rapport entre légalité et légitimité dans les différentes sociétés ? Entre orientation et/ou incarnation d'un projet de société et enracinement socioculturel, quels sont les équilibres institutionnels favorables à une meilleure légitimation ? Mieux comprendre ces phénomènes, c'est aussi pouvoir identifier des pistes pour favoriser des relations constructives entre légalité et légitimité, adaptées aux réalités et aux défis de chaque société. Pour répondre à ces interrogations, l'IRG a fait le choix, en 2008 et début 2009, d'ancrer ses réflexions sur la légitimité dans le cadre d'un processus d'analyse, de débats et de propositions dont l'objectif est triple : favoriser la compréhension interdisciplinaire et interculturelle de la notion de légitimité et de son rapport à la légalité ; produire une grille de questionnement

3 | Pierre Calame, *La Démocratie en miettes. Pour une révolution de la gouvernance*, Éditions Charles Léopold Mayer, 2003.

sur les questions de légitimité ; et, bien entendu, identifier des propositions pour favoriser l'institutionnalisation d'un pouvoir légitime. Il s'agit donc de sortir les analyses et les propositions sur la légitimité du cadre théorique dominant, purement légaliste et occidental, afin de mieux comprendre les enjeux de la légitimité pour la gouvernance dans chaque région du monde et d'identifier les défis spécifiques et ceux qui sont partagés, du local au mondial.

### **POUVOIR POLITIQUE : UNE LÉGITIMITÉ POLYCENTRIQUE QUI REPOSE SUR UNE DIVERSITÉ DE SOURCES**

Les analyses produites sur les pays dans lesquels la légalité officielle résulte essentiellement d'une importation et d'un transfert normatif (cas des États postcoloniaux en Afrique notamment) ont permis, depuis un certain nombre d'années déjà, d'établir que le pouvoir politique officiel est déconnecté des sociétés, déraciné de son histoire et de ses cultures. Figé dans la légalité, l'État perd en légitimité : cette valeur ajoutée qui fonde son acceptation, son obéissance, son respect par les sujets/citoyens. En effet, d'autres sources de légitimité (références coutumières, religieuses, mouvements de libération, assemblées constituantes locales, etc.) interviennent dans le processus de légitimation du pouvoir politique. Souvent réduite à la dichotomie tradition/modernité, la question de la multiplicité des sources de légitimité révèle toutes ces dimensions dans le cadre des analyses en termes de gouvernance (puisque l'État n'est plus considéré comme le seul protagoniste de l'action publique), de pluralisme *normatif* (reconnaissance de l'existence d'autres systèmes de régulations à côté du droit) et enfin de pluralisme *juridique* (reconnaissance de l'existence d'autres droits à côté de celui de l'État).

Les décalages entre le pouvoir officiel et les « ailleurs » du pouvoir réel, entre la légalité et la légitimité se manifestent notamment dans les dynamiques, dites « alternatives, populaires ou citoyennes » d'interactions entre les différents systèmes de régulation effectivement mobilisés par les acteurs, selon des modalités spécifiques en fonction des aires géoculturelles. Ainsi, en Afrique, tout en reconnaissant et en affirmant la particularité de la norme constitutionnelle, la non-connaissance, la déviance et le non-respect de celle-ci traduisent un fossé avec les normes locales, religieuses et coutumières, qui conservent en pratique un rôle clé dans la régulation et la reproduction sociales. De ce point de vue, on note la récurrence d'une interrogation critique sur les moyens de mieux prendre en compte cette diversité de systèmes de régulation dans les Constitutions sur le continent. Les manifesta-

tions les plus connues de ces efforts résident dans les références faites au droit coutumier dans le droit de l'État (historiquement par codification, incorporation, etc.). Une situation assez différente de celle de l'Amérique andine, où nos collègues nous rappellent sans cesse que « l'État s'arrête là où le goudron s'arrête » et que, par conséquent, il est « normal » que les populations fassent non seulement sans lui, mais à sa place, pour répondre à leurs propres besoins. Ce « à la place de », qui dans certains cas donne lieu à l'expression « légitimité des pratiques », peut être illustré par le cas des « rondes paysannes » (*rondas campesinas*) au Pérou, détaillé plus loin dans l'article d'Esther Sánchez Botero et Juan Carlos Ruiz Molleda, et par les assemblées territoriales constituantes colombiennes décrites dans l'encadré ci-dessous. La reconnaissance légale et institutionnelle de ces initiatives ou de ces modes de régulation est-elle la source de leur légitimité ou la légalisation de processus bénéficiant d'une légitimité sociale préalable ? Dans tous les cas, cela reflète une situation de coexistence de différents systèmes de régulation. La légitimité du pouvoir ne résulte pas d'une source unique, mais bien de l'interaction permanente entre les différentes sources de légitimité en œuvre dans la société concernée, à un moment donné.

L'analyse de la diversité des sources de légitimité et des enjeux attachés à la nature même de leurs articulations prend un relief particulier lorsqu'elle se porte sur la légitimité de l'État en situation de fragilité. Ce fut l'objet même d'une étude (voir encadré page suivante) réalisée

## Les assemblées constituantes colombiennes : de la régulation citoyenne à la légitimation de nouveaux pouvoirs

### Un atelier d'étudiants organisé à Bogotà en 2008

En 1997, le maire de Mogotes, petite bourgade du nord de la Colombie, est séquestré par la guérilla. En réaction à cet enlèvement, la communauté d'habitants s'organise et se déclare « assemblée constituante souveraine ». Elle négocie avec la guérilla, obtient la libération du maire et se convertit ensuite en un espace de participation citoyenne qui intervient directement dans la gestion publique locale. Depuis, 121 assemblées constituantes municipa-

les, départementales ou régionales sont nées en Colombie. Ces espaces de participation informels voient leur champ d'action différer suivant les municipalités ou les régions. Organisées à l'initiative des habitants eux-mêmes ou instaurées par le pouvoir local en place, elles n'ont pas de représentation légale. Néanmoins, elles revendiquent et fondent leur légitimité sur l'un des articles de la Constitution colombienne de 1991 (« La souveraineté appartient au peuple, duquel émane le pouvoir public. Il exerce cette souveraineté de fa-

conjointement en 2008-2009 par l'IRG, le Centre d'études d'Afrique noire (CEAN) de Bordeaux et l'Institut norvégien d'affaires internationales (NUPI)<sup>4</sup>. Cas extrême de légitimité contestée et de déconnexion entre les institutions et les populations, les situations de fragilité et le cadre de ces États faibles, voire faillis, constituent un laboratoire vivant et permettent de mieux comprendre les enjeux attachés à la connaissance et à la reconnaissance de la diversité des sources de légitimité.

### *Lire la diversité des sources de légitimité : un essai de typologie*

C'est par les pratiques que la légitimité existe et prend forme : les sources réelles de légitimité ne le sont que dans la mesure où les acteurs qu'elles concernent les reconnaissent comme telles. Toute catégorisation se révèle donc par nature réductrice et risque de figer un phénomène intrinsèquement mouvant, parce que vivant. On peut néanmoins se risquer à un essai de typologie de ces sources, à partir de la nature et du rôle qu'elles jouent dans les processus de légitimation, afin de mieux en repérer les manifestations concrètes. Ainsi l'étude que l'on vient de mentionner propose de distinguer quatre grands types de légitimité ayant trait au pouvoir politique<sup>5</sup> :

*La légitimité « par les processus »* (ou *input legitimacy*) renvoie à la question : comment l'État fonctionne ? La légitimité de l'État est liée aux règles et procédures par le biais desquelles sont élaborées et adop-

4 | Cette étude a été commanditée par la France et la Norvège (et elle est également soutenue financièrement par le Royaume-Uni) dans le cadre des travaux du groupe INCAF du Comité d'aide au développement de l'OCDE.

5 | Cette typologie croise notamment celle des trois idéaux types (tradition, charisme et légalité) de Max Weber et celle de Scharpf (légitimité du gouvernement par ou pour les citoyens).

çon directe ou par l'intermédiaire de ses représentants. », et sur leur rôle effectif dans la régulation sociale et institutionnelle. Non seulement elles sont à l'origine de politiques publiques adaptées aux besoins des populations (par exemple, la mise en place d'un centre de formation dans la région de Medellín), mais elle ont aussi une fonction d'interface entre l'État et les citoyens. Ainsi, même si leurs interactions avec les pouvoirs politiques locaux sont loin d'être évidentes, les assemblées constituantes sont considérées comme un pouvoir de fait, accepté et considéré comme efficace et légitime dans un contexte souvent marqué par la violence, la crise de légitimité institutionnelle et l'absence de services publics.

C'est pour mieux analyser et comprendre ces phénomènes que l'IRG et le Centre de recherche et d'éducation populaire (CINEP) de Bogotá ont proposé à cinq étudiants en histoire de l'université Javeriana d'y consacrer tout un semestre, dans le cadre d'un atelier intégré à leur cursus. La méthodologie de recherche collective, la possibilité pour de jeunes professionnels de rédiger et de publier différents articles ainsi que les pistes de réflexion identifiées ont enthousiasmé les étudiants. Étude disponible sur le site de l'IRG : <http://www.institut-gouvernance.org/flag/es/dossiers/motcle-dossiers-53.html>

**CLAIRE LAUNAY**, IRG  
**FERNANDO SARMIENTO**, CINEP



tées les décisions contraignantes (processus participatifs, gestion bureaucratique, justice). On retrouve ici les notions de participation, de responsabilité, de transparence, bref, des mécanismes qui concernent les relations entre l'État et ses citoyens.

*La légitimité « par les résultats »* (ou *output legitimacy*) correspond, quant à elle, à ce que fait l'État. Elle est définie en fonction de l'efficacité et de la qualité reconnues aux services fournis en fonction des attentes des populations (sécurité, services sociaux, etc.).

*La légitimité internationale* renvoie à la reconnaissance externe des États, des régimes et des gouvernements. Elle est fondée sur la normativité internationale autour de standards réputés universels, tels que les droits de l'homme. Que ce soit par le fait du droit international ou des institutions internationales, cette légitimité a une influence majeure sur les droits des États, et notamment des États en développement ou en situation de fragilité dans lesquels, le plus souvent, les attentes des citoyens ne correspondent pas à celles des acteurs internationaux. Un constat qui, du reste, est loin de ne valoir que pour les pays du Sud : il n'est que d'observer les rapports entre l'Union européenne et ses citoyens. Ce divorce entre légitimité internationale et attentes nationales est encore plus prononcé lorsque les standards internationaux tendent à imposer un modèle politique et économique (plan d'ajustement structurel ; « bonne gouvernance »...) qui ne tient pas compte des spécificités des sociétés. Pris entre le marteau externe et l'enclume interne, les États

## La légitimité de l'État dans les situations de fragilité

### Une étude de 2009 à l'OCDE

La prise en considération des questions de légitimité est apparue comme indispensable dans le cadre des travaux du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE sur la refondation et le renforcement des États confrontés à des fragilités (*state building in situations of fragility*). Les travaux effectués sur ces derniers ont en effet révélé l'importance des processus de légitimation des pouvoirs publics pour la stabilité pérenne de l'État et de la société. Or la

caractéristique de ces situations de fragilité est bien la déficience ou l'inefficacité de relations constructives entre l'État et la société.

Afin de mieux orienter l'appui des bailleurs en faveur des États fragiles, l'étude entreprise dans le cadre du CAD/OCDE avait notamment pour objectif d'appréhender les interactions entre les différentes parties prenantes de l'espace public, en particulier entre l'État et la société. Outre la complexité de la question, l'enjeu de l'étude était également de taille en termes de méthodologie,

sont incapables de satisfaire simultanément les deux types d'attente, ou exploitent cette tension pour faire jouer un type de légitimité contre l'autre. Il est donc évident que « toute normativité et/ou action internationale, si technique soit-elle, affectera les positions de divers groupes et les modes de régulation locaux et est, à ce titre, intrinsèquement politique<sup>6</sup>».

*La légitimité symbolique*, enfin, repose sur les *croyances partagées* fondant la reconnaissance de l'État par les populations comme étant l'autorité politique suprême et comme incarnant la communauté de sens et d'identité de la société concernée. Souvent sous-estimée, voire ignorée, cette légitimité est pour nous fondamentale pour toute compréhension de la réalité et donc toute ambition de définition de politiques plus légitimes. Que ce soit dans l'étude ou dans les autres réflexions développées à l'IRG, l'analyse des pratiques montre combien cette source de légitimité influe sur l'adhésion et la confiance des populations à l'égard du pouvoir et donc sur l'effectivité et l'efficacité de celui-ci.

### *Coexistence d'une diversité de sources de légitimité : la situation de pluralisme normatif*

La coexistence de divers systèmes normatifs au sein d'un groupe ou d'une société donnés caractérise une situation de pluralisme normatif. Loin d'être l'exception, le pluralisme constitue la réalité de toute société. L'existence de cette pluralité de systèmes de légitimité déter-

6 Citation de l'étude OCDE décrite dans l'encadré ci-dessous.

et c'est en raison de son approche interdisciplinaire, interculturelle et pragmatique que l'IRG a été sollicité. Une telle approche s'est en effet révélée indispensable pour saisir les multiples jeux de légitimité, la pluralité des normes et la coexistence de diverses sources qui peuvent concourir à l'enracinement du pouvoir.

Si les principes d'engagement international du CAD dans les États fragiles de l'OCDE (2007) rappellent déjà que l'appui des pays donateurs ne peut intervenir qu'en soutien de politiques et d'initiatives engagées sur le plan national par les autorités et acteurs eux-mêmes, l'étude souligne clairement la nécessité pour les bailleurs de revoir leurs modes d'action et d'intervention :

plus grande attention à porter aux liens État-société, pour s'interroger sur les modalités d'institutionnalisation du pouvoir et la participation des différents intervenants à la sphère et au domaine publics ; prise en compte simultanée de toutes les dimensions de la légitimité de l'État ; abandon par les donateurs de démarches « standardisées » ; acceptation de ne plus avoir comme objectif ultime l'instauration du modèle occidental d'État.

**KATHARINA BUSE**, MISSION DE LA GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE - MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES, PARIS



7 | Généralement utilisée en référence aux travaux de Max Weber sur l'autorité, l'expression « légale-rationnelle » désigne le plus souvent les pouvoirs, les organisations et les autorités organisés par rapport à la primauté du droit de l'État moderne, qu'il soit national ou international (inter-étatique).

8 | Le monisme relie le droit à l'État de manière univoque, négligeant les autres sources, systèmes ou formes de droit. L'État est considéré comme la source unique du droit. La notion de monocentrisme, quant à elle, marque la reconnaissance d'autres droits, mais le droit de l'État reste considéré comme le droit référent, à savoir celui en fonction duquel sont hiérarchisés et appréciés les autres droits.

9 | Dans le sens où l'entendent Luc Boltanski et Laurent Thevenot dans leur ouvrage *De la justification. Les économies de la grandeur*, Gallimard, 1991.

mine et influence les conceptions et pratiques du pouvoir et des institutions. La légitimation du pouvoir politique institué ne repose donc pas sur une seule source de légitimité, ni sur plusieurs, considérées séparément ou additionnées. Or les analyses, et les politiques qu'elles fondent, accordent le plus souvent une place prépondérante à certaines sources de légitimité, en l'occurrence à la légitimité internationale et à la légitimité par les résultats (output), qui toutes deux sont en outre abordées dans une logique « légale-rationnelle<sup>7</sup> » attachée au pouvoir politique officiel, lui-même incarné par l'État, dans sa conception moderne occidentale. Non seulement cela fausse l'analyse de la réalité, mais cela nuit à l'ancrage sociologique du pouvoir politique. Un État qui ne tient pas compte de la diversité des sources de légitimité court le danger de se voir défié et concurrencé – donc affaibli – par d'autres sources de légitimité, avec les excès auxquels cela peut conduire. Déconnecté de ses populations et de leurs régulations, attaché à la légitimité internationale, il peut devenir un État dit « suspendu » (*suspended state*), qui n'est pas vécu par les populations comme l'autorité politique première : les normes et régulations qu'il produit ne sont que partiellement reconnues et acceptées par l'ensemble des acteurs (les populations, la société civile, le secteur privé, certains secteurs de l'État lui-même, les collectivités locales, etc.).

C'est pourquoi l'IRG tente de repérer et de questionner les espaces de négociations et de régulations dans ces sociétés complexes où est si forte la distorsion entre, d'une part, les systèmes locaux, enracinés, de régulation et, d'autre part, les injonctions de l'État moderne et/ou des institutions internationales. Comme cela ressort des analyses d'Étienne Le Roy, on constate une aspiration profonde des sociétés au pluralisme normatif, à laquelle les États répondent par le monisme ou le monocentrisme juridiques<sup>8</sup>. En effet, les États peinent à s'inscrire dans une dynamique postmoderne (la modernité étant associée à l'état de droit occidental) dans laquelle la juridicité (ce qui relève du domaine du droit) dépasse le droit étatique : le droit résulte de pratiques « hétéronormes<sup>9</sup> » parce que chaque acteur appartient à une pluralité de mondes (familial, professionnel, culturel, etc.). Dès lors, la « juridicité » a des frontières mouvantes, en fonction de ce qu'un groupe reconnaît comme faisant loi et comme devant être sanctionné, à un moment donné, dans chaque système normatif (social, religieux, professionnel, familial, etc.). Ce qui relève du droit coutumier, par exemple, est évolutif et ne dépend pas uniquement de l'appréciation de l'État, mais se fonde sur les pratiques sociales. Le monisme et le monocentrisme, davantage ancrés dans la théorie que la pratique, ne couvrent pas le pluralisme juridique de fait, à savoir

l'existence d'autres droits à côté de celui de l'État et d'autres sources de création du droit que l'État. Pour être légitime, le pouvoir politique doit donc incarner cette complexité. De toutes ces analyses et de tous nos échanges avec nos partenaires sur le terrain il ressort que le pouvoir politique légitime est celui qui parvient à établir des relations constructives entre les différentes sources de légitimité, considérées comme essentielles par les populations, et qui accepte d'être dans une dynamique évolutive et plurielle, permettant la construction d'un système de régulation partagé et accepté par tous.

### **LA LÉGITIMITÉ DU POUVOIR POLITIQUE EST DYNAMIQUE, ELLE RÉSULTE DE L'INTERACTION DES SOURCES**

Au-delà de la qualité de chaque source de légitimité, ce qui importe aussi, en termes de légitimité du pouvoir, ce sont les relations, en tant que telles, qui existent entre elles. Les interactions entre sources de légitimité constituent en elles-mêmes autant de sources de légitimité et de vecteurs de légitimation du pouvoir, lui-même défini comme un processus d'interactions entre les acteurs et les structures. Toute réflexion sur la légitimité du pouvoir nous oblige à dépasser la logique de technique institutionnelle et à nous pencher sur les processus que les politologues qualifient de « fabrique du pouvoir » et les juristes d'« institutionnalisation du pouvoir ».

Comment analyser ces interactions entre sources de légitimité ? Quelles en sont les manifestations concrètes et quotidiennes ? Quels sont les types d'interactions favorables au processus de légitimation du pouvoir politique ? C'est tout l'objet du « parcours de réflexion et de propositions sur la gouvernance » animé par l'IRG (qui sera désigné par l'expression « parcours légitimité » dans la suite de cet article et qui est décrit dans l'encadré des deux pages suivantes) : identifier et mettre en lien les réseaux de chercheurs, de praticiens, de chefs religieux et traditionnels, d'acteurs de la société civile et du secteur privé, etc., sur les principaux processus de production de la légitimité dans différentes régions du monde afin de saisir les expressions de l'autorité politique réelle et donc d'élaborer des propositions pour une gouvernance légitime.

La rencontre internationale organisée à Bamako en 2007 dans le cadre du parcours, centrée sur l'Afrique de l'Ouest, avait établi que, pour saisir l'autorité politique réelle, à savoir celle qui est acceptée et reconvenue comme telle par les acteurs, il est nécessaire de prendre en compte les valeurs traditionnelles, l'Histoire et les expériences politiques passées. La question de l'articulation de la tradition et de la religion ►►

## Le parcours international de réflexion et de propositions sur la gouvernance :

### UN PROCESSUS DE DIALOGUE ET UN RÉSEAU DE PARTAGE D'EXPÉRIENCES

Comprendre la gouvernance réelle des sociétés et élaborer des propositions pour une gouvernance légitime sont deux préoccupations majeures de l'IRG. Un « parcours » de mise en débat de ces enjeux, animé par l'IRG et soutenu financièrement (pour l'Afrique) par le ministère français des Affaires étrangères et européennes (MAEE), s'est progressivement étendu à une diversité de régions du monde. Le soutien du MAEE s'inscrit dans le cadre de l'application de la stratégie française de gouvernance adoptée en 2006 pour la coopération en développement.

### D'UNE PREMIÈRE RENCONTRE À L'IDÉE DE PARCOURS : BAMAKO, JANVIER 2007

Pour donner à voir et analyser la diversité et le degré d'interaction des sources de légitimité en Afrique de l'Ouest, l'IRG et l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique (ARGA) ont coorganisé en janvier 2007, à Bamako<sup>1</sup>, un colloque sur le thème « Entre tradition et modernité : quelles perspectives pour la gouvernance en Afrique ? » Amenant une trentaine d'acteurs du Nord et du Sud (personnalités politiques, administrations, autorités traditionnelles et religieuses, chercheurs...) à réfléchir au-delà de la dialectique tradition/modernité, cette rencontre a constitué pour l'IRG et ses partenaires une étape fondatrice, révélant toute la complexité des enjeux attachés à la légitimité du pouvoir. Elle a ouvert par ailleurs un processus de dialogue malien sur la refondation de l'État, avec la création, à la demande des autorités maliennes

(associant notamment l'ARGA et l'ambassade de France au Mali), d'un Forum national de débat sur la gouvernance visant à l'élaboration de politiques publiques nationales et de développement correspondant mieux à la réalité locale et aux attentes des populations.

Forts des apports de cette première rencontre, l'IRG, le MAEE et l'ARGA ont décidé de transformer l'essai et de relever ensemble le défi d'une analyse poussée des questions de légitimité à partir de la compréhension de la réalité de chacune des cinq sous-régions du continent africain. Un « parcours africain » a ainsi été mis sur pied pour une durée de quatre ans, la deuxième étape, après celle de Bamako, ayant été, en juin 2008, la rencontre de Polokwane (Afrique du Sud)<sup>2</sup>, réunissant une cinquantaine de participants, chercheurs et acteurs de la gouvernance de cinq pays d'Afrique australe, ainsi que certains participants de la première rencontre de Bamako, pour faire le lien entre les problématiques anglophones et francophones. La prochaine étape se déroulera à Arusha (Tanzanie) en décembre 2009 pour l'Afrique orientale. Il est prévu d'organiser les rencontres pour l'Afrique du Centre et du Nord en 2010. Enfin, le « parcours Afrique » sera clôturé par une rencontre, probablement en 2011, à Addis-Abeba (Éthiopie), à l'occasion de laquelle les analyses comparatives et les propositions des cinq sous-régions seront présentées. Dans cette perspective, deux thématiques transversales sont systématiquement testées et mises en débat, à chaque étape : le foncier, analysé (notamment en partenariat avec l'université de Columbia) et



discuté comme laboratoire vivant d'articulation des sources de légitimité dans chaque contexte, et la question des constitutions, dans une perspective de propositions concrètes. Un groupe thématique sur les constitutions est mis en place en partenariat avec l'Alliance pour la refondation de la gouvernance en Afrique en vue de développer des analyses comparatistes sur les constitutions et le constitutionnalisme ainsi que des pistes concrètes de prise en compte du pluralisme normatif dans l'élaboration/révision de textes constitutionnels et légaux.

#### **DE L'AFRIQUE À L'AMÉRIQUE LATINE, L'ASIE ET L'EUROPE : VERS UN PARCOURS INTERNATIONAL**

À la suite d'un dialogue avec plusieurs de ses partenaires latino-américains ayant mis en évidence l'acuité et l'actualité des questions de légitimité et de diversité normative dans les pays andins, l'IRG a étendu le parcours à l'Amérique andine en 2009, avec l'organisation d'une rencontre à Lima d'une trentaine de chercheurs, officiels, élus, représentants associatifs et traditionnels. Des collègues africains ont pu participer à cette rencontre et prendre la mesure des similitudes et des différences - notamment le peu de crédit accordé à l'État dans les Andes - dans les questions de légitimité/légalité entre les deux continents. Cela a été également une occasion pour les chercheurs de constater la quasi-inexistence d'analyses comparatives dans ce domaine et l'intérêt d'en développer. D'autres rencontres devraient être organisées par l'IRG en Amérique latine, mais aussi au-delà, avec la déclinaison du parcours en Asie centrale en 2010-2011 en collaboration avec l'association *Modus operandi*. Avec également une extension à l'Europe, car bien des choses entendues au cours des premières rencontres en Afrique et dans les Andes (stratégies de contournement de la loi, légitimités historiques

remises en question, difficultés d'admettre les légitimités extranationales...) nous ont fait irrésistiblement penser à notre propre continent. Et parce qu'il nous paraît philosophiquement impossible de coordonner un parcours qui se limiterait à l'analyse de la gouvernance... des autres.

Dans le cadre de ce vaste parcours international, nous souhaitons capitaliser non seulement sur l'échange d'expériences et d'analyses, mais aussi sur les acteurs participants. C'est pourquoi la dimension comparative est fortement ancrée dans le croisement des regards entre continents et dans la formation d'un réseau d'acteurs qui, en Afrique, en Asie, en Amérique latine et en Europe, réfléchissent à ces questions. Sur l'ensemble du parcours, la même problématique générale sera conservée, ou du moins testée : d'une part, l'identification et l'analyse des sources de légitimité du pouvoir en œuvre dans les sociétés étudiées et, d'autre part, l'articulation de ces sources, avec comme axe transversal concret pour ces analyses le cas du foncier.

#### **S.B.**

1 | *Entre tradition et modernité, quelle gouvernance pour l'Afrique ?* Actes du colloque de Bamako en janvier 2007, une publication de l'IRG disponible sur demande, ou téléchargeable sur [http://www.institut-gouvernance.org/IMG/pdf/Actes\\_Bamako-2-2.pdf](http://www.institut-gouvernance.org/IMG/pdf/Actes_Bamako-2-2.pdf).

2. *Débats et propositions sur la gouvernance en Afrique : perspectives en Afrique Australe*. Actes du colloque de Polokwane en juin 2008, une publication l'IRG disponible sur demande en anglais ou en français, ou téléchargeable sur <http://www.institut-gouvernance.org/IMG/pdf/polokwane-proceedings-en-2.pdf> (version anglaise) et <http://www.institut-gouvernance.org/IMG/pdf/polokwane-proceedings-fr.pdf> (version française). Voir aussi la vidéo sur <http://www.institut-gouvernance.org/article21.html>.



►► avec la légalité de l'État postcolonial y avait émergé comme une piste de réflexion fondamentale pour la gouvernance africaine. Lors de la deuxième rencontre du parcours, à Polokwane en 2008, ce constat s'est élargi et il est devenu postulat : la prise en compte de la pluralité effective de sources de légitimité du pouvoir constitue le pilier d'une approche africaine de la gouvernance. Pendant longtemps, il a été difficile d'affirmer l'existence d'autres droits que celui de l'État postcolonial, en Afrique notamment francophone. Mais désormais le pluralisme de fait s'impose aux chercheurs<sup>10</sup>, aux experts, aux politiques et à l'État.

De ce point de vue, l'Amérique latine constitue un laboratoire vivant, dans lequel le pluralisme normatif de fait est affirmé et reconnu depuis plus longtemps et dans lequel s'élaborent chaque jour un peu plus, à tous les échelons, à partir de frottements quotidiens entre les différents systèmes, de nouvelles régulations, entre légalisation, incorporation et hybridation.

### *Les formes d'interactions des sources de légitimité : la question de l'hybridation*

Comme l'évoque Christoph Eberhard dans les pages qui suivent, les approches en termes de pluralisme normatif offrent un prisme intéressant et innovant des interactions entre les différentes sources de légitimité. Et, de ce point de vue, la question foncière constitue depuis longtemps, dans les études du pluralisme, notamment en anthropologie juridique, l'un des meilleurs exemples de compréhension et de pratique de ces phénomènes, puisqu'il en cristallise tous les enjeux (symboliques, économiques, politiques, etc.).

C'est pourquoi l'IRG, en amont de chaque rencontre du parcours légitimité, développe avec ses partenaires une analyse de la gestion foncière en termes de pluralisme normatif dans les pays concernés, afin de dessiner une cartographie des acteurs, du jeu des parties prenantes (notamment de leur intérêt à agir) et des systèmes de régulation en œuvre. Cela permet notamment de repenser l'élaboration des politiques publiques qui prennent en compte les différentes significations de la terre pour les populations : sociale, culturelle et religieuse.

Le cas du foncier illustre un phénomène essentiel, que l'on retrouve dans bien d'autres domaines : c'est, à chaque instant, au niveau de la personne ou du groupe titulaire de droits et d'obligations dans un ou plusieurs systèmes normatifs (coutume, religion, droit) que se réalise l'intégration des différents phénomènes normatifs et juridiques. Chacun de ces systèmes normatifs repose sur des valeurs, des règles et des codes, ainsi que sur des autorités (prêtre, chef traditionnel, ancien, juge, maire, président, roi...). Il est rare qu'un individu

10 | Jusque-là, seuls la communauté des anthropologues et sociologues du droit et quelques politologues s'inscrivaient dans cette approche.

ne se rattache qu'à un seul réseau de normes. Le plus souvent, il incarne en lui-même plusieurs sujets, selon que l'on se réfère à tel ou tel statut (genre, famille, profession, religion, nationalité, modernité, tradition, etc.). En outre, et de ce point de vue le cas du foncier est très révélateur, il est rare qu'il soit dans une situation qui implique exclusivement *l'un* de ces statuts. En ce qui concerne l'Amérique latine, on lira plus loin à ce sujet, l'article d'Esther Sánchez Botero et Juan Carlos Ruiz Molleda.

Le pluralisme normatif se traduit dans une normativité hybride qui résulte de dosages effectués par les acteurs en fonction de leurs attentes (matérielles et symboliques), de leurs stratégies et objectifs, de leurs statuts, de leurs interprétations d'une situation donnée et de leurs interactions avec les structures et les autres acteurs. Elle s'exprime en termes d'enchevêtrement (*embeddedness*) de confrontation, d'imbriication, de déviance, etc., entre la légitimité dite « légale-rationnelle » et les différents ordres normatifs vécus et mobilisés au quotidien par les populations (normes religieuses, traditionnelles, sociales, morales, juridiques, etc.). Ces interactions, que les sociologues et anthropologues du droit nomment « internormativité », révèlent que, le plus souvent, la reconnaissance et/ou l'incorporation (par codification ou interprétation du droit coutumier, par exemple) de ces différentes sources normatives dans la légalité officielle ne suffit pas à traduire le « genre de préférences et de pratiques culturelles qui sous-tendent la légitimation politique<sup>11</sup> ».

### *Les critères d'interactions des sources de légitimité : la dimension symbolique du pouvoir*

Les croyances partagées, qui constituent les bases de l'imaginaire collectif et fondent la dimension symbolique du pouvoir, sont l'un des traits caractéristiques de la légitimité : elles sont une pré-condition et un vecteur de légitimité en ce sens qu'elles influent sur la signification donnée aux autres sources de légitimité. En effet, ce qui apparaît comme souhaitable et désirable, bref, ce qui fonde les attentes symboliques et matérielles des acteurs est lié aux croyances et nourri par les pratiques usuelles. Les valeurs sont non seulement révélatrices du sens collectif, mais aussi facteurs d'articulation entre légitimité et légalité. Elles sont fondamentales dans l'acceptation d'une source de légitimité du pouvoir par les acteurs. De cette acceptation dépend la reconnaissance et l'utilisation – donc l'effectivité – d'un système normatif ou le recours à une autorité qui lui est associée. Les croyances et les représentations influent sur l'efficacité matérielle (notamment la délivrance des services de base) et sur une pertinence sym-

11 | G. Hyden et M. Bratton (dir.), *Governance and politics in Africa*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1992.

bolique. Comme l'a bien montré la rencontre de Polokwane en 2008, les institutions ne sont pas réduites à leurs fonctions officielles, elles se rapportent à l'univers mental des sociétés dans lesquelles elles s'insèrent<sup>12</sup>. Cela est fondamental non seulement pour l'adhésion des populations, mais aussi pour la durée de « vie » ou de validité d'une source de légitimité : elle peut, avec le temps, ne plus correspondre aux principes qui l'ont formée parce que les valeurs, et/ou leurs interprétations, auront changé.

La légitimité du pouvoir est ainsi culturellement, socialement, psychologiquement et mythiquement ancrée. Elle est liée à la perception et à la vision qu'un groupe a de l'autorité et de lui-même, à un moment donné. Elle évolue donc en fonction des structures sociales et avec le temps. Ce sont les interprétations des valeurs et les significations qui leur sont données par les acteurs qui fondent l'adhésion et donc la mobilisation d'une source de légitimité et qui nourrissent l'imaginaire individuel et collectif. Ces valeurs et cette vision qu'une société a d'elle-même constituent les fondations mêmes du sens social que se donne une société à un moment donné, ce que Maurice Hauriou appelle l'« Idée » (d'œuvre ou d'entreprise qui fonde l'engagement collectif), et nourrissent ce que les participants au colloque de Polokwane identifient comme le « mythe » ou le « récit sacré » d'un groupe. Les croyances et les idées qui sont à la base de ces récits sont pour beaucoup dans ce qui construit la légitimité. Cette dernière voit sa force symbolique et son efficacité diminuer, voire expirer, lorsque ce récit s'affaiblit. Pour durer, la légitimité du pouvoir a besoin d'être enracinée socialement et d'être nourrie par les représentations et la pratique. Les relations de pouvoir s'adaptent et s'organisent en permanence en fonction de nouvelles justifications. Cela évolue également en fonction des particularités locales. Par ailleurs, on comprend mieux ici le fossé entre légitimité internationale et légitimité interne lorsqu'elles ne s'articulent pas de manière constructive. Le plus souvent, les institutions et les normes plaquées ou importées de l'extérieur et/ou mises en place par une élite déconnectée de ses populations ne sont pas ancrées dans les croyances et les attentes symboliques de la majorité des populations. Dès lors, ces normes et ces institutions ne nourrissent pas la dimension symbolique du pouvoir animant un groupe ou une société. Or le côté fonctionnel et le côté symbolique sont les deux faces de l'institution. Ils sont inséparables et s'alimentent mutuellement. Toute déconnexion conduit à la schizophrénie. Au-delà de ce que la réalité et l'actualité nous donnent comme exemples, cela nous est rappelé depuis presque un siècle maintenant par les « théoriciens de l'institution<sup>13</sup> ». Cela rejoint également les préoccupations des anthropologues du droit qui, depuis plus

12 | Ce que Maurice Hauriou appelle la face symbolique de l'institution (l'autre étant la fonctionnelle), ou que Cornélius Castoriadis met en avant en analysant l'institution comme l'imaginaire de la société.

13 | Au sein notamment des écoles « dynamique de l'institution » et néo-institutionnelle.

de cinquante ans, plaident pour une analyse de tout phénomène dans son contexte socioculturel et en fonction de son historicité. Ce n'est donc pas faute d'avoir été prévenu : l'institution, et notamment l'État, n'existe que reliée à la société.

En termes philosophiques et anthropologiques, la légitimité est un « phénomène ». Elle relève avant tout du monde sensible, que l'Occident a, avec Platon, négligé, préférant s'inscrire dans le monde intelligible et dont on pourrait trouver la manifestation contemporaine dans le règne du « légal-rationnel ». Enracinée dans la pratique, la légitimité est multiforme, en mutation permanente. Elle est hybride, résultat du phagocytage mutuel des sources qui la constituent. Elle naît du métissage de ses sources ; elle ne se réduit donc ni à leur somme ni à leur juxtaposition. Elle meurt avec la perte de sa force symbolique, lorsque, par exemple, elle est entièrement figée dans la légalité. Et comme le montrent dans les pages suivantes Jean-Marc Châtaigner puis Christoph Eberhard, la légalité ne saurait davantage être vue comme définitive et univoque. Légalité et légitimité sont les deux faces de la même réalité : le pouvoir politique légitime institué. Encore faut-il que l'une et l'autre se nourrissent mutuellement et continuellement. C'est pourquoi la légalité doit aussi reposer sur une approche pluraliste qui favorise la définition, l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'élaboration de politiques publiques nationales et internationales susceptibles de renforcer la légitimité du pouvoir institué, dans un contexte où la complexité impose de penser l'unité dans la diversité. De même, après avoir analysé et fait des propositions sur ce que pourrait être le droit<sup>14</sup> de la gouvernance légitime, il conviendra sans nul doute d'analyser, comme le suggère Dominique Darbon, les pratiques et les groupes sociologiques qui inscrivent cette légitimité dans la durée. Telles sont les pistes que nous allons continuer d'explorer au sein de l'Institut, certains que les rencontres à venir nous en feront découvrir bien d'autres. ■

14 | Rappelons la définition anthropologique du droit proposée par Michel Alliot : « à la fois lutte et consensus sur les résultats de la lutte dans les domaines qu'une société tient pour vitaux [...] au regard de sa conception du monde », in « Anthropologie et juridique », *Bulletin du LAJP*, n° 6, janvier 1983.



# DIVERSITÉ ET GOUVERNANCE LÉGITIME EN AFRIQUE : ÉLOGE DU PLURALISME

**Bâti sur le mirage de l'uniformité hérité des colonisateurs, les systèmes de gouvernance doivent-ils persister à se réclamer d'un tel mythe ? Telle est la question que se posent aujourd'hui beaucoup d'Africains. Assane Mbaye et Ousmane Sy plaident, exemples à l'appui, pour un « pluralisme modéré » qui, à côté de la primauté de l'État central, laisserait la diversité s'exprimer.**

|| ASSANE Mbaye



**Assane Mbaye est enseignant en droit privé à l'université Cheikh Anta Diop de Dakar, Sénégal, et coordinateur, pour l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique (ARGA), des groupes thématiques sur le pluralisme juridique, les Constitutions et la justice.**

|| OUSMANE SY



**Ousmane Sy est ancien ministre malien de l'Administration territoriale.** Diplômé en agro-économie et docteur en développement économique et social, il a été chercheur au Mali avant de piloter la mission de décentralisation et des réformes institutionnelles de ce pays, puis d'entrer au gouvernement. Il coordonne actuellement l'ARGA et préside l'Institut africain de la gouvernance.

## LE MYTHE DES SOCIÉTÉS HOMOGENÈS FONDÉ SUR LE PARADIGME DE LA DIVERSITÉ DANS L'UNITÉ

Dans la plupart des pays africains, la période post-indépendance a été marquée par une tendance quasi obsessionnelle à construire des États-nations<sup>1</sup> dont la viabilité, la survie et la durabilité étaient indissolublement liées au caractère unitaire de leur organisation politique, institutionnelle, sociale et juridique<sup>2</sup>. La présence de toute forme de diversité dans cette organisation était considérée comme une menace existentielle pour l'ordre social. Les réalités de l'époque n'y étaient pas étrangères au regard, entre autres, des risques de sécession, de coups d'État, de rivalités ethniques affectant les États fraîchement indépendants, d'une part, et de la volonté de maîtrise du pouvoir par les nou-

1 | Il s'agit de faire coïncider l'État, notion juridique et organisation politique, avec la nation, notion identitaire exprimant l'appartenance à un seul et même groupe.

2 | À l'exception notable des États ayant adopté une forme fédérale et des pays anglophones.

velles élites responsables, minoritaires mais dominantes, issues de la décolonisation, d'autre part. Dans cette perspective, l'État-nation est supposé homogène par nature. S'il ne l'était dans les faits, il importait qu'il s'assignât une vocation « uniformisante ». L'homogénéité de la société était ainsi érigée en objectif, « décrétée » en quelque sorte, et la diversité occultée en ce qu'elle était incompatible avec l'idée même de nation dont le seul ferment envisagé était l'unité de toutes ses structures constitutives. Le « vice » de l'homogénéité était poussé dans ses limites les plus extrêmes : le parti unique, le totalitarisme de la norme juridique étatique, l'État unitaire centralisé, la prédominance d'une ethnie. Seuls quelques bastions étaient laissés à l'expression des diversités, plus probablement par nécessité et par volonté d'instrumentalisation politique et sociale que par choix idéologique. Ainsi en était-il principalement de la religion et des cultes, dont la liberté d'exercice était généralement reconnue, sans que leur fût accordée une quelconque incidence sur l'organisation politique ou sur la production normative.

### L'ÉCHEC D'UN MODÈLE

L'Histoire a démontré que le modèle de base de l'État-nation ainsi conçu n'a pas bien fonctionné. Beaucoup d'analystes ont déjà démontré l'échec de la greffe de l'État-nation homogène sur des sociétés par essence plurales ou hétérogènes. Rappelons simplement, à titre illustratif, deux domaines dans lesquels l'idéologie de l'homogénéité ne s'est pas totalement imposée dans la réalité. Le premier exemple est celui du droit. L'hégémonie des doctrines positivistes légalistes qui ne reconnaissent que l'ordre juridique étatique, notamment dans les systèmes d'inspiration romano-germanique, avait conduit à l'établissement de systèmes normatifs dominés par le monisme. La loi, généralement codifiée et exclusivement issue de la production normative étatique, ne pouvait souffrir des sources concurrentes comme la coutume, générée par des collectivités autres que l'État. Au mieux, le droit positif pouvait reconnaître quelques règles coutumières, par exemple en matière de statut personnel, qu'il intégrait en son sein mais qui ne pouvaient remettre en cause l'ordre positiviste établi, cette intégration nécessitant toujours la médiation d'une règle étatique qui l'incorpore, si l'on peut dire, au système normatif reconnu. L'échec du modèle positiviste semblait pourtant inéluctable pour deux raisons au moins : le mimétisme et la persistance des pratiques représentatives d'autres réseaux normatifs. La plupart des codifications se sont largement inspirées des modèles juridiques étrangers, important des règles

sous-tendues par des valeurs, des principes et des finalités qui ne sont pas propres aux sociétés qu'elles régissent. Que l'on songe à cet égard à la réglementation du mariage ou de la propriété foncière ou même des contrats. Il est aisé de constater que, dans ces domaines, le mimétisme n'a pas eu de prise sur les pratiques. En matière de mariage, par exemple, l'interdiction ou la limitation des effets du mariage célébré selon les formes coutumières pour orienter les populations vers le mariage célébré par l'officier de l'état civil n'a aucunement fait reculer les mariages coutumiers. En matière contractuelle, les exigences de preuve écrite n'ont pas adouci la force reconnue à la parole donnée et les pratiques commerciales échappant au droit civil. En matière foncière, les règles sur la propriété n'ont fait qu'exacerber les conflits avec les pratiques coutumières.

La seconde illustration de l'échec du modèle des sociétés unitaires peut être recherchée dans les systèmes institutionnels. Au plan politique, par exemple, les régimes et les instruments du jeu démocratique adoptés par les constitutions n'ont pas fait disparaître les structures intermédiaires et les systèmes d'allégeance traditionnels entre l'État et les individus. Le pervertissement de l'élection et du modèle de démocratie fondée sur l'opposition majorité/minorité en constitue une preuve éclatante. Même la délivrance de la justice, symbole fort de la régulation étatique, n'échappe pas à la concurrence des ordres parallèles. Comme pour le droit, le mimétisme et la survivance des pratiques et liens sociaux traditionnels ont généré la coexistence de systèmes différenciés, s'hybridant, s'instrumentalisant, se concurrençant ou entrant en conflit, mais que ni la domination ni la coercition étatique ne réussirent à unir dans une norme partagée et acceptée par tous.

### UN PRÉSUPPOSÉ ERRONÉ

Au-delà du mimétisme de systèmes juridiques et institutionnels empruntés le plus souvent au colonisateur, l'échec du modèle d'État-nation résulte plus fondamentalement du caractère erroné de son pré-supposé, à savoir que l'homogénéité de la société peut être décrétée. Même dans les pays occidentaux, généralement considérés comme des sociétés unitaires et homogènes et où, en se sécularisant, l'État s'est institutionnalisé, les débats récents sur le multiculturalisme montrent que la diversité est une réalité factuelle incontournable qui relève du « donné » par opposition au « construit ». Ces débats rappellent curieusement l'opposition, au début du siècle dernier, entre les assimilationnistes et les défenseurs du pluralisme aux États-Unis. C'est dire si la problématique de la régulation de la diversité n'est pas propre

à l'Afrique. Dépassant même les frontières nationales, elle a changé d'échelle pour se poser en paradigme de la régulation aussi bien institutionnelle que normative ou culturelle de la société mondiale. Toutefois, la pluralité ou l'hétérogénéité des sociétés africaines s'impose avec encore plus de force qu'ailleurs en raison de la succession et de l'interpénétration historique des apports de la colonisation arabe, puis occidentale, aux systèmes originels, apports auxquels il faut ajouter, dans la période contemporaine, les influences de l'urbanisation et de la mondialisation. Les sociétés africaines se sont ainsi complexifiées ; chaque personne s'est « pluralisée » en se reconnaissant dans des statuts et réseaux multiples, communautaires, religieux, culturels, politiques, normatifs.

Face à ce « donné » qu'est le pluralisme, la question fondamentale est de savoir si les systèmes de gouvernance peuvent continuer à se réclamer d'une idéologie construite autour du mythe de sociétés homogènes et unitaires. La réponse nous semble évidente dès lors que nous tenons pour acquis que le pluralisme est une réalité factuelle dont la reconnaissance et la mobilisation constituent un atout et non un handicap pour les États africains. Ce qui est moins évident, c'est de passer d'une conception figée et descriptive à une conception dynamique du pluralisme qui permette de dépasser son simple usage discursif et qui l'érige comme norme, politique et programme. En effet, on constate que le discours sur le pluralisme est souvent exclusivement fondé sur l'observation et la reconnaissance de la diversité qui caractérise les sociétés. Cela ne suffit pas à notre sens. Encore faudrait-il démontrer par quels mécanismes on passe du simple constat à la traduction concrète d'une telle réalité dans les modes de régulation, c'est-à-dire à la coordination de toutes les diversités sociales dans les domaines institutionnel, juridique, politique, etc.

### **LE PASSAGE DU « DONNÉ » AU « CONSTRUIT » : L'UNITÉ DANS LA DIVERSITÉ**

Comment construire des régulations qui tiennent compte de toutes les dimensions du pluralisme ? Comment promouvoir l'institutionnalisation du pluralisme ? La réponse à ces questions appelle un choix, peu aisé, entre deux approches possibles du mode de coordination de toutes les institutions, structures, collectivités et normes qui ont vocation à régir les sociétés et les individus. La première voie est celle d'un pluralisme qui consisterait à considérer que l'ordre étatique, dans ses différentes composantes, n'a aucune prééminence sur les autres ordres qu'il ne contrôle pas et dont la prise en considération doit être totale.

Dans cette approche, il y aurait une autonomie complète entre les ordres étatiques et non étatiques, ordres entre lesquels n'existerait pas un rapport de subordination. La seconde voie est celle d'un pluralisme que l'on peut qualifier de modéré en ce sens qu'il affirme la centralité et la primauté de l'ordre étatique sur les ordres non étatiques dont les frontières et les limites de l'autonomie seraient définies par l'État.

La première voie, celle de l'autonomie complète des divers modes de régulation des sociétés, des collectivités et des individus, nous semble très riche mais peu réaliste. Elle repose sur le postulat de l'existence d'une sorte d'inconciliabilité radicale entre ces différents modes de régulation, totalement exclusifs les uns des autres. Elle ne valorise pas les ponts susceptibles d'être construits entre ces « mondes ». Elle ignore dans une grande mesure l'imbrication inéluctable des catégories juridiques, institutionnelles et sociales selon les lieux et les individus. Sa critique, fondée, de l'homogénéité des sociétés ne justifie pas le reproche qui pourrait lui être fait de vouloir occulter que les rapports sociaux sont tout de même fondés sur la domination. La seconde voie est plus conforme aux acquis du monde actuel et de l'évolution des pays africains. L'État, ses normes, ses institutions et sa force de domination ne se sont certes pas imposés de façon absolue, mais il n'en demeure pas moins qu'ils traduisent une réalité incontournable dont l'occultation ne serait que vaine. Malgré ses échecs, ses insuffisances, son défaut d'ancrage social, l'État garde son utilité en tant que ciment des différences et vecteur principal d'un ordonnancement minimal du pluralisme. La problématique posée évolue alors sensiblement vers la détermination des modalités par lesquelles l'État, d'un côté, laisse aux diversités l'autonomie nécessaire à leur expression au service d'intérêts particuliers et, de l'autre, les intègre au profit des intérêts dont la collectivisation garantit la pacification et l'harmonie des rapports sociaux.

### COMMENT PROMOUVOIR LE PLURALISME AU SEIN DE L'ORDRE ÉTATIQUE ?

Pour illustrer les réponses possibles à cette interrogation, deux initiatives menées par l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique<sup>3</sup> montrent que le pluralisme offre des perspectives intéressantes pour la refondation des États africains. La première concerne les constitutions. Elle tend à démontrer que, tout en étant le reflet de rapports de force politiques, les impasses constitutionnelles observées en Afrique sont susceptibles d'être dépassées si les constitutions intègrent davantage la dimension pluraliste des sociétés. Cette dimension ordonnerait aussi bien les processus d'élaboration et de révision des constitutions

<sup>3</sup> Site Internet de l'Alliance : [www.afrique-gouvernance.net](http://www.afrique-gouvernance.net)

que les modalités du contrôle de constitutionnalité ; elle guiderait les valeurs contenues dans les textes constitutionnels, mais aussi les régimes politiques et les institutions de l'État. Sous ce rapport, il suffit de rappeler deux propositions fortes de l'Alliance qui méritent une sérieuse réflexion : d'une part, l'institution d'une seconde chambre parlementaire sur un modèle différent des Sénats actuels et constituée uniquement des légitimités non électorales ; d'autre part, la mise en place d'un organe représentatif de toutes les légitimités et gardien des valeurs et des consensus constitutionnels construits à partir de processus inclusifs depuis l'échelle du village, et non pas seulement des Conférences nationales dont les limites sont aujourd'hui révélées par les révisions intempestives de tous les acquis qui en étaient issus.

La seconde initiative de l'Alliance sur l'affirmation du pluralisme comme norme, politique et programme concerne la cohabitation des légitimités au niveau local. Le pluralisme est de ce point de vue mobilisé dans sa double dimension institutionnelle et normative. Les expériences recueillies dans cette double occurrence sont instructives. Au plan institutionnel, elles révèlent l'existence, à l'échelle locale, de multiples initiatives de cohabitation des légitimités en marge des cadres légaux. Dans certaines régions du Mali, par exemple, la délivrance de la justice n'est pas le monopole de la justice étatique. On trouve en effet des « cadis », juges musulmans auxquels les juges étatiques eux-mêmes renvoient parfois les justiciables pour la résolution de certains litiges alors même que le système légal ne les intègre pas dans l'organisation judiciaire. Il est apparu que les décisions des cadis sont plus rapides et plus facilement acceptées que celles rendues par les juges étatiques. Devant une telle réalité, il serait préférable que ce mode de délivrance de la justice soit pris en compte par l'État qui pourrait ainsi en contrôler les risques de dérive et définir ses rapports avec la justice étatique. Au plan normatif, la même observation reste valable. L'application de coutumes locales ne nuit pas forcément à l'harmonie sociale et elle est parfaitement compatible avec les valeurs fondamentales et les objectifs poursuivis par l'ordre étatique. L'exemple des successions ou de la validité du mariage coutumier le confirme. Au Sénégal, contrairement au Mali, le Code de la famille s'est rendu à l'évidence que la non-reconnaissance de ce dernier aurait fragilisé les couples mariés selon la forme coutumière et précarisé les enfants qui en seraient issus en les considérant comme des enfants naturels dans un environnement juridique opposé à l'égalité des enfants naturels et légitimes. Un subtil équilibre a ainsi été trouvé en reconnaissant sa validité tout en subordonnant sa dissolution volontaire au divorce judiciaire dans l'objectif de protéger les femmes contre la dissolution par

répudiation. Dans la pratique, il apparaît aujourd'hui que les époux procèdent presque toujours à la célébration coutumière, obligatoire à leurs yeux, et à la célébration civile qui conditionne l'opposabilité du mariage à l'État et aux collectivités publiques, et notamment l'obtention des prestations familiales.

Ces initiatives montrent que la promotion du pluralisme au sein même de l'ordre étatique est possible et souhaitable dans la mesure où il constitue un facteur de sa refondation et de renforcement de sa légitimité. Il resterait simplement à approfondir certaines implications de son admission dans la mesure où la coexistence d'institutions et de normes ayant des sources différentes aboutit à la construction de sociétés complexes. C'est précisément le rôle de l'État de gérer et d'ordonner cette complexité. Dans l'exemple précité de la délivrance de la justice, il lui appartient de définir les modalités d'intervention et les rapports entre les divers ordres judiciaires. Au plan du pluralisme normatif, il lui revient de déterminer la part d'autonomie laissée à chaque ordre normatif, les ponts qui relient ces ordres et, éventuellement, le minimum de compatibilité dont la garantie est nécessaire à la sauvegarde de l'ordre social. ■



# REPENSER LA COOPÉRATION À L'AUNE D'UNE GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE EN QUÊTE DE LÉGITIMITÉ

Depuis décembre 2006, la France a adopté une « stratégie gouvernance » dans le domaine de la coopération au développement, s'appuyant sur le concept de « gouvernance démocratique ». Jean-Marc Châtaigner explique ici comment cette stratégie fait de l'État légitime un passage obligé, dans le respect des spécificités nationales et du rôle que d'autres acteurs peuvent jouer.

|| JEAN-MARC CHÂTAIGNER



**Jean-Marc Châtaigner est ambassadeur de France à Madagascar.**

Diplômé de l'IEP de Bordeaux et ancien élève de l'École nationale d'administration, il a été directeur de cabinet du secrétaire d'État chargé de la Coopération et de la Francophonie auprès du ministre des Affaires étrangères et européennes.

*Les vues exprimées dans cet article le sont à titre personnel et n'engagent que leur auteur.*

Conceptualisée au début des années 1990 par la Banque mondiale, la « bonne gouvernance » est devenue une des nombreuses priorités affichées des politiques de développement. Le contenu de cette notion a varié dans le temps. Elle a d'abord permis de prôner des politiques libérales, associant processus de privatisation, dérégulation, déréglementation et abaissement des droits fiscaux et douaniers, dans la droite ligne des recommandations du consensus de Washington. Elle a ensuite été préconisée pour obtenir de meilleurs résultats dans la conduite des politiques de lutte contre la pauvreté. La « bonne gouvernance » fut présentée comme une des contreparties naturelles des engagements d'augmentation de l'aide pris en 2002 lors de la conférence de Monterrey sur le financement du développement. Mais les bailleurs de fonds ont longtemps privilégié la dimension économique de la « bonne

gouvernance » – la plus facile à mesurer – sans s'appesantir sur ses conditions d'exercice. Ils ne se sont pas non plus montrés très regardants sur l'autocratie de certains régimes, dès lors que ceux-ci mettaient en œuvre des politiques conformes à leurs recommandations. Sous la présidence de Paul Wolfowitz, la Banque mondiale fut même tentée de donner une interprétation encore plus limitée de la « bonne gouvernance », en la restreignant à la seule lutte contre la corruption.

### LA « STRATÉGIE GOUVERNANCE » DE LA FRANCE

Dans un effort significatif pour ne plus qualifier la gouvernance de « bonne » ou de « mauvaise », en évitant le piège de la relativité de la définition d'un niveau de performance, la France a adopté en décembre 2006 une « stratégie gouvernance » s'appuyant sur le concept de « gouvernance démocratique ». Cette stratégie française adopte une définition recouvrant deux enjeux : la gouvernance se définit, au-delà des formes de gouvernement et des mécanismes institutionnels, comme un processus décisionnel ; son but est de favoriser la participation à la définition et à la mise en œuvre des politiques publiques de différents acteurs d'une société à différentes échelles. Dans une telle perspective, le qualificatif de « démocratique » ne désigne donc pas la finalité institutionnelle de la gouvernance, mais souligne sa nature de processus d'association à la prise de décisions autour d'un État légitime. Il s'agit, en fait, d'une définition inclusive, considérant un grand nombre des déterminants de la gouvernance qui relèvent de l'histoire spécifique à chaque pays : la légitimité de l'État comme garant de l'intérêt général, le renforcement des capacités pour l'interaction des acteurs impliqués, la participation au processus décisionnel et l'articulation des différents niveaux. Cette approche de la gouvernance démocratique ne doit pas être confondue avec celle de Stephen Krasner, promoteur d'un régime de souveraineté partagée pour les États fragiles<sup>1</sup>, visant à l'externalisation des principales fonctions régaliennes à des structures privées.

L'approche française de la gouvernance démocratique appliquée aux modes de coopération va donc bien au-delà de l'injonction paradoxale d'« appropriation » (*ownership*), figurant dans les slogans des bailleurs de fonds. La contradiction contenue dans cette injonction, reprise dans la déclaration de Paris<sup>2</sup>, est patente : les donateurs assignent aux pays aidés la tâche de diriger et de coordonner, alors que leurs pratiques vont constamment à l'encontre de ce discours, au point parfois de chasser les administrations nationales de leurs propres bureaux pour y installer leurs experts expatriés. L'affirmation de la gouvernance démocratique est donc un appel au renouvellement de notre

1 | Stephen Krasner, "Sharing Sovereignty. New Institutions for Collapsed and Fragile States", *International Security*, vol. 29, n° 2, 2004, p. 85-120.

2 | « Les pays partenaires exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui du développement. » *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement*, accord international entériné le 2 mars 2005 dans le cadre de l'OCDE.

vision de la coopération pour que cette dernière permette à une société de repenser par elle-même ses propres modalités d'action publique. Questionnant ainsi directement notre approche du partenariat, cette stratégie interroge *in fine* la place que les institutions de développement accordent plus ou moins généreusement aux pays partenaires. Elle doit nous conduire à nous interroger sur les attentes des partenaires, non pas pour les mettre « à la place du conducteur », comme cela est souvent suggéré dans les discours, mais pour leur permettre de choisir leur véhicule.

### **LES OUTILS DE LA GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE**

Cette approche de la gouvernance démocratique ne donne évidemment pas en elle-même les procédures à suivre. Les instruments pour la mettre en œuvre sont nombreux et peuvent être de différentes natures, puisque le principe de gouvernance démocratique s'applique à tous les domaines de la coopération. Il serait illusoire de vouloir concevoir et proposer un modèle unique de gestion de l'aide publique et des instruments à usage universel, alors que le principe de gouvernance démocratique propose la mise en place de dispositifs concertés par lesquels les acteurs (État, société civile, secteur privé, etc.) choisissent la voie de leur développement. Si les instruments doivent intégrer les spécificités des pays bénéficiaires, ils doivent alors faire appel à la participation active des acteurs de développement dans la diversité d'un même pays. Une grande dose d'imagination est donc requise pour trouver les dispositifs réunissant des acteurs très divers et faire en sorte que ces instruments soient aussi efficaces qu'ouverts. Le défi de la gouvernance démocratique est aussi simple que redoutable : il entend trouver des outils de gestion de l'aide publique alors que la gouvernance est reconnue comme l'alliance d'une approche et de dispositifs créant les conditions d'un processus de long terme de « nationalisation » par les États et les populations de leurs propres modes de gestion des affaires publiques. Il ne s'agit pas de fabriquer des résultats, mais un parcours.

### **LE PRINCIPE DE PARTICIPATION À L'ÉPREUVE DES SPÉCIFICITÉS LOCALES**

Les pays donateurs ont placé les questions de gouvernance au centre de leurs théories pour améliorer l'efficacité de leur coopération internationale et, à terme, le développement des pays récipiendaires. Les théoriciens de la gouvernance ne devraient plus pouvoir ignorer aujourd'hui la question de la nature des régimes politiques et des spécificités de

chaque pays, alors que la tentation systématique du bailleur et du spécialiste de l'aide est de méconnaître les réalités locales, pour imaginer un problème qui corresponde à « ses » solutions. De ce constat naît une forme de consensus sur l'idée que les pays récipiendaires ne doivent pas seulement se saisir de leur stratégie de développement et de la mise en œuvre des programmes, mais doivent y associer les différents acteurs de leur société pour en assurer la pérennité. L'injonction d'appropriation, déjà évoquée, aboutit à l'exigence de la définition des projets de développement par les acteurs concernés, autrement dit au principe de participation. Cette étape, aux modalités plus que floues, est aujourd'hui considérée comme nécessaire pour respecter le deuxième principe de la déclaration de Paris, à savoir l'alignement sur les stratégies nationales de développement.

Prenons toutefois le temps de revenir sur ce principe de définition partagée avec les populations concernées, puis les bailleurs des stratégies de développement, car l'histoire réserve bien des surprises. Si on suit l'idée généralement répandue selon laquelle les institutions démocratiques ont été déterminantes pour le développement économique de l'Occident, les derniers exemples de forte croissance économique de la Chine et du Vietnam contredisent toutefois l'universalité de ce principe. Force est de constater qu'il s'agit de régimes forts n'ayant pas les caractéristiques des institutions démocratiques occidentales et que ces pays ont au contraire bénéficié d'autorités politiques demeurant longtemps en place. Ces dernières ont été en mesure de mener de manière dirigiste une politique de développement se révélant efficace, en dépit de pratiques népotiques et de corruption qui, dans des pays n'ayant pas « décollé », auraient été considérées comme dirimantes. Les autorités de ces pays ont ainsi démontré leur capacité à utiliser l'aide internationale dans un sens qui leur soit favorable. En elle-même, la construction de la démocratie formelle n'est pas un ressort du développement. Au contraire, elle peut être créatrice d'instabilités ou d'un décalage croissant entre les attentes et les résultats effectivement attendus<sup>3</sup>, alors que l'impatience constitue, comme nous l'a rappelé Nancy Birdsall, l'un des sept péchés capitaux des bailleurs de fonds<sup>4</sup>.

La caractéristique commune des pays qui ont réussi leur développement réside bien dans leur capacité à définir puis à mettre en œuvre une stratégie de développement au sens large – politique, économique et sociétal –, quitte à l'imposer par la force aux donateurs. C'est ce que Nicolas Meisel et Jacques Ould Aoudia appellent les « capacités de l'État à coordonner les agents et sécuriser leurs anticipations stratégiques<sup>5</sup> ». Cette capacité, essentielle, distingue – à gouvernance égale – les pays ayant une croissance économique en stagnation et les pays réalisant leur

3 | Jean-Marc Châtaigner et Leslie Ouarzazi, "Fragile states and the new international disorder", FRIDE, Working Paper, 2007. [www.fride.org](http://www.fride.org)

4 | Nancy Birdsall, "Seven Deadly Sins: Reflections on Donors Failing", Washington, Center for Global Development, Working Paper n° 50, décembre 2004. [www.cgdev.org](http://www.cgdev.org)

5 | Nicolas Meisel et Jacques Ould Aoudia, « Une nouvelle base de données institutionnelles : "Profils institutionnels 2006" », AFD, Document de travail n° 46, septembre 2007. [www.afd.fr](http://www.afd.fr)

décollage économique. Deux autres facteurs caractérisent ces derniers : un niveau élevé d'éducation et de santé de base, ainsi qu'une sécurisation des droits fonciers amorçant une formalisation plus globale des règles des échanges. Mais au-delà de ces prérequis, qui permettent de réduire les incertitudes et de diffuser un sentiment de confiance, la réflexion sur la mise en place d'une approche en termes de gouvernance démocratique reste essentielle pour l'élaboration des règles de gestion d'un pays : d'une part, par la « formalisation des règles » concernant l'administration, les échanges économiques, les systèmes de solidarités et, d'autre part, par l'« ouverture des systèmes de régulation sociale dans les domaines politique, économique et social », autrement dit l'établissement des libertés, de régulations de la concurrence, de la décentralisation, de la mobilité sociale<sup>6</sup>...

C'est assez significativement dans les pays où les États sont les plus faibles, les règles de gouvernance nationale les plus déstructurées et les sociétés les plus en conflit que les formes les plus abouties de coordination ont été projetées et expérimentées<sup>7</sup>. Dans l'urgence de la reconstruction, les donateurs veulent faire exister une « stratégie nationale de développement » autour de laquelle se rejoignent autorités nationales, populations et donateurs. Les différentes analyses s'accordent sur le faible impact des documents qui en sont issus en raison de la définition consensuelle, large et vague des objectifs de développement qu'ils contiennent. Une seconde critique concerne la faiblesse des mécanismes de suivi, tant au niveau des autorités publiques que de la société civile. En fait, ces mécanismes sont pénalisés par la trop large représentation des instances créées à cet effet et par les conflits d'intérêts qui s'y jouent<sup>8</sup>. Le décalage de ce type de stratégie nationale avec la réalité et toute possibilité d'opérationnalisation provient donc de la volonté d'établir des décisions consensuelles partagées par un trop grand nombre d'acteurs. Mais également du fait que les pays concernés ne disposent pas d'une structure étatique à même d'assurer l'orchestration d'une telle politique multisectorielle de développement.

## L'INCONTOURNABLE RÔLE DE L'ÉTAT

L'imposition de normes exogènes sur une réalité complexe et spécifique à chaque pays apparaît comme une des causes principales d'échec des politiques de développement. Dès lors, comment atteindre de manière endogène cet objectif de renforcement des « stratégies nationales de développement », prôné par la déclaration de Paris ? Ces « stratégies » s'avèrent être pour les bailleurs un instrument sur lequel se reposer pour améliorer, dans la concertation, l'efficacité de leur aide.

6 | *Ibid.*

7 | Juana Brachet (de Catheu), « La coordination des acteurs en faveur des États fragiles », in Jean-Marc Châtaigner et Hervé Magro (dir.), *États et sociétés fragiles : entre conflits, reconstruction et développement*, Karthala, 2007.

8 | International Crisis Group (ICG), "Afghanistan's Endangered Compact", Asia Briefing n° 59, 2007.

Le rôle de l'État est essentiel dans la définition de ce projet national. Cependant, les spécificités du pays et sa diversité n'ont-elles pas davantage de chances d'être prises en compte dans ce projet grâce à un processus participatif mené par les pouvoirs publics ? Le problème est que le concept de participation peut être remis en cause pour bien des aspects. Qui représente qui ? Avec quelle légitimité ? Et même, quelle participation revendiquons-nous qui soit réellement mise en œuvre en France ? Si pertinentes que soient ces questions, elles correspondent en fait aux différences de modalités de participation politique propres à chaque pays. Or la coopération d'un bailleur peut favoriser la mise en place de dispositifs permettant aux différentes catégories de la population de s'investir progressivement d'un rôle citoyen. L'intérêt de l'intervention d'un bailleur réside *a priori* dans la possibilité qu'elle donne à ces dispositifs d'exister, mais aussi dans la fonction médiatrice que peut avoir cette intervention en amenant des personnes, qui habituellement ne se rencontrent pas, à débattre.

