Cet ouvrage est une œuvre collective. L'équipe de l'IRG et Boris Martin témoignent leur reconnaissance aux auteurs, sans lesquels ce projet n'aurait pu voir le jour. Nous les remercions pour leur confiance, la richesse de nos échanges et de leur contribution. Nous tenons également à remercier Chen Lichuan et Isabelle Yafil pour leur précieux appui.

Avertissement : les auteurs s'expriment ici en leur nom personnel et n'engagent de ce fait ni leur organisation, ni l'IRG.

© Éditions Charles Léopold Mayer /
Institut de recherche et débat sur la gouvernance 2012
ISBN : 978-2-84377-170-5
ISSN : 1957-2883
Graphisme I Nicolas Pruvost
Mise en page I Françoise Maurel

Éditions Charles Léopold Mayer
38 rue Saint-Sabin
75011 Paris

Introduction générale par Pascal Delisle 9

Cartographie des révolutions en cours

I. Crise des modèles dominants de gouvernance démocratique 21

Europe : le besoin de politique 22

Plus de transparence dans le discours politique.
par **DANIEL COHN-BENDIT** (entretien) 23

De la difficulté à trouver de nouveaux processus démocratiques adaptés à notre modernité.
par **PIERRE VIMONT** (entretien) 29

Monde : entre révoltes et « transformations silencieuses » 38

Relations Turquie-Europe : un ressenti différent en termes d'imaginaire et de rapports de force.
par **AHMET INSEL** (entretien) 39

Première approche d'une contextualisation des révoltes populaires arabes
par **GEORGES CORM** 49

Amérique latine : la construction de nouvelles formes de gouvernance démocratique.
par **SILVIO CACCIA BAVA** (entretien) 61

De la Chine ou du monde : qui change l'autre ?
par **QIN HUI** 69

II. Les États dans l'impasse : vers un changement de paradigme ? 85

Surpuissance de la finance et impuissance des États ? 86

« La finance contrôle tout… »
par **SUSAN GEORGE** (entretien) 87

Derrière les révolutions arabes : le spectre révélé de la prédation financière
par **WILLIAM BOURDON** 91

Gouvernance de l'argent, transparence et citoyenneté
par **JEAN-MARC DE BONI** 95

Les conditions d'un financement du développement juste, efficace et durable
par **CATHERINE GAUDARD** 103

Les États cernés par les questions sécuritaires 114

La réforme du secteur de sécurité tournée vers les populations : une utopie de plus ?
par **JEAN-PHILIPPE GANASCIA** 115

Les États à l'épreuve de l'économie-monde de la cocaïne
par **MICHEL GANDILHON** 127

III. Vers une gouvernance démocratique refondée ? 139

Dignité et indignation comme ressorts des révoltes populaires : la demande d'une gouvernance plus juste et durable 140

« Notre liberté se heurte au mauvais fonctionnement de notre société »
par **STÉPHANE HESSEL** (entretien) 143

Politique des Indigné-e-s
par **NICOLAS HAERINGER** 147

Chine : la révolution de Jasmin n'aura pas lieu…
par **CHEN LICHUAN** 155

Révolution numérique : les nouveaux espaces de la gouvernance démocratique 2.0 164

Le monde de l'après-WikiLeaks. Vers une gouvernance 2.0, nouvelles valeurs et nouveaux acteurs
par **BENOÎT THIEULIN** et **HENRI LASTENOUSE** 165

Diplomatie et gouvernance numérique : le laboratoire américain
par **JOAN TILOUINE** et **OLIVIER DE GANDT** 173

L'élection, vecteur ou vestige de la gouvernance démocratique ? 182

Les élections en Inde : un prestige puisant au cœur de la pratique et du soutien populaire
par **SUHAS PALSHIKAR** 183

Crise des 541 jours en Belgique : du « gouvernement introuvable » à une gouvernance légitime efficace
par **CHARLES-FERDINAND NOTHOMB** 193

Temps électoral, temps révolutionnaire et idiome islamiste en Égypte
par **SARAH BEN NÉFISSA** 205

L'engagement de l'IRG dans l'analyse de ces enjeux de gouvernance

I. Légitimité et enracinement des pouvoirs 219

La diversité en quête d'État : la gouvernance démocratique légitime en création
par **SÉVERINE BELLINA** 221

Les récentes transformations constitutionnelles en Amérique latine : un effort de créativité démocratique ?
par **RODRIGO UPRIMNY** 245

Vers des processus plus légitimes : l'exemple de la réforme constitutionnelle au Niger
par **MAMOUDOU GAZIBO** 257

Un exemple de dialogue transjudicaire dans les systèmes régionaux de protection des droits de l'homme : la question foncière autochtone
par **GHISLAIN OTIS** et **AURÉLIE LAURENT** 265

Les enjeux relatifs au pluralisme juridique dans les processus d'élaboration du droit international des droits de l'homme
par **KOFFI KUMELIO A. AFANDE** 277

« Comment repenser la participation des individus à la vie politique ? »
par **RICHARD RECHTMAN** (entretien) 291

II. Coproduction du bien public et partenariats multi-acteurs 299

« Recherche d'influence, concertation et contrôle social : quels espaces de dialogue entre acteurs étatiques et non étatiques ? »
par **CLAIRE LAUNAY-GAMA** et **PIERRE-YVES GUIHÉNEUF** 301

Les dessous et les ressorts de l'action citoyenne
par **NICHOLAS BENEQUISTA** et **JOHN GAVENTA** 317

« Les citoyens veillent sur la chose publique » : une expérience innovante de contrôle social en Colombie
par **ÉLISABETH UNGAR** et **LUZ ANGELA RAMIREZ** 329

« L'administration de la santé en France : vers plus de démocratie participative »
par **CHRISTIAN ANDRÉO** (entretien) 337

**III. Refondation de l'État :
évaluation, réforme de l'administration publique et formation** 343

« Refonder l'État : l'administration publique
au cœur d'une réforme politique »
par **IVAN CROUZEL** 345

La « spirale d'apprentissage gouvernemental »,
ou comment répondre aux défis complexes de la gouvernance
par **RAOUL BLINDENBACHER** et **BIDJAN NASHAT** 359

Obama et le concept de « gouvernement ouvert » :
gage d'une gouvernance rénovée ou simple « bulle démocratique » ?
par **THOMAS A. BRYER** 371

Au temps des transitions démocratiques, l'éclairage des réformes
de la gouvernance et de l'administration publique dans les Balkans
et les pays d'Europe centrale et orientale
par **BOB BONWITT** et **PAULINE GRECO** 381

INTRODUCTION

L'IRG est un espace international de réflexion et de proposition sur la gouvernance publique basé à Paris avec un pôle à Bogota. Il travaille en réseau avec des partenaires à travers le monde, dans une perspective interculturelle, interdisciplinaire, interacteurs et interéchelles. Il alimente le débat sur la gouvernance, ouvre de nouveaux axes de recherches et d'expertise et aide à l'élaboration de politiques publiques. Il propose des formations, des publications et organise des espaces de dialogues internationaux. Les informations relatives à l'IRG, ses activités, ses publications, l'équipe, les experts associés ainsi que le bureau associatif sont disponibles sur le site www.institut-gouvernance.org

CRISE DES MODÈLES DOMINANTS DE GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE

Par Pascal Delisle, Président de l'IRG

La crise budgétaire, économique et politique en Europe et le « Printemps arabe », dans la diversité de ses causes et de ses manifestations, constituent assurément deux ruptures majeures en ce début de décennie. La première met en question le modèle de gouvernance européenne actuel, fruit de tant de compromis et d'hésitations au fil des années et des révisions successives des traités. Le « Printemps arabe » confirme, s'il en était besoin, l'existence des aspirations démocratiques et la vitalité des sociétés arabes, certes complexes et conflictuelles, mais en tout cas bien loin de l'inertie qui leur était prêtée par tant d'experts et commentateurs.

S'il est trop tôt pour savoir si les dynamiques créées par ces deux crises permettront d'y apporter des solutions durables, elles illustrent, en cette époque marquée par la multiplication des « indignations » citoyennes, sinon le retour du politique, du moins le besoin de refondation de nombreux arrangements politiques existants, y compris dans les sociétés démocratiques dites « avancées ».

Il ne s'agit pas du politique vu dans sa pure dimension formelle, électorale et institutionnelle, comme il a été rappelé dans l'édition précédente de cet ouvrage par Pierre Rosanvallon, mais bien du politique conçu comme mode d'appréhension collective de la complexité économique, technique et sociale des défis auxquels les sociétés sont confrontées, et comme instrument de leur résolution.

Qu'il s'agisse de l'implosion de pays entiers sous les effets directs et indirects du trafic de drogue, des errements de la finance internationale, de l'essoufflement du processus européen ou du défi de la prise en compte du pluralisme normatif dans les processus constitutionnels et politiques, rares sont les réponses qui peuvent faire l'économie d'une redéfinition des règles du jeu collectif, d'une mise à plat des rôles respectifs des États, des acteurs collectifs non étatiques et des populations, et ce, aux différentes échelles géographiques concernées.

Cet ouvrage, quatrième de la série, propose un temps d'arrêt et d'analyse sur ces révolutions, révoltes et « transformations silencieuses » de la gouvernance. Il rend par ailleurs compte de l'engagement

de l'IRG, avec ses partenaires, dans l'analyse de ces enjeux, pour mieux relever les défis attachés à une gouvernance qui respecte la pluralité des acteurs impliqués et de leurs cultures respectives.

La première partie de cet ouvrage donne aux acteurs de terrain, observateurs et chercheurs un espace de réflexion, de partage d'expériences et de propositions sur les transformations à l'œuvre dans le monde, sur les crises des modèles dominants de gouvernance démocratique et sur la difficulté des États à y faire face, au moment même où de nouveaux acteurs sociaux et les individus eux-mêmes, s'appuyant sur les nouvelles technologies, proposent des éléments de réponse face aux dysfonctionnements de nos sociétés.

La crise des modèles dominants de gouvernance démocratique y est présentée tout d'abord à la faveur de la crise budgétaire et économique en Europe, progressivement apparue comme crise de la gouvernance européenne. Face à cette crise, les solutions techniques, certes indispensables, doivent procéder d'une vision et bénéficier d'une légitimation politique actuellement insuffisantes, nous dit Daniel Cohn-Bendit. Il s'agit bien de créer cet espace public européen qui manque aujourd'hui et de construire la légitimité des réponses européennes face à des discours politiques nationaux périmés. Pierre Vimont, secrétaire exécutif du Service européen pour l'action extérieure, souligne aussi à quel point la complexité du monde et de ses déséquilibres est un défi face auquel les dirigeants semblent souvent démunis, contribuant au sentiment d'angoisse et de désorientation des populations. Si l'Europe, indépendamment des succès et difficultés de la gestion de l'existant, manque aujourd'hui de projet fédérateur, c'est à cette panne du projet européen qu'un nouveau débat public devrait s'attaquer.

Alors que l'Europe peine à se relancer, de la Turquie au monde arabe, en passant par la Chine et l'Amérique latine, nombreuses sont les transformations silencieuses ou les révoltes ouvertes qui changent la donne de la gouvernance au niveau mondial, au sein de chaque zone comme entre elles. Ahmet Insel, Georges Corm, Silvio Caccia Bava et Qin Hui nous donnent leurs éclairages respectifs sur les causes et les conséquences probables de ces mutations : une Turquie renforcée, qui redéfinit sa relation à l'Europe et au monde en offrant sinon un modèle, du moins une inspiration aux régimes arabes post-dictatoriaux en tant que république laïque dirigée par un gouvernement s'inscrivant dans la mouvance non pas kémaliste, mais bien islamiste ; un monde arabe qui, en dépit de sa grande diversité, trouve dans ce nouveau cycle de révolutions des éléments d'unité dans les mouvements de protestation « du Maroc jusqu'à Oman » ; une Amérique latine largement prospère et démocratique, ayant majoritairement tourné la page du néolibéralisme

pendant la décennie précédente, au point que Silvio Caccia Bava y trouverait rétrospectivement les éléments d'un premier printemps, latino-américain, qui aurait précédé le printemps arabe ; une Chine, enfin, dont l'impact du « miracle » économique sur la scène politique internationale ne pourrait être sous-estimé, mais qui, dans le même temps, serait chaque jour plus profondément façonnée par ce même système international auquel elle appartient désormais.