Cette réflexion se focalise délibérément sur l'État dans son rôle de chef d'orchestre des questions de développement et sur les questions du renforcement de ses capacités dans cette perspective. Car, comme nous l'avons démontré, il est le *passage obligé*, dans un premier temps, des réformes décisives, puis d'une coordination harmonieuse des différentes échelles d'un même territoire pour un développement humain durable, position que la France a toujours défendue en dépit des modes théoriques du milieu du développement. Il existe cependant une série d'acteurs, notamment à l'échelon local, à mettre en réseau pour soutenir ou contrôler cet État dans sa gestion des affaires publiques, si l'on veut que celle-ci soit concertée et partagée pour générer un développement humain durable. La notion de gouvernance démocratique implique la mise en œuvre d'une forme de subsidiarité au sein des activités de coopération des bailleurs pouvant se reposer sur les compétences et la différence de postures de chaque acteur pour la mise en œuvre de leurs programmes : organisations internationales, ONG, fondations, coopération décentralisée, réseaux de recherche-action et entreprises. En parallèle, la grande difficulté pour les pays partenaires consiste certainement à acquérir la capacité d'orchestrer harmonieusement ces différents types de réseaux pour créer des dispositifs de décision multi-acteurs qui soient respectueux des spécificités de chaque territoire, mais qui soient également compétents, efficaces et complémentaires dans leurs actions de développement à différentes échelles.

En guise de conclusion, nous soulignerons qu'il nous faut, avec audace et imagination, repenser nos coopérations nationales à l'aune de la gouvernance démocratique. Il ne s'agit pas de détruire l'existant,

mais d'instaurer de nouveaux modes de relation par des instruments rénovés pour rompre définitivement avec les thèses normatives développées par certains bailleurs. L'évaluation et la capitalisation pourraient être au cœur de cette démarche, car, en mettant en place des réseaux et des dispositifs inclusifs et concertés (Nord-Sud ou Sud-Sud), elles nous obligeraient à être conséquents avec l'injonction d'appropriation. Elles convergeraient vers le soutien de processus d'apprentissage à long terme permettant à chaque société de réinventer, de renforcer et de développer ses propres modalités d'action publique, nourrie à la fois de son histoire et de l'expérience internationale. ■



# GOVERNANCE ET FABRIQUE DE L'ORDRE POLITIQUE : LA RÉINVENTION DE LA LÉGITIMITÉ ET LE RETOUR DES CLASSES MOYENNES

**Longtemps réduite à une perspective purement managériale, la gouvernance a fini par révéler ce qu'elle a toujours été : un processus social. En attirant l'attention sur les acteurs sociaux, elle a notamment permis de redécouvrir le rôle des classes moyennes dans l'élaboration de l'ordre politique légitime.**

**DOMINIQUE DARBON**



**Dominique Darbon est professeur de science politique à l'Institut d'études politiques de l'université de Bordeaux** et chercheur au Centre d'étude d'Afrique noire (CEAN). Il dirige l'école doctorale de science politique de l'université de Bordeaux.

“*Our world is words*”<sup>1</sup>, écrivait Peter Vale, dans un travail dédié à la politique étrangère de l’Afrique du Sud, pour montrer comment la mise en mots de la réalité sociale contribue à en construire les formes et les perceptions. Certes, les mots ne parviennent qu’imparfaitement à capturer le monde qui nous entoure, mais par les idées et les images qu’ils véhiculent, ils viennent structurer les représentations de la réalité sociale et politique au point de poser comme une évidence constante ce qui n’est que du sens commun, et de présenter comme immuable une notion dont l’expression verbale sera stable (relativement), mais dont le contenu commun ou savant ne cessera de se transformer. Le terme « gouvernance » n’échappe pas à cette analyse, bien au contraire. Loin de le déconsidérer, ses mutations révèlent certains enjeux clés pour comprendre la fabrication de l’ordre politique, qu’il s’agisse de la perception du pouvoir légitime ou de l’identification des groupes sociaux qui en assurent la stabilité : la gouvernance suppose le partage, par l’essentiel des groupes sociaux, de croyances sur ce qui est juste et des manières de faire société.

<sup>1</sup> « Notre monde est mots. »

## LA RÉINVENTION DE LA LÉGITIMITÉ DE L'ORDRE POLITIQUE

Au fil des quinze à vingt dernières années, le terme de gouvernance n'a cessé de se transformer au gré des enjeux idéologiques, mais aussi de la capacité des *think tanks* à imposer leurs analyses et solutions comme réponse aux problèmes de la gestion de l'ordre politique. La vacuité du terme ou, au contraire, sa polysémie fondamentale ont été maintes fois soulignées par les auteurs tant du Nord que du Sud. Comme si la complexité n'était pas suffisante, le terme devient, comme la démocratie post-transition<sup>2</sup>, un terme « à adjectifs », nécessitant l'appui de qualificatifs pour former la « bonne gouvernance », la « gouvernance démocratique » ou la « gouvernance réactive », voire la « gouvernance participative » ou encore la « gouvernance légitime ». La multiplication de ces associations, au risque du pléonasme ou de l'oxymore, achève de démontrer la complexité du phénomène social et politique que recouvre ce mot d'apparence anodine. Dans le même temps, ces adjonctions soulignent l'importance majeure de certains aspects de la gouvernance, occultés dans les années 1990, lorsqu'elle se réduisait à des techniques de gestion et à une perspective purement managériale. Désormais, les travaux les plus récents des grandes agences internationales ou nationales de développement sur le renforcement de l'État (*state building*) ou la formation de l'État (*state making*) associent aux approches managériales, encore dominantes et toujours en quête des « meilleures pratiques », de recettes sociales et politiques à répliquer et à imposer, des éléments de philosophie politique, de sociologie et d'anthropologie juridique. Certes, la tentation économiciste de fonder la production de modèles de gestion opérationnels à validité et répliation universelles sur la base d'une démarche scientifique de modélisation – qui ne peut en aucun cas légitimer ce transfert – demeure, en dépit de son ineptie théorique et méthodologique. Trop d'intérêts dépendent de cette croyance dans la « scientificité » des programmes de développement pour y renoncer, et trop de difficultés conceptuelles entravent la capacité à penser la gouvernance dans sa complexité intégrale. Pour autant, aujourd'hui, l'analyse de la gouvernance ne se réduit plus à une « simple » question de techniques de gestion, de méthodes et de recettes. La gouvernance devient elle-même un processus social.

Cela suppose bien entendu de conserver l'apport managérial essentiel dans tout effort de gestion de l'ordre politique. Mais cela nécessite aussi de prendre en compte la valeur que les acteurs accordent aux types de règles et de régulations qui leur sont imposés et qui fondent leurs actions et compréhensions. Cela oblige, enfin, à s'intéresser à la manière

2 | On parle de « démocratie de façade », de « démocratie électorale », par exemple, pour qualifier des régimes qui ne sont pas démocratiques, mais possèdent certaines caractéristiques des régimes démocratiques.

dont ces acteurs ne cessent *dans* et *par* leurs interactions d'entretenir, de reproduire et de modifier ces régulations et ce pouvoir, au point de s'imposer comme les coproducteurs de ces derniers.

Parler de gouvernance – y compris dans les pays fragiles – suppose de s'appesantir désormais sur le caractère très spécifique de la liaison, du « contrat social » ou de l'ordre politique (*political settlement*) qui attache verticalement l'appareil revendiquant la direction administrative de la société à des individus. Ceux-ci, en l'acceptant et même plus en revendiquant cet appareil comme leur, se muent en sujets actifs (voire en citoyens dans certains cas) tandis que se structure horizontalement la communauté politique qui consacre ce lien et en valide l'efficacité gestionnaire. Cette « valeur ajoutée », pour parler comme Hannah Arendt, qui transmute au plein sens du terme la défiance en obéissance, la violence en force, l'oppression en acceptation de la domination et qui crée dans le même mouvement l'État, le citoyen et la société – trois entités associées mais largement autonomes –, est résumée sous les noms de « légitimité » ou d'« autorité ». La légitimité se définit alors simplement comme l'acceptation du caractère morale-ment juste et nécessaire des institutions constitutives du pouvoir.

En faisant de la légitimité l'une de ses préoccupations principales, l'approche en termes de « gouvernance démocratique » met au cœur de sa problématique les interactions entre l'État et les groupes sociaux, les processus autour desquels ils ne cessent de se construire réciproquement par association et par opposition. Les questions de la prééminence de l'État ou de la société civile, de la dangerosité ou de la perversité de l'un ou de l'autre (sous les formes bien connues de l'État comme obstacle à l'émancipation sociale ou de la société comme source de perversion de l'État) ne se posent plus. L'enjeu est focalisé sur ces lieux, ces forums et ces arènes dans lesquels se produisent par la confrontation des intérêts non seulement des règles communes et acceptées, mais aussi, en reflet, le sentiment de communauté politique qui fonde *in fine* l'engagement à respecter ces règles. Le résultat de ces confrontations en termes de compromis instables et difficiles, de politiques incomplètes ou négociées, de métissages normatifs et légaux, compte finalement moins que la densité des échanges et des liens qui se tissent entre acteurs aux positions et statuts sociaux différents. L'aristocrate et le roturier se trouvent un destin commun, le « casté » et le noble identifient une communauté d'intérêts, le musulman et le polythéiste inventent leur patrie commune. Le *state building* repose moins sur des dispositifs institutionnels particuliers que sur la diffusion de processus d'interactions et d'échange social généralisés. Ceux-ci conduisent les différents intérêts du moment à se confronter et à se concerter, et

ce faisant non pas à construire l'État (de manière préméditée et avec un plan précis), mais à le faire au coup par coup, en lien avec l'historicité de chaque société.

Le *political settlement* devient synonyme d'efficacité gestionnaire parce que, en faisant du soumis ou du dominé ignoré un sujet actif fier de son statut, ou un citoyen, il réduit considérablement les coûts de transaction en les faisant absorber par ceux qui acceptent la domination. Le dominé anticipe les demandes du pouvoir, valorise l'obéissance comme une discipline de soi et incorpore ses exigences au point de consentir à la domination, de la désirer et même de se percevoir comme une de ses expressions autorisées ou l'un de ses garants. Le dominé devient agent de la domination, s'affirme comme citoyen facilitant considérablement le contrôle de l'espace social et territorial, contribuant volontairement par son industrie et ses prestations fiscales au bien-être commun. Le *political settlement* est alors entretenu par des procédures et des prestations qui confortent le principe du caractère moralement juste et nécessaire de la domination appropriée par des citoyens qui en acceptent d'autant plus facilement les coûts et les orientations.

### À LA RECHERCHE DES FORMATIONS SOCIALES DE SOUTIEN À L'ORDRE POLITIQUE LÉGITIME : LES CATÉGORIES SOCIALES « MOYENNES »

Ce discours sur la légitimité, sur ces croyances, sur ce qui constitue un pouvoir moralement juste et nécessaire, et sur ces pratiques sociales de coproduction de l'ordre politique par les dominants et les dominés, les règles et les jeux d'acteurs, impose de s'interroger sur son fondement sociologique. Il s'agit de passer d'une analyse de philosophie politique à une perspective se polarisant sur les formations et les groupes sociaux qui confirment, par leurs pratiques et leurs allégeances, la pertinence de la communauté politique constituée, de l'accord politique établi et donc plus largement d'un ordre politique. Quels sont les catégories, classes ou groupes sociaux qui participent, au moins par leur acceptation tacite de ses règles, à (ou de) la constitution de ce *political settlement*, qui s'y identifient et en assurent l'entretien et la stabilité, quitte à l'adapter en permanence « à la marge » ? Toute la société y participe-t-elle de la même manière ou certains groupes jouent-ils un rôle particulièrement significatif dans la construction de cet ordre politique et économique ? Quelles forces sociales assurent la pertinence dans le temps du *political settlement* et de la communauté politique (*policy community*) qui se constitue

entre elles ? Quelles formations sociales sont en position de stabiliser le *political settlement* comme un référent de routine et d'en faire un enjeu majeur de croyances ? Quelles classes sociales sont en position de conforter par leur industrie ces référents et de les consacrer dans le domaine social, politique et économique ? Ces questions fondamentales sont au cœur des interrogations posées par la gouvernance démocratique. Quels groupes participent aux forums multi-acteurs ? Quels sont leurs leviers d'action ? Dans quelle mesure peuvent-ils agir comme des ressources significatives pour l'État en fabrication ?

Ces interrogations viennent reposer la question – classique dans la littérature des années 1970 en Europe, des années 1980 en Amérique latine, puis des années 1990 en Asie émergente, et toujours aussi énigmatique en Afrique sauf rares exceptions (Afrique du Sud) – des classes ou catégories dites « moyennes ». Cette catégorie est très difficilement identifiable statistiquement. Pour autant, le flou quantitatif est compensé par des indicateurs comportementaux témoignant de leurs relations à l'ordre politique. Les membres de cette catégorie « moyenne » se caractérisent par les investissements politiques, sociaux et économiques à long terme qu'ils effectuent dans un projet de régulation institué qu'ils perçoivent comme protecteur et émancipateur sur deux ou trois générations et qui, à ce titre, mérite d'être soutenu. Les comportements vestimentaires, l'investissement dans les lieux de sociabilité reconnus, l'accumulation de capital culturel et social, la réalisation de placements financiers, économiques, immobiliers ou éducatifs, l'adoption de codes et de règles de bienséances véhiculés par l'ordre politique instauré sont autant d'indices d'identification de ces catégories. Dans le même temps, ils sont l'indice de l'appropriation individuelle de la fabrication de cet ordre politique. L'enjeu de l'étude de ces catégories est donc fondamental comme le montre la littérature sur les pays du Nord mais aussi asiatiques et latino-américains. En Afrique, il est tout aussi essentiel parce qu'il permet de déplacer l'intérêt de la recherche vers ces populations qui ne forment ni les « en haut du haut » ni les souffrants plongés dans la grande pauvreté. Il permet aussi de mesurer la construction réflexive de l'institution et du sujet parmi ces groupes sociaux qui sont à la fois très vulnérables à toute crise et les plus à même d'offrir à un projet de domination administrative un centre de gravité politique.

Construire un *political settlement* suppose la capacité de groupes dominants à faire valoir leurs intérêts directement, mais aussi à attirer les soutiens d'autres catégories sociales. Bien que très différentes des premiers, ces dernières sont en effet susceptibles de renforcer le projet de domination et de s'assimiler non pas physiquement à eux,

mais à leurs représentations, codes de conduites et modes d'action. Ces catégories « appelées » aux bénéfiques subalternes de la domination (fonctionnaires moyens, patrons de petites PME associent leurs intérêts au maintien de l'accord politique et retiennent les figures de la domination et des dominants comme modèles tout en étant radicalement séparées. Elles font de la domination imposée leur mode de vie et leur aspiration. Elles « s'apparentent » à cette domination ou à cet État qu'elles investissent à la fois financièrement par leur industrie et leurs placements, socialement par leurs tactiques de promotion et d'ascension et politiquement par leurs allégeances au moins par inertie face à l'ordre établi. Ces classes ou groupes sociaux dits « moyens » jouent ainsi un rôle fondamental dans la fabrication de l'État et le développement économique. Ils se caractérisent non pas par une servitude volontaire, mais par une servitude de consentement. Ils placent leurs intérêts dans un ordre politique et économique qu'ils subissent, mais auquel ils s'apparentent et qu'ils influencent par leurs propres contributions à cet ordre. Ces catégories, classes ou groupes dits « moyens » parviennent à compenser la faiblesse individuelle de leur position par leur poids collectif :

- > numériquement, ils parviennent à devenir déterminants dans toute situation de contestation politique, pacifique ou non, et dans toute économie dont ils influencent de manière forte la consommation, la production et l'impôt, l'épargne et l'investissement ;

- > fonctionnellement, ils occupent des emplois subalternes moyens qui en font les rouages fondamentaux du fonctionnement au quotidien de la société : petits et moyens fonctionnaires qui incarnent cet État et ce régulateur dont ils dépendent pour leur quotidien et pour la réalisation de leurs rêves de promotion, emplois intermédiaires du privé, commerçants et petits patrons fondent ce tissu social structurant qui fixe la communauté ;

- > enfin, intellectuellement, ces groupes ne cessent de promouvoir le *political settlement* en revendiquant les valeurs et les principes dont ils s'investissent, sans pour autant que ceux-ci soient initialement les leurs, mais dont ils défendront d'autant plus la stabilité qu'ils se le sont approprié et le perçoivent comme la garantie de leurs investissements.

Ces groupes moyens, dès lors qu'ils trouvent dans le *political settlement* des motifs de satisfactions matérielles et morales, constituent les troupes du *state making* et jouent comme force d'inertie venant stabiliser aussi bien l'ordre politique que la communauté politique. La gouvernance retrouve un objet perdu. ■

# L'APPROCHE PLURALISTE DU DROIT : UN ENJEU CENTRAL POUR UNE GOUVERNANCE LÉGITIME

Les enjeux de la gouvernance sont profondément liés à ceux de la globalisation. Ils devraient inciter, selon Christophe Eberhard, à une réinvention pluraliste de nos cadres juridiques hérités de l'histoire européenne, et à une approche pluraliste de la juridicité qui fait intervenir d'autres acteurs que l'État.

CHRISTOPH EBERHARD



Christoph Eberhard est chercheur et professeur en théorie et anthropologie du droit aux Facultés universitaires Saint-Louis à Bruxelles et à l'Académie européenne de théorie du droit. Titulaire de la chaire « Droit, gouvernance et développement durable » de la FPH et chercheur du projet « Courage » de la Fondation Bernheim, il travaille depuis de nombreuses années sur la question du droit dans une perspective interculturelle et sur des alternatives responsables à la globalisation.

Serions-nous en train de nous acheminer vers un « plurivers<sup>1</sup> », un monde qui ne soit marqué ni par une globalisation impérialiste et uniformisante, ni par l'éclatement en un archipel planétaire, voire par un choc des civilisations ? Reconnaître que nous vivons dans un monde pluraliste, entre unité et diversité, est une vision qui fait son chemin dans la pensée et l'action politique et juridique. Si elle est prometteuse, elle présente aussi de sérieux défis, dont l'un des principaux réside dans une approche pluraliste du droit<sup>2</sup>.

## GLOBALISATION ET RÉINVENTION DE NOS CADRES JURIDIQUES CLASSIQUES

Tout en reconnaissant l'importance de ce qui nous lie – avec le danger homogénéisant que peut comporter la vision du « village global » et des approches uniquement économiques, financières et néolibérales que cela implique –, les analyses en termes de globalisation sont

1 | Voir Christoph Eberhard, « De l'univers au plurivers. Fatalité, utopie, alternative ? », in Anne-Marie Dillens (dir.), *La Mondialisation : utopie, fatalité, alternatives ?*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2008.

2 | Compris au sens anthropologique non pas uniquement comme « droit étatique », mais comme « juridicité », comme ce qui met en forme et met des formes aux sociétés pour leur reproduction et la résolution de leurs conflits.

finalement plus ouvertes à la reconnaissance des altérités et à l'incertitude que les approches classiques se situant entre universalisme et relativisme. Si ces dernières privilégiaient l'idéalisme et une logique d'opposition des contraires, les analyses en termes de globalisation – du moins celles qui l'abordent dans ses dimensions anthropologique, culturelle, juridique, historique, politique<sup>3</sup> – cherchent plutôt à comprendre les changements et les bouleversements de nos modes de vie actuels par l'irruption du « global », compris comme la « structuration du monde comme un tout ». Elles renvoient à un questionnement sur les relations entre le global et le local, et invitent à des analyses en termes de « glocalisation ». Celle-ci se distingue par une logique de complémentarité des différences et une attention portée sur les pratiques des acteurs et de leurs enchevêtrements. En témoignent les analyses contemporaines qui s'interrogent sur la traduction de dynamiques du local vers le global et inversement. Dans le champ des droits de l'homme, on s'interroge ainsi par exemple de plus en plus sur les manières de traduire concrètement les déclarations en fonction des réalités et de traduire les revendications émergeant « de la base » en instruments juridiques globaux<sup>4</sup>.

Les enjeux de la gouvernance sont profondément liés à ceux de la globalisation. Ils mènent à une réinvention pluraliste de nos cadres juridiques hérités de la modernité européenne où l'État-nation était la référence politico-juridique centrale. Ce dernier, construit comme un modèle rationnel et supposé universel, a *de facto* été transposé sur l'ensemble de la planète à la suite des colonisations puis des décolonisations et avec la globalisation économique. Ce modèle postule que l'État est souverain et dirigé par un gouvernement à travers des lois générales et impersonnelles. Il est fondé sur le monopole étatique de la violence légitime, de la production du droit et finalement de tout le politique et du juridique. Il s'inscrit dans une logique unitaire qui ne peut concevoir le partage du pouvoir et de l'autorité avec d'autres instances.

Jusqu'à une époque récente, ces approches unitaires du droit sont demeurées pratiquement en situation de monopole dans l'action politico-juridique et dans la pensée sur l'État, les politiques publiques et les politiques de développement. Cette attitude a conduit à de véritables dénis de réalité, extrêmement flagrants dans des contextes non occidentaux, soit que l'on ait tout simplement nié les structures politiques, juridiques, économiques existantes, soit qu'on ne les ait abordées qu'en tant que reliques du passé empêchant le progrès et devant être éliminées au plus vite pour réaliser le modèle importé, supposé universel et parfait. Par là même, on niait aussi leur actualité, leur dynamisme et leur hybridation avec les logiques modernes im-

3 | Voir, par exemple, Anne-Marie Dillens (dir.), *La Mondialisation : utopie, fatalité, alternatives ?*, op. cit. ; GEMDEV, *Mondialisation. Les mots et les choses*, Karthala, 1999 ; Daniel Mercure (dir.), *Une société monde. Les dynamiques sociales de la mondialisation*, Bruxelles, De Boeck & Larcier, 2001 ; Roland Robertson, *Globalization. Social Theory and Global Culture*, Sage Publications, 1994.

4 | Voir, par exemple, Sally Engle Merry, *Human Rights and Gender Violence. Translating International Law into Local Contexts*, The University of Chicago Press, 2006.

portées de droit et de marché. Alors que l'horizon de l'État-nation se trouve actuellement de plus en plus réinventé par la prise en compte du local infra-étatique, du transnational et par l'émergence de logiques de réseaux qui apparaissent à côté des logiques pyramidales plus « classiques », on assiste à des réinventions davantage pluralistes de la gouvernance. On en trouve de belles illustrations dans les approches environnementales où l'on a vite compris que le droit de l'environnement ne saurait être efficace qu'en impliquant tous les acteurs des échelles, des plus globales aux plus locales<sup>5</sup>.

La notion de gouvernance, tout en continuant à reconnaître le rôle de l'État, voire à lui fournir une nouvelle légitimité comme arbitre et coordinateur des différentes parties en vue de l'intérêt général, considère celui-ci comme un acteur parmi d'autres. L'État n'est plus cette pyramide normative qui se projette sur un espace donné à côté d'autres pyramides normatives liées entre elles par le droit international. Il devient un des éléments de réseaux d'acteurs plus vastes : certains englobent l'État (unions régionales), d'autres non (régions infra-étatiques), certains sont plus puissants que lui, d'autres moins<sup>6</sup>. De fait, l'État en vient à reconnaître qu'il n'a pas le monopole de l'organisation du vivre ensemble et qu'il doit partager cette tâche avec d'autres acteurs, les stakeholders ou « parties prenantes » dans le langage de la gouvernance.

### L'EXTENSION DU « DÉVELOPPEMENT »

Parallèlement, la notion de « développement durable », très liée au concept de gouvernance, s'est popularisée. Elle est une autre illustration de la remise en cause et de la pluralisation de concepts fondateurs de notre pensée politique, économique et juridique. Jusqu'après la Seconde Guerre mondiale, le développement était avant tout pensé en termes de croissance économique. Ce n'est que progressivement que les dimensions sociale et environnementale ont été intégrées. Actuellement, des interrogations se font jour quant à la pertinence d'intégrer la culture comme quatrième pilier du développement durable, sans oublier la notion d'un « développement humain durable » qui met en avant la personne et l'épanouissement humain comme objectif de la lutte contre la pauvreté. En pointant vers l'environnement, le social, voire le culturel et l'humain, l'idée de développement, sans être remise en cause fondamentalement – ce que déplorent de nombreux auteurs critiques –, s'enrichit au contact d'autres réalités. Par ailleurs, les projets de développement durable insistent souvent sur leur caractère de « codéveloppement » avec les populations concernées. Quant à

5 | Voir, par exemple, Olivier et Catherine Barrière, *Un droit à inventer. Foncier et environnement dans le delta intérieur du Niger (Mali)*, IRD Éditions, 2002.

6 | On peut lire à ce sujet François Ost et Michel Van de Kerchove, *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2002 ; Christoph Eberhard (dir.), *Le Droit en perspective interculturelle. Images réfléchies de la pyramide et du réseau*, numéro thématique de la *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, n°49, 2002.

la coopération internationale, réagissant à son passé « néocolonial », elle tente elle aussi de prendre de plus en plus la forme de partenariats.

## LA LENTE RECONNAISSANCE DU PLURALISME

Que ce soit la *globalisation*, la *glocalisation*, la *gouvernance* ou le *développement durable*, il apparaît donc que l'on s'oriente vers des approches s'articulant autour de l'enjeu central de participation de tous les acteurs concernés. Si ce concept n'est pas sans poser problème – la participation telle que promue dans le cadre d'une « bonne gouvernance » par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale se bornant souvent à « faire participer » le local à des projets décidés ailleurs par les centres du pouvoir –, il est indéniable que ce glissement ouvre la voie vers des mondes jusqu'ici ignorés<sup>7</sup>. Ainsi, les réalités du pluralisme juridique, au cœur des recherches de l'anthropologie du droit depuis la création de la discipline (fin XIX<sup>e</sup>-début XX<sup>e</sup> siècle), commencent à devenir audibles. Elles ne l'étaient pas encore récemment, puisque ce dont elles traitaient n'avait pas d'existence légitimée, faute d'être du « droit », c'est-à-dire du droit étatique... Le modèle du gouvernement classique montre de plus en plus ses limites et, à travers la notion de gouvernance, l'exploration de nouveaux possibles ouverts sur d'autres expériences vécues du juridique, du politique et de l'économique est désormais envisageable.

Cette évolution des cadres d'analyse et d'action fait apparaître des réalités jusqu'ici sous-estimées, telles celles d'un « pluralisme juridique », d'un « pluralisme normatif », voire d'une « approche pluraliste de la juridicité ». Si la reconnaissance que le droit étatique n'est qu'un aspect de la juridicité constitue le cœur des approches anthropologiques du droit depuis des décennies, elle ne commence que petit à petit à informer la théorie et la pratique du droit au sens large. Et il est important de noter que cette réorientation ne se fait pas uniquement pour « l'ailleurs », mais aussi pour comprendre et aborder les formes de régulation émergentes « chez nous », comme en témoigne, par exemple, la préoccupation croissante d'une responsabilité sociale des entreprises.

## L'APPORT DES PHILOSOPHES ET ANTHROPOLOGUES DU DROIT

Pour Benoît Frydman<sup>8</sup>, philosophe du droit réfléchissant aux phénomènes contemporains de corégulation, « dans l'environnement global, le droit ne désigne plus seulement, comme dans le modèle de la souveraineté, un cadre de référence qui détermine ce qui est permis ou

7 | Voir, pour une discussion synthétique des enjeux de la « participation », Christoph Eberhard, « Préliminaires pour des approches participatives du droit, de la gouvernance et du développement durable », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, n° 62, 2009.

8 | « Stratégies de responsabilisation des entreprises à l'heure de la globalisation », in Thomas Berns, Pierre-François Docquir, Benoît Frydman, Ludovic Hennebel et Gregory Lewkowicz, *Responsabilité des entreprises et corégulation*, Bruxelles, Bruylant, 2007.

interdit (sous peine de sanction) à l'intérieur duquel les interactions sociales sont censées se dérouler. Le droit devient lui-même un enjeu de luttes et un moyen d'action pour les joueurs, qui ne se contentent plus seulement de jouer des coups conformes ou non aux règles, mais tentent également de créer ou de modifier les règles à leur avantage ou pour faire progresser les objectifs dont ils poursuivent la réalisation ». Ces analyses font directement écho à celles de Michel Alliot<sup>9</sup>, l'un des fondateurs de l'anthropologie du droit française qui posait, il y a vingt-cinq ans, que « le droit est à la fois lutte et consensus sur les résultats de la lutte dans les domaines qu'une société tient pour vitaux » et qui soulignait que, du point de vue de l'anthropologie, « ni le lien à un État, ni la formulation de règles, ni la rationalité ne sont donc des caractéristiques du droit, mais bien plutôt la lutte et le consensus sur ses effets. Leur résultat dans les domaines qu'une société tient pour vitaux, voilà le droit ». Il poursuivait en observant que, « ayant ainsi délimité notre objet, nous pouvons bâtir nos modèles en sachant que le consensus obtenu sur le résultat des luttes menées dans une société dépend tout autant de la vision du monde qui lui est propre que de nécessités logiques qui se retrouvent de l'une à l'autre ».

Sur ces prémisses, Michel Alliot<sup>10</sup> a proposé une théorie des « archétypes juridiques ». Prenant des exemples dans l'Égypte ancienne et dans l'Afrique traditionnelle, dans l'univers confucéen, dans l'univers occidental et dans celui de l'Islam, il distingue trois archétypes juridiques : respectivement celui de la différenciation, celui de l'identification et celui de la soumission. Dans le premier, inspiré de l'Afrique traditionnelle, le monde est vu comme résultant d'une harmonie dynamique d'une multitude de forces différenciées (plus de deux) mais complémentaires. Ce sont les principes de la différenciation et de la complémentarité des différences qui sont au fondement du lien social. En outre est valorisée l'internalité. Si la société est structurée par le jeu de groupes différenciés et interdépendants, les conflits se règlent de préférence au sein du groupe qui les a vus naître. Dans le deuxième archétype, essentiellement confucéen, on est dans une vision plus dualiste : l'univers évolue (ce qui inclut apparitions, maintiens et disparitions) en suivant sa propre voie (*dao*) et dans le balancement entre les deux principes opposés mais complémentaires que sont le *yin* et le *yang*. L'idéal est que la société humaine se conforme à cet ordre cosmique par l'autodiscipline de chacun qui se cristallise dans le respect des rites (*li*). Cependant, si le *li* est central, on reconnaît qu'il faut d'autres méthodes pour ceux qui ne respectent pas, ou ne connaissent pas, le *li*. C'est ainsi que le *li* se trouve complété par le *fa*, qui correspond davantage à notre droit et surtout à sa version pénale. Enfin, dans l'univers chrétien et

9 | Michel Alliot, « Anthropologie et juridique. Sur les conditions de l'élaboration d'une science du droit », *Bulletin de liaison du Laboratoire d'anthropologie juridique de Paris*, n° 6, 1983.

10 | *Ibid.*

11 I Étienne Le Roy, *Le Jeu des lois. Une anthropologie « dynamique » du droit*, LGDJ, 1999.

12 I Voir, par exemple, Étienne Le Roy, *Les Africains et l'institution de la justice*, Dalloz, 2004 ; Étienne Le Roy, Alain Karsenty et Alain Bertrand (dir.), *La Sécurisation foncière en Afrique. Pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Karthala, 1996.

13 I Pour aller plus loin dans les travaux de Christoph Eberhard, voir le site Internet <http://www.dhdi.org>, ainsi que les ouvrages suivants : Christoph Eberhard (dir.), *Droit, gouvernance et développement durable*, Karthala, coll. « Cahiers d'anthropologie du droit », 2005 ; Christoph Eberhard, *Le Droit au miroir des cultures. Pour une autre mondialisation*, LGDJ, 2006 ; Christoph Eberhard (dir.), *Enjeux fonciers et environnementaux. Dialogues afro-indiens*, Pondichéry, Éditions de l'Institut français de Pondichéry, 2008 ; Christoph Eberhard (dir.), *Traduire nos responsabilités planétaires. Recomposer nos paysages juridiques*, Bruxelles, Bruylant, 2008.

ses descendants laïcisés, c'est l'*un* qui prime. Et à l'instar du monde qui est créé et régulé par l'extérieur par des lois universelles, le droit est avant tout pensé dans nos sociétés occidentales comme soumission à des normes générales et impersonnelles préexistantes à tout conflit. Nous partageons avec l'Islam la représentation que le droit vient en quelque sorte d'en haut et que nous devons nous y soumettre. Au fil des années, d'autres archétypes se sont rajoutés à cette théorie, tels celui de l'articulation caractérisant l'Inde et celui de la rationalisation caractérisant plus particulièrement l'évolution moderne des sociétés occidentales<sup>11</sup>. Mais ce sont les trois premiers qui ont permis de s'émanciper d'une vision unitaire du droit.

Pour Étienne Le Roy, les travaux de Michel Alliot ont fourni une base pour tenter de relever le défi majeur de ne pas tomber dans le piège de penser le pluralisme juridique de manière unitaire. Tout comme Jacques Vanderlinden, un des auteurs influents de la pensée francophone sur le pluralisme juridique<sup>12</sup>, Étienne Le Roy s'est attaqué au présupposé selon lequel il y aurait partout des systèmes de droit semblables au système occidental. Cette démarche comparative anthropologique a ainsi démontré que la juridicité était fondamentalement plurielle. Loin de se réduire uniquement à un droit imposé par l'État (correspondant à l'archétype de soumission), le droit repose au minimum sur trois fondements qu'on peut rapprocher des trois archétypes dégagés par Michel Alliot : les normes générales et impersonnelles (NGI) liées à un ordonnancement imposé de la réalité sociale, les modèles de conduite et de comportement (MCC) liés à un ordre négocié, et les *habitus* ou systèmes de dispositions durables (SDD) liés à un ordre accepté. Toutes les sociétés semblent connaître d'une manière ou d'une autre ces trois pieds du droit tout en les articulant différemment. Le droit serait donc « tripode ».

Cette approche – qui ne peut se comprendre que dans le cadre d'une approche dynamique du droit telle que la mettent en lumière les citations de Michel Alliot et de Benoît Frydman ci-dessus – a émergé de la confrontation à de nombreux terrains, plus particulièrement sous l'angle des transferts de modèles juridiques dans les ex-colonies françaises et des questions foncières et environnementales dans le cadre de politiques publiques de développement. Sa pertinence est aussi de plus en plus attestée pour comprendre et aborder les recompositions contemporaines de nos paysages juridiques et politiques. Nous n'en sommes qu'aux balbutiements d'une réinvention des gouvernances contemporaines, mais comprendre le pluralisme juridique s'avère un enjeu majeur si l'on veut pouvoir mettre en œuvre des démarches véritablement participatives de notre vivre ensemble<sup>13</sup>. ■

# LE PLURALISME JURIDIQUE EN AMÉRIQUE LATINE : DE LA RECONNAISSANCE LÉGALE À LA DÉMARCHE INTERCULTURELLE

Ce texte rassemble deux contributions sud-américaines complémentaires mais aux approches et aux styles différents. Un juriste péruvien, envisage d'abord les arrangements institutionnels rendus nécessaires par la pluralité des normes et l'intégration des communautés autochtones dans la sphère du droit de l'État. Une anthropologue colombienne quitte ensuite le terrain institutionnel pour confronter l'analyse aux défis de la diversité des représentations du monde. S'appuyant sur les exemples des rondes paysannes au Pérou et de l'assassinat d'un leader indigène en Colombie, les deux auteurs retracent tour à tour les grandes lignes d'une intégration incomplète et ouvrent quelques pistes de réflexion pour passer d'un pluralisme juridique à une approche plurielle du droit.

93

## || JUAN CARLOS RUIZ MOLLEDA



**Juan Carlos Ruiz Molleda est péruvien, avocat et professeur** à la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Il travaille également à l'Institut de défense légale de Lima.

## || ESTHER SÁNCHEZ BOTERO



**Esther Sánchez Botero est colombienne, anthropologue à l'université des Andes de Bogotá** et docteur en droit de l'université d'Amsterdam, Pays-Bas. Elle a consacré sa vie professionnelle à la réalisation du programme « Construction de l'entente interculturelle ».

## LA JUSTICE DES COMMUNAUTÉS INDIGÈNES AU PÉROU : INCORPORATION DE LA JUSTICE COUTUMIÈRE DANS LE DROIT ÉTATIQUE<sup>1</sup>

Conformément à l'article 149 de la Constitution péruvienne, la « justice des communautés » est la faculté reconnue aux autorités des communautés paysannes et autochtones d'exercer la justice en application du droit coutumier et dans le respect des droits fondamentaux de la personne. Cette reconnaissance par la norme légale suprême est le fruit d'un long processus de lutte et de consolidation, loin d'être achevé, dont on peut faire remonter les origines aux années 1980 et qui révèle les défis de la prise en compte du pluralisme juridique par l'État péruvien.

### *De la confrontation à la reconnaissance : justice autochtone et justice d'État*

Jusqu'en 1986, la justice des communautés indigènes et paysannes manquait de reconnaissance légale. Ainsi, les « rondes paysannes » (*rondas campesinas*), ces groupes communautaires autoconstitués de surveillance qui peuvent assumer des fonctions de gestion des conflits et d'organisation sociale, étaient méconnues des acteurs du système judiciaire étatique (juges, procureurs, policiers et avocats).

C'est avec la promulgation de la loi du 7 novembre 1986, complétée deux ans après par un « règlement de l'organisation et des fonctions des rondes paysannes, pacifiques, démocratiques et autonomes », que la reconnaissance légale des rondes paysannes est intervenue. Mais, très rapidement, cette reconnaissance s'est accompagnée de tentatives de contrôle des rondes paysannes et de la justice des communautés. C'est ainsi qu'un décret suprême du 16 janvier 1993 stipulait que les rondes paysannes, à l'origine informelles et issues des communautés paysannes indigènes, devaient calquer leur organisation sur celle des comités d'autodéfense, ces structures hiérarchiques et armées, subordonnées aux militaires, qui furent mises en place pour affronter le terrorisme du Sentier lumineux et, dans une moindre mesure, le narcotrafic. La même année, la justice des communautés paysannes et indigènes est intégrée au dispositif constitutionnel du pays (article 149). Cela marque donc la reconnaissance du pluralisme de fait par le sommet du dispositif légal étatique : le sommet de la hiérarchie des normes péruviennes reconnaît la justice des communautés comme une de ses institutions fondamentales, ainsi que la faculté des leaders indigènes – c'est-à-dire des leaders des communautés paysannes, des communautés autochtones et des rondes paysannes – à rendre la justice dans le cadre du respect des droits de l'homme. Surtout, cette seconde étape

du processus de reconnaissance légale de la justice des communautés paysannes et indigènes se traduit par l'incorporation, dans le dispositif étatique, du cadre d'exercice de la justice communautaire.

### *De la reconnaissance par l'État à la mise en œuvre*

L'incorporation de la justice communautaire dans le dispositif constitutionnel ne suffit pas pour autant à rendre cette justice effective. Ainsi, de nombreux acteurs juridiques étatiques se refusent encore à la respecter, *a fortiori* quand elle est rendue par les autorités indigènes. En ce sens, un des principaux écueils de l'application réelle de l'article 149 de la Constitution est le manque de règles claires définissant les modes d'articulation et de coordination entre la justice étatique, exercée par le pouvoir judiciaire<sup>2</sup>, et la justice des communautés, exercée par les autorités des communautés paysannes et autochtones. La question de la mise en œuvre concrète de cette justice des communautés se pose de manière cruciale, mettant en lumière le rôle clé des acteurs et de leurs pratiques, et plus particulièrement des juges et de la jurisprudence, pour établir des relations, constructives, entre droit moderne et pratique, entre légalité et légitimité. Par ailleurs, en 2002<sup>3</sup>, la justice des communautés est reconnue comme un domaine essentiel de la politique judiciaire de l'État, dans le cadre d'un accord regroupant l'ensemble de la classe politique péruvienne. Pas important vers la légitimation de la justice des communautés, cet accord a donné le signal de départ d'un travail législatif autour de la justice des communautés dont l'événement reste la loi des rondes paysannes du 6 janvier 2003, norme avec laquelle a commencé à être développé et précisé le contenu de l'article 149 de la Constitution pour tout ce qui concerne les rondes paysannes. Quoique cette norme ait suscité des critiques, elle est importante notamment parce qu'elle pose enfin le débat non plus en termes de simple reconnaissance de la justice des communautés, mais en termes d'articulations concrètes et de coordination entre cette dernière et la justice ordinaire, même si cela s'avère encore insuffisant.

Cette loi s'est accompagnée de la reconnaissance de la justice des communautés par la Commission spéciale de la réforme intégrale de l'administration de la justice (CERIAJUS), créée en octobre 2003 sous la présidence d'Alejandro Toledo. Ce fait constitue un indicateur encourageant du niveau d'acceptation sociale de la justice des communautés indigènes. Dans le cadre d'efforts ayant pour but de permettre l'accès de la population rurale à la justice, seize représentants des institutions du système judiciaire étatique et d'organisations représentatives de la société civile ont en effet admis l'importance des rondes paysannes et de la justice des communautés dans la régulation sociale du pays.

2 | Au Pérou, la fonction de rendre la justice appartient au pouvoir judiciaire. Cependant, la Constitution politique péruvienne a déjà reconnu d'autres organes juridictionnels en dehors du pouvoir judiciaire. Ceux qui ne sont pas prévus par la norme suprême sont toujours interdits dans notre hiérarchie des normes. Le cas de la justice des communautés indigènes est bien prévu expressément à l'article 149. Sur l'existence des tribunaux coutumiers, on peut consulter Juan Montero Aroca, *Derecho Jurisdiccional*, t. I, Tirant lo Blanch, Valence 2000.

3 | Cf. la 28<sup>e</sup> politique d'État du document final de l'Accord national. Celui-ci a été une initiative du gouvernement d'Alejandro Toledo pour définir les politiques de l'État à long terme. Voir : [www.adecaemperu.org/AcuerdoNacional.html](http://www.adecaemperu.org/AcuerdoNacional.html)

Pourtant, malgré tous ces actes forts, la pleine acceptation de la justice autochtone piétine. En dépit de la loi des rondes paysannes, et dans le silence assourdissant du Congrès, il existe un manque criant de règles claires quant à la coordination entre la justice des communautés et la justice de l'État. Dès lors, les juges, par leurs arrêts, en viennent à développer des règles juridiques, pas nécessairement obligatoires, qui facilitent et permettent d'améliorer la coordination entre les deux systèmes de justice. Par exemple, il a été jugé que les rondes paysannes ne commettent pas de délit de séquestration quand elles procèdent à des arrestations dans le cadre de l'exercice de la justice des communautés. De son côté, le Tribunal constitutionnel a rendu des arrêts où il réaffirme la constitutionnalité de la justice des communautés. D'autres arrêts du Tribunal, sans se référer directement à la justice des communautés, sont également utiles car ils traitent du conflit entre les coutumes (reconnues à travers le droit à la coutume) et les droits constitutionnels tels que l'intégrité physique ou le procès en bonne et due forme.

Après vingt-neuf ans d'un parcours difficile, le processus de reconnaissance de la justice communautaire a abouti à l'incorporation de ce système de régulation et des autorités qui lui sont attachées dans le dispositif institutionnel et légal du Pérou. Cela traduit certes une reconnaissance de pluralisme juridique de fait par l'État, dont le droit demeure référent, en fonction duquel est apprécié le système de la justice communautaire. De la méconnaissance à la reconnaissance juridique, ce processus ne permet cependant pas encore une coordination cohérente des deux systèmes de régulation et pose des défis institutionnels majeurs.

### *Les défis institutionnels de la gestion du pluralisme juridique*

Ce qui est en question, c'est plutôt la façon dont peuvent se coordonner les deux juridictions, d'État et communautaire, et le fossé culturel qui, à différents niveaux, sépare les populations paysannes et autochtones des classes dominantes et urbaines, les acteurs d'un pluralisme juridique de fait et les tenants d'un monisme juridique. Pour relever ces défis, il convient, nous semble-t-il, de renforcer le dispositif légal en vue de favoriser les interactions positives entre les deux systèmes et donc l'application réelle du dispositif légal actuel. Ainsi, il est nécessaire d'identifier et d'institutionnaliser des moyens de coordination entre justice ordinaire et justice des communautés (pour mieux identifier les champs d'application respectifs de chacun des deux systèmes), ainsi que de coordonner l'action des procureurs provinciaux

dans chaque juridiction, puisque ce sont eux qui ont compétence en matière pénale. La coordination entre les deux systèmes résulte pour beaucoup de la pratique. C'est pourquoi il peut être important de faire voter une loi qui développe l'article 149 de la Constitution, établissant la diversité des formes d'administration de la justice. En particulier, cette loi ne doit pas aller dans le détail pour laisser au juge une liberté de création et d'interprétation nécessaire à la prise en compte d'une réalité complexe. Par sa proximité et sa connaissance des réalités, celui-ci est le plus à même de développer et de préciser le contenu de la justice des communautés. Cette loi doit prévoir des principes et des procédures clairs pour régler les rapports entre la justice des communautés et la justice ordinaire. Elle doit indiquer que la justice des communautés, bien qu'elle ait été intégrée à la Constitution de 1993 de façon peu technique, met en jeu différents droits fondamentaux comme le droit à l'identité culturelle et le droit à la tutelle judiciaire effective<sup>4</sup>. Elle doit enfin garantir que la justice des communautés respecte elle-même les droits fondamentaux, mais que l'application de ceux-ci ne doit pas vider la justice des communautés de son contenu ; elle doit enfin indiquer qu'à travers la justice des communautés l'État respecte son obligation de protéger l'identité culturelle, reconnue dans la Constitution.

Il faut, par ailleurs, développer la jurisprudence et appliquer concrètement des normes constitutionnelles, supranationales (convention 169 de l'OIT et conventions internationales des droits de l'homme), légales, réglementaires et/ou administratives en lien avec la justice des communautés. Ce rôle est dévolu aux magistrats du système judiciaire. Pour cela, il serait utile de développer un ensemble de concepts, tant de doctrine que de jurisprudence, qui permettent au juge d'appliquer la justice des communautés dans la réalité concrète à laquelle il est confronté ; d'utiliser la technique constitutionnelle de la pondération<sup>5</sup> pour résoudre les conflits entre le droit à l'identité culturelle (coutumes) et les autres droits fondamentaux (intégrité physique et tutelle judiciaire effective) ; de diffuser la jurisprudence nationale (Tribunal constitutionnel et pouvoir judiciaire) et étrangère développée dans des pays reconnaissant également la justice des communautés ou la justice indigène.

Enfin, dans le processus national de réforme de la justice en cours au Pérou, il convient de contextualiser le développement et le renforcement de la justice des communautés, de les insérer dans le cadre des efforts pour améliorer l'accès à la justice de la population rurale et du respect de la réalité interculturelle de notre pays.

La reconnaissance de la justice des communautés paysannes et indigènes du Pérou n'est pas achevée. C'est un processus ouvert qui

4 | Le droit à la tutelle judiciaire effective, aussi appelé « droit à un procès équitable », garantit une administration correcte de la justice.

5 | Au Pérou, la « pondération constitutionnelle » est une technique qui est utilisée quand deux droits ou principes entrent en contradiction ou en conflit. À travers celle-ci, on harmonise ou on donne une priorité à un droit ou à un principe constitutionnel.

n'a pas été facile à mettre en place. Sur cette route, il a fallu vaincre beaucoup de résistances et de craintes, et parfois faire face à des reculs. On peut même se demander si l'institution juridique moderne ne résiste pas ainsi à la confrontation avec des sources normatives qui lui sont étrangères et contre lesquelles elle s'est initialement imposée. Néanmoins, à la différence de ce qui se produisait il y a quelques années, plus personne ne peut nier le fait que la justice des communautés jouit d'une reconnaissance constitutionnelle. L'enjeu aujourd'hui est qu'elle se traduise dans les faits, ce qui suppose de mieux définir les moyens de coordination entre la justice des communautés et la justice d'État et de parvenir à institutionnaliser ces moyens. Tout cela ne pourra être mené à bien sans un dialogue interculturel entre les deux formes d'administration de la justice. Or un tel dialogue ne peut se réduire à des propos sur la fonction des différents acteurs de la sphère juridique instituée. Il exige aussi, en complément d'un regard juridique sur la diversité ethnique et culturelle, une approche authentiquement anthropologique, fondée sur l'observation de terrain, qui permet ainsi de comprendre les différences parfois irréductibles entre populations voisines.

Les développements qui suivent sont consacrés à ce « regard éloigné » propre à l'anthropologie, dont la minutie descriptive met en évidence le besoin d'une approche différenciée au sein même d'une institution – la justice – régie par le principe d'égalité. Cela pose très clairement les termes du défi fondamental auquel sont confrontés les pays pour gérer la diversité des systèmes de régulation effectivement en œuvre dans les sociétés. La contribution d'Esther Sánchez Botero nous montre qu'un positionnement effectivement pluraliste est fondé sur une démarche interculturelle.

### **LA DÉMARCHE INTERCULTURELLE AU FONDEMENT D'UNE APPROCHE PLURALISTE DU DROIT : RETOUR AUX SOURCES ANTHROPOLOGIQUES DU DROIT<sup>6</sup>**

6 | Contribution de Esther Sánchez Botero.

7 | Par Esther Sánchez Botero, auteure de la seconde partie de cet article.

8 | La CIDH est l'un des deux organismes de protection des droits de l'homme de l'Organisation des États américains (OEA), avec la Cour intermédiaire des droits de l'homme.

Le 19 janvier 2007 a été présentée<sup>7</sup> à la Commission interaméricaine des droits de l'homme<sup>8</sup> une expertise anthropologique au sujet de l'affaire Germán Escue, un leader indigène colombien assassiné par les forces armées vingt ans auparavant. L'État a accepté sa responsabilité. Dans le but de connaître le dommage causé et les possibilités de réparation, on avait sollicité cette enquête judiciaire anthropologique sur trois points : la situation des communautés indigènes dans le conflit interne colombien, les conséquences pour une communauté indigène de l'homicide de l'un de ses leaders et l'accès de la population indigène à la justice.

Nous abordons ici la question des conséquences qu'implique pour le peuple Paez l'homicide de l'un de ses leaders. Il est en effet inconcevable de le faire sans examiner ce fait dans le contexte de sa culture ; c'est-à-dire, des référents cognitifs que partage cette société et qui permettent à ses membres une auto-identification par rapport à des valeurs et des dispositifs dont ils disposent pour penser, agir et éprouver des sentiments. Pour les Paez, il existe des catégories linguistiques pour exprimer la physionomie et le tempérament d'un leader, lesquels n'énoncent pas seulement qui il est, mais aussi quel sens et quelle valeur il a pour son peuple.

*Les jeux de langage du droit et de l'anthropologie :  
derrière des concepts homogènes, des valeurs hétérogènes*

La notion de leader, en paez, s'énonce de différentes manières qui visent conceptuellement à le caractériser par les particularités qu'il possède réellement et par les attributs que les membres de la société paez lui confèrent. Ces représentations font partie des croyances reconnues comme constituant leur *monde réel*<sup>9</sup>.

Dans la langue paez, un leader possède l'Esprit de la Nature ; il est celui dont la voix résonne en chacun, celui qui a la faculté de se faire entendre. Il est aussi celui qui avance le premier et conduit la marche. Quand le chemin est difficile, rocailleux et que d'autres s'arrêtent, le leader appelle à continuer la marche. Il est « celui qui détient les fondements du projet de vie » et « celui qui a la faculté de commander ».

Un leader aide à vivre par la recherche de la satisfaction, de la bonne vie, ce que la langue paez appelle *wesh wesh*. Cette quête peut être empêchée soit de l'intérieur – par des comportements abusifs de personnes du groupe, pour lesquels on dispose de mécanismes permettant de réorienter ces personnes tout en fortifiant le projet de vie commun –, soit de l'extérieur – par des comportements de personnes qui se révéleraient des adversaires des aspirations de la communauté.

*Les dommages : mémoire et refus de la vengeance*

Il existe parmi les Paez un ensemble d'actes qui nuisent à l'ensemble du groupe, des dommages extrêmes tels qu'il n'est pas bon d'en garder le souvenir. En effet, si l'on s'en souvient, naît alors l'intention de donner la mort à autrui par le recours à la vengeance. Or il est établi, en tant que valeur culturelle, que la vengeance n'aide pas à calmer la douleur, qu'elle ne donne aucun courage à ceux qui ont souffert de la violence.

Il devient donc nécessaire d'aider à apprivoiser la douleur. Le mécanisme consiste à restaurer la confiance chez les personnes qui souffrent, en créant les conditions pour que soient abandonnés le désir et

<sup>9</sup> Reprenant le logicien Kripke, il s'agit de réalités qui sont partagées collectivement en tant qu'existantes, d'artefacts culturels que l'on peut classer comme des croyances.

les sentiments qui conduisent à causer délibérément du tort à autrui. Convoquer la présence de la victime absente, pour faire naître le bien-être qu'apporte son souvenir, implique d'accepter que son esprit appelle ceux qui souffrent à se souvenir, mais sans esprit de vengeance. Pour être unis à lui, ils doivent être purs, sans mauvais sentiments, sans désir de causer du tort à autrui. C'est là le seul moyen de pouvoir le faire revenir à la mémoire.

Certains concepts expriment la nature de l'évocation et du souvenir parmi les Paez. Le mot *meju* indique « qu'il (ou elle) est en train de nous appeler à nous souvenir ». Se souvenir suppose que l'on s'unisse avec l'esprit de cette personne qui nous appelle. Quand on répond à cet appel, on est purement uni à l'esprit dont on se souvient pour le faire venir à la mémoire. D'autres concepts signifient que « ce que l'on n'oublie jamais » a été conservé comme un trésor collectif : la communauté a décidé de ne pas l'oublier. C'est ainsi que l'on cherche résolument à conserver ce souvenir et à le transmettre. La mémoire devient ainsi un patrimoine commun : ce qui appartient à tous, à quoi tous ont droit, et dont il faut prendre soin.

*La conciliation, dans la norme étatique,  
de l'égalité comme principe juridique et de la diversité  
comme principe anthropologique*

Revenons au cas d'espèce. L'impact de l'action violente sur un membre du peuple Paez doit être traité de façon cohérente avec la reconnaissance par la Constitution colombienne de 1991 d'un sujet collectif distinct du sujet individuel de droit, et avec la reconnaissance de la diversité ethnique et culturelle. En reconnaissant les peuples indigènes comme un sujet collectif de droit, on postule que les indigènes ne peuvent être traités devant la loi seulement comme des sujets individuels. La Cour constitutionnelle, en sa qualité d'interprète autorisé de la Constitution, fait ainsi remarquer ceci :

« La protection que la Constitution étend à la diversité mentionnée dérive de l'acceptation de différentes formes de vie sociale dont les manifestations et la reproduction culturelle permanente sont imputables à ces communautés en tant que sujets collectifs autochtones et non comme simples agrégats de leurs membres, lesquels, précisément, se réalisent à travers le groupe et intègrent pleinement l'unité de sens qui naît des différentes expériences vécues en communauté.

> La défense de la diversité ne peut en rester aux postures paternalistes ni être assurée seulement par l'intermédiaire des membres de la communauté, quand celle-ci, en tant que communauté, peut se voir directement affectée dans l'ensemble de ses intérêts vitaux ; c'est

pourquoi la communauté doit plutôt assumer avec vigueur ses propres revendications et présenter comme des atteintes à son égard les préjudices ou menaces qui pourraient la détruire.

> Dans cet ordre d'idées, on ne peut effectivement parler de protection de la diversité ethnique et culturelle et de sa reconnaissance si l'on n'attribue pas, au plan constitutionnel, une personnalité juridique substantielle aux différentes communautés indigènes, seul moyen qui puisse leur conférer un statut pour jouir des droits fondamentaux et exiger, par elles-mêmes, leur protection, chaque fois que ceux-ci seraient bafoués » (art. 1, 7 et 14 CP).

L'impact de la mort de Germán Escue, un des membres du peuple Paez, lequel est une entité vivante ayant le droit à l'intégrité de son corps, n'a pas été assez pris en compte. Il existe des référents culturels pour affirmer qu'un individu fait partie de différentes unités structurelles vis-à-vis desquelles on a différents droits et devoirs. Ces référents s'expriment dans la réalité et sont propres à l'organisation sociale et au système de parenté paez : un indigène est membre d'une famille nucléaire, d'une famille élargie, d'une patrilocalité, d'une communauté dotée d'un conseil et d'un peuple.

À l'occasion d'une décision de 1993<sup>10</sup>, la Cour constitutionnelle posa les jalons d'une approche différenciée des sujets fondée sur : l'impérieuse nécessité d'éviter que le traitement différencié ne soit source de discrimination ; l'identification d'une finalité concrète motivant la mise en œuvre d'une approche différenciée ; le fait que cette dernière s'inscrive dans le cadre des valeurs et principes constitutionnels ; l'application des principes d'adéquation de moyens aux fins et de proportionnalité entre faits, finalités et moyens qui motivent l'application du traitement différencié.

La Cour concluait que si ces conditions sont réunies, « le traitement différencié sera recevable et ainsi constitutif d'une discrimination constitutionnelle légitime. Dans le cas contraire, l'accord d'un traitement différencié sera une discrimination contraire à la Constitution ». Ainsi, la Cour constitutionnelle établissait une jurisprudence fondamentale. Elle donnait corps au principe abstrait d'égalité sans détruire les différences réellement existantes : elle le mettait au contraire en accord avec l'idée de diversité.

Pour le peuple Paez, l'assassinat d'un leader représente un démembrement et un dommage à l'encontre de l'ensemble de la collectivité : une privation face à la grande confiance que son peuple a placée en lui pour qu'il l'aide à réaliser une bonne vie. Cela explique le sentiment de frustration face aux efforts collectifs réalisés pour que, avec le soutien de sa communauté, le leader puisse agir tout au long de sa

10 | « Le principe d'égalité consacré par l'article 13 de la Constitution permet de conférer un traitement différent aux personnes, tant que sont réunies les conditions suivantes. Premièrement, que les personnes se trouvent effectivement en différentes situations de fait [...]. Deuxièmement, que le traitement différencié qui est accordé ait une finalité [...] concrète et non pas abstraite. Troisièmement, que cette finalité soit pertinente, c'est-à-dire recevable du point de vue des valeurs et des principes constitutionnels [...]. Quatrièmement, que, dans cette hypothèse, c'est-à-dire celle de la différence de situation, la finalité que l'on poursuit et le traitement différencié qui est accordé soient cohérents entre eux [...]. Et, cinquièmement, que cette rationalité soit proportionnée, de telle sorte que la conséquence juridique que constitue le traitement différencié ne comporte pas de disproportion absolue avec les circonstances de fait et la finalité qui la justifie. »

mission de « personne spéciale », socialement reconnue comme dotée d'une nature particulière, mais aidée par les efforts spirituels et matériels de son peuple pour grandir et arborer sa dignité.

Pour toutes ces raisons, la réparation ne peut être due aux seuls parents directs de Germán Escue, comme le sollicitait l'avocat. Elle doit être faite au sujet collectif de droit : le peuple Paez. Ni le concept de leader ni ceux de collectif, de mémoire et de réparation n'ont de sens si on ne les décline pas selon les codes culturels. Les notions ont un sens seulement dans le contexte de sociétés particulières, où la langue fournit les référents qui conditionnent une communication réussie. C'est pourquoi, par exemple, on ne devra pas dresser une effigie en l'honneur du leader assassiné, car cela pourrait engendrer un désir de vengeance.

Les deux cas latino-américains qui viennent de nous être présentés nous ont fait passer d'un regard juridique appliqué à des questions anthropologiques à un point de vue anthropologique porté sur des questions juridiques, traduisant deux positionnements pour relever le défi posé par le pluralisme juridique. Ils montrent ainsi comment le champ de la juridicité étatique, d'abord monopolisé par le droit moderne, est remis en question au contact du droit autochtone. Ces deux articles démontrent, si besoin était, les carences du monisme juridique. Bien plus, la reconnaissance formelle d'un pluralisme juridique par la voie légale, voire constitutionnelle, ne saurait suffire. Il faut donc également sortir du monocentrisme qui fait du droit de l'État la référence suprême. Une démarche interculturelle, validée par le cadre normatif, mais mise en œuvre par les juges eux-mêmes, s'avère indispensable si l'on veut parvenir à une véritable hybridation. ■

# COPRODUCTION DU BIEN PUBLIC ET PARTENARIATS MULTI-ACTEURS

103

## **LES ACTEURS NON ÉTATIQUES : LE NOUVEAU MAILLON FORT DE LA GOUVERNANCE ?** **105**

---

- ➔ Concertation territoriale et gouvernance 121
- ➔ Les ONG chinoises face aux demandes de transparence 129
- ➔ La redevabilité des ONG chinoises en débat 137
- ➔ Coproduction des services de santé pour les personnes les plus vulnérables 143
- ➔ L'engagement international des organisations de la société civile comme moyen de repenser et renforcer leur action locale 149
- ➔ Citoyenneté mondiale 155
- ➔ Les ONG latino-américaines en quête d'une nouvelle identité 163
- ➔ Diplomaties non gouvernementales : l'influence croissante de la société civile sur la scène mondiale 169



La participation des « acteurs non étatiques » au pouvoir et à l'élaboration des politiques publiques est l'un des thèmes principaux des approches innovantes de la gouvernance. Il est maintenant admis que, loin d'être le monopole de la puissance étatique, tant la production et la gestion des services d'intérêt général que l'élaboration des politiques publiques et des régulations ne sauraient être réalisées sans qu'y soient associés ces acteurs, dans toute leur diversité : associations, ONG, syndicats, entreprises, autorités traditionnelles et religieuses, etc. Depuis plusieurs années, comme le montre l'article de Michel Sauquet et Martin Vielajus, l'IRG s'efforce d'analyser les formes de leur participation, les espaces de concertation dans lesquels elle se développe, les conditions de son efficacité.

Différents angles sont proposés ensuite : un angle local et national d'abord, avec le point de vue de Pierre-Yves Guihéneuf sur les expériences françaises de concertation territoriale et deux articles sur la demande forte de « redevabilité » faite aux organisations chinoises à but non lucratif, de plus en plus nombreuses et actives (Kang Xiaoguang et Martin Vielajus). Un angle international ensuite, où l'on voit s'esquisser un mouvement de transnationalisation des ONG et des mouvements sociaux (Dominique Caouette) et de constitution progressive d'une société civile mondiale (Lisa Jordan) capable de peser de différentes manières sur l'élaboration des normes et des politiques au niveau international. Il s'agit là d'une forme nouvelle d'influence qu'Henri Rouillé d'Orfeuil qualifie ici de « diplomatie non gouvernementale ». Et d'une évolution internationale, ou au moins régionale, que tentent de suivre les ONG latino-américaines, encore en quête d'identité dans la période de changement que connaît le sous-continent, comme nous l'explique Jorge Balbis. Articulant ces deux dimensions « domestique » et internationale, l'association Médecins du Monde, comme en témoigne dans ces pages Béatrice Luminet, insiste de plus en plus sur le lien nécessaire entre les acteurs associatifs et les institutions dans ce jeu collectif de la coproduction du bien public.

# LES ACTEURS NON ÉTATIQUES : LE NOUVEAU MAILLON FORT DE LA GOUVERNANCE ?

## COPRODUCTION DU BIEN PUBLIC ET PARTENARIATS MULTI-ACTEURS



Par Michel Sauquet et Martin Vielajus, IRG

Ballottée par les récentes mutations internationales, la question du « moins d'État » ou du « plus d'État » paraît aujourd'hui passablement dépassée. De la chute du mur de Berlin à la crise de 2008-2009 et au retour en force de l'intervention étatique dans certains pays, la réponse à cette question a en effet évolué. Mais il est communément admis qu'en aucun cas l'État ne saurait désormais prétendre à être seul prestataire du bien public, seul légitime à définir les politiques publiques, seul constructeur des régulations et des normes. Désormais, la participation des acteurs non étatiques à ces trois éléments constitutifs de la vie sociale est une réalité admise, et peut même être considérée comme une composante majeure de l'art de la gouvernance.

Cependant, l'analyse des conditions d'efficacité d'une telle participation – et de son impact réel – n'en est qu'à ses débuts ; l'IRG s'investit depuis quelques années dans ce domaine de recherche parfois ardu, notamment en raison du flou des définitions et des différences d'imaginaires.

**« ACTEURS NON ÉTATIQUES », « SOCIÉTÉ CIVILE »,  
« TIERS SECTEUR » : DE QUI, DE QUOI PARLE-T-ON ?**

Trois expressions dominent aujourd'hui, du moins en France, le discours sur les acteurs non publics de la gouvernance : « acteurs non étatiques », « société civile », « tiers secteur ».

L'expression « acteurs non étatiques » n'a, en soi, aucune raison d'être floue. Proposée notamment par l'Union européenne dans le cadre des accords UE-ACP de Cotonou de 2000 pour étendre le partenariat communautaire au-delà des seules relations avec les États<sup>1</sup>, elle inclut « le secteur privé, les partenaires économiques et sociaux, y compris les organisations syndicales et la société civile sous toutes ses formes selon les caractéristiques nationales » (art. 6). Autrement dit, tout sauf l'État.

La notion de « société civile », qui intègre une dimension parfois politique, militante, ne fait pas davantage, quant à elle, l'objet d'une définition consensuelle chez ceux qui manient le concept<sup>2</sup>. Parfois vue comme le corps social en général, par opposition au corps politique, parfois considérée comme un ensemble construit et volontariste, formé d'institutions de toute nature, incluant ou rejetant le secteur industriel et commercial, contre-pouvoir ou copouvoir, cette notion qui remonte à Aristote mais dont le langage contemporain s'est emparé dans la dernière partie du xx<sup>e</sup> siècle n'est pas d'une clarté absolue, son flou aidant d'ailleurs largement à son instrumentalisation<sup>3</sup>. La frontière entre l'État et la société civile paraît chez certains n'être pas non plus des plus précises dès lors qu'on les entend y inclure ouvertement les collectivités locales, du fait de leur position dans les processus de concertation territoriaux ou de leur rôle dans les actions de coopération décentralisée. L'expression « organisations de la société civile » (OSC), elle, est un peu plus précise, et permet au moins de dresser un catalogue des entités concernées : ONG, organisations communautaires, réseaux auto-organisés et mouvements sociaux, syndicats, *think tanks*, centres de recherche, associations militantes, d'entraide, de consommateurs, de professionnels, etc. Dans ce genre d'inventaire à la Prévert, les entreprises sont bien souvent implicitement exclues, leur caractère lucratif les éloignant du cadre de l'« intérêt général » qui semble être au cœur de cette notion, du moins dans son acception francophone.

L'expression « tiers secteur », enfin, popularisée au début des années 1980 notamment par le rapport de Bertrand Schwartz sur l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, a pour sa part l'avantage d'être claire sur ce point : elle exclut à la fois le secteur public et le secteur privé à but lucratif. Cette notion de « tiers secteur » désigne bien davantage la fonction socio-économique des acteurs non gouvernementaux et leur rôle de « fournisseurs » de services aux populations.

Au-delà de « ce que l'on met derrière les mots » – question sémantique loin d'être anodine dès lors que l'on se place dans une perspective comparatiste internationale –, le débat sur le rôle des acteurs non étatiques dans la gouvernance est influencé par les représentations qu'en ont à la fois les institutions publiques nationales ou internatio-

1 | Voir l'article de Maxime Montagner, « Les acteurs non étatiques dans les politiques de développement de l'UE », sur le site de l'IRG : [www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-54.html](http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-54.html)

2 | Voir Jeanne Planche, *Société civile. Un acteur historique de la gouvernance*, Éditions Charles Léopold Mayer, 2007.

3 | Voir le chapitre de Martin Vielajus, « Trois termes du discours politique international à l'épreuve de l'analyse interculturelle : "démocratie", "société civile" et "citoyenneté" », in Michel Sauquet et Martin Vielajus, *L'Intelligence de l'autre*, Éditions Charles Léopold Mayer, 2007.

nales et les opinions publiques elles-mêmes. Trois exemples montrent bien que les évidences des uns ne sont pas toujours celles des autres :

> Comme nous venons de le signaler, nous associons généralement aux acteurs de la société civile – au moins en France – une dimension d'« intérêt général » qui exclut bien souvent de notre champ de vision une série d'acteurs organisés autour de la défense d'intérêts spécifiques. Les travaux de l'IRG sur les enjeux de la coproduction des services de santé sont éclairants sur ce point : là où nous parlons ONG, associations, médias, nos partenaires américains parlent plus spontanément associations de patients, syndicats professionnels et même firmes pharmaceutiques, hôpitaux à but lucratif, Églises, *faith-based organizations*, etc.

> Une difficulté persiste également dans la prise en compte des organisations religieuses comme acteurs pivots de la société civile, à la fois en tant que force politique et fournisseurs de services aux populations. Des études réalisées dans le cadre de l'IRG ont ainsi montré comment la définition des ONG au Moyen-Orient, telle que retenue par les bailleurs internationaux, laissait de côté une grande partie de la réalité de l'action caritative dans les pays concernés. Celle-ci est notamment le fait d'organisations de la société civile islamique, dont la dimension véritablement missionnaire peut varier considérablement d'un acteur à l'autre<sup>4</sup>.

> Enfin, les définitions classiques de la société civile peinent à prendre en compte des formes d'organisations plus communautaires, généralement plus locales et plus spécifiques aux contextes sociopolitiques des pays concernés. Plusieurs des projets récents du programme « Coproduction du bien public » de l'IRG ont tenté de prendre la mesure de l'importance des composantes « non ONG » des sociétés civiles africaines, asiatiques, latino-américaines : mouvements auto-organisés, *community-based organizations*, autorités traditionnelles et religieuses, etc. Comme dans l'exemple précédent, les conséquences de cette différence d'imaginaires en termes de flux d'aide et de priorités partenariales sont significatives.

Ainsi la définition de l'éventail, le degré de confiance et le poids respectif dévolus aux composantes de l'ensemble « acteurs non étatiques » (ANE) au regard de la gouvernance diffèrent-ils notablement d'une culture géographique ou socioprofessionnelle à l'autre.

La vocation de l'IRG est, en tout état de cause, de promouvoir une vision très ouverte de l'univers des ANE permettant d'observer et d'analyser la diversité, parfois l'opposition des pratiques de ces acteurs, de leurs modes d'interaction, entre eux et avec les institutions publiques, et des espaces dans lesquels ces interactions sont rendues possibles.

4 | Martin Vielajus, « Le visage "social" du Hezbollah au cœur d'une stratégie de mobilisation populaire », *Chroniques de la gouvernance*, Éditions Charles Léopold Mayer, septembre 2007.

Cette observation et cette analyse, nous les menons sur deux échelles différentes, très étroitement liées : celle des espaces de concertation locaux et nationaux autour de la coproduction du bien public et celle des espaces internationaux dans lesquels se développent les dynamiques de dialogue entre pouvoirs publics et acteurs non étatiques.

### SE CONCERTER POUR COPRODUIRE LE BIEN PUBLIC : EXPÉRIENCES COMPARÉES AU NIVEAU LOCAL ET NATIONAL

La participation même des ANE à la production de biens publics tels que l'éducation, la santé, l'environnement aux niveaux local et national est plus ou moins bien accueillie, en France, par les citoyens. À tout le moins ces acteurs doivent-ils justifier leur légitimité à délivrer une partie de services publics qui, dans l'esprit de beaucoup de nos concitoyens, sont de la responsabilité de l'État. Ils doivent faire la preuve de leur efficacité, de leur transparence, de leur représentativité. Les soupçons portent sur les intérêts cachés du secteur lucratif, sur la possible incompétence des associations, ou encore sur le risque de stratégies conservatoires de la part des syndicats. Ces soupçons révèlent aussi plus généralement la crainte d'exonérer l'État de ses responsabilités. Un tel procès est légitime, même s'il demeure peu compréhensible pour nombre de partenaires, notamment anglo-saxons, et même s'il apparaît injuste pour tous ceux qui, en France, n'ont pas oublié l'histoire et rappellent que l'Assistance publique n'aurait pas existé si des communautés religieuses n'avaient inventé l'hôpital dès le Moyen Âge, et font observer que la législation des années 1970 sur les personnes handicapées n'aurait jamais vu le jour sans le rôle très concret d'innombrables associations dans la construction et l'animation de structures d'accueil<sup>5</sup>.

Il nous semble cependant que le débat sur la coproduction des services d'intérêt général doit se porter davantage sur les conditions dans lesquelles cette coproduction s'opère, ou peut s'opérer, et à quelle échelle. Sur ce thème, l'IRG organise son travail d'accumulation documentaire, de recherche et d'animation suivant une grille d'analyse reposant sur deux points essentiels :

#### *> Quels sont les espaces dans lesquels s'exercent aujourd'hui les interactions entre les différents producteurs de services publics ?*

Des pratiques de concertation au niveau territorial (qui mettent en dialogue collectivités territoriales, associations, syndicats, entreprises, usagers) aux processus nationaux du type « Grenelle de l'environnement », qui prend l'initiative de créer et d'animer ces espaces dans les-

5 | Telles l'Association des paralysés de France (APF) ou l'Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis (UNAPEI).

quelles les stratégies peuvent être définies en commun, et les complémentarités exploitées ? Quelles sont les conditions de leur efficacité ? Quels succès, quels échecs, quelles synergies et quels conflits ?

*> Quel est le statut et le niveau d'influence de ces organisations du tiers secteur et de leur expertise face aux pouvoirs publics ?*

Dans quelle mesure ces organisations productrices de services apparaissent-elles comme de simples exécutants de missions déléguées par les pouvoirs publics, comme des défenseurs d'intérêts catégoriels, ou comme de véritables partenaires dans l'élaboration des politiques ? Dans l'une ou l'autre de ces positions, les associations et les ONG peuvent-elles conserver leur capacité de critique et d'innovation ? Existe-t-il une tension entre partenariat et indépendance, et si oui, comment est-elle gérée ? Plus généralement, nous posons ainsi la question de savoir comment la société civile agissante – et non pas seulement « rugissante » – parvient, grâce à l'expertise qu'elle tire de sa pratique et de sa connaissance de certains types d'usagers marginalisés souvent insuffisamment présents dans l'esprit des responsables publics, à infléchir les politiques et les réglementations de leur secteur.

Dans ce domaine, l'exercice comparatif des pratiques de différents pays est bien utile : après un travail d'accompagnement éditorial<sup>6</sup> et de commande d'articles, c'est à partir d'un premier séminaire franco-chinois sur « la gouvernance des ONG et leur rôle dans la coproduction de services publics<sup>7</sup> » que l'IRG a commencé à inscrire ce thème au cœur de ses débats en fin 2007. L'Institut étendra en début 2010 la dynamique ainsi initiée à Beijing à l'aire états-unienne en organisant avec l'université de Virginia une rencontre sino-franco-américaine sur la coproduction des services de santé, à un moment où la Chine et les États-Unis cherchent, comme on le sait, à réformer en profondeur leurs politiques publiques dans ce secteur.

Par ailleurs, l'IRG s'est penché sur plusieurs expériences de « concertation » locales et nationales au sein des pays du Sud. Dans ce domaine, l'Institut s'est engagé avec l'Agence française de développement (AFD) et Sciences Po Paris dans une étude comparative des espaces de dialogue multi-acteurs au sein desquels s'inscrivent les agences de développement dans les pays partenaires. Les coopérations allemande, espagnole et canadienne ont ainsi été auscultées de près, notamment du point de vue du discours et des pratiques effectives de chacune d'entre elles dans ce domaine. L'IRG a également suivi de près l'évolution des « programmes concertés pluri-acteurs » (PCPA), outil innovant de coopération mis en place depuis quelques années à l'initiative du ministère français des Affaires étrangères et européennes.

6 | Voir le livre de Sarah Valin, *Services publics : un défi pour l'Europe. Approches nationales et enjeux communautaires*, Éd. Charles Léopold Mayer/AITEC/IRG, 2007.

7 | Forum franco-chinois « La gouvernance des ONG et leur rôle dans la coproduction de services publics », Beijing, novembre 2007. Synthèse téléchargeable sur <http://www.institut-gouvernance.org/IMG/pdf/beijing-9-11-2007-5.pdf>.

La réflexion de l'IRG dans ce domaine en est encore à ses débuts. Elle puise ses ressources, comme on l'a vu, dans l'analyse comparative internationale, mais va s'intensifier, dans les années à venir, sur l'espace français et européen, notamment à partir de l'expertise qui est en train de se développer chez nos collègues de l'Institut de la concertation. On lira à ce sujet l'article de Pierre-Yves Guihéneuf qui fait le point sur ces pratiques en pleine évolution.

La mise en dialogue et la construction commune de l'action publique se décline aussi, et de plus en plus, à l'échelle internationale : un second chantier de recherche et de débat dans lequel l'IRG s'est fortement investi depuis sa création.

### L'ACCÈS DES SOCIÉTÉS CIVILES AUX ARÈNES INTERNATIONALES : UN NOUVEL ESPACE DE CONSTRUCTION DE L'ACTION PUBLIQUE QUI RESTE À DÉFINIR

Comment les mouvements sociaux, les associations, les ONG et leurs fédérations agissent-ils auprès des acteurs publics internationaux pour défendre des droits humains, économiques et sociaux, peser sur le débat public, influencer sur le cours des négociations internationales, se faire entendre comme acteurs légitimes de la construction de régulations globales ? Il s'agit là d'une dimension relativement nouvelle de l'action de « plaidoyer » de la société civile pour laquelle Henri Rouillé d'Orfeuil a popularisé l'expression de « diplomatie non gouvernementale<sup>8</sup> ». Les illustrations ne manquent pas de cette influence de la société civile sur la construction d'institutions et de normes innovantes au niveau international ; on peut citer l'exemple de l'édification, même imparfaite<sup>9</sup>, de la Cour pénale internationale, celui de la mise en place d'une taxe sur les billets d'avion comme outil de financement du développement, celui de l'adoption de dispositions nouvelles dans le domaine de l'environnement, etc.

Une entrée aussi massive d'une société civile organisée dans l'arène internationale est une chance. Sa capacité à intégrer à la fois la prise en compte de besoins locaux et la reconnaissance de droits internationaux interroge et bouscule l'inertie des formes traditionnelles de diplomatie. L'expérience des acteurs avec lesquels l'IRG a établi, au cours de ces dernières années, un dialogue dans ce domaine témoigne largement de cette capacité à déplacer les lignes classiques du débat international. Un ouvrage, coordonné par l'Institut, fait état de ces différents combats, succès et défis qui caractérisent l'entrée des acteurs de la société civile dans l'arène des négociations internationales : *La Société civile mondiale à l'épreuve du réel*<sup>10</sup>. Ce changement d'échelle de l'action de plaidoyer place les acteurs ►►

8 | Henri Rouillé d'Orfeuil, *La Diplomatie non gouvernementale. Les ONG peuvent-elles changer le monde ?* L'Atelier, coll. « Enjeux planète », 2006.

9 | Voir à ce sujet l'article de Michael Johnson dans l'édition 2008 des *Chroniques de la gouvernance*.

10 | Sous la direction de Martin Vielajus, Éd. Charles Léopold Mayer, 2009.

## Eau, pétrole, agriculture, libertés civiles et politiques : les combats d'une société civile en voie de mondialisation

L'ouvrage *La Société civile mondiale à l'épreuve du réel*, coordonné par l'IRG au cours de l'année 2008 (et disponible en librairie depuis septembre 2009), propose un choix de textes récents, traduits en français, extraits du *Global Civil Society Yearbook*, périodique de référence dans le domaine des études sur la société civile, publié annuellement par la London School of Economics (Center for the Study of Global Governance). En complément de chaque texte, des chercheurs français expriment à leur tour leur point de vue sur le thème, initiant ainsi un dialogue vivant entre différentes écoles de pensée.

Parmi les enjeux sur lesquels intervient aujourd'hui cette société civile mondialisée, nous avons notamment choisi d'illustrer dans ce livre trois thématiques fondamentales et intimement liées : l'eau, le pétrole et l'agriculture. Tout d'abord parce que ces domaines de la régulation internationale cristallisent et fédèrent (de manière plus ou moins cohérente) une grande diversité de luttes, tendant ainsi à décloisonner les « disciplines » traditionnelles du militantisme transnational. L'enjeu pétrolier engage ainsi tout autant des organisations environnementales telles que WWF ou Greenpeace, mobilisées contre l'exploitation excessive des énergies fossiles, que des organisations de défense des droits humains comme Human Rights Watch ou Amnesty International, qui luttent contre les violations des droits des populations locales, ou que des organisations de promotion de la responsabilité sociale des entreprises. Comment alors dépasser la diversité de ces objectifs pour concevoir des stratégies de plaidoyer plus concertées et plus transversales ?

Par ailleurs, les succès de la société civile dans ce domaine témoignent largement de la capacité de telles organisations à penser des modèles alternatifs de régulation, et à bousculer ainsi les termes traditionnels de la négociation. Pour rester sur l'exemple pétrolier, le témoignage de Bruno Rebelle (ancien directeur exécutif de Greenpeace) nous remémore ainsi le rôle moteur des grandes organisations environnementales dans la remise en cause du fatalisme de la « croissance inéluctable » de la consommation énergétique. Avec la défense de la notion nouvelle de « services énergétiques », l'accent est mis sur l'utilisation finale de l'énergie plutôt que sur la ressource primaire, permettant ainsi de mettre en avant une nouvelle manière de penser l'efficacité énergétique.

Ce que nous révèle cette mise en dialogue de ces approches francophone et anglophone de la société civile mondiale est peut-être avant tout le souci permanent des contributions françaises de questionner les modes de coordination, de représentation et de concertation des acteurs de la société civile, permettant la formation d'une voix collective légitime au niveau mondial. Ce souci est au cœur des questionnements de l'IRG dans ce domaine.

**M. V.**



► de la société civile traditionnelle devant des problématiques nouvelles, que nous proposons de regrouper autour de deux défis fondamentaux.

### QUI PARLE AU NOM DE QUI ?

Le premier défi est celui de la représentativité et de la légitimité de la voix portée par des acteurs au niveau international : quels sont les acteurs qui accèdent aux enceintes internationales, et au nom de qui parlent-ils ? Il semble que les places réservées aux acteurs de la société civile dans les espaces de négociation internationale aient été majoritairement « accaparées » par de grandes ONG ou coalitions d'ONG principalement issues des pays du Nord et dont les partenaires au Sud sont surtout constitués des classes moyennes vivant en milieu urbain. Disposer des outils du langage « international », des ressources nécessaires à la construction d'un discours expert, de la mobilité indispensable pour être présent dans les débats sont des atouts relativement centralisés dans les mains d'une poignée d'acteurs, qui courent le risque de perdre le lien avec les préoccupations des acteurs locaux. À cet égard, après avoir considéré l'essor d'Internet comme permettant l'avènement d'un espace plus ouvert et plus démocratique au sein de la société civile, nombre d'analystes reconnaissent aujourd'hui à quel point son accès demeure limité à quelques élites et à un petit nombre de dissidents des zones urbaines, capables notamment d'accéder à une information pertinente et de maîtriser les nouveaux espaces de diffusion (réseaux sociaux...).

Loin de favoriser la diversité des voix et des positions, ce mécanisme de « sélection naturelle » de l'accès aux espaces internationaux peut également conduire à homogénéiser la nature même du discours de la société civile et à faire perdre la force subversive et innovante du plaidoyer des acteurs locaux. C'est notamment ce que nous rappellent Guillaume Devin et Simon Tordjman lorsqu'ils évoquent l'évolution des mouvements de contestation politiques : « À mesure qu'elle s'appuie sur les circuits de la globalisation, la contestation de l'autoritarisme délaisse ainsi une posture d'opposition frontale et d'intransigeance au profit d'une double posture de conciliation avec les autorités en place et avec les bailleurs de fonds internationaux à même d'accorder leur(s) crédit(s) indispensable(s) à la survie des ONG biélorusses, des jeunes activistes des "révolutions de couleurs", des associations de femmes iraniennes ou chinoises, ou des groupes de défense de l'environnement du Zimbabwe, de Birmanie ou d'Arabie Saoudite<sup>11</sup>. » Ce faisant, les auteurs soulignent en réalité le danger d'une marginalisation d'une frange des sociétés civiles nationales, souvent plus radicales, au profit de ces nouveaux acteurs globalisés.

11 | Guillaume Devin et Simon Tordjman, « Les limites de la subversion à l'âge de l'intégration mondiale », in *La Société civile mondiale à l'épreuve du réel*, Éditions Charles Léopold Mayer, 2009.

Loin de l'exercice démocratique traditionnel, comment maintenir le fil de la représentativité entre des actions locales, nationales et internationales, afin d'éviter de faire de l'espace global le terrain de jeu d'une poignée d'élites dont la légitimité est essentiellement tirée de leur familiarité avec les autres acteurs internationaux ? C'est à ce défi essentiel que tentait de répondre Henri Rouillé d'Orfeuil, dans son ouvrage évoqué plus haut, *La Diplomatie non gouvernementale*, en faisant le point sur les différentes stratégies d'internationalisation qui se développent en parallèle au sein de la société civile. Il peut s'agir tout d'abord de l'expansion internationale de l'action de plaidoyer de grandes ONG. La critique principale portée sur ces acteurs est celle du danger de centralisation et de manque de représentativité de la voix qu'elles défendent. Ainsi, par exemple, l'organisation OXFAM, fleuron de l'action non gouvernementale britannique, se trouve aujourd'hui largement critiquée pour la trop faible part de représentation d'organisations de pays du Sud dans son conseil d'administration, ou encore sa difficulté à implanter certains de ses bureaux dans ces derniers. C'est à ce défi d'une plus grande diversité dans la culture politique et la gouvernance interne des organisations que tentent de répondre d'autres ONG, comme Action Aid à travers une plus grande décentralisation de ses bureaux (le siège international de l'organisation est, depuis 2003, en Afrique du Sud) et une plus grande diversité des membres de son conseil<sup>12</sup>.

Autre vecteur d'une action internationale de la société civile : la mise en réseau transnationale d'acteurs locaux, nationaux ou régionaux. Elle peut résulter d'un regroupement autour d'un enjeu spécifique (santé, agriculture, etc.), de « familles » d'acteurs partageant des valeurs communes (notamment religieuses) ou prendre la forme d'une mise en dialogue de fédérations nationales et régionales d'organisations de la société civile tentant de s'accorder sur la formulation d'une voix commune sur une série d'enjeux de la négociation internationale.

C'est notamment sur les outils de cette mise en réseau que portent les recherches et les mises en débat de l'IRG. Comment concevoir les instruments de démocratie interne d'un acteur collectif, du niveau local au niveau global ? Comment construire des éléments de consensus au niveau international sans perdre la force et la spécificité des formes de contestation locales ? À l'inverse, comment le passage par le niveau international transforme-t-il de fait le discours, l'action et l'impact des acteurs de la société civile nationale ? Dans son article des pages suivantes, Dominique Caouette tente d'examiner avec précision les effets de ce « détour » international sur des organisations de la société civile en Afrique, en Asie et en Amérique latine.

12 | Nous invitons le lecteur à consulter sur cette question la publication prochaine de la lauréate du prix « Diplomatie non gouvernementale » 2009, examinant les atouts et les difficultés d'une forme originale de plaidoyer : celle développée depuis près d'un siècle par la Fédération internationale des droits de l'homme (voir à ce sujet l'encadré concernant le prix « Diplomatie non gouvernementale » à la fin de cet article).

## COMMENT METTRE EN ŒUVRE DES STRATÉGIES D'INFLUENCE CAPABLES DE PESER SUR LA DÉCISION PUBLIQUE ?

Le second défi est celui de la mise en place de stratégies d'influence au sein d'un espace politique encore peu structuré et largement compétitif. Quelques questions récurrentes nous semblent retracer les principales préoccupations de nos partenaires dans ce domaine :

> Tout d'abord, comment articuler des logiques de confrontation face aux acteurs publics (mobilisation de l'opinion publique, des médias, stratégie du *name and shame*, etc.), avec la nécessité d'une collaboration étroite et la mise à disposition d'une expertise utile à la décision publique au niveau international ? Si ce débat n'est pas nouveau et peut paraître à certains largement éculé, il demeure en réalité au cœur des questionnements de la plupart des organisations, et dessine l'une des lignes de tensions politiques fondamentales entre des acteurs mobilisés autour d'un même enjeu. La participation ou non aux mécanismes officiels de « consultation » de la société civile développés par une série d'organisations intergouvernementales semble notamment cristalliser cette tension. C'est ce qu'illustre, entre autres, l'expérience du NGO Forum on Asian Development Bank Watch (partenaire de la Fondation Ford) : face aux espaces de consultation de la Banque asiatique de développement, le NGO Forum constate la division profonde entre des

## Suivre l'action des réseaux de plaidoyer transnational

**L'étude : « L'impact des mouvements transnationaux auprès des institutions internationales » - atelier d'étudiants de l'université de Montréal (2007-2008)**

L'IRG s'est associé au Réseau d'études des dynamiques transnationales et de l'action collective (REDTAC) de l'université de Montréal afin d'initier un atelier international d'une année, autour de la question de l'impact des mouvements transnationaux auprès des institutions internationales. Cet atelier a donné lieu à plusieurs terrains d'étude, en Afrique et en Amérique latine, de septembre 2007 à septembre

2008. L'un des articles de ce chapitre (« L'engagement international des organisations de la société civile comme moyen de repenser et renforcer leur action locale », proposé par Dominique Caouette, en collaboration avec Carmen Diaz, Émilie Béland et Catherine Willis, est notamment issu de ce processus.

Au cœur de cette étude se trouvent une série de « monographies » de mouvements : organi-

*insiders* (ceux qui acceptent le jeu du dialogue), taxés d'autocensure et de perte d'indépendance, et des *outsiders* (orchestrant le boycott de ces espaces et la mobilisation extérieure), accusés de discréditer la parole de la société civile et de nuire ainsi à son influence. Comment parvenir donc, au sein de coalitions plurielles, à mieux imbriquer ces différentes logiques d'intervention face aux pouvoirs publics ?

> Ensuite, quelles sont les alliances réelles ou potentielles qui existent entre les ONG ou les mouvements sociaux et l'université, les centres de recherche, les *think tanks*, afin de renforcer la légitimité de cette expertise ? Au cœur des stratégies de plaidoyer, on trouve en effet l'enjeu de la production et de la diffusion de l'information. L'expérience d'une série de mouvements d'organisations d'autoassistance pour lesquelles l'IRG a facilité une mise en dialogue<sup>13</sup> est intéressante dans ce domaine : elle illustre le développement de plus en plus fréquent d'outils d'expertise propres aux réseaux eux-mêmes (universités populaires, réseaux informels de recherches), qui tentent de construire en interne une expertise légitime issue du terrain.

> Enfin, comment mesurer l'impact réel de l'action de la société civile dans la prise de décision publique ? En examinant les différentes étapes de cette stratégie d'influence que sont la « mise à l'agenda » d'un nouvel enjeu, la transformation du discours des acteurs publics dans ce domaine, l'élaboration de normes et de politiques nouvelles, et la mise en œuvre effective de ces normes reconnues au niveau in-

13 | Voir l'encadré de la page suivante.

sations de défense de la liberté de la presse au Mexique, organisations de promotion du droit des autochtones au Guatemala, organisations de paysans sénégalais luttant pour un nouveau traitement des politiques agraires au niveau international, etc. De cette multitude d'expériences d'organisations locales, s'ouvrant progressivement - et non sans difficulté - à une mise en réseau nationale puis transnationale, nous observons la permanence des deux défis évoqués plus haut : celui de la mise en réseau des acteurs du niveau local au niveau global et celui de l'influence politique de ces acteurs. L'un des autres résultats majeurs de cette recherche comparée

est également la mise en évidence de l'impact de ce « détour » par l'international sur l'identité des réseaux eux-mêmes.

L'équipe, dirigée par Dominique Caouette, s'est efforcée d'apporter des cadres de modélisation théorique utiles à l'analyse transversale (S. Tarrow, M. Keck, K. Sikkink...), sans perdre de vue la complexité et la spécificité des situations locales. Cette étude sera bientôt disponible sur le site de l'IRG.

**M. V.**



ternational, au sein des espaces nationaux.

À partir de la définition de ces deux défis structurants (celui de la construction d'une voix commune d'une société civile « mondialisée » et celui de la mise en œuvre d'une stratégie d'influence efficace), l'IRG a orienté son programme autour de trois types d'activités détaillés dans les trois encadrés du présent article :

1. *suivre l'action d'une série de réseaux de plaidoyer transnational*, depuis leurs actions locales jusqu'à leur accès aux arènes internationales (en lien notamment avec le Réseau d'études des dynamiques transnationales et de l'action collective de l'université de Montréal) ;

2. *faire dialoguer les réseaux de plaidoyer transnational*, à travers une série de séminaires d'échange d'expériences, organisés conjointement avec la Fondation Ford ;

3. *mettre en avant les meilleurs travaux universitaires autour des formes du plaidoyer international*, à travers le prix « Diplomatie non gouvernementale », conjointement initié par l'IRG, Sciences-Po Paris, Coordination SUD et l'Agence universitaire de la francophonie.

Ainsi la question du rôle des acteurs non étatiques dans la gouvernance se pose-t-elle à deux niveaux apparemment distincts, le « domestique » et l'international, mais de fait de plus en plus indissociables, comme l'ont révélé tant les travaux universitaires que les rencontres mentionnés plus haut : s'il est vrai qu'une action de plaidoyer globale est d'autant plus efficace qu'elle se fonde sur la coalition d'acteurs de

## Faire dialoguer les réseaux de plaidoyer transnational

### Le cycle de séminaires internationaux IRG - Fondation Ford

L'IRG, en collaboration avec la Fondation Ford, organise depuis 2007 un cycle de séminaires d'échanges d'expériences autour des stratégies d'influence de la société civile auprès des pouvoirs publics au niveau international. Un premier séminaire en 2007 a permis de réunir ONG, *think tanks* et mouvements sociaux mobilisés autour de trois campagnes bien différentes : une première campagne assez ancienne, regroupant depuis plus de vingt ans une grande diversité d'acteurs

autour d'institutions elles-mêmes en permanente évolution (les plaidoyers pour la réforme des institutions financières internationales) ; face à elle, deux campagnes plus spécifiques et plus récentes de plaidoyer sur la mise en place d'outils nouveaux de taxation internationale et sur la gouvernance internationale de l'Internet. Sur chacune de ces campagnes, des participants d'Asie, d'Europe, d'Amérique du Nord et du Sud ont pu échanger leurs pratiques de mise en

la société civile ancrés dans des réalités nationales, il est vrai aussi que l'impact de l'action nationale de ces acteurs peut être décuplé par le fait d'être relié à un réseau international, d'avoir pu accéder, par exemple, aux enceintes des Nations unies. Par ailleurs, la meilleure voie pour peser sur les négociations internationales n'est pas toujours de diriger le plaidoyer sur les instances internationales ; elle peut être de mettre en place des actions d'influence sur son propre gouvernement pour faire orienter la position qu'il adoptera lors des sessions de négociation globale.

Deux exemples de cette problématique d'articulation du local, du national et du mondial peuvent être trouvés, à titre de conclusion, dans l'action de deux organisations que nous avons été amenés à mieux connaître au cours des dernières années : ATD Quart Monde et la Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH).

Le mouvement ATD Quart Monde est né en France dans les années 1950, avant de s'étendre progressivement au plan international à partir du début des années 1980. Parmi les associations et les ONG du secteur social, ATD a été la première à énoncer certains principes de base, à l'époque révolutionnaires : premièrement, les plus déshérités doivent être considérés comme les acteurs et non pas seulement les bénéficiaires de l'action sociale ; deuxièmement, le « terrain » de cette action se situe tout autant dans les cabinets ministériels que dans les bidonvilles et les cités d'urgence ; troisièmement, un mouvement so-

réseau, de construction d'une expertise autonome, de mobilisation des médias, de dialogue avec les pouvoirs publics, etc. Une synthèse de ces débats est disponible sur le site de l'IRG ([www.institut-gouvernance.org/fr/dossiers/motcle-dossiers-31.html](http://www.institut-gouvernance.org/fr/dossiers/motcle-dossiers-31.html)).

En 2009, l'IRG poursuit cette série de rencontres avec un autre profil d'acteurs de la société civile : les réseaux d'autoassistance organisés au niveau transnational (réseaux de femmes, de personnes atteintes du sida, d'habitants des bidonvilles, etc.). La structuration de ces réseaux largement décentralisés et la construction de leur identité collective se forment bien souvent

en réaction à l'existence d'ONG internationales qui partagent pourtant avec eux, et non sans heurts, la voix de ceux qu'ils défendent. La question de l'accès aux arènes internationales de cette voix nouvelle de la société civile, de la spécificité des formes de son plaidoyer et du type de partenariats qu'elle établit avec les ONG traditionnelles était ainsi au centre du débat.

Une synthèse de cette deuxième rencontre ainsi qu'un film de 45 minutes seront bientôt disponibles sur le site de l'IRG.

**M. V.**



cial doit s'allier au monde de la recherche universitaire et faire participer sa base à cette recherche ; quatrièmement, l'efficacité d'une action sociale nationale dépend largement de ses liens avec le niveau transnational. Les résultats de plus d'un demi-siècle d'inscription du mouvement dans le jeu politique national et international sont impressionnants : publication, en France, du rapport de 1987, *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, au Conseil économique et social dont le fondateur du mouvement, Joseph Wresinski, a été un membre influent ; initiative du rapport *Grande pauvreté et droits de l'homme*, adopté à l'unanimité par la Commission des droits de l'homme des Nations unies en 1991 ; transformation de la Journée nationale du refus de la misère en journée mondiale reconnue par l'Assemblée générale de l'ONU en décembre 1992 ; création en 1994 avec une trentaine d'autres associations du collectif Alerte qui réclame, co-élabore et obtient la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions votée le 29 juillet 1998 par le Parlement français, etc.

Non moins illustratif du lien entre les échelles d'action nationale et internationale est le cas de la Fédération internationale des droits de l'homme, objet d'étude de la lauréate 2009 du prix « Diplomatie non gouvernementale » (voir le résumé de cette étude dans l'encadré ci-dessous). Camille Bethoux y montre bien le potentiel et les limites de cet « effet boomerang » par lequel des États peuvent être contraints à appliquer les normes internationales de respect des droits humains. ■

## Mettre en avant les meilleurs travaux universitaires autour des formes du plaidoyer international

### Le prix « Diplomatie non gouvernementale - Les sociétés civiles dans l'arène internationale »

Depuis 2007, ce prix vise à encourager, à coordonner et à mieux faire connaître les travaux de recherche (mémoires de master 2) effectués dans ce domaine. Il récompense et diffuse les meilleurs travaux réalisés au cours de l'année dans un réseau constitué d'une trentaine d'universités partenaires, au sein de l'espace francophone (France, Belgique, Canada, Maroc, Sénégal, etc.). Le prix a pu étendre rapidement son réseau de partenaires grâce à la complémentarité

de ses quatre institutions fondatrices : Sciences Po/Paris, l'Agence universitaire de la francophonie (AUF), Coordination Sud et l'IRG.

Pour l'année 2009, la lauréate est Camille Bethoux, pour son mémoire résumé ci-contre, qui sera publié dans la collection « Savoirs francophones » de l'Agence universitaire de la francophonie.

M. V.

## Le rôle joué par la Fédération internationale des droits de l'homme dans la diffusion et l'application des normes internationales de respect des droits humains

Résumé du mémoire lauréat du prix « Diplomatie non gouvernementale » 2009

Les théories constructivistes des relations internationales (notamment développées par Thomas Risse-Kappen et Kathryn Sikkink) mettent en avant l'existence d'un modèle d'influence de type « boomerang » lorsque des groupes nationaux « contournent leur propre État pour s'allier directement à des acteurs internationaux afin que la pression sur leur État soit exercée de l'extérieur ». L'objectif du travail entrepris dans le mémoire est d'analyser dans quelle mesure l'action de la FIDH et son organisation fédérative originale lui permettent de s'inscrire dans cette logique de boomerang, et d'exercer une pression effective sur une série d'États violant les normes internationales de droits humains.

Rassemblant aujourd'hui près de 155 associations nationales ou « ligues » indépendantes, la structure fédérative de la FIDH permet de préserver l'autonomie de ses membres. De plus, les liens étroits et réguliers que la FIDH entretient avec ses ligues lui permettent de disposer d'une information fraîche, crédible et pertinente qui, utilisée stratégiquement, autorise la Fédération à faire pression sur des organisations intergouvernementales telles que l'Organisation des Nations unies (ONU), l'Union européenne (UE) et la Cour pénale internationale (CPI). La FIDH joue ainsi un rôle d'intermédiaire fondamental entre mobilisations locales et décideurs internationaux. En rendant possible l'accès de ses ligues aux organisations internationales, la FIDH cherche en effet à renforcer l'efficacité de ses stratégies de plaidoyer et la légitimité de sa voix au niveau international.

Cependant, l'efficacité de l'effet « boomerang » lui-même n'est pas systématique. De nombreux facteurs internes, notamment socioculturels, freinent l'émergence d'une société civile structurée et organisée, capable de jouer son rôle de contre-pouvoir. Or, si le désir de changement n'est pas clairement formulé au niveau local, aucun des relais internationaux existants ne pourra améliorer durablement la situation. De même, un réel suivi par les acteurs locaux des engagements obtenus au niveau international est indispensable à leur mise en œuvre effective. À titre d'exemple, l'absence d'application de la loi visant à prévenir et à punir les violences sexuelles faites aux femmes en RDC, votée en 2005 à la suite du travail de plaidoyer entrepris par plusieurs ONG internationales auprès de l'ONU et de l'UE, reflète cette difficulté d'articuler l'action extérieure de plaidoyer aux dynamiques internes de suivi et de contrôle. Dès lors, on constate que si l'État mis en cause n'est pas effectivement pris en étau par une contestation et des pressions provenant à la fois de sa base et de l'extérieur du pays, les chances de voir la situation s'améliorer durablement restent très faibles. Le rôle des facteurs internes demeure ainsi décisif dans l'enracinement des normes au sein de la diversité des contextes locaux. Au cœur de l'analyse proposée par ce mémoire se trouve donc l'examen de la manière dont de tels réseaux permettent aux pressions de s'exercer simultanément de l'intérieur et de l'extérieur des pays mis en cause.

CAMILLE BETHOUX





# CONCERTATION TERRITORIALE ET GOUVERNANCE

## LES ENJEUX D'UNE MEILLEURE SYNERGIE

**Les pratiques de concertation dans le champ de la gestion du territoire renouvellent profondément les débats sur la démocratie participative en affirmant avec force ses enjeux méthodologiques. Elles invitent à une réflexion sur les nouveaux modes de gouvernance.**

|| PIERRE-YVES GUIHÉNEUF



**Pierre-Yves Guihéneuf est consultant dans le domaine de la concertation,** animateur de l'association Geysier, du programme « Comédie » et membre de l'Institut de la concertation<sup>1</sup>. Il collabore également avec l'IRG dans le cadre du programme « Coproduction du bien public et partenariats multi-acteurs ».

Le panorama de la concertation en France a considérablement évolué au cours des quinze dernières années. Auparavant, une série d'expériences de démocratie participative, menées depuis les années 1970 par des mouvements issus de l'éducation populaire et par certains courants politiques, avaient pris la forme d'une critique du phénomène de confiscation du pouvoir lié à des pratiques de gestion municipale peu transparentes. Les notions de participation et de citoyenneté étaient alors centrales : la création de contre-pouvoirs était considérée à la fois comme un rempart contre les tentations autoritaires de certains élus et comme un facteur d'apprentissage et d'émancipation pour le citoyen. Des groupes d'action se sont alors mis en place, et des espaces de confrontation et de dialogue entre élus et citoyens se sont structurés – commissions extramunicipales, conseils de quartier, conseils de jeunes ou d'anciens, etc. –, dont certains ont trouvé plus tard une reconnaissance légale.

<sup>1</sup> | Geysier : [www.geyser.asso.fr](http://www.geyser.asso.fr)  
« Comédie » ([www.comedie.org](http://www.comedie.org)) est un programme d'appui aux acteurs locaux engagés dans des pratiques de concertation. L'Institut de la concertation ([www.concertation.org](http://www.concertation.org)) est un espace de dialogue entre praticiens, chercheurs et commanditaires. Une première version de ce texte a bénéficié des commentaires de Loïc Blondiaux.

## LES QUESTIONS TERRITORIALES RENOUVELLENT LES PRATIQUES DE CONCERTATION

Dans les années 1990 et 2000, les débats sur la démocratie participative sont bouleversés par la puissante expansion des pratiques de concertation dans le champ du territoire. Différents enjeux sont en cause : la protection de l'environnement, les grands aménagements (routiers, ferroviaires, portuaires...), la gestion des ressources naturelles ou l'expansion urbaine et industrielle. Cette dynamique n'exclut pas les villes, même si elle se développe d'abord en milieu rural et périurbain. Il ne s'agit pas d'une évolution propre à la France, mais d'une mutation qui trouve des expressions dans de nombreux pays. Elle se justifie par le souci de transformer l'action publique en la décentralisant ainsi que – et peut-être surtout – par la recherche d'une plus juste décision dans des situations de grande complexité scientifique ou technique, d'incertitudes et de controverses.

C'est le cas, par exemple, en matière d'administration des ressources en eau à l'échelle de bassins versants, c'est-à-dire de territoires de plusieurs centaines ou milliers de kilomètres carrés. Là où l'infaillibilité des experts et la clairvoyance des élus se trouvent fortement questionnées, des procédures de décision collective – les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) – sont instituées par la loi sur l'eau de 1992. Il s'agit de mobiliser les savoirs de différentes natures – y compris ceux des usagers –, mais également de responsabiliser et d'engager solidairement les acteurs concernés autour d'une décision qui, à défaut d'être parfaite, aura été reconnue comme « le meilleur compromis possible à un moment donné ». En instituant des commissions locales de l'eau composées d'élus, de représentants de l'administration et d'associations d'usagers (agriculteurs, pêcheurs, environnementalistes, etc.), les SAGE rompent avec une pratique bien établie qui consistait à confier à l'État la responsabilité de définir le bien commun. Ces commissions multi-acteurs sont chargées d'établir un diagnostic et de faire des propositions qui se traduiront par des réglementations et des investissements publics. Du fait du caractère emblématique de leur enjeu et de l'importance des territoires et du nombre d'acteurs concernés, les SAGE sont rapidement devenus un exemple phare d'exercice de la concertation territoriale.

À partir de 1995, avec la création de la Commission nationale du débat public (CNDP), c'est le processus décisionnel concernant les grands aménagements qui est remis en cause. Face aux insuffisances de l'enquête publique, imposée tardivement dans le processus d'élaboration d'un projet, le débat public doit être engagé suffisamment tôt pour que plusieurs options soient confrontées et débattues. Auto-

routes, voies ferrées, ports, lignes à haute tension font ainsi l'objet de discussions publiques au cours desquelles les maîtres d'ouvrage sont invités à présenter leurs projets aux simples citoyens. Ces débats sont ensuite résumés et soumis aux autorités publiques.

À ces deux dispositifs désormais classiques s'ajoutent ceux qui, à l'instar des conférences de citoyens, mobilisent des « minipublics », c'est-à-dire des groupes réduits d'individus auxquels est soumise une question de politique publique. Depuis la fin des années 1990, ils sont mobilisés autour de problèmes relatifs à l'environnement et à la gestion du territoire (gestion des déchets, de l'eau, des transports...).

D'autres procédures participatives ont été instituées ou encouragées par la loi dans divers domaines<sup>2</sup>. En outre, des formes de « concertation sauvage » – pour reprendre l'expression de certains chercheurs – apparaissent en dehors de tout cadre réglementaire à l'initiative d'habitants, d'associations ou d'élus. C'est le cas, par exemple, quand il s'agit de gérer des conflits locaux dans des territoires soumis à de nouveaux usages (sports, loisirs, préservation, etc.), lorsque des projets sont contestés ou dès lors qu'il s'agit de définir des plans de gestion ou des chartes concernant des espaces naturels, agricoles ou forestiers. « Mettre les gens autour d'une table » devient un moyen de consolider la décision publique dans un contexte général où l'autorité des élites est contestée et où les formes classiques de la légitimité démocratique s'épuisent<sup>3</sup>. Loin d'être minoritaires en nombre, ces initiatives locales renouvellent en outre les approches en introduisant des innovations méthodologiques précieuses<sup>4</sup>.

Il est impossible de décrire en peu de mots le foisonnement et la richesse de ces nouvelles pratiques que l'on regroupe sous le terme de concertation, ni de traiter la diversité des questions qu'elles soulèvent. Nous nous contenterons d'évoquer ici deux points spécifiques : d'abord les enjeux que revêtent les discussions sur la méthode ; ensuite la professionnalisation croissante de ce champ.

## L'ENJEU DES MÉTHODES

Très rapidement, l'ingénierie de la concertation s'est imposée comme un enjeu majeur et a bousculé les pratiques développées depuis les années 1970 en milieu urbain, fondées principalement sur la constitution de forums souvent pérennes, ouverts aux citoyens. En partie parce que les questions territoriales ont introduit des difficultés méthodologiques nouvelles : comment organiser une réelle concertation sur de vastes territoires ? Comment réduire les inégalités de pouvoir et les asymétries d'information entre l'élu, l'expert, l'entreprise, le

2 | Loi d'orientation du 29 juin 1999 créant les conseils de développement ; loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité créant les conseils de quartier ; ratification le 12 septembre 2002 de la convention d'Aarhus qui prévoit une participation du public dans divers domaines relatifs à l'environnement ; loi d'orientation et de programmation pour la ville du 1<sup>er</sup> août 2003 imposant la concertation avec les habitants dans les opérations de rénovation urbaine ; Charte de l'environnement de 2004.

3 | Voir à ce sujet l'article de Pierre Rosanvallon, en début d'ouvrage.

4 | Voir notamment les travaux de Jean-Eudes Beuret (*La Conduite de la concertation*, L'Harmattan, 2006) et de Laurent Mermet (*Environnement, décider autrement*, L'Harmattan, 2009).

simple citoyen... ? Comment impliquer réellement les acteurs du territoire dans la construction de la décision finale de façon à ce que celle-ci soit comprise et respectée ? Comment créer du consensus entre des porteurs d'intérêts aussi différents ? Comment éviter de déstabiliser les processus démocratiques existants en créant des instances concurrentes à celles qui ont été élues ?

À travers les SAGE ou les nombreuses initiatives locales reposant sur des principes similaires, à travers le débat public ou les conférences de citoyens, des tentatives sont faites pour concilier l'efficacité opérationnelle et la légitimité démocratique de la concertation (voir encadré ci-dessous). Cette recherche n'est pas achevée et la période actuelle est propice à l'innovation.

Derrière ces questions méthodologiques s'expriment des finalités ainsi que des philosophies différentes. D'un côté, la recherche de la bonne décision est un objectif premier qui passe par la construction d'un consensus fort entre des parties prenantes qui seront directement impliquées dans sa mise en œuvre ultérieure. De l'autre, l'objectif est dans la mise en débat et la démocratisation des choix publics, ce qui passe par une mobilisation importante des citoyens et par la mise en lumière des conflits d'intérêts et des rapports de force. On pourrait sans doute retrouver les fondements de ces différentes positions dans l'histoire des pratiques de concertation et dans celle des groupes sociaux qui les promeuvent. L'important est qu'on assiste aujourd'hui

## Aperçu de quelques enjeux méthodologiques de la concertation

L'« architecture » des dispositifs de concertation (nature de la participation et de l'interaction entre les participants, durée du processus, articulation avec la décision...) met en lumière des choix méthodologiques qui sont eux-mêmes révélateurs de la diversité des objectifs poursuivis. Trois modèles de concertation nous en donnent une illustration.

Les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) cités plus haut, par exemple, sont structurés autour des choix suivants :

- > une instance de concertation réservée à des représentants de groupes organisés, choisis par les pouvoirs publics : collectivités, administrations, organisations professionnelles, associations ;
- > un processus de travail long (plusieurs années) allant du diagnostic à la recherche de solutions, fondé sur la mutualisation des savoirs, l'apprentissage collectif et la recherche du consensus (à défaut, recours au vote majoritaire) ;
- > le produit : des propositions à portée quasi décisionnelle.

à un dialogue entre ces deux courants de pensée, dialogue qui trouve son origine dans le constat des insuffisances de chacune des positions. En effet, d'un côté, le fait que des cercles réduits de parties prenantes décident pour le reste de la collectivité de la gestion des biens communs ou de l'organisation du territoire pose des questions d'ordre éthique (confiscation du pouvoir par des groupes à la représentativité incertaine) et opérationnelle (absence d'acteurs collectifs suffisamment constitués dans certaines situations, inégalité des rapports de force...). De l'autre côté, une revendication plus largement participative, mais qui ne serait suivie d'aucun effort de construction collective ou de prise d'initiative renvoie à l'arbitrage final des pouvoirs publics, ce qui est souvent jugé insatisfaisant par les citoyens eux-mêmes. Un certain rapprochement est donc à l'œuvre, l'enjeu étant de construire des dispositifs de concertation à la fois ouverts, mobilisateurs et producteurs de consensus. Des recherches menées sur de nouveaux outils de participation ou de délibération<sup>5</sup> ouvrent des espaces de réflexion et renouvellent les débats sur les méthodes.

### LA STRUCTURATION D'UN NOUVEAU CHAMP : ÉVOLUTIONS ET QUESTIONNEMENTS

Sous la poussée de ces débats sur la méthode, la concertation territoriale ou environnementale se structure. Le programme « Concertation

5 | Par exemple, l'utilisation de la modélisation informatique et des jeux de rôle associés, ainsi que d'Internet ou des outils numériques, qui permettent d'élargir la participation, de fluidifier les échanges, de réduire les incertitudes ou d'identifier les controverses. Voir également les expérimentations de construction de consensus avec des groupes délibératifs larges (plusieurs milliers de personnes) menés par l'association America Speaks ([americaspeaks.org](http://americaspeaks.org)).

À travers ces options, il s'agit d'entraîner, dans un diagnostic commun et l'élaboration conjointe de solutions, des participants considérés comme des co-acteurs majeurs du territoire et à qui on confie un pouvoir important, puisque ce sont eux qui élaborent quasiment les décisions (sous réserve de validation par les services de l'État et les collectivités territoriales engagées). Les critiques faites à ce dispositif résident dans l'absence du « simple citoyen » et le risque d'un arbitrage entre des intérêts trop souvent réduits à la seule logique des institutions et des organisations collectives.

La Commission nationale du débat public (CNDP), en formalisant la procédure du débat

public, établit d'autres bases :

- des réunions ouvertes à tous les citoyens, représentants de groupes organisés ou s'exprimant à titre individuel, tous placés (en principe) sur le même plan ;
- un processus court (quelques réunions réparties sur trois à six mois) fondé sur l'échange d'arguments autour d'options prédéfinies par des experts, sans recherche de consensus mais avec un impératif d'argumentation ;
- le produit : des arguments et contre-arguments soumis au commanditaire du débat qui reste libre de les apprécier.

Le « simple citoyen » est ici en principe, au centre du dispositif et traité sur un plan (suite p. 126)

Décision Environnement »), mis en place par le ministère de l'Écologie en 1999, a beaucoup contribué à l'analyse de ces expériences. Ses recherches ont elles-mêmes été fertilisées par des travaux plus théoriques sur la démocratie, la participation et la délibération<sup>6</sup>.

Autre évolution : dans les collectivités territoriales, les chambres consulaires ou les associations, des chargés de mission mettent en place des dispositifs de concertation parfois fort complexes et sont demandeurs d'appuis extérieurs en matière de conseil ou de formation. Pour répondre à cette demande, des cabinets de consultants ont été créés quand d'autres, déjà existants, ont élargi leurs missions. L'offre de formation, quant à elle, est dispersée et sans doute insuffisante, mais les choses évoluent rapidement : insertion de modules consacrés à la concertation dans des formations universitaires ou d'ingénieurs, création de masters spécialisés dans les parcours universitaires, sessions de formation continue destinées aux professionnels... Malgré ces évolutions sur le plan de la recherche et de la formation, qui doivent encore être confirmées, des carences restent manifestes sur le plan de la réflexion et plusieurs chantiers mériteraient d'être ouverts.

Le premier réside dans l'interpellation de l'action publique dans le domaine de la concertation. Outre la réglementation ou le financement de la recherche, comment l'État peut-il intervenir utilement (et sans risque de le dénaturer) dans un domaine aussi décentralisé, qui progresse grâce à la diversité des méthodes et des approches ? Laisser la bride sur le cou des acteurs

6 | Voir notamment les travaux de Jürgen Habermas, Pierre Rosanvallon, Yves Sintomer ou Loïc Blondiaux.

>>> d'égalité avec les organisations collectives. Ce processus ne vise pas à produire un compromis entre les participants, ceux-ci cherchant à faire état de leur position plutôt qu'à se mettre d'accord. De ce fait, la marge de manœuvre du décideur public n'est que peu entachée : il s'agit d'un processus consultatif devant lui permettre de faire un choix mieux éclairé.

Les conférences de citoyens, dernier exemple, sont fondées sur :

> la mobilisation d'un petit groupe de citoyens tirés au sort et placés dans la position non pas de défendre leur intérêt ou celui d'un groupe, mais de définir l'intérêt général ;

> un processus court (quelques jours répartis sur quelques mois) fondé sur l'apprentissage collectif et la recherche de consensus ;

> le produit : un ensemble de propositions soumis à un décideur.

Dans ce cas, les participants sont mis en position de créer entre eux un consensus. Il y a donc une dimension délibérative plus forte que dans le cas du débat public, même s'il s'agit également d'un processus qui n'engage en rien le décideur. Peu de participants sont concernés et les organisations collectives se sentent rarement engagées par les propositions élaborées.

Ces différents choix fournissent un aperçu de

locaux ne constitue pas nécessairement un gage de réussite. Un exemple de domaine où une action coordonnée serait utile est celui de l'articulation des échelons décisionnels. La concertation territoriale concerne en effet des échelles très différentes, du local au national, si bien que les processus de concertation eux-mêmes se percutent parfois. Cela a pu être le cas avec le Grenelle de l'Environnement, initiative novatrice venue « d'en haut » et qui a parfois du mal à s'articuler avec celles « d'en bas ». À l'inverse, des marges de manœuvre offertes aux acteurs locaux en matière de gestion collective des ressources naturelles, par exemple, sont questionnées par ceux qui considèrent que cet enjeu n'est pas simplement local et que les décisions doivent être prises ailleurs. Le lien entre le local et le global, face à la prise de conscience croissante de l'imbrication des échelons décisionnels, pourrait obliger à la mise en place de procédures de concertation entre ces différents niveaux et donc à une réflexion d'ensemble sur l'architecture des processus décisionnels.

Deuxième chantier, une réflexion sur les enjeux de la professionnalisation de ce secteur, et notamment sur l'apparition de consultants, de chercheurs et de formateurs. L'Institut de la concertation, réseau d'échange entre praticiens, chercheurs et commanditaires, vient de se constituer en France pour initier une réflexion collective sur ces enjeux. D'ores et déjà, on diagnostique des risques de confiscation par une élite de la réflexion sur l'ingénierie de la concertation, un manque de transparence sur les valeurs et les méthodes véhiculées par

quelques dilemmes de la concertation :

- faut-il réduire le nombre de participants pour favoriser la recherche d'un accord, au risque d'en faire un processus confiné, ou élargir ce nombre pour rendre le processus réellement participatif, au risque de n'aboutir qu'à la juxtaposition de positions irréconciliables ?
- faut-il favoriser la participation de citoyens supposés être dégagés de la défense d'intérêts catégoriels mais sans pouvoir d'influence sur les autres acteurs du territoire, ou faire participer des représentants de groupes organisés, au pouvoir d'entraînement plus effectif mais supposés être contraints par leurs logiques institutionnelles ?

- comment combiner le temps long de l'apprentissage collectif et de la recherche de consensus avec les contraintes des calendriers décisionnels et des échéances politiques ?

- comment donner un réel pouvoir aux participants mobilisés et éviter le risque de la manipulation, tout en préservant les attributions des pouvoirs publics légitimement élus ?

Dépasser ces contradictions apparentes est l'enjeu des expérimentations méthodologiques actuelles avec des processus « multidimensionnels » cherchant à faire coexister des principes tirés des trois modèles précédents.

**P. Y. G.**



ses concepteurs, de toujours possibles risques de dénaturation de la concertation sous l'effet de pressions diverses, la nécessité d'une réflexion collective sur la déontologie professionnelle et sur la construction de référentiels de formation.

Troisième et dernier chantier : l'internationalisation des échanges. Le cas de la France exposé ici est loin d'être une exception et des dynamiques similaires sont observées ailleurs en Europe ou sur le continent américain. Dans les pays du Sud, des pratiques de gestion concertée des territoires (ruraux et urbains) ou des ressources naturelles mobilisent des outils et des méthodes proches de ceux utilisés en France dans le champ de la concertation. Mais les échanges Nord-Sud restent trop peu nombreux. Si des contacts sont fréquents entre chercheurs, les praticiens restent quant à eux souvent isolés : l'absence de réseaux internationaux<sup>7</sup> de réflexion et d'échanges de pratiques sur la concertation constitue indéniablement un problème.

Les réflexions sur la concertation et le débat sur la gouvernance sont aujourd'hui peu connectés. Les professionnels de la concertation affirment généralement placer leur action dans le cadre d'une réforme des modes de gouvernance, sans véritablement prendre tout le sens de celle-ci ou sans lui donner le même sens que celui qui lui est attribué dans d'autres cercles. Par exemple, les propos sur la construction et l'animation d'espaces de concertation sont trop souvent réduits à leurs dimensions méthodologiques ou à des vœux sur la sempiternelle complémentarité souhaitée entre démocratie participative et démocratie représentative. Or si ces questions sont importantes, elles sont loin d'épuiser le sujet. Les divers champs de réflexion ouverts autour de la gouvernance pourraient utilement fertiliser les approches de la concertation, tout comme les réflexions et les acquis autour de celle-ci pourraient enrichir les actions ou les réflexions sur la gouvernance. Des questions d'intérêt mutuel pourraient être dégagées, par exemple autour de l'impact des méthodes de prises de décision sur la solidité de celles-ci, sur les sources de pouvoir et la légitimité dans les processus décisionnels, sur la réforme des modes d'action des pouvoirs publics et les champs ainsi ouverts pour les autres acteurs, ou encore sur les limites de validité de la concertation (qu'est-ce qui doit ou ne doit pas faire l'objet de concertations et pourquoi ?). Dans le contexte actuel de structuration et de professionnalisation du champ de la concertation, de tels échanges seraient profitables. ■

7 | L'IAP2 (International Association for Public Participation), qui dispose d'antennes dans plusieurs pays, et notamment en France, constitue une exception.

# LES ONG CHINOISES FACE AUX DEMANDES DE TRANSPARENCE : LA CRISE DE CONFIANCE PROVOQUÉE PAR LE TREMBLEMENT DE TERRE DU 12 MAI 2008

**Le séisme de mai 2008, qui a coûté la vie à 80 000 personnes et en a blessé 370 000 autres, a eu pour effet de cristalliser l'attention des citoyens chinois et de leur gouvernement vis-à-vis de leurs ONG. On voit ici comment la méfiance et les demandes de redevabilité ont coïncidé avec l'émergence sans précédent sur la scène publique de ces acteurs sociaux encore méconnus.**

**Kang Xiaoguang avec la participation de Chen Nanfang**

|| KANG XIAOGUANG



**Kang Xiaoguang est diplômé de l'Université polytechnique de Dalian et de l'École supérieure de l'Académie des sciences.** En 2007, il fonde et prend la direction du Centre de recherche sur les organisations à but non lucratif, au sein de l'École d'administration publique de Renmin. Il continue par ailleurs d'enseigner au sein de l'Académie des sciences et de l'École d'administration publique.

Le 12 mai 2008, à 14 h 28, dans le district de Wenchuan (province du Sichuan), un tremblement de terre d'une magnitude 8 sur l'échelle de Richter a provoqué des pertes désastreuses et sans précédent, tant en vies humaines qu'en biens matériels. Après le séisme, un grand nombre d'ONG chinoises se sont rapidement investies dans les actions de secours aux victimes. Si leur mobilisation a été d'une grande utilité, elle a également soulevé le problème de leur responsabilité et de leur transparence<sup>1</sup>, entraînant un débat d'une ampleur inédite. Sous la pression, les ONG ont réagi rapidement et efficacement.

Pourquoi le tremblement de terre de Wenchuan a-t-il soulevé une telle exigence de transparence ? Pourquoi les ONG ont-elles alors, et

<sup>1</sup> Le terme chinois employé ici par l'auteur fait plutôt référence à la notion de responsabilité, même si les notions de responsabilité et de transparence sont particulièrement enchevêtrées. Nous avons cependant choisi, pour la suite du texte, de traduire par « transparence », plus fidèle, nous semble-t-il, aux idées de l'auteur.

contrairement à leur habitude, répondu positivement à cette injonction ? Comment faire pour qu'avec le temps les ONG ne reviennent pas à leurs anciennes méthodes ? Cet article tente de formuler des réponses à ces questions.

### L'EXIGENCE DE REDEVABILITÉ CONSÉCUTIVE AU TREMBLEMENT DE TERRE

Le corps législatif, l'administration et la justice ont fait cause commune pour adresser une demande de transparence aux ONG. Celle-ci a principalement pris la forme d'ordonnances réglementant les actions de secours aux victimes, d'un contrôle judiciaire et d'un audit des ONG. Ainsi, le ministère des Affaires civiles a rendu publiques un ensemble de règles qui lui ont permis de gérer et de contrôler efficacement les actions de ces dernières. Dans la période qui a suivi le séisme, le ministère a stipulé que seules trois organisations non gouvernementales organisées par le gouvernement (ONGOG, plus connues sous l'acronyme anglais GONGOs), à savoir la Croix-Rouge chinoise, China Charity et la Fondation de la Croix-Rouge, pourraient recevoir les dons et contributions de la société<sup>2</sup>. Dans un second temps, le ministère a permis à treize autres ONGOG de recevoir ces contributions, tandis que toutes les autres ONG se sont vu interdire de récolter des fonds pour le secours aux victimes.

Le gouvernement a encore mis en place un groupe de contrôle afin de mener des enquêtes judiciaires sur les ONG qui outrepasseraient le rôle qui leur était imparti. Par exemple, le Bureau de coordination de secours aux sinistrés du Sichuan avait reçu des fonds sur un compte privé. Cette façon de faire transgressant les règles imposées par le ministère des Affaires civiles, une enquête judiciaire a été menée auprès de son responsable. Parallèlement, les différents départements du gouvernement ont promulgué une série d'ordonnances concernant l'emploi des fonds récoltés pour le secours aux victimes. À tous les niveaux, le Bureau national d'audit<sup>3</sup> du gouvernement a rapidement mis sur pied des groupes d'audit implantés dans les organes chargés de récolter des fonds. Ainsi, le 14 mai, le Bureau national d'audit s'est installé dans le centre administratif de la Croix-Rouge afin de contrôler le suivi des fonds récoltés. Autrement dit, toutes les actions des ONG se sont retrouvées sous le contrôle minutieux du gouvernement.

La demande de transparence exprimée par la population a été véhiculée principalement à travers les médias, notamment Internet, sous la forme de suspicions émises à l'égard de certaines ONG. Cette exigence provenant du peuple se situait en général sur le plan moral,

2 | En Chine, la très grande majorité des ONG est en fait créée et contrôlée par l'État, d'où le terme de GONGOs utilisé par les Anglo-Saxons. Il y a donc très peu d'organisations réellement non gouvernementales. Dans tous les cas, les ONG sont affiliées au ministère des Affaires civiles qui leur délivre des autorisations et peut suspendre leur activité à tout moment (NdT).

3 | Organe directement rattaché au gouvernement (NdT).

peu de demandes s'appuyant sur un fondement juridique. Le public exprimait ainsi sa préoccupation quant au sort des habitants des zones sinistrées, notamment en participant à la collecte de fonds, chacun escomptant que l'argent récolté parviendrait au plus vite et dans sa totalité sur le lieu du désastre. Cette préoccupation a accru de manière sensible les exigences du public envers les ONG, alors que l'argent collecté devait passer par de nombreuses étapes avant de parvenir sur les zones sinistrées et que l'acheminement des secours nécessitait la mobilisation d'importantes ressources humaines et matérielles, sans compter les nombreuses difficultés à surmonter. Il était donc difficile de garantir un bon déroulement à chaque étape. Pourtant, les donateurs intransigeants se précipitaient sur Internet pour émettre des doutes dès qu'ils découvraient un problème dans le processus, éveillant ainsi immédiatement l'attention d'autres donateurs. Très vite s'est créé un fort mouvement d'opinion qui exerça une pression diffuse mais réelle sur les organismes concernés.

Les ONG ont réagi très positivement à ces demandes de transparence. D'une part, elles ont répondu par différents moyens de communication aux doutes émis par le public. D'autre part, elles se sont attachées à convaincre de leur sincérité et de leur honnêteté à travers des actes concrets, comme l'établissement de règles concernant l'usage et la gestion des fonds de secours, la promulgation rapide de l'état des sommes récoltées ou le maintien des actions de secours dans les limites établies.

Même si quelques demandes de transparence étaient exagérées, les ONG ont conservé une attitude particulièrement réactive, parfois même au-delà du raisonnable. Les incidents dans les dépenses administratives du Centre national de la Croix-Rouge sont un cas typique. Le 14 mai, un journal de la ville de Wuxi proclamait que la Croix-Rouge locale allait consacrer 60 % des contributions et des « donations de plusieurs milliers de personnes charitables » à l'aide directe aux zones sinistrées en passant par l'autorité supérieure de la Croix-Rouge, et que le reste serait affecté comme fonds de réserve pour la préparation des secours sur place. Cette nouvelle a immédiatement provoqué la méfiance du public envers la Croix-Rouge et de nombreuses critiques ont commencé à circuler sur Internet. Plus tard, les faits ont démontré que l'article de ce journal ne correspondait pas à la réalité et que les méthodes de prélèvement des contributions suivaient des niveaux conformes aux pratiques internationales et qu'elles n'enfreignaient pas non plus la loi chinoise. Malgré cela, le public a continué de manifester sa méfiance si bien que, le 21 mai, la Croix-Rouge chinoise a publié sur un site Internet officiel un communiqué de presse sous forme d'interview par lequel elle répliquait aux accusations concernant

la gestion des fonds. Le 22 mai, elle s'est de nouveau engagée publiquement à publier à dates fixes le montant des fonds récoltés pour le secours aux victimes ainsi que l'état du transfert, de la distribution et de l'utilisation de ces sommes. Elle accepta en outre le contrôle du Bureau national d'audit et interdit formellement aux différents échelons de son organisation d'utiliser une part des fonds pour les dépenses administratives. D'une manière générale, malgré l'urgence du secours à prodiguer aux victimes et des abris provisoires à fournir, les ONG ont respecté les normes, et l'on a assisté à très peu d'opérations enfreignant les règles.

### LES CONDITIONS DE LA REDEVABILITÉ DES ONG EN SITUATION NORMALE

En réalité, les demandes de redevabilité adressées par le gouvernement ou le peuple aux ONG ont toujours existé. L'intervention du Bureau national d'audit, la prise en main par le ministère des Affaires civiles, le contrôle d'unités responsables spécialisées, etc., sont autant de pratiques habituelles mises en place par le gouvernement pour obliger les ONG à rendre des comptes à l'administration. Par exemple, le ministère des Affaires civiles lance chaque année une inspection des ONG enregistrées et exige qu'elles soumettent des rapports concernant leurs affaires financières. On peut également citer l'implication des instances judiciaires dans le contrôle des ONG. Toutefois, ces mesures restaient purement symboliques et ne parvenaient pas à prendre valeur d'exemple. De manière générale, l'ensemble des actions des ONG se faisait largement en dehors des règles.

Avant le séisme, des demandes de transparence émergeaient sporadiquement dans les médias de la part de la population, mais cette voix était extrêmement faible et n'avait aucunement les moyens de former une pression efficace. On avait tout de même noté quelques succès, comme l'affaire Lijiang mama. Dans cette affaire, l'association humanitaire Meiguo mama (La Mère américaine) avait accusé l'association Lijiang mama (La Mère du Lijiang) d'utiliser les contributions contre la volonté des donateurs, de manquer de clarté dans la gestion des affaires financières, de pratiquer des fraudes et de mélanger le privé et le public. Par la suite, la cour provinciale du Yunnan avait décidé que les 907 890 yuans (soit quelque 100 000 euros) que l'association Lijiang mama avait utilisés sans l'accord de Meiguo mama devaient être rendus à cette dernière. La responsable de cet organisme s'était ainsi vue discréditée.

Les ONG elles-mêmes avouent que, même si elles avaient conscience que leur crédibilité publique était insuffisante, elles n'avaient

auparavant entrepris aucun changement. En réalité, la plupart des ONG chinoises manquent de connaissances sur elles-mêmes. Elles n'ont donc pas la possibilité de se rendre compte ou admettre leurs propres problèmes, elles dédaignent ainsi les demandes de transparence venant de l'extérieur, quand ce ne sont pas elles qui demandent des comptes aux autres.

### UN MÉCANISME DE DEMANDE DE REDEVABILITÉ EFFICACE EN TEMPS DE CRISE

On peut diviser le système de demande de redevabilité en un système coercitif et un système « doux<sup>4</sup> ». Le « système coercitif » désigne les procédures, les lois et les règlements du droit écrit. Il comprend un mécanisme opératoire complet et un corps exécutif, ainsi que des mesures obligatoires d'incitation ou de sanction d'ordre financier. Le « système doux » désigne des normes de comportement qui prennent pour base la morale et un système de valeurs guidant les gens afin qu'ils se conduisent de manière droite et critiquent les actions fautives.