Acteurs incontournables de la gouvernance, les États sont aujourd'hui dans une situation difficile : parfois impuissants face à des phénomènes demandant des réponses régionales ou globales, parfois affaiblis par des dynamiques internes de corruption ou d'inertie.

Susan George, William Bourdon, Jean-Marc de Boni et Catherine Gaudard offrent leurs analyses respectives de cette question dans le rapport des États à la finance. Pour Susan George, l'indignation face à la toute-puissance de la finance est le point de départ d'un renversement nécessaire de la tutelle entre finance et démocratie, renversement qui seul peut redonner sa légitimité au jeu démocratique et éviter que les citoyens désorientés ne succombent aux sirènes politiques du populisme d'extrême droite. Pour William Bourdon, il s'agit avant tout, dans le monde arabe, de reconstruire un État de droit, un État légitime et démocratique garant de l'intérêt général, après trop d'exemples de confusion entre responsabilités publiques et intérêts privés, après trop de collusion entre « grands criminels de sang et ceux en col blanc ». Si les dynamiques endogènes aux pays arabes sont porteuses d'espoir à cet égard, il s'agit aussi de les soutenir à l'échelle internationale en faisant notamment en sorte que les biens mal acquis par les « prédateurs financiers » puissent être saisis à l'étranger, question sur laquelle l'évolution du droit international, et de la jurisprudence française récente en particulier, est désormais prometteuse. Jean-Marc de Boni souhaite, pour sa part, retisser le lien entre gouvernance de l'argent et citoyenneté en proposant, à l'image de la pratique de certains établissements financiers aujourd'hui minoritaires, que les banques cessent d'utiliser les fonds de leurs déposants pour des projets ou objectifs auxquels ces mêmes déposants s'opposeraient s'ils en avaient le pouvoir et s'ils en étaient informés ; il s'agit, en d'autres termes, de redéfinir et d'expliciter le contrat de gouvernance des fonds déposés, le rendement financier des placements cessant d'être le critère premier du contrat implicite entre déposants et dirigeants bancaires. Catherine Gaudard s'attaque, pour sa part, au *quid pro quo* de l'aide internationale au développement. Entre le discours quantitatif soulignant les engagements répétés – et en partie non tenus – des pays développés en faveur de l'aide au développement et la critique croissante de l'efficacité intrinsèque de cette même aide au

développement, s'ouvre un espace d'analyse qualitative sur les conditions d'efficacité de l'aide au développement, notamment à la lumière des processus démocratiques endogènes sans lesquels l'aide extérieure risque de renforcer les travers économiques et sociaux préexistants.

Un autre défi attend l'État, même démocratique et potentiellement efficace sur son territoire, nous disent Michel Gandilhon et Jean-Philippe Ganascia : la capacité intrinsèque de l'État à faire face à certains défis sécuritaires dont nombre de paramètres sont en dehors de son champ de contrôle national. On pense bien sûr à l'économie de la drogue dont les moyens massifs, la capacité de corruption et de coercition réussissent à faire plier des États comme le Mexique. Son principal espoir, à l'instar de la Colombie vingt ans plus tôt, serait-il de déplacer le problème vers d'autres pays, en l'absence d'une solution internationale radicalement nouvelle, comme osent désormais le proposer quelques voix latino-américaines reconnues ? Plus généralement, nous dit Jean-Philippe Ganascia, il est temps de reconnaître qu'il ne saurait y avoir de développement sans une « sécurité globale, des individus comme des institutions » ; c'est l'ambition du concept de la « réforme du secteur de sécurité » qui, comme priorité des stratégies intégrales de développement, se voit reprise à leur compte non sans difficulté par les autorités de pays tels que la France, dans la mesure notamment où elle implique un nombre d'acteurs privés de la sécurité qui ne sont pas à ce jour appréhendés de façon adéquate par le droit des États.

Comment et sur quels principes reconstruire une gouvernance démocratique ? Les éléments de réponse apportés par les contributeurs suivants permettent de porter des premiers jalons.

Tout d'abord, rappelle Stéphane Hessel, « père » du mouvement des Indignés, toute gouvernance doit procéder d'objectifs indiscutables, en l'occurrence, selon lui, des valeurs de la charte des Nations unies, et en particulier de la valeur de « dignité humaine opposée au déni des droits de l'homme et de la liberté ». C'est en cela que l'indignation est aujourd'hui si aiguë, au moment où « l'injustice dans la répartition des ressources entre les différentes composantes de la société » atteint des sommets. Cette indignation, symbolisée par la figure du manifestant, « personnalité de l'année 2011» selon le magazine américain *Time*, relie aujourd'hui, comme l'explique Nicolas Haeringer, un ensemble en apparence hétéroclite de mouvements autour d'un imaginaire partagé et de cadres d'interprétation convergents. Comment la Chine réagit-elle à ces mouvements et en particulier au printemps arabe ? Chen Lichuan montre comment les dirigeants chinois, loin d'ignorer les semonces du printemps arabe, ont conscience de la « poudrière » que constitue le niveau des inégalités et des injustices sociales en Chine et comprennent que la stabilité de la Chine – et la « non-révolution de Jasmin » – à l'avenir ne pourra que passer par une approche plus sociale et plus équitable du développement économique domestique.

Si l'impact des outils de communication modernes (SMS, Internet, réseaux sociaux, etc.) a pu être documenté dans le cas des grands bouleversements récents, la question plus large de la révolution numérique comme porteuse de nouveaux espaces de gouvernance démocratique est aujourd'hui posée. Benoît Thieulin et Henri Lastenouse expliquent en quoi l'émergence d'Internet comme espace du débat public, de mobilisation et d'organisation politiques est en train de transformer les conditions d'exercice de nos démocraties et d'ouvrir de nouveaux espaces au service d'une gouvernance démocratique refondée, à condition, bien sûr, que les excès possibles en ce domaine restent contenus et que, comme le souhaitent les tenants de cette approche, la « main invisible de la Toile Internet » puisse pleinement s'exprimer. Joan Tilouine et Olivier de Gandt indiquent, pour leur part, que ces mêmes outils – réseaux sociaux, transparence et participation – sont en train d'être mobilisés par les propres États dans le cadre de ce qu'ils appellent gouvernement 2.0, et notamment par l'administration – et la diplomatie – nord-américaine de Barack Obama. Il s'agit d'une diplomatie consciente de l'importance de cultiver et d'interagir, au-delà des cercles diplomatiques et officiels habituels, avec ces partenaires d'influence stratégiques que sont aujourd'hui aussi les acteurs non étatiques.

Dans ce contexte, qu'en est-il de l'élection ? Est-elle un vestige ou bien un vecteur de la gouvernance démocratique ? Exigées par les peuples arabes dans la rue comme mode de sélection des dirigeants politiques, les élections apparaissent comme un élément nécessaire mais non suffisant d'une gouvernance démocratique. Suhas Palshikar nous montre comment, dans le cas de l'Inde, les élections, introduites en 1952, se sont peu à peu enracinées dans la logique politique nationale au cours des six dernières décennies et ont acquis aujourd'hui une large acceptabilité et légitimité auprès des populations, au point d'être perçues comme la seule façon légitime de disputer le pouvoir. Le cas de la Belgique témoigne, pour sa part, sous la plume de Charles-Ferdinand Nothomb, que les élections ne suffisent pas nécessairement à résoudre des blocages politiques intimement liés à l'histoire et à la sociologie politique et culturelle d'un pays ; il révèle en même temps que cet échec apparent de l'aval du processus électoral n'est pas nécessairement synonyme de chaos, particulièrement dans un pays aux pouvoirs largement décentralisés et à la tradition forte de gouvernement intérimaire en charge des affaires courantes. L'Égypte, qui a connu fin 2011 son premier épisode électoral post-révolution, ouvrant le chemin à un processus constitutionnel, est

aujourd'hui face à de nouveaux défis, les mouvements sortis gagnants de ce premier test électoral ne reflétant pas, comme l'histoire l'a souvent montré ailleurs dans des situations comparables, les valeurs de l'« avant-garde révolutionnaire urbaine », nous dit Sarah Ben Néfissa. Il s'agira d'apprivoiser la dynamique électorale dans le temps.

La seconde partie de cet ouvrage propose, à travers une présentation des travaux menés par l'IRG autour des enjeux centraux de la gouvernance, de mieux comprendre comment l'Institut appréhende et répond à la ou aux révolutions de la gouvernance. Chaque chapitre s'ouvre sur une contribution des membres de l'équipe de l'IRG. Ils proposent un état des lieux de la méthode, des activités, des travaux, des partenariats et des avancées de la réflexion de l'Institut. Ce bilan est ouvert par les perspectives proposées dans les articles d'auteurs et d'experts travaillant sur les thématiques des programmes de l'Institut. Il s'agit ici de présenter, notamment en réponse aux nombreuses questions soulevées dans la première partie, un certain nombre d'analyses, de propositions et de résultats développés dans le cadre d'une approche intégrant la diversité des acteurs, des cultures, des disciplines et des échelles de gouvernance.

De l'Afrique à l'Amérique latine, la question de la source des pouvoirs et des grands principes d'organisation de la vie sociale et politique des nations trouve son fondement juridique dans les processus constitutionnels. Les Constitutions, et en amont les processus constitutionnels, représentent ainsi le lieu par excellence d'affirmation des valeurs d'une société, de mise en avant, le cas échéant, de la pluralité des cultures nationales et de leur légitimité. Les juridictions internationales et, dans le cas américain, la Cour interaméricaine des droits de l'homme jouent également un rôle important à ce propos.

Rodrigo Uprimny, Mamoudou Gazibo, Ghislain Otis et Aurélie Laurent, puis Koffi Afande brossent chacun à leur tour le portrait d'une réalité en mouvement.

En Amérique latine, tout d'abord, où les processus constitutionnels des deux dernières décennies ont produit des innovations majeures dans la reconnaissance de la diversité des sources du droit, dans l'élargissement de la protection des droits individuels et dans l'affirmation de droits collectifs (droits sociaux, droit à l'environnement, etc.). Cette pensée constitutionnelle progressiste, confortée notamment par la jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, a notamment permis dans un certain nombre de pays la reconnaissance constitutionnelle des systèmes normatifs et juridiques des peuples indigènes.

En Afrique, ensuite, où, pour Mamoudou Gazibo, l'exemple du processus constitutionnel nigérien souligne lui aussi la préoccupation de reconnaître la légitimité de systèmes de valeurs et de droits traditionnels non plus en marge du système légal formel, mais désormais au sein du système juridique sanctionné par la Constitution.

Le défi, tel que formalisé par Koffi Afande, est complexe mais conceptuellement clair : le pluralisme juridique s'entend comme la méthode visant à permettre l'élaboration et la coexistence d'une pluralité d'ordres juridiques et semble en cela s'opposer à l'universalisme ; comment élaborer alors, à partir de ce que nous pouvons considérer comme nous étant commun, l'égalité entre les hommes et l'existence d'attributs universels de l'individu, une relation pacifiée entre ces deux approches juridiques que l'on pourrait nommer pluralisme juridique à tendance universaliste, ou « pluniversalisme » opérationnel ?

En conclusion de cette série de contributions, Richard Rechtman, psychanalyste et anthropologue, rebondit de façon stimulante sur les concepts de gouvernance et de légitimité en replaçant la question complexe de l'individu et de sa pensée dans son contexte social.

L'État n'a pas le monopole de la production du bien public ; de façon croissante, les populations participent non seulement à la formulation des besoins, mais aussi à la production de ces biens publics au travers de divers mécanismes de participation. Les recherches et les expériences mises en avant dans cette section permettent d'étayer des intuitions à ce propos et de dessiner des perspectives d'évolution dans la conduite de l'action publique.

C'est en effet le message que Nicholas Benequista et John Gaventa nous proposent sur la base d'une étude de grande ampleur sur la participation citoyenne au service des objectifs locaux, nationaux et internationaux de développement : non seulement l'engagement des citoyens, une fois ceux-ci organisés et confiants dans leur force, améliore les performances de développement de la société, mais il a aussi un effet salutaire sur le fonctionnement de l'État et le respect des droits de l'homme.