La catastrophe sans précédent qu'a représenté le tremblement de terre de Wenchuan a vigoureusement secoué la conscience morale des Chinois. Une « conscience collective » s'est rapidement formée, reliant une multitude d'individus, les conduisant à mener des actions collectives qui ont produit une pression invisible, mais puissante, pour demander la transparence des comptes. À son tour, cette pression a ébranlé le système coercitif, le réveillant de la léthargie dans laquelle il végète en temps normal, pour en faire l'arme affûtée de la demande de transparence de la société civile. Immédiatement, système doux et système coercitif se sont mutuellement encouragés, permettant en fin de compte de doubler le nombre de demandes de transparence. D'autres événements ayant affecté, à des degrés divers, le pays durant l'année 2008 – des sinistres causés par des chutes de neige, l'affaire de l'indépendance du Tibet, la préparation des Jeux olympiques, etc. – ont contribué à la formation de cette conscience collective du public, symbolisée par le slogan « Nous sommes une seule et même famille ».

L'élément central qui a influencé les actions des gens n'est autre que le système de valeurs. C'est la raison pour laquelle cette conscience collective a stimulé à son tour une gestion cohérente et unifiée des actions entreprises, de leur financement et de l'approvisionnement en biens matériels des zones sinistrées, ainsi qu'un accompagnement méthodique des mesures de secours. L'affaire Wang Shi illustre très bien cela. Après le séisme, ce magnat de l'immobilier chinois a déclaré publiquement que son groupe allait offrir une somme de 2 millions

<sup>4</sup> Les termes chinois utilisés par l'auteur font référence à la distinction entre *hard power* et *soft power* élaborée par le politiste américain Joseph Nye (NdT).

de yuans<sup>5</sup> pour les zones sinistrées, affirmant que cette somme était « suffisante ». À cette occasion, il demanda également à ses employés de ne pas faire de dons personnels supérieurs à 10 yuans. Son discours lui a valu une réprobation unanime de la part de l'ensemble du peuple chinois, si bien que sa réputation et l'image de l'entreprise en ont considérablement pâti.

Bien entendu, outre les éléments culturels comme le système de valeurs ou la morale, d'autres éléments ont facilité la formation d'une opinion commune. Depuis toujours, le public chinois méconnaît ces ONG auxquelles il accorde difficilement sa confiance. Toute cette méfiance accumulée depuis des années a éclaté au grand jour lors des événements de mai. Par ailleurs, il ne fait pas de doute que, de manière générale, le public s'éveille de plus en plus à la conscience de ses droits. Du point de vue des ONG, cette opinion commune exprimée par la société a produit un mécanisme de répression invisible : en contestant ainsi leur légitimité, l'opinion publique contraint les ONG à standardiser et à améliorer leurs méthodes d'action afin de renforcer leur crédibilité.

Les « dysfonctionnements du système » sont monnaie courante en Chine, et trouvent sans doute leur cause dans la perte d'une certaine éthique. Avec le séisme du 12 mai, la morale inhérente à la société a connu un renouveau. Les personnes en charge d'appliquer le système coercitif accomplissent au mieux leurs fonctions, ce qui permet à celui-ci et à l'intimidation militaire d'obtenir une ample incarnation. Ainsi, de nombreux officiels du gouvernement et des membres des ONG ont pris conscience que le financement des secours aux victimes pouvait être un « exercice de corde raide » qui « vous envoie en prison au moindre faux pas ».

Avec le séisme de Wenchuan, le système coercitif et le système doux n'ont pas réagi isolément : ils ont interagi. Avant le séisme, les relations entre les deux étaient extrêmement faibles et les effets produits par chacun n'étaient pas probants. Après le séisme, au contraire, l'interaction positive qui s'est formée entre les deux systèmes a fait montre d'efficacité. D'un côté, le système doux a suscité les actions efficaces du système coercitif. Les demandes de transparence que le gouvernement, en tant que principal pourvoyeur du système coercitif, a reçues étaient même plus violentes que celles dirigées vers les ONG. Face à la pression de l'opinion, les responsables du système coercitif ont aussi été forcés de donner une réponse énergique. D'un autre côté, le système coercitif a permis de renforcer l'action du système doux, la réponse vigoureuse de ses exécutants encourageant, dans une certaine mesure, les actions de demande de transparence des comptes venant du peuple, et renforçant la confiance que le public avait dans sa demande de transparence.

5 | Soit un peu plus de 200 000 euros (NdE).

De nombreux membres d'ONG estiment que le tremblement de terre du 12 mai a été l'occasion de bâtir ou de rebâtir la crédibilité publique de leurs organisations et donc de jeter les bases qui leur permettront, à l'avenir, de récolter davantage de ressources. Il leur a sans doute aussi permis de jeter les bases d'une standardisation de leurs actions de secours.

### **LES ENSEIGNEMENTS À RETENIR DU « GRAND SÉISME »**

Le tremblement de terre de Wenchuan peut avant tout nous aider à prendre conscience que la demande de transparence des comptes doit s'appliquer de manière effective. Mais il interroge aussi les droits et des devoirs du public lorsqu'il entreprend de telles actions. Parler de « capacités d'action » ne doit pas d'ailleurs revenir à évoquer seulement les compétences individuelles. Il faut songer à tout un arsenal de mécanismes qui permettrait de soutenir les actions publiques et rassemblerait des personnes talentueuses détentrices de connaissances spécialisées, mais aussi les médias ou le système judiciaire, par exemple. En s'agrégeant les uns aux autres à l'occasion de cet événement, ces différents mécanismes ont permis d'exprimer collectivement une demande de transparence à l'égard des ONG.

Le penseur chinois Mengzi disait : « La bonté seule ne suffit pas pour gouverner, et les lois seules ne sauraient s'appliquer. » L'expérience faite, avec le tremblement du 12 mai, de l'exigence de transparence nous confirme l'absolue véracité de cette phrase. La tâche la plus urgente est sans doute de fonder un système de valeurs sur des normes éthiques et des critères de comportement. Même invisible, ce système de valeurs est ce qu'il y a de plus important et de plus puissant.

TRADUIT DU CHINOIS PAR **AUDREY DÉAT** ET **PAUL CHARON**,  
ADAPTÉ PAR **BORIS MARTIN**



# LA REDEVABILITÉ

## DES ONG CHINOISES EN DÉBAT

**Avec le développement des ONG et le séisme dévastateur de Wenchuan évoqué dans l'article précédent, l'exigence de redevabilité des organisations issues de la société civile a fait son apparition dans l'Empire du milieu. Mais cette sommation de « rendre des comptes » pose beaucoup de questions auxquelles les regards croisés d'acteurs occidentaux et chinois réunis à Beijing ont permis d'apporter certaines réponses stimulantes.**



**Par Martin Vielajus, IRG**

Le développement de la société civile chinoise, et notamment du secteur des ONG, est devenu un sujet de débat majeur au sein de la République populaire de Chine. En 2008, cet enjeu a été particulièrement mis en avant par la diversité des réponses apportées au tremblement de terre du Sichuan, lorsque de nombreuses ONG, mais aussi des associations locales plus informelles se sont rapidement mobilisées pour venir en aide à leurs compatriotes des zones sinistrées. Alors que le travail de ces ONG se développe, la question de leur relation avec les autres acteurs, notamment l'État et le secteur privé, se pose dans toute sa complexité, en particulier en ce qui concerne l'épineux débat de leur « redevabilité » : un concept développé depuis plusieurs années en Occident, qui se définit généralement comme « le moyen par lequel des individus ou des organisations rendent compte de leurs actes [...] et sont tenus pour responsables de ceux-ci<sup>1</sup> ». La conférence internationale du Non Profit Organisation Center de l'université Renmin de Beijing, organisée en avril 2008 en lien avec l'IRG, s'est attelée à cette question en donnant à voir les diverses relations de « redevabilité » auxquelles les ONG sont aujourd'hui confrontées, et en mettant en avant des outils nouveaux capables de répondre aux attentes des partenaires extérieurs.

<sup>1</sup> Edwards et Hulme 1996, cité par Mulgan en 2000. Voir sur cette question de la redevabilité Capacity.org, n° 31, août 2007, sur le site [www.capacity.org](http://www.capacity.org)

## EN CHINE COMME AILLEURS : LES ONG SOMMÉES DE « RENDRE DES COMPTES »

La croissance exponentielle du « tiers secteur » chinois a été accompagnée par la production de la part de l'État Chinois de nouveaux outils de contrôle, d'évaluation et de transparence des ONG. Ce rôle de plus en plus important de l'État dans les outils de redevabilité des ONG n'est d'ailleurs pas spécifique à la Chine (même si le niveau d'autonomie des ONG chinoises, particulièrement balbutiant, peut être un élément d'explication). Cette tendance a touché en réalité de nombreux pays au cours de ces dernières années. L'État, le secteur privé, mais aussi les organisations internationales ont été très actifs dans l'élaboration de systèmes externes de redevabilité qui ont parfois entamé l'autonomie fondamentale des ONG et brouillé leur mission initiale. La lutte contre le terrorisme et son corollaire, le renforcement de la sécurité intérieure, ont bien souvent été avancés pour justifier le durcissement du contrôle étatique sur ce secteur. Nombre d'intervenants à la conférence de Renmin, parmi lesquels Patricia Amstrong (université de New York), sont ainsi revenus sur la nécessité d'évaluer la pertinence du niveau de contrôle des ONG par l'État en fonction du type d'activités menées, par exemple selon qu'il s'agit ou non d'une activité en partie assurée par l'État lui-même. Ces témoignages ont rallié plusieurs voix chinoises, notamment celle de Na La (université Renmin de Beijing), appelant l'État chinois à passer d'une fonction de « tutelle » à une fonction de « facilitation » des activités des ONG.

Une attention particulière a été également portée sur la relation des ONG aux donateurs issus du secteur privé. En Chine, le financement des ONG provient en grande partie de ce secteur qui, avec le développement de l'économie de marché, a pris une place croissante dans la société. À titre d'exemple, le budget de la célèbre Fondation pour le développement de la jeunesse chinoise est composé à plus de 90 % de fonds privés, pour la plupart étrangers. Cette dépendance financière s'accompagne bien souvent d'une exigence forte de redevabilité, qui peut prendre des orientations différentes selon les donateurs, et risquer ainsi de faire perdre aux ONG la cohérence de leurs objectifs initiaux.

## DE MULTIPLES NIVEAUX DE REDEVABILITÉ ENVISAGEABLES

Que ce soit en Chine ou ailleurs, le sens de la redevabilité s'exerce traditionnellement « vers le haut », c'est-à-dire auprès de l'autorité qui subventionne, voire exerce la tutelle politique et financière des orga-

nisations. Or le respect d'une certaine stabilité d'objectifs, le renforcement de l'autonomie et de la crédibilité des ONG passe en réalité par la prise en compte de formes de redevabilité nouvelles. Une telle relation peut également s'exercer, nous allons le voir, dans deux directions assez innovantes : auprès des populations bénéficiaires des actions et auprès des autres organisations opérant dans le même secteur.

Une redevabilité « vers le bas », concentrée sur le lien entre l'ONG et les populations bénéficiaires de ses services, est une première voie. Cette approche a notamment été illustrée par l'initiative de l'ONG Action Aid. Intitulé ALPS (Accountability Learning and Planning System), ce mécanisme consiste en l'évaluation régulière des progrès de chacun des programmes en fonction d'objectifs définis en commun par l'ensemble des partenaires impliqués dans ces programmes (membres de l'organisation, acteurs institutionnels, organisations partenaires, communautés, etc.). Un tel mécanisme répond à la nécessaire transformation des relations entre ONG et populations bénéficiaires, sous réserve qu'il permette de conserver la flexibilité suffisante pour ajuster ses méthodes d'évaluation à la diversité des contextes sociaux et politiques dans lesquels il est mis en œuvre. Action Aid a d'ailleurs témoigné sur ce dernier point de la difficulté de mettre en place de tels systèmes d'évaluation « par le bas » dans des contextes sociopolitiques spécifiques, tel celui de la Chine.

Mais c'est surtout l'idée d'une redevabilité « horizontale », plaçant les activités de l'organisation sous le regard de ses « pairs » (des autres organisations actives dans le même secteur), qui a été au centre des débats de Beijing. Cette forme d'autorégulation des ONG au travers du contrôle des pairs apparaît en effet comme un moyen d'assurer l'émergence d'une société civile crédible et indépendante. Pour autant, cette démarche d'autorégulation est largement dépendante de la latitude politique laissée au secteur des ONG pour développer ses propres critères d'évaluation et construire des réseaux d'échange d'information, autant d'éléments encore fortement limités dans le contexte chinois. Certaines tentatives de mise en commun de l'information (par exemple au sein du Human Service Center ou de l'Asia Foundation) parviennent à émerger, mais se trouvent confrontées à des formes de restrictions et de résistances non officielles, particulièrement lorsque ces initiatives impliquent des ONG ne bénéficiant pas d'un enregistrement officiel auprès du ministère chinois des Affaires civiles. Le meilleur exemple de cette forme nouvelle d'autorégulation est celui de l'initiative prise par plusieurs fondations chinoises (China Foundation for Poverty Alleviation, Amity Foundation, Chinese Youth Development Foundation) de proposer aux organisations de

leur secteur un cadre commun de régulation. Cet exemple positif a néanmoins amené ces acteurs à une mise en garde : la mise en œuvre de standards communs d'autorégulation requiert un certain nombre de prérequis essentiels.

### LES CONDITIONS D'UNE APPROCHE NOUVELLE DE LA RÉGULATION « PAR LES PAIRS »

Tout d'abord, la redevabilité des organisations implique leur reconnaissance juridique. Or le système d'enregistrement des organisations à but non lucratif en Chine laisse encore la grande majorité de ces organisations sans véritable statut légal. La mise en place de systèmes d'autorégulation à partir de standards communs développés par une communauté d'acteurs issus de la société civile se heurte ainsi à la reconnaissance inégale des organisations, voire à l'impossibilité pour la plupart d'entre elles de développer le cadre nécessaire à la professionnalisation de leur activité. Un exemple illustrant ce dilemme est celui du Centre de développement culturel des femmes rurales, une organisation locale non enregistrée dont les activités prennent aujourd'hui de l'ampleur, mais qui se voit dans l'impossibilité d'établir officiellement un bureau et un conseil d'administration. Comment appliquer des critères d'évaluation organisationnelle à ce type d'initiatives pourtant en pleine émergence ? La construction de nouveaux cadres d'autorégulation relativement indépendants ne peut ainsi faire l'économie d'une réflexion parallèle sur l'évolution du système juridique chinois en matière de droit d'association. Néanmoins, et selon certains chercheurs chinois – notamment Wu Yuzhang (Social Sciences in China Press) –, ce cadre juridique d'enregistrement des associations a déjà été allégé dans certaines provinces, afin d'être mieux adapté à l'arrivée de ces nouveaux acteurs.

Par ailleurs, les initiateurs de ce cadre commun d'autorégulation devraient pouvoir définir plus précisément la « communauté des pairs » à laquelle celui-ci serait censé s'adresser. Une communauté d'acteurs trop vague et trop diverse risque en effet de réduire l'intérêt d'un tel outil et d'en condamner la légitimité. À titre d'exemple, Patricia Amstrong a rappelé les tentatives peu concluantes de la Banque mondiale pour élaborer des standards internationaux dans ce domaine et proposer un guide commun d'évaluation, dans le courant des années 1990. Ces tentatives se sont confrontées à l'impossibilité d'adapter un cadre « universel » à la diversité des contextes juridiques et politiques nationaux au sein desquels opéraient les ONG. Il est donc nécessaire d'articuler des principes communs avec des standards plus spécifiques,

fondés sur les contextes nationaux ou régionaux, ou limités à des secteurs d'activité particuliers.

Enfin, ces standards communs d'autorégulation entre les pairs doivent être assez flexibles pour servir d'outil de renforcement des capacités pour des organisations encore peu professionnalisées. Lors de la conférence, Wang Ming (NGO Research Center de l'université Tsinghua) soulignait la nécessité de combiner un cadre strict d'évaluation entre les pairs (afin d'assurer la crédibilité du secteur) avec des outils au service des organisations fragiles pour renforcer leur structure et leurs activités. Les processus de contrôle et d'évaluation doivent notamment être accompagnés de mécanismes de soutien financier aux organisations qui ont des difficultés à atteindre ces standards.

Porter son attention sur les modes de « redevabilité » des ONG chinoises, et observer les outils innovants qui émergent avec difficultés dans ce domaine, est un moyen pertinent de participer à la réflexion engagée par beaucoup d'acteurs de la société civile chinoise sur leur rôle, leurs obligations et leurs droits dans un contexte politique encore largement fermé. La confrontation de ces réflexions chinoises avec les analyses et les expériences portées par d'autres acteurs internationaux n'a pas seulement enrichi les acteurs chinois, elle a également permis de mettre en lumière des problématiques et des défis trop souvent ignorés par les grandes ONG occidentales. ■



# COPRODUCTION DES SERVICES DE SANTÉ POUR LES PERSONNES LES PLUS VULNÉRABLES

Les ONG évoquent trop souvent l'image caricaturale de « pompiers » d'un monde qui va mal, se projetant sur les lieux damnés de la terre pour en revenir aussitôt leur mission accomplie. Le texte de Béatrice Luminet bat en brèche cette représentation dépassée. Avec elle, nous faisons un retour sur une expérience associative qui mène de front action nationale et action internationale et qui s'interroge, sans complaisance, sur le cadre et les limites de son action en faveur des plus vulnérables, *ici et là-bas*.

||| BÉATRICE LUMINET



**Béatrice Luminet est médecin de santé publique.** Elle est adhérente à Médecins du Monde depuis 1995 et responsable d'une mission de prévention du sida auprès des usagers de drogues à Chengdu (Chine) depuis 1998. Elle est membre du conseil d'administration de Médecins du Monde depuis 2008.

143

Si l'on s'en tient au dictionnaire, « coproduire » revient à produire « avec », et non pas « pour ». Appliquée aux services de santé, cette subtilité sémantique signifie que coproduire devrait être un travail collectif, rassemblant aussi bien ceux qui en bénéficient – population en général ou populations plus ciblées – que les associations impliquées dans le champ de la santé et du social et, enfin, les institutions. Qu'en est-il dans une association comme Médecins du Monde (MDM) ? S'inscrit-elle réellement dans cette définition de la coproduction ?

## AVEC LES POPULATIONS « CIBLES » D'ABORD, EN FRANCE ET À L'INTERNATIONAL

La Mission France de Médecins du Monde a vu le jour en 1986, fruit de la révolte d'un groupe de médecins devant l'absence d'accès aux soins de certaines personnes croisées dans la rue. L'idée fondatrice était de dénoncer ce défaut d'accès aux soins afin que les pouvoirs publics s'en saisissent, puis, le cas échéant, y remédient. Le groupe de médecins à l'initiative de cette démarche pensait ouvrir un projet pour quelques mois... Vingt-trois ans plus tard, malgré la création de l'aide médicale d'État (AME), de la couverture maladie universelle (CMU) et des permanences d'accès aux soins de santé (PASS), les files d'attente des centres d'accueil, de soins et d'orientation (CASO) de MDM ne diminuent pas. Pire, elles ne cessent de croître. Alors, avons-nous vraiment « coproduit » depuis 1986 ?

Comment associons-nous réellement les bénéficiaires de nos missions à nos actions ? Bien souvent, trop fidèles à la pensée biomédicale prédominante en France, nous faisons « pour » les populations, convaincus que notre démarche est pertinente pour elles et que nous répondons à leurs besoins. Mais quelle place est faite à leur parole au sein de nos équipes ?

S'il est un domaine où MDM a incontestablement su coproduire, c'est sans doute celui de la réduction des risques (RDR). Alertée par la propagation de l'épidémie de sida parmi les usagers de drogues, MDM a été précurseur en France de la démarche d'accompagnement des toxicomanes, d'abord dans l'échange de seringues, ensuite dans la mise en place des centres méthadone dits « à bas seuil ». Dans ce domaine, il y a eu réellement coproduction avec les bénéficiaires, tant il est vrai que la réduction des risques ne pouvait se concevoir sans connaître ni comprendre les pratiques des usagers. C'est donc avec eux qu'ont été imaginées puis mises en œuvre les structures correspondantes. C'était le début du « aller vers » et de l'alliance thérapeutique à MDM : ce ne sont plus les bénéficiaires qui viennent jusqu'à la structure qui leur est destinée, mais bien les équipes soignantes qui se déplacent vers les plus marginalisés pour répondre à leurs besoins.

Est-ce lié au fait que la prise en charge des toxicomanes n'est pas enseignée par l'université et que les soignants qui se sont lancés dans cette aventure étaient eux-mêmes en marge de l'enseignement classique de la médecine en France ? Peut-être. Toujours est-il qu'ils étaient ouverts à d'autres formes de pensées.

Cette démarche d'« aller vers », que l'on retrouve dans d'autres missions, comme celles qui se développent au sein des squats, celles

menées auprès des personnes se prostituant, ou les missions de santé mentale dans la rue, a constitué un vrai changement de paradigme au sein de l'association. Elle revenait, et ce n'est pas rien, à s'éloigner du rôle du soignant qui sait et qui prescrit pour aller vers celui du soignant qui apprend en écoutant la personne, qui s'intéresse à son contexte de vie et qui innove. Ce n'est plus, également, le patient qui respecte aveuglément l'ordonnance, mais l'alliance du patient et du thérapeute qui initie et fait évoluer la stratégie thérapeutique.

Qu'en est-il de notre action internationale ? Difficile sujet ! Depuis toujours nourris au lait de leur formation occidentale, les soignants expatriés de Médecins du Monde – tout comme ceux des autres ONG – ont longtemps été sur « le terrain » avec leurs connaissances techniques et, parfois, leurs certitudes. Confrontés à la réalité des populations locales, quelquefois dans l'incompréhension totale de la non-adhésion de ces populations aux programmes, ils sont de plus en plus nombreux à s'interroger et à se former à l'« interculturalité ». C'est la première étape de la recherche de l'autre et d'une meilleure compréhension réciproque des perceptions.

Car peut-on concevoir de parvenir à comprendre l'autre et coconstruire avec lui quand il a vécu ailleurs et autrement ? Et l'une des déclinaisons de cette réflexion n'est-elle pas finalement le constat que ce sont les soignants du pays, en lien avec tous les autres acteurs locaux – populations, personnalités locales de la société civile, associations, institutions –, qui, seuls, peuvent un jour répondre réellement aux besoins de santé de leur pays ? Ce constat conduit inévitablement à une question d'actualité brûlante, celle de la pénurie des ressources humaines dans le champ de la santé dans les pays en voie de développement.

### **COPRODUIRE AVEC LES INSTITUTIONS : UN RISQUE ACCEPTABLE POUR LES ONG ?**

Pour les actions qu'elle mène en France, MDM est essentiellement financée par le ministère de la Santé. Est-ce là une contrainte ou un atout ? Les deux sans aucun doute, la difficulté étant de toujours jouer sur l'équilibre et de le faire pencher, aussi souvent que possible, vers l'atout !

Reconnaissons-le, dépendre financièrement d'un ministère nous place de fait dans une posture d'opérateur de santé publique dans laquelle nous ne nous retrouvons pas. Et nous n'avons de cesse, dans nos discours, de renvoyer l'État à ses insuffisances en matière de politique de santé : une inégalité d'accès aux soins qui fait que les plus pauvres, ceux sur lesquels la maladie a le plus de prise, ne peuvent se faire soigner, soit pour des raisons d'accès aux droits, soit pour des raisons

financières. Et parallèlement, nous maintenons ouverts nos CASO, lieux d'accueil et de soins gratuits pour tous.

Ambiguïté permanente de la dichotomie entre le discours et l'action. Comment dénoncer un état de fait que nous contribuons à maintenir ? L'idée de départ de la Mission France – dénoncer une situation afin qu'elle soit prise en considération – s'est perdue au fil des années et du quotidien des bénévoles intervenant dans les CASO, confrontés à toutes les détresses dans le cadre de leurs consultations. C'est ainsi que la fréquentation des CASO augmente, et de façon importante depuis deux ans, du fait de l'impact des franchises sur les personnes ayant leurs droits ouverts.

Pour autant, la proximité dans la discussion avec le ministère de la Santé, la compétence reconnue à MDM au travers de ses consultations, le remarquable travail annuel de recueil d'informations que représentent les données de l'Observatoire de l'accès aux soins nous permettent de pointer les dysfonctionnements du système de santé en les objectivant. Notre discours s'appuie sur nos pratiques, et c'est cela qui lui donne une vraie légitimité.

Et pourtant, il faudrait accompagner chacun de ceux dont les droits ne sont pas ouverts pour qu'ils acquièrent ces droits et puissent se faire soigner comme les autres. Il faudrait, pour ceux qui n'ont pas de droits, exiger le bon fonctionnement et le financement des PASS, services hospitaliers spécifiquement créés en 1998 pour accueillir et soigner les personnes en situation de précarité. Il faudrait, et nous le faisons, dénoncer en permanence localement et nationalement tous les dysfonctionnements d'un système de santé qui n'a pas pris la mesure des liens entre le social et le sanitaire. Enfin, il faudrait résister à une réforme en passe d'être adoptée : en prévoyant d'affecter le domaine sanitaire aux futures agences régionales de santé et le domaine social à la Direction de la cohésion sociale, les autorités sanitaires françaises s'apprêtent en effet à couper totalement le faible lien institutionnel qui existait entre sanitaire et social au travers des DDASS.

Si MDM est devenu progressivement un des acteurs les plus crédibles du changement des politiques publiques de santé en France, c'est parce qu'il appuie son discours et ses rapports sur des observations de terrain et des enquêtes (comme celle réalisée en 2006 sur les refus de soins auprès de 725 médecins généralistes en France). L'association a ainsi été à l'origine des premiers centres de dépistage anonyme et gratuit du sida, des premiers bus d'échanges de seringues, des premières interventions dans les « raves parties »...

Cette capacité d'innovation dépend d'abord de la continuité de relation entre les acteurs qui travaillent localement auprès des patients

et les instances décisionnelles afin que ce soit bien la parole des bénéficiaires qui soit portée par le conseil d'administration au niveau national. Elle dépend en retour de la manière dont les membres de ce dernier savent partager et faire comprendre leurs décisions, mais aussi entendre les difficultés des acteurs de terrain et des salariés au quotidien et en tenir compte.

Elle dépend enfin de l'exigence de qualité des pratiques des acteurs, professionnels ou bénévoles, entretenue par la formation, de la qualité des recueils de données sur lesquels s'appuient les témoignages de l'association et de sa capacité à se mettre en danger pour alerter la population tout en conservant le dialogue avec les pouvoirs publics.

*Résister et innover.* C'était le mot d'ordre des dernières journées de la Mission France en 2007. Mais pour avoir de réelles capacités de résistance, il nous faut travailler de façon urgente à la diversification de nos financements, réflexion beaucoup moins développée dans notre association pour nos actions en France qu'elle ne l'est pour celles menées à l'international.

À l'étranger, notre relation avec les institutions est sans doute beaucoup plus complexe et variable d'un pays à l'autre selon l'état du système de santé local. Qu'y a-t-il de commun, en effet, entre un projet de réduction des risques en Asie et un projet auprès des enfants des rues en Afrique ? Ce qui nous lie, au-delà des continents et de nos divergences personnelles, c'est notre volonté de participer à un monde plus solidaire. À travers nos interventions, ici et là-bas, c'est le souhait que les déterminants de la santé, bien au-delà de la seule offre de soins, puissent se modifier. Toujours arc-boutés sur notre compétence de soignants, nous tentons alors de coproduire en fonction du contexte politique, économique, social, culturel du pays. Ne pas négliger un seul de ces facteurs est la garantie nécessaire, mais non suffisante, d'un impact réel et à long terme des actions que nous tentons d'impulser.

## QUELLE GOUVERNANCE POUR MÉDECINS DU MONDE ?

La succession des différents « slogans » de MDM depuis sa fondation en 1980 – « Nous soignons ici et là-bas », « Nous soignons toutes les maladies, même l'injustice », « Nous soignons ceux que le monde oublie peu à peu » – en dit long sur l'évolution de l'association aussi bien que sur celle de la société dans son ensemble.

À ceux qui sont en charge de responsabilités dans l'association, il revient de ne pas perdre de vue ces mots : soigner et témoigner. Ils sont la raison d'être de MDM qui adosse ses témoignages sur la compétence de ses soignants. Mais il faut aussi innover et résister, pour ne pas re-

produire à moindre coût pour l'État le système de santé classique français. Il nous faut innover pour mieux répondre aux besoins des plus vulnérables et résister pour ne pas céder à la routine d'un fonctionnement établi. La résistance doit alimenter l'innovation.

Mais à ces quatre mots le conseil d'administration qui pilote MDM ne peut oublier d'adjoindre la prise en compte de tous ceux qui donnent de leur temps et de leur énergie au quotidien pour accueillir et soigner les personnes, oubliant parfois la dimension du témoignage. Ce sont plus de 2 000 bénévoles dont certains ne sont jamais venus au siège de MDM, pour qui les discours tenus au sein du conseil d'administration sont bien loin de leur réalité et parfois peu compréhensibles. C'est cet abîme entre les réflexions menées au niveau national et l'action locale que nous devons en permanence veiller à combler. La démarche actuelle de régionalisation de l'association en sera peut-être un outil, dans sa tentative de donner aux délégations régionales davantage de pouvoir dans la définition des stratégies.

Soigner et témoigner, résister et innover. Ce sont également des horizons qu'il nous faut viser à l'international en nous posant toujours et sans relâche les questions de la pertinence de notre présence, de l'impact de nos actions et, surtout, de la place que nous laissons aux acteurs locaux. Cette complexité nécessite bien une gouvernance interne forte et cohérente pour continuer à n'être qu'une seule voix auprès des décideurs politiques, ici et là-bas. ■

# L'ENGAGEMENT INTERNATIONAL DES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE COMME MOYEN DE REPENSER ET RENFORCER LEUR ACTION LOCALE

Longtemps, l'étude des mouvements militants transnationaux a privilégié l'action internationale suscitée par des acteurs locaux réunis en coalitions. Nous découvrons ici que cet engagement international s'accompagne, en retour, d'une nouvelle manière d'envisager l'action locale.

**Dominique Caouette, en collaboration avec Carmen Diaz, Émilie Béland et Catherine Willis**

|| DOMINIQUE CAOUCETTE



**Dominique Caouette est professeur adjoint au département de science politique de l'université de Montréal** et coordonnateur du Réseau d'études des dynamiques transnationales et de l'action collective (REDTAC). Carmen Diaz et Émilie Béland sont membres du département de science politique de l'université de Montréal. Catherine Willis appartient au département de sociologie de l'université du Wisconsin, Madison.

Jusqu'à présent, une bonne partie de la littérature sur le militantisme transnational a mis l'accent sur l'internationalisation des réponses de la société civile face à l'internationalisation de l'économie et aux enjeux de gouvernance mondiale<sup>1</sup>. Mais bien des travaux avancent aussi l'idée que la mise en place de certaines ONG locales et nationales serait la conséquence de l'avènement d'une culture mondiale et de certaines formes de mimétisme institutionnel<sup>2</sup>. Dans cet article, nous tentons d'élargir l'approche conceptuelle sur l'action collective transnationale en soutenant qu'une partie de cette littérature oubliée, ou du moins n'y

1 | Sidney Tarrow, *The New Transnational Activism*, New York, Cambridge University Press, 2005; Joe Bandy et Jackie Smith (dir.), *Coalitions Across Borders: Transnational Campaigns and the Neo-Liberal Order*, Lanham, MD, Rowman & Littlefield, 2005; Thomas Risse, "Transnational Actors and World Politics", in John Clark (dir.), *Globalizing Civil Engagement*, Londres, Earthscan, 2003.

accorde pas suffisamment d'attention, les processus « bidirectionnels » – du local vers le global, mais aussi du global vers le local – qu'implique la transnationalisation. Au-delà des ressources, des connaissances ou des alliés extérieurs, nous postulons que la dynamique de transnationalisation génère de nouveaux espaces identitaires et de nouvelles possibilités de conceptualiser l'espace local de lutte et de résistance. Afin d'éprouver cette hypothèse, nous avons mené trois études comparatives sur un projet de développement en agriculture au Sénégal, un réseau latino-américain de femmes œuvrant pour une transformation de l'économie et, enfin, des ONG de défense de la liberté d'expression des journalistes au Mexique. C'est sur ce dernier projet que, dans le cadre retreint de cette contribution, nous nous appuierons<sup>3</sup>.

### UN CADRE CONCEPTUEL SUSCEPTIBLE D'ÉVOLUER

L'étude du militantisme transnational s'est constituée par la convergence des travaux réalisés par les spécialistes des relations internationales – dans les années 1970 – et ceux des analystes des mouvements sociaux des années 1990<sup>3</sup>. C'est ainsi que, jusqu'à une époque récente, la définition de l'action collective transnationale s'est référée aux « campagnes coordonnées de la part de réseaux d'activistes contre des acteurs internationaux, d'autres États ou des organisations internationales<sup>4</sup> ». Ici, nous tentons d'explorer plus avant une dynamique spécifique du cadre théorique récemment proposé par Sidney Tarrow : celle des « processus politiques que les militants mettent en place pour lier leurs demandes locales à celles d'autres activistes au-delà des frontières nationales et aux institutions et régimes internationaux et processus globaux<sup>5</sup> ». Nous tentons d'étudier non seulement la manière dont les militants réussissent à lier le local au global, mais aussi d'expliquer les effets de cette transnationalisation sur les luttes locales et les militants/es.

Parmi les analystes ayant défini des critères de l'action collective transnationale, Della Porta et Tarrow proposent l'idée d'un nouveau type d'acteur social émergent, les « militants cosmopolites enracinés » (*rooted cosmopolitans*), qui sont des personnes ou des groupes d'individus « enracinés dans un contexte national spécifique, mais qui participent de manière régulière à des activités qui nécessitent leur implication dans des réseaux transnationaux », souvent organisés de manière peu structurée, polycentriques et qui se chevauchent<sup>6</sup>. Ces militants aux identités multiples et fluctuantes proposent une démarche collective fondée sur une valorisation de la diversité et de l'échange d'idées.

Comme l'admettent Della Porta et Tarrow, une des limites de leur approche conceptuelle est qu'elle a été élaborée dans une large mesure

2 | John Boli et George Thomas, *Constructing World Culture*, Stanford University Press, 1999.

3 | Ann M. Florini, *The Coming Democracy: New Rules for Running a New World*, Washington, DC, Island Press, 2003 ; John Keane, *Global Civil Society*, Cambridge University Press, 2003 ; Richard Price, "Transnational Civil Society and Advocacy in World Politics", *World Politics*, vol. 55, juillet 2003.

4 | Donatella della Porta et Sidney Tarrow, "Transnational Processes and Social Activism: An Introduction", in Della Porta et Tarrow (dir.), *Transnational Protest and Global Activism*, Lanham, MD, Rowman & Littlefield, 2005.

5 | *Ibid.*

6 | *Ibid.*

en fonction des spécificités historiques et sociales de l'Europe et des Amériques. Un des défis ici est donc d'étendre la couverture géographique, mais aussi de mieux spécifier l'impact de la transnationalisation, non pas sur les institutions multilatérales et nationales, mais plutôt sur les militants eux-mêmes et leurs mouvements.

### UN EXEMPLE : LA TRANSFORMATION DE L'ACTION DES ORGANISATIONS DE DÉFENSE DE LA LIBERTÉ DE LA PRESSE AU MEXIQUE

La liberté d'expression est menacée au Mexique en raison d'un climat particulièrement dangereux pour l'exercice du journalisme, en particulier du fait du narcotrafic. Durant le mandat de Vicente Fox (2000-2006), vingt journalistes ont été assassinés au Mexique et cinq ont disparu<sup>7</sup>. Dans ce contexte, certains journalistes choisissent l'autocensure pour protéger leur sécurité physique. Ceux qui décident tout de même de mener leur travail d'enquête reçoivent des menaces, des pressions et, dans les pires des cas, sont victimes d'assassinats<sup>8</sup>.

Selon certaines ONG, aucun de ces crimes n'a été résolu de manière « satisfaisante ». Plusieurs d'entre elles demandent au gouvernement mexicain de mettre fin à cette forme d'impunité. Elles réclament des enquêtes transparentes pour arrêter et juger les coupables, invoquant les obligations nationales et internationales de l'État mexicain de protéger la liberté d'expression et de punir les responsables d'un crime commis contre un de ses citoyens. Pour atteindre ces objectifs, les ONG nationales mexicaines développent de plus en plus leurs rapports avec des organisations non gouvernementales internationales (ONGI). Les activités de cinq organisations sont ici considérées : le Centre national de communication sociale (CENCOS), la Fondation Manuel Buendia (FMB), qui font toutes deux partie du Réseau de protection des journalistes et des médias de communication (la Red, c'est-à-dire « le réseau », pour son diminutif en espagnol), conjointement avec la correspondante de l'ONGI Reporters sans frontières (RSF) au Mexique, la journaliste Balbina Flores, spécialisée dans le thème de la liberté d'expression, et enfin le Centre du journalisme et de l'éthique publique (CEPET).

### LE PROCESSUS ET LES EFFETS DE LA TRANSNATIONALISATION

Dès 1988, la FMB a commencé à compiler les menaces et les attaques commises envers les journalistes au Mexique et publié les premiers Recensements des attaques. En 1996, un groupe d'ONG forme la Red et

7 | Gabriel León Zaragoza, « México, país más peligroso de AL para informar sobre crimen y corrupción », *La Jornada*, 3 janvier, 2007. <http://www.jornada.unam.mx/2007/01/03/index.php?section=politica&article=005n1pol>

8 | María Idalia Gómez, « México », in *Mapa de Riesgos para periodistas en Brasil-Paraguay, Colombia y México*, Société interaméricaine de la presse, 2006.

commence à publier conjointement avec la FMB ces recensements. Peu de temps après, le CENCOS devient membre d'IFEX, ce qui permet à la Red de diffuser ses alertes au niveau international pour « dénoncer les faits et empêcher que d'autres attaques ne se produisent<sup>9</sup> ». De plus, le fait que Balbina Flores, correspondante de RSF pour le Mexique, soit également membre de la Red permet dans certains cas à cette dernière et aux autres organisations locales de s'afficher comme partenaires de l'ONGI et de profiter ainsi d'une plus grande visibilité, y compris au niveau international.

Ce processus de réseautage transnational a renforcé les capacités d'action nationales de ces réseaux mexicains, au point de devenir pour eux un outil stratégique. En effet, ces derniers entreprennent des actions en s'appropriant un cadrage et des stratégies habituellement associés aux actions de plaidoyer de défense des droits humains au niveau transnational. En plus de créer de nouveaux espaces politiques de débat avec l'État, cela leur permet d'élargir leur réseau de partenaires avec les ONGI et les organisations gouvernementales internationales (OGI).

Quant aux traités internationaux, ils offrent de nouvelles possibilités de cadrage aux ONG mexicaines qui peuvent alors affirmer qu'une problématique, en l'occurrence celle des exécutions sommaires des journalistes, est criminelle à la fois selon les lois nationales, mais aussi selon le droit international<sup>10</sup>. Ainsi, on peut observer une certaine homogénéisation des stratégies des ONG et des ONGI autour de la « méthodologie des droits humains ». Par exemple, après l'assassinat du journaliste Roberto Mora García, l'ONG CEPET et ses partenaires ont procédé à une mission d'enquête (la commission En Memoria), une activité habituellement associée aux ONGI des droits humains ayant davantage de moyens, par exemple Amnesty International.

Enfin, la transnationalisation de leurs cadrages et de leurs stratégies permet aux ONG d'ouvrir de nouvelles opportunités politiques par rapport aux autorités mexicaines. Par exemple, en 2006, 22 ONG nationales, locales et internationales, dont le CENCOS et Reporters sans frontières, se sont réunies avec le ministère public en charge des délits commis contre les journalistes<sup>11</sup>. De même, le CEPET a eu l'occasion de rencontrer diverses instances gouvernementales dans le cadre de la commission En Memoria et de la campagne « Pas un de plus ». Différentes formes de levier politique ont également été créées à travers des interactions avec la commission et avec le rapporteur spécial sur la liberté d'expression dans les Amériques. Ces interactions ont été facilitées par les collaborations avec les ONGI.

Pour les militants mexicains luttant pour les droits des journalistes et la liberté d'expression, les ONGI et les OGI représentent des homologues leur permettant de ne pas travailler seuls et de renforcer le travail au ni-

9 | Selon un membre du CENCOS.

10 | Mark F. Massoud, "The Influence of International Law on Local Social Movements", *Peace and Change*, vol. 31, n° 1, 2006, p. 18.

11 | Document de la Fiscalía Especial para la Atención a Delitos Cometidos contra Periodistas, pour son nom officiel en espagnol.

veau local. Même si les ONG présentées dans cette étude n'ont pas encore réussi à obtenir du gouvernement mexicain qu'il respecte pleinement ses obligations internationales, les liens transnationaux établis autour de cette problématique des droits humains ont permis la transmission de cadres normatifs, de stratégies et d'informations pouvant être mis en place au niveau local et national. S'il est vrai que les ONG ont internalisé le discours des droits humains et les stratégies habituellement associées aux ONGI, les organisations mexicaines ont été proactives dans l'adaptation et l'apprentissage de nouveaux moyens de pression. Par exemple, suite à l'adhésion du CENCOS au réseau IFEX, le CENCOS a pu mieux comprendre et adapter une stratégie de mobilisation et d'action collective préalablement définie et utilisée par IFEX. La transnationalisation peut être analysée comme un outil stratégique d'apprentissage et d'enrichissement pour les organisations locales ou menant des actions à un niveau national. De plus, les OGI et les ONGI sont importantes pour l'action nationale en raison des ressources financières et de la plus grande visibilité qu'elles procurent aux ONG. Il devient alors possible pour les ONG nationales de la liberté d'expression de soutenir qu'une attaque envers un journaliste mexicain est un crime condamné internationalement par les normes de droits humains : elles peuvent ainsi se définir comme les « gardiens » locaux d'une norme internationale.

Au final, si l'on tente d'appréhender les effets de ces processus de transnationalisation, on peut en dégager quatre principaux : la constitution graduelle de nouveaux répertoires d'action collective, de nouvelles formes de cadrage, le renforcement des organisations et la constitution de formes identitaires partagées. Au-delà d'une vision instrumentale qui propose que la transnationalisation de l'action collective cherche seulement à obtenir une plus grande influence, ou à contourner un État réfractaire<sup>12</sup> ou une organisation internationale peu encline à considérer les points de vue des acteurs de la société civile<sup>13</sup>, il apparaît essentiel de considérer les effets de ces processus sur les acteurs eux-mêmes.

## LA TRANSFORMATION DES ACTEURS LOCAUX PAR LA TRANSNATIONALISATION

À la lumière de l'expérience mexicaine – éclairée par les deux autres études de cas au Sénégal et en Amérique latine que nous n'avons pas évoquées ici –, on peut ainsi concevoir la transnationalisation comme une source de transformation non seulement de l'espace public par la création de nouvelles opportunités politiques, mais aussi des acteurs eux-mêmes. Ainsi qu'on peut l'observer, les groupes et les organisations

12 | Margaret Keck et Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders*, Ithaca, Cornell University Press, 1998 ; Thomas Risse, Stephen Ropp et Kathryn Sikkink (dir.), *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, New York, Cambridge University Press, 1999.

13 | Jonathan Fox et David L. Brown (dir.), *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*, Cambridge, MIT Press, 1998.

qui s'engagent dans un tel processus changent, que ce soit au niveau organisationnel, au niveau identitaire ou encore au niveau des cadres et des modalités de l'action collective.

Cette connexion transnationale apporte aux militants des possibilités de recadrage de leurs problématiques en des termes qui permettent de se référer à des normes internationales déjà acceptées (le respect de la liberté de la presse) ou à des processus globaux (la place des pays du Sud dans l'économie mondiale). En même temps, cette connexion fournit des outils stratégiques qui facilitent l'action au niveau local par le biais de formations, d'activités communes, de transmission de connaissances, etc.<sup>14</sup>. Cet apport va au-delà de la transmission de nouveaux cadrages et d'outils pour l'action collective en permettant la redéfinition de l'identité des acteurs non plus seulement aux niveaux national et local, mais dans un espace mondial. Par la même occasion, cette redéfinition de l'espace de luttes sociales permet de créer de nouvelles opportunités de mobilisation. Il devient donc plus adéquat, d'un point de vue analytique, de considérer la transnationalisation comme un processus d'aller-retour où la dynamique de construction identitaire est en constante définition à travers les différents niveaux d'interactions (local, national et transnational).

Enfin, il nous semble dès lors pertinent de revisiter l'un des concepts présentés plus haut, soit celui des *rooted cosmopolitans* de Tarrow. Nos études de cas ont su révéler les possibilités, mais également les limites de ce concept. Certes les acteurs qui aident à formuler les idées et à traverser les frontières pour créer et soutenir des liens transnationaux sont importants. Mais les changements locaux et nationaux s'opèrent grâce aux membres des communautés ou des réseaux nationaux qui ont appris à mieux connaître les enjeux internationaux et les rapportent au niveau de leur communauté. Ainsi, au Mexique, la connaissance des normes internationales et des organisations internationales pour la protection de la liberté d'expression a permis aux journalistes mexicains de situer leurs luttes quotidiennes et leurs revendications dans un contexte plus large. En parallèle avec l'émergence de « cosmopolites enracinés », l'idée d'une forme de « localisme cosmopolitique » (*cosmopolitan localism*<sup>15</sup>) nous apparaît tout aussi importante. Ce processus serait celui par lequel une communauté ou une organisation en vient à appréhender son environnement en prenant en compte des enjeux globaux qui l'affectent pour pouvoir y réagir, et en même temps se rendre compte qu'il existe d'autres communautés, avec d'autres besoins. ■

14 | Voir aussi les travaux de Sonia E. Alvarez, "Latin American Feminisms 'Go Global': Trends of the 1990's and Challenges for the New Millennium", in Sonia E. Alvarez, Evelina Dagnino et Arturo Escobar (dir.), *Cultures of Politics, Politics of Culture: Re-visioning Latin American Social Movements*, Boulder et Oxford, Westview Press, 1998, p. 293-324 ; « Um Outro Mundo (Também feminista) é possível : construindo espaços transnacionais e alternativas globais a partir dos movimentos », *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, vol. 11, n° 2, juillet-décembre 2003, p. 360.

15 | Philip McMichael, *Development and Social Change. A Global Perspective*, Californie, Pine Forge Press, 2000, p. 300.

# CITOYENNETÉ MONDIALE

Le nombre de ceux qui, sous la forme de réseaux et d'alliances, s'organisent par-delà les frontières nationales ne cesse de croître depuis dix ans. Nourri de l'expérience de l'auteur au sein de la Fondation Ford, cet article entend démontrer, en examinant les principales modalités d'organisation de la société civile mondiale, que celle-ci dessine les contours d'une forme nouvelle de citoyenneté.

LISA JORDAN



**Lisa Jordan est diplômée de l'université du Michigan et de l'Institute for Social Studies.** Elle a occupé jusqu'en 2009 une position de direction au sein de l'unité « Gouvernance et société civile » de la Fondation Ford avant de reprendre aujourd'hui la direction de la Fondation Bernard Van Leer, aux Pays-Bas.

## LES DÉFINITIONS DE LA « SOCIÉTÉ CIVILE »

Objet de maints débats et controverses, le concept de société civile – qu'elle soit nationale ou mondiale – admet trois principales définitions. La première, que l'on peut qualifier de *définition structurelle*, est défendue par des auteurs tels que Michael Edwards et voit dans la société civile un agrégat d'entités aussi diverses que des ONG, des syndicats, des mouvements sociaux ou encore des organisations culturelles. Essentiellement descriptive, elle a cependant le mérite de rendre compte de la très grande diversité d'acteurs qui composent la société civile. Par contraste, les tenants d'une *définition normative*, comme John Keane, insistent davantage sur le fait que la société civile est avant tout l'incarnation d'une autre société ayant pour fondement des valeurs telles que la coopération, la non-violence ou la tolérance. Si elle n'est pas sans mérites, cette définition tend cependant à passer sous silence le fait que certains réseaux transnationaux se forment en vue d'objectifs moins nobles, comme c'est le cas des réseaux terroristes, des organisations religieuses fondamentalistes ou des officines animant le commerce des armes légères. Une troisième approche, défendue notamment par Jan Aart Scholte, voit avant tout dans la société civile un *espace dédié à la délibération publique* existant indépendamment de l'État et du marché.

L'apport principal de cette dernière définition est qu'elle permet d'analyser la façon dont la société civile, s'affrontant aux intérêts des États et des marchés, vise à peser sur la définition des règles du jeu mondial, c'est-à-dire à la fois sur les normes, sur les politiques menées, voire sur les déterminants les plus profonds de l'organisation sociale.

Mais quelle que soit la définition retenue, toute la question est de savoir si ce que l'on entend généralement par « société civile mondiale » – des particuliers qui s'organisent de façon transnationale en vue de constituer des organisations à dimension mondiale – mérite précisément cette appellation. Autrement dit, la société civile mondiale incarne-t-elle, face aux intérêts nationaux, un sentiment d'appartenance à une communauté mondiale et une authentique conscience civique mondiale ? Les sceptiques objecteront qu'il n'en est rien dès lors que toute société civile mondiale se conçoit nécessairement en relation avec un État donné, dès lors que, de surcroît, la plupart des alliances mondiales sont des agrégats d'organisations se définissant sur une base essentiellement nationale, dès lors enfin que les rares alliances authentiquement transnationales n'ont de toute façon qu'un périmètre limité qui jamais ne s'étend à l'ensemble du globe. Dans la pratique, du reste, de nombreuses organisations intergouvernementales comme l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ou le Fonds monétaire international (FMI) tendent à réduire la société civile mondiale à l'action de quelques ONG internationales (ONGI). C'est sans doute là le signe d'un certain désarroi face à une société civile mondiale constituée d'une profusion d'acteurs fort dissemblables, dont on peut remarquer qu'aucune recension complète n'a été entreprise à ce jour.

Sans mésestimer ces difficultés, on constate qu'il existe aujourd'hui des indices nombreux et concordants laissant à penser qu'une véritable société civile mondiale s'élabore à l'initiative de communautés nouvelles qui réclament à leur profit des attributs de citoyenneté et exigent l'instauration de pratiques démocratiques sur la scène internationale<sup>1</sup>. D'une certaine manière, une étape décisive avait été franchie de ce point de vue, en 1945, avec la création du système des Nations unies et l'élaboration d'un agenda politique international qui, bien que concernant prioritairement les États, a rapidement suscité l'émergence de coalitions constituées en vue de promouvoir des valeurs telles que la paix, la justice sociale ou la préservation de l'environnement. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si ces groupements préfigurant la société civile mondiale ont largement pris appui sur le système international pour faire avancer leurs revendications : ce fut le cas du Mouvement fédéraliste mondial avec la Société des Nations dès 1937, comme ce fut le

1 | La notion de « scène internationale » est entendue dans le présent article comme l'espace où se joue l'ensemble des actions menées en vue d'exercer une influence sur l'édiction des normes, régulations et prescriptions juridiques ayant une portée internationale.

cas pour les organisations de défense de l'environnement vis-à-vis des Nations unies dans les années 1960.

Une étape supplémentaire a été franchie au tournant du millénaire lorsque la société civile mondiale a semblé prendre en main sa propre organisation. En témoigne plus éloquemment que tout autre l'exemple du Forum social mondial (FSM), dont la première édition remonte à 2001 et qui, lors de sa dernière réunion à Belém en 2009, a attiré quelque 133 000 participants, parmi lesquels pas moins de cinq chefs d'État latino-américains en exercice. Les divers forums sociaux, mondiaux ou régionaux, constituent incontestablement aux yeux de l'opinion publique la manifestation la plus tangible de l'existence d'une société civile mondiale. Leurs organisateurs mettent du reste un soin particulier à leur conserver un caractère véritablement global, quand bien même il est inévitable qu'une majorité de participants soient issus du pays hôte de chaque réunion. Ce fut le cas, par exemple, pour le Forum social des États-Unis (USSF), dont les organisateurs invitèrent à leurs frais des militants venus d'Europe, d'Amérique latine et d'Afrique du Sud en 2007, avant d'organiser l'année suivante une Journée mondiale d'action déclinée dans plusieurs centaines de villes à travers le monde. Du point de vue des organisations participantes, le fait de participer à de tels forums sociaux permet d'exprimer une conception de la solidarité plus significative et plus tangible que celle qui peut se manifester dans les limites d'un territoire donné. Ce faisant, les forums sociaux permettent à la fois de densifier la présence des organisations de la société civile sur la scène internationale et de faire admettre aux États que leur responsabilité, sur certains sujets, s'étend au-delà des seuls territoires dont ils ont la charge.

## LA SOCIÉTÉ CIVILE MONDIALE ET LA MONDIALISATION

Il est symptomatique que les acteurs de la société civile mondiale se voient si fréquemment affublés d'un préfixe reflétant leur rapport à la mondialisation : pro-, anti- ou alter-. Ce prisme ne doit pourtant pas occulter le fait qu'un grand nombre de mouvements transnationaux préexistent et sont indifférents à la question de la mondialisation, notamment les organisations de défense des droits de l'homme, les organisations écologistes ou les organisations de promotion de la cause des femmes. Au mieux ces acteurs sont-ils sensibles aux possibilités de communication et de déplacement par lesquelles la mondialisation se caractérise. Mais au final la mondialisation ne semble pas constituer, en tant que telle, un cadre d'analyse pertinent pour l'analyse de la société civile mondiale.

Il en va en revanche très différemment de la gouvernance mondiale, entendue comme la façon dont est encadrée et organisée la scène internationale sur laquelle la société civile entend peser. Ni gouvernement ni État, la gouvernance mondiale désigne, selon la définition qu'en donne Robert Keohane<sup>2</sup>, le pouvoir d'édicter et de mettre en œuvre des normes de portée mondiale, étant entendu que les détenteurs de ce pouvoir n'agissent pas nécessairement en vertu d'un assentiment général. Dès lors, c'est précisément parce qu'elle cherche à influencer ceux qui exercent le pouvoir à l'échelle mondiale que la société civile mondiale présente un intérêt particulier dans le cadre de cet article.

### QUE RECOUVRE LA NOTION DE CITOYENNETÉ MONDIALE ?

Il est courant d'affirmer que, dans le dialogue qu'ils nouent avec les différentes institutions internationales, les acteurs de la société civile mondiale occupent le rôle normalement dévolu aux citoyens dans un État traditionnel. Mais qu'est-ce que cela signifie concrètement ? Essentiellement, que les acteurs de la société civile mondiale fondent leur revendication de citoyenneté sur un certain nombre de postulats qui sont autant de puissants agents de transformation de la gouvernance mondiale.

En premier lieu, ils postulent que les institutions auxquelles ils s'adressent – des organisations aussi différentes que la Banque des règlements internationaux (BRI), l'organisme chargé de la gestion du réseau Internet (ICANN) ou le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (Fonds global) – possèdent effectivement le caractère d'organes de gouvernement. Ce postulat peut heurter les dirigeants et employés de ces institutions, qui le plus souvent rechignent à se considérer eux-mêmes comme des gouvernants. Cela n'en demeure pas moins un levier puissant de modification du comportement des organismes concernés, dont il devient impossible de minimiser le rôle, l'impact et *in fine* la responsabilité. Considérés comme des organes de gouvernement, ceux-ci se trouvent alors tenus de mettre en œuvre des mécanismes de consultation, de transparence et de redevabilité. Qui plus est, ce changement de perception modifie également la nature de la relation entre les institutions internationales et les États eux-mêmes, ces derniers s'estimant légitimes à engager un dialogue sur le terrain de la souveraineté et à substituer aux considérations techniques des débats de nature véritablement politique.

Déoulant du premier, le deuxième postulat énoncé par les acteurs de la société civile mondiale est celui selon lequel les institutions internationales, en tant qu'organes de gouvernement, sont redevables

de leur action auprès des populations dont l'existence est affectée par les décisions qu'elles prennent. À cet égard, la mise en œuvre de mécanismes destinés à favoriser la consultation et la transparence s'impose aujourd'hui comme la norme, même s'il demeure des exceptions dont la plus notable est sans doute la BRI qui demeure une forteresse de secrets. L'effort accompli par les institutions internationales a d'ailleurs été tel qu'il a fait apparaître, par contraste, les déficiences des ONGI en la matière, et obligé celles-ci à revoir de fond en comble leurs standards et procédures au cours des dernières années. On notera au passage que cette exigence de redevabilité s'appuie parfois sur les droits que les citoyens tirent de leur statut de contribuables participant au financement des institutions internationales. Daté, cet argument est néanmoins celui qui fut historiquement employé dans les pays du Nord pour demander des comptes aux institutions dites « de Bretton Woods » (FMI, Banque mondiale). Et l'exemple s'est déjà présenté de citoyens faisant pression sur leurs collectivités locales afin que celles-ci cessent d'acquiescer des obligations émises par la Banque mondiale.

Troisièmement, les acteurs de la société civile mondiale postulent que les décisions prises par les institutions internationales doivent avoir un caractère public, c'est-à-dire être adoptées selon un processus non seulement transparent, mais également ouvert à la participation des populations, qu'elles soient ou non directement concernées. Aussi n'est-il plus rare, aujourd'hui, que des institutions dont l'action concerne de multiples parties prenantes intègrent dans leurs organes de décision des représentants de la société civile, comme c'est le cas par exemple pour le Fonds global.

Ce qu'au final ces différents postulats démontrent, c'est qu'une forme de citoyenneté mondiale peut se concevoir hors du cadre d'un État démocratique. Si en effet la scène internationale ne possède ni représentation, ni partis, ni élections au sens habituel de ces termes, elle n'en est pas moins accessible à la mise en œuvre des pratiques démocratiques que sont la transparence, la redevabilité et la participation.

### **QUI SONT LES DÉPOSITAIRES DE LA CITOYENNETÉ MONDIALE ?**

La citoyenneté mondiale ainsi définie, il reste à déterminer ceux qui, parmi la myriade d'acteurs qui composent la société civile mondiale, peuvent en revendiquer l'exercice. Les ONGI de réputation mondiale comme Oxfam, Amnesty International, Greenpeace ou Médecins sans frontières dominent assurément l'espace de la revendication citoyenne. Oxfam, par exemple, qui dès 1996 a ouvert un bureau à Washington en vue de mieux peser sur les décisions du FMI et de la Banque mon-

diale, affirme agir au nom des populations déshéritées partout dans le monde. À l'instar d'autres ONGI, cette ONG anglaise s'appuie sur une capacité éprouvée à porter des revendications sur la scène internationale. Pour autant, la compétence incontestée des ONGI ne saurait faire oublier qu'elles sont l'objet de nombreuses controverses. Critiquées au Nord pour les entraves qu'elles entendent imposer aux marchés et aux gouvernements, les ONGI sont, en sens inverse, suspectes aux yeux des acteurs issus de pays du Sud d'être excessivement liées aux nations développées dans lesquelles elles trouvent leur origine et, souvent, ont leur siège. Leur présence dans certaines délégations étatiques lors des sommets mondiaux ou le fait que certains de leurs dirigeants poursuivent ensuite leur carrière au service de gouvernements nationaux accèdent la thèse de cette collusion supposée, laquelle est du reste très fréquemment une condition même de l'efficacité de leur action. Par ailleurs, et comme il a été dit précédemment, les ONGI s'exposent à des critiques en termes de redevabilité dès lors qu'elles sont principalement implantées dans les pays du Nord, mais promeuvent en majorité les intérêts de populations issues des pays du Sud.

À côté des ONGI, on trouve les réseaux ou alliances d'organisations de la société civile : Via Campesina, les réseaux d'organisations de défense des droits des femmes GROOTS (Grassroots Women Organizing Together in Sisterhood) et DAWN (Development Alternatives with Women for a New Era), ou encore l'alliance Shackdwellers International qui fédère des organisations représentant les populations urbaines sans logis ou mal logées. Ces réseaux ont en commun d'être composés d'organisations nationales autonomes qui, en se reliant de façon transnationale, ont trouvé le moyen d'accroître leur audience et leur pouvoir de négociation, y compris et peut-être même surtout à l'échelle locale. Elles tirent en effet profit de leur extension géographique horizontale pour ensuite s'imposer verticalement à tous les niveaux de prise de décision : mondial, national et local. Le cas de Shackdwellers est tout à fait éclairant. Interlocuteur des autorités locales de la ville de Mumbai (l'ancienne Bombay) en Inde, le réseau est également représenté dans le Conseil national pour le logement mis en place par les autorités indiennes, et participe enfin à l'Alliance des villes, dans laquelle se regroupent autorités municipales et bailleurs du monde entier. Du fait de leur nature fédéraliste, les réseaux et alliances échappent par ailleurs aux procès en redevabilité et en représentativité qui sont souvent faits aux ONGI.

Enfin, certaines ONG participent d'une forme de citoyenneté mondiale non en raison de leur dimension internationale ou de leur nature fédérative, mais parce que leur objet, même limité, présente un intérêt

universel. L'ONG Bank Information Center (BIC), par exemple, vise à rassembler l'ensemble des informations ayant trait à l'activité des bailleurs de fonds multilatéraux et à l'impact social des programmes internationaux d'assistance économique. De même, le Forum international de Montréal (FIM) s'assigne pour objectif de défendre les intérêts des pays du Sud dans le débat national canadien et dans la définition de la politique étrangère du Canada. Répondent également à cette définition un certain nombre d'instituts d'étude et de *think tanks*, ainsi que des organisations dont l'activité consiste à surveiller et à évaluer les relations qui s'établissent entre un État donné et les bailleurs de fonds multilatéraux, comme le fait l'ONG Lokayan dans le cas de l'Inde. Pour diverses qu'elles soient, ces ONG ont en général en commun d'être simultanément proches des centres de pouvoir qu'elles cherchent à influencer, tout en reflétant par leur composition et leur recrutement la diversité des intérêts dont elles sont les porte-parole.

À défaut d'une citoyenneté reconnue en droit à l'échelle internationale, l'ensemble des actions évoquées dans cet article dessine ce que Jan Aart Scholte pourrait appeler une forme de « citoyenneté en actes ». De manière plus ou moins explicite, et par-delà la diversité de leurs sujets de préoccupation, les acteurs de cette citoyenneté nouvelle formulent tous le même constat. Premièrement, il est des problèmes auxquels les démocraties représentatives nationales ne peuvent apporter de solutions. Deuxièmement, il n'existe rien qui ressemble à une démocratie représentative sur la scène internationale. Troisièmement, la résolution de problèmes locaux peut impliquer pour les citoyens de s'organiser à l'échelle transnationale. C'est sur la base de ce constat que les acteurs de la société civile conçoivent leur relation avec des institutions mondiales, lesquelles, en véritables organes de gouvernement, assument des prérogatives auparavant dévolues aux États. C'est en ce sens également que ces acteurs d'un genre nouveau agissent comme des citoyens mondiaux. ■



# LES ONG LATINO-AMÉRICAINES

## EN QUÊTE D'UNE NOUVELLE IDENTITÉ

**Souvent nées dans l'opposition frontale aux régimes des anciennes dictatures, longtemps investies dans une action locale sur la base d'une organisation populaire, les ONG latino-américaines sont à la recherche d'une nouvelle identité. Conscientes des changements intervenus sur la scène internationale, elles doivent œuvrer à faire le lien entre le local et le global afin d'améliorer leur action sur la nouvelle scène politique inaugurée par les gouvernements progressistes et libéraux installés sur le sous-continent.**

 JORGE BALBIS



**Jorge Balbis est uruguayen, historien et docteur en sciences du travail à l'Université catholique de Louvain (Belgique).** Il est également secrétaire exécutif de l'Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP) depuis 2004.

Les changements qui ont marqué la scène mondiale durant les dernières décennies ont eu des répercussions significatives sur le travail des organisations non gouvernementales en Amérique latine. Ils constituent à la fois des opportunités et des défis, en ce qu'ils renvoient à des dilemmes anciens non résolus, dont les racines sont profondément ancrées dans la réalité du sous-continent : les ONG se doivent d'y répondre d'une façon renouvelée.

Dans les pages qui suivent, nous aborderons la nouvelle donne à laquelle sont confrontées ces ONG dans la perspective de ce que l'on appelle la « gouvernance », expression largement liée aux questions essentielles de gestion et de participation, au fonctionnement démocratique et aux politiques de développement. La gouvernance renvoie à l'organisation d'une articulation « vertueuse » entre l'État, le marché et la société civile et les ONG constituent l'un des piliers de cette pratique. Tout cela n'est pas sans soulever des questions, en ce qui concerne aussi bien le concept même de gouvernance que la pratique des ONG, en particulier dans une région en pleine mutation.

## LES ONG FACE À LA NOUVELLE DONNE RÉGIONALE

D'un point de vue économique, la situation actuelle de l'Amérique latine est paradoxale. Si les chiffres en font la région de la planète où règne la plus grande inégalité, elle arbore ces derniers temps un masque de vitalité macroéconomique, à rebours de la situation internationale de récession. Cependant, on parle bien peu de la manière de conjuguer cette croissance avec la défense des droits économiques, sociaux, culturels et environnementaux. Pour les ONG et les mouvements sociaux qui dénoncent les lacunes du système en vigueur et les insuffisances des gouvernements dès lors qu'il s'agit d'apporter des réponses, installer un discours puissant à ce sujet se révèle être une tâche ardue.

Cette incapacité des gouvernements progressistes de la région à résoudre les problèmes de la pauvreté et des inégalités entraîne la persistance de conflits sociaux se traduisant par un ensemble de nouvelles mobilisations<sup>1</sup>. On y trouve de plus en plus de nouveaux acteurs : des étudiants, des travailleurs, des femmes, des minorités, des écologistes, avec la particularité d'une incorporation naissante des classes moyennes. Les axes qui articulent et donnent à ces dynamiques sociales une certaine unité se réfèrent à des questions de souveraineté nationale et de nouvelles alternatives de développement, mais on y constate aussi l'apparition des questions de réappropriation de l'espace public à travers l'exigence d'un approfondissement de la démocratie et du nécessaire contrôle social des gouvernements.

En réaction, on observe une tendance des acteurs institutionnels à criminaliser la protestation, tendance renforcée par les discours provenant de ce que l'on appelle les « pouvoirs factuels » (les médias concentrés dans des sociétés monopolistiques, les groupes économiques et la hiérarchie ecclésiastique catholique). Les issues possibles à cette situation passent par la capacité à combiner la protestation à la proposition et à l'articulation de discours pour avancer dans le positionnement public des demandes de la société civile.

Il s'agit là d'un vrai défi pour la créativité des ONG, qui met à l'épreuve leurs capacités et leurs manières de faire, aussi bien que leurs liens avec la société, la politique et l'économie. Elles doivent prendre la mesure des nouvelles scènes qui se profilent, tout en réinterprétant les postulats qui servaient de base, par le passé, à la définition de leurs objectifs et stratégies, leurs alliances et articulations et leurs manières de financer des programmes. Ainsi, une grande partie des ONG nationales latino-américaines ont eu l'habitude d'agir à l'échelle locale. Or elles doivent agir de plus en plus au niveau régional et être attentives, pour le moins, aux processus qui ont lieu au niveau global, tant ces

<sup>1</sup> La liste en est longue et comprend des actions de protestation contre les concessions à des entreprises minières transnationales ; la défense des ressources naturelles et la protection des ressources hydriques en tant que bien public ; les demandes d'amélioration en qualité de l'éducation et la santé ; la mise en cause des traités de libre commerce, etc.

deux niveaux produisent leurs effets dans leur espace « historique » d'intervention. Autrement dit, elles doivent parvenir à faire le lien entre le local et le global. Cela implique pour elles d'établir un ensemble d'orientations dont la nature est plus focalisée et spécifique, en choisissant des secteurs d'activité dans lesquels leur travail institutionnel puisse avoir des répercussions effectives sans que leurs efforts en soient dilués, mais sans ignorer les dynamiques régionales et globales dont leur travail dépend de plus en plus. Mais ces ONG font face à des problèmes d'identité et de survie financière susceptibles de modifier leur rôle traditionnel de critiques de l'ordre social en vigueur et de réduire leur capacité à formuler des propositions alternatives.

### L'IDENTITÉ DES ONG EN QUESTION

Ces processus de changement sont particulièrement visibles au niveau des organisations non gouvernementales pour le développement (ONGD) latino-américaines. Au-delà des variations par pays et des cas particuliers, il est possible de vérifier quelques tendances générales de changement au sein de ces ONGD : l'adaptation à la loi du marché pour des ONG qui refusaient jusqu'alors la logique marchande (par exemple en faisant désormais appel à des mécanismes de crédit, de commercialisation, de diffusion de technologies, etc.) ; un rapprochement plus important avec l'État, aussi bien au niveau du gouvernement central que des gouvernements locaux et des agences multilatérales et bilatérales de financement ; la réduction de l'aide extérieure traditionnelle et l'augmentation des coûts opérationnels qui font de la survie économique de ces organisations une préoccupation prioritaire, certaines ONGD se livrant à des activités d'entreprise rentables ; l'évolution des populations cibles vers lesquelles elles orientent leur activité, liée à des changements dans les formes d'organisation et à la nature des revendications des organisations populaires ; certaines lignes de travail perdent du poids (éducation populaire, conseil syndical), alors que d'autres gagnent en importance (conseil technique, microfinance, gestion et développement local), et les idées-forces qui orientent le travail des organisations changent (avant, les concepts de « forces sociales », « mouvements politiques », « démocratie populaire » étaient prédominants ; aujourd'hui, on parle de « concertation », de « citoyenneté », de « gouvernance », de « politiques sociales » et de « pauvreté »).

Ces tendances renvoient toutes à la nécessaire redéfinition de l'identité des ONGD, déterminée notamment, selon Eduardo Ballón<sup>2</sup>, par trois facteurs essentiels : d'abord, « la crise ou la reformulation des visions du développement » sur lesquelles l'action des ONGD de la

2 | Eduardo Ballón, « ONG, sociedad civil y desarrollo », in DESCO, *Los Desafíos de la cooperación*, Lima, 1997.

région s'est historiquement appuyée ; ensuite la « légitimité sociale des ONG dans un cadre d'affaiblissement des acteurs sociaux », légitimité qui découlait auparavant de leur alliance avec des organisations populaires très importantes, aujourd'hui affaiblies dans plusieurs pays, ce qui modifie le spectre d'organisation sociale et oblige à repenser des liens, des alliances et des articulations (avec d'autres secteurs et organisations sociales – Églises, entreprises, syndicats, universités, etc. –, avec l'État, les partis politiques, les agences de financement, etc.) ; enfin, la « durabilité financière », en raison de la réduction des ressources de la coopération internationale qui a mis en évidence la dépendance extérieure des ONGD, confrontées à une lutte pour leur survie et obligées de chercher des revenus nouveaux.

Pendant, de nombreux auteurs mettent en garde sur la crise d'identité que ces organisations seraient en train de traverser dans la région. Les ONGD ont toujours considéré comme faisant partie de leur « mission », et donc de leur identité, la recherche d'alternatives démocratiques de développement fondées sur le concept de la justice sociale. La tendance récente des ONGD à redéfinir leur univers de bénéficiaires et à élargir leurs alliances avec d'autres secteurs sociaux aux logiques et intérêts spécifiques bien différents les conduirait à être de plus en plus indifférenciées et associées à d'autres types d'institutions, plus traditionnellement axées sur l'aide et la bienfaisance. Ce faisant, elles encourraient le risque d'une perte d'identité et, par conséquent, d'une diminution de leur capacité de proposition et de négociation spécifique acquise dans le passé<sup>3</sup>.

Il faut se rappeler que beaucoup d'ONG sont nées dans le contexte des régimes autoritaires – et en réponse à ces derniers –, ce qui les a marquées d'un caractère antigouvernemental et leur a donné, très souvent, la vision de l'État comme un instrument de domination, provoquant ainsi leur éloignement de celui-ci. La re-démocratisation de la région d'un côté et la réforme de l'État de l'autre ont fait que la dynamique de la relation entre l'État et les ONGD prend aujourd'hui des formes différentes : dans certains pays, des cadres de ces organisations accèdent au gouvernement ; dans d'autres, des dirigeants des organisations populaires assument des responsabilités dans des gouvernements locaux et, au sein de la nouvelle dynamique démocratique, les forces d'opposition se voient obligées de formuler des propositions de politiques publiques viables. D'autre part, le retrait marqué, ou du moins la réduction de la coopération internationale dans la plupart des pays de la région, a eu comme effet de favoriser une dépendance de plus en plus importante des ONGD par rapport aux budgets des gouvernements nationaux et locaux, au risque d'une perte d'autonomie et d'un affaiblissement de

3 | Jaime Joseph et José Lopez Ricci, « ONG : un sueño fragmentado », in Mariano Valderrama (coord.), *ONG, concertación y desarrollo local*, Lima, CEPES-ALOP, 1999.

leur mission, surtout dans sa dimension de dénonciation et de critique politique.

Pour survivre dans une situation si difficile, l'une des voies explorées par les ONGD est celle de la reconversion institutionnelle et de l'amélioration de leur gestion. Les modifications qui ont eu lieu dans l'organisation interne des ONGD sont nombreuses et significatives : une plus grande rigueur dans les systèmes de planification avec la mise en pratique de techniques modernes ; de nouveaux mécanismes d'évaluation institutionnelle ; l'inclusion de managers dans la gestion institutionnelle ; une rationalisation des ressources et des ajustements de personnels. En même temps, du fait de l'instabilité économique croissante, les projets sont à plus court terme, on réduit le nombre d'employés permanents et les budgets opérationnels souffrent de réductions importantes. Tout cela mène à un éparpillement important, rendant difficile toute tentative de planification institutionnelle à moyen terme.

Afin de renforcer leur gestion institutionnelle et leur capacité de dialogue avec les États, les organismes multilatéraux et les autres organisations sociales de type régional ou international, les ONGD ont établi de multiples réseaux, au niveau aussi bien national que régional et sous-continentale. Ils regroupent un nombre important d'organisations des différents pays, dans le but de formuler des propositions, de faciliter et d'améliorer leur opérationnalité en réduisant les coûts et en augmentant l'impact de leurs actions, mais également de gagner en présence et en incidence dans les domaines locaux et internationaux<sup>4</sup>.

### LES ONG, PILIER DE LA GOUVERNANCE ET DU DÉVELOPPEMENT EN AMÉRIQUE LATINE

Les nouveaux modèles de développement expérimentés ces dernières décennies en Amérique latine sont loin d'être entièrement satisfaisants en termes économiques et surtout sociaux. Or comment est-il possible de construire une démocratie avec une cohésion sociale dans des pays où la pauvreté, la marginalisation et l'exclusion sociale ne cessent de se répandre ? Au-delà de la simple mise en pratique de politiques qui compensent les effets sociaux les plus négatifs du modèle économique en vigueur, la solution passe par la construction d'un nouveau paradigme de vie et d'organisation politique et sociale, c'est-à-dire par une reformulation des relations entre l'État, le marché et la société civile, qui sont non seulement des ingrédients entités, mais aussi des espaces de création et de mise en œuvre de toute stratégie de développement.

Les ONG latino-américaines contribuent au processus de démocratisation et de développement dans leurs sociétés respectives. Elles

4 | Pour un exemple de ces efforts de coordination au niveau régional : la Table d'articulation des associations nationales et réseaux d'ONG d'Amérique latine et de la Caraïbe, qui regroupe à l'heure actuelle près de vingt plates-formes nationales et réseaux thématiques d'ONG, constituant ainsi un espace d'échange, de production de propositions communes et de mobilisation des capacités sur des questions d'intérêt partagées par ses membres. [www.mesadearticulacion.org](http://www.mesadearticulacion.org)

créent, entretiennent et diffusent les formes de démocratie existantes, assurent la promotion des grandes causes sociales et humanitaires telles que les droits de l'homme, l'environnement, l'équité des genres, la lutte contre la pauvreté, contre la corruption et la demande d'une transparence plus grande dans les affaires publiques.

Les changements intervenus dans l'organisation populaire de nos pays ont remis en question les vieux schémas radicaux. Les formes d'organisation, les revendications et le degré de conscience des organisations de base se modifient, obligeant les ONG à repenser les modalités de leur travail. Pourtant, elles manquent d'un diagnostic précis de la situation du mouvement populaire et leurs stratégies de renforcement de la société civile et de construction d'une nouvelle démocratie semblent encore vagues : les ONG ont perdu, ces dernières années, les capacités de systématisation et de recherche qui leur avaient permis, par le passé, de formuler leurs propositions. Mais elles ont résolument assumé la tâche de dynamiser leur rôle et, à partir de leur identité fondée sur un engagement éthique ancré dans la réalité auprès des plus démunis, elles cherchent à contribuer à la construction des processus de dialogue et de concertation plurielle, pour réaffirmer la société civile comme un contrepoids nécessaire aux pouvoirs publics, économiques et culturels qui prédominent aujourd'hui en Amérique latine. ■

# DIPLOMATIES NON GOUVERNEMENTALES :

## L'INFLUENCE CROISSANTE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE SUR LA SCÈNE MONDIALE

**Connaître et chercher à comprendre les stratégies des acteurs non gouvernementaux, leur diversité et leur relative efficacité, apprécier leurs apports à l'avancée des processus de négociation, mais aussi les risques que ces stratégies peuvent faire courir à la démocratie et à la qualité de la gouvernance de ces processus : autant d'éléments qui peuvent permettre d'aider les acteurs privés et les acteurs publics à penser leurs stratégies et à définir les formes que pourrait prendre une diplomatie participative. Henri Rouillé d'Orfeuil met ici en débat les enjeux de cette « diplomatie non gouvernementale » dont il a popularisé l'expression depuis quelques années.**

||| HENRI ROUILLÉ D'ORFEUIL



**Henri Rouillé d'Orfeuil est ingénieur agronome et docteur en économie.**

Il a travaillé au ministère des Affaires étrangères et à la Banque mondiale. Membre du Centre international de recherche agronomique pour le développement, il a présidé Coordination SUD de 2001 à 2009.

169

### DE L'OUVERTURE DES PROCESSUS DIPLOMATIQUES À L'ÉMERGENCE D'UNE DIPLOMATIE PARTICIPATIVE ?

Dans les temps anciens, les monarques se faisaient la guerre ou imaginaient pour leurs enfants des mariages susceptibles de rapprocher, voire de réunir, leurs pays ou leurs régions. Pour ne prendre qu'un exemple, Anne de Bretagne (1477-1514), duchesse de Bretagne par sa naissance, devint successivement archiduchesse d'Autriche et reine des Romains (en épousant Maximilien, empereur romain germani-

que), reine de France (en épousant Charles VIII), reine de Sicile et de Jérusalem, enfin et de nouveau reine de France et duchesse de Milan (en épousant Louis XII). En étant maître des annulations de mariage, le Vatican disposait d'un pouvoir de veto puisque le divorce était interdit. Les contrats de mariage indiquaient le sort qui devait être réservé à la Bretagne et à la France en cas de décès de l'un des époux. Cette « diplomatie matrimoniale » s'intriquait avec des mouvements de troupes, des guerres et des armistices. Le devenir des territoires et des populations était donc largement lié aux relations qui pouvaient se tisser entre des personnes privées.

Les traités de Westphalie (1648) vont transformer le paysage diplomatique en introduisant la notion de souveraineté territoriale et nationale, c'est-à-dire une nouvelle conception du territoire, de la nation et de l'État. Les relations internationales cessent dès lors d'être des affaires privées, elles acquièrent un caractère interétatique. Le concert des nations apparaît au cœur du XVII<sup>e</sup> siècle et au cœur de l'Europe avec comme corollaire la recherche d'un équilibre des forces, qui n'est possible que si aucun État n'est plus fort que la somme de tous les autres. Des règles de comportement doivent être négociées, un droit international s'esquisse. Mais il faut attendre le traité de Versailles (1919) et le président Wilson pour que l'équilibre des nations, remodelé par l'issue de la Première Guerre mondiale, évolue, en recherche d'une « sécurité collective » et que l'on envisage de créer une organisation interétatique, la Société des Nations.

À l'issue de la Deuxième Guerre mondiale, la création de l'Organisation des Nations unies et des organisations internationales qui lui sont liées entérine à la fois la nouvelle hiérarchie mondiale et un nouvel ordre international fondé, au moins en principe, sur la Déclaration universelle des droits de l'homme. Elle introduit ainsi une faille dans le modèle westphalien en juxtaposant deux principes, souvent contradictoires, de relations internationales : la souveraineté nationale et le respect des droits universels. En fait, en cas de contradiction entre ces deux principes, c'est la non-ingérence qui l'emporte presque toujours, même si le débat autour du droit ou du devoir d'ingérence, du droit d'assistance ou du droit à protéger déplace l'équilibre et introduit un biais lourd de conséquences. Le bastion étatique est attaqué par bien d'autres forces et d'autres évolutions : la privatisation, qui ampute le secteur public, la décentralisation, qui émiette les compétences et les pouvoirs centraux, la régionalisation, qui elle aussi repose sur des transferts de compétences de l'État national vers un pouvoir supranational, enfin la mondialisation, qui prive les États de leurs autorités sur une grande partie de l'économie et de la finance.

Ces révolutions westphalienne et wilsonnienne, puis la mondialisation ont évidemment des conséquences sur les fonctions régaliennes, et particulièrement sur la diplomatie qui a en charge les « Affaires étrangères », c'est-à-dire à la fois la négociation des règles du ou des jeux internationaux et la défense des intérêts nationaux. Avec la révolution westphalienne apparaît une diplomatie d'État mise en œuvre par un corps de fonctionnaires, le corps diplomatique, qui bénéficie d'une immunité et de droits spéciaux et qui agit dans le cadre d'un ministère et des ambassades qui lui sont liées. La négociation est l'acte diplomatique majeur. Pour aboutir au compromis le plus favorable aux intérêts nationaux qu'ils ont pour mission de défendre, les diplomates négocient, comme ils joueraient à un jeu de cartes, c'est-à-dire en cachant leurs jeux et en préservant un domaine réservé. Aujourd'hui, cette diplomatie traditionnelle n'est plus guère possible. Eu égard aux évolutions qui se sont produites et qui tendent à ouvrir le domaine réservé, la diplomatie se déroule aujourd'hui pour l'essentiel dans un champ de forces ouvert où interagissent de nombreux acteurs. En effet, plusieurs données ont contribué à transformer le cadre et la méthode de négociation : tout d'abord, les décolonisations ont multiplié les parties prenantes gouvernementales (l'ONU regroupe aujourd'hui près de deux cents pays). Dans les démocraties, le Parlement doit débattre des politiques publiques et voter les lois, et d'abord la loi de finance, il ne peut le faire dans le secret, d'autant qu'avec la mondialisation les affaires étrangères ont tendance à s'immiscer dans l'ensemble des affaires nationales. Par ailleurs, les communications, qu'il s'agisse de la radio, de la télévision ou d'Internet, sont aujourd'hui omniprésentes. Là encore il est difficile de garder le secret, d'autant que l'information et la désinformation sont devenues des armes diplomatiques. Enfin, l'usage du droit d'association, un droit fondateur de la démocratie, aboutit à la multiplication d'organisations citoyennes et non gouvernementales qui interagissent avec les autorités gouvernementales et, ce faisant, fondent une diplomatie participative qui est à la diplomatie ce que la démocratie participative est à la démocratie.

Les diplomaties modernes ont pris acte de ces évolutions convergentes et ont appris à agir dans ce champ de forces peuplé de nombreux acteurs. Elles essaient de les mobiliser et de passer des alliances autour de positions et de propositions respectueuses des intérêts nationaux et négociables avec une partie de ces acteurs non gouvernementaux. Cet effort, compliqué pour les gouvernements, n'est entrepris que parce que la négociation est soumise au tribunal de l'opinion publique. Cette opinion que l'on retrouvera lors des élections futures.

## DU CÔTÉ DES ACTEURS NON GOUVERNEMENTAUX, L’AFFIRMATION DE DIPLOMATIES NON GOUVERNEMENTALES

L’ouverture progressive des processus diplomatiques a créé un appel d’air pour les ONG, les syndicats, les collectivités territoriales et les lobbies de toute nature qui sont concernés par les enjeux des négociations internationales. C’est ainsi que se sont façonnées, parmi les acteurs de la société civile, des pratiques diverses de « diplomatie » non gouvernementale (DNG). La diplomatie serait, selon le *Larousse* une « science, pratique des relations internationales ». Cette définition n’exclut donc pas l’action des acteurs non gouvernementaux. Ce qui nous intéresse ici est la composante de cette « science, pratique » qui concerne l’intervention des acteurs non gouvernementaux dans les processus diplomatiques et leur interaction avec les diplomates, qui représentent leurs gouvernements.

Les DNG ne sont pas des diplomaties parallèles puisque de toute façon, en dernier ressort, ce sont les gouvernements qui signent les accords internationaux. Pour influencer les négociations, il faut donc que les positions et les propositions des acteurs non gouvernementaux soient introduites au cœur de la négociation et prises en compte par les négociateurs. Mais pour faire cela de manière efficace et représentative, les acteurs non gouvernementaux doivent s’organiser dans chacune de leurs propres familles et aux différentes échelles géographiques jusqu’à l’échelle internationale pour construire des positions et des propositions collectives et pour être en mesure de les défendre.

Il y a donc deux temps dans la DNG : d’abord une étape préalable purement non gouvernementale ; ensuite une étape d’interaction avec les acteurs gouvernementaux. C’est l’ensemble de ces deux étapes qui intéresse le programme de recherche et d’échange sur la DNG initié cette année avec l’IRG.

Aujourd’hui, pour arriver à leurs fins, les acteurs non gouvernementaux procèdent souvent de la même manière : choisir une cible concrète permettant de réduire les causes internationales d’une situation de mal-développement dont sont victimes des communautés en difficulté, documenter le sujet et élaborer une position et des propositions de négociation, engager une campagne en direction de l’opinion publique, faire alliance avec un gouvernement pour introduire dans l’espace diplomatique ces propositions, soutenir le cheminement intergouvernemental de ces propositions préalablement « gouvernementalisées » jusqu’à la conclusion de la négociation par la signature et la ratification d’un accord.

Les DNG ne sont pas des diplomaties parallèles. Pourtant, une partie importante de leur exercice se situe en milieu non gouvernemen-

tal. Une des questions clés concerne l'internationalisation des acteurs non gouvernementaux dont les origines locales sont liées à l'initiative collective de citoyens. Cette internationalisation repose donc sur des actions de construction institutionnelle, principalement sur la construction d'acteurs collectifs internationaux. La construction de ces nouveaux acteurs internationaux doit être mise en regard du processus de mondialisation. En effet, il n'est guère de domaine qui échappe à la mondialisation. Elle s'immisce au cœur des économies et des sociétés nationales et locales. Les négociations internationales impactent tous les citoyens du monde et tous leurs actes économiques. La mondialisation a aussi fait apparaître une série de « questions globales » qui concernent tous les citoyens et pas seulement, comme on voudrait parfois le faire croire, les seuls acteurs globalisés : grandes puissances, organisations internationales, entreprises multinationales, ONG internationales, villes globales... Il n'y a donc pas lieu de considérer que seuls les acteurs globaux doivent participer aux négociations qui concernent ces questions globales. Tous les citoyens doivent y participer via leurs gouvernements et au travers d'organisations représentatives. Il existe des organisations intergouvernementales, à commencer par l'ONU, il existe des internationales syndicales, des fédérations d'ONG et de plates-formes nationales d'ONG, des fédérations internationales de collectivités territoriales. La participation des citoyens à la gestion des biens publics mondiaux et au traitement des questions globales passe par le caractère démocratique des gouvernements nationaux et locaux et des différents acteurs non gouvernementaux.

### **UNE BATAILLE DE LÉGITIMITÉ ENTRE ACTEURS GOUVERNEMENTAUX ET ACTEURS NON GOUVERNEMENTAUX**

Les diplomates, comme tous les hauts fonctionnaires, reçoivent par délégation leur légitimité du suffrage universel. Ils servent la politique du gouvernement, c'est-à-dire, en démocratie, celle des élus du peuple. Ils ont pour mission de défendre les intérêts nationaux, souvent abusivement assimilés à l'intérêt général. De leur côté, les acteurs non gouvernementaux reçoivent leurs mandats des assemblées générales de leurs associations ou de leurs syndicats. Lorsque ceux-ci construisent des fédérations nationales ou internationales, leurs légitimités changent d'échelle. Mais, là encore, il est abusif d'assimiler les intérêts défendus par ces acteurs à l'intérêt général. En fait, chaque partie peut mettre en cause son interlocuteur et lui reprocher une double défaillance de représentativité et de légitimité.

Il n'est pas anodin de mieux cerner cette défaillance de légitimité et de représentativité qui prend des formes particulières, à la fois du côté des gouvernements et de celui des acteurs non gouvernementaux.

Du côté des gouvernements, on constate notamment deux niveaux de défaillance. D'une part, même s'il n'est pas de bon usage diplomatique de mettre en cause la capacité ou la volonté d'un gouvernement de déterminer l'intérêt national, on ne peut s'empêcher de percevoir que derrière l'idée de nation se cachent une grande diversité d'intérêts, et des intérêts souvent contradictoires. Sans assimiler tous les pays à des unions artificielles (URSS, Yougoslavie) ou à des ensembles pluri-nationaux inconfortables (Belgique, Liban, RDC), on peut considérer que tous les pays abritent des catégories aux intérêts divergents dans pratiquement tous les domaines. Les gouvernements démocratiques, soumis à la sanction électorale, auront tendance à définir l'intérêt national de manière à ne pas perdre les élections. Ce qui est loin d'être une méthode qui peut permettre d'approcher ce qui pourrait être un intérêt national à long terme et encore plus d'aboutir à la défense d'un réel intérêt général. D'autant que, dans la construction du compromis, qui est présenté comme l'intérêt national par les représentants gouvernementaux, la représentation des différentes catégories de citoyens est très inégale. Dans certains pays, les oubliés de la représentation sont très majoritaires : les femmes, les jeunes, les pauvres, les paysans... ne participent guère au marchandage qui permet de définir les positions gouvernementales.

D'autre part, dans le champ de la négociation internationale, il n'y a pas de « main invisible diplomatique » qui ferait que la somme des intérêts nationaux ou leur combinaison aboutisse à l'intérêt général universel. Le jeu diplomatique tel qu'il se joue entre les gouvernements n'a aucune raison d'aboutir à une saine et juste gestion de la planète dans le respect de l'intérêt de tous, y compris celui des générations futures.

Du côté des acteurs non gouvernementaux, le jeu n'est pas davantage limpide. Pour mesurer l'adéquation entre l'action de chaque acteur non gouvernemental et l'intérêt général, il convient de tenter de dire ce que peut bien être l'intérêt général. Ce débat est vieux comme l'humanité. La Déclaration universelle des droits de l'homme et les deux protocoles additionnels définissant d'un côté les droits civiques et de l'autre les droits économiques, sociaux et culturels, auxquels il faudrait ajouter un protocole sur les droits environnementaux, constituent la référence suprême validée par l'ensemble des pays ayant adhéré à l'Organisation des Nations unies. On entend souvent des remises en cause dans les discours ou lors des processus diplomatiques, notamment sur le refus de certains pays de reconnaître l'égalité entre l'homme et la femme, ou sur la liberté

pour chacun de choisir sa religion ou son absence de religion, mais rien qui puisse aboutir jusqu'à présent à une dénonciation de la Déclaration universelle, qui serait synonyme d'un éclatement de la notion de communauté internationale et de Nations unies.

La relation de l'action des acteurs non gouvernementaux à la production d'intérêt général est sujette à débat et à appréciations contradictoires. Il est important de pouvoir l'évaluer si l'on veut éviter de voir ces acteurs être rejetés dans la grande catégorie de lobbies, c'est-à-dire dans la catégorie des acteurs ne poursuivant que des intérêts particuliers. On pourrait, en ne retenant que la logique de regroupement, et sans jugement de valeur, classer les acteurs collectifs/personnes morales en deux catégories : les regroupements de type syndical et ceux de type associatif.

La mission des syndicats est de défendre les intérêts de leurs membres, c'est-à-dire de catégories professionnelles bien définies. Il s'agit donc de défendre des intérêts particuliers qui ne peuvent être assimilés à l'intérêt général. Il est vrai que, si ces mandants sont sous-représentés dans la concertation nationale et leurs intérêts mal pris en compte, les syndicats correspondants contribuent alors à rééquilibrer un jeu en renforçant les oubliés de la représentation nationale.

Les associations, quant à elles, regroupent des citoyens qui souhaitent s'engager ensemble pour défendre une cause. Cette cause peut n'être qu'un intérêt particulier et, de ce point de vue, l'association ressemblera alors à un syndicat. Dans d'autres cas, les citoyens regroupés dans une association défendent une « mission d'intérêt général » et alors, du point de vue de sa finalité, cette association peut être assimilée à un service public. Les ONG, qui se reconnaissent dans une commune volonté de « construire un monde de solidarité », produisent de l'intérêt général en accomplissant des tâches dites de services publics (éducation, santé, accès à l'eau potable...) et en appuyant des publics en difficulté.

L'ouverture des processus diplomatiques à des acteurs privés risque de marginaliser davantage les acteurs faibles et pauvres qui n'ont pas les moyens de s'organiser, de maîtriser la langue anglaise, de voyager dans toutes les capitales ou de participer à des débats souvent très techniques. L'appui des syndicats ou des associations à ces acteurs faibles est essentiel.

Néanmoins, quelles que soient les intentions déclarées par les acteurs non gouvernementaux, il convient d'apprécier l'adéquation qui existe entre leurs actions concrètes et la poursuite de l'intérêt général. Si celle-ci n'est pas claire, ils ne devront être considérés que comme de simples lobbies.

## DIPLOMATIE NON GOUVERNEMENTALE, UN BILAN DÉJÀ RICHE

La DNG n'en est encore qu'à sa préhistoire, et pourtant déjà les acteurs non gouvernementaux, et principalement les ONG, peuvent revendiquer d'avoir joué un rôle important, parfois majeur, dans la concrétisation de nombreuses avancées diplomatiques. Depuis une quinzaine d'années, le bilan est significatif, qu'il s'agisse de négociations dans le domaine de la paix et de la sécurité (reconnaissance des droits humanitaires, interdiction des mines antipersonnel et des armes à sous-munitions...), dans le domaine du droit international (création de la Cour pénale internationale...), dans le domaine environnemental (Agenda 21, Convention sur le changement climatique et protocole de Kyoto, Convention sur la diversité biologique...), dans le domaine social (défense de l'aide publique au développement, mise en place de taxes internationales pour financer des services sociaux, achat de médicaments contre le sida, défense de l'aide alimentaire, mise en place de programmes « éducation pour tous »...), dans le domaine financier (traitement de la dette des pays pauvres, débat sur les taxes internationales...) ou dans le domaine commercial (clause de sauvegarde en matière de santé publique et acceptation des médicaments génériques, régulation des marchés agricoles...).

Ce bilan est flatteur, mais, pour différentes raisons, il est souvent relativisé. Tout d'abord, force est de reconnaître que les avancées diplomatiques ne se traduisent pas toujours par une mise en œuvre effective. Les ONG contribuent à des effets d'annonce sans lendemain, qui ne sont gênants pour leurs auteurs que si ces pratiques sont publiquement dénoncées. Le contrôle de la mise en œuvre des accords devient donc une tâche importante pour les acteurs non gouvernementaux qui ont pu contribuer à l'issue positive de chacune des négociations. On peut aussi minimiser le rôle des ONG puisqu'elles n'ont pas de responsabilités directes dans la signature des accords, qui est et reste l'apanage des gouvernements (et personne ne demande qu'il en soit autrement). C'est donc toujours par le biais d'alliances entre gouvernements qu'une majorité se construit et qu'un accord peut être signé. Le rôle d'initiateur et de force de pression des ONG est donc difficile à pondérer. Enfin, il est à noter que certaines négociations concernant certaines mesures ou certains droits nouveaux sont si lourdes de conséquences stratégiques, géopolitiques ou économiques qu'il est hors de question de laisser libre cours à l'imagination, et que l'espace de liberté des ONG est forcément restreint. Les gouvernements eux-mêmes n'ont qu'un pouvoir limité sur ces sujets. Les grands acteurs globaux et des lobbies autrement plus

puissants entrent alors en jeu. Néanmoins, même face à ces bastions imprenables, les acteurs non gouvernementaux ont joué et jouent un rôle significatif dans la prise de conscience par une partie croissante des opinions publiques de la nécessité de considérer ces bastions avec d'autres approches que celle de la pensée unique. L'interrogation sur les bienfaits d'un libre-échange doctrinal ou de la mondialisation, ou sur la nécessité d'engager une guerre en Irak, a été largement alimentée par les mouvements altermondialistes.

Maximisé ou minimisé, le bilan est un fait qui s'explique en grande partie par la capacité de certains acteurs non gouvernementaux à mobiliser l'opinion publique. Les causes et surtout les idées défendues par les acteurs gouvernementaux sont souvent au départ si minoritaires qu'elles sont hors du champ de vision des acteurs politiques et hors du débat électoral. Tout le jeu consiste à rendre ces sujets visibles et à en faire des sujets de débats électoraux. Des idées extrêmement minoritaires ne peuvent être portées par des acteurs politiques, du moins par ceux qui cherchent à gagner des élections. La responsabilité des acteurs non gouvernementaux est alors de faire sortir ces idées de l'anonymat et de les populariser auprès de l'opinion publique.

En démocratie, la conquête de l'opinion publique est la clé de la victoire électorale qui détermine la composition du Parlement et du gouvernement. La bataille de l'opinion publique est donc centrale pour les partis politiques, comme elle l'est pour les différents acteurs non gouvernementaux qui souhaitent influencer les politiques publiques, et notamment les positions prises par les diplomates dans les processus diplomatiques. « L'opinion publique est une superpuissance », disait Jody Williams en recevant le prix Nobel de la paix 1997 au nom de la Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres. En écho, un diplomate français ajoutait en 2006, lors d'un séminaire organisé par Coopération SUD : « Une négociation se gagne dans l'opinion publique avant de se conclure en milieu diplomatique. » La relation aux médias et aux médiateurs est donc la clé qui ouvre aux acteurs non gouvernementaux la porte des enceintes diplomatiques.

### À POUVOIRS NOUVEAUX, RESPONSABILITÉS NOUVELLES

L'ouverture des processus de négociation et l'arrivée de nouveaux acteurs dans ces processus ont entraîné et entraînent une redistribution des cartes et des pouvoirs entre les différents types d'acteurs. En effet, le jeu ne se limite plus à quelques monarques comme autrefois, ou à quelques dizaines de pays comme au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale. Près de deux cents pays sont aujourd'hui membres de l'ONU,

mais il faut aussi prendre en compte des milliers, voire des centaines de milliers, d'acteurs non gouvernementaux qui, à différentes échelles, participent aux processus diplomatiques. Chaque gouvernement cherche à tisser de nouvelles alliances et à mobiliser de nouveaux acteurs pour renforcer son camp et sa capacité à mener la bataille diplomatique. Ce travail d'articulation est une des clés de la diplomatie moderne.

Pour les acteurs non gouvernementaux, la construction d'acteurs collectifs et fédératifs internationaux est un enjeu majeur. L'émergence de forums favorisant des interactions au niveau international entre ces acteurs de légitimités et de statuts différents intéresse les organisations internationales. Elles s'efforcent chacune de créer en leur sein un espace interactif et d'y faire venir les acteurs non gouvernementaux.

Dans ce processus quelque peu brownien, les États nationaux perdent du poids, alors que les acteurs non gouvernementaux gagnent du pouvoir d'influence. Mais à ce pouvoir nouveau doit correspondre une responsabilité plus grande pour que l'exercice de ce surcroît de pouvoir soit utilisé à bon escient. Pour certains observateurs, les acteurs non gouvernementaux sont déjà allés au-delà de leur limite de compétence et de responsabilité et risquent d'entraîner les gouvernements dans des aventures périlleuses.

Les risques dénoncés sont en fait de natures différentes. Ils appellent sans doute la définition d'un cadre et de règles s'appliquant aux interactions décrites, par exemple une rigueur dans la mesure de la représentativité des acteurs concernés. Ils nécessitent aussi de la part de ces acteurs le respect de disciplines nouvelles ou le renforcement de compétences dans différents domaines.

Les questions les plus fréquentes adressées aux acteurs non gouvernementaux à propos de l'adéquation entre les pouvoirs exercés et les responsabilités assumées concernent :

> le degré de connaissance sur les sujets qui sont l'objet des négociations : les négociations sont en général très techniques, des acteurs non spécialisés et engagés dans de multiples domaines ont des difficultés à internaliser une réelle compétence sur toute la palette des sujets en débat. Le questionnement concerne à la fois la compétence propre de l'institution et sa capacité à construire des alliances et des collaborations avec des milieux experts de la recherche ou des professions concernées ;

> la nature des relations établies avec les réalités et les partenaires locaux touchés par des négociations internationales : la relation aux « victimes » est-elle une relation de service, permettant aux personnes ou communautés concernées de participer au débat et à la négociation, ou est-elle une relation de justification, permettant à des tiers de se

substituer aux victimes, voire de faire commerce de leurs malheurs ?

> le degré d'engagement sur le terrain dans la résolution des problèmes en discussion : les acteurs non gouvernementaux qui interviennent dans les processus diplomatiques se limitent-ils à un rôle de censeurs des gouvernements et des politiques publiques ou sont-ils eux-mêmes engagés dans les réalités locales au service des victimes de la défaillance du droit international ou de son manque d'application ?

> le degré d'indépendance des acteurs non gouvernementaux vis-à-vis des gouvernements, des intérêts économiques ou de divers pouvoirs (sectes, mafias...) : ces acteurs poursuivent-ils leurs propres objectifs ou ne sont-ils que de faux nez pour des tiers ?

> le degré de représentativité des organisations non gouvernementales et de leurs instances de gouvernance : la représentativité n'est pas tant celle du nombre des membres, qui sera de toute façon peu de chose au regard des presque sept milliards de citoyens du monde, le questionnement porte plutôt sur l'adéquation entre, d'un côté, la représentativité des organes de gouvernance, la diversité des implantations, la palette des expériences et, de l'autre côté, la nature et la dimension du sujet qui est en négociation. ■



# ANALYSE ET ÉVALUATION DE LA GOUVERNANCE

181

---

## L'INSCRIPTION DES PRATIQUES D'ÉVALUATION DANS UNE STRATÉGIE DE RÉFORME DE L'ACTION PUBLIQUE

---

183

➡ De la mesure de l'impact à la compréhension  
des dynamiques de pouvoir : les nouveaux défis de l'évaluation

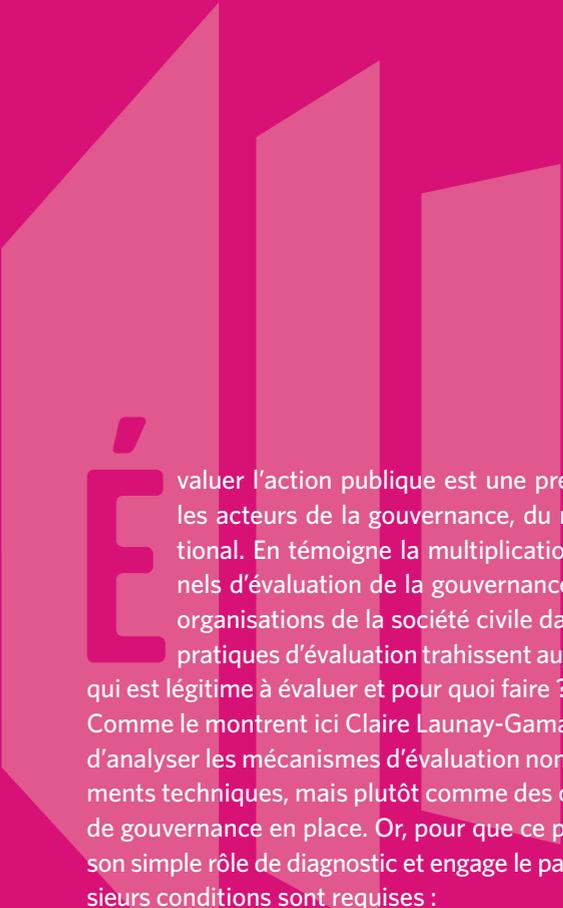
195

➡ Renforcer les capacités des pays partenaires  
à élaborer leurs propres cadres d'évaluation :  
une approche innovante du PNUD

203

➡ Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs,  
un dispositif innovant en quête d'efficacité et de crédibilité

211



**É**valuer l'action publique est une préoccupation grandissante chez les acteurs de la gouvernance, du niveau local au niveau international. En témoigne la multiplication des mécanismes institutionnels d'évaluation de la gouvernance et des outils élaborés par les organisations de la société civile dans ce domaine. Cependant, les pratiques d'évaluation trahissent aujourd'hui quelques ambiguïtés : qui est légitime à évaluer et pour quoi faire ?

Comme le montrent ici Claire Launay-Gama et Martin Vielajus, l'IRG tente d'analyser les mécanismes d'évaluation non pas comme de simples instruments techniques, mais plutôt comme des outils de réforme des systèmes de gouvernance en place. Or, pour que ce processus d'évaluation dépasse son simple rôle de diagnostic et engage le pays sur la voie des réformes, plusieurs conditions sont requises :

- > dépasser la simple mesure de la performance de l'action publique pour mieux comprendre les rapports de force et les blocages institutionnels qui la déterminent. C'est ce que nous rappelle Angel Saldomando lorsqu'il évoque l'émergence de « nouvelles générations », plus politiques, de mécanismes d'évaluation ;
- > replacer l'évaluation au cœur des pays eux-mêmes en évitant d'en faire un objet d'analyse extérieur, peu légitime à influencer les processus de décision ;
- > enfin, assumer l'indépendance du processus et son ouverture à une participation de la société civile. Un défi soulevé par Élodie Escusa dans son analyse du jeune « Mécanisme africain d'évaluation par les pairs ».

# L'INSCRIPTION DES PRATIQUES D'ÉVALUATION DANS UNE STRATÉGIE DE RÉFORME DE L'ACTION PUBLIQUE



Par Claire Launay-Gama et Martin Vielajus, IRG

L'émergence d'une vision nouvelle de l'action publique, impliquant une diversité d'acteurs publics et privés, entraîne une conception tout aussi nouvelle de l'évaluation. Loin d'être seulement considérée comme un outil de mesure des résultats, l'évaluation se met de plus en plus au service de la définition des objectifs mêmes de l'action publique. Par ailleurs, la demande d'évaluation de l'action publique est elle-même devenue multiforme. Qu'elle soit le fruit des exigences d'une organisation internationale, d'une administration nationale, d'un parlement, d'une collectivité, ou qu'elle soit insufflée par des acteurs de la société civile, cette pratique relativement récente est caractéristique d'un nouveau rapport au pouvoir et à l'action publique.

L'IRG s'intéresse avant tout aux pratiques d'évaluation en tant que vecteurs de transformation de l'action publique. Il s'agit de les inscrire au cœur des approches nouvelles de la gouvernance auxquelles participe l'Institut. L'enjeu est cependant de prendre la mesure du fossé qui persiste aujourd'hui entre l'évolution des réflexions théoriques de l'évaluation et l'analyse des pratiques effectives, encore très largement ancrées dans une vision plus ancienne de l'action publique.

L'IRG et ses partenaires proposent de se pencher sur une diversité de pratiques et d'approches de l'évaluation, notamment en Europe, en Amérique latine et en Afrique. Ensemble, ils tentent de répondre à un enjeu fondamental : celui de l'impact de l'évaluation sur la réforme de l'action publique. Les premiers pas de ce programme de recherche et de débat ont permis à l'IRG d'identifier trois défis majeurs de l'évaluation : dépasser la simple mesure de l'« impact » de l'action publique, ouvrir les

espaces d'évaluation à une diversité d'acteurs, inscrire l'évaluation dans le cycle de vie de la « décision publique ».

### DÉPASSER LA SIMPLE MESURE DE L'IMPACT DE L'ACTION PUBLIQUE

Les modèles traditionnels d'évaluation ont tendance à considérer l'action publique comme un ensemble de politiques cohérentes et stables, dont il s'agit avant tout de mesurer la mise en œuvre et les effets. Dans leur stricte rationalité, les méthodes des « premières générations » d'évaluation peinent à prendre en compte les turbulences de cette action publique et son caractère multidimensionnel. De plus, l'absence de mise en cause du processus décisionnel lui-même empêche l'évaluation de se positionner comme un outil de réforme en profondeur. Il « protège le centre » (les lieux d'élaboration des politiques publiques) en tournant les yeux vers la périphérie. La question que nous entendons poser aux pratiques évaluatives est donc de savoir comment celles-ci parviennent à dépasser la simple mesure de la mise en œuvre d'une politique et de son impact pour porter leur regard sur les agencements institutionnels et les jeux d'acteurs qui déterminent en amont les choix politiques. Le défi d'une évaluation utile à l'action publique est, en effet, la capacité d'articuler la mesure d'un impact spécifique et l'analyse plus transversale du panorama des acteurs et des processus qui ont déterminé ces impacts. L'évaluation suppose l'analyse,

## Indicateurs de gouvernance : Une étude comparative des approches et des stratégies de la Banque mondiale, de l'Union européenne et du PNUD

**Atelier international d'étudiants - master « Affaires internationales »  
de Sciences Po 2007-2008**

L'IRG a développé, en collaboration avec un atelier international de Sciences Po Paris, une analyse comparée des indicateurs de gouvernance élaborés par trois bailleurs de fonds internationaux (Banque mondiale, PNUD, Commission européenne). À travers ces regards croisés, l'étude soulève les questions de construction (« comment ») et d'utilisation (« pourquoi »)

des indicateurs de gouvernance. Elle souligne la manière dont chaque institution élabore des outils d'analyse propres aux logiques et aux missions qu'elle entend poursuivre et met en avant l'impact de ces différents outils sur la lecture de la situation politique, économique et sociale des pays partenaires.

L'étude revient notamment sur la délimitation

et l'analyse suppose la prise de distance par rapport aux simples outils de mesure statistique.

Répondre à ce premier défi suppose trois conditions préalables : une plus grande transversalité des disciplines de l'évaluation, une meilleure articulation des échelles de l'évaluation (locale, nationale, régionale, etc.) et une plus grande adaptation de l'évaluation aux contextes culturels et politiques.

### *Comment encourager le décloisonnement disciplinaire de l'évaluation afin de lui permettre d'appréhender des dimensions nouvelles de l'action publique ?*

Le cloisonnement de l'évaluation autour de quelques disciplines dominantes entraîne des compréhensions tout à fait différentes et généralement très restrictives des objectifs qu'elle entend poursuivre. L'approche juridique tend avant tout à penser l'évaluation comme outil de contrôle de la conformité des procédures aux normes qui les déterminent. Elle orientera ainsi tout naturellement sa loupe vers les enjeux tels que le contrôle des niveaux de corruption des administrations, le respect des différents registres de normes nationales et internationales qui coexistent dans un secteur donné, etc. L'approche économique tend quant à elle à assimiler l'évaluation à une mesure de la « performance » de l'action publique. La notion de « performance » comme critère de mesure de l'évaluation est aujourd'hui

des « dimensions » de l'action publique de chacun des bailleurs et leur capacité à adresser le champ du politique à travers leur évaluation. Pour ce faire, elle tente notamment de situer chacune des grilles d'indicateurs autour de quatre dimensions : politique, sociale, économique, administrative.

#### **M. V.**

Pour plus d'information sur la démarche et les conclusions de cette étude :

<http://www.institut-gouvernance.org/fr/dossiers/motcle-dossiers-36.html>



encore largement répandue dans les cadres d'évaluation élaborés, notamment au sein des politiques de développement, et son utilisation est loin d'être neutre. Néanmoins, face à ces disciplines dominantes de l'évaluation, une approche nouvelle semble émerger : l'approche sociopolitique (ou anthropo-politique) de l'évaluation. Celle-ci considère avant tout une politique publique comme une arène d'interaction entre des acteurs et des institutions porteuses de codes spécifiques de l'action publique. L'action publique est alors considérée à partir des acteurs qui la déterminent, depuis sa conception jusqu'à sa mise en œuvre. Chacune des approches classiques de l'évaluation (notamment juridique et économique) s'est ainsi constituée à travers des procédures et des codes communs qui empêchent largement de mettre en avant leur complémentarité. Cette réflexion sur la capacité ou l'incapacité de l'évaluation à croiser les approches disciplinaires afin d'appréhender l'action publique de manière plus transversale est abordée plus loin dans ce chapitre, dans l'article de réflexion proposé par Angel Saldo-mando. Par ailleurs, une étude comparative réalisée en partenariat avec Sciences-Po Paris a également permis à l'IRG d'interroger les pratiques de trois institutions internationales dans ce domaine (voir encadré de la page précédente).

### *Comment assurer une articulation des échelles de gouvernance sur lesquelles porte l'évaluation ?*

La tendance de beaucoup des expériences d'évaluation de ces dernières décennies est de distinguer radicalement une démarche d'évaluation portée au niveau national, très largement centralisée et institutionnalisée, des expériences locales d'évaluation, plus ponctuelles, plus « artisanales » (et de fait, bien souvent, plus innovantes). Il existe cependant une approche plus cohérente et articulée de l'évaluation « décentralisée », à la fois en Europe<sup>1</sup> et en Amérique latine. En Colombie notamment, le Département national de planification (DNP) a mis en place en 2007-2008 une étude sur la définition des indicateurs de gouvernance et associé l'ensemble des départements, régions et municipalités de la Colombie. Cette initiative s'est notamment appuyée sur la connaissance et l'expertise de ces institutions locales.

### *Comment inscrire l'évaluation dans le contexte politique, culturel et institutionnel d'un pays ?*

Un consensus se dessine parmi les partenaires engagés dans la dimension latino-américaine du programme « Évaluation » de l'IRG : le constat

<sup>1</sup> Notamment en Angleterre, à travers le programme Best Value initié en 1997.

de l'incapacité des processus d'évaluation initiés dans la région andine à prendre en compte les facteurs structurels d'organisation du pouvoir et des sociétés, le degré de confiance des citoyens dans les institutions, le déséquilibre des pouvoirs, ou encore la crise de légitimité des organes représentatifs. Marcela Restrepo, de l'organisation Transparencia Por Colombia, nous rappelle par exemple comment la plupart des outils d'évaluation de la corruption passent outre à l'analyse du fonctionnement et de l'évolution des institutions. C'est également cette nécessité d'une prise en compte plus fine des contextes politiques et institutionnels propres à chaque pays que soulignent J. Ould Aoudia et N. Meisel dans leur article de la première partie de cette édition des *Chroniques*. Dans le champ de la coopération internationale, ce premier pas vers une meilleure adaptation des évaluations aux réalités nationales en appelle en réalité un autre, dans lequel de plus en plus d'institutions s'engagent : celui de la remise en cause des évaluations « extérieures » et de la nécessité d'une mise en avant des processus d'autoévaluation par les pays concernés.

### *Comment replacer le pays concerné au cœur de l'évaluation ?*

La communauté des bailleurs considère aujourd'hui de plus en plus la nécessité de replacer le pays évalué au cœur de l'initiative d'évaluation. Un certain consensus semble en effet se dégager autour d'une typologie simple des modes d'évaluation : l'évaluation externe proposée par les bailleurs, l'analyse sociopolitique du pays partenaire et l'évaluation par le pays lui-même de l'état de sa gouvernance. Le défi d'une articulation de ces trois niveaux d'évaluation, et surtout de la mise en avant d'une forme d'évaluation autonome du pays partenaire comme élément central du processus, se pose à l'évidence comme un renversement de la logique traditionnelle de coopération « Nord-Sud » et appelle les bailleurs à soutenir davantage les espaces d'expertise propres aux pays partenaires. C'est cette démarche de promotion des processus nationaux d'évaluation et de renforcement des capacités du pays partenaire qu'entend notamment mettre en avant le PNUD au travers de son projet « Indicateurs de gouvernance ». Joachim Nahem, du Groupe de la gouvernance démocratique du PNUD, revient dans les pages suivantes sur les fondements de cette approche.

La démarche du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) place également cette dimension d'autoévaluation par les pays au cœur de ses principes fondateurs. En effet, le MAEP, initié par le NEPAD<sup>2</sup> en juillet 2002, est, dans son esprit et dans sa démarche, unique au monde. Instrument d'autoévaluation participative élaboré, selon l'expression de Marie-Angélique Savané, « par les Africains, pour les Africains », il est

2 | Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique.

ouvert à tout État membre volontaire de l'Union africaine. L'IRG s'est penché avec plusieurs de ses partenaires (South African Institute of International Affairs [SAIIA], Institut africain de la gouvernance, etc.) sur les principes, les méthodes et les défis qui caractérisent ce mécanisme encore jeune qu'est le MAEP. L'article d'Élodie Escusa, présenté plus loin, tente de faire le point sur plusieurs de ces défis.

Pourtant, replacer l'évaluation de la gouvernance dans un cadre national ne suffit à en assurer ni la pertinence ni la légitimité. L'existence, au sein des pays, d'une dynamique d'évaluation capable de faire émerger une diversité de sources et de faire entendre une diversité de voix apparaît comme une condition essentielle de l'enracinement de l'évaluation dans un projet de société au sens large.

### OUVRIR LES ESPACES D'ÉVALUATION À UNE DIVERSITÉ D'ACTEURS

L'État possède encore bien souvent le monopole de l'expertise légitime en matière d'évaluation. Or l'émergence de nouveaux acteurs, le brouillage de la frontière entre public et privé, mais aussi le processus de territorialisation du politique impliquent une ouverture du processus d'évaluation à une diversité d'acteurs de la gouvernance. Penser l'évaluation comme outil de changement n'a de sens que si celle-ci est capable d'inclure dès ses premières étapes non pas simplement les concepteurs d'une politique,

## Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs : enjeux et perspectives

Séminaire IRG/South African Institute of International Affairs, juillet 2008

Une table ronde organisée par l'IRG le 10 juillet 2008 à Paris a permis de rassembler autour de l'enjeu du MAEP des institutionnels impliqués directement dans le processus (Marie-Angélique Savané, du Panel des personnalités éminentes du MAEP), des analystes et universitaires (SAIIA, Centre d'études d'Afrique Noire, World Bank Institute) et des représentants d'institutions de coopération internationale (Banque mondiale, OCDE) et nationale (GTZ, MAEE). À l'origine

de cette table ronde : le lancement du livre *The APRM, lessons from the Pioneers*, de Steven Gruzd et Ross Herbert (SAIIA). Produit de cinq années de recherche sur le MAEP, l'ouvrage retrace les principaux éléments constitutifs du mécanisme et questionne notamment l'enjeu d'un rôle croissant de la société civile dans les processus d'évaluation. De cette rencontre il ressort notamment deux défis que le mécanisme devra relever au cours des prochaines années :

mais aussi les agents de sa mise en œuvre et ses bénéficiaires. Cela nous amène à un deuxième défi : la capacité des pratiques évaluatives à développer leur caractère participatif. La promotion du caractère participatif de l'évaluation repose notamment sur deux principes.

D'une part, la reconnaissance d'une connaissance « partagée » de l'action publique. Les citoyens en ont une connaissance incomplète fondée sur les conséquences locales du politique. L'expert, quant à lui, n'a souvent qu'une vision limitée du contexte et des jeux d'acteurs qui déterminent une politique. Ce n'est qu'à travers le croisement de ces perspectives « citoyennes », « institutionnelles » et issues de l'expertise indépendante que peut se concevoir une analyse véritable des ressorts et des impacts de l'action publique. Pierre Calame nous le rappelle dans ses travaux sur l'évaluation, le meilleur moyen de comprendre les enjeux et les blocages d'une politique publique est de croiser la manière dont celle-ci est « racontée » par les différents acteurs. Une même politique étant comprise de manière très diverse, selon les lunettes empruntées, le défi est donc de trouver les méthodologies de capitalisation et d'échanges d'expériences permettant de croiser ces perceptions et d'aboutir progressivement à des conclusions communes. Pour faciliter cette dynamique d'échange, émerge de plus en plus le besoin d'une fonction nouvelle d'animateur-conseil, ni totalement issu de l'administration publique, ni totalement en dehors de celle-ci. C'est sur cette position d'intermédiaire encore difficile à définir que butent nombre de processus d'évaluation sur lesquels se penche l'IRG.

> Le MAEP apparaît tout autant comme un outil technique d'évaluation que comme une opportunité politique (encore très fragile) d'ouvrir un espace public de participation et de mettre en dialogue les sociétés africaines et leurs dirigeants. La fragilité de ce processus se trouve encore intimement liée à la capacité des dirigeants de se l'approprier sans le détourner de ses objectifs. Le premier défi est donc d'assurer une participation véritable de la société civile et du secteur privé, depuis la mise en place jusqu'à la diffusion des conclusions de l'évaluation.

> De plus, comme le rappelle lors de la rencontre Jacques Ould Aoudia, « le MAEP fait partie de ces

initiatives permettant de maîtriser les importations politiques et d'instaurer les règles de la modernité propres à chaque continent ». L'un des enjeux fondamentaux du débat est celui du positionnement des bailleurs extérieurs : comment soutenir sans détourner ? Comment reconnaître la valeur de ce processus tout en le préservant d'une trop forte intervention d'acteurs extérieurs qui en confisqueraient la légitimité proprement africaine ?

**M. V.**

Pour plus de détails sur les conclusions de ce séminaire, consultez la synthèse en ligne :

<http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-385.html>



D'autre part, la reconnaissance de l'action publique apparaît moins comme une série de réponses à des problèmes donnés et connus que comme un processus : ce qui fait partie du problème, c'est aussi la manière de le construire en amont. L'évaluation se présente alors comme un outil de renouveau de l'espace public, au service de la démocratie. Il est à ce titre un instrument de renforcement de la légitimité de l'action publique.

Si ces principes fondamentaux se retrouvent très largement dans la littérature théorique de l'évaluation, la mise en œuvre effective de formes d'évaluation pluralistes pose quant à elle de nombreux problèmes, notamment du fait de la difficulté pour les acteurs extérieurs à se constituer en interlocuteurs légitimes et à être reconnus comme tels. Les témoignages recueillis au cours des séminaires organisés par l'IRG durant l'année vont largement dans ce sens. Rappelons notamment le constat de Marie-Angélique Savané lors de la table ronde sur le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs évoquée dans l'encadré qui précède : « Notre société civile n'est pas mature dans la majorité des pays du continent, elle n'est pas préparée et formée à la négociation. Elle ne fait pas la différence entre contestation et force de proposition et reste le plus souvent dans une position stérile de défense d'intérêts privés. C'est d'autant plus dommage qu'une immense opportunité est donnée à la société civile avec le MAEP de pouvoir s'asseoir à la même table que le gouvernement. »

Cette question de l'articulation des formes d'expertise citoyenne promue par la société civile avec les cadres d'évaluation mis en place par les acteurs institutionnels nationaux et internationaux a notamment été analysée de plus près sur le continent latino-américain, en collaboration avec l'organisation colombienne de veille institutionnelle Congreso Visible.

La promotion des conditions nécessaires à la mise en place d'une évaluation pluraliste ne doit pourtant pas éluder les risques et dérives que celle-ci peut engendrer. En effet, les discours autour de l'évaluation pluraliste ignorent bien souvent la réalité des jeux de pouvoir entre les acteurs porteurs d'intérêts contradictoires. Il est donc important de ne pas en rester à une vision naïve de l'évaluation pluraliste selon laquelle la réunion des idées et des perceptions permet naturellement d'aboutir à une appréciation plus objective de l'action publique et à l'instauration d'un consensus bénéfique à tous. Par ailleurs, le danger existe que ces formes nouvelles d'évaluation « participatives » apparaissent comme des éléments de remise en cause de la capacité des élections démocratiques à être les moments fondamentaux de l'évaluation publique des dirigeants et de leurs politiques. C'est ce que soulève notamment P. Duran<sup>3</sup> lorsqu'il évoque le « danger d'un nouvel espace démocratique qui pointe les faiblesses implicites de la démocratie représentative et tend à délégitimer son fonctionnement ».

3 | Patrice Duran, « Les ambiguïtés politiques de l'évaluation », *Pouvoirs*, n° 67, 1993, p. 137-149.

## L'évaluation des institutions publiques en Amérique latine

**Séminaire IRG : Congreso Visible, novembre 2008**

Depuis une dizaine d'années, de nombreuses organisations de la société civile latino-américaine réalisent un suivi rigoureux des institutions publiques et de leurs représentants, sans pour autant que ce nouveau type d'expertise citoyenne soit toujours reconnu comme un outil utile aux autres formes d'évaluation institutionnelles. Marcela Restrepo, de l'organisation *Transparencia Por Colombia*, nous le rappelle : « Il est nécessaire de penser non pas simplement l'«inclusion» des acteurs de la société civile, mais bien davantage la manière dont ceux-ci peuvent progressivement s'imposer comme des acteurs capables de demander des comptes et d'avoir un regard sur l'évolution de l'action publique. Au cœur de cette exigence, la nécessité d'une transformation profonde de la «culture politique» de l'évaluation. »

Pour mieux comprendre l'évolution de ces pratiques, l'IRG a commandé en 2008 deux études préliminaires : l'une réalisée au Mexique par l'Université autonome métropolitaine de Mexico (UAM) et l'autre réalisée en Colombie par l'université de los Andes de Bogotá. Ces travaux de recherche ont été menés par des groupes d'étudiants encadrés par un professeur entre juillet et novembre 2008. Dans les deux pays, les jeunes chercheurs ont identifié une série de pratiques d'évaluation mises en place par les organisations internationales, les pouvoirs publics et les organisations de la société civile et ont interrogé la manière dont ces différentes pratiques s'articulaient entre elles.

Dans la continuité de ces études et dans le but de recueillir l'expérience d'autres praticiens ou analystes de l'évaluation en Amérique latine,

l'IRG et le programme *Congreso Visible* de l'université de los Andes ont organisé, en novembre 2008, à Bogotá (Colombie), un séminaire intitulé « L'évaluation des institutions publiques en Amérique latine ». La rencontre a permis de réunir une trentaine de participants venus d'Équateur, de Colombie, du Pérou, du Nicaragua, du Costa Rica et du Mexique, aux profils très divers : chercheurs (UAM Mexique, université de los Andes Colombie, université nationale Colombie, IRD France), représentants d'organisations de la société civile (*Audiencia Democratica Ciudadana*, *Transparencia por Colombia*, *Congreso Visible*, etc) et d'organisations nationales et internationales (PNUD, BID), ainsi qu'un représentant du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP). Les débats ont notamment porté sur les pratiques innovantes portées par la société civile latino-américaine dans ce domaine : outils d'accès à l'information publique, diffusion publique des résultats des évaluations, intégration des voies citoyennes dans l'évaluation, etc. Il s'agissait d'analyser comment mieux articuler ce type de pratiques avec les outils institutionnels existants, afin d'avancer vers des formes d'évaluation mieux adaptées, et plus utiles à la réforme de l'action publique. Une publication des résultats de ces études et de ces débats est en cours au sein de l'université de los Andes.

### C. L.- G.

Pour plus de détails, vous pouvez consulter en ligne la synthèse du séminaire : <http://www.institut-gouvernance.org/flag/IMG/pdf/bogota-synthese-web.pdf>



Enfin, la dernière, et sans doute la plus ambitieuse des conditions que soulève l'IRG dans ses analyses est celle de l'impact des résultats de l'évaluation dans la prise de décision publique.

### INSCRIRE L'ÉVALUATION DANS LE « CYCLE DE VIE » DE LA DÉCISION PUBLIQUE

« Il n'existe pas d'évaluation sans pouvoir », nous rappelle Patrice Duran<sup>4</sup>. La question de l'impact d'une évaluation est intimement liée à son positionnement vis-à-vis des pouvoirs publics. En effet, bien souvent, l'institutionnalisation de l'évaluation et la généralisation des procédures contribuent à agrandir la distance entre la connaissance qu'elle produit et son utilisation par les acteurs politiques. Danger donc d'une trop grande indépendance de l'évaluation, devenant alors un exercice de pure forme auquel les décideurs politiques accordent peu de légitimité. Cependant, la crédibilité et la solidité du processus reposent en grande partie sur sa capacité à proposer une analyse autonome des interférences politiques et financières externes et à mettre en avant des conclusions fondées sur une rigueur scientifique et technique. Le troisième défi de l'évaluation réside donc dans la capacité des processus d'évaluation à articuler la crédibilité technique (notamment par le maintien d'un niveau d'indépendance du processus) et la légitimité politique de cet outil permettant d'en faire un instrument utile à la décision publique. Cette tension est très simplement résumée par Jean Leca dans sa formule : « Plus un système d'évaluation est rattaché à un décideur puissant, plus son autonomie peut être menacée ; plus il est juridiquement indépendant, plus sa pertinence pour l'action publique risque d'être ignorée par les décideurs<sup>5</sup>. » Le défi est ainsi de garantir à la fois l'existence d'un lien véritable avec les acteurs de la décision publique et une autonomie dans la conduite et la formulation des résultats de l'évaluation (liberté de définir et de redéfinir les questions, liberté de diffuser largement les résultats, etc.) Le MAEP constitue un exemple significatif de cette tension perpétuelle entre indépendance et impact sur les politiques publiques. L'article d'Élodie Escusa revient sur les ressorts de ce positionnement subtil et encore très fluctuant selon les pays du mécanisme et de son impact véritable sur la réforme de l'action publique.

Nous insistons donc sur ce point central : ce n'est que si l'évaluation est inscrite dans le cycle de décision de l'action publique qu'elle sera en mesure de provoquer le changement. André Noël Roth<sup>6</sup> nous le rappelle : face aux mécanismes d'évaluation mis en place par les bailleurs du Nord, certains acteurs publics, notamment dans les pays du Sud, considèrent davantage l'évaluation comme une punition que comme un

4 | Patrice Duran, « L'évaluation au risque de son institutionnalisation », *Politiques et management public*, vol. 20, n° 4, décembre 2002.

5 | Jean Leca, « Sur le rôle de la connaissance dans la modernisation de l'État et le statut de l'évaluation », *Revue française d'administration publique*, n° 66, avril-juin 1993.

6 | La synthèse du séminaire « Évaluation des institutions publiques en Amérique latine » est disponible sur le site web de l'IRG : <http://www.institut-gouvernance.org/flag/IMG/pdf/bogota-synthese-web.pdf>

outil de changement. Par ailleurs, le faible investissement généralement mis dans la diffusion des résultats de ces processus d'évaluation, à la fois auprès d'une diversité d'acteurs publics mais aussi auprès des acteurs privés et non gouvernementaux impliqués dans l'action publique, concourt peu à renforcer leur légitimité. Ces deux facteurs rendent ainsi difficiles l'appropriation de l'évaluation par les acteurs concernés et sa reconnaissance en tant qu'outil utile à la réforme de l'action publique.

Instrument de mesure mais aussi d'analyse et de dialogue, instrument comparatif mais adapté aux contextes locaux et nationaux, instrument proche mais autonome du pouvoir : le processus d'évaluation se doit de maintenir en permanence la tension entre des objectifs contradictoires. Il court perpétuellement le risque de ne plus être un instrument critique et collectif, un vecteur potentiel de transformation de l'action publique pour ne devenir qu'un outil et une vitrine au service d'un acteur ou d'une institution spécifiques. ■



# DE LA MESURE DE L'IMPACT À LA COMPRÉHENSION DES DYNAMIQUES DE POUVOIR : LES NOUVEAUX DÉFIS DE L'ÉVALUATION

L'évaluation institutionnelle ne saurait se limiter à la mesure des performances d'un État et à la mise en place d'une « bonne gouvernance ». Pour Angel Saldomando, elle doit prendre la mesure des rapports de pouvoir qui s'exercent au sein de la société car ce qui est en jeu, ce sont les « clés du royaume », c'est-à-dire la relation entre le mode de gouvernement et le contrôle démocratique.

|| ANGEL SALDOMANDO



Angel Saldomando est chercheur associé au Centre de recherche sur la communication (CINCO), enseignant à l'Université américaine au Nicaragua et consultant indépendant pour diverses agences internationales de coopération.

S'agissant de la réforme de l'administration publique et, de façon plus générale, de celle de l'État, l'évaluation institutionnelle a pris une importance croissante. Elle n'est cependant pas neutre tant elle s'inscrit dans un ensemble d'intérêts et de façons d'envisager un problème qui configurent un certain type de gouvernance<sup>1</sup> et de modes de relation avec la société. À son tour, cet ensemble contribue à développer des conceptions et des pratiques dont les sens et les objectifs diffèrent selon les institutions.

## LES MOTIVATIONS DE L'ÉVALUATION INSTITUTIONNELLE

Dans son acception la plus immédiate, l'évaluation institutionnelle est motivée par la recherche d'une plus grande efficacité de l'action gouvernementale. Dans un sens plus général, l'évaluation des institutions

1 | L'auteur utilise dans son texte original (en espagnol) le terme *gobernabilidad* (« gouvernabilité ») dans le sens de *gobernanza* (« gouvernance » en français). Nous avons fait le choix de le traduire dans la présente version par « gouvernance ». Pour de plus amples développements sur ces variations terminologiques, voir à la fin de ce volume le texte de Claire Launay-Gama et Thomas Mourriès, « La gouvernance au prisme de l'Amérique latine » (NdE).

fait partie de la construction du « bon gouvernement », c'est-à-dire du gouvernement qui réalise des actions qui bénéficient réellement à la société<sup>2</sup>. Par ailleurs, on cherchera toujours à renforcer la légitimité de l'action du gouvernement, c'est-à-dire à renforcer l'approbation et la confiance des citoyens, en supposant que la source de la légitimité première du gouvernement réside bien dans son origine démocratique.