Élisabeth Ungar et Luz Angela Ramirez présentent, pour leur part, une expérience innovante de « contrôle social » en Colombie par lequel les citoyens, dans le cadre de la loi et avec le soutien d'un « fonds de contrôle social », participent au suivi de programmes publics, notamment au niveau des programmes gouvernementaux de lutte contre la pauvreté et d'accès aux services publics. Participant localement à la lutte pour la transparence et contre la corruption, et créant de nouveaux espaces de dialogue, ces initiatives ont, malgré quelques résistances, non seulement contribué à renforcer une culture de la

responsabilisation, mais aussi très directement amélioré les performances des programmes concernés.

Christian Andréo revient, quant à lui, sur les expériences de démocratie participative mises en œuvre ces dernières années en France par l'administration de la santé, expériences qui soulignent à nouveau à quel point les processus participatifs ont la capacité d'améliorer le fonctionnement des services publics.

L'époque où l'État avait le monopole de l'initiative et de la mise en œuvre des politiques publiques est révolue. L'État refondé est un État en interaction avec la société, non seulement parce que cela correspond à une évolution profonde de nos sociétés, mais aussi plus simplement parce que cela est devenu aujourd'hui la condition de l'efficacité de l'action de l'État. Tel est le message central des trois contributions proposées.

Face à la complexité des questions en jeu et à la multiplicité des acteurs impliqués par certaines politiques publiques, la division entre la puissance publique et les acteurs privés mérite d'être revisitée, nous disent Raoul Blindenbacher et Bidjan Nashat, au travers du concept de spirale d'apprentissage gouvernemental. En associant les principales parties prenantes dès le stade de formulation du projet puis en aval, différents cas d'étude montrent les bénéfices de cette approche en termes d'effectivité de la gouvernance.

Thomas Bryer rebondit sur la question de la participation citoyenne à l'administration du pays dans le cas des États-Unis où le président Obama a souhaité mettre en place un « gouvernement ouvert », plus participatif et plus collaboratif. Au-delà de la plus grande transparence introduite par l'administration Obama, Thomas Bryer analyse le degré de mise en œuvre des processus de participation et de collaboration, en mettant en garde contre l'éclatement d'une bulle démocratique si ces mécanismes ne faisaient pas suffisamment l'objet d'appropriation durable de la part des parties prenantes.

Enfin, Bob Bonwitt et Pauline Greco reviennent sur l'expérience européenne de soutien aux réformes de la gouvernance et de l'administration publique des pays des Balkans et d'Europe centrale et orientale. Ils soulignent l'importance d'un véritable dialogue entre les parties prenantes, en termes tant du rythme des réformes que des priorités sectorielles au moment de mettre en œuvre ce soutien aux réformes ; conclusions importantes s'il en est pour l'action à venir de l'Union européenne dans les pays arabes.

On l'aura vu, les questions de gouvernance sont aujourd'hui autant des questions de fond que des questions de méthodes. Il faut sans cesse affiner notre grammaire du monde pour comprendre l'enchevêtrement des problèmes et des solutions au travers des échelles géographiques, au travers de leurs dimensions sociales, politiques, économiques et identitaires. La gouvernance n'est plus l'apanage exclusif de la puissance publique, fût-elle particulièrement efficace : il s'agit de définir sans cesse des méthodes de concertation et de participation adaptées à la nature et à la géographie des questions posées.

L'ambition de cet ouvrage est notamment de proposer un ensemble de contributions d'acteurs de la gouvernance d'origines diverses, offrant un éclairage en regards croisés aux problématiques les plus saillantes de notre temps. Il s'agit également de présenter des pistes d'analyse et d'approches fruits des actions entreprises par l'IRG avec ses partenaires. Je tiens à remercier tous les contributeurs à ces chroniques de la gouvernance et vous souhaite, avec tout le conseil et l'équipe de l'IRG, une stimulante lecture. ■

CARTOGRAPHIE DES « RÉVOLUTIONS » EN COURS

« Révolutions » : associé au printemps arabe, ce terme a fait la « une » à bien des reprises ces derniers mois. Mais il renvoie également à des mutations profondes et plus silencieuses du monde contemporain. Le modèle démocratique libéral est révolutionné dans ses postulats de base. Dans l'impasse, les États doivent se refonder à l'aide d'une gouvernance plus légitime, plus à l'écoute des populations. Les Indignés mettent en mots et la révolution numérique met en marche de nouvelles valeurs et aspirations : justice sociale, transparence, participation aux politiques publiques, implication du citoyen… S'ouvre alors la voie d'une démocratie hybride, plus représentative, collaborative, sociale et juste.
Tels sont les axes qui, pour nous, font la « une » de la gouvernance en révolution…

I. Crise des modèles dominants de gouvernance démocratique

Europe : le besoin de politique

L'Union européenne survivra-t-elle à la crise financière et à la crise politique qu'elle révèle ? Telle est bien la question posée symboliquement à travers le sauvetage de l'euro. Question iconoclaste : et si les financiers étaient ceux par lesquels l'intégration politique tant rêvée finissait par se réaliser ?
Il semblerait bien, en effet, que la géographie européenne incarne aujourd'hui toutes les expressions des mutations que traverse le monde. Premier espace d'intégration politique pacifique et non hégémonique, l'Europe est désormais en panne, faute d'avoir construit un espace public européen par-delà les États-nations. C'est pourtant, selon Daniel Cohn-Bendit, un vecteur inéluctable d'interactions de la diversité des cultures politiques et sociales. Le moyen de dépasser le blocage que connaît l'Europe, figée dans une somme de solutions techniques que les politiques construisent avant tout pour préserver leurs espaces publics nationaux au détriment de l'élaboration d'un imaginaire social et d'un intérêt général européens, ancrés dans la diversité des nations. Cela ne permettrait-il pas, en outre, à l'Union européenne de redéfinir son rôle, ses outils et son identité dans un monde dont les mutations lui échappent encore ? Puiser dans les « réflections » d'un monde qui change les nouveaux traits du visage de l'Europe, tel est l'espoir de Pierre Vimont.

PLUS DE TRANSPARENCE
DANS LE DISCOURS POLITIQUE

ENTRETIEN AVEC **DANIEL COHN-BENDIT**

© Joelle Dolle

Daniel Cohn-Bendit est député européen, coprésident du groupe Les Verts/ALE (Alliance libre européenne) au sein du Parlement européen et cofondateur d'Europe Écologie-Les Verts (EELV).

IRG : *La crise, aussi bien financière que politique, est bien présente. Pensez-vous qu'il faille réinterroger les valeurs fondatrices de l'Europe – en particulier la nature interétatique de sa construction – pour la dépasser ?*

Daniel Cohn-Bendit : J'ai l'intime conviction que nous sommes à la croisée de plusieurs chemins. Vous me demandez finalement s'il ne faudrait pas redéfinir le projet européen et donc les valeurs qui l'ont fondé. Je répondrais : « Oui… et non. » Je crois que la paix doit demeurer un des piliers de notre imaginaire partagé. Quand je me déplace dans des lycées et des collèges pour expliquer ma vision de la construction européenne, les élèves ont les yeux grands ouverts et ils écoutent. Ils savent à quel point l'histoire a pu être meurtrière et comprennent sans difficulté la valeur de la paix. L'Union européenne correspond donc à ce cheminement qui a réussi à imposer la paix en Europe. Maintenant qu'elle est établie, nous ne pouvons pas simplement la « jeter » et passer à autre chose !

Quant à la légitimité de l'Europe, nous devons poser des questions simples : « Peut-on résoudre les problèmes du réchauffement climatique, de la crise économique et financière ou énergétique dans un seul pays ? » La réponse est « non », et pourquoi ? Parce qu'il existe un besoin de coopération qui dépasse l'État-nation. Je donne toujours l'exemple de la Bosnie. Au début, nous étions dans une situation impossible, notamment parce qu'une politique étrangère européenne était impensable. C'était une addition de politiques nationales : les Allemands étaient procroates, les Anglais proserbes, et les Bosniaques n'avaient finalement

aucun soutien. L'intérêt européen n'est pas la somme des intérêts nationaux, il les dépasse. Inversement, l'intérêt de chaque nation réside dans le renforcement de l'Union européenne, seule entité capable de garantir leur autonomie politique. Tant que les acteurs politiques ne seront pas capables d'expliquer cela, nous n'y arriverons pas.

IRG : *Peut-on imaginer que ce changement fondamental vienne de l'élite politique nationale en Europe ?*

D. C.-B. : Je ne sais pas, mais il est nécessaire. Vous avez commencé en parlant de la crise. Quand on s'arrête sur le discours de la plupart des responsables politiques, on constate très vite que ce qui les angoisse, avant tout, c'est de préserver leur cote de popularité dans leur pays. Ils sont dans l'incapacité totale de jouer la transparence. Rien d'étonnant si, après ça, une grande majorité de citoyens leur répond : « Pourquoi payer pour les Grecs ? » La tendance générale en Europe est au repli national, alors que nous traversons une période où nous devrions accélérer la construction européenne. Elle a produit une évolution historique inouïe à travers la création sans violence ni hégémonie d'un espace politique. C'est une chose que l'Humanité n'a jamais su faire. Les projets européens comme ceux de Hitler ou de Napoléon – un État dominant qui rassemble l'espace politique –, l'histoire en a connu des milliers. Mais lorsque l'on veut construire autrement, les peuples et les politiques sont désemparés. Ils n'ont pas d'exemple, de livre intelligent pour les guider. Nous devons donc expérimenter de nouveaux modes de gouvernance. Un des enjeux essentiels de la gouvernance européenne, c'est aussi de l'expliquer. Il faudrait arriver à dire clairement, par exemple pour la Grèce, que nous devons miser sur la solidarité pour nous en sortir. Pourtant, les politiques rechignent à parler un langage franc de peur d'être désavoués au plan national. Or le risque est inhérent à la démocratie : en votant, les citoyens prennent un risque, tout comme les politiques en décidant. La question est donc de savoir si un homme politique, de droite ou de gauche, est effectivement capable de parler des risques en toute transparence. Aussi longtemps que celle-ci ne sera pas une partie intégrante du discours politique, la gouvernance sera difficile. Nous devons également garder à l'esprit le fait que décider revient à prendre des risques, tout en sachant que la bonne décision en politique ne relève pas de la science exacte.

IRG : *Là, vous parlez du politique, mais ne sommes-nous pas aujourd'hui dans le règne du « tout technique » ?*

D. C.-B. : C'est vrai, vous avez raison. On fait semblant de trouver les bonnes solutions techniques, alors qu'elles nécessitent une légitimation, une acceptation politique. C'est en partie parce qu'on ne met pas assez en avant cette nécessaire légitimation de la décision technique par le politique que les citoyens sont désorientés.

IRG : *Le modèle de gouvernance européenne reviendrait-il à une dépolitisation de l'espace public ?*

D. C.-B. : Nous sommes actuellement confrontés au problème de la création d'un espace public européen alors que continuent d'exister vingt-sept espaces publics nationaux, même si cela s'améliore. Prenez l'exemple du Parlement européen où existent des groupes politiques multinationaux. Au sein de ces groupes, les différences de cultures et de mentalités entre pays sont évidentes. C'est une expérimentation quotidienne. Si vous mettez les syndicats allemands, français, italiens et finlandais ensemble, vous n'obtiendrez pas nécessairement un consensus : ce n'est pas parce qu'ils sont tous des syndicats qu'ils vont s'entendre. Autre exemple : la différence d'approche entre les sociétés française et néerlandaise au sujet des retraites. C'est le jour et la nuit. Pour une majorité de Néerlandais, augmenter l'âge de la retraite n'a rien de choquant, contrairement à ce que pense une majorité de Français pour qui il s'agit d'un acquis social intouchable. Ce n'est pas une réflexion en termes de « bons » et de « méchants » : c'est le constat d'une tradition culturelle marquant aussi bien les sociétés que les politiques. L'espace public européen vous oblige à accepter les informations issues de la diversité des cultures politiques et sociales européennes, même si elles sont en contradiction avec votre mode de pensée.

Le problème du marché commun européen est aujourd'hui lié à la question de la gouvernance économique. Nous ne pourrons atteindre celle-ci que si nous posons les termes d'une fiscalité européenne des entreprises, car il faut qu'il y ait convergence des fiscalités. Mais cela amènera nécessairement un débat sur une convergence des modèles sociaux qui, à son tour, posera de nouveaux défis que les politiques devront relever. Si l'on reprend l'exemple des retraites, vous aurez au bas mot vingt-cinq États qui imposeront aux Français le seuil de 65 ans. Comment mettre en débat ces imaginaires sociaux extrêmement différents ? Cette étape ne peut être atteinte que s'il y a un besoin d'aboutir, une compétence européenne dans certaines affaires sociales.