L'évaluation institutionnelle ne peut néanmoins se limiter à la sphère de l'administration publique, entendue comme l'instrument d'exécution des ressources du gouvernement. Si l'administration publique est bien la manifestation la plus tangible de l'État, on doit néanmoins prendre en compte d'autres dimensions et d'autres institutions à travers lesquelles l'État entre aussi en relation avec la société. On songe notamment aux institutions du système politique (les parlements et les institutions électorales), à l'appareil judiciaire, aux institutions chargées de défendre et de développer l'application des droits (organismes chargés de la défense des droits de l'homme). Mais on peut se référer aussi aux espaces dans lesquels on négocie les actions en justice et on règle les conflits (commissions interinstitutionnelles, conseils économiques et sociaux et autres instances créées spécialement pour organiser les relations entre État et société).

Évoquer les motivations de l'évaluation institutionnelle implique donc d'intégrer la dimension politique de pluralité des intérêts et des acteurs. On peut donc caractériser les motivations qui président à l'évaluation institutionnelle en prenant en compte différents types d'acteurs :

- > les acteurs institutionnels, la bureaucratie et les différents échelons de responsabilité sectorielle (les ministères, les responsables de politiques, de programmes et de projets), qui adoptent une position fondée sur leur action afin de l'évaluer en termes quantitatifs et qualitatifs et d'identifier les destinataires des biens et des services que procure l'État<sup>3</sup>. Les hommes politiques peuvent chercher des éléments de certitude dans ce type d'évaluation pour donner des bases solides à leurs positions, mais aussi en vue des arbitrages budgétaires au Parlement ;
- > les organisations sociales, qui cherchent à mesurer l'impact social généré par l'action institutionnelle et à obtenir des éléments probants afin de défendre les intérêts des bénéficiaires de cette action ;
- > les acteurs externes, dans le cadre de relations bi- ou multilatérales, qui cherchent à intégrer des indicateurs de niveau de fonctionnement à leurs contrats avec les gouvernements afin d'atteindre des niveaux d'assurance sur les actions et les programmes institutionnels qu'ils financent.

2 | « La qualité de la gestion publique implique la pratique du bon gouvernement à travers la formulation de politiques qui conviennent à l'ensemble de la société », in Charte ibéro-américaine de qualité de la gestion publique, Salvador, 2008.

3 | Nous n'ignorons pas qu'il existe des formes de résistance à l'évaluation dans les milieux institutionnels, mais dans cet article nous prenons pour base le fait que l'évaluation institutionnelle est acceptée.

L'évaluation est donc l'élaboration d'un équilibre entre la valeur escomptée de l'action et la certitude existante quant à la réalité de la valeur obtenue. C'est à ce niveau-là que s'établit la base du consensus minimal à son sujet. Il faut souligner le fait qu'il ne dépend ni des institutions ni des modes d'évaluation que les éventuels accords et/ou conflits qui surgiraient autour de l'action évaluée soient intégrés dans un processus de dialogue et de négociation. Cela dépend des modes de gouvernance dans lesquels s'insèrent ces conflits et/ou ces accords.

### LES FONDEMENTS DE L'ÉVALUATION ET LES MODES DE GOUVERNANCE

L'évaluation institutionnelle s'est construite sur la base d'approches de la gouvernance qu'il faut expliciter ici. En effet, on ne peut pas tomber dans le piège d'une prétendue scientificité de l'évaluation sans prendre en considération la perspective adoptée et la construction de l'objet évalué. Comme le montre bien Cristina Zurbriggen, dont la réflexion est en concordance avec de nombreuses analyses, l'idée d'une prétendue scientificité de l'évaluation dérive du «mensonge technocratique de la Banque mondiale qui propose une réforme centrée sur les aspects administratifs et de gérance, qui cherche seulement à obtenir plus d'efficacité, sans prendre en compte la dimension politique, les processus historiques et les caractéristiques particulières de chaque pays<sup>4</sup>».

L'idée qu'il est possible d'évaluer les institutions à partir d'une perspective centrée exclusivement sur les aspects de gestion et d'efficacité est une approche extrêmement limitée et dangereuse qui passe sous silence des dimensions institutionnelles extrêmement importantes. Les institutions ont certainement une dimension organisationnelle, reliée à des exigences inévitables d'exécution des programmes. Mais le problème devient plus complexe lorsqu'on intègre les dimensions politiques. En ce sens, l'évaluation en elle-même ne peut être démocratique ; elle ne répond pas non plus aux objectifs fixés si l'on n'intègre pas explicitement ces aspects politiques.

Seule une évaluation institutionnelle qui, en plus d'intégrer les aspects de fonctionnement des institutions, se réfère aux conceptions présidant au travail des institutions, essaie de comprendre les asymétries de pouvoir existant en leur sein et tente de saisir comment elles apportent une réponse aux actions en justice et aux conflits sociaux peut véritablement rendre compte du caractère démocratique de l'action gouvernementale. Il faut considérer que les institutions<sup>5</sup> agissent sur différents plans :

4 | Cristina Zurbriggen, *Nueva Sociedad*, juillet-août 2007.

5 | Angel Saldomando, *Gouvernance : entre la démocratie et le marché*, Nicaragua, 2002.

- > elles organisent la capacité logistique de l'État ;
- > elles servent de filtres entre, d'un côté, les groupes sociaux et les individus et, de l'autre, le stock de capital et la production de biens et de services ;
- > elles assurent des fonctions de distribution de la rente et de régulation ;
- > elles assurent l'articulation entre, d'un côté, les intérêts dominants au niveau du gouvernement et, de l'autre, les arrangements sociaux entre les différents groupes et intérêts ;
- > elles apportent une réponse aux actions en justice et aux conflits en assurant une fonction d'intermédiation, d'inclusion et d'exclusion, en traitant de cette manière les asymétries de pouvoir entre les groupes sociaux.

Cette approche plus complète, mais aussi plus complexe, des institutions varie en fonction des conceptions de la gouvernance dans lesquelles elle s'insère. Or, au cours des vingt dernières années, nous avons connu un processus relativement intense de réformes et de contre-réformes de l'État. Les différentes conceptions de la gouvernance qui se sont succédé attribuaient des contenus divers à l'administration publique et aux institutions, autant dans la définition de leurs missions que dans celle de leur rapport à la société. En ce sens, la combinaison des différentes dimensions de l'évaluation institutionnelle constitue un aspect important du rapport qu'entretient cette dernière avec la gouvernance : ce sont ces différentes approches de l'évaluation qui, autant que possible, peuvent reconstruire le système global d'action dans lequel s'affrontent les acteurs et dans lequel se développe l'action publique.

Dans quels cadres de gouvernance se déploie la tentative de relier gouvernance, institutions et évaluation en fonction des différentes conceptions existantes ? Nous passerons successivement en revue ici trois grandes approches qui ont été déterminantes dans la façon d'appréhender les institutions<sup>6</sup>.

### *L'approche orthodoxe « dure »*

La gouvernance s'est d'abord constituée en tant que capacité politique du gouvernement à engager des réformes libérales et à les administrer de façon efficace. En d'autres termes, cela signifiait la possibilité de faire des affaires dans un environnement de sécurité juridique et politique, sans restrictions bureaucratiques et en évitant de forts coûts, dus à des régulations et à un niveau élevé de corruption.

Selon cette conception, il y avait « bonne gouvernance » dès lors qu'il y avait des élections, que la loi était appliquée, surtout dans le domaine des contrats (ce qui permettait d'obtenir davantage de sécurité

<sup>6</sup> Ces définitions sont d'Angel Saldomando, *Mesurer la gouvernance : instrument de travail ou chimère ?*, Institut de gouvernance de Catalogne, 2003.

juridique), dès lors qu'il y a avait une stabilité politique (peu de conflits sociaux) et dès lors que les réformes permettant la dérégulation du marché avaient bien été menées (niveau d'ouverture de l'économie, réduction des régulations étatiques, privatisation). Cet ensemble de choses présupposait un pays ordonné, institutionnellement capable de garantir la loi et la stabilité, et disposé à faciliter le développement des affaires. C'est la vision d'un pays bien gouverné pendant la phase la plus drastique d'application des programmes de réformes<sup>7</sup>.

Une phase de transition a débuté lorsqu'on a attribué à la mauvaise administration et aux faibles capacités institutionnelles des États et des gouvernements les maigres résultats économiques, sociaux et démocratiques des réformes. On a donc tenté d'introduire des aspects qui feraient contrepoids à une mauvaise administration : l'opinion publique, la reddition de comptes, le contrôle de la corruption et de la capacité institutionnelle du gouvernement. Il ne fallait pas seulement engager les réformes, il fallait aussi améliorer la qualité du gouvernement et des institutions pour que ces dernières améliorent leur fonctionnement.

Cet ensemble d'éléments était censé donner des informations utiles sur la qualité d'administration du gouvernement et des institutions. Cependant, on supposait que ces réformes étaient intrinsèquement bonnes et on ne se demandait pas quels effets elles allaient avoir sur les niveaux de corruption et de stabilité sociale, par exemple. C'est pour cette raison que cette vision a perdu du terrain lors du retour de la préoccupation pour l'État. Ce qui a finalement ouvert un espace aux « néo-institutionnalistes ».

### *Les néo-institutionnalistes*

Disséminés dans les cercles des nations réunies au sein de la Banque interaméricaine de développement, de la Banque mondiale et de quelques autres agences bilatérales, les néo-institutionnalistes ont cherché à transformer les postulats les plus régressifs de la première phase idéologique qui a marqué la pensée de la gouvernance. Ils ont milité pour une autre approche de la gouvernance s'appuyant sur la théorie de l'économie institutionnelle de Douglass North, sur l'économie de l'information, du capital social et de la capacité institutionnelle.

Ces nouvelles thèses reconnaissent le modèle du marché non régulé et de la globalisation. Mais elles insistent sur la nécessité d'institutions intelligentes et d'États qui donnent des orientations, capables de créer de nouvelles capacités étatiques de direction et de mettre au point de nouveaux contrats sociaux en collaboration avec une société civile participative. Les instruments utilisés pour parvenir à ces objectifs sont

7 | Les programmes de réformes se réfèrent à des sortes de packages de politique standardisée qui ont accompagné les ajustements structurels et la mise en place du « consensus de Washington ». Les réformes mises en place ont été : la libéralisation du commerce, la neutralité fiscale, la privatisation du secteur public, la flexibilité du travail, la libéralisation du secteur financier, la décentralisation et les transformations dans le secteur juridique, y compris les procédures judiciaires.

les suivants : construction de capacités institutionnelles, production de capital social, mesures de décentralisation et mise en place de réseaux. L'ensemble conduit à un modèle d'économie dérégulée, mieux pilotée, aboutissant à des démocraties nationales plus ouvertes et à des mesures moins standardisées et davantage adaptées à chaque situation.

La gouvernance se réfère ici à une capacité de gestion et d'orientation ouverte et souple, tant du côté du gouvernement que de celui des institutions et de la société civile. Les néo-institutionnalistes mettent l'accent sur les règles qui déterminent le contexte dans lequel l'État et la société civile entrent en interaction afin d'élaborer et d'appliquer la politique. Cependant, cette problématique qui, par définition, se pose dans chaque société, est réservée ici au concept de bonne gouvernance dérivant du modèle de la démocratie libérale. Cela laisse entendre que les relations entre l'État et la société civile devraient être telles qu'elles permettent un bon exercice de la démocratie libérale, l'ensemble étant censé donner lieu *in fine* à une bonne gouvernance.

### *L'approche régulationniste*

La régulation est entendue ici comme la construction d'une relation entre le marché et la démocratie. La production de régulations démocratiques se réfère à la capacité de produire des politiques et des arrangements sociaux institutionnalisés, eux-mêmes capables de mener les processus structurels vers des résultats positifs en termes d'intégration sociale et politique. Ces régulations sont-elles capables de donner des bases à la maîtrise de l'ordre social en augmentant avec succès le niveau de collaboration entre l'État, le gouvernement, les acteurs privés et les organisations sociales, le tout, dans des conditions démocratiques ? Telle est l'inquiétude de ceux qui voient dans le modèle de la gouvernance une nouvelle façon de nommer les problèmes de régulation de l'ordre social.

Selon cette vision, on considère que l'état d'une société, en termes de stabilité, d'intégration sociale et politique et de maîtrise du conflit est de caractère systémique. Cela signifie qu'il existe un ensemble d'interactions entre les différents acteurs sociaux et politiques d'une même société. Le type de gouvernement de l'ordre social d'un pays est le produit de l'interaction entre, d'une part, les réponses institutionnelles et, d'autre part, la politique et les arrangements sociaux destinés à mettre en relation le marché et la démocratie, ces deux derniers étant des structures dominantes sur le plan économique et politique. Le résultat de cette interaction a besoin à son tour de légalité et de légitimité. En d'autres termes, il s'agit de savoir si cette réponse institutionnelle est acceptée ou bien contestée.

## QUI DÉTIENT LES « CLÉS DU ROYAUME » ?

Le débat actuel sur l'évaluation institutionnelle a permis de dégager trois perspectives d'évolution différentes et un fond commun à ces trois approches. Leur substrat commun est bien la nécessité de générer une plus grande légitimité politique et démocratique de l'action publique. Il s'agit aussi de déterminer quels sont les acteurs qui exercent le contrôle et de quelle façon ils l'exercent.

La première perspective d'évolution se caractérise par le souci d'efficacité des institutions et de l'administration publique au niveau du service qu'elles rendent à la société. La légitimité et la fonction de contrôle sont produites au sein même de l'institutionnalité, au sein de laquelle la technocratie est un acteur de poids.

La deuxième perspective d'évolution s'inscrit dans le cadre du « retour de l'État » au centre de la problématique de la régulation et de l'action publique. Il s'agit alors du passage d'un modèle centré sur le marché – une autre expression pour dire la « phase de repli de l'action publique » – à un modèle dans lequel une gestion publique de qualité et un « bon gouvernement » entrent en interaction avec la société. Ce modèle place au centre les questions de légitimité et de contrôle de la transparence et de la participation sur le terrain. La participation est censée servir de base à un dialogue plus ouvert avec la société.

Il existe une troisième perspective d'évolution, dans laquelle le souci de l'évaluation n'est pas mis seulement au service de l'analyse de la qualité de l'action, mais dans laquelle il aspire aussi à se déployer comme une forme de réappropriation du public. Un débat critique a été lancé sur les formes de gouvernement, si bien que le processus de gouvernement est devenu un objet d'intérêt citoyen, un champ d'action pour les mouvements sociaux et un domaine d'étude pour le monde universitaire. Ce qui contribue à redéfinir le rôle de l'évaluation institutionnelle, en lui conférant une dimension ouvertement politique et en la caractérisant comme une composante essentielle de la relation entre les institutions, le jeu politique et la société.

Il est largement reconnu que l'évaluation institutionnelle peut jouer un rôle important dans la relation institutions-société. Cependant, la problématique devient beaucoup moins évidente lorsqu'il s'agit de savoir ce qui constituera l'objet de l'évaluation. De même, les questions suivantes demeurent complexes : quelles méthodes va-t-on utiliser pour mener à bien l'évaluation ? Quels sont les rôles respectifs des institutions et de la société ? Comment décide-t-on des résultats ? En outre, il faut bien distinguer les institutions et leurs fonctions. Certaines institutions ont des fonctions économiques et sociales, d'autres

exercent des fonctions dans le domaine de la justice et des droits, d'autres encore dans le domaine de la sécurité, enfin, certaines institutions exercent des fonctions de délibération. Il se peut que chacune d'elles ait des critères de travail différents. Finalement, la notion même de « bon fonctionnement » ou de résultat est une construction politique, fondée notamment sur le consensus qui s'établit autour de ces notions. Tout cela nous pousse à déterminer avec une précision particulière la façon dont on peut rendre compte de ce « bon fonctionnement ».

Au-delà de ses particularités sectorielles, l'évaluation institutionnelle doit être connectée au mode de gouvernance. Il s'agit de savoir jusqu'à quel point les arrangements politiques conditionnent son fonctionnement. Comment se déroulent le processus de prise de décisions, la réception des actions en justice, et quelles sont les réponses qui sont données aux conflits ? Il faut tenir compte du fait que c'est la commande de l'évaluation qui la délimite et la conditionne. Le souhait de l'administration est d'améliorer la gestion, alors que le souci d'améliorer le débat public est censé renforcer l'appropriation démocratique. Ces deux approches différentes peuvent susciter un conflit entre les aspirations, les compétences et les résultats. La conciliation de ces différents aspects est bien loin d'être résolue. L'expérience nous montre jusqu'à présent que la tendance dominante est que l'évaluation, tant au niveau de la commande que de sa réalisation, répond à des critères différents. Cela peut contribuer à consolider les bases du conflit plutôt qu'à renforcer le dialogue. Dans des domaines stratégiques tels que l'énergie, l'environnement et les services publics de base, on se trouve actuellement dans une situation de contestation croissante de la gestion publique et il existe une demande forte d'approfondissement de l'appropriation démocratique. Par ailleurs, la capacité de réponse des institutions aux demandes de la société est contrôlée de façon beaucoup plus approfondie et transparente qu'auparavant. Ce contrôle va de l'exécution du budget jusqu'à l'action spécifique entreprise face au conflit.

C'est indéniable, l'évaluation institutionnelle est importante, mais son contenu n'est pas le même selon que l'on se situe dans la perspective de la gouvernance ou dans celle de la gestion. Le fait que les deux perspectives puissent se combiner implique de constituer un nouveau champ de recherche spécifique. Si toutefois l'objectif défini est bien de rendre compte de la gouvernance dans la relation qu'elle entretient avec l'État et la société. ■

# RENFORCER LES CAPACITÉS DES PAYS PARTENAIRES À ÉLABORER LEURS PROPRES CADRES D'ÉVALUATION : UNE APPROCHE INNOVANTE DU PNUD

Un défi se pose aux organisations internationales engagées dans la mise en œuvre de l'évaluation de la gouvernance : celui de replacer les pays partenaires au cœur des processus. Dans cette perspective, le PNUD a élaboré une démarche innovante reposant sur un trépied : l'appropriation nationale, le renforcement des compétences et l'harmonisation avec les instruments nationaux.

|| JOACHIM NAHEM



**Joachim Nahem est responsable du Programme global d'évaluation de la gouvernance démocratique au sein du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD).** Avant de rejoindre le Centre pour la gouvernance du PNUD à Oslo, il a occupé différents postes dans cette organisation, notamment au siège de New York et en Mongolie.

203

Un nombre grandissant d'organisations accorde une priorité accrue au besoin d'évaluer la démocratie, la gouvernance et les droits des personnes dans le cadre de leurs programmes d'aide au développement. Les outils d'évaluation, les cadres et les bases de données mondiales permettent des comparaisons dans le temps et à travers les pays et les régions. Toutefois, si ces données constituent une source d'informations riche pour une large gamme d'analyses, elles ne signalent pas nécessairement les institutions ou les accords institutionnels qui sont à l'origine des problèmes de gouvernance. De plus, elles ne facilitent pas l'identification de solutions opérationnelles appropriées et de processus d'amélioration de la performance. De ce fait, elles ne contribuent que partiellement aux processus d'élaboration de politiques.

Par ailleurs, les outils d'évaluation des bailleurs de fonds et les bases de données mondiales ne font pas toujours l'objet d'une appropria-

tion et d'un engagement au niveau national et ne comprennent que rarement les éléments de ventilation nécessaires pour identifier l'impact, les expériences et les perceptions des populations marginalisées, vulnérables et victimes de discrimination dans la société, notamment les pauvres et les femmes. De tels outils d'évaluation n'identifient pas non plus les déficits existants en termes de compétences et la manière de les traiter en vue de les améliorer et de les suivre de façon efficace.

La déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide (OCDE) a changé les paramètres d'évaluation de la gouvernance sur trois points : le passage d'évaluations externes vers des évaluations locales ou nationales ; une dépendance moindre vis-à-vis des experts internationaux et une dépendance accrue à l'égard des institutions nationales et des compétences locales ; l'adoption d'une approche politique plutôt que gestionnaire. Cette déclaration a eu des implications majeures pour le travail du PNUD et des autres acteurs du développement en ce qu'elle exige que l'aide au développement soit alignée sur les priorités et les besoins tels qu'ils ont été exprimés dans les plans de développement nationaux, et qu'elle mette l'accent sur le renforcement des compétences.

Dans ce cadre, les offices nationaux de statistiques peuvent être considérés comme des institutions d'ancrage pour la mesure et les indicateurs de gouvernance. Les statistiques officielles sont en effet essentielles à la politique publique et au processus démocratique lui-même. Chaque office national de statistiques représente donc une contribution importante en matière aussi bien de production que de coordination de la production des statistiques de gouvernance, et à travers la collaboration avec d'autres acteurs pour identifier les indicateurs les plus appropriés, les compiler et fixer des objectifs de performance future qui soient stimulants et sensibles à une intervention politique réaliste.

Toutefois, il existe d'autres acteurs nationaux et subnationaux susceptibles d'apporter des données probantes en produisant et en diffusant des preuves non quantitatives au moyen de méthodes qualitatives et participatives. Le défi consiste à trianguler ces preuves et à réunir les statisticiens officiels avec d'autres acteurs générant et utilisant des données probantes au sein du pays, afin de mieux aborder les tendances et répondre aux besoins de la société.

Des pays de tailles et d'héritages politiques et économiques divers, mais ayant tous pour ambition d'obtenir de bons résultats économiques, s'interrogent sur la façon de combiner les mesures de gouvernance et de développement, d'étalonner les progrès institutionnels vers la gouvernance démocratique et de surveiller ses risques et bénéfices économiques et politiques (par exemple, la Tunisie et la Chine).

Dans ce contexte, quatre défis se présentent au niveau du pays, qui

sont d'ordre conceptuel (parvenir à une définition de la gouvernance), politique (arriver à un consensus sur le sens de l'« appropriation » des évaluations), institutionnel (identifier l'institution qui entreprendra les évaluations) et enfin opérationnel (s'accorder sur les principes de base des évaluations de la gouvernance).

La plupart des évaluations réalisées jusqu'à présent n'ont pas résolu ce dernier défi de manière adéquate. Il faut dire que la majorité d'entre elles répond à une liste d'objectifs aussi disparates que la meilleure compréhension du contexte politique et économique, l'identification des zones de « déficit démocratique », la production pour les bailleurs de fonds d'outils pour l'allocation de l'aide, etc. Un programme mondial qui diffuserait les connaissances acquises, documenterait les expériences des pays et développerait des outils pour aider à renforcer les compétences nationales comblerait une lacune importante. Or peu d'organisations ont des compétences dans ce domaine.

## LA DÉMARCHE DU PNUD

Le Programme des Nations unies pour le développement est une des très rares organisations à accorder la priorité au renforcement des compétences des acteurs nationaux pour mesurer et surveiller la qualité de la gouvernance. Cette organisation a une approche spécifique des évaluations et des indicateurs de gouvernance démocratique, qui met l'accent sur l'appropriation nationale, le renforcement des compétences et l'harmonisation avec les instruments de planification du développement national.

### *L'appropriation nationale*

Les évaluations de la gouvernance et le développement d'indicateurs doivent être pris en main par chaque pays. Cela se fait à travers un processus intégrateur et consultatif avec la participation du gouvernement, de la société civile, des élus et d'autres parties prenantes, portant sur les éléments à évaluer et la méthode d'évaluation.

L'appropriation nationale des évaluations n'est pas un jeu à somme nulle, mais plutôt un *continuum*. Certains bailleurs de fonds promeuvent une approche plus nationale de l'évaluation, y compris la hiérarchisation de l'utilisation des données locales disponibles dans le domaine public, pour éviter de nouvelles recherches et encourager la triangulation des informations de sources locales diverses. Pour le PNUD, l'appropriation nationale va au-delà pour inclure les processus délibératifs de collecte et d'analyse rigoureuses des données au niveau local et des systèmes institutionnalisés pour l'utilisation des données

probantes dans les politiques mises en place à l'initiative locale. De plus, pour le PNUD, les processus de développement des indicateurs de gouvernance sont aussi importants que les indicateurs eux-mêmes. Un processus d'évaluation qui respecte les principes démocratiques de transparence, d'inclusion, de responsabilité et d'égalité peut être un outil efficace pour une meilleure gouvernance démocratique.

La valeur d'un système national d'indicateurs de gouvernance réside dans le fait qu'il sert de mécanisme essentiel de reddition de comptes pour les parties prenantes locales, notamment les citoyens d'un pays et les acteurs non étatiques, plutôt que les bailleurs de fonds. Une évaluation nationale de la gouvernance exerce une pression interne ascendante plutôt qu'une pression extérieure pour la réforme. Et grâce à la transparence de l'information qui en découle, elle sert aussi de catalyseur pour l'engagement accru des citoyens à l'égard des processus démocratiques et l'exigence d'une efficacité accrue de la part des acteurs.

### *Le renforcement des compétences*

Les évaluations de la gouvernance constituent un point d'entrée essentiel et une occasion de renforcer les compétences des acteurs nationaux (y compris les offices de statistiques, le gouvernement et la société civile) pour la production et la mise en application de données relatives à la gouvernance. Cela implique un soutien des processus participatifs nationaux et locaux d'évaluation et de suivi, mettant l'accent sur le renforcement des compétences nationales et locales visant à recueillir, à analyser et à partager des données.

En ce qui concerne les mesures et les indicateurs, le manque de données fiables sur les principales questions de gouvernance constitue un véritable problème pour plusieurs pays en développement. Ils ont des capacités limitées pour définir les indicateurs et recueillir et interpréter les données de façon rigoureuse. Les indicateurs existants offrent souvent des mesures inadéquates pour évaluer les changements ou formuler et mettre en œuvre des réformes dans des pays spécifiques. Des indicateurs adaptés au contexte du pays aideraient à fournir aux pays :

- > des informations pour évaluer les principaux problèmes de gouvernance ;
- > des informations et des idées pour la réforme institutionnelle ;
- > des données plus fiables, systématiques et nuancées pour des initiatives politiques spécifiques ;
- > une capacité accrue pour surveiller les changements de gouvernance au fil du temps ;
- > des données probantes ventilées pour soutenir les efforts de plaidoyer ;
- > des processus participatifs d'élaboration d'agendas.

Le domaine des indicateurs de gouvernance est nouveau et en est encore à ses débuts, notamment par rapport au niveau de maturité des indicateurs socioéconomiques. L'engagement civique a le potentiel d'accroître la base de connaissances de toute société en chargeant les bureaux de statistiques, les médias professionnels, les institutions universitaires et les groupes de réflexion de recueillir et d'analyser une large gamme d'informations sur la gouvernance, les besoins non satisfaits et les préoccupations non entendues. Toutefois, les politiques fondées sur la connaissance des faits s'appuient souvent essentiellement sur des données officielles. Il est nécessaire de rendre ces politiques plus sensibles aux perceptions des femmes et des pauvres, ainsi que des autres groupes marginaux dont les préoccupations sont généralement mal représentées dans les données officielles.

### *L'harmonisation*

Les évaluations de la gouvernance et les systèmes de surveillance nationaux, ainsi que les plans sectoriels doivent être harmonisés et alignés sur les plans de développement national et les instruments connexes, le cas échéant, par exemple les PRSP (*Poverty Reduction Strategy Papers* ou, en français, Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté), les comptes rendus des OMD (Objectifs du millénaire pour le développement), les plans de développement local, etc.

Avec la prolifération des évaluations de la gouvernance conduites par les bailleurs de fonds au cours des dernières années, il est nécessaire d'aborder le problème de la duplication et du chevauchement dans le déboursement d'aide qui constitue un fardeau pour les pays en développement. S'il est peu probable qu'une méthodologie d'évaluation unique et unificatrice approuvée par l'OCDE soit viable ou désirable, une harmonisation améliorée et une collaboration plus étroite sur les évaluations de la gouvernance se révèlent nécessaires. Une série d'indicateurs de gouvernance approuvés par les acteurs nationaux et institutionnalisés au sein des pays offre aux bailleurs de fonds une base initiale pour harmoniser leurs évaluations et ou, tout au moins, disposer de données générées au niveau national.

### **UNE ILLUSTRATION : L'ÉVALUATION DE LA GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE EN MONGOLIE**

À partir de 2004, le gouvernement de Mongolie s'est lancé, avec l'aide du PNUD, dans un processus de réalisation d'une évaluation de la gouvernance démocratique. L'évaluation mongole a constitué un processus exhaustif et à grande échelle qui a compris des consultations avec la

société civile, la contextualisation au niveau du pays d'une méthodologie, le développement des compétences des institutions locales de recherche et l'institutionnalisation politique des indicateurs de gouvernance.

Environ 130 indicateurs ont été développés, incluant une série d'indicateurs « satellites » visant à regrouper les caractéristiques nationales de la gouvernance démocratique en Mongolie. La première série de résultats a été publiée en 2006 et a fourni une source d'informations légitime fondée sur des données probantes pour élaborer un Plan d'action national dans le but de renforcer la démocratie en Mongolie. Ce Plan d'action a identifié les problèmes les plus urgents et les réformes nécessaires pour les surmonter. Après de longues consultations nationales sur les résultats de l'évaluation et le projet de Plan d'action, le Parlement mongol l'a adopté officiellement.

Le choix des indicateurs en Mongolie a été le résultat d'un processus participatif mené par le gouvernement et une équipe de recherche indépendante et soutenue par le PNUD. De plus, les réunions de consultation avec des experts internationaux ont joué un rôle important dans la révision du cadre conceptuel et de la méthodologie de collecte de données.

Les indicateurs « satellites » reflétant les particularités mongoles ainsi que les indicateurs « de base » reflétant les caractéristiques générales de la gouvernance démocratique (tirés du cadre d'évaluation de l'état de la démocratie d'IDEA – Institute for Democracy and Electoral Assistance) sont devenus une nouveauté méthodologique importante de l'évaluation mongole. Les indicateurs satellites, par exemple, ont été développés pour tenir compte de l'importance prédominante des relations sociales, des traditions et des coutumes par rapport à l'état de droit dans la société mongole. Pour garantir que l'évaluation favoriserait les pauvres et prendrait en compte le genre, on a utilisé une méthode à base de discussions au sein de groupes cibles avec des sous-ensembles vulnérables de la population, y compris les bergers, les chercheurs d'or (« ninjas »), les migrants, les chômeurs et les chômeuses...

La seconde phase du projet (2007-2008) visait à institutionnaliser les indicateurs de gouvernance démocratique (IGD) pour renforcer la prise de décision fondée sur des données probantes. Les indicateurs sont un moyen plutôt qu'une fin en soi, et ils seront utiles en tant qu'outils pour promouvoir les réformes de gouvernance uniquement s'ils sont bien ancrés dans un processus politique à long terme au niveau national.

Dans ce contexte, un sous-ensemble de 130 IGD a été sélectionné par l'institut de recherche local, après consultation de divers acteurs, et approuvé par le Parlement pour mesurer les progrès dans la réalisa-

tion du neuvième OMD adopté par le gouvernement mongol sur les droits de la personne, la démocratie et la lutte contre la corruption. L'institutionnalisation d'un système indépendant de contrôle et de soumission de rapport sur la mise en œuvre de cet OMD représente une conséquence concrète de l'évaluation sur la gouvernance démocratique en Mongolie : l'ouverture de canaux officiels pour guider les résultats des évaluations vers les processus nationaux de prise de décision d'une manière systématique et durable.

Cette évaluation réalisée en Mongolie peut apporter une importante contribution au renforcement de la démocratie et au développement d'une culture de prise de décision fondée sur des données probantes. L'approche analytique a garanti que les opinions publiques des divers groupes sociaux seraient prises en compte dans l'ensemble du processus d'évaluation. Enfin, les nombreuses consultations nationales et la participation active des médias locaux ont été très efficaces pour sensibiliser le public aux questions de gouvernance. Une telle transparence et une participation élargie dans le processus d'évaluation mettront le système des indicateurs de gouvernance de la Mongolie en mesure de jouer son rôle le plus important : servir de mécanisme crucial de reddition de comptes pour les acteurs locaux, en particulier pour les groupes marginalisés, et fournir une pression plus verticale qu'extérieure à la réforme. ■



# LE MÉCANISME AFRICAIN D'ÉVALUATION PAR LES PAIRS, UN DISPOSITIF INNOVANT EN QUÊTE D'EFFICACITÉ ET DE CRÉDIBILITÉ

La création du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) en 2003 avait soulevé d'immenses espérances pour l'amélioration de la gouvernance en Afrique. Élodie Escusa revient ici sur ce dispositif innovant qui, six ans plus tard, approche de l'âge de raison et des bilans. L'auteur inscrit au bénéfice de l'Union africaine d'avoir su proposer aux États volontaires un outil les contraignant à rendre compte de l'état de leur gouvernance et de leur respect des droits de l'homme. Mais elle constate que la volonté politique fait défaut pour mettre en œuvre les réformes proposées.

||| ÉLODIE ESCUSA



Élodie Escusa est diplômée de l'IEP de Bordeaux et titulaire d'un master **Coopération internationale et développement**. Elle est actuellement chargée de mission gouvernance à l'ambassade de France à Pretoria (Afrique du Sud). Elle suit notamment le NEPAD<sup>1</sup>, le MAEP et les *think tanks* à dimension panafricaine.

211

Le sommet de Durban en juillet 2002 n'a pas seulement marqué la fin de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) et le lancement de la nouvelle Union africaine (UA). Il a également donné naissance à une Déclaration sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises. Par ce texte, les États signataires affirmaient leur croyance en un « gouvernement juste, honnête, transparent, responsable et participatif » et s'engageaient à « mettre en œuvre l'état de droit, l'égalité devant la loi de l'ensemble des citoyens, les libertés individuelles et collectives et [...] [à] adhérer à la séparation des pouvoirs ». Cet engagement constituait d'abord un acte fort en ce qu'il exprimait le

<sup>1</sup> African Union, NEPAD Declaration on Democracy, Political, Economic and Corporate Governance, 2002.

## Les étapes du processus MAEP

**Étape préliminaire de préparation :** elle consiste pour le pays évalué à recenser et à enregistrer les organisations de la société civile, à mettre en place les structures nationales (le Point focal, la Commission nationale). Il est aidé dans cette tâche par une mission de soutien du MAEP, qui définit une « feuille de route » conjointement avec les autorités nationales, et le secrétariat qui diffuse les documents fondamentaux servant de directives.

**Étape 1 - L'autoévaluation :** sur la base d'un questionnaire envoyé par le secrétariat, le pays entreprend une autoévaluation, rédige un premier « diagnostic » et un Programme d'action préliminaire afin de répondre aux faiblesses identifiées. Le secrétariat prépare en parallèle une étude de fond comprenant l'historique et toutes les informations pertinentes et d'actualité sur le pays. À partir de ces trois documents, le secrétariat établit une liste des grandes problématiques du pays, qui servira de guide pour la visite.

**Étape 2 - La visite nationale d'évaluation :** sous la direction d'un des membres du « Panel » de pilotage, l'équipe d'évaluation visite le pays concerné et entreprend une série de consultations aussi vaste que possible avec le gouvernement, les partis politiques, les parlementaires, les organisations de la société civile, la presse, les milieux universitaires, les syndicats, les entreprises et les milieux d'affaires. L'objectif est de contrôler la validité et l'actualité des éléments mis au jour dans le rapport d'autoévaluation du pays et de l'amender le cas échéant.

**Étape 3 - Finalisation conjointe du rapport d'évaluation et du Programme d'action national :** l'équipe d'évaluation prépare un rapport en tenant compte des engagements pris dans le Programme d'action préliminaire et en proposant

– en discussion avec le gouvernement concerné – des amendements à ce programme.

**Étape 4 - Présentation et adoption du rapport d'évaluation :** le rapport final d'évaluation ainsi que le Plan d'action national sont présentés au Forum des chefs d'État et de gouvernement : la « revue par les pairs ». Si le gouvernement fait preuve d'une volonté évidente de rectifier les faiblesses identifiées, il recevra alors l'assistance nécessaire. En l'absence d'une volonté manifeste, les pays participants devront engager cet État dans un dialogue constructif. Si le dialogue n'aboutissait pas, les chefs d'État et de gouvernement pourraient « donner un préavis de leur intention commune d'appliquer des mesures appropriées<sup>1</sup> ».

**Étape 5 - Publicité du rapport d'évaluation :** six mois après la phase 4, le rapport est officiellement et publiquement présenté devant les structures régionales et sous-régionales clés telles que la Communauté économique régionale à laquelle le pays appartient, le Parlement panafricain, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, le Conseil de paix et de sécurité et l'ECOSOC de l'Union africaine. Par ailleurs, le pays s'engage ensuite à envoyer un rapport de mise en œuvre du Plan d'action au secrétariat, afin que celui-ci soit examiné lors des Forums de chefs d'État biennuels.

N. B. : ce cycle d'évaluation est prévu pour être répété tous les deux ou quatre ans.

<sup>1</sup> Directives aux pays en vue de leur préparation et de leur participation au MAEP.



dépassement du sacro-saint principe de souveraineté nationale sur lequel avait reposé l'OUA durant près de quarante ans. Mais il prévoyait aussi la mise en place d'un mécanisme innovant afin de garantir la réalisation de ces grands principes. Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) voyait le jour un an plus tard. En y souscrivant, chaque État s'engageait à conduire une autoévaluation de l'état de sa gouvernance politique et économique, qu'il soumettrait à une équipe d'experts dont il appliquerait les recommandations grâce à un Plan national d'action.

### UN MÉCANISME INNOVANT, À L'HEURE DES PREMIERS BILANS

Ce mécanisme, auquel participent 29 des 53 États membres de l'UA, est le premier – et à ce jour encore le seul – à avoir introduit le principe de l'adhésion volontaire au sein de l'architecture de gouvernance panafricaine. Pour autant, « volontariat » n'est pas toujours synonyme de « bonne volonté »... Si le MAEP fonctionne jusqu'à présent, c'est qu'il est le point d'intersection des intérêts de divers acteurs : les États africains en premier lieu, leurs sociétés civiles, mais aussi les bailleurs de fonds. Les États jouent le jeu de l'ouverture à la critique en espérant un gain en termes d'image et de crédibilité sur la scène internationale. Le président algérien Bouteflika, par exemple, n'hésite pas, depuis l'évaluation de son pays, à se targuer d'être un « exemple » de transparence pour le continent. Le risque de l'instrumentalisation au profit d'un effet « vitrine » n'est donc pas négligeable.

Six ans après la mise en place du MAEP, 12 des 29 pays membres de l'UA ont été évalués<sup>2</sup>. L'heure n'est plus à « l'espoir ou [au] scepticisme<sup>3</sup> », au répit et aux indulgences des premiers pas, mais bien à l'analyse et au bilan<sup>4</sup>. Instrument africain d'évaluation des politiques publiques africaines, le MAEP est en soi novateur. Sa mécanique interne est aussi complexe qu'ambitieuse : elle mêle les dimensions nationale et continentale, une autoévaluation participative et un « audit » externe (mais toujours africain), et change de nature au fur et à mesure des différentes étapes d'un long processus (voir encadré ci-contre).

S'il n'est pas sans susciter des interrogations<sup>5</sup>, le MAEP reste encore un objet peu prisé par la recherche scientifique, notamment francophone. Il arrive pourtant aujourd'hui à une phase cruciale de maturité. Passé les évaluations exemplaires et peu controversées des pays pionniers, tous anglophones et de bonne volonté (Ghana, Kenya, Rwanda, île Maurice), le mécanisme s'est aventuré depuis 2006 en Afrique du Nord (Algérie), en Afrique australe (Mozambique, Afrique du Sud, Lesotho)

2 | Les 12 pays qui ont officiellement achevé le processus en soumettant leurs rapport et Plan d'action devant le Forum des chefs d'État et de gouvernement sont le Ghana, le Rwanda et le Kenya en 2006; l'Algérie et l'Afrique du Sud en 2007; le Bénin, l'Ouganda, le Nigeria et le Burkina Faso en 2008; le Mali, le Mozambique et le Lesotho en juin 2009.

3 | O. Déme, *Between hope and scepticism. Civil society and the APRM*, Partnership Africa Canada, coll. "Insights", 2005.

4 | R. Herbert et S. Gruz, "Taking stock of the African Peer Review Mechanism", *South African Journal of International Affairs*, vol. 14, n° 1, été-automne 2007.

5 | Table ronde SAIIA-MAEP organisée par l'IRG le 10 juillet 2008, voir : <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-385.html>

et occidentale (Burkina, Bénin, Mali), gagnant ainsi une vraie dimension continentale. Entre ces pays à la culture politique et aux modèles légaux et constitutionnels si différents, l'expérience de l'apprentissage par les pairs (*peer-learning*) peut désormais prendre tout son sens.

Cette diversité d'expériences permet d'ores et déjà de dresser un premier constat : le MAEP est aujourd'hui rattrapé par son positionnement ambigu, dans sa nature et dans son fonctionnement. Processus éminemment politique qui porte en lui-même une proposition d'une nouvelle forme de gouvernance, le mécanisme se livre à un exercice d'équilibriste visant à conserver son indépendance tout en s'assurant de son impact politique. En cela, il est intéressant d'analyser le rapport que le MAEP entretient avec les politiques publiques d'un pays depuis la formulation d'un diagnostic jusqu'à l'élaboration de propositions de réformes.

### L'OBJECTIF AFFICHÉ : UNE ÉVALUATION OUVERTE ET PLURALISTE

#### *Un processus en apparence « ouvert » d'évaluation des politiques et des institutions*

L'évaluation institutionnelle peut permettre de désacraliser le politique, de décrypter les politiques publiques et donc de leur redonner du sens dans la mesure où elle est capable d'associer, au cœur du processus, une diversité d'acteurs publics et privés. C'est en tant que telle qu'elle peut devenir un véritable exercice démocratique. Le MAEP fait partie de ces outils qui, au moins en théorie, allient évaluation et participation citoyenne.

L'ouverture du dialogue, dans certains pays, est un progrès en soi. « Ce qui est important c'est que les chefs d'État africains acceptent de discuter des problèmes de leurs sociétés », affirme Marie-Angélique Savané. L'enjeu majeur semble en effet de pouvoir engager la discussion avec les chefs d'État sur des sujets aussi sensibles que la surpolitisation de leur administration, le trucage des processus électoraux ou la mauvaise coordination des différentes instances du gouvernement, tout en leur apportant les preuves et les témoignages de leurs propres citoyens.

L'impact du mécanisme réside en grande partie dans un changement de mentalité face à l'évaluation des politiques et des institutions, même si c'est là une dimension difficile à mesurer. « Dans nos sociétés d'Afrique du Nord, rappelle Jacques Ould-Aoudia<sup>6</sup>, les populations restent avant tout dans une attitude de soumission face à l'autorité. Le fait même de prendre la parole est un événement unique. Le droit de se réunir est extraordinaire. Le type d'avancée que permet le MAEP

6 | Jacques Ould Aoudia est chargé de mission au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi/DGTPE (France). Voir son article écrit avec Nicolas Meisel dans la première partie de ces *Chroniques*.

est difficile à lire dans les grilles d'analyses de la gouvernance élaborées au Nord. » L'élément foncièrement novateur du MAEP serait donc l'instauration de la légitimité d'un dialogue entre les populations et leurs autorités.

Sans que cela figure nécessairement dans ses objectifs explicites, l'évaluation a presque toujours un rôle « formatif ». Bernard Perret<sup>7</sup> souligne ainsi deux effets « diffus » de l'évaluation : l'apprentissage (learning) et la mobilisation, ou « capacitation » (empowerment). Pour des acteurs publics impliqués dans la mise en œuvre d'une politique, être associé à son évaluation constitue une occasion unique de s'en approprier les objectifs. Pour les citoyens consultés lors du processus MAEP, cela permet souvent de comprendre la logique de la formation des politiques publiques de leur pays et ainsi de les « démystifier<sup>8</sup>».

### *La crédibilité technique du diagnostic*

Si le jugement est critique sur la mise en œuvre des Plans d'action du MAEP, la plupart des analystes s'accordent pour louer sa capacité de diagnostic. Le rapport d'évaluation final, quand il ne soulève pas certaines questions particulièrement sensibles (les forces de sécurité en Algérie, le sida en Afrique du Sud ou le trafic des voitures d'occasion au Bénin), a le mérite de dresser un état des lieux global, de rassembler dans un seul document les problématiques majeures d'un pays.

Cette crédibilité repose grandement sur la qualité du travail des instituts de recherche mobilisés au sein de chaque pays dès le début du processus. Ces instituts administrent les réponses au questionnaire d'évaluation distribué largement dans le pays par le secrétariat du MAEP et recueillent les résultats de sondages d'opinion, dont la conduite s'est instituée au moment de l'autoévaluation. Ils fournissent ainsi au gouvernement la matière première du rapport d'autoévaluation, en même temps qu'ils sont la caution scientifique du processus.

### *Le Panel panafricain : garant de l'indépendance politique du processus ?*

Un Panel de sept « personnalités éminentes<sup>9</sup> » a été établi au niveau continental afin d'assurer le pilotage stratégique du processus. Chaque évaluation nationale est confiée à l'une de ces sept personnalités, qui en dirige la mission. Le Panel est chargé d'examiner le rapport d'évaluation qui en ressort et d'y ajouter des recommandations. Il joue donc le rôle du précepteur, de l'autorité morale dégagée des contraintes et contingences politiques nationales, à même de proposer des réformes en fonction des carences relevées par l'équipe d'évaluation.

Pendant les cinq premières années du processus, le Panel initial a pu instituer des règles forgeant la crédibilité du processus, et ce, du fait de

7 | B. Perret, *L'Évaluation des politiques publiques*, La Découverte, coll. « Repères », 2001.

8 | Intervention du Pr Ahmed Mohiddin, "Twenty-First Century Africa Foundation: Opportunities and limits to civil society participation", à la conférence "The State of Governance in Africa: Formal Rules, Informal Realities and Strategies for Change", 18-20 novembre 2008, Birchwood Conference Centre, Johannesburg.

9 | Le Panel est en cours de renouvellement. Il se trouve en ce moment, et depuis presque un an, dans une situation transitoire : le mandat de deux de ses membres est arrivé à terme, mais le départ de Chris Stals et de Marie-Angélique Savané n'a pas été suivi de nouvelles nominations.

la marge de manœuvre importante laissée par les textes fondateurs et le Forum des chefs d'État. La stature de certains des membres de ce Panel a notamment permis d'enraciner au cœur du mécanisme le principe de non-ingérence, d'une part vis-à-vis des bailleurs, d'autre part envers les chefs d'État. Le rôle central, quoique ambigu, du Panel trouve une bonne illustration dans la mise en place du MAEP en Afrique du Sud.

### LE CAS SUD-AFRICAIN

Le processus d'évaluation en Afrique du Sud est intéressant car, au travers de ses différentes étapes, se dessine un rapport de force entre le gouvernement, la société civile (instituts de recherche inclus) et les structures continentales du MAEP.

Pour la première fois de manière si décisive, les structures continentales se sont retrouvées dans un rôle de contrepoids, voire de contre-pouvoir, face au gouvernement. Ainsi, la mission d'évaluation, pilotée par un membre du Panel, a entendu des voix très diverses d'acteurs de la société qui ne faisaient pas partie de ceux recensés par le gouvernement. Par ailleurs, le Panel a pu faire pression afin que les facteurs de déstabilisation majeurs du pays, préalablement écartés par le gouvernement (tels que la criminalité, le sida, et le racisme et la xénophobie), soient inclus dans le rapport d'évaluation final. Grâce à la mobilisation de la presse et de la société civile, le rapport d'autoévaluation, document important à la base même du processus, a été dépassé et complété par le Panel dans son exercice de compilation et de rédaction du rapport final qui est ensuite soumis au Forum des chefs d'État et de gouvernement<sup>10</sup>.

Néanmoins, la *success story* s'arrête là. La médiocre qualité du Programme d'action attaché au rapport final d'évaluation de l'Afrique du Sud démontre les limites de la capacité du système à faire pression sur des pays peu enclins aux réformes. À vrai dire, le gouvernement a étroitement piloté le mécanisme, redéfinissant à sa manière les objectifs de transparence, d'ouverture et d'inclusivité du MAEP. Parmi les plus récurrentes accusations relevées par la presse et les instituts de recherche impliqués<sup>11</sup>, on peut relever : la concentration des fonctions de pilotage du processus dans les mains du ministre de la Fonction publique ; la réécriture du rapport d'autoévaluation, préalablement validé en « conférence nationale », dans un sens d'atténuation, voire de suppression, des inquiétudes et problèmes soulevés ; la faible inclusivité de l'organe supposé « collectif » de supervision du processus au niveau national (*le governing council*) avec l'absence notable de parlementaires, de représentants de l'appareil judiciaire, d'universitaires ou de chercheurs.

10 | Lire la réponse du gouvernement sud-africain : <http://www.thetimes.co.za/TheVault/Documents/APRM.pdf>

11 | Notamment le South African Institute of International Affairs (SAIIA)

La sensibilité particulière du gouvernement sud-africain envers la critique de la société civile était patente, comme le suggère cette déclaration du ministre de la Fonction publique Fraser-Moleketi : « Le MAEP ne doit pas devenir un forum de plaintes et de dénonciations, l'objectif est une autoévaluation et non une autodestruction<sup>12</sup>. »

Au final, le Programme d'action n'apporte aucune réponse à plusieurs des objectifs du rapport et offre des solutions non mesurables, non échéancées ou poursuivant des réformes déjà existantes. Sa mise en œuvre n'est pas suivie ni documentée sérieusement, elle n'implique en aucun cas les organisations de la société civile qui avaient été mobilisées lors du processus.

L'Afrique du Sud bénéficiait pourtant de quelques avantages indéniables par rapport à ses pairs africains lancés dans le processus : elle a été capable d'autofinancer l'exercice dans sa totalité ; sa société civile est réputée vivante et structurée, tout comme sa communauté universitaire et son secteur privé en plein essor. Son statut de « père fondateur » du NEPAD et d'architecte du MAEP rendait son évaluation symbolique et potentiellement exemplaire à bien des égards. C'est donc le sentiment d'une opportunité gâchée qui demeure.

## LA RÉALITÉ : DES DIFFICULTÉS À INFLUENCER LE POUVOIR POLITIQUE ET À L'ENGAGER SUR LA VOIE DES RÉFORMES

### *Des évaluations, quelques succès*

Ces six années d'évaluation rendent tout jugement univoque et précis sur la valeur du MAEP très hasardeux. Le fait est que les expériences nationales varient. D'un côté, comme au Ghana, les « comités de district » mis en place poursuivent et approfondissent l'exercice démocratique engagé avec le MAEP, en associant la société civile jusque dans la mise en œuvre de politiques précises du Plan d'action. Cela témoigne de l'impact profond du processus dans les modes d'élaboration et de suivi des politiques publiques au niveau national. De l'autre côté, dans des pays comme le Rwanda ou l'Algérie, on doit regretter le contrôle étroit du processus MAEP par une présidence ne laissant la place qu'à des consultations cosmétiques et quelque peu artificielles avec la société civile<sup>13</sup>.

Le meilleur indice de la disparité des attitudes nationales vis-à-vis de l'appropriation du processus est celui de la mise en œuvre des propositions de réformes qui en découle. Le secrétariat du MAEP lui-même le reconnaît : les Plans d'action sont le talon d'Achille du mécanisme, et leur mise en œuvre au centre des inquiétudes et des analyses. D'une part, leur qualité est médiocre ; d'autre part, il est rare qu'ils soient

12 | In B. Boyle, "Furor over peer review redraft", *Sunday Times*, 20 mai 2007.

13 | "Rwanda: a review by the President?", in Prince Mashele, *The New Partnership for Africa Development. Four years of a promising attempts or hollow optimism?*, ISS Paper 125, mars 2006.

sérieusement mis en œuvre par les pays. Mais les multiples injonctions à la mise en œuvre de ces Plans d'action resteront vaines tant que les raisons de l'inertie ne seront pas profondément étudiées.

Or cette disparité dans les résultats concrets atteste l'échec, même relatif, de la contrainte « douce » qu'était censée produire l'association du volontariat et de l'évaluation « par les pairs ». La volonté politique est *in fine* indispensable et la clé du succès. C'est sans aucun doute là que le bât blesse.

### *Un effort d'appropriation rarement soutenu*

Cette volonté politique, si tant est qu'elle existe, se heurte au fait que le MAEP est largement considéré, dans beaucoup de pays africains, comme un objet extérieur. « Extérieur » car continental, à savoir composé d'experts, certes africains, mais venant d'autres pays ou d'institutions internationales. Cette perception est celle du Botswana ou du Sénégal, affirmant ne pas voir l'intérêt d'une énième évaluation ou d'un classement qui se rajoutent à ceux de la Banque mondiale, de l'Afrobarometer ou de l'index Mo Ibrahim. Cette perception est aussi celle de certains bailleurs.

Ce manque d'appropriation se traduit avant tout, pour les pays engagés dans le mécanisme, dans la difficulté à formuler un programme de réformes réalistes. En effet, le processus d'évaluation requiert la mobilisation de nombreux acteurs et de moyens financiers conséquents tout en mettant les services de l'État sous la pression médiatique et le regard critique des instituts de recherche. Dans tous les pays, c'est donc un soulagement, presque aussitôt suivi d'un relâchement, qui s'exprime une fois le rapport d'évaluation publié et soumis aux chefs d'État. On considère alors que « l'épreuve est passée » et que de l'avoir réalisée dans les temps constitue en soi un succès. Les institutions créées pour assurer le caractère participatif et inclusif du mécanisme sont la plupart du temps dissoutes<sup>14</sup>. De manière plus générale, il semble que le lien soit bien souvent rompu entre l'exigence d'objectivité de l'évaluation et la capacité de formulation et de mise en œuvre de recommandations tout aussi critiques. Certains États, dépassés par le processus et dérangés par son caractère critique, arrêtent de « jouer le jeu » une fois le rapport rendu et se soucient peu de l'application des recommandations. Les expériences sud-africaine, kényane ou algérienne vont notamment dans ce sens.

Selon les analyses les plus optimistes, au moment de sa création, le MAEP semblait apporter ce qui avait manqué à son « père », le NEPAD, pour fonctionner : dépasser les déclarations d'intention et contraindre les volontés politiques nationales sur lesquelles butait la mise en œuvre des projets ; introduire la participation de la société civile pour sortir

14 | C'est notamment le cas des Commissions nationales de l'Algérie, de l'Afrique du Sud et du Bénin.

d'une approche « stato-centrée ». Six ans après, force est de constater que le MAEP n'a fait que proposer des réformes qui restent largement inappliquées.

Il reste que le mécanisme a réussi un tour de force historique : faire admettre aux chefs d'État et de gouvernement du continent qu'ils devaient rendre des comptes sur la tenue de leurs affaires, notamment celles touchant à la gouvernance politique et aux droits de l'homme. Même *a minima*, il fait donc évoluer les rapports entre la société et les dirigeants du continent. ■



# FORMATION À LA GOUVERNANCE

221

---

## **FORMER À LA GOUVERNANCE : UN DÉFI INTERCULTUREL ET PLURIDISCIPLINAIRE** 223

---

- ➔ Les défis de la formation des cadres  
de la fonction publique en Europe 237
- ➔ Pour un renouveau de la formation aux affaires publiques :  
du formatage des élites à l'apprentissage de la diversité 243
- ➔ Former des acteurs stratégiques à l'interface entre privé et public 251
- ➔ Quand la Chine fait évoluer son système  
de formation des fonctionnaires 257
- ➔ Les formations aux affaires publiques au Canada :  
permanences et mutations 263



La manière dont les responsables des affaires publiques considèrent les processus de prise de décision et la légitimité des différents acteurs à agir dans le champ public est largement dépendante du type de formation qu'ils ont reçue. Les questions de l'adaptation de la formation aux réalités, de son internationalisation et de sa réforme sont donc essentielles dans le débat sur la gouvernance. Les exigences de gestion de la crise financière actuelle et les interdépendances croissantes des sociétés entre elles créent, comme le montre ici Pierre Calame, de véritables opportunités de renouvellement des dispositifs pédagogiques, et par là même des systèmes de pensée. Des opportunités qui commencent à se matérialiser – mais bien lentement – en Europe, comme l'évoquent Jean-Loup Chappelet et Patrice Porcheron, mais aussi en Chine (Cao Gang) et au-delà de l'Atlantique (Gerard Boychuk, Karolina Werner et *al.*). À peu près partout, cependant, persiste cette confusion entre la notion de « formation aux affaires publiques » et celle de « formation de fonctionnaires », ce que dénonce Erhard Friedberg dans son plaidoyer pour la mise en place de systèmes pédagogiques communs pour les futurs responsables du secteur public et du secteur privé.

# FORMER À LA GOUVERNANCE : UN DÉFI INTERCULTUREL ET INTERDISCIPLINAIRE



Par Claire Launay-Gama et Michel Sauquet, IRG  
avec la collaboration de Juliette Decoster

Peut-on « enseigner » la gouvernance ? L'art de mettre les acteurs de la sphère publique – dans toute leur diversité – en situation de dialogue et de co-construction des régulations est-il affaire de formation, ou affaire d'expérience et de sensibilité politique ?

Tout dépend de ce que l'on entend par formation : transmission d'une culture théorique ou échange d'expériences ? Exercice conceptuel ou analyse de témoignages ? Formation initiale ou formation permanente ?

Dans tous les cas, le type de formation reçue pèse lourdement parmi les éléments explicatifs des modes de faire et de raisonner des « responsables des affaires publiques », au sens très large que l'on peut donner à cette dernière expression : responsables administratifs et politiques, cadres associatifs et syndicaux, leaders divers de la société civile, cadres d'entreprise en prise avec les questions territoriales ou internationales, etc., c'est-à-dire tous ceux qui, aujourd'hui, ont à voir avec cet art de la gouvernance qui requiert leur participation à la prise de décision publique. Inévitablement, tous sont conditionnés très durablement non seulement par leur expérience de vie et par les structures sociales dans lesquelles ils ont fait leurs premiers pas – par cet *habitus* au sens que lui donne Pierre Bourdieu –, mais aussi par les dispositifs d'enseignement par lesquels ils sont passés. Le type de gouvernance est donc étroitement lié, d'un pays à l'autre, au type de formation initiale reçue par ses protagonistes, et aussi aux opportunités de formation permanente en cours de carrière et de confrontation de pratiques qu'ils ont pu avoir et qu'ils entretiennent au-delà de cette formation initiale.

Car le monde change beaucoup plus vite que les structures mentales. S'agissant des hommes politiques, Michel Rocard observait un jour

qu'ils n'ont plus guère le temps de réfléchir et fonctionnent avec des systèmes de pensée qui ont été ceux de leur formation initiale, laquelle remonte souvent à plus de vingt-cinq ans. On pourrait dire la même chose sans doute de bien des cadres d'entreprise ou leaders de la société civile qui, même confrontés à l'évolution de la société et par elle ballottés, y adaptent davantage leurs pratiques à court terme que leurs réflexes mentaux et leurs méthodes de travail.

L'action publique a elle-même évolué plus vite que la formation de ses acteurs. Elle n'est plus du domaine réservé de l'État ni des fonctionnaires, mais appartient désormais à un ensemble d'acteurs plus vaste et à leurs institutions. La formation des « professionnels de l'action publique » doit non seulement prendre en compte l'expérience et le savoir-faire de ces derniers, mais également tenir compte des réalités en matière de gestion publique. Un rapport de la commission judiciaire de l'Assemblée constituante qui s'est réunie en 2006 en Bolivie mentionne, par exemple, que 60 % des conflits sont traités par la justice communautaire andine quand seulement 40 % sont résolus par la justice étatique. Cela en dit long sur la nécessaire prise en compte d'autres modes de gestion publique.

### **LA SYMBOLIQUE DE L'ŒIL DE POULE : DÉVELOPPER NOS CHAMPS VISUELS DANS L'ESPACE PUBLIC**

Les analyses portées par l'IRG et ses partenaires nous amènent à penser que la formation à la gouvernance relève aujourd'hui d'une combinaison de théorie et d'échange d'expériences pratiques, permettant de sensibiliser à trois impératifs concernant de près la sphère publique.

*Sensibiliser à l'impératif « inter-acteurs »*, d'abord. Cet impératif incite à penser le pouvoir en termes pluriels et partagés, en termes de concertation. Il s'agit d'associer à la réflexion et à la délibération l'ensemble des parties prenantes de l'espace public sans en exclure aucune. Dans ce domaine, la formation peut permettre, d'une part, d'actualiser l'éventail d'acteurs qui évolue et s'ouvre sans cesse, se déploie à différentes échelles, du local au mondial, et, d'autre part, de passer d'une concertation limitée à quelques acteurs traditionnels (État, entreprises, syndicats) à la mise en place d'espaces de dialogue adaptés à la nouvelle donne de la société. Un exemple de ce type de pédagogie peut être trouvé dans le nouveau master « Métiers du politique et de la gouvernance » de la faculté des sciences sociales et économiques de l'Université catholique de Paris, qui insiste tout particulièrement sur l'implication en termes d'action politique des nouveaux acteurs de la gouvernance (participation de la société civile, questions identitaires

et religieuses) et sur leur capacité à dialoguer (éthique de la discussion, négociation, gestion du conflit et de la crise, éthique de la responsabilité...). La confrontation à la problématique inter-acteurs est abordée non seulement par un ensemble d'études de cas et de simulations de négociation territoriale ou internationale, mais aussi par des missions d'observation participante dans des milieux politiques différents (collectivités territoriales, partis politiques, syndicats ou ONG).

*Sensibiliser à l'impératif interculturel*, ensuite. Si le monde est un archipel, formé de peuples marqués par des traditions culturelles différentes que la globalisation n'a assurément pas effacées (dans certains cas, elle les a réveillées en contrepoint), chacune de nos sociétés est aussi un archipel. Du plus petit des territoires à la plus mondiale des échelles en passant par le département, l'État ou la région, on trouve ce même défi du dialogue et de l'interaction de personnes, de groupes ou d'institutions dont les origines et les réflexes culturels sont différents. Et ce n'est pas qu'une question de géographie. On se comprend peut-être mieux entre mathématiciens chinois, péruviens et français que, dans notre pays lui-même, entre énarques et intermittents du spectacle, entre cadres d'entreprise et responsables associatifs, entre groupements agricoles et syndicats de journalistes, entre élus municipaux et chercheurs en sciences sociales... Ainsi tout processus de concertation territoriale, nationale ou internationale est-il un défi profondément interculturel.

Le constat d'un impératif interculturel se retrouve dans des régions très différentes de la planète. Il se retrouve par exemple en Amérique latine, où le gouvernement bolivien<sup>1</sup> réfléchit à la création d'une École plurinationale d'administration publique dont l'ambition est de taille. Il s'agit de construire un service public et efficace dans le cadre du nouvel État plurinational communautaire. Jusqu'alors cohabitaient deux formes de régulation de la société, la forme andine, fondée sur une gestion publique communautaire, et la forme « coloniale ». Aujourd'hui, le défi est de combiner les deux systèmes et de former des « serviteurs publics » à une « gestion interculturelle du bien public et de la société ». Ainsi, les fonctionnaires de l'« institution coloniale », les chefs des différentes communautés andines, les représentants d'organisations sociales ou de syndicats seront formés sur les mêmes bancs.

Ce constat se retrouve aussi en Europe où les milieux de la formation aux affaires publiques se posent relativement rarement la question de la diversité, alors même qu'elle est présente partout. Le dispositif communautaire paraît en effet supposer que tout peut se résoudre en termes de choix judicieux de langues pivots et en termes de garantie d'un système de traductions quantitativement et qualitativement suffi-

<sup>1</sup> En lien avec l'ambassade de France.

## L'Observatoire international des formations aux affaires publiques (OFAP)

Le domaine de la formation aux affaires publiques est mal connu, ou plutôt connu de façon très partielle. Il n'évoque pour beaucoup que le champ des structures classiques de formation de fonctionnaires alors que depuis quelques années des modules de formation pluridisciplinaires se sont multipliés de par le monde, notamment dans le cadre de Masters of Public Affairs (MPA). Cela n'empêche pas le maintien d'un extrême cloisonnement entre les filières, qui ne favorise guère la mise en pratique d'une démarche de gouvernance multi-acteurs. De plus, l'information disponible sur ces formations se présente sous forme de liens et de sites Internet certes très complets mais purement descriptifs, sans que l'on dispose ni d'analyses comparatives ni de visions critiques de ces formations : quel accès, quel projet pédagogique, quel modèle de référence, quelle pertinence ?

L'Observatoire international des formations aux affaires publiques (OFAP) est né de ce constat. Initié en 2005 par l'IRG, la Fondation Charles Léopold Mayer et l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP, Lausanne), soutenu aujourd'hui également par Sciences-Po Paris (Master of Public Affairs) et par le CIGI (Center for International Governance Innovation, Canada), l'OFAP entend offrir un espace de mise en débat, d'échange d'expériences et de réflexion, sur la diversité des modèles et des pratiques de la formation aux affaires publiques.

Par *affaires publiques* l'équipe de l'OFAP entend le champ d'étude pluridisciplinaire de la gestion de l'espace public au sens le plus large du terme : administration publique, politiques publiques, gestion publique, gouvernance ou encore management public.

L'Observatoire poursuit trois objectifs principaux :

> L'identification et l'analyse des formations uni-

versitaires aux affaires publiques de par le monde. L'Observatoire recense, au sein d'une base de données, les programmes selon une grille de lecture commune (curriculums, corps enseignant, profil des étudiants, conditions d'accès, partenariats, débouchés, réseaux d'alumni, etc.). Des chercheurs et des praticiens approfondissent et exploitent cette base de données.

> La mise en débat des leçons d'une telle observation, et la diffusion des expériences et propositions de réforme.

> Par la suite, l'OFAP souhaite constituer une bibliothèque d'études de cas pertinentes et adaptées aux réalités des différents pays, partout où l'on cherche à construire ou à rénover des modules de formation aux affaires publiques.

L'Observatoire s'adresse non seulement à la communauté scientifique, mais aussi aux personnes qui, dans les administrations publiques ou dans le cadre de réseaux universitaires, cherchent à réformer ou à adapter les systèmes de formation, et aux étudiants.

### Le site [www.wotpa.org](http://www.wotpa.org)

[www.wotpa.org](http://www.wotpa.org) est un site ressources Internet plurilingue qui comprend plusieurs éléments :

> Une base de données de fiches descriptives et analytiques de modules de formation : bachelor, master ou doctorat dans le système de Bologne, ou titres équivalents dans d'autres systèmes.

> Un ensemble de liens redirigeant vers des structures régionales ou des réseaux d'information sur les formations aux affaires publiques (NASPAA<sup>1</sup> pour les USA, EGPA<sup>2</sup> pour l'Europe, etc.).

### M. S.

1 | National Association of Schools of Public Affairs and Administration.

2 | European Group for Public Administration.



sant. Significativement, même le projet de Constitution européenne de 2005, qui était supposé apporter à l'ensemble européen un supplément de pertinence, ne dit pas un mot de la diversité, sinon pour signaler que le texte est traduit en vingt-cinq langues... Chaque région, chaque pays d'Europe est certes relié à une histoire commune, mais est aussi porteur d'une culture propre, de représentations particulières de notions supposées communes, mais qui ne le sont pas forcément. Ainsi le rapport même à l'histoire et à la religion, le rapport au temps, à l'argent, à la hiérarchie, à la norme et au droit, à l'action collective, au travail, au « progrès », etc., peuvent-ils être très différents d'un pays à l'autre, d'une sous-région à l'autre. La différence linguistique, quant à elle, n'est pas qu'affaire de mots ou d'équivalence lexicale. Elle entraîne également des différences profondes dans les méthodes de travail, les visions du monde, l'architecture de la pensée. Or ces différences ne sont pas que des obstacles. De même qu'un nombre croissant d'entreprises réfléchissent aujourd'hui aux potentialités de la diversité culturelle en leur sein, si elle est bien gérée comme facteur d'augmentation de la productivité, de même la diversité intra-européenne peut aider l'Europe à avancer, et c'est un point qui concerne directement les responsables des affaires publiques.

*Sensibiliser à un impératif interdisciplinaire, enfin.* Même si la tendance dominante est de confier aux politologues l'étude des institutions publiques, la gouvernance est loin de n'être que le domaine des sciences politiques. Dès lors que l'on insiste sur les dimensions interculturelles et interprofessionnelles d'une formation aux affaires publiques, on en appelle à des disciplines supplémentaires telles que la sociologie, l'anthropologie, les sciences des organisations, la philosophie, le management, la communication...

Ainsi la formation à la gouvernance tient-elle beaucoup, à notre avis, de l'élargissement du champ visuel des responsables d'affaires publiques. Opposée à celle des œillères, l'image s'impose parfois des yeux de la poule qui, placés sur les côtés de sa tête, lui permettent un périmètre de vision bien supérieur à celui de l'homme, et de voir des objets et des couleurs que celui-ci ne voit pas. C'est bien le but de cette triple sensibilisation. Et c'est à partir de ces trois défis que l'IRG entend analyser et réexaminer une série de systèmes de formation dans le monde.

## UN BESOIN D'HABITS NEUFS

L'IRG a pris l'initiative, il y a quelques années, de lancer un processus d'Observatoire international des formations aux affaires publiques (voir encadré ci-contre) qui a été l'occasion de se pencher sur l'existant

en termes de formations – le diagnostic – et d’identifier les pratiques et les propositions de réforme qui sont actuellement avancées.

Le cas de notre propre continent est caractéristique des inerties que l’on peut actuellement observer dans le domaine de la formation. La globalisation et l’extension de l’Union européenne à de nouvelles frontières géographiques, politiques et économiques n’a pas, jusqu’ici, modifié en profondeur les systèmes de formation aux carrières administratives et aux responsabilités dans les affaires publiques des pays membres. La plupart des écoles et des universités européennes assurant la formation des fonctionnaires continuent de construire leurs *curricula* et de composer leurs corps enseignants en fonction des besoins des administrations nationales, davantage qu’en fonction de ceux de la société dans sa diversité. Elles reproduisent de fait un système de formation cloisonné, en filières, ignorant des nouvelles interdépendances entre le secteur public, le secteur privé et le tiers secteur. Elles ne tiennent que très partiellement compte de l’échelle européenne, comme si elles avaient du mal à s’affranchir de la norme unique de l’État-nation, et peinent apparemment à s’engager dans le virage résolument international opéré depuis quelques années, et presque à l’excès, par les *business schools*.

La grande diversité des cultures politiques et administratives nationales des 27 a rendu jusqu’ici impossible la constitution d’un « modèle européen » d’administration publique alors même que s’est renforcée la bureaucratie européenne. Comme le notent Jean-Loup Chappelet et Patrice Porcheron dans les pages qui suivent, la plupart des fonctionnaires des États membres sont quotidiennement confrontés au droit communautaire ou aux arcanes du fonctionnement des institutions de Bruxelles sans jamais y avoir été formés. Il paraît dès lors évident que la définition d’un tronc commun de formation (modules ou *curricula* communs) est une direction dans laquelle les structures pédagogiques européennes devraient évoluer rapidement, bien au-delà de ce qui se passe déjà dans le cadre des programmes d’échanges existants (Erasmus, Socrates, chaires Jean-Monnet...). Il s’agit ici à la fois de promouvoir une vision partagée et des références communes pour former des responsables nationaux intégrant pleinement la dimension et les implications européennes de leur travail, et de former des fonctionnaires européens capables, au-delà des recettes sèches du *New Public Management*, de construire une nouvelle fonction publique européenne ouverte au monde, et refusant de laisser se développer la constitution de ce que Pierre Calame n’hésite pas à appeler « une noblesse de robe héréditaire, un microcosme bruxellois formé des fonctionnaires européens et des représentants des lobbies<sup>2</sup> ». La formation initiale des futurs responsables des affaires publiques ou la formation permanente des pra-

ticiens de l'administration et de la concertation ne peuvent plus faire l'économie d'une prise en compte non seulement, comme on l'a dit, de la prégnance des problématiques européennes dans les politiques nationales, mais aussi de la place de l'Europe elle-même dans un monde devenu radicalement interdépendant. Il est donc urgent de définir, de mettre en place et de multiplier des modules communs de formation adaptés aux nouvelles réalités de la gouvernance européenne.

Il paraît tout aussi essentiel aux initiateurs de l'Observatoire – et cela vaut pour la plupart des pays bien au-delà du périmètre européen – de décloisonner les formations et d'ouvrir la notion d'affaires publiques à tous les secteurs d'activité économique et à toutes les échelles de gouvernance. L'assimilation abusive et la superposition entre la « chose publique » et les appareils organisationnels (notamment l'administration publique), souvent dénoncée par Erhard Friedberg, qui développe plus loin cette idée, continue d'être la règle implicite des responsables de formation dans les pays européens. Non moindre est le caractère abusif de la séparation rigide qui est faite en général entre ce qui relèverait d'une logique « privée » et ce qui serait du domaine « public », à une époque où l'urgence est de favoriser les espaces de collaboration entre les différents secteurs de la société. Ce qui est au contraire nécessaire aujourd'hui, c'est de former à une action publique en prise réelle avec la société, et d'élargir les publics et les débouchés des formations « affaires publiques » au-delà des cercles du service public administratif : sont concernés aussi les praticiens des relations internationales des firmes industrielles et commerciales, les leaders du monde associatif et, plus largement, du tiers secteur, etc.

Les expériences de MPA (Master of Public Affairs) développées dans certains pays (dont la Chine), pour proposer une formation allant au-delà de celles qu'assurent les grandes écoles d'administration publique, ou de Master of Public Administration, ou encore de MPP (Masters of Public Policy) sont encore relativement rares. Elles tentent pourtant d'établir une certaine autonomisation par rapport à l'administration publique, ambitionnant de former non pas à une carrière, mais, comme le propose E. Friedberg, à un état d'esprit et à des « compétences affaires publiques » correspondant aux besoins de la société. Dans une perspective de gouvernance, qui promeut l'idée de développement des partenariats multi-acteurs, la définition des besoins et des modalités de la formation aux affaires publiques doit inclure les apports cumulés de l'Administration et de tous les autres secteurs.

Cette définition ne doit pas non plus être faite dans le cadre d'une seule échelle de gouvernance. Il nous semble essentiel en effet que les contenus enseignés dans ces structures de formation aux affaires

publiques s'adaptent davantage aux échelles et aux interdépendances mondiales, dépassent la traditionnelle division entre affaires dites « intérieures » et affaires internationales, et intègrent les apports de la diversité des visions, qu'elles soient intra- ou extrarégionales. Ces questions sont particulièrement prégnantes dans des zones comme l'Amérique latine, comme en témoignent la rencontre organisée à Bogotá par l'IRG en 2008 (voir encadré ci-dessous) ou encore l'étude menée en Chine, où la formation tente de s'adapter aux réalités locales et internationales (voir encadré page suivante).

### FORMER DES PRATICIENS

Comment mettre l'accent sur des cursus formant de véritables praticiens ? En Europe, la part occupée dans les formations de fonctionnaires par les disciplines juridiques, avec leur insistance sur le normatif et le prescriptif, et par les approches quantitatives aboutit à produire des générations de fonctionnaires nationaux ou communautaires imprégnés de lois, de décrets et de règlements, mais trop peu rompus aux démarches de concertation, d'action collective et, plus généralement à l'innovation dans les modes de décision publique. Le respect des procédures, rappelle Pierre Calame, est une exigence si résistante qu'« on en perd de vue, comme dans toute bureaucratie, les objectifs mêmes qui sont poursuivis. Les moyens se substituent aux fins. La lourde mécanique des appels d'offres, la sépa-

## Une rencontre à Bogotá sur la formation aux affaires publiques

L'IRG a réuni le 15 novembre 2008, dans les locaux de l'École supérieure d'administration publique (ESAP) de Bogotá (Colombie), une quinzaine de fonctionnaires, professeurs et responsables de programmes universitaires latino-américains venus principalement de Colombie, mais aussi du Brésil, du Chili, d'Équateur et d'Uruguay.

Trois axes de discussion y ont été dégagés :

► Le besoin d'adaptation des formations à l'égard du marché de l'emploi public et de la demande des futurs fonctionnaires. L'offre de formation en

Amérique latine a été centrée sur la formation universitaire traditionnelle au détriment de la formation continue, alors que la demande de formation continue ne cesse de croître et de se diversifier. Le défi des formations aux affaires publiques est de s'orienter vers la professionnalisation et de créer des liens avec la sphère publique.

► La nécessité d'une plus grande pertinence de la formation face aux pratiques réelles des institutions. On se retrouve, d'une part, avec des formations qui fournissent des connaissances qui

ration fonctionnelle entre ceux qui sont en charge de la définition des politiques et ceux qui sont en charge de les mettre en œuvre détruisent les capacités d'innovation, d'apprentissage, de conduite des processus à long terme<sup>3</sup>».

Il ne s'agit pas ici d'opposer de manière caricaturale la pratique à la théorie. Il est important aussi de sortir du présent perpétuel, et de proposer une perspective historique dans la formation pour s'affranchir ainsi « du carcan des fausses évidences, de l'idée que le fonctionnement actuel de l'État ou de la démocratie est là pour toujours<sup>4</sup> ». C'est en comprenant les conditions historiques de la naissance des institutions que l'on peut envisager de les transformer aujourd'hui pour s'adapter au nouveau contexte de la société.

Former au processus de mise en œuvre des politiques autant qu'à la définition de ces politiques, à la prise en compte systémique des besoins, des potentialités et des limites de chacun, former les fonctionnaires à la délicate descente des marches d'un piédestal, y associer tous les autres acteurs, dans une perspective à long terme, voilà un défi de taille pour nos formateurs.

### PARTICIPER AUX EFFORTS DE RÉNOVATION DE LA FORMATION

En dehors de l'initiative de l'Observatoire international des formations aux affaires publiques, l'IRG s'est impliqué au cours des dernières années dans l'effort de rénovation des formations de deux manières.

3 | *Ibid.*

4 | Pierre Calame, note interne de la Fondation Charles Léopold Mayer, fiche Bip n° 3909.

ne sont pas opérationnelles au regard des défis concrets de la société et, d'autre part, avec des institutions qui déploient des pratiques sans cadre théorique adapté. De plus, le débat révèle une insistance particulière sur la nécessaire articulation du public et du privé : l'imbrication croissante des secteurs public et privé entraîne un fort besoin de formation *citoyenne* en affaires publiques, qu'elle conduise ou non à l'exercice de responsabilités publiques.

➤ La capacité à formuler une critique constructive de l'action publique dans les espaces de formation pour favoriser l'innovation sociale. L'un des lacunes les plus regrettables concerne, en Amé-

rique latine, la recherche universitaire en affaires publiques, et en particulier la réflexion sur des cas pratiques locaux dans une démarche comparative. D'où l'urgence d'un investissement massif, tant de moyens financiers que de créativité, dans ce secteur clé.

La participation active de l'IRG dans cette mise en débat a permis de poser quelques jalons pour créer une « base analytique », appelée à compléter la « base descriptive » de l'Observatoire international des formations aux affaires publiques (OFAP) décrit plus haut.

**THOMAS MOURIÈS, IRG**



## Une étude sur la formation des fonctionnaires en Chine

En Chine, la formation aux affaires publiques se divise en deux catégories. La première est diplômante, généralement assurée par des établissements d'enseignement supérieur, notamment dans le cadre de nouveaux Master of Public Affairs qui se développent rapidement depuis une dizaine d'années. Les diplômés qui le souhaitent passent un examen spécial de recrutement de fonctionnaires. La seconde catégorie est destinée aux fonctionnaires en poste et elle est généralement non diplômante. C'est autour de cette dernière catégorie qu'a été soutenue par l'IRG et la Fondation Charles Léopold Mayer une étude menée en 2007 et 2008 par un collectif formé d'enseignants des Instituts d'administration des provinces du Shanxi, Gansu, Fujian, Yunnan, des Instituts d'administration des villes de Tianjin et de Xian, et avec le Centre de formation des hauts fonctionnaires de la Chine. Les résultats de cette étude sont développés plus loin dans ces pages dans l'article de Cao Gang et de Wu Qionghua.

Pendant les premiers temps de la République populaire de Chine, il n'existait pas à proprement parler en Chine de fonction publique, mais un corps de cadres nationaux. Il faudra attendre 1993 pour qu'un règlement aboutisse à une véritable fonction publique. Durant ces années 1990, le gouvernement central et les collectivités locales commencent à établir des Instituts d'administration dans toutes les provinces, qui deviendront, à côté des Écoles du Parti et des Instituts de cadres de tous échelons (central, provincial, municipal et de district), les principales bases de formation de fonctionnaires des collectivités territoriales. L'École nationale d'administration de Chine est inaugurée en 1994.

La participation à une formation est un droit pour les fonctionnaires, ce qui permet à chacun d'obtenir un congé de formation de plus de douze jours par an en moyenne. Plus des deux tiers sont des cadres dirigeants du Parti ou de l'Administration. Les femmes représentent au maximum 25 %. Quant au niveau d'études, la plupart sont de niveau supérieur au BTS. On trouve plusieurs sortes de formations : initiales, continues, spécialisées. D'autres permettent des remises à niveau ou s'adressent à des « dirigeants de réserve », en général de jeunes cadres.

La formation des fonctionnaires chinois est guidée par l'idéologie socialiste. Il s'agit de renforcer le rôle leader du PCC et d'augmenter les capacités de ses fonctionnaires d'accomplir les missions politiques, mais aussi de conduire une économie de marché, de faire face à des situations complexes, d'administrer dans le respect des lois, et de prendre en compte les nouvelles réalités mondiales et la globalisation.

Après quelques décennies d'évolution constante, le système de formation des fonctionnaires chinois constitue un ensemble cohérent qui répond aux besoins de mise en place de fonctionnaires. Après la création des Instituts d'administration, la formation est devenue plus diversifiée, pragmatique et efficace. Mais la poursuite de la politique de réforme et d'ouverture lance à ce système de formation de nouveaux défis qui devront faire appel à d'autres innovations et réformes. L'étude a été le point de départ d'un processus d'échanges au sein du système administratif chinois pour produire ces innovations et ces réformes.

**ADAPTATION : CHEN LICHUAN**



D'une part, l'Institut participe aux activités de certains réseaux tels que le *Global Public Policy Network* (GPPN) qui relie Sciences Po Paris, la School of International and Public Administration de l'université Columbia de New York, la London School of Economics and Political Science (LSE), la Lee Kuan Yew School of Public Policy de Singapour et la Hertie School of Governance de Berlin.

D'autre part, ses membres ont entrepris de construire et d'animer des séminaires de formation destinés à faciliter la triple sensibilisation inter-acteurs, interculturelle et interdisciplinaire signalée au début de cet article. L'un de ces séminaires, dispensé à Sciences Po (« Approches interculturelles de la gouvernance »), s'attache à montrer en quoi les motivations des promoteurs de la notion de gouvernance et surtout les modalités de mise en œuvre proposées sont nombreuses, diverses et parfois contradictoires d'une catégorie d'acteurs à l'autre, d'une aire géoculturelle à l'autre. Il se penche sur la variété des modes d'utilisation et d'instrumentalisation de la nouvelle conditionnalité politique que représente la notion de gouvernance. Comment les institutions financières internationales, les agences des Nations unies, les instances gouvernementales nationales, les organisations non gouvernementales abordent-elles les nouveaux critères d'évaluation des politiques des pays du Sud ? Comment les politiques d'aide publique évoluent-elles en conséquence ? À travers ces questions, on peut noter la diversité des conceptions du politique en observant les modes d'intervention dans les pays receveurs. Le séminaire confronte ces conceptions institutionnelles aux réalités politiques et sociales de plusieurs pays. Imposer par exemple en Afrique de l'Ouest le critère formel de l'élection « démocratique » pose problème lorsque les fondements du suffrage universel sont eux-mêmes encore largement étrangers aux populations. Autre exemple : promouvoir l'émergence des organisations de la société civile comme élément de démocratisation dans le monde arabe ne peut faire l'économie d'un effort de compréhension de la diversité des formes d'organisation (notamment religieuse et communautaire) dans cette aire culturelle, impliquant de sortir d'une conception strictement occidentale de la société civile.

Un autre séminaire, consacré aux « enjeux de la communication interculturelle », dispensé à Sciences-Po et dans quelques autres établissements d'enseignement supérieur français, vise à proposer aux étudiants une grille d'interrogation des déterminants socioculturels des manières d'être, de raisonner et d'agir de l'Autre : comment faciliter, dans les relations entre parties prenantes de la gouvernance, aux cultures si distinctes (civilisationnelles ou socioprofessionnelles), une démarche dite d'« intelligence de l'Autre » par laquelle on s'interdit

d'imputer *a priori* les difficultés d'une collaboration à la seule incompetence, mauvaise volonté ou au seul calcul des partenaires. Comment nos rapports respectifs à une série de notions moins communes et partagées qu'on ne le suppose – le temps, la tradition, l'argent, l'autorité, la hiérarchie, la norme, le savoir, le travail, la langue, la communication – peuvent-ils expliquer ces différences ? Comment organiser le dialogue et surtout la collaboration interculturelle à partir de la prise en compte des facteurs d'unité et de diversité dans les espaces publics territoriaux, nationaux ou internationaux ?

Enfin, comme cela a été évoqué à de nombreuses reprises dans les chapitres précédents de cette édition des *Chroniques de la gouvernance*, l'IRG anime régulièrement des projets collectifs et des ateliers d'étudiants, qui constituent une forme d'apprentissage innovante et dynamique, ouvrent les étudiants aux dimensions internationales, alimentent l'Institut en données et matériaux de réflexion. Cette activité de formation se développe non seulement en France (à Sciences Po, en particulier), mais aussi au Canada et aux États-Unis, comme en témoigne l'expérience particulièrement enrichissante des ateliers de l'université Columbia de New York (voir encadré ci-contre). ■

## Formations dispensées par l'IRG en 2008-2009

- > Cours-séminaire « Approches interculturelles de la gouvernance – passeport pour les métiers de l'international », animé par Séverine Bellina et Martin Vielajus dans le master « Affaires internationales » de Sciences Po Paris (depuis 2007).
- > Cours-séminaire « L'Afrique et la mondialisation » à la School of International Public Affairs de l'université de Columbia à New-York, animé par Séverine Bellina (2009).
- > Cours-séminaire « Les enjeux de la communication interculturelle », animé par Michel Sauquet dans le master « Affaires internationales » de Sciences Po Paris (depuis 2005) à l'École centrale de Paris et à l'École de management de Lyon (2008-2009).
- > Cours-séminaire « Gouvernance, acteurs non étatiques, articulation des sources de légitimité et processus de paix » dans le master de droit de l'Universidad del Norte, Barranquilla (Colombie), animé par Claire Launay-Gama.
- > Interventions/conférences diverses (Sciences Po Grenoble, Académie diplomatique de Colombie, Congrès de sciences politiques de Colombie, Séminaire sur la formation des fonctionnaires, Bolivie...).

M.S.

# Adapter les modes d'enseignement des politiques publiques aux réalités de la mondialisation

## Enseignements et ateliers croisés entre l'université Columbia (New York) et l'IRG

La mondialisation met au défi notre manière d'enseigner les politiques publiques. Son rythme et les interactions complexes qui la caractérisent, de l'échelle locale à l'échelle mondiale, imposent aux étudiants d'acquérir de grandes capacités d'analyse et de se confronter à des réalités nouvelles. C'est pour répondre à ces défis que la School of International Public Affairs (SIPA) de l'université de Columbia a développé depuis vingt ans une méthode de formation au développement international fondée sur le principe d'ateliers pratiques. Réunis dans ces ateliers, des groupes de cinq ou six étudiants venus du monde entier sont appelés à travailler sur des questions de politiques publiques auxquelles sont confrontés, en pratique, les décideurs ayant en charge la gestion de situations graves et complexes. Sous la supervision d'un enseignant, et après avoir reçu en amont des cours de méthode, les participants à ces ateliers se rendent sur le terrain pour mener des études empiriques dont les résultats, confrontés aux enseignements de la théorie, sont ensuite restitués sous la forme de rapports répondant à des standards de qualité exigeants. Conçus comme de véritables « produits finis », ces rapports sont destinés à nourrir la recherche académique dans le champ des politiques publiques.

L'IRG ayant, de son côté, mis en place des ateliers d'étudiants comparables, c'est tout naturellement qu'une collaboration s'est développée depuis quatre ans avec l'université de Columbia, avec, au cours des deux dernières années, plusieurs études sur les questions de la légitimité de la gouvernance en Afrique vue à travers les questions foncières. Ces travaux, qui alimentent le parcours africain de

réflexion et de propositions sur la gouvernance animé par l'IRG, sont le produit d'enquêtes de terrain effectuées par les étudiants de Columbia (à ce jour, enquêtes en Afrique du Sud et en Tanzanie). Ces communautés sont confrontées, pour la gestion des terres, à de délicates questions de gouvernance, doublées d'une divergence d'approche entre les autorités locales traditionnelles et les autorités de l'État, héritières des valeurs hautement rationalistes des structures coloniales. Comprendre comment cette pluralité d'institutions et de règles contribue à la fragilisation et à la conflictualisation du rapport à l'État, et en quoi des acteurs extérieurs peuvent exercer une influence positive ou négative sur l'ensemble de ces processus, ce sont là toutes choses de première importance, trop souvent négligées dans le champ de la recherche comme dans celui de l'élaboration des politiques publiques. Trop souvent aussi, ces questions sont absentes des formations universitaires en matière de développement et de coopération internationale.

D'où, pour Columbia, la décision de créer, en partenariat avec Sciences Po et avec la participation de l'IRG, un enseignement consacré à « l'Afrique et la mondialisation », pour enrichir la pratique des décideurs et transformer l'approche universitaire sur ces questions. Une collaboration appelée à se poursuivre et à s'approfondir, tant elle participe de notre volonté d'offrir des formations permettant de répondre aux défis d'un monde globalisé et en rapide évolution.

**JACQUELINE M. KLOPP**, professeure assistante en politiques internationales et politiques publiques, université de Columbia





# LES DÉFIS DE LA FORMATION DES CADRES DE LA FONCTION PUBLIQUE EN EUROPE

Deux faits significatifs sont survenus au cours des cinquante dernières années et appellent à un bouleversement de la formation des élites de la fonction publique en Europe. Le premier, c'est la prise en compte des interdépendances au sein des sociétés, entre elles, entre l'humanité et la biosphère. Le second, c'est la construction européenne. Ces deux événements imposent un renouvellement radical de la formation et créent de nouvelles opportunités<sup>1</sup>.

|| PIERRE CALAME



**Pierre Calame est directeur général de la Fondation Charles Léopold Mayer depuis 1988**, après une carrière de haut fonctionnaire dans le secteur de l'équipement et un bref passage de cadre dirigeant dans l'industrie.

237

## LA PRISE EN COMPTE DES INTERDÉPENDANCES

Depuis cent cinquante ans, avec une accélération notable depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, nos sociétés sont bouleversées par les effets conjugués de la science, de la technique, des échanges, de l'impact de l'activité humaine sur l'ensemble des êtres vivants de la planète, c'est-à-dire sur l'équilibre de la biosphère. Les grands domaines de l'autorité souveraine des États s'effritent les uns après les autres. De nouveaux défis se présentent, parfois vitaux pour la survie des sociétés. Une gestion intégrée se révèle alors nécessaire du fait de ces interrelations : que l'on songe, par exemple, à l'énergie, à la santé ou encore à l'économie. Les frontières traditionnelles entre public et privé s'estompent ou même perdent leur raison d'être. Cette complexité, à son tour, appelle de nouveaux modes de gestion des organisations, à

<sup>1</sup> Article adapté à partir du document FPH, Bip n° 3478.

mille lieux de la gestion administrative traditionnelle.

La révolution de la gouvernance se fait en deux étapes. La première consiste à reconnaître que les structures et les modes de gestion traditionnels de la société dans chaque pays ne sont que des traductions – propres à un lieu et à un contexte donnés – de la question plus générale de la gestion des sociétés. Pour conduire les évolutions nécessaires, il faut donc prendre de l'altitude par rapport à ces formes concrètes afin d'aller vers une théorie beaucoup plus générale que l'on appelle « gouvernance ». La seconde étape est de reconnaître et de mettre en œuvre des principes généraux de gouvernance adaptés à la réalité et aux défis des sociétés du XXI<sup>e</sup> siècle.

### LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE

Le second fait nouveau, c'est la construction européenne. Elle oblige à une féconde confrontation de pratiques souvent millénaires de gestion de nos sociétés. Elle superpose aux principes nationaux un cadre européen qui cherche, pour le meilleur et parfois pour le pire, à s'imposer à tous. Pensons, même si c'est devenu notre réalité quotidienne, que le droit européen, symbolisé par la Cour de justice, se construit au confluent de traditions juridiques différentes et qu'il s'impose ensuite aux juridictions nationales, les obligeant en retour à évoluer.

Pensons au fait que la construction européenne, telle qu'elle a été voulue par Jean Monnet, reposait sur une révolution de la gouvernance : une claire séparation entre le pouvoir de proposition, incarné par la Commission européenne chargée de dire l'intérêt général européen, et le pouvoir de décision, aux mains du Conseil européen donc du collège des États membres. Les exigences de démocratie ont introduit ensuite un troisième partenaire, le Parlement européen.

Par cette architecture originale, par la constitution progressive d'une fonction publique européenne, par le va-et-vient constant qui s'établit entre elle et les fonctions publiques nationales et locales, par la prééminence du droit européen sur les droits nationaux, par la confrontation des pratiques, la construction européenne crée pour la formation des élites administratives et politiques un contexte radicalement nouveau. Cela se traduit par la mise en place de centres européens de formation à la gouvernance, comme aux Pays-Bas et en Pologne. Cela se traduit également par la diffusion dans la plupart des grandes universités d'une formation au droit européen ou à l'histoire de l'Europe. Cela se traduit enfin par l'affirmation, au sein des institutions nationales, d'une vocation européenne ou internationale.

Rien n'est plus significatif à cet égard que de voir l'Institut d'études

politiques de Paris s'associer à la London School of Economics en Grande-Bretagne, à la Columbia University aux États Unis et à la Lee Kuan Yew School of Public Policy de Singapour pour former un réseau international de formation aux politiques internationales (le Global Public Policy Network), ou que de voir l'École nationale d'administration (ENA) française se sous-titrer « Institut européen de gouvernance », dans le pays même où, pour la plupart des élites administratives, le terme de gouvernance continue à sentir le fagot.

### NÉCESSITÉ ET DIFFICULTÉ D'UNE NOUVELLE FORMATION DES ÉLITES ADMINISTRATIVES

D'un côté, on a donc toutes les raisons d'envisager un bouleversement radical de la formation des futures élites. De l'autre, on se heurte à l'inertie des systèmes de formation et à une pénurie de ressources humaines.

L'inertie dans la formation des cadres de la fonction publique est manifeste quand on sait que, pour l'essentiel, la plupart des dispositifs de formation des cadres de l'action publique se moulent dans un découpage disciplinaire – droit, droit administratif, science politique, science de la gestion, histoire – dont l'évolution doit souvent bien davantage aux mutations de chaque discipline qu'à une réflexion générale sur la nature des enseignements dont les élites administratives et politiques auront besoin dans l'avenir.

Quant à la pénurie de ressources humaines, elle concerne le manque de professionnels travaillant en réseau et capables d'élaborer des réflexions théoriques à partir de leur pratique et d'en alimenter l'enseignement. En effet, si la plupart des formations à la fonction publique privilégient, à juste titre, l'intervention de professionnels réputés mieux en situation que des universitaires pour faire sentir les défis pratiques de la gestion de la société, ceux-ci ont rarement les moyens d'une approche comparative de situations qui seule permet d'extraire des principes généraux de la gangue de l'anecdote. La carrière de la plupart d'entre eux ne les confronte pas à une diversité suffisante pour dégager des enseignements de portée générale sur la gouvernance.

L'échange pourrait permettre cette comparaison, mais la réflexion sur l'exercice du pouvoir administratif reste dangereuse pour des cadres subordonnés au pouvoir politique qui, en démocratie, ne jouissent en théorie de leur pouvoir que par délégation. Dans les collectivités locales, par exemple, les réseaux d'échange d'expériences sont nombreux tant qu'il s'agit de questions techniques qui ne mettent pas en cause la nature des relations entre le politique et l'administratif, mais sont étonnamment rares et timides quand il s'agit précisément de compren-

dre ces relations. Ce sont alors des spécialistes extérieurs, sociologues de l'action publique ou politologues, qui prennent le relais, mais on sort alors de l'effort endogène d'élaboration d'une pensée à partir de la pratique.

C'est ce triangle – bouleversement nécessaire, inertie inévitable, rareté des agents de changement – qui conditionne la capacité des sociétés européennes à former les jeunes élites administratives et politiques qui seront en charge de conduire les mutations de nos sociétés. Surmonter les inerties en évitant des réformettes superficielles qui déstabilisent la société à court terme sans lui permettre de s'adapter à long terme, parvenir à constituer progressivement un vivier de ressources humaines sans lequel toute réforme n'est que théorie : cela impose une stratégie concertée et à long terme.

Cette stratégie passe par une vision claire de l'étoile qui nous conduit, et par un art de la marche qui nous permette de contourner les obstacles et de tirer parti des opportunités. Une telle stratégie n'est pas suffisamment affirmée aujourd'hui en Europe. L'enlisement de la louable initiative du président de la Commission européenne Romano Prodi, qui avait souhaité en 2000 un livre blanc sur la gouvernance européenne, le montre de façon explicite. Les hésitations de la Commission et les oppositions des lobbies nationaux ont laminé ce que ce document avait de potentiellement révolutionnaire pour le remplacer par une copie dérisoire des méthodes de gestion du privé. Depuis lors, les réformes administratives se font sans véritable perspective d'ensemble.

## FONDER UNE RÉFORME SUR DES PRINCIPES DE LA GOUVERNANCE

Cinq grands principes de gouvernance pourraient constituer la charpente d'une formation renouvelée des cadres. Le premier est celui de la légitimité et de l'enracinement de la gouvernance, qui impose une réflexion sur les conditions dans lesquelles une société se reconnaît dans la manière dont elle est gérée et dont le pouvoir est exercé.

Le deuxième principe est celui de la citoyenneté et de la démocratie, qui passe par un examen des possibilités pour les membres d'une communauté humaine, locale, nationale, européenne et de plus en plus mondiale de participer à sa gestion et au destin commun.

Le troisième principe réside dans la nécessaire efficacité des systèmes de gestion administrative et politique au regard des défis concrets lancés à la société, ce que l'on peut appeler l'« ingénierie institutionnelle publique ». C'est l'art de concevoir des institutions, des références conceptuelles et des cultures administratives qui aillent dans le

sens des objectifs que la société s'assigne à elle-même.

Quatrième principe : la coproduction du bien commun, qui appelle le développement d'une coopération entre les acteurs publics et privés.

Enfin, le dernier principe est l'art de gérer l'unité et la diversité au moyen d'une coopération entre différentes échelles de gouvernance, aux antipodes de la tradition politique qui consiste à cloisonner les compétences au nom de la clarté des responsabilités, puisque la réalité des interdépendances interdit désormais à tout problème d'être géré à un seul niveau.

Un tel référentiel bouleverserait la formation et décroisonnerait les disciplines universitaires tout comme les publics, à l'instar de ce que font certaines villes du Brésil où des sessions de formation permanente réunissent responsables de collectivités locales, dirigeants des mouvements sociaux et cadres du privé. Il contribuerait à promouvoir de nouveaux cadres conceptuels, par exemple celui de la subsidiarité active qui permet de penser les relations entre niveaux de gouvernance. Il formerait progressivement un corps enseignant, à partir d'un réseau de professionnels amenés à échanger leurs pratiques.

Mais il faudrait préalablement que ce nouveau référentiel soit reconnu par nos élites politiques et administratives actuelles comme le fondement de la gouvernance de ce siècle. Si celles-ci en sont encore loin, c'est précisément parce qu'elles sont issues d'un autre cadre ! Il y a là un devoir historique d'initiative pour tous ceux qui sont en charge de préparer nos futures élites à assumer leurs responsabilités. ■



# POUR UN RENOUVEAU DE LA FORMATION AUX AFFAIRES PUBLIQUES : DU FORMATAGE DES ÉLITES À L'APPRENTISSAGE DE LA DIVERSITÉ

**Dans un monde globalisé mais où le nombrilisme reste puissant, l'évolution des systèmes de formation aux affaires publiques ne suit qu'avec beaucoup de retard celle des réalités sociales et géopolitiques. Portrait lucide mais teinté d'espoir de dispositifs de formation qui se cherchent.**

|| JEAN-LOUP CHAPPELET ET PATRICE PORCHERON



**Jean-Loup Chappelet est directeur de l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de Lausanne et professeur de management public. Patrice Porcheron est chef de projet et collaborateur scientifique du même Institut.**

243

Que savons-nous des formations à l'administration et au management publics organisées de par le monde – en dehors de quelques programmes phares et de ceux de notre propre pays ? Vraisemblablement pas grand-chose, si l'on en juge par le nombre de travaux de recherche déplorant régulièrement les carences en la matière.

Cette cécité singulière, à l'heure où l'on se réfère si volontiers à la mondialisation – et où la crise du système financier international et celle du mode de gouvernance qui l'a rendue possible nous en rappellent les dangers – tranche avec l'intérêt avec lequel d'autres pays dissèquent – pour mieux les assimiler et en tirer leurs propres modèles – les formations dispensées en Occident.

« Nous irons chercher la connaissance dans le monde entier afin de renforcer les fondements de la règle impériale », proclamait l'un des cinq serments prêtés à l'empereur dans la Constitution japonaise de

1868. De fait, l'étude systématique des systèmes d'enseignement, de recherche et d'innovation occidentaux a permis au Japon de l'ère Meiji d'accéder, en à peine une génération, à la modernité – au point de défier avec succès, en 1905, l'une des principales puissances occidentales –, sans pour autant renoncer à son essence et à son indépendance qu'il s'agissait, au contraire, de préserver pour éviter l'assujettissement aux barbares étrangers dominant alors la Chine impériale.

Ce mélange d'ouverture et de fermeture, de curiosité mâtinée d'un souci scrupuleux de préservation de son indépendance et de sa culture serait-il une propension asiatique ? Cent trente ans plus tard, c'est une même logique qui conduit une Chine soucieuse de moderniser son administration à créer, en 2001, vingt-quatre Masters of Public Administration pilotes, en s'inspirant des MPA américains. Sept ans plus tard, près d'une centaine de ces programmes coexistent. De plus, autorités centrales et provinciales envoient chaque année plusieurs centaines d'étudiants triés sur le volet se former dans les meilleures institutions en administration et management publics occidentales... mais aussi tester et comparer les différents modèles de gestion publique et les méthodes pédagogiques employées. Demain, ces diplômés mettront leurs connaissances au service du développement de la Chine et s'inspireront des meilleures pratiques pour hisser certains MPA chinois dans l'élite identifiée par les *rankings* qui se mettront sans doute en place pour évaluer ce type de formations.

Pourquoi de telles comparaisons ne sont-elles pas réalisées en Occident ? Sommes-nous donc si sûrs de la supériorité de nos modèles ? La crise actuelle, qui a vu s'écrouler comme autant de châteaux de cartes des entreprises hier encore citées en exemple et a ruiné la réputation de gourous encensés il y a quelques mois encore, ne devrait-elle pas nous inciter à davantage d'humilité ?

On ne peut qu'être frappé par le décalage existant entre l'emprise croissante de la globalisation sur la gestion des affaires publiques et la formation actuellement dispensée aux élites administratives. Alors que nombre de problèmes publics – de la lutte contre la pollution ou le sida à celles contre le crime organisé ou le dopage – se jouent désormais des frontières et alors que les normes internationales affectent quotidiennement le travail de centaines de milliers de fonctionnaires, les formations aux affaires publiques sont loin d'avoir pris le virage international négocié par les *business schools*<sup>1</sup>, où la formation au management interculturel est désormais une réalité et où l'internationalisation de la population étudiante comme du corps enseignant est désormais acquise.

Ce nombrilisme des formations universitaires est particulièrement

<sup>1</sup> C. Y. Kwok et J. S. Arpan, "Internationalizing the business school: a global survey in 2000", *Journal of International Business Studies*, vol. 33, n° 3, 2002.

frappant aux États-Unis et il est piquant de voir un pays à ce point soucieux de revendiquer un leadership mondial faire preuve d'un tel esprit de paroisse<sup>2</sup> lorsqu'il s'agit de former ses élites. Seuls 3 % des étudiants américains effectuent des études à l'étranger<sup>3</sup>. Quant aux formations américaines à la gestion publique, elles se focalisent, le plus souvent, exclusivement sur le seul système politico-administratif des États-Unis. Moins de 17 % des programmes affiliés à la National Association of Schools of Public Affairs and Administration (NASPAA) avaient, en 2005, une composante internationale. Les rares cours d'administration comparée excluent, le plus souvent, toute comparaison avec les États-Unis pour se concentrer sur un pays ou une zone géographique. Il n'y a, dès lors, quasiment aucune fertilisation croisée entre l'administration comparée et les autres branches de l'administration publique, comme si ces champs relevaient d'une autre discipline. Comment, dès lors, s'étonner que la *shining city on the hill* ait pu porter à sa tête, en 2000, un président qui se faisait gloire de n'avoir séjourné qu'une fois à l'étranger et que nombreux soient les penseurs américains qui opposent, sans complexe, l'Amérique et le *reste du monde*. L'Amérique serait-elle donc une île ? Paradoxalement, la croyance en l'*exceptionnalisme* américain et la conviction que cette nation est unique n'empêchent nullement ses élites d'être convaincues que *le reste du monde* ne peut que se tourner vers elle pour apprendre en l'imitant. Mais si l'attrait du mythe américain reste vivace – malgré les ravages de l'unilatéralisme et de la guerre préventive – et si l'excellence des centres de recherche et des universités américaines est indéniable, l'exemple américain peut d'autant moins être érigé en modèle que, comme le souligne Riggs<sup>4</sup>, le système politico-administratif américain n'a guère d'équivalent. L'administration y jouit de pouvoirs et d'un crédit bien moindres que dans la plupart des pays au monde. Le rôle de l'État – que les néolibéraux n'ont eu de cesse d'affaiblir – y a été méthodiquement délégitimé pendant plus de deux décennies, conformément au principe reaganien selon lequel « l'État n'est pas la solution [...], l'État est le problème ».

Sans doute nombre d'universitaires américains exhortent-ils leur système académique – dont nous ne cherchons nullement à contester l'excellence – à faire montre de plus d'humilité et d'ouverture. Reste que la timide résurgence de l'administration publique comparée enregistrée depuis le début des années 2000 ne paraît pas à la hauteur des enjeux. L'avènement d'une nouvelle administration américaine qui paraît plus soucieuse de *pratiquer le dialogue, d'écouter et de consulter le reste du monde* (selon les mots du vice-président Joe Biden) changera-t-il la donne ? Il semble, à tout le moins, annoncer un changement du rapport à l'État, puisque – nous annonce le discours inaugural du nou-

2 | Fred W. Riggs, *Public Administration Review*, vol. 58, n° 1, janvier-février 1998.

3 | Galen C. Godbey et Barbara Turlington, "A collaborative approach to international programs", *New Directions For Higher Education*, n° 120, hiver 2002.

4 | Fred W. Riggs, "Why our uniqueness is exceptional and important", *art. cit.*

veau président – « la question n'est pas de savoir si le gouvernement est trop gros ou trop petit, mais de savoir s'il fonctionne ».

L'Europe peut-elle faire mieux ? Sans doute nombre de travaux soulignent-ils l'absence d'un modèle européen d'administration publique, tant est grande, sur le vieux continent, la diversité des systèmes et des cultures politiques et administratives<sup>5</sup>. Pis, alors que le retour dans l'Europe des pays du bloc soviétique offrait aux Européens une occasion historique de concevoir un modèle d'administration publique prenant en compte l'héritage et les traditions politico-administratives de l'ensemble du continent, force est de constater que c'est le modèle américain qui l'a – pour un temps au moins – emporté. Les fertilisations croisées entre les programmes de la « vieille » et de la « nouvelle Europe » sont rares. Reste que l'emprise croissante du droit communautaire, le développement d'une coopération transfrontalière impliquant non seulement les États, mais aussi les collectivités locales, ainsi que la définition d'un « cadre commun d'évaluation » s'imposant aux pays membres, comme aux pays candidats, dessinent progressivement l'esquisse d'un modèle en devenir. Aucune des administrations de l'Europe ne peut désormais ignorer sans dommage le droit communautaire ou les règles de fonctionnement des institutions européennes... ou celles qui régissent les cofinancements européens. Des dizaines de milliers de fonctionnaires des États membres ou associés (comme la Suisse ou la Norvège) y sont quotidiennement confrontés et sont, à des degrés divers, impliqués dans d'innombrables mécanismes de coopération transeuropéens.

Sans doute cette évolution tarde-t-elle à trouver une traduction dans le contenu des programmes de formation aux affaires publiques. Nombre d'études soulignent que l'eupéanisation de ces programmes est longtemps restée limitée. Les programmes Socrates et Erasmus ont cependant, malgré des moyens modestes, contribué au développement de la mobilité universitaire dans l'Union européenne. Des réseaux comme DISPA (Directors of Institutes and Schools of Public Administration in Europe) encouragent les échanges académiques, les recherches en administration publique comparée, et le développement des chaires Jean-Monnet a contribué à une certaine prise en compte des questions communautaires dans les cursus. Même si, selon Gordon<sup>6</sup>, les résultats ne sont pas à la hauteur des espérances initiales, de nouvelles perspectives semblent cependant s'esquisser : développement de modules ou d'éléments de curriculum communs, de bibliothèques de cas ou de standards de qualité pour l'évaluation des mémoires, notamment. En outre, la dimension extra-européenne n'est pas ignorée, grâce au programme Erasmus Mundus, qui couvre l'ensemble des régions du globe.

5 | Jarle Trondal, "The public administration turn in integration research", *Journal of European Public Policy*, vol. 14 n° 6, septembre 2007. Et Tiina Randma-Liiv et Bernadette Connaughton, "Public Administration as a field of study: divergence or convergence in the light of europeanization?", *Trames*, n° 4, 2005.

6 | Jean Gordon, "The internationalisation of education - schools in Europe and the SOCRATES programme", *European Journal of Education*, vol. 36, n° 4, 2001.

En définitive, si l'internationalisation des programmes de formation européens est en retard sur les besoins et les pratiques des administrations, le modèle européen paraît – pour autant qu'il récuse l'homogénéisation et reste respectueux des identités nationales – promis à un réel avenir, même s'il ne peut encore se targuer de la fascination exercée par son concurrent américain. Car, tout autant que sa profondeur historique, c'est paradoxalement la faiblesse de l'Europe qui fait sa force. Consciente des limites de sa puissance et de ses erreurs ou échecs passés, ayant définitivement répudié le *hard power* au profit de la négociation et du compromis, revendiquant une multipolarité récusée par des États-Unis qui n'ont jamais cessé de croire en une *destinée manifeste* qui les prédisposerait au *leadership*, l'Europe ne peut que séduire des pays émergents aspirant avant tout à être traités en égaux et non à se voir indiquer, avec un brin de condescendance, ce qui est supposé bon pour eux. Reste à décliner ces beaux principes en programmes de formation ouverts sur la diversité et la complexité du monde. Les clés de la réussite en sont connues. Il s'agit de ne pas voir dans le Sud qu'un marché et de construire, comme nous y invitent Aoun *et al.*<sup>7</sup>, de « vraies coopérations interuniversitaires, fondées sur le partage et le respect mutuel que se doivent les membres de la communauté académique internationale ».

L'avenir n'est-il pas, en définitive, à chercher dans un rapport moins unilatéral à la science administrative, en tenant compte des apports et des expériences du monde non occidental, en les considérant comme aussi dignes d'intérêt que les méthodes, les réformes ou les modes intellectuelles nées en Occident ? En d'autres termes, l'avenir ne réside-t-il pas dans un enseignement aux affaires publiques prenant *réellement* en compte le rôle de la société civile, la dimension interculturelle de la mondialisation et l'avènement d'un monde multipolaire où l'écoute, l'étude et le respect de l'autre se substitueraient à ce qui est, de plus en plus, perçu comme une arrogance d'un autre âge, non exempte de relents néocolonialistes et d'autant moins acceptable qu'elle ne correspond ni aux nouveaux équilibres de pouvoir, ni à la faillite de certains modes de gouvernance promus par l'Occident ?

Si, comme le souligne Louis Baeck, « le terme mondialisation devient [...] une sorte de mantra pour l'élite occidentale [car] il contient et diffuse l'idée de l'universalité de sa modernité »<sup>8</sup>, cette mondialisation n'est, pour nombre de ressortissants des pays émergents, qu'une occidentalisation déguisée, voire une forme de néo-impérialisme, qui provoque des réactions de rejet contre les idées et les normes qu'elle véhicule, mais aussi contre la vision du monde et la culture qu'elle incarne. Car c'est bien un système de pensée, un style de vie et une vision

7 | André Aoun *et al.*, « e-m@ths et la cyber-université franco-indienne. Un exemple de co-production en contexte international », TICE 2002, Lyon, 13-15 novembre 2002, <http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/02/73/80/PDF/PLANTEC.pdf>

8 | Louis Baeck, « Discours intellectuel sur la mondialisation en Chine », *Monde chinois*, n° 9, 2007.

de l'avenir prétendument communs que ces idées et ces normes prétendument techniques entendent imposer.

Mais un nombre croissant de pays émergents, qu'il n'est désormais plus possible d'ignorer, revendiquent des modèles de modernité non occidentaux. Ainsi, nombre d'intellectuels chinois formés dans les meilleures universités américaines et rentrés au pays ont-ils une vision très critique du modèle occidental et de sa conception ethnocentrique du monde, auquel ils entendent substituer un modèle national<sup>9</sup>. De même, nombre de principes de la Nouvelle Gestion Publique (NGP) heurtent de front certains principes essentiels de la culture administrative japonaise<sup>9</sup>. Ainsi, l'accent mis sur l'initiative individuelle des managers publics ou sur les primes au rendement individuel se confronte-t-il au primat du groupe et de son harmonie sur celui de l'individu, ainsi qu'au respect de la hiérarchie et à la faible autonomie des subordonnés qui lui est liée. De même, la défiance vis-à-vis de l'administration, qui est typique de la culture américaine, s'avère étrangère à la mentalité japonaise, où l'administration et l'État jouissent d'une légitimité bien plus grande et sont traditionnellement perçus comme une composante d'un ordre naturel supposé harmonieux. Peu d'Occidentaux comprennent à quel point certaines notions aussi structurantes sous nos latitudes que la propriété privée ou la morale sont tributaires de conceptions juridiques, politiques ou religieuses essentiellement occidentales qui, parce qu'elles sont étrangères à d'autres cultures, sont susceptibles d'y être interprétées différemment – au grand dam de ceux pour qui les règles de la *bonne gouvernance* sont censées être universelles.

L'exemple de l'Iran impérial des Pahlavi souligne, si besoin était, le danger qu'il y a de chercher à réformer et à occidentaliser à tout prix des sociétés en faisant fi du terreau historique et culturel dans lequel les réformes doivent s'épanouir. Et que dire de l'Afrique subsaharienne où, comme le souligne André Nyamba<sup>10</sup>, « les systèmes éducatifs [...] n'ont ni objectifs ni finalités clairement définis par les Africains eux-mêmes » et où s'enchaînent des réformes « toujours pensées ailleurs, sous forme de modes d'emploi à appliquer » et dont l'objectif principal semble être de plaire aux bailleurs de fonds, condamnant l'apprenant à être « envahi par l'extérieur » ? *A contrario*, l'exemple de la diffusion de la NGP en Asie du Sud-Est montre que c'est dans les pays qui ont su sélectionner et adapter judicieusement les idées étrangères pour les intégrer à un modèle de développement qui leur était propre que la réussite a été au rendez-vous. Un État comme Singapour avait, du reste, adopté nombre de principes de la NGP bien avant que le slogan du *reinventing government* ne fasse recette. S'il s'est montré bien moins enthousiaste pour les privatisations que certains zélateurs de la NGP, il

9 | Simon Norton, "Lost in translation: The inappropriateness of occidental new public management to reform of the public sector bureaucracy in Japan", *International Journal of Public Sector Management*, vol. 20, n° 7, 2007.

10 | André Nyamba, « Quelle place pour les systèmes éducatifs et de formation dans la mondialisation ? Les systèmes éducatifs et de formation africains : une situation chaotique et paradoxale », *Éducation et sociétés*, n° 16, 2005/2.

a, en revanche, été à la pointe de la quête de l'excellence publique dans nombre de domaines comme l'apprentissage tout au long de la vie ou la diffusion de l'esprit d'innovation dans le secteur public. Les réformes préconisées par l'Occident n'y ont réussi que parce qu'elles s'intégraient à une culture de la réforme et de l'excellence publique, mais aussi à un modèle de développement affirmant l'importance du rôle de l'État et de l'héritage confucéen qui préexistait et leur donnait du sens.

Dès lors, n'est-il pas temps d'inventer un enseignement aux affaires publiques alliant judicieusement global et local, connaissance des réalités locales et expérience de la gestion interculturelle, respect de soi et respect de l'autre ?

Certaines expériences nous offrent des exemples de ce que pourrait être une telle approche. Le GPPN (Global Public Policy Network), qui réunit Sciences-Po Paris, la London School of Economics, la School of International and Public Affairs de l'université Columbia (New York), la Lee Kuan Yew School of Public Policy de Singapour et la Hertie School of Governance (Berlin), entend faciliter les dialogues internationaux entre responsables politiques et académiques pour prendre en compte la dimension globale des affaires publiques, mais aussi former, grâce à un Master of Public Affairs résolument international, des diplômés aptes à gérer les défis de la mondialisation. Les 43 étudiants de sa promotion 2006-2008 étaient originaires de 22 pays différents, allant de l'Argentine au Tadjikistan. De même, l'École nationale d'administration publique du Québec (ENAP) a su, avec sa Didacthèque internationale en management public, mettre en place un réseau de partage d'expertises fondé sur l'échange réciproque et prenant en compte les réalités locales gérées par des partenaires implantés sur trois continents.

La Suisse, qui, après l'Australie, est le pays au monde accueillant le plus fort pourcentage d'étudiants étrangers (plus de 60 % dans certaines formations), paraît bien placée pour développer de tels programmes. La nécessité de gérer de délicats équilibres interculturels l'a contrainte depuis longtemps à élaborer des mécanismes de gouvernance multi-niveaux et des formations qui peuvent, à bien des égards, faire figure de pionniers, à l'instar du master PMP, créé sous l'impulsion de l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) avec des universités des trois zones linguistiques du pays. En outre, la neutralité de la Suisse et son absence de passé colonial y favorisent l'accueil des étrangers (qui représentent plus de 26 % de sa population active), contrairement aux stéréotypes tenaces.

L'Observatoire international des formations aux affaires publiques ([www.wotpa.org](http://www.wotpa.org)), évoqué plus haut dans ce volume, entend contribuer, au-delà d'une meilleure connaissance des différents programmes de

formation existant de par le monde, à cette nécessaire réflexion sur l'adaptation des formations des acteurs publics aux défis d'une gouvernance *réellement* internationale et d'un management public interculturel prenant en compte la multipolarité du monde et la diversité des modèles de gouvernance et de développement. Peut-être ce projet pourra-t-il nous aider à « conserver suffisamment de distance critique pour que la culture de l'autre donne du sens à la nôtre<sup>12</sup>» et apporter une modeste contribution à ce dialogue des cultures et des savoirs trop souvent invoqué sur un mode incantatoire, comme pour mieux légitimer une mondialisation qui n'est, en fait, qu'une occidentalisation génératrice d'appauvrissement, d'acculturation et de déficit de sens. ■

12 | Serge Latouche (2002), « D'autres mondes sont possibles, pas une autre mondialisation », *Revue du MAUSS*, n° 20, second semestre 2002.

# FORMER DES ACTEURS STRATÉGIQUES

## À L'INTERFACE ENTRE PRIVÉ ET PUBLIC

**La formation aux affaires publiques est bien davantage que la formation de fonctionnaires ; elle doit s'ouvrir à une multitude de secteurs et préparer des praticiens en les ouvrant aux dimensions et aux conséquences systémiques et internationales de leur action.**

ERHARD FRIEDBERG



**Erhard Friedberg, ancien directeur du Centre de sociologie des organisations (CNRS/Sciences-Po)** et auteur de nombreux ouvrages et articles sur la théorie de l'action collective (*L'Acteur et le Système* avec Michel Crozier, *Le Pouvoir et la Règle...*), dirige aujourd'hui le Master of Public Affairs (MPA) de Sciences Po.

En prenant un peu de recul pour regarder les transformations de l'action publique au cours des cinquante ou soixante dernières années, on pourrait penser que nous avons tout essayé dans la recherche et la croyance dans une solution unique. Après le désastre de la Grande Dépression et de la Seconde Guerre mondiale, la synthèse keynésienne (appelée aussi « consensus de Bretton Woods ») reposait sur la confiance aveugle dans les vertus de la planification, de la régulation et de l'intervention de l'État : on ne parlait que d'échecs du marché ; la planification et l'intervention publique étaient censées les réparer et en compenser les effets. Implicitement, sinon explicitement, les initiatives de la puissance publique étaient identifiées au bien public, et les résultats qui tendaient à montrer le contraire étaient considérés tout simplement comme des aberrations non significatives.

Dans les années 1960 et 1970, ces conceptions simplistes ont été de plus en plus critiquées et mises en question, du fait notamment des analyses empiriques et des évaluations des politiques publiques. Les révolutions néolibérales de l'administration Reagan aux États-Unis et

du gouvernement Thatcher en Grande-Bretagne ont importé ces critiques au cœur des processus de définition des politiques publiques. Un nouveau consensus a ainsi remplacé l'ancien : désormais, l'accent était mis sur les échecs des politiques publiques et sur la confiance aveugle dans le caractère bienfaisant des mécanismes de marché, tout cela remplaçant l'ancien biais en faveur de l'intervention publique.

Aujourd'hui, la roue a de nouveau tourné. La débâcle financière et la crise économique qu'elle a apportée font qu'on ne croit plus guère dans les vertus du marché et de la régulation par le marché. Dans certaines parties du monde, et notamment en France, on observe ainsi des tendances à revenir carrément en arrière pour adopter des perspectives étatistes qui voient dans l'intervention accrue et tous azimuts de l'État la solution à tous les problèmes. Toutefois, l'expérience devrait nous avoir montré que nous ne pouvons nous fier aux solutions simples d'hier sans retomber dans les erreurs du passé qui, il y a trente ans, ont légitimé ce changement de cap en faveur du tout marché dont nous recueillons aujourd'hui les fruits amers. Nous savons instinctivement, même si nous ne voulons pas l'admettre, que les solutions ne sont pas à chercher systématiquement dans plus ou moins d'État, plus ou moins de règles. La solution est à chercher dans une intervention publique d'un nouveau type, dans une nouvelle forme de socialisation reposant sur une autre articulation des intérêts publics et privés. Bref, la situation reste insolite et appelle des solutions nouvelles dont personne ne connaît encore les contours exacts.

Dans cette situation, une chose est sûre : il faudra beaucoup d'imagination, d'ouverture et de compétence à la fois aux responsables publics et privés pour que les affaires publiques de nos sociétés soient gérées dans le bon sens. Et cela souligne toute l'urgence qu'il y a à repenser la formation aux affaires publiques et à mieux cerner les exigences que cette formation doit satisfaire. En m'appuyant sur mon expérience à la tête du Master of Public Affairs de Sciences-Po, je voudrais dans cet article évoquer deux questions qui me semblent particulièrement cruciales dans cette perspective. La première concerne le désenclavement nécessaire de la formation aux affaires publiques qu'il s'agit de dégager de sa subordination ou de son identification excessives avec l'administration ou même avec le secteur public. La seconde touche à la nécessité de donner une tournure moins normative, et plus empirique et behavioriste, à la formation en privilégiant la perspective de la mise en œuvre sur celle de la formation ou élaboration des politiques.

## DÉSENCLAVER

Dans le monde de la formation aux affaires publiques, trois expressions et sigles coexistent et renvoient à des conceptions plus ou moins extensives du domaine couvert. Le Master of Public Administration (MPA) est la dénomination qui renvoie à la conception la plus restrictive et la plus traditionnelle : est visée la formation de futurs fonctionnaires, et l'administration publique constitue en quelque sorte le débouché normal, et souvent le seul, de la formation. Le titre Master of Public Policy (MPP) signifie un premier élargissement de cette conception. Le secteur public est toujours privilégié comme domaine de référence, et le rôle de la puissance publique est considéré comme premier et moteur. Mais, en même temps, la référence aux politiques publiques renvoie bien au fait qu'il s'agit de former à davantage qu'à de l'administration : il s'agit de former à une action publique qui cherche à intervenir activement dans la société. Enfin, avec la dénomination Master of Public Affairs (MPA encore), on pousse cet élargissement beaucoup plus loin. Ici, le secteur public n'est plus le domaine de référence ni le débouché « normal » de la formation et la puissance publique n'est plus considérée comme étant centrale et motrice *per se*. En fait, cette dénomination met en question l'identification et la superposition que nous opérons implicitement entre la « chose publique » et des appareils organisationnels (et notamment l'appareil de l'administration publique).

En effet, une telle identification induit en erreur car elle repose sur une dichotomisation rigide de ce qui relèverait d'une logique « privée » et de ce qui serait du domaine « public ». Or les catégories du privé et du public traversent et transcendent les appareils. De même que les entreprises privées ont des missions et des « fonctions » de service public dans la mesure où leur fonctionnement génère des problèmes qui créeront des « publics » au sens de J. Dewey et qui devront être pris en charge par elles dans le « service du public », de même les administrations obéissent à des logiques privées visant à assurer, à travers le « service du public », leur propre croissance et à faire fructifier leurs intérêts privés, à savoir ceux de leurs responsables et de leurs agents.

Une formation aux affaires publiques doit donc prendre ses distances par rapport à toute conception administrative de sa mission et, au plan institutionnel, elle doit s'autonomiser par rapport à l'administration publique. Ce n'est qu'ainsi qu'il sera possible de vraiment désenclaver la formation aux affaires publiques et de former non pas pour une carrière, mais pour créer un état d'esprit et des compétences « affaires publiques » dont la société tout entière a le plus grand

besoin. Toute action collective, qu'elle soit de nature « privée » ou « publique », produit des externalités positives et négatives ou, pour utiliser la terminologie de Robert Merton, des conséquences inattendues. Celles-ci peuvent être bonnes ou mauvaises, fonctionnelles ou « dysfonctionnelles » : ce sont elles qui constituent la matière première des « affaires publiques » dont la mission est bien la gestion des conséquences inattendues de l'action collective. De ce fait, cette gestion ne peut être le monopole d'agents publics agissant au service de l'État. Elles sont un enjeu pour la « société civile » tout autant que pour l'État. De même que l'usage croissant du terme gouvernance veut signifier la participation de fait d'une multiplicité d'acteurs (publics, privés et associatifs) au gouvernement de la cité, de même la référence aux affaires publiques doit rappeler que la gestion des externalités des actions collectives de toute sorte qui se déploient dans une société n'est pas et ne doit pas être laissée à l'État ou à son appareil administratif.

Deux conséquences en découlent très directement. Premièrement, il faut que la formation cesse de vouloir promouvoir une « mystique » de l'action publique. Elle doit au contraire en propager une vision agnostique. L'action publique n'est pas bonne ou porteuse de progrès parce qu'elle est publique. Elle est bonne parce que – et uniquement si – elle produit de bonnes conséquences, des résultats qui vont dans le bon sens. Deuxièmement et de manière concomitante, la formation doit encourager chez les étudiants une vision élargie de ce qu'on appelle l'action privée. Il faut leur donner la capacité et la compétence pour apporter dans leurs futurs emplois dans le secteur privé une perspective enrichie aux questions de management qu'ils devront affronter. Moins que jamais en ces temps de capitalisme financier en ruine, l'action des entreprises ne peut avoir pour finalité que le profit – elle soulève des questions d'arbitrage entre coûts sociaux et profits privés et des questions relatives aux voies et aux moyens d'en assumer la responsabilité. Rien ne sert de s'aveugler : la complexité nouvelle qui pèse ainsi sur le management des entreprises exige aussi qu'on revoie la formation aux affaires tout court.

### **RENOUVELER LES CONTENUS, FORMER DES PRATICIENS, OUVRIR SUR LE MONDE**

Mais s'il faut élargir le domaine d'application de la formation aux affaires publiques, et s'il faut par conséquent repenser son insertion institutionnelle, cela ne saurait suffire. Il faut aussi en renouveler les contenus, et tout particulièrement sur deux plans.

Traditionnellement, les formations à l'administration publique, no-

tamment sur le continent européen, ont fait la part belle au droit, qui est par définition une discipline peu empirique, puisqu'à dominante normative-prescriptive. Son principal défaut est de négliger la réalité empirique des champs d'acteurs que les lois sont censées structurer ou restructurer, et d'induire ainsi la croyance qu'il suffit d'une bonne loi et de bons décrets d'application pour « régler » un problème, réformer un secteur, créer une dynamique. Plus récemment, la prise de conscience de l'insuffisance d'une telle approche a conduit à introduire des doses de plus en plus massives d'économie, voire d'économétrie, dans les formations des futurs hauts fonctionnaires. Une normativité guère moins réductrice que celle qu'elle remplace tend ainsi à imposer son cadre de référence aux affaires publiques. Elle a pour avantage essentiel d'appeler à l'évaluation des politiques et de diriger l'attention ainsi sur les résultats de l'action plutôt que sur ses seuls objectifs. Mais elle reste prisonnière des exigences de la mesure, et donc des contraintes de la quantification avec tous les réductionnismes qui la caractérisent, et son appétence pour les modèles et la modélisation la conduit souvent à un degré d'abstraction et à une normativité d'autant plus pernicieuse qu'elle s'ignore en partie.

Qu'on me comprenne bien. Il n'est pas question de nier le progrès qu'apporte un apprentissage approfondi de la micro-économie et des statistiques à la formation aux affaires publiques. Mais l'« économisation » des formations aux affaires publiques ne fait rien pour déplacer le biais habituel en faveur du *policy design* au détriment d'une prise en compte et d'une prise en charge des processus de mise en œuvre. Pour cela, d'autres savoirs, d'autres compétences et d'autres modes de raisonnement sont nécessaires, des modes de raisonnement qui mettent l'accent sur la dimension comportementale et systémique de toute politique. L'expérience nous a montré qu'un bon concept, un bon *policy design* ne suffit pas pour garantir que l'action collective nécessaire à sa mise en œuvre produira les résultats souhaités. L'enfer, c'est bien connu, est pavé de bonnes intentions. C'est le processus de mise en œuvre qui fera la différence entre une politique qui échoue et une autre qui réussit. Et la mise en œuvre est ennemie de tout dogmatisme. Elle ne se prête pas non plus à la modélisation, elle n'est jamais faite d'une seule logique. La mise en œuvre est découverte et approximation du possible, elle se fait dans la construction de compromis, dans la cohabitation de principes apparemment inconciliables, et dans la maîtrise de la progression vers un but qui ne cesse de se transformer. Elle n'est pas seulement l'art du possible, selon le mot bien connu, elle est aussi l'art de rendre concevable ce qui *a priori* semble impossible. C'est aussi l'art de mobiliser des acteurs et de construire la convergence d'inté-

rêts autour de buts à la fois réalistes et mobilisateurs, et de piloter le processus de changement des comportements à travers lequel ils vont devenir réalité. Cela suppose réalisme et idéalisme à la fois, mais aussi, sinon surtout, des capacités de contextualisation des problèmes et de diagnostic des systèmes d'acteurs concernés par une politique, capacités sans lesquelles la prise d'initiative et l'exercice de leadership ne sont que vaines manifestations d'un volontarisme aveugle et technocratique. En somme, il s'agit de former les futurs responsables d'affaires publiques aux dimensions et aux conséquences systémiques de leur action, à la fois par l'apprentissage approfondi et pratique des sciences sociales comportementales (sciences politiques, sociologies de l'action collective, management) et par une confrontation aussi étendue que possible aux réalités empiriques du *policy process*.

Toutefois, cela ne suffit pas encore. Cette formation doit aussi se situer dans une perspective résolument globale. Cela signifie tout d'abord que les contenus enseignés doivent transcender la division classique entre affaires « intérieures » et affaires internationales. Nonobstant les actuelles tentations de retrait sur l'État-nation traditionnel, notre monde de plus en plus globalisé exige une vision globale pour répondre aux défis auxquels nous sommes confrontés. Ceux-ci dépassent tous les confins trop étroits du seul État-nation et exigent qu'on tienne compte de leurs ramifications internationales et aussi de plus en plus transnationales. Mais cela exige en second lieu que les contenus mêmes enseignés dans nos programmes doivent se « globaliser ». Jusqu'ici, la plupart des matériaux, concepts et instruments enseignés dans les formations aux affaires publiques viennent de l'Occident. Cela sera de plus en plus insuffisant, et critiqué avec raison. Reste à inventer une perspective réellement globale dans l'instruction aux affaires publiques, qui puisse refléter dans ses paradigmes, ses instruments et ses outils l'expérience multiple et pluraliste du monde.