IRG : *C'est là que d'autres acteurs, tels les réseaux de citoyens, peuvent sans doute aider le politique européen…*

D. C.-B. : Les initiatives citoyennes sont en effet l'un des leviers possibles pour la création d'un espace public européen. On peut juger cela trop faible, mais instaurer une culture de l'interpellation des institutions européennes par des citoyens européens constituerait déjà un petit pas en avant.

IRG : *Comment se traduisent les défis de l'Europe que nous venons d'évoquer dans son rôle à l'international, notamment vis-à-vis des révolutions dans le monde arabe ?*

D. C.-B. : D'abord – et c'est ce dont je parle avec Catherine Ashton [haute représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères, NDLR] en ce moment – je souhaite un état des lieux de ce que le Service extérieur a fait à l'occasion de ces révoltes. Kadhafi est mort. Or il était l'homme sur lequel nous nous appuyions pour régler le problème des réfugiés, en quelque sorte l'« homme de main » de la « directive retour[1] ». Je ne parle pas simplement de la folie de M. Sarkozy de recevoir Kadhafi à Paris en 2009. Je pense aussi aux décisions politiques qui ont orienté ces actions, d'ailleurs acceptées par une majorité des populations : la France n'était pas révoltée par le renvoi des réfugiés en Libye !

Si l'Union européenne ne fait pas le bilan de ses rapports avec les dictatures, si nous n'essayons pas de comprendre nos erreurs, nous n'irons sans doute pas très loin dans nos rapports avec ces sociétés arabes en pleine évolution politique qu'on ne peut pas encore qualifier de « démocratique ». Se contenter de dire à nos citoyens que ces sociétés vont s'islamiser, c'est se retirer du jeu.

Nous ne tentons pas de comprendre, de dialoguer avec les acteurs, aussi bien ceux de ces pays que ceux d'Europe. Le débat tunisien sur la Constitution est fondamental, alors aidons ses acteurs – et je ne parle pas uniquement des « constitutionnalistes » – à se rassembler autour d'une même table pour en discuter. Si le parti tunisien Ennahda devient l'équivalent de l'AKP turc, nous jugerons par la suite de l'évolution politique. Regardons ce qui s'est passé en Turquie : aujourd'hui, si l'opposition se donne les moyens de gagner, elle peut le faire. Autrement dit, quand un espace se démocratise, l'alternance vient naturellement. Et, en Tunisie, Ennahda sera obligé de faire un compromis constitutionnel.

Mais la question reste celle de notre positionnement vis-à-vis de ces mouvements issus des révolutions. Ennahda, par exemple, reçoit énormément de fonds en provenance du Qatar alors que, de notre côté, nous avons été incapables d'aider les forces politiques alternatives. Prenons un autre exemple tiré de l'histoire européenne : à la suite de la chute de la dictature de Franco en Espagne, les fondations allemandes ont donné beaucoup d'argent au PSOE (Parti socialiste ouvrier espagnol). La démocratie espagnole s'est donc construite avec cette aide extérieure.

Je ne prétends pas avoir la solution, mais l'Union européenne doit tirer les leçons du passé. Le constat actuel doit pousser à une refonte des accords d'association. Avant la chute de Kadhafi ou de Ben Ali, si vous vouliez financer quoi que ce soit, il fallait passer par des gouvernements peu enclins à se préoccuper de la clause droits de l'homme. Aujourd'hui, nous devons donc également chercher à créer de nouveaux liens de société à société.

IRG : *Est-ce que, aujourd'hui, au regard de ce qui se passe dans le monde entier et alors que le principe même des élections est questionné – notamment du fait du fossé entre élites politiques, institutions et peuples –, vous pourriez relancer votre slogan « Élections, piège à cons » ?*

D. C.-B. : J'ai depuis longtemps expliqué pourquoi ce slogan était une erreur monumentale ! Même en 1968. Je me souviens d'une discussion que j'ai eue avec une sociologue marocaine à propos des élections en Algérie. Elle me disait comprendre que l'on puisse douter des élections, mais, pour elle, celles-ci revêtaient un caractère magique. Cette boîte noire dans laquelle on glisse un bulletin, c'est l'expression même d'une liberté. Ça ne suffit pas, mais s'il n'y a pas cette liberté, rien ne peut fonctionner. C'est ainsi que le putsch en Algérie ou la non-acceptation du résultat électoral en Palestine sont des drames car cela revient à dire à des peuples que leur souveraineté est limitée. Je sais que cela pose énormément de problèmes, mais je soutiens aujourd'hui qu'il faut se battre pour des élections. Regardez les forces qui se dégagent des anciennes ou même des actuelles dictatures.

Nous ne devons pas pour autant nous contenter de cela. Les élections ne sont que le début. En Tunisie, la société a élu une Assemblée constituante : c'est quand même mieux que de nommer directement les personnes ! Il en a été de même dans l'Allemagne de 1949, quand cent dix-sept sages ont formulé la Constitution adoptée ensuite par les Länder. Mais si, dans un processus constitutionnel, il n'y a pas d'ouverture à la société, alors, oui, l'élection peut faire figure de « piège à cons ».

1 Très controversée, cette directive adoptée en juin 2008 vise à harmoniser les règles d'expulsion des sans-papiers dans l'Union européenne (NDLR).

IRG : *Même question pour une autre de vos formules : « Ceux qui lancent les révolutions sont souvent les cocus de l'histoire »...*

D. C.-B. : Oui, je le pense toujours. Et historiquement, cela se vérifie. Prenons l'exemple des Égyptiens de la place Tahrir qui sont actuellement mis de côté en Égypte. Le futur des révolutions relève toujours d'un vrai débat philosophique et politique. Comment avance la société ? Comment se transforme-t-elle et se réforme-t-elle ?
D'abord, les révolutions se font au sein de sociétés incapables de se réformer, dépourvues de structures permettant le changement. Aujourd'hui, l'esprit de liberté a ouvert des brèches dans les sociétés des pays arabes, mais ces brèches ont d'abord été faites par des minorités pour des minorités. Place Tahrir, il n'y avait pas les 60 millions d'Égyptiens qui vivent à la campagne, même si, après coup, les citoyens se sont approprié dans leur majorité la nouvelle situation. Il y a toujours, au sein d'un même peuple, une différence des niveaux de conscience, des envies...

Je ne peux m'empêcher de repenser au récit d'amis iraniens en exil après avoir été torturés sous le régime du chah. À la suite de la révolution de Khomeiny, ils sont tous rentrés. Ils y croyaient. Trois ou quatre ans après, je rencontre l'un de ces amis à Francfort qui m'avoue que la situation est pire sous Khomeiny que sous le chah. C'est là le drame des sociétés totalement manipulées au nom de la religion.
Et j'en finis par la Libye où la situation reste préoccupante, même après la mort de Kadhafi. Nous pouvons intervenir, mais en tirant les leçons de nos erreurs afin d'aider le pays à se construire.
Nous devons donc insister sur le rôle que l'Union européenne doit jouer – en particulier le Service extérieur de Catherine Ashton – et qui ne peut se résumer à de la coordination de l'action des gouvernements européens. Sa fonction n'a de sens que si, au contraire, elle les interpelle et les pousse à prendre des initiatives. ■

PROPOS RECUEILLIS PAR **SÉVERINE BELLINA** ET **ÉLISABETH DAU.**

DE LA DIFFICULTÉ À TROUVER DE NOUVEAUX PROCESSUS DÉMOCRATIQUES ADAPTÉS À NOTRE MODERNITÉ

ENTRETIEN AVEC **PIERRE VIMONT**

Pierre Vimont est diplomate, ancien ambassadeur de France aux États-Unis. Depuis 2010, il est secrétaire général exécutif du Service européen pour l'action extérieure. Il s'exprime ici à titre personnel.

IRG : *À l'heure où le contexte international connaît une évolution très rapide, à quels défis l'Europe doit-elle faire face ?*

Pierre Vimont : Au risque d'apparaître comme trop schématique, il me semble que l'Union européenne est aujourd'hui confrontée à trois problèmes fondamentaux : l'évolution très rapide du monde (qu'elle a du mal à saisir) ; la nécessaire redéfinition de son rôle face à ce nouveau monde et à l'égard des États membres (quelle répartition des rôles et des responsabilités ?) ; enfin, la question de la mise en œuvre de son rôle, dès lors qu'elle aurait réussi à le comprendre et à le définir. Sur ces trois points, l'Union et les États membres doivent faire face à de nombreuses difficultés. Le repositionnement de l'Union est rendu extraordinairement compliqué par la crise économique et la remise en cause d'un certain nombre d'acquis communautaires et européens. Il convient également de prendre en compte l'opinion publique. Mon sentiment est que les populations sentent bien ces interrogations et l'absence de réponses, tant au niveau national qu'européen. Elles ont l'impression que ceux qui les dirigent n'ont pas trouvé les réponses à la complexité du monde, et cela crée beaucoup d'angoisse.

IRG : *L'actualité internationale a révélé au grand jour l'absence d'intégration politique au niveau européen. Dans quelle mesure celle-ci questionne-t-elle l'Europe dans son processus d'institutionnalisation ?*

P. V. : La situation me paraît claire : Bruxelles doit relever de nouveaux défis – à vrai dire tous ceux que l'on connaît dans notre monde désormais « global », non seulement les interactions de plus en plus complexes dans tous les domaines, mais aussi le changement climatique, la lutte contre le terrorisme, la politique de l'énergie, et ce, dans le cadre de l'apparition des nouveaux pays émergents. Or nous ne pouvons opposer à cette nouveauté les recettes du passé, car cela ne fonctionne plus. Un exemple est celui d'un responsable de *think tank* qui, dans un article récent, disait qu'il n'y avait rien de mieux que les bonnes vieilles stratégies des anciennes puissances militaires. En somme, il serait inutile de chercher de nouvelles stratégies pour l'Europe car, finalement, le *hard power* (pouvoir dur) a du bon. Selon lui, tout le problème de l'Europe est qu'elle n'ose pas tenir ce discours et qu'elle est obligée de s'en remettre à ceux des États membres qui disposent encore d'une puissance militaire, autrement dit la Grande-Bretagne, la France et quelques autres. Cet argument me paraît erroné. En Afghanistan ou en Irak, on voit bien que la puissance militaire ne suffit pas : on a beau envoyer des soldats en nombre croissant dans ces pays, dix ans plus tard on n'a toujours pas trouvé de solution. À l'inverse, tous les observateurs reconnaissent que la solution ne peut être que politique et que la présence militaire doit s'accompagner de *soft* ou de *smart diplomacy* (diplomatie douce), qui doit englober aussi bien l'aide à l'éducation ou à l'agriculture que la mise en place d'un État de droit. En d'autres termes, c'est l'approche intégrée que l'Europe veut promouvoir. L'Otan en arrive à la même conclusion puisqu'elle veut se doter de nouveaux instruments dans ces domaines pour renforcer son efficacité. La réalité internationale nous oblige donc aujourd'hui à des révisions assez nettes.

J'ai le sentiment que l'Europe a encore du mal à saisir cette nouvelle réalité internationale et sa complexité. Face à ces défis, elle met en œuvre les mêmes instruments dont elle a toujours disposé. Certes, elle les a affinés : au lieu des accords que l'on appelait de *free trade* (libre-échange) auparavant, elle parle de *deep and comprehensive free trade agreements* (accords de libre-échange approfondis et globaux)... Mais ces outils ont du mal à s'adapter à une réalité mondiale faite d'une concurrence conduite par de nouveaux acteurs et sans cesse en accélération et en mouvement.

IRG : *Comment redéfinir le rôle de l'Europe pour répondre à ces nouveaux enjeux de gouvernance ?*

P. V. : Enfin, j'en viens à la redéfinition du rôle de l'Union européenne, et je prendrai l'exemple du « Printemps arabe ». L'Europe a vu là comme une répétition de la chute du mur de Berlin en 1989. D'une certaine manière, en effet, cela y ressemble : des pays accèdent à la démocratie, une transition se met en place. Ainsi persuadée de détenir en la matière une véritable expertise, l'Europe a pensé répéter l'expérience du passé. Mais en réalité, la situation n'est pas la même. Ce ne sont pas des pays d'Europe orientale et centrale et il ne s'agit pas de savoir si ces pays du monde arabe vont entrer ou non dans l'UE – eux-mêmes ne le cherchent pas. Par ailleurs, en 1989-1990, quand nous nous sommes lancés dans ce qui est devenu l'élargissement, l'attraction de l'UE vis-à-vis de ces pays de l'ancien bloc soviétique était presque exclusive : nous étions le point focal vers lequel se tournaient tous les regards et les espoirs. Aujourd'hui se pressent dans la région méditerranéenne pour proposer leur coopération la Turquie, la Chine, la Russie, les États-Unis ou encore le Brésil, l'Afrique du Sud, l'Australie. Nous sommes dans un monde global. Nous l'évoquons tout le temps, et nous mesurons chaque jour la nouvelle réalité de ce phénomène. Mais cela signifie que l'Europe doit apporter la preuve que ce qu'elle propose est mieux adapté et plus performant que la coopération avancée par d'autres partenaires.

Récemment, des responsables de la Banque mondiale m'ont expliqué qu'ils avaient organisé au Caire – à la demande des autorités égyptiennes – des ateliers pour réfléchir aux expériences de transition démocratique à travers le monde. La Banque mondiale a ainsi invité des Polonais, des Hongrois, des Argentins, d'autres encore, et les Égyptiens les ont écoutés. Savez-vous qui a eu le plus de succès ? Les Indonésiens. Ce sont eux qui frappent le plus l'imaginaire des Égyptiens. Et quand on y réfléchit, c'est assez normal : les Indonésiens ont un niveau de développement économique relativement proche de celui des Égyptiens, et la dimension musulmane de la société indonésienne joue également dans le sens de l'identification. S'établit ainsi un sentiment de proximité. Nous n'aurions sans doute pas imaginé cela il y a quelques années. Et je pense que les représentants de l'UE n'ont pas encore pris aujourd'hui toute la mesure de cette évolution. C'est tout un travail de redéfinition que nous devons mener, en adoptant notamment une attitude plus à l'écoute de nos partenaires. Nous ne pouvons plus arriver en terrain conquis avec nos modèles tout faits et espérer qu'ils seront repris sans condition.

Enfin, si nous parvenons à redéfinir notre rôle, et notamment notre complémentarité par rapport aux États membres, il nous faut ensuite mettre en œuvre cette orientation. Nous retombons alors dans l'une des faiblesses des institutions de l'Europe : la lenteur d'exécution et la lourdeur des procédures. Ces caractéristiques trouvent leur explication dans la nature même de notre cadre institutionnel où les décisions doivent la plupart du temps recueillir l'accord des États membres : à vingt-sept aujourd'hui, le dispositif est lourd. Or le monde va vite. La concurrence est vive, et nos partenaires sont souvent capables de venir tout de suite là où nous autres Européens sommes souvent à la traîne. Il faut donc que nous soyons beaucoup plus rapides sur le terrain. Nous l'avons d'ailleurs compris et nous essayons de le faire en Libye, par exemple. Nous avons voulu aller vite et envoyer dès le début des équipes d'évaluateurs pour offrir notre aide aux nouvelles autorités libyennes. C'est tout cela qu'il faut faire avancer sans délai et qui représente un défi immense. Je pense que beaucoup de mes collègues de l'Union ont compris la nature de ce défi, mais il faut du temps pour trouver les réponses adaptées.

Beaucoup reste à faire donc pour reprendre ces instruments, les adapter aux réalités du terrain, tenir compte du fait que chacun de ces pays doit être traité selon ses mérites propres. Si nous ne réussissons pas à nous adapter, nos partenaires actuels finiront par nous tourner le dos.

IRG : *Avez-vous déjà identifié les pistes et les outils de cette adaptation ?*

P. V. : Je vous répondrai par un exemple très concret. La Tunisie de l'après-Ben Ali a sollicité l'UE pour l'aider à récupérer les avoirs financiers des anciens dignitaires du régime. Cette question ne relève pas de la compétence de l'Union européenne en tant que telle, mais de celle des États membres. Nos interlocuteurs tunisiens peuvent légitimement se demander pour quelle raison l'UE qui, au titre des sanctions, a pu geler les avoirs financiers des proches de l'ancien président Ben Ali, et qui a pu ensuite, dès la fin des sanctions, procéder au déblocage théorique, ne peut aller plus loin dans la mise à disposition effective de ces avoirs débloqués. L'Europe, en quelque sorte, agit au niveau des principes, mais elle n'est pas en mesure de pallier les retombées de ces décisions. Pour répondre à la demande des Tunisiens, nous avons proposé d'organiser un atelier réunissant les États membres, les experts du FMI et les Tunisiens eux-mêmes afin d'aider ceux-ci à aller aussi vite que possible dans la récupération de ces avoirs. Cet exemple reflète ce besoin d'innovation. Nous ne sommes pas compétents directement,

puisque cela relève des États membres, mais nous pouvons jouer un rôle utile d'intermédiaire, grâce aux liens que nous entretenons avec toutes les parties intéressées. Cela nous permet d'inventer une formule novatrice qui pourra être utile désormais pour l'Égypte, la Libye et peut-être d'autres pays au fur et à mesure que le printemps arabe avancera.

IRG : *La réponse peut-elle être de nature technocratique, ou l'intégration politique est-elle le vecteur d'innovation ? N'est-ce pas cet impératif politique que la crise financière comme le « Printemps arabe » aident à révéler ?*

P. V. : Vous avez raison. Si nous prenons en considération la crise économique et financière actuelle, nous voyons bien que les meilleures solutions techniques ne suffisent pas à rassurer les marchés et qu'il faut en plus et au-dessus de cela une vision politique claire, une capacité à prendre la mesure de la complexité du problème et de la bonne manière de le résoudre. Il y a beaucoup de non-dits sur notre capacité de solidarité ou sur les limites des plans d'austérité imposés à la Grèce ou à d'autres pays. Une vision politique cohérente de la situation doit permettre de se poser les bonnes questions et d'avoir la capacité d'y répondre ensemble. Mais il faut être lucide : c'est plus facile à dire qu'à faire alors que nous sommes confrontés dans l'urgence à des événements qu'il n'est pas toujours facile d'analyser en profondeur, tout de suite.

Depuis de nombreux mois, les marchés nous disent bel et bien que ce ne sont pas les solutions techniques que nous leur jetons en pâture en permanence qui les préoccupent, mais bien la gouvernance de l'ensemble du système. Les marchés n'ont plus confiance dans le fonctionnement du dispositif européen et lui reprochent sa lenteur ou encore ses divisions. Ils attendent une clarification et la conviction que la machine est reprise en main et a retrouvé une direction. Dans l'Europe qui s'est construite autour du grand marché, durant les années 1980 et 1990, chacun comprenait que certains États membres soient chefs de file –essentiellement le tandem franco-allemand – et que la tâche de conception et de mise en œuvre revienne à Jacques Delors et à la Commission. Il y avait là une répartition des tâches ordonnée et équilibrée. Il est évident que, dans l'Union européenne à vingt-sept, cette cohérence est probablement plus difficile à mettre en place. Mais c'est bien d'un équilibre de ce genre dont on a besoin.

IRG : *N'est-ce pas, aussi, parce qu'à cette époque l'Union européenne incarnait pour les peuples européens un projet politique fort ?*

P. V. : Je pense que la légitimité de l'idée européenne est toujours aussi valable. Au fond, l'idée de départ était de travailler ensemble pour aboutir à un certain degré d'intégration tout en respectant la réalité des États-nations et leur souveraineté. Il fallait inventer un système où chaque pays, gardant son indépendance et l'essentiel de ses prérogatives, mettait en commun certaines de ses compétences qui pouvaient être mieux gérées ensemble, ce qui nous assurait plus d'influence dans le monde. Tout cela reste toujours aussi légitime. Néanmoins, à cette époque, nous avons réussi à trouver chaque fois un point d'application concret. Nous avons essayé au départ, en 1954, la défense, mais la Communauté européenne de défense a été rapidement bloquée. Les pères fondateurs ont alors trouvé le charbon et l'acier, et c'est ainsi que les politiques communes et le marché économique ont démarré. Puis nous avons ajouté la monnaie, toujours ce point d'application concret.

Le succès des années 1980-1990 avec la Commission Delors a été l'achèvement du grand marché, avec la monnaie unique comme point d'orgue de cet ensemble. La difficulté aujourd'hui est que nous ne trouvons plus de point d'application concret. Face à un monde globalisé qui nous pose beaucoup de défis, la nécessité d'adapter notre modèle économique à cette nouvelle réalité impose de trouver un autre moteur économique, c'est-à-dire politique en définitive. Est-ce à travers l'innovation et la recherche et l'affirmation d'un nouveau modèle européen de développement durable ? Comment adapter notre modèle social aux nouvelles contraintes de la concurrence ? Sur le plan extérieur, quel doit être le projet qui donnera un nouvel élan ? La défense ? Une action diplomatique plus ambitieuse ? Nous en parlons, nous ne sommes pas loin du but, mais nous n'avons toujours pas trouvé de vrai projet fédérateur pour avancer. Or, si nous n'avançons plus, la question de l'utilité de l'Europe va se poser dans les débats publics. Reste cependant que la dimension européenne est toujours aussi nécessaire aujourd'hui qu'hier. Face à la Chine ou à l'Inde, si nous ne sommes pas capables de nous unir pour présenter un front commun, nous ne tiendrons pas longtemps car, individuellement, nos nations européennes ne suffisent pas. Nous avons donc besoin d'être ensemble et de savoir autour de quel projet reconstruire une vraie solidarité européenne.

IRG : *Ne pourrait-on pas inverser le point de vue et dire que, si l'Europe n'arrive pas à changer, c'est parce qu'elle est déconnectée de ses citoyens ? L'Europe n'aurait-elle pas vocation à proposer un projet de société européen, véritable ligne directrice ?*

P. V. : Sur ce point, il me semble que l'Europe a dû affronter un double mouvement historique. Qu'on le veuille ou non – et je sais que cela ne plaît pas toujours à mes compatriotes –, ce qui fut le moteur de la construction européenne a été pendant longtemps la Commission. Elle produisait les idées, les projets, puis les présentait aux États membres qui pouvaient les approuver ou non. À partir des années 1990, les États membres ont commencé à prendre leur distance vis-à-vis d'une Commission qui allait trop loin pour beaucoup d'entre eux. Nous avons alors assisté – après le traité de Maastricht – à un retour du balancier vers les États membres. Ce mouvement-là a correspondu, me semble-t-il, à un ralentissement du projet européen dont nous ne sommes pas encore sortis.

Le second problème que nous affrontons est plus général. Il vaut pour l'Europe, mais aussi pour les États membres : c'est, à mon sens, la difficulté à trouver de nouveaux processus démocratiques adaptés à notre modernité, la question de la *political accountability* (responsabilité et redevabilité politique) selon la terminologie anglo-saxonne. Nous péchons sur ce point par manque d'innovation et de capacité d'insertion.

Les élections au Parlement européen ou les référendums ne sont pas encore des réponses suffisantes. Nous devons inventer un réseau de relations entre la population et le monde de l'Europe capable de faire vivre au quotidien le projet européen. Les associations ou les mouvements européens font un travail formidable ; les députés européens sont à l'évidence une courroie de transmission très utile ; les députés nationaux cherchent eux aussi à jouer un rôle dans ce domaine, mais se retrouvent en fin de compte dans une situation de concurrence entre le niveau national et le niveau européen. Il manque par conséquent un lien fort. Cette absence est à l'origine de l'impression de déconnexion du système européen vis-à-vis des réalités du terrain. Nous cherchons encore par où faire passer le débat européen. La réflexion publique sur l'Europe semble avoir perdu de son élan, faute d'avoir trouvé les lieux d'un débat réellement européen. Peut-être que la crise financière actuelle va être l'occasion de relancer cette discussion sur l'Europe : ce serait là un effet heureux et assez inattendu. Ce serait une fois de plus la preuve que le débat sur l'Europe, faute d'occuper en

temps normal un espace naturel entre les nations, a besoin de périodes de crise pour s'épanouir.

IRG : *On voit que le local et le régional sont des territoires d'innovation. L'État-nation, pris entre ces deux niveaux, ne s'interroge pourtant pas sur sa nature. N'est-ce pas là un défi majeur ?*

P. V. : C'est toute la question de la distanciation du politique avec le citoyen, la recherche de processus démocratiques qui permettent de retrouver le contact et de réinstaurer le dialogue avec le citoyen.