Voici deux exigences qui me semblent particulièrement cruciales et que nous devons satisfaire si nous voulons une formation aux « affaires publiques » renouvelée et effective. Elle doit viser à former davantage que des têtes analytiques bien formatées et capables de maîtriser toute la boîte à outils des politiques publiques modernes. Elle doit créer chez ses diplômés les capacités organisationnelles et politiques nécessaires pour devenir des acteurs stratégiques agissant dans une perspective globale et pour mobiliser et gérer l'interface complexe entre intérêts privés et intérêts publics qui conditionne la mise en œuvre réussie de toute politique. ■

# QUAND LA CHINE FAIT ÉVOLUER SON SYSTÈME DE FORMATION DES FONCTIONNAIRES

Les responsables du système de formation des fonctionnaires chinois ont entrepris une réforme profonde, au diapason du credo « un pays, deux systèmes », au carrefour de l'idéologie communiste et de l'économie de marché. Cao Gang et Wu Qionghua reviennent pour nous sur l'organisation de l'une des plus grandes fonctions publiques du monde et sur les moyens de la faire encore évoluer.

||| CAO GANG ET WU QIONGHUA



**Cao Gang est professeur en économie et vice-directeur** de l'Institut d'administration de la province du Shanxi.

**Wu Qionghua est maître de conférences** au sein du département d'administration publique à l'Institut d'administration de la province du Shanxi.

Le constat qui prévaut aujourd'hui en Chine est que le système de formation des fonctionnaires arrive progressivement à maturité<sup>1</sup>. En effet, des changements profonds s'opèrent dans la gestion du personnel au sein du Parti et du gouvernement, et un véritable système de fonction publique se met en place. Globalement, l'actuelle formation des fonctionnaires satisfait aux besoins de l'institutionnalisation de la fonction publique, notamment en ce qui concerne le nécessaire accroissement des compétences des agents au service du gouvernement. Il n'en demeure pas moins que des réformes sont encore indispensables pour faire face à de sérieux défis.

## LA FORMATION DES FONCTIONNAIRES CHINOIS : UNE « SUPERSTRUCTURE » UNITAIRE AU SERVICE DES INSTANCES DIRIGEANTES ET DE L'ÉVOLUTION DES AGENTS PUBLICS

La formation des fonctionnaires chinois a toujours soutenu les concepts, orientations et politiques qu'exigent le Parti communiste chinois

1 | Pour une présentation synthétique de ce système, le lecteur se reportera à l'encadré « Une étude sur la formation des fonctionnaires en Chine », présenté plus haut dans ce volume.

(PCC) et le gouvernement de la République populaire de Chine pour exercer leur mission. C'est ainsi que les principaux contenus de formation mettent en pratique la pensée directrice du Parti, les conceptions du gouvernement, les exigences envers les fonctionnaires et la politique générale de gestion sociale, tout en y incluant des connaissances culturelles, scientifiques et techniques, générales ou spécialisées. En fonction des tâches incombant aux gouvernements qui se sont succédé, ces contenus ont été ajustés. Autrement dit, on observe une imbrication étroite entre formation, Parti et gouvernement afin de créer une unité interne au service des effets escomptés. Néanmoins, et abstraction faite des différentes idéologies ayant prévalu au sommet de l'État, un niveau non négligeable a d'ores et déjà été atteint sous le seul angle de l'adéquation entre objectifs de formation et formation effective des fonctionnaires.

Formation des fonctionnaires chinois, direction du Parti et gouvernement ne faisant qu'un, les structures de formation des fonctionnaires sont considérées comme des composantes des différents organes du Parti. Des établissements de formation spécialisée pour les fonctionnaires ont ainsi été créés sous la forme d'Écoles du Parti, d'Instituts d'administration et d'Instituts de cadres. Par ailleurs, une structure ayant ses propres formateurs agit en lien avec les diverses unités de formation au sein des établissements d'enseignement supérieur général et de certains centres de formation sectorielle. Ainsi, ce sont ces structures de formation des fonctionnaires qui, jusqu'à un certain point du moins, prennent en charge l'organisation et la gestion de ces formations, en plus de la planification des principales missions de formation, de sorte que les congés de formation planifiés font partie désormais des obligations de service des fonctionnaires.

Sur le plan de l'organisation concrète des formations, c'est en général à l'organisme de formation de proposer des contenus et des méthodes et de déterminer les publics visés, en s'appuyant sur la pensée directrice du Parti et du gouvernement, en lien avec les priorités de travail et les problématiques du moment. Ces organismes de formation envoient ensuite une demande d'accord aux instances du Parti ou du gouvernement en charge directement de la gestion des fonctionnaires (départements de l'organisation du PCC, services du personnel au gouvernement...), ou s'adressent aux responsables de leur niveau hiérarchique pour autorisation, avant de pouvoir agir. Ainsi les établissements de formation bénéficient-ils d'un certain droit de participation et de décision, tout en voyant leurs plans de formation avalisés sous forme de décisions et de directives émanant des organes du Parti, ce qui permet de rendre obligatoires et effectives des formations adaptées.

La planification des instances du Parti et du gouvernement sur laquelle s'appuie le système de formation des fonctionnaires favorise la coordination à toutes les étapes de la formation, mais aussi la prise en compte de tous les intérêts et les échanges entre organismes concernés. Ainsi peut-on dire qu'à toutes les étapes de la formation – sélection des personnes à former, choix des contenus, recrutement des professeurs, coordination avec les lieux de stage, etc. – tout se fait à l'intérieur d'une seule « suprastructure », d'un seul « grand système », où chacun remplit sa tâche au mieux et en collaboration. Grâce à une telle coordination, rares sont les problèmes qui surgissent et, en cas de conflit, les choses se règlent aisément.

### **L'INFLUENCE DES MODÈLES INSPIRÉS DE L'ÉCONOMIE DE MARCHÉ DANS L'INNOVATION APPORTÉE AU SYSTÈME DE FORMATION**

Au fur et à mesure que les réformes économiques et politiques se sont développées en Chine, un certain dynamisme a peu à peu été insufflé dans le domaine de la formation des fonctionnaires chinois. Ainsi, les contenus de formation, tout en maintenant une éducation traditionnelle aux concepts politiques, ont donné une place accrue aux aspects professionnels et aux connaissances nécessaires au développement vers une économie de marché, en particulier certaines compétences opérationnelles. Pour ce qui est du choix des organismes de formation, il a été mis fin au monopole des centres de formation spécialisée, si bien que les établissements d'enseignement supérieur sont désormais habilités à dispenser de telles formations. Des centres privés ont même vu le jour.

Le mécanisme de promotion de la formation a, quant à lui, tiré un trait sur le seul recours aux congés de formation. Désormais, certains fonctionnaires peuvent suivre des cours de leur propre initiative pour enrichir leur cursus. Les méthodes s'inspirent aussi de pédagogies interactives importées ; parfois même, des structures étrangères ou des enseignants étrangers sont sollicités, quand les stagiaires ne sont pas eux-mêmes envoyés à l'étranger pour y être formés. Toutes ces nouveautés ont apporté à la formation un dynamisme indéniable.

### **MALGRÉ LES RÉFORMES, DES LACUNES PERSISTENT**

La formation des fonctionnaires chinois comporte cependant encore des lacunes. La première tient en particulier à un déséquilibre entre l'offre et la demande. Dans les congés de formation par profession ou par grade, on observe en effet souvent des décalages entre les contenus

des formations et les attentes des agents, si bien que certains se montrent moins motivés pour demander une formation ou ont le sentiment d'un profit moindre lorsqu'ils en ont suivi une. On assiste peut-être là à un conflit entre normalisation et créativité : les formations offertes par les organismes de formation spécialisée devant se conformer à des normes unifiées dont il est parfois difficile de s'écarter, elles peuvent parfois apparaître comme désuètes ou peu innovantes. Une deuxième lacune a trait au décalage entre formations courtes et cursus diplômants. Les organismes de formation spécialisée et les établissements d'enseignement supérieur appartenant à deux systèmes distincts, cet état de fait limite l'accès à des cours diplômants, entrave la mise à niveau régulière des enseignants et la normalisation d'une plus grande spécialisation, sans parler du gaspillage des ressources documentaires pédagogiques. La troisième lacune relève du rapport coûts-bénéfices des formations. Chaque échelon territorial a son organisme de formation spécialisée, avec sa propre équipe de formateurs et d'employés, ce qui peut induire des redondances dans les formations de différents niveaux et donc des coûts certains. Enfin, formation reçue et utilisation pratique entrent aussi souvent en conflit. Certaines formations ont en effet pour objectif une montée d'échelon quand d'autres – majoritaires – visent à davantage de connaissances ou de compétences. Or nombre de fonctionnaires privilégient les premières aux dépens des secondes : la formation étant avant tout considérée comme un moyen de « monter en grade », beaucoup de personnes négligent les formations n'entraînant pas de promotion ou ressortent amères quand elles n'obtiennent pas la promotion attendue. C'est à partir de cette série de constats que nous avons élaboré les pistes suivantes afin de poursuivre la réforme de la formation des fonctionnaires chinois.

### **INTRODUIRE DAVANTAGE DE CONCURRENCE POUR INSUFFLER DU DYNAMISME**

Une première piste consisterait à renforcer la concurrence entre centres de formation spécialisée en dehors de certains programmes importants pris en charge directement par le Parti et le gouvernement. En s'inspirant des appels d'offres qu'on expérimente dans d'autres domaines, il serait souhaitable d'en finir avec le découpage administratif des formations et de recourir aux appels d'offres publics, avec des financements à la formation. Les organismes d'État de formation pourraient mettre en place un réservoir de professeurs d'excellence, recruter en Chine ou ailleurs des talents reconnus, en poussant chaque région à faire ses propres choix. Il s'agirait ainsi de permettre aux cen-

tres de formation et aux formateurs de réussir à s'adapter aux besoins de formation pour améliorer les méthodes, créer de nouveaux savoirs en formation, accroître la qualité et l'efficacité.

### **RÉSOUTRE LA TENSION ENTRE FORMATION ET PROMOTION SOCIALE**

Dans la pratique, le double objectif des formations a eu un effet pervers sur la motivation, comme si la seule raison d'étudier était devenue la promotion. Pour corriger cette tendance, il importe de ne plus lier automatiquement la promotion sociale à telle formation en particulier, mais plutôt à la mise en œuvre d'une formation envisagée dans son ensemble. Sauf cas particuliers, il ne devrait plus y avoir de formations à « promotion garantie », mais des normes strictes faisant partie des obligations de service et sans promotion que les fonctionnaires devraient respecter en suivant ces formations homologuées, en réussissant les évaluations et en atteignant un certain niveau de connaissance.

On pourrait aussi expérimenter un système de notation qui fixerait des conditions obligatoires de qualification, de connaissances spécialisées et de notes, obligeant chacun, dans un certain temps de service, à obtenir un certain nombre de notes, puis à enrichir son CV et à suivre une formation spéciale pour atteindre les normes de notation. Seuls les fonctionnaires ayant rempli toutes les conditions de l'ensemble d'une formation pourraient alors monter en grade le moment venu. Ainsi la formation deviendrait-elle un véritable moyen d'améliorer les qualités professionnelles, liant étroitement le suivi de cours et l'amélioration des compétences aux objectifs utilitaristes des fonctionnaires, qui prendraient l'habitude de demander d'eux-mêmes et en toute connaissance de cause des formations.

### **RÉORGANISER LES ÉQUIPES DE FORMATION**

La priorité consisterait à réduire le champ des formations spécialisées et à diminuer les effectifs des Écoles du Parti ou des Instituts d'administration établis par les comités de Parti ou les autorités locales à l'échelon des districts ou en deçà. Il s'agirait ensuite d'harmoniser les relations entre Écoles du Parti et Instituts d'administration : les liens complexes qui les unissent tiennent au fait que les personnes travaillant pour le Parti ou le gouvernement sont toutes fonctionnaires. Ainsi, exception faite des Instituts d'administration fondés au niveau de l'État, ceux des provinces devraient fusionner avec les Écoles du Parti, réalisant dans chaque province une structure unique bicéphale.

Une troisième priorité consisterait à faire en sorte que l'École centrale du Parti et l'ENAC (l'École nationale d'administration de Chine) puissent faire de certaines écoles de provinces prioritaires leurs annexes, renforçant ainsi les liens avec celles-ci et étendant la formation à ces niveaux inférieurs. Une quatrième priorité imposerait de dissoudre prioritairement les fonctions et les domaines de formation des Instituts de cadres (actuellement au nombre de trois) afin de leur faire assumer peu à peu des formations déterminées et spécifiques, distinctes des formations spécialisées assurées par les Écoles du Parti ou les Instituts d'administration. Cinquièmement, il faudrait encourager les établissements d'enseignement supérieur à mettre en place des formations de fonctionnaires en lien avec leurs spécialités, tout en développant au niveau local les centres privés de formation, pour les formations généralistes des fonctionnaires de base. Enfin, il conviendrait d'autoriser les Écoles du Parti et les Instituts d'administration aux niveaux national et de province à créer des formations diplômantes de haut niveau, pour quelques chercheurs et généralistes. Avec de telles réformes, les ressources pédagogiques seraient plus rentables, les coûts moins élevés, et le dynamisme interne des centres de formation davantage garanti.

### **METTRE EN PLACE UN SYSTÈME NORMALISÉ D'ÉVALUATION PÉDAGOGIQUE ET SCOLAIRE**

Actuellement, l'évaluation des fonctionnaires formés s'avère quelque peu laxiste, ce qui entraîne un manque d'incitation, aussi bien de la part des formateurs que de celle de leurs publics. Il convient de poser, à l'échelle du pays, des exigences de formation, des procédures d'évaluation avec estimations périodiques et inspections annuelles notées. Un tel système obligerait les organismes de formation à davantage de pragmatisme pour fixer les moyens concrets d'évaluation de l'efficacité pédagogique du point de vue des formateurs et de celui des stagiaires. Ces moyens deviendraient une base importante de promotion des uns et des autres, qui pourraient aussi se voir primés ou sanctionnés, redonnant ainsi envie aux formateurs d'enseigner, et aux stagiaires d'apprendre.

TRADUIT DU CHINOIS PAR **CAROLE COHEN**  
ET ADAPTÉ PAR **BORIS MARTIN** ET **CHEN LICHUAN**.

# LES FORMATIONS AUX AFFAIRES PUBLIQUES AU CANADA : PERMANENCES ET MUTATIONS

Le Canada offre une image caractéristique de l'évolution en cours dans plusieurs pays du monde en matière de formation aux affaires publiques. Extraits d'une étude réalisée autour du Center for International Governance Innovation de Waterloo (Ontario) par quatre chercheurs canadiens<sup>1</sup>.

GERARD BOYCHUK, KAROLINA WERNER, MICHAEL MIDDLETON ET ANNE CHRISTENSEN

**Gerard Boychuk** enseigne à la Balsillie School of International Affairs et à l'université de Waterloo (Canada). **Karolina Werner et Michael Middleton** sont respectivement project manager et project assistant au Center for International Governance Innovation (CIGI). **Anne Christensen** est étudiante de master à la Wilfried Laurier University (Waterloo).

Diversité et abondance caractérisent le paysage de la formation aux affaires publiques dans un pays comme le Canada. Des très classiques formations à l'administration et à la gestion publique jusqu'aux cycles spécialisés en élaboration des politiques publiques nationales et internationales, cette diversité est le produit de transformations récentes : augmentation des places offertes et des étudiants inscrits, diversification des établissements offrant ce type de formations, accroissement des formations continues destinées aux responsables en activité, internationalisation des contenus... Enfin et surtout, on assiste à un basculement pédagogique, par lequel l'accent passe de la notion traditionnelle d'administration publique (*public administration*) à celle d'élaboration des politiques publiques (*public policy*). Un dynamisme qui paraît appelé à se poursuivre.

## UNE OFFRE ABONDANTE

Avec pas moins de 21 programmes proposés par 18 universités et quelque 1 700 étudiants, l'offre canadienne de formation aux affaires publiques est

<sup>1</sup> L'article intégral en version anglaise est consultable sur le site de l'IRG à l'adresse suivante : [www.institut-gouvernance.org/en/analyse/fiche-analyse-413.html](http://www.institut-gouvernance.org/en/analyse/fiche-analyse-413.html)

variée, mais concentrée : les trois quarts des étudiants se regroupent au sein des 8 programmes les plus importants, dont la plupart sont de création ancienne et trois seulement sont apparus au cours de la dernière décennie (ceux des universités Regina, Simon Fraser et Ryerson).

La moitié des programmes environ reste certes constituée de formations traditionnelles à l'administration publique. À quelques notables exceptions près, l'objectif de ces programmes est de former les cadres intermédiaires de la fonction publique, avec laquelle les établissements concernés entretiennent de forts liens et au sein de laquelle les étudiants ont la possibilité d'accomplir des stages d'immersion. Cela se reflète d'ailleurs dans leur contenu, assez technique, et qui requiert de la part des étudiants des connaissances en gestion, en comptabilité, en économie et en théorie des organisations.

Mais il existe désormais, à côté de ce noyau dur, des formations plus innovantes, parmi lesquelles des masters labellisés « Affaires publiques et internationales », « Politique et gouvernance publiques » ou encore « Élaboration des politiques publiques internationales ». Moins tournés vers l'administration nationale et plus ouverts aux questions internationales, ces programmes embrassent une plus grande variété de disciplines et d'approches méthodologiques, ajoutant aux matières fondamentales des enseignements de sociologie, de géographie, de sciences de l'environnement ou de théories et pratiques du développement. Ces programmes affichent souvent leur ambition de former, outre des gestionnaires publics, des responsables d'ONG.

On ne saurait imaginer plus fort contraste avec la situation qui prévalait il y a dix ans. On ne comptait en effet en 1998 que 12 formations universitaires aux affaires publiques, dont onze étaient des masters d'administration publique (MAP) traditionnels, au contenu très technique et à finalité professionnelle immédiate. Quatre de ces cursus, soit le tiers du total, étaient du reste concentrés dans la province d'Ontario, où se trouve la capitale fédérale, Ottawa. Enfin, l'ensemble des programmes concernés ne rassemblait au total qu'un nombre assez limité d'étudiants, inférieur à mille.

Pourtant, les ferments d'évolution étaient présents dès cette époque : certains programmes, comme ceux des universités Concordia et McMaster, possédaient déjà une architecture générale qui préfigurait celle des masters spécialisés. Ils se signalaient par une plus grande variété de contenus et d'approches que les MAP traditionnels, par un caractère moins professionnel et une plus grande place faite à la théorie, et enfin par une dimension plus internationale. Ces formations proposaient ainsi à leurs étudiants des modules de « géographie et politiques publiques » ou encore de « sciences sociales et politiques appliquées à

l'élaboration des politiques publiques ». Enfin, certains programmes se révélaient plus innovants que ne le laissait paraître leur intitulé, tel le master de l'université de Carleton qui, tout en étant présenté comme un MAP classique, se déclinait sous la forme de majeures novatrices en « développement » ou en « innovation, sciences et politiques de l'environnement ».

Ces formations demeuraient cependant l'exception au milieu de filières dont l'objet principal était de fournir à l'administration publique nationale des cadres intermédiaires ayant reçu une formation à la fois technique et opérationnelle.

### UNE FORMATION EN PLEINE ÉVOLUTION

Mis en regard l'un de l'autre, ces deux instantanés de l'offre de formation aux affaires publiques permettent de repérer quelques grandes tendances de fond.

Avec le maintien, voire l'accentuation de la surreprésentation de l'Ontario, on constate à quel point la capitale et l'État dans laquelle elle se trouve pèsent dans la formation des élites dirigeantes dans un pays comme le Canada. Bien que ne représentant que 30 % de la population ou 40 % des étudiants canadiens, l'Ontario concentre la moitié des formations aux affaires publiques. De ce point de vue, la création de nouveaux cursus moins directement destinés à la formation de fonctionnaires nationaux n'a pas affaibli l'effet d'attraction de la capitale fédérale, bien au contraire. On note à cet égard que certains programmes parmi les plus récents ont été créés dans le cadre de l'initiative Reaching Higher mise en place par l'Ontario en 2005, laquelle s'est traduite par un investissement dans l'éducation supérieure de quelque 6 milliards de dollars canadiens.

Non moins remarquable est le net infléchissement des contenus, qui voit la notion traditionnelle de gestion publique (*public management*) concurrencée par celle d'élaboration des politiques publiques (*public policy*). Là encore, ce rééquilibrage procède moins de la réorientation des programmes de MAP existants que de la création de nouveaux cursus. À quatre exceptions près, en effet, tous les programmes mis en place depuis 1991 participent de cette nouvelle approche des affaires publiques, avec des possibilités de spécialisation « à la carte ».

Corollaire de cette évolution, les contenus acquièrent également *une orientation plus internationale*. Outre les trois programmes où le mot « international » figure explicitement dans l'intitulé, on observe que pas moins de cinq autres formations imposent ou proposent à leurs étudiants des enseignements de spécialisation en « développement

international » (Carleton), en « administration et élaboration des politiques publiques internationales » (Concordia), en « relations internationales » (McMaster) ou en « Affaires internationales » (York).

Enfin, l'offre de formation aux affaires publiques se caractérise par un *développement important de la formation continue* à destination des professionnels en activité. Longtemps, les programmes des universités Queen's (créé en 1976) et Dalhousie (créée en 1996) ont été les deux seuls à offrir cette possibilité, avant que ne s'y ajoutent trois nouvelles formations proposées par les universités de Victoria, York et de Saskatchewan, toutes créées après 2003. Pour s'adapter à leur public, ces programmes prévoient l'organisation de cours en fin de journée ou le week-end et recourent à des solutions innovantes faisant appel aux nouveaux moyens de communication. Le cas le plus remarquable à cet égard est celui du MAP de l'université de Saskatchewan dont les enseignements sont exclusivement dispensés « en ligne », sur Internet. D'un point de vue quantitatif, le nombre d'étudiants inscrits en formation continue demeure trop modeste pour expliquer à lui seul le succès croissant des formations aux affaires publiques. D'un point de vue qualitatif, en revanche, il est intéressant de constater que ces formations destinées aux professionnels en activité témoignent du même renouvellement des approches et des contenus que les cycles de formation initiale, et voient la notion traditionnelle de « gestion publique » contrebalancée par celle d'« élaboration des politiques publiques ».

Cette évolution de l'offre canadienne de formation aux affaires publiques ne laisse pas de susciter des interrogations qui sont autant de champs d'investigation pour la recherche à venir. Avant tout, il s'agirait de déterminer en quoi les évolutions de la fonction publique canadienne ont pu présider aux changements constatés dans les formations aux affaires publiques, et cela alors même qu'aucun mécanisme institutionnel n'a été mis en évidence, par lequel les employeurs – administrations ou autres – peuvent faire connaître aux établissements d'enseignement concernés leurs besoins de recrutement. Or cet aspect est déterminant pour comprendre comment les universités elles-mêmes décident de la création des programmes, en façonnent le contenu et en mesurent la valeur ajoutée. Il s'agirait par ailleurs de voir dans quelle mesure les évolutions constatées au Canada illustrent ou non une tendance internationale plus vaste. Seules peuvent répondre à cette question des études comparatives qui restent à mener, dont ce ne serait d'ailleurs pas le moindre avantage que d'identifier, en vue de leur partage, les meilleures pratiques en la matière. ■

**FOCUS SUR UN  
SOUS-CONTINENT  
EN MUTATION :  
LA GOUVERNANCE  
AU PRISME  
DE L'AMÉRIQUE  
LATINE**



# LES LEÇONS D'UNE DÉCLINAISON LATINO- AMÉRICAINNE DES ACTIVITÉS DE L'IRG

Depuis août 2007, l'IRG développe un forum latino-américain sur la gouvernance<sup>1</sup>. Ce programme géographique consiste, d'une part, à nourrir des programmes déjà constitués de l'IRG à partir des expériences latino-américaines et, d'autre part, à confronter les approches thématiques de l'IRG à un contexte géoculturel bien défini. Grâce à un échange permanent avec des universitaires, des fonctionnaires, des représentants d'organisations sociales et des experts latino-américains, ce forum est devenu un espace de production intellectuelle, de partage d'expériences et de réflexion. Un travail riche d'enseignements sur la manière dont la question de la gouvernance est abordée et vécue en Amérique latine.



Par Claire Launay-Gama et Thomas Mouriès, IRG

## PARLER DE GOUVERNANCE EN AMÉRIQUE LATINE : LE DÉBAT CONCEPTUEL

En Amérique latine, la gouvernance est un concept importé, introduit par les institutions internationales, puis les agences de coopération. Ce concept a été ensuite employé par différents acteurs de la région, en particulier par des chercheurs et des représentants d'organisations sociales. Néanmoins, le terme est affecté de connotations différentes selon qu'il est utilisé par tel ou tel acteur. Il n'existe pas, en effet, de définition commune du concept de gouvernance sur le sous-continent.

À ces ambiguïtés s'ajoute celle de la traduction en espagnol de la

<sup>1</sup> [www.institut-gouvernance.org/flag](http://www.institut-gouvernance.org/flag)

notion de gouvernance par deux termes distincts : *governabilidad* et *governanza*. En anglais comme en espagnol, on trouve une distinction entre les termes de *governability* (*governabilidad*)<sup>2</sup> et de *governance* (*governanza*). Dans son ouvrage *Governance and Governability* (1993), Jan Kooiman définit la *governability* comme la « capacité d'un système sociopolitique à se gouverner lui-même ». Quant à *governanza*, le groupe latino-américain du CRDI (Centre de recherche sur le développement international) s'y réfère comme à un « processus d'action collective qui organise l'interaction entre acteurs ainsi que les règles du jeu selon lesquelles une société prend ses décisions et détermine sa conduite<sup>3</sup> ». La notion de *governabilidad* renverrait donc au fonctionnement – et à l'efficacité – des structures politiques et des institutions. La notion de *governanza* aurait, quant à elle, une définition plus large qui envisagerait la régulation politique dans son ensemble.

Pourtant, ces deux notions théoriquement distinctes sont souvent utilisées de manière confuse par les différents acteurs. La Banque mondiale parle de *buena gobernanza*<sup>4</sup>, mais réduit la gouvernance à un instrument d'évaluation des capacités techniques d'un gouvernement. Elle utilise alors le terme *governanza* dans le sens de celui de la *governabilidad*. Le PNUD engage quant à lui des programmes de *governabilidad democrática* en donnant au terme *governabilidad* une définition qui se rapprocherait davantage de celle de la *governanza*, puisqu'elle renvoie à des processus de régulation politique et sociale. Cette même confusion est fréquente au sein des organisations sociales qui répondent à la terminologie fixée par les agences de coopération internationale.

Au-delà de cette distinction sémantique, en Amérique latine, les termes de *governabilidad* et de *governanza* mènent à un questionnaire sur le fonctionnement institutionnel, politique et social d'un pays. De ce fait, la gouvernance prend une connotation idéologique différente suivant l'acteur qui la définit. On observe alors une double tendance en matière de gouvernance. Certains conçoivent la gouvernance comme une série d'institutions qui fonctionnent selon des critères de transparence, d'équilibre, de légalité. D'autres parlent de gouvernance pour se référer à un projet de société qui prendrait en compte la relation entre l'État et l'ensemble de la citoyenneté.

Qu'elle soit envisagée de façon normative (ce qu'elle devrait être) ou de façon analytique (ce qu'elle est), la gouvernance en tant que concept renvoie en Amérique latine à un diagnostic, mais aussi à un besoin de changement. La gouvernance n'est donc pas seulement un discours, elle s'appuie également sur une réalité donnée et donc sur des pratiques. C'est cet aller-retour permanent entre théorie et prati-

2 | Le mot « gouvernabilité » existe également en français (cf. Jacques Chevalier [dir.], *La Gouvernabilité*, PUF, 1996), mais il est très peu utilisé.

3 | Atelier « Gouvernance : vers un concept » organisé à Montevideo en 2004 par le groupe régional du CRDI.

4 | La notion de *governanza* a été utilisée pour la première fois par la Banque mondiale dans un rapport relatif à la zone d'Afrique subsaharienne (Pierre Landell-Mills, Ramgopal Agarwala et Stanley Please, 1989), dans lequel l'échec du développement était attribué à la *mala gobernanza* des États africains. De ce rapport surgit alors la notion de *buena gobernanza* comprise comme un service public efficace, un système juridique fiable et une administration responsable devant ses usagers.

que qui caractérise également la réflexion sur la gouvernance en Amérique latine.

### LA DIALECTIQUE ENTRE PRATIQUE ET THÉORIE EN AMÉRIQUE LATINE

L'Amérique latine semble vivre aujourd'hui un moment historique original : celui de la réappropriation de la démocratie par la base populaire.

Les indépendances d'abord, puis les transitions démocratiques avaient été le fait des élites blanches, des *criollos*. La démocratie représentative traduisait, de manière générale, la captation du pouvoir par une minorité héritière des structures coloniales. Cette structure se caractérise par un fort centralisme politique et des pratiques clientélistes permettant, en dépit d'institutions démocratiques formelles (élections au suffrage universel, parlementarisme, etc.), de reconduire les oligarchies au pouvoir.

La gouvernance démocratique latino-américaine contemporaine, bien qu'encore marquée par l'histoire coloniale, bascule progressivement vers un compromis entre l'unité nationale, qui tend à marginaliser les minorités, et la diversité de plus en plus revendiquée par ces dernières. Les mouvements sociaux (femmes, indigènes, paysans, etc.) ont appris à manier les outils de la politique traditionnelle, de l'activisme social et du droit international pour intégrer et, de plus en plus, conquérir le pouvoir, d'abord à l'échelon local, ensuite au niveau national. C'est le cas de la Bolivie, où Evo Morales est devenu en 2006 le premier « indigène<sup>5</sup> » élu à la tête d'un pays latino-américain. En Équateur également, les indigènes, les femmes et divers autres groupes sociaux ont été les artisans de l'actuelle Constitution, qui reconnaît par ailleurs le caractère non plus seulement pluriethnique, mais « plurinational » du pays. Au Pérou enfin, et pour en rester aux seuls exemples andins, la contestation contre la privatisation des ressources naturelles vaut rappel de la place indiscutable des indigènes dans l'identité de la nation.

Mais la diversité n'est pas seulement identitaire, elle correspond également à un foisonnement de pratiques politiques et sociales et renvoie à un nouveau mode de relation entre acteurs non étatiques et institutions publiques. Les processus de budgets participatifs, dont Porto Alegre, au Brésil, est devenu emblématique, en sont l'exemple le plus remarquable. Nous pouvons également citer le cas des Assemblées nationales constituantes en Équateur et en Bolivie, qui ont largement associé la société civile aux processus constitutionnels (le président équatorien parlait d'ailleurs de « révolution citoyenne »).

5 | Le terme est à manier avec prudence à cause de ses utilisations politiques, mais aussi à cause des difficultés liées au métissage latino-américain qui rend extrêmement complexe la distinction entre « indigène » et « métis ».

Notons néanmoins que ces initiatives, qui prennent des formes différentes selon les localités, sont également révélatrices de la tension qui existe entre la diversité sociale et l'unité politique qu'elles voudraient redéfinir. Ainsi le Pérou a-t-il rendu obligatoire, par la loi, les budgets participatifs, quand les Brésiliens considèrent qu'institutionnaliser de la sorte ces processus revient à les dénaturer. Vaste débat, dont nous ne pouvons ici que relever l'enjeu : institutionnaliser les pratiques qui font revivre la démocratie latino-américaine, n'est-ce pas aussi brider la créativité dont elles sont l'expression ?

Cette question renvoie à une autre : ces pratiques de la gouvernance sont-elles généralisables, transférables, évaluables ? Peut-on en dégager une rationalité ? Il semblerait en effet qu'il manque en Amérique latine une véritable théorie issue de l'action et nourrissant celle-ci en retour. Si les pratiques donnent une impression de foisonnement, c'est aussi parce qu'il manque parfois un discours qui les unifie et leur donne une cohérence.

Deux explications sont possibles : ou bien la diversité des pratiques et la créativité spontanée dont elles résultent résistent à la théorisation, ou bien l'effort de théorisation est insuffisant et inadapté. Les études menées concernant l'emploi de la notion de gouvernance dans la région tendent à privilégier la seconde option, sans toutefois infirmer la première. En effet, dans les années 1990, tout l'effort intellectuel et d'expertise sur la gouvernance a été le fait, d'abord, des organismes internationaux comme la Banque mondiale et le PNUD, et ensuite celui des ONG. Hors de ces sentiers, nous ne trouvons sur la gouvernance que des discours partisans : pour ou contre.

On observe cependant depuis quelques années une réflexion proprement latino-américaine sur ces questions. Nous pouvons citer en exemple les travaux d'Angel Saldomando, chercheur et consultant nicaraguayen que l'on a déjà pu lire plus haut dans cet ouvrage, qui invite à s'interroger sur la relation entre la gouvernance et les modes d'exercice du pouvoir, et non uniquement sur des critères de transparence ou de fonctionnement des institutions<sup>6</sup>. Nous pouvons aussi nous référer au travail de Luis Aguilar, universitaire et chercheur mexicain, qui tente une élucidation conceptuelle de la notion de *gobernanza* et insiste sur ce que celle-ci implique quant aux mutations de la gestion publique<sup>7</sup>.

Les récentes réflexions latino-américaines sur la gouvernance invitent à tenir compte du contexte politique et culturel et des pratiques existantes. Le défi consiste donc à concevoir la gouvernance de façon suffisamment souple pour qu'elle soit appropriée par les acteurs locaux. C'est à travers cette confrontation avec les pratiques locales

6 | Haut Conseil de la coopération internationale, *Les Non-Dits de la bonne gouvernance. Pour un débat politique sur la pauvreté et la gouvernance*, Karthala, 2001.

7 | Luis F. Aguilar Villanueva, « *Gobernanza y Gestión Pública* », Mexico, FCE, 2006.

et cette appropriation par la diversité des acteurs de la région que le concept de gouvernance peut être réinventé et devenir véritablement opérationnel en Amérique latine. Voyons alors comment s’y déclinent les différentes dimensions de la gouvernance.

## DÉCLINER LES DIMENSIONS DE LA GOUVERNANCE EN AMÉRIQUE LATINE

En Amérique latine, la gouvernance prend plusieurs dimensions : une dimension technique à travers l’évaluation des institutions ; une dimension philosophique qui s’exprime par la réflexion sur le fondement et la légitimité du pouvoir ; une dimension politique qui renvoie à la participation de nouveaux acteurs sur la scène politique. Comment se décline cette gouvernance multidimensionnelle ?

### *L’évaluation des institutions publiques*

En Amérique latine, on parle peu d’évaluation de la gouvernance, mais davantage d’évaluation du fonctionnement et de la qualité des institutions. Cette dernière est devenue une pratique courante.

L’évaluation institutionnelle varie selon le profil de l’évaluateur, le type d’institution évaluée et la méthode choisie. Il s’agit le plus souvent d’une évaluation réalisée par des experts, à la demande d’organisations internationales ou des gouvernements eux-mêmes. Néanmoins, depuis une dizaine d’années, de nombreuses organisations de la société civile réalisent elles aussi un suivi rigoureux des institutions publiques et de leurs représentants. Cette évaluation des institutions par les citoyens est nommée en Amérique latine « contrôle social » (*control social*) ou « veille citoyenne » (*veeduría ciudadana*). Cette « évaluation citoyenne » peut être considérée comme l’une des caractéristiques latino-américaines dans le domaine.

Celle-ci peut s’effectuer de façon ponctuelle et conjoncturelle comme dans le cas de la Mission d’observation électorale qui invite, à chaque élection colombienne, depuis 2007, plus de 7 000 citoyens à observer un des moments les plus importants de la vie démocratique. Elle peut également s’effectuer sur la durée avec la mise en place d’instruments d’évaluation et d’analyse adaptés. Ce travail peut être entrepris au niveau local ou au niveau national suivant le type d’institutions évaluées. De plus, les méthodes et les outils utilisés varient suivant l’objet de contrôle. La portée et l’impact de cette veille citoyenne diffèrent également suivant les contextes. Dans une étude réalisée sur l’évaluation institutionnelle en Colombie, Nadia Závodníková<sup>8</sup> affirme que l’évaluation telle qu’elle est pratiquée aujourd’hui en Colombie

8 | Nadia Závodníková, atelier d’étudiants de l’Universidad de los Andes (Colombie/Republique thèque), *Las Piezas del rompecabezas de la evaluación de las instituciones públicas en Colombia*, exposé présenté lors du séminaire « Évaluation des institutions publiques en Amérique latine », 12-13 novembre 2008.

exerce une très faible influence sur le changement des institutions.

Afin de rendre à l'évaluation son utilité et sa finalité – le changement des institutions –, des organisations de la société civile latino-américaine proposent des outils innovants d'accès à l'information publique, de diffusion publique des résultats d'une évaluation, d'intégration des citoyens à l'évaluation institutionnelle. Ces efforts, relayés par les pouvoirs publics et les organisations internationales, participent à la construction d'une évaluation au service de la réforme des institutions.

Impliquer les citoyens dans l'évaluation des politiques et des institutions leur permet d'être partie prenante de la gouvernance, donnant à celle-ci, au-delà de ses organes légaux, une légitimité accrue. En effet, légalité et légitimité ne vont pas toujours de pair, et l'enracinement culturel et social du pouvoir constitue un facteur fondamental de la gouvernance.

### *Les sources de légitimité du pouvoir*

Au-delà de la légalité formelle et du champ des institutions publiques, il existe en Amérique latine une pluralité de sources de légitimité du pouvoir. On assiste à des dynamiques d'échange, d'hybridation, mais aussi d'opposition et de rejet entre la légalité instituée et les différents ordres normatifs vécus et mobilisés au quotidien par les populations (normes religieuses, traditionnelles, sociales, morales, juridiques, etc.). Sur ce sujet, l'Amérique latine s'affirme comme un espace d'expériences diverses, concernant notamment les pouvoirs parallèles, les tentatives de refonder le socle démocratique ou encore la manière dont le pluralisme juridique imbrique les dimensions locale, nationale et internationale.

L'opposition entre le légal et le légitime recoupe d'abord celle du droit et du fait. Le pouvoir *de droit*, celui régi par exemple par une Constitution démocratique, fait face à de nombreux pouvoirs *de fait*, des pouvoirs qui ne tirent leur autorité que de leur force et de leur enracinement social. Ces pouvoirs se trouvent souvent aux frontières du droit, et sont même, parfois, punis par la loi.

En Amérique centrale et au Mexique, par exemple, apparaissent clairement les enjeux d'une légitimité devant passer par la coordination entre les sources légales et les sources informelles du pouvoir. Un dossier réalisé pour l'IRG, *Pouvoirs parallèles au Mexique et au Panama : entre affrontement et interaction*<sup>9</sup>, montre ainsi comment le modèle de gouvernement de tradition autoritaire, excluante et répressive suscite à sa marge des formes alternatives et non institutionnelles de gouvernance. C'est le cas du narcotrafic, du commerce informel,

9 | Dossier réalisé par la section mexicaine du groupe Écrivains publics pour l'intégration régionale en Amérique latine (ESPIRAL Mexique) sous la direction de Carol Hernández. Disponible sur le site web de l'IRG en version espagnole : <http://www.institut-gouvernance.org/flag/es/dossiers/motcle-dossiers-47.html>  
Dossier coordonné par Ingrid Bolivar, chercheuse au CINEP (Centre de recherche et d'éducation populaire) et professeure de sciences politiques à l'Universidad de los Andes (Bogotá, Colombie). Disponible sur le site web de l'IRG en version espagnole : <http://www.institut-gouvernance.org/flag/es/dossiers/motcle-dossiers-28.html>

de la contrebande et de la piraterie, mais aussi, sur un autre plan, des mouvements sociaux et des groupes indigènes qui revendiquent leur autonomie. Ces acteurs jouent un rôle majeur dans la configuration du pouvoir et de la société en Amérique centrale et du Nord hispanophone. Ils constituent, en l'absence de mécanismes de participation et de transparence institués, des instruments d'influence et de contrôle à l'égard de gouvernements considérés comme antidémocratiques et illégitimes par de larges secteurs de la population.

Un autre exemple peut être trouvé en Colombie, où les acteurs armés, qu'ils soient terroristes ou paramilitaires, ont mis en place une légitimité de fait spécifique, confrontée aux légitimités institutionnelle et ethnique qu'ont identifiées les auteurs du dossier *Les Formes de légitimité en Colombie : légitimités institutionnalisées et légitimités pratiques*<sup>10</sup>. En effet, il s'agit là d'un cas limite, où la légitimité non seulement se distingue de la légalité, mais s'y oppose. Ce que la politologue colombienne Ingrid Bolivar nomme la « légitimité pratique » des acteurs armés traduit la plus grande adaptation de l'offre de ces acteurs à l'égard des populations locales, comparée à une offre déficiente ou inadaptée des pouvoirs publics. Pour des raisons pratiques – et non principalement idéologiques, souligne l'auteure –, des populations paysannes accorderont dans certains cas davantage de légitimité aux acteurs armés illégaux qui contrôlent le territoire qu'aux institutions étatiques locales.

Second aspect que nos recherches ont permis d'approfondir : les dynamiques politiques de refondation de la société en Amérique du Sud. Ces dynamiques ont pris notamment la forme de larges processus de participation citoyenne et de concertation politique, aboutissant dans certains cas à de nouvelles Constitutions (telles les assemblées constituantes de Bolivie et d'Équateur), dans d'autres à des plates-formes permanentes de participation et d'incidence citoyenne (telles les assemblées constituantes territoriales colombiennes ou les tables de concertation pour la lutte contre la pauvreté au Pérou).

Le constat d'illégitimité gouvernementale a conduit en effet à des initiatives visant à redéfinir la sphère de la légalité. C'est le cas en Équateur, où le président Rafael Correa a convoqué une Assemblée nationale constituante qui a approuvé, en juillet 2008, une nouvelle Constitution politique. C'est, en l'occurrence, le processus collectif et participatif de sa conception et de son adoption qui marque une volonté d'enracinement populaire de la légitimité démocratique<sup>10</sup>.

Un autre exemple de processus collectif de refondation citoyenne du politique est fourni par les assemblées constituantes territoriales colombiennes déjà évoquées dans ces Chroniques. Ici, à partir d'une

10 | Une démarche comparable avait précédemment été mise en œuvre en Bolivie par le président Evo Morales, qui fit ratifier la nouvelle Constitution par référendum en janvier 2009.

dynamique populaire informelle, s'exprime et s'organise la volonté de ne pas laisser aux seuls élus du système traditionnel « représentatif » l'initiative des politiques publiques<sup>11</sup>.

## LE RÔLE DES ACTEURS NON ÉTATIQUES

### *La société civile : de la résistance à l'incidence*

En Amérique latine, la société civile s'est organisée et consolidée depuis les années 1980, mettant à profit la vague des démocratisations dans le sous-continent. Pendant les années 1990, qui ont vu plusieurs gouvernements latino-américains (le Mexique et l'Argentine au premier chef) se plier aux prescriptions économiques des institutions financières internationales, les ONG et les mouvements sociaux ont pris un parti systématiquement contestataire, renvoyant dos à dos intérêts privés des entreprises et collusions corporatistes des dirigeants politiques.

Cependant, ce tropisme militant, fortement marqué par les courants marxistes radicaux, laisse place peu à peu à la conscience d'une nécessaire évolution vers davantage de pragmatisme. C'est le cas, par exemple, de l'ONG mexicaine *Initiative citoyenne pour la promotion de la culture du dialogue*<sup>12</sup>, qui mise sur la formation des leaders sociaux et la promotion du dialogue intersectoriel pour peser sur l'élaboration des politiques publiques. Elio Villaseñor, directeur de l'organisation, témoignait qu'avant 2000 la société civile désignait au Mexique tout ce qui s'opposait au gouvernement, c'est-à-dire au PRI (Parti révolutionnaire institutionnel). Ce n'est qu'avec l'arrivée de l'alternance au pouvoir que la société civile s'est engagée progressivement dans des processus de concertation avec les acteurs politiques.

Mais, tout comme le pouvoir institué, la société civile vit sa propre « transition démocratique ». Sa culture reste en effet dirigée vers la prise de pouvoir selon des modes « alternatifs », autrement dit depuis la périphérie. Selon Elio Villaseñor, c'est cette mentalité qu'il faut changer pour montrer que la société civile organisée œuvre dans le sens de l'intérêt commun et non selon un corporatisme concurrent de celui de l'État. La société civile se trouve ainsi devant le défi de construire, y compris en son sein, une nouvelle identité démocratique<sup>13</sup>.

### *L'exemple de la défense des ressources naturelles*

Si le phénomène de la participation citoyenne est multiple, le cas de la défense de l'environnement en constitue l'un des meilleurs indicateurs en Amérique latine<sup>14</sup>.

Yenisey Rodriguez, dans le dossier *Activisme citoyen pour la défense de l'environnement latino-américain*<sup>15</sup>, formule l'ampleur des enjeux

11 | Voir le dossier *Sources de légitimité et mécanismes d'articulation des assemblées constituantes territoriales en Colombie*, issu d'un travail collectif d'étudiants en histoire de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, sous la direction de Fernando Sarmiento Santander, chercheur au CINEP, en Colombie. Disponible sur le site web de l'IRG en version espagnole : <http://www.institut-gouvernance.org/fr/dossiers/motcle-dossiers-28.html>

12 | Iniciativa Ciudadana Para la Promoción de la Cultura del Diálogo. <http://www.iniciativaciudadana.org.mx/>

13 | Entretien réalisé par les membres du programme latino-américain de l'IRG lors d'une mission au Mexique en février 2008.

14 | Voir à ce sujet le dossier *Mécanismes de participation citoyenne pour la santé et l'environnement*, sous la direction de Dominique Chappaz. Disponible sur le site web de l'IRG en version espagnole : <http://www.institut-gouvernance.org/fr/dossiers/motcle-dossiers-46.html>

en une phrase : « Le dilemme est simple : ou bien les ressources de la terre sont employées de manière rationnelle et au bénéfice des populations, ou bien celles-ci vont disparaître. » C'est par conséquent la conscience d'une urgence vitale qui mobilise la société civile et la mène à se mêler des affaires publiques. Dès lors est mise à l'épreuve la capacité de l'État à négocier avec des acteurs nouveaux, des acteurs jusque-là absents de la sphère politique.

Dans la plupart des cas, la rigidité des structures institutionnelles, de même que la tradition autoritaire qui demeure encore prégnante chez les représentants politiques latino-américains, conduit au conflit frontal entre l'État et la société civile. Comme l'ont montré les récents événements de l'Amazonie péruvienne, qui a été en juin 2009 le lieu de violents affrontements entre indigènes et policiers dans la localité de Bagua, les populations se mobilisent pour défendre leurs territoires, leurs coutumes et leur milieu naturel. Cette mobilisation a forcé le gouvernement péruvien, qui avait fait l'impasse sur le dialogue social, à revenir sur ses décisions, à retirer les décrets dont la promulgation avait déclenché les contestations<sup>16</sup>, et à s'orienter vers une démarche de concertation avec les populations concernées par les réformes.

Cependant, il existe aussi des histoires de négociations réussies. Ainsi de l'expérience, au Panama, de la Coordination paysanne contre les barrages<sup>17</sup> (CCCE). Ce mouvement majoritairement paysan s'est opposé au modèle de gestion que l'État voulait mettre en place après la récupération du canal de Panama. Il a réussi *in fine* à modifier l'agenda national sur quelques thèmes majeurs tel que la reconfiguration participative du processus de décision du gouvernement concernant les perspectives de développement liées au canal, et le besoin de mettre en place un modèle soutenable d'utilisation des ressources naturelles.

### *Les défis de la participation citoyenne*

Par ailleurs, si la participation citoyenne s'affirme pour faire face à la présence autoritaire de l'État, comme dans le cas de la défense des ressources naturelles, elle vient aussi combler une absence d'État, en matière notamment de services publics. La justice assurée par les autorités coutumières dans les communautés paysannes andines et les fonctions assumées par la guérilla colombienne au sein des populations paysannes<sup>18</sup> en sont deux illustrations parmi bien d'autres.

Les processus de décentralisation ont constitué une réponse partielle à cette situation<sup>19</sup>. Dans certains cas, ils ont permis, en même temps qu'un rapprochement de l'État vis-à-vis des citoyens, une appropriation progressive du pouvoir par les acteurs locaux, auparavant exclus du spectre politique.

15 ■ Dossier réalisé par la section mexicaine du groupe ESPIRAL sous la direction de Yenisey Rodriguez.

16 ■ Les indigènes considéraient que ces décrets permettraient la privatisation progressive des ressources naturelles amazoniennes.

17 ■ Voir l'analyse de Carol Hernández Rodriguez téléchargeable sur <http://www.institut-gouvernance.org/flag/es/experiencia/fiche-experiencia-3.html>

18 ■ Voir l'article <http://www.institut-gouvernance.org/flag/es/analyse/fiche-analyse-250.html>, dans lequel Ingrid Bolivar montre comment « les groupes de la guérilla gèrent l'exploitation des ressources naturelles, organisent les infrastructures, distribuent les responsabilités économiques parmi les nouveaux arrivants, résolvent des disputes sur les territoires... »

19 ■ En Bolivie, la loi de participation populaire, adoptée en 1994, est considérée comme l'un des facteurs ayant permis l'émergence du MAS et l'élection d'un candidat d'origine indigène à la tête du pays, douze ans plus tard.

La participation concertée des acteurs non étatiques aux processus de décision politique permet ainsi de canaliser la contestation en lui donnant les moyens de s'insérer dans des mécanismes de négociation. L'enjeu, certes, est que ces acteurs, encore marginalisés et qui luttent pour leur pleine intégration, ne soient pas seulement « admis » à participer au jeu démocratique, mais qu'ils contribuent aussi, de l'intérieur, à en redéfinir les règles.

Il n'est pas interdit, au terme de ce parcours, de considérer l'Amérique latine comme un terrain expérimental privilégié pour la notion de gouvernance, un laboratoire dont celle-ci ressort enrichie et complexifiée. Ainsi la gouvernance se trouve-t-elle d'abord diffractée en deux termes aux contours conceptuels évolutifs, la *governabilidad*, d'une part, plus usitée, et la *governanza*, d'autre part, qui fait peu à peu son chemin dans les discours et les institutions.

L'Amérique latine renvoie ensuite la gouvernance à ses penchants normatifs, opposant aux traditionnelles « recettes » et « bonnes pratiques » prescrites par les institutions supranationales une créativité n'attendant pas d'être labellisée pour être mise en œuvre. Nous nous trouvons ainsi dans une situation où les discours les plus orthodoxes sur la gouvernance, qui sont le fait des institutions internationales (notamment le PNUD, la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement) et des universités, se trouvent en décalage avec les pratiques des acteurs de la gouvernance latino-américaine – la question de savoir si ceux-ci parlent ou non de gouvernance n'étant ici que subsidiaire.

Le défi pour la gouvernance en tant qu'approche et grille de lecture spécifiques consiste alors à dépasser les discours pour s'intéresser directement aux pratiques. Celles-ci, dans les cas étudiés de l'évaluation des institutions, de la légitimation des pouvoirs ou de l'activisme citoyen, donnent au concept une pertinence appropriée aux acteurs et aux situations latino-américaines.

En Amérique latine, nous redécouvrons ainsi une gouvernance où la théorie et les discours se remettent progressivement au pas des pratiques et au service de l'action, alors que l'histoire de la notion a été marquée jusqu'ici par la tendance inverse. ■

# L'IRG

UN ESPACE INTERCULTUREL,  
INTERDISCIPLINAIRE  
ET INTERACTEURS DE RÉFLEXION  
SUR LA GOUVERNANCE



Créé en 2006 à l'initiative de la Fondation Charles Léopold Mayer, l'Institut de recherche et débat sur la gouvernance a pour objectifs :

> **d'identifier et analyser les pratiques innovantes d'interactions entre les institutions publiques et les acteurs non étatiques** (société civile, secteur privé, citoyens...) permettant l'élaboration de régulations efficaces et légitimes au sein de la sphère publique ;

> **de croiser et fédérer des approches nouvelles et des propositions** allant au-delà du discours dominant, souvent très prescriptif, sur la gouvernance.

L'IRG est basé à Paris, avec une antenne à Bogota. Il produit ou fait produire de l'expertise, met en place des modules de formation, organise des séminaires internationaux et diffuse des documents, afin d'aider à l'élaboration des politiques publiques et des programmes de développement. Pour ce faire, l'Institut fonde sa démarche sur des bases :

> **interculturelles**, en reliant des réseaux de chercheurs et de praticiens des cinq continents et en donnant à voir la diversité des réponses culturelles aux questions de gouvernance ;

> **interdisciplinaires**, par le croisement des apports de spécialistes des sciences politiques, de l'anthropologie, de l'économie, du droit, etc.

> **interacteurs**, par la mise en lien des milieux de la recherche, de la fonction publique nationale et internationale, des entreprises, des organisations de la société civile, des autorités traditionnelles et religieuses ; mais aussi par l'accent mis sur l'articulation des différentes échelles de gouvernance, du local au global.

### **Les activités de l'IRG sont organisées, en 2009-2010, autour de cinq programmes :**

Trois d'entre eux questionnent des enjeux majeurs de la gouvernance :

> le programme *légitimité et enracinement des pouvoirs*, coordonné par Séverine Bellina (pages 48 à 102) de ce volume des *Chroniques* ;

> le programme *coproduction du bien public et partenariats multi-acteurs*, coordonné par Martin Vielajus (pages 103 à 180) ;

> le programme *réforme des institutions publiques* qui en est au stade du démarrage et qui ne fait pas encore ici l'objet d'un chapitre.

Deux d'entre eux portent sur les vecteurs du changement en matière de gouvernance :

> le programme analyse et évaluation de la gouvernance, coordonné par Martin Vielajus (pages 181 à 220) ;

> le programme formation aux affaires publiques, coordonné par Michel Sauquet (pages 221 à 278).

Par ailleurs, l'IRG a développé un pôle latino-américain. Il est animé par Claire Launay-Gama.

## L'ÉQUIPE EXÉCUTIVE DE L'IRG

### **MICHEL SAUQUET** | Directeur

Diplômé de Sciences Po et docteur en économie appliquée, il a passé l'essentiel de sa carrière professionnelle, depuis le début des années 70, dans les domaines de la coopération internationale, de l'interculturel et de la communication pour le développement, notamment en Afrique et en Amérique latine. Il est actuellement enseignant à Sciences Po.

### **MARTIN VIELAJUS** | Directeur adjoint

Diplômé du master de Carrières internationales de Sciences Po Paris, il assure jusqu'en octobre 2006, une fonction parallèle de chargé de mission au sein de la direction pédagogique de l'IEP. L'approche interculturelle de l'IRG rejoint ses expériences au sein de l'UNESCO et de diverses institutions culturelles. Il est enseignant à Sciences Po Paris.

### **SÉVERINE BELLINA** | Secrétaire générale

Docteur en administration publique, elle a été chargée de mission pour les questions de gouvernance démocratique de 2004 à 2008 au ministère français des Affaires étrangères et européennes, après avoir été consultante, notamment à Bruxelles, et Chargée de programme au PNUD sur les questions de gouvernance. Elle enseigne à Sciences Po.

**CLAIRE LAUNAY-GAMA** | Responsable du pôle Amérique latine de l'IRG à Bogota. Titulaire d'une maîtrise d'histoire politique et d'un DESS de l'IEDES, elle a travaillé dans différentes ONG en France, au Rwanda et en Colombie sur les problématiques de construction de la paix et de formation à la citoyenneté, ainsi qu'à la Fondation Charles Léopold Mayer. Elle intervient dans différentes universités colombiennes.

### **RITA SVELIS** | Assistante de direction et responsable logistique

Citoyenne américaine, diplômée en économie politique de l'Université de Californie à Berkeley, elle a occupé, avant l'IRG, des postes dans plusieurs organisations de formation continue en langues, de support en logiciels spécialisés, et dans un laboratoire pharmaceutique.

### **THOMAS WEISS** | Webmaster, assistant d'édition

Ingénieur et titulaire d'un MBA (gestion d'entreprises), il a travaillé quatre ans dans la solidarité internationale en France et au Tchad, puis rejoint l'IRG en octobre 2008 comme Webmaster et assistant éditorial. Il est par ailleurs consultant web pour plusieurs organisations à but non lucratif.

## LE BUREAU ASSOCIATIF DE L'IRG

### **PASCAL DELISLE** | Président

Docteur en économie de l'environnement, diplômé de Sciences Po et agrégé de Sciences Sociales, il dirige le service de coopération universitaire et coordonne les services culturels de l'Ambassade de France à Washington. Ancien directeur du Centre des Amériques à Sciences Po, et a occupé divers postes d'enseignant-chercheur en France, en Colombie et aux États-Unis.

### **OUSMANE SY** | Vice-président

Docteur en développement économique et social, ancien ministre de l'Administration territoriale et des Collectivités locales du Mali, coordinateur de l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique et président de l'Institut africain de la gouvernance.

### **MOHAMED LARBI BOGUERRA** | Secrétaire

Professeur associé à l'Université internationale francophone d'Alexandrie, expert auprès de l'OMS, il a été enseignant et chercheur dans les domaines de la chimie et de l'environnement, et directeur de l'Institut national de la recherche scientifique et techniques de Tunisie.

### **BÉRENGÈRE QUINCY** | Trésorière

Diplômée de Sciences-Po et ancienne élève de l'ENA, elle a notamment été directrice de la coopération et du développement au ministère des Affaires étrangères et ambassadrice, représentante permanente de la France à Vienne auprès de l'Office des Nations unies et de l'AIEA, l'OTICE, et l'ONUDI. Elle est aujourd'hui ambassadrice de France au Danemark.

### **ALBERT CHEN LICHUAN** | Membre

Ancien maître de conférences en littérature française à l'Université de Pékin, il est titulaire d'un DEA en science du langage à l'EHESS. Après avoir enseigné à l'INALCO, il a été journaliste, correspondant en France de Chinese Television Network (Hong Kong). Il dirige aujourd'hui l'Association Culturemedia.

### **ELISABETH UNGAR BLEIR** | Membre

Professeur en Sciences Politiques à l'Université de Los Andes, elle y a dirigé pendant 11 ans le programme Congreso Visible. Aujourd'hui directrice de l'antenne colombienne de *Transparency International*, elle est membre du Mouvement Mondial pour la Démocratie, et a publié de nombreux ouvrages et articles sur les questions politiques en Colombie.

## EXPERTS ET CHERCHEURS ASSOCIÉS À L'IRG

**DOMINIQUE CAOUCETTE** | professeur associé à l'Université de Montréal

**JEAN-LOUP CHAPPELET** | directeur de l'Institut de hautes études en administration publique, Lausanne

**DOMINIQUE DARBON** | professeur à Sciences-Po Bordeaux

**CLASKE DIJKEMA ET KARINE GATELIER** | chercheuses, association Modus Operandi, Grenoble

**ERHARD FRIEDBERG** | professeur à Sciences-Po Paris, directeur du Master of Public Affairs

**PIERRE-YVES GUIHÉNEUF** | animateur de l'association Geysler, Montpellier

**NICOLAS HAERINGER** | chercheur, Université Paris-Dauphine

**LISA JORDAN** | directrice de la Fondation Bernard Van Leer, La Hague

**JACKIE KLOPP** | professeur à l'Université Columbia, New York

**ASSANE M'BAYE** | enseignant à l'Université Cheikh Anta Diop, Dakar

**BORIS MARTIN** | écrivain, rédacteur en chef de la revue Humanitaire de Médecins du Monde, militant de l'association Juristes Solidarités, Paris

**THOMAS MOURIÈS** | chercheur à l'EHESS, ancien co-responsable du Forum Latino-Américain sur la gouvernance et collaborateur de la Fondation Charles Léopold Mayer.

**HENRI ROUILLÉ D'ORFEUIL** | chercheur, Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement, Paris, ancien président de Coordination Sud

**ANGEL SALDOMANDO** | directeur du Centre de recherche sur la communication, Managua

Collaborent également à la vie de l'équipe et à la définition des objectifs **PIERRE CALAME**, directeur général de la Fondation Charles Léopold Mayer (FPH) et **JULIETTE DECOSTER**, responsable de programmes à la FPH, notamment du programme IRG.

## LE SITE INTERNET ET LES PUBLICATIONS

### Le site Internet trilingue (français, anglais, espagnol)

**www.institut-gouvernance.org**, ouvert au public depuis 2006, comprend :

- > une base de données de plus d'un demi-millier d'articles d'analyse et notes de lecture regroupés en dossiers téléchargeables ;
- > des liens actifs : grâce à une collaboration avec un large éventail de partenaires autour du système de flux RSS;
- > une partie réservée au pôle Amérique latine de l'IRG, <http://www.institut-gouvernance.org/flag>

> une partie réservée à l'Observatoire international des formations aux affaires publiques, <http://ofap.institut-gouvernance.org>

### Les publications 2006-2009

#### Ouvrages et fascicules aux éditions Charles Léopold Mayer (ECLM)

- > Martin Vielajus (dir.), *La société civile mondiale à l'épreuve du réel*, 2009 ;
- > Michel Sauquet, avec la collaboration de Martin Vielajus, *L'Intelligence de l'autre, prendre en compte les différences culturelles dans un monde à gérer en commun*, 2007 ;
- > Jeanne Planche, *Société civile, un acteur historique de la gouvernance*, 2007 ;
- > Sarah Valin, *Services publics : un défi pour l'Europe, Approches nationales et enjeux communautaires*, 2007 ;
- > Coralie Bryant et Christina Kappaz, *Paix et pauvreté, un développement équitable pour réduire les conflits*, 2008.

#### Hors commerce - Publications internes IRG

- > *Les différentes sources de la légitimité du pouvoir dans la région andine*, actes du colloque de Lima, 2009 ;
- > *African meeting process for debate and proposals on governance in Africa, the Southern African perspectives*, actes du colloque de Polokwane, 2008, accompagné d'un film en DVD ;
- > *Entre tradition et modernité : quelle gouvernance pour l'Afrique ?* actes du colloque de Bamako 2007, accompagné d'un film en DVD (en français et en anglais) ;
- > *The access of self-help Networks to the international arena*, actes du colloque IRG/FORD, Rambouillet 2009 ;
- > *Civil society intervention in the reform of global public policy, proceedings from the IRG/Foré Foundation international seminar*, Paris, 2007 ;
- > *La gouvernance des organisations non gouvernementales et leur rôle dans la coproduction de services publics*, note de synthèse du 2<sup>ème</sup> Forum franco-chinois, Pékin 2007 (français et anglais) ;
- > *Le rôle des ONG à la Conférence de l'OMC à Hong- Kong en 2005*, rapport d'ateliers d'étudiants de Sciences Po.
- > *L'évaluation des institutions publiques en Amérique latine*, acte du séminaire organisé à Bogota en novembre 2008 (en cours de réalisation)



Le site internet de l'IRG



La société civile mondiale à l'épreuve du réel, Martin Vielajus, ECLM, 2009.



*African meeting process for debate and proposals on governance in Africa, the Southern African perspectives*, actes du colloque de Polokwane, 2008.

## LES PARTENAIRES DE L'IRG

### Universités, réseaux universitaires, centres de recherche, think tanks

**CBC** | Centro Bartolomé de Las Casas, Cuzco, Pérou

**CEAN** | Centre d'études d'Afrique noire, Institut d'études politiques de Bordeaux

**CIGI** | Centre for International Governance Innovation, Waterloo, Canada

**CINEP** | Centro de Investigación y Educación Popular, Bogota, Colombie

**Collectif d'études sur la formation des fonctionnaires en Chine** | Six instituts d'administration provinciaux et municipaux ; Centre de formation des hauts fonctionnaires de la Chine (Pékin).

**EGPA** | European Group of Public Administration (IIAS), Rotterdam

**FNGM** | Forum pour une nouvelle gouvernance mondiale, Paris

**GPPN** | Global Public Policy Network (Columbia, LSE, Sciences Po et Lee Kuan Yew University-Singapour)

**IAG** | Institut africain de la gouvernance, Dakar

**IDHEAP** | Institut de hautes études en administration publique, Lausanne

**IFAS** | Institut français d'Afrique du Sud, Johannesburg

**IFEA** | Institut français d'études andines, Lima, Pérou

**IHEID** | Institut des hautes études internationales et du développement, Genève

**KSG** | Kennedy School of Government, Harvard (Ash Institute for Democratic Governance

and Innovation), États-Unis

**LSE** | London School of Economics and Political Science-Center for Civil Society - Center for the Study of Global Governance

**MODOP** | association Modus Operandi, Grenoble

**NPO Center** | Non Profit Organisations Center, Université Renmin à Pékin ;

**NUPI** | Norwegian Institute of International Affairs, Oslo

**ODI** | Overseas Development Institute, Londres

**Renmin** | Université du peuple à Pékin

**SAIIA** | South African Institute of International Affairs, Johannesburg

**Sciences Po Paris** | Direction des relations internationales, école doctorale, Master Affaires internationales et Master of Public Affairs (MPA)

**SIPA** | School of International Public Affairs, Université de Columbia à New York

**UAM** | Universidad Autónoma Metropolitana, Mexique

**UDEM** | Université de Montréal

**Universidad de Los Andes** | Bogota, Colombie

**Universidad Javeriana** | Bogota, Colombie

**UNMSM** | Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, Pérou

**UNISA** | University of South Africa, Pretoria

**University of Limpopo** | Polokwane, Afrique du Sud

**UPMF** | Université Pierre Mendès France, Grenoble

### Administrations publiques, organisations internationales et fondations

- AFD** | Agence française de développement, Paris
- AUF** | Agence universitaire de la francophonie, Paris
- BID** | Banque interaméricaine de développement
- DDC** | Direction du développement et de la coopération, Suisse
- DFID** | UK Department for International Development, Londres
- ECDPM** | Centre européen pour la gestion des politiques de développement
- FCE** | Forum China-Europa, Paris, Hong-Kong
- FPH** | Fondation Charles Léopold Mayer, Paris  
Fondation Ford, New York  
(Governance and Civil Society Department)
- MAEE** | Ministère français des Affaires étrangères et européennes (Mission de la gouvernance démocratique et direction Amériques)
- MAEP** | Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, Johannesburg, Dakar
- NCCR - NORD SUD** | Coopération universitaire Suisse, Genève
- NORAD** | Agence norvégienne de développement et de coopération, Oslo.
- PNUD** | Programme des Nations unies pour le développement (Division gouvernance démocratique et division de la société civile), New York
- WBI** | Institut de la Banque mondiale, Washington

### Organisations de la société civile

- ATD** Quart-Monde, Paris
- ARGA** : Alliance pour la refondation de la gouvernance en Afrique, Bamako, Dakar
- Coordination SUD** : plate-forme des ONG françaises, Paris
- CONCORD** : Confédération européenne des ONG, Bruxelles
- CFSI** : Comité français pour la solidarité internationale, Paris
- Congreso Visible, Bogota, Colombie
- ESF** : Épargne sans frontières, Paris
- FDJC** : Fondation pour le développement de la jeunesse chinoise, Pékin
- MDM** | Médecins du Monde, Paris
- RITIMO** | Réseau d'information et de documentation pour le développement durable et la solidarité internationale, Paris
- Site web chinois « gouvernance »** | de la Société du développement culturel de Tianxiamingde, Pékin

### Éditeurs, médias

- AEI** | Alliance internationale des éditeurs indépendants, Paris
- ECLM** | Éditions Charles Léopold Mayer, Paris ; *Alternatives Internationales*, Paris  
*Courrier international*, Paris  
*La Vie des idées*, Paris  
Revue chinoise *Science et Technologie*, Pékin