Au-delà, ce qui me semble le plus préoccupant aujourd'hui, c'est que, face à une réalité économique ou politique, nationale ou internationale, diplomatique ou militaire de plus en plus complexe, nous sommes en difficulté pour répondre par des idées claires et simples. Face à une opinion qui cherche à donner un sens à l'Europe et à trouver une raison pour continuer de croire au projet européen, les élites ont encore du mal à expliquer ou à proposer.

Il ne faut pas être nostalgique ; mais on doit constater que l'idéal européen s'est construit à la fin des années 1940 autour de deux ou trois idées fortes : éviter de recommencer la guerre avec l'Allemagne, essayer de retrouver la prospérité économique, moderniser nos sociétés. C'était peut-être plus facile qu'aujourd'hui, même si la complexité de l'après-guerre n'avait rien à envier à nos problèmes contemporains. Il demeure que notre capacité à définir quelques idées fortes pour relancer la construction européenne paraît aujourd'hui en panne.

IRG : *Quelles seraient pour vous les deux ou trois idées fortes de notre Europe ?*

P. V. : On pourrait sans doute reprendre les mêmes thèmes que par le passé, mais en les adaptant aux réalités d'aujourd'hui, c'est-à-dire : la sécurité et la recherche de partenaires fiables, la prospérité au sein des sociétés européennes qui ont vieilli et doivent faire un effort d'adaptation.

Au demeurant, c'est précisément en retrouvant le chemin d'un vrai débat public sur l'Europe qu'on verrait très probablement émerger les nouvelles idées pour un projet européen rénové, fondé probablement sur ce qui est au cœur aujourd'hui de la réflexion sur l'avenir de l'Europe, à savoir quelle place, quel rôle redonner à notre continent européen dans un monde globalisé où sa supériorité ne va plus de soi. De là un double effort de réflexion sur soi-même – comment retrouver un nouvel élan – et sur les autres – comment positionner notre Union européenne au sein de ce nouveau concert des nations.

IRG : *L'Europe n'a-t-elle pas besoin, pour se redéfinir politiquement, de dialoguer avec l'extérieur sur son projet ? Les autres continents ont beaucoup d'attentes, voire d'espoirs, sur l'Europe dans ce qu'elle a incarné comme construction politique et symbolique…*

P. V. : On ne se sent jamais autant européen que lorsque l'on est à l'extérieur de l'Europe. C'est vrai qu'un peu de recul permet de mieux cerner ce que peut représenter l'Europe vue de l'étranger. Et vous avez raison : nous avons quelque chose à apporter à tous ceux qui veulent, par exemple, développer une forme d'intégration régionale. L'exemple européen était et reste exceptionnel : notre continent, qui s'était fourvoyé dans plusieurs guerres et a entraîné le monde entier dans cette terrible aventure, a su retrouver le chemin de la paix. Ce modèle a néanmoins besoin de se moderniser et d'adopter à l'égard de ses partenaires une attitude de plus grande écoute, un souci de plus grand dialogue. Là encore, le monde globalisé, avec sa concurrence accrue et son accélération croissante, oblige l'Europe à se renouveler, et notre modèle d'intégration, s'il veut être encore attractif, devra se moderniser et s'adapter au nouveau rythme du monde. Si nous voulons répondre aux attentes, nous devons être capables de nous remettre en cause et de retrouver ce qui a fait la force de l'idée européenne à ses origines. ■

PROPOS RECUEILLIS PAR **SÉVERINE BELLINA**

Monde : entre révoltes et transformations silencieuses

L'actualité se décline comme un feu d'artifice de crises, dont les manifestations et les fréquences sont intenses. Pourtant, derrière ce mouvement bruyant, des transformations silencieuses sont en marche, dans lesquelles sont engagées nos sociétés, car « érosion des montagnes, dégénérescence cellulaire ou révolutions ne sont que le résultat devenu évident d'un silencieux processus de mutation bien antérieur[1] ». Pour mieux les appréhender et, par-delà le diagnostic, penser et choisir les solutions, il est impérieux d'opérer un décentrement dans le temps, les cultures et les géographies, puisque, aujourd'hui plus qu'hier, les destins des sociétés sont intimement mêlés. C'est ce que montrent Georges Corm, Ahmet Insel, Silvio Caccia Bava et Qin Hui dans leurs brillantes analyses des révolutions qui ont essaimé dans le monde arabe : quel rôle pour la Turquie, la Chine et l'Amérique latine dans la nouvelle donne mondiale ? Ces démarches invitent à la compréhension de la diversité des imaginaires sociaux et à l'imbrication de nos réalités mutuelles. Et si la laïcité se définissait au XXIe siècle dans un dialogue ouvert entre la Turquie et les nouveaux régimes dans le monde arabe ? Et si la Turquie se détournait de l'Europe et non l'inverse ? Qui, de la Chine ou du monde, change l'autre ? Et si les initiatives d'intégration régionales latino-américaines se révélaient être de vraies alternatives à la gouvernance mondiale financière ?

1 | François Jullien, *Les Transformations silencieuses*, Grasset, 2009.

RELATIONS TURQUIE-EUROPE : UN RESSENTI DIFFÉRENT EN TERMES D'IMAGINAIRE ET DE RAPPORTS DE FORCE

ENTRETIEN AVEC **AHMET INSEL**

Ahmet Insel, né à Istanbul, a étudié et enseigné l'économie à l'université Paris-I Panthéon-Sorbonne, dont il a été vice-président. Depuis 2007, il dirige le département d'économie de l'université de Galatasaray (Istanbul) où il enseigne également. Il est l'un des responsables de la maison d'édition progressiste turque Iletisim.

IRG : *Souvent évoqué durant les révolutions arabes, qu'en est-il réellement du « modèle » turc ? Pensez-vous que l'on assiste à un repositionnement de la Turquie vis-à-vis du monde arabe ?*

Ahmet Insel : Les révoltes arabes n'ont pas été anticipées en Turquie, ni socialement ni politiquement. De ce point de vue, la surprise, notamment face aux événements qui ont débuté en Tunisie, a été très similaire à celle des pays européens, comme en France ou en Italie. Nous ne pouvons pas dire que la Turquie dans son ensemble – l'État, le gouvernement, la société civile, l'opinion publique – était préparée à ces révoltes arabes.

La première réaction en Turquie a d'ailleurs été un certain scepticisme. La capacité à résister des dictatures arabes était surestimée et, à l'inverse, la détermination de la société civile sous-estimée. L'inscription dans la durée de la révolte tunisienne ainsi que la fuite de Ben Ali ont été accueillies favorablement et à la quasi-unanimité. Le gouvernement turc avait de bonnes relations avec la Tunisie, sans que l'on puisse pour autant les qualifier de « cordiales ». Pour autant, ce même gouvernement – comme une partie importante de la population turque musulmane – considérait Ben Ali comme un autocrate et

un dictateur qui réprimait la liberté d'expression religieuse dans son pays. Son départ a donc représenté une très bonne nouvelle. Le camp laïque était, quant à lui, plus sceptique. Depuis la Turquie, où la démocratie fonctionne plutôt correctement, se positionner en faveur de Ben Ali n'était pas aisé. S'est forgé alors un consensus d'optimisme, ou disons mieux, de satisfaction. La situation égyptienne a été par la suite accueillie avec plus d'attention et d'intérêt car les rapports avec ce pays sont différents, notamment du fait de la question israélienne. Le gouvernement et l'opinion publique turcs se sont ainsi engagés dès le début en faveur des manifestants de la place Tahrir.

À partir de ce moment, la perception du printemps arabe a changé en Turquie. Nous avons commencé à comprendre que le monde arabe était traversé par une lame de fond que nous n'avions pas vu venir. Nous n'avions pas perçu l'émergence de cette société civile refusant d'obéir aux dictatures. La Turquie s'est mise à jouer un rôle actif – l'opinion publique d'abord, puis le gouvernement – en se positionnant du côté des manifestants et des révoltés. Je ne crois pas que la Turquie ait eu un rôle direct en soutenant les manifestants en Égypte ou en Tunisie, tout comme en Syrie. En revanche, je pense que nous pouvons parler d'une certaine capacité d'influence de la Turquie dès lors que les manifestants ont commencé à invoquer le modèle turc – en Égypte plus qu'en Tunisie, d'ailleurs – comme celui d'une démocratie en marche, avec des élections libres et un parti démocrate musulman au pouvoir, jouant dans la cour des grands. En outre, ce modèle turc arrive à tenir tête à Israël. Tout le monde a en mémoire les événements de la « flottille pour Gaza[1] ». Je pense que, de ce point de vue, il existe en effet une influence indirecte, non pas dirigée et organisée par la Turquie, mais ayant un impact et donnant un certain courage aux révoltés. Il faut néanmoins rester modeste. Au départ, l'influence de la Turquie dans les révoltes arabes a été limitée. C'est une fois que les révoltes ont amené effectivement à la chute des régimes dictatoriaux que le modèle turc est en quelque sorte entré en jeu. Dans les débats constitutionnels postdictatoriaux, le modèle turc – avec son régime parlementaire, son modèle de laïcité – est bien entendu au centre de la réflexion. À ce niveau, ce n'est pas un modèle à reproduire –personne ne pense que c'est un exemple que l'on puisse copier à l'identique –, mais une source d'inspiration car, pour une fois, la question de la laïcité n'est pas posée par un pays occidental d'origine judéo-chrétienne, mais par un pays entre l'Orient et l'Occident et d'origine musulmane. Il est en effet plus difficile de délégitimer la laïcité lorsqu'elle est défendue non pas par un kémaliste, mais par un Premier ministre turc s'inscrivant lui-même dans l'ancienne mouvance islamiste.

1 En mai 2010, l'armée israélienne avait tué neuf militants turcs propalestiniens lors de l'arraisonnement de la « flottille pour Gaza » partie de Turquie. En septembre dernier, Ankara a suspendu l'ensemble de ses accords militaires avec Israël (NDLR).

Pour autant, cela n'a pas été nécessairement bien reçu, notamment par les Frères musulmans égyptiens.

Quant à la pérennité de cette « influence » possible du modèle turc sur le monde arabe, la question reste entière. En effet, le monde arabe peut également – une fois retrouvé son équilibre, et notamment à travers le nationalisme arabe – mettre une nouvelle distance vis-à-vis des Turcs qui représentent toujours l'ancienne puissance occupante, coloniale et régnante dans la région. Il est alors possible que l'impact du modèle turc ne représente plus qu'un fétu de paille. La capacité d'influence de la Turquie au Moyen-Orient sera certainement plus grande dans la décennie à venir que lors des décennies écoulées, mais elle ne saura être déterminante. Elle va probablement continuer à jouer un rôle majeur comme puissance économique régionale et comme modèle de démocratie de transition. Probablement aussi, notamment au Moyen-Orient plus qu'au Maghreb, comme modèle sociétal, mélange de modernité et de conservatisme mou. L'évolution de la Syrie sera décisive dans la poursuite de la capacité d'influence de la Turquie dans la région. Un conflit régional entre les sunnites et les chiites risque d'entraîner la Turquie dans un camp et de lui faire perdre la capacité de jouer un rôle stabilisateur.

IRG : *Comment cela se traduit-il plus particulièrement du point de vue des acteurs de la société civile ou des partis politiques turcs ? Existe-t-il des échanges de réseaux de syndicats ou d'organisations religieuses entre la Turquie et les pays d'Afrique du Nord, du monde arabe en général ?*

A. I. : En ce qui concerne les syndicats, il n'y a pas eu, à ma connaissance, de relations étroites. Tout d'abord parce que, dans le monde arabe, les syndicats ont été très proches du pouvoir. Ce sont des organisations quasi officielles, sauf en Tunisie. Par ailleurs, la population turque n'est pas arabophone du tout et parle très peu le français. Se pose donc un problème de communication : les Arabes parlent arabe et éventuellement français. La classe ouvrière est moins polyglotte que les classes dirigeantes. En conséquence, le monde syndical et du travail turc – à l'exception des hommes d'affaires – n'a pas de contact avec le monde arabe. D'ailleurs, ce problème de communication se pose également à l'échelle européenne.

Il y a eu des contacts étroits entre le parti gouvernemental AKP (Parti pour la justice et le développement) et les mouvements musulmans, notamment Ennahda en Tunisie. L'AKP est considéré comme le « grand frère ». Des liens sont également entretenus avec les Frères

musulmans. Quelques relations au travers des réseaux d'ONG ont aussi permis de créer des liens entre sociétés civiles. Ainsi, ce sont essentiellement des ONG humanitaires musulmanes, notamment la Fondation pour les droits et les libertés humaines et pour l'aide humanitaire, qui ont été actives lors de l'envoi de la flottille pour Gaza, comme elles peuvent l'être en matière d'action sanitaire en Afrique musulmane. Quelques tentatives ont également eu lieu en vue de tisser des contacts entre intellectuels du monde arabe et du monde turc, mais cela ne s'est jamais concrétisé. La société turque n'a pas de rapports étroits, jusque-là en tout cas, avec le monde arabo-musulman. Finalement, les relations de la société turque avec le monde occidental-européen sont, intellectuellement et institutionnellement parlant, bien plus importantes que les contacts avec le monde arabe.

IRG : *Du point de vue géopolitique, cela ne repositionne-t-il pas la Turquie vis-à-vis de l'Europe, et celle-ci a-t-elle intérêt à promouvoir le modèle turc dans les pays arabes ? Comment voyez-vous l'évolution des relations Turquie-Europe dans les années à venir ?*

A. I. : Les relations entre l'Europe et la Turquie ont beaucoup régressé ces deux dernières années. Dès lors, deux types d'évolution sont possibles. La première hypothèse est que l'on rattrape cette régression et l'on en revienne à la période 2004-2005. C'est-à-dire juste après l'ouverture des négociations en vue de l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne et avant l'arrêt de ce processus par le président français M. Sarkozy et la chancelière allemande Mme Merkel, tous deux opposés à l'adhésion de la Turquie. Mais je crois que ce retour n'est plus possible pour deux raisons principales. La première est que la Turquie a beaucoup évolué depuis 2004-2005. C'était alors un pays qui tentait de se montrer comme un candidat sage, soumis aux conditions d'entrée de l'Union européenne. Aujourd'hui, avec ses avantages et ses inconvénients, la Turquie est plus urbaine, plus agressive aussi, et peut-être plus vaniteuse à certains égards. En tout cas, il existe une Turquie qui vit une explosion de confiance tant au niveau gouvernemental que sociétal. Donc les rapports entre l'Europe et la Turquie ne peuvent plus être comme en 2004-2005. Deuxièmement, l'Europe n'est plus la même non plus. Elle a perdu beaucoup de sa superbe : la crise de l'euro, l'incapacité de l'Union européenne à prendre des décisions politiques, la perte de confiance des Européens en l'Europe font que les rapports de force politiques et économiques ont changé. Ils influeront sur les termes des négociations qui seront, de fait, extrêmement différents de ceux de 2004-2005.

La seconde hypothèse est celle d'un rebondissement des négociations dans le processus d'adhésion, mais sur une autre base. Plusieurs facteurs pourraient justifier cela. Tout d'abord, le développement économique de la Turquie. Il faudrait que le pays continue, sans trébucher, sur sa lancée économique. Elle réussit, pour l'instant, mieux que l'Union européenne. Elle bénéficie encore de l'avantage du « pays en retard » tout en ayant une croissance forte. Se comparant aux nouveaux pays entrant dans l'Union, les Turcs commencent à se dire : « Heureusement que nous ne sommes pas membres de l'Union européenne ! » Mais la croissance économique turque cache beaucoup de fragilités, notamment un taux d'épargne intérieur anormalement bas. Par ailleurs, la gouvernance européenne a perdu de son allant : n'œuvrerait-elle pas à la dépolitisation de la société en créant des organismes extrapolitiques, mais entraînant de ce fait un désintérêt pour la chose commune et laissant de côté les questions d'intérêt général et les politiques internationales ? Le modèle de gouvernance européenne serait ainsi le *soft power* (puissance douce) européen comme le décrivait Michel Rocard, c'est-à-dire finalement… un manque de pouvoir. Ce modèle s'est installé, de fait, par l'absence de capacité à mettre en place un fédéralisme. Cela a pu se constater en différentes occasions : l'intervention unilatérale de M. Sarkozy en Libye a été perçue par l'extérieur comme certes discutable, mais ayant au moins le mérite d'exister face à des pays européens pantois. Cela a bien montré que, si aucun État n'agit, l'Union européenne ne bouge pas. Cette tétanie européenne et l'absence de chef de file européen rendent peu attrayante l'Union en Turquie, à l'heure actuelle. Il est un point, cependant, sur lequel l'Europe a beaucoup gagné : la question de droits de l'homme. Les courants politiques opposés à l'entrée de la Turquie dans l'Union européenne n'hésitent pas, par exemple, à saisir la Cour européenne des droits de l'homme lorsqu'ils considèrent être malmenés par l'État.

Il existe désormais dans les relations Turquie-Europe un ressenti différent en termes d'imaginaire et de rapport de force. Dans les négociations entre la Turquie et l'Union européenne, les choses changent. La fiancée, la Turquie, va avoir dans sa dot plusieurs avantages : un dynamisme économique ainsi qu'une capacité d'intervention. Elle apporterait alors les éléments caractéristiques – tant politiques qu'économiques – d'une puissance régionale, atout majeur pour l'Europe à court de moyens dans le Moyen-Orient. De fait, les négociations peuvent évoluer.

IRG : *Vous ouvrez ici la voie à la compréhension des mutations des imaginaires des peuples turc, arabes et européens. Ainsi, le monde arabe est moins perçu en Occident comme le loup blanc en termes de revendications des droits de l'homme et de*

démocratie. En outre, on semble admettre que la démocratie qui se mettra en place dans ces pays ne sera pas qu'une déclinaison d'un modèle européen et que le religieux pourrait très bien y trouver sa place. Est-ce que cela n'a pas changé quelque chose dans l'imaginaire entre monde arabe et Occident, au risque de dévaloriser le modèle laïque turc ?

A. I. : Sur cette question de l'imaginaire collectif, je suis étonné et agréablement surpris, car des journalistes français m'ont signalé que, depuis bientôt un an maintenant, les sondages d'opinion français révèlent une nouvelle perception de la Turquie. Les personnes favorables à l'entrée de la Turquie dans l'Union européenne augmentent de manière sensible, de dix à quinze points. Je pense que quelques facteurs conjoncturels peuvent nous permettre de comprendre une telle évolution. Tout d'abord, le fait que la Turquie a joué un rôle important dans les relations avec Israël et a pu lui tenir tête. Cette position de la Turquie va en effet dans le sens de la tradition gaulliste française ! Ensuite, avec la crise économique, les Français commencent à sérieusement avoir peur de l'avenir. La trajectoire de la croissance turque est pour eux une perspective rassurante. Elle infirme l'idée selon laquelle l'entrée de la Turquie dans l'Union européenne signifierait une baisse du niveau de vie des Français. Peut-être serait-ce même l'inverse… Enfin, le prétendu agenda caché islamiste de l'AKP – qui fut agité comme un chiffon rouge par la droite et l'extrême droite françaises, voire une partie de la gauche, sinon française du moins européenne – a fait long feu ! L'AKP n'a pas appliqué la charia en Turquie, et s'il a mis en place un gouvernement de tendance autoritaire, celui-ci ne l'est pas plus que certains autres régimes européens. Le cas hongrois est bien plus inquiétant à certains égards. Les problèmes auxquels est confrontée la démocratie turque sont finalement assez similaires à ceux des régimes mis en place par Berlusconi et Sarkozy. Le combat contre l'autoritarisme, notamment, est un combat que nous devons tous mener. Mais la Turquie n'est pas l'Iran. Nous avons effectivement beaucoup de problèmes de démocratie en Turquie, particulièrement à cause du tempérament personnel du Premier ministre. Néanmoins, le fait qu'il aille en Égypte expliquer la laïcité telle qu'elle est vécue en Turquie – n'oublions pas qu'elle est similaire à la laïcité française –, mais en soulignant l'impératif de faire évoluer cette laïcité vers un modèle plus anglo-saxon, a également eu pour conséquence d'affaiblir les arguments européens antiturcs.

Il reste néanmoins une autre question à étudier. Pourquoi la Turquie effraie-t-elle les grands pays européens et non les petits ? Selon moi, les grands ont peur de perdre un peu plus encore leur capacité à régner de

fait sur l'Union européenne. En effet, la Turquie ne va pas entrer dans l'Union avec le même profil que l'Estonie, par exemple. L'entrée de la Turquie dans l'Union européenne pose en réalité le problème des institutions et des règles implicites qui permettent au couple franco-allemand de gouverner, sinon de « régner » sur les autres États membres.

IRG : *Il existe un acteur que nous n'avons pas évoqué spécifiquement, mais qui est pourtant sous-jacent à toutes les discussions que nous avons eues : la jeunesse. Qu'en est-il de la jeunesse turque vis-à-vis du printemps arabe, mais aussi de l'Union européenne ?*

A. I. : La jeunesse turque musulmane est bien entendu principalement mobilisée par la question palestinienne. Elle s'est également engagée sur la question tunisienne ou égyptienne, mais la dimension émotionnelle est plus faible. Les relations organisationnelles entre jeunes sont restreintes car, jusqu'à présent, les organisations en Tunisie et en Égypte étaient totalement contrôlées par le pouvoir et l'État. Il n'y avait pas de contacts indépendants. Pour la partie populaire musulmane de la jeunesse, ce qui se passe en Syrie, par exemple, est une très grande interrogation : comment et pourquoi le gouvernement syrien dictatorial peut-il se comporter ainsi contre sa propre population ?

En ce qui concerne l'UE, la jeunesse turque est divisée. Une partie a des contacts avec les mouvements européens, mais elle reste très marginale. Les jeunes essaient par exemple de participer au Forum social européen, mais celui-ci étant en déclin, il ne constitue pas un mouvement porteur. La jeunesse turque a néanmoins de plus en plus le regard tourné vers l'Europe, tout en nourrissant dans sa perception de celle-ci un fantasme, énormément exagéré, fruit d'un système éducatif branlant : les jeunes Turcs ont en effet tendance à penser que les puissances occidentales tirent les ficelles de ce qui se passe ou s'est passé en Syrie, en Libye, en Égypte ou en Tunisie. Cette facilité à adhérer à la théorie du complot appauvrit incroyablement la pensée et tétanise toute réflexion vis-à-vis de l'Union européenne. La jeunesse tunisienne a beau avoir revendiqué l'autonomie du peuple tunisien dans ce mouvement, il y a toujours ici, en Turquie, une méfiance sans doute ancrée dans un inconscient historico-culturel laissant transparaître des relents de racisme, non pas vis-à-vis des Européens, mais envers ces peuples qui se libèrent. Pour beaucoup de Turcs, en effet, il y a toujours cette arrière-pensée : « Comment les Arabes peuvent-ils réussir cela ? » L'impact de l'idéologie officielle ultranationaliste qui domine dans l'enseignement se vérifie également : elle entretient un

imaginaire social où l'on croit très facilement à l'existence active de la « main de l'étranger » derrière toutes les difficultés rencontrées par la Turquie.

IRG : *N'y a-t-il pas, sous-jacent à toutes ces mutations, un changement de paradigme qui interroge la notion d'État-nation telle qu'elle fut développée par la modernité en Europe ? Quelles seraient les pistes de refondation de cet État-nation ?*

A. I. : Tout d'abord, il ne fait aucun doute que, sur la question de la gouvernance publique, nous vivons en Turquie une grande crise politique et sociale autour de la question kurde. Des militaires, des policiers et des civils meurent régulièrement. Si on fait le bilan de ces morts, c'est une véritable petite guerre que nous vivons au quotidien. La revendication des Kurdes de Turquie pose vraiment la question de la gouvernance publique en termes d'une extrême centralité – sur le modèle de l'organisation à la française avant les années 1980 – où tout se décide depuis la capitale, que ce soit au niveau des investissements, de la politique éducative ou de la santé. Tout dépend d'Ankara et, encore plus pour tout ce qui relève de la décision publique, du Premier ministre. Cette centralisation et cette concentration du pouvoir exacerbent d'autant le problème kurde et empêchent sa résolution. L'une des revendications principales des Kurdes est la décentralisation dans une organisation fédérative de la Turquie, une organisation avec des régions auxquelles le gouvernement accorderait une autonomie de décision. Les Kurdes sont très intéressés par les modèles espagnol des autonomies, allemand des Länder, voire britannique – depuis Tony Blair – ou français après 1982 – mais celui-ci est moins bien connu en Turquie. Avec cette gouvernance à l'ancienne, la centralisation du pouvoir est un facteur fort d'aggravation du blocage politique et de la crise en Turquie : « un seul État, une seule nation, une seule langue et un seul drapeau », tel est le slogan des nationalistes turcs face aux Kurdes. Nous subissons aujourd'hui en Turquie une guerre civile larvée à cause de l'impossibilité à poursuivre la construction de l'État-nation dans une société où 15 à 20 % de la population revendique la reconnaissance de son identité nationale. Nous vivons actuellement la confrontation de deux modèles et de deux ambitions. Le gouvernement n'a bien entendu pas l'intention, pour le moment, de concéder une part de son pouvoir, mais cette situation n'est pas tenable à moyen terme.

L'État-nation doit se refonder partout. Le problème en Turquie est bien plus aigu à cause de la question du nombre. La majorité identitaire française – dont on ne connaît pas très bien l'origine, d'ailleurs – et ceux qui se reconnaissent en elle peuvent plus facilement accepter l'unité dans la diversité (Bretons, Basques, Corses…) car elle continue à être naturellement dominante. En Turquie, ce n'est pas le cas : il existe tout de même 15 à 20 % de la population qui revendique sa reconnaissance identitaire ! Imaginez l'existence de 10-12 millions de Bretons, Basques ou Alsaciens qui feraient de même ! La réalisation de l'unité dans la diversité nécessite que la majorité accepte de ne pas être majoritaire. Cela ne vaut dès lors pas seulement au niveau du gouvernement, mais également au sein même de la société.

L'origine principale du problème réside plus dans la société que dans le gouvernement : ceux qui sont dans la majorité turque ou sunnite-turcophone (60 à 70 %) doivent accepter de ne pas être les maîtres de ce pays. Ils doivent accepter d'être les égaux des Kurdes ou des alévis – cette branche chiite-anatolienne que les sunnites détestent plus encore que les Turcs nationalistes ne détestent les Kurdes –, en général des non-musulmans. C'est un problème de reconnaissance de l'égalité citoyenne de la part de la majorité de la société civile : si celle-ci reconnaît l'égalité citoyenne, les différences identitaires et religieuses, alors, dans un régime démocratique, les partis seront contraints de suivre. ■

PROPOS RECUEILLIS PAR **SÉVERINE BELLINA**

PREMIÈRE APPROCHE D'UNE CONTEXTUALISATION DES RÉVOLTES POPULAIRES ARABES

GEORGES CORM

Georges Corm est économiste de profession, spécialiste du Moyen-Orient et de la Méditerranée, consultant auprès d'organismes internationaux et d'institutions financières. Il a été ministre des Finances du Liban de 1998 à 2000. Il est actuellement professeur à l'université Saint-Joseph de Beyrouth.

Bien que les révoltes populaires arabes soient survenues il y a près d'un an maintenant, il est encore trop tôt pour pouvoir les analyser et en comprendre toutes les dimensions dans leur profondeur historique. Rappelons en liminaire que l'étincelle est partie de la Tunisie rurale en décembre 2010 pour propager une formidable mobilisation populaire dans tout le pays, puis en Égypte et dans pratiquement toutes les sociétés arabes. En revanche, il est possible de tenter d'élaborer une contextualisation historique de cette grande vague révolutionnaire arabe qui a surpris le monde et semble influencer les mouvements de contestation sur d'autres continents. Cette démarche permet de définir les grands enjeux post-révolution auxquels les sociétés arabes vont maintenant devoir faire face.

LE CONTEXTE HISTORIQUE ET GÉOPOLITIQUE DES RÉVOLTES ARABES

Par « contextualisation », nous entendons l'identification du cadre historique du dernier demi-siècle, c'est-à-dire depuis la première vague généralisée des grands mouvements populaires qui ont agité les sociétés arabes après la Seconde Guerre mondiale, à la suite de la nationalisation du canal de Suez en 1956 par le président Nasser. Il était naïf, d'ailleurs, de croire que les sociétés arabes resteraient éternellement

inertes. L'incertitude concernait davantage la survenance du moment historique qui ouvrirait un nouveau cycle révolutionnaire que la validité de l'hypothèse d'un sommeil permanent des sociétés arabes.

Il est d'ailleurs utile ici de faire appel à la notion de « cycle révolutionnaire », car à notre sens c'est bien de cela qu'il s'agit. Tout raisonnement en termes d'une révolution populaire qui survient brusquement et obtient de façon immédiate et durable ce qu'elle désire est illusoire. Une révolution ouvre un cycle qui connaît beaucoup de vicissitudes avant que les objectifs premiers soient atteints. La Révolution française peut être considérée comme l'idéal type de l'ouverture d'un cycle révolutionnaire qui ne se clôt qu'un siècle plus tard, lorsque la IIIe République française fait triompher définitivement les principes républicains. C'est donc une illusion de penser que la « révolution » égyptienne ou celle de Tunisie sont achevées. Un cycle s'est ouvert, il pourra peut-être se refermer provisoirement, mais non durablement. Le mot « révolution » implique la rapidité et la radicalité, mais le temps peut difficilement être bousculé, et l'équilibre des forces sociales ne peut être renversé d'un coup et durablement.

Il faut également entendre par cycle révolutionnaire aussi bien celui qui résulte d'un vaste mouvement populaire que celui qui est impulsé par le haut, c'est-à-dire par le pouvoir politique lui-même, lequel cherche à briser une stagnation culturelle, technique et scientifique qui affaiblit considérablement le corps social et en fait une proie facile pour les ambitions des grandes puissances. Dans ce cas, le pouvoir bouscule des comportements sociaux et religieux qui se réclament de vieilles traditions. Il doit alors faire face, tout autant qu'un mouvement populaire, aux réactions de refus du changement, que ce soit par des groupes locaux ou par les puissances extérieures dominantes. Le monde arabe avait déjà connu, au début du XIXe siècle, une période de changement accéléré impulsé par le haut. Il s'agit de la révolution de Méhémet Ali en Égypte entre 1804 et 1830, qui s'étendit à la Syrie et à la Palestine. Ce pacha d'Égypte mena une politique de modernisation accélérée de la société égyptienne, telle que l'entreprendra ailleurs et plus tard l'empereur du Japon (ère Meiji, ouverte en 1878) ou encore Kemal Atatürk en Turquie à partir de l'abolition du califat en 1924. Ce premier cycle de changement arabe fut cassé par la défaite de l'armée égyptienne contre la coalition des puissances européennes qui s'effrayèrent alors des ambitions du pacha d'Égypte menaçant l'Empire ottoman et, par voie de conséquence, les intérêts matériels et géostratégiques européens.

Dans le cas du cycle révolutionnaire de changement ouvert par l'Égypte au XXe siècle sous le gouvernement de Gamal Abdel Nasser

à partir de la nationalisation du canal de Suez en 1956, il s'agit d'un mouvement à la fois impulsé par le sommet du pouvoir, mais qui a entraîné un vaste mouvement populaire ayant agité l'ensemble du monde arabe jusqu'en 1980. Le nassérisme en tant qu'idéologie panarabe moderniste, anti-impérialiste et laïque sera chassé du champ de la conscience collective arabe sous l'effet conjugué de plusieurs facteurs. Tout d'abord la défaite de l'armée égyptienne face à Israël en juin 1967, mais surtout la montée en puissance de l'Arabie Saoudite et l'expansion de la pensée religieuse conservatrice (ou salafiste) qu'elle finance tous azimuts. L'idéologie panarabe nassérienne sera aussi victime de la politique d'Anouar el Sadate, le successeur de Nasser à la tête de l'Égypte. Ce dernier prend ses distances vis-à-vis de la politique anti-impérialiste nassérienne. Afin de se protéger de la colère populaire pour avoir signé un traité de paix séparé avec Israël en 1978, il favorise une montée en puissance des mouvances Frères musulmans qui lui servent de garant comme chef d'État pieux et bon musulman. Sa politique sera finalement sanctionnée par son assassinat en 1981.

Nous sommes alors dans une période historique où l'idéologie wahhabite saoudienne (forme particulièrement virulente de salafisme musulman) est investie avec le concours actif des États-Unis et du Pakistan dans la guerre d'Afghanistan pour chasser les troupes russes occupantes. En 1982, après que la capitale du Liban, Beyrouth, est occupée par Israël, il n'y a plus guère de mouvement populaire dans le monde arabe qui exprime sa colère devant l'inaction militaire de tous les États arabes. Le second cycle révolutionnaire arabe, aux fortes colorations antiaméricaines et anti-israéliennes, mais aussi aux aspirations d'ordre socialisant, est manifestement clos.

Les interventions américaines dans la vie politique des États arabes et les relations interarabes deviendront de plus en plus aiguës après la défaite des armées de l'Égypte, de la Syrie et de la Jordanie en juin 1967 contre Israël et l'occupation par cette dernière du Sinaï égyptien, de la Cisjordanie, de Gaza, de la partie arabe de Jérusalem et du plateau syrien du Golan. En effet, alors que la puissance démographique, économique et militaire de l'État d'Israël avait jusque-là surtout reposé sur les pays européens, en particulier la France, l'Allemagne[1] et la Grande-Bretagne, ce seront désormais les États-Unis qui deviendront son premier soutien. Ces derniers s'afficheront de plus en plus comme un soutien inconditionnel à l'État d'Israël et exerceront à plusieurs reprises leur droit de veto au Conseil de sécurité des Nations unies pour empêcher l'adoption de résolutions condamnant les pratiques israéliennes dans les territoires occupés (colonisation en infraction aux conventions de Genève, représailles hors de proportion

1 | En raison du montant important des réparations qu'elle paie à l'État d'Israël pour le génocide commis par le régime nazi sur les communautés européennes juives.

avec le nombre de victimes israéliennes des actes de résistance palestinienne, occupation de larges parties du sud du Liban en 1978, puis en 1982 celle de Beyrouth).

C'est dire combien le contentieux avec les États-Unis dans la conscience populaire était déjà grand à la fin du siècle dernier. Il sera considérablement élargi au début de ce siècle par la politique de George W. Bush et l'invasion américaine de l'Irak qui sème un chaos total dans ce pays, après treize ans d'un embargo meurtrier qui avait déjà affecté les couches les plus démunies de la population, mais non le pouvoir de son dictateur.

C'est dans ce contexte pour le moins complexe que survient la vague révolutionnaire arabe. Quelle est son unité ou sa diversité ? Jusqu'où pourra-t-elle aller ? Quelles sont les forces de résistance qui s'y opposent ? C'est ce que nous allons tenter d'analyser.

Unité et diversité du mouvement

Les vagues de protestations et de manifestations qui se sont étendues très rapidement à la quasi-totalité des sociétés arabes montrent qu'une certaine unité de conscience politique et sociale existe bien dans le monde arabe. Tous ceux qui ont soutenu la thèse de sociétés arabes n'ayant pas entre elles de liens véritables afin de discréditer les idéologies panarabes du précédent cycle révolutionnaire en sont pour leur frais. Le mouvement parti d'une société arabe périphérique, la Tunisie, a gagné le pays arabe le plus peuplé, l'Égypte, puis s'est répandu dans tous les autres, à l'exception du Soudan, du Liban, de la fédération des Émirats arabes unis et du Qatar.

Les sources d'inspiration des mouvements populaires

En plus de ce qui pouvait rester de la mémoire du cycle révolutionnaire nassérien, plusieurs sources d'inspiration plus récentes ont contribué à faire tomber le mur de la peur. Mais la motivation ultime de toutes ces grandes manifestations aura bien été la notion de dignité, davantage que celle de la démocratie. Comme nous l'avons évoqué, le présent cycle plonge ses racines dans le second cycle révolutionnaire arabe, celui des années du nassérisme, tant décrié par la suite. Si l'expression de l'exaspération et le ras-le-bol ont dominé la scène révolutionnaire, les sources d'inspiration et de détermination des manifestants ont été diverses et nombreuses. C'est d'abord le courage des résistants libanais ayant obtenu l'évacuation sans condition d'Israël du sud du Liban en 2000, après vingt-deux ans d'occupation, puis ayant réussi à s'opposer

à son armée lors de l'attaque meurtrière de 2006 durant laquelle les discours du chef du Hezbollah libanais ont incontestablement eu un profond retentissement dans la conscience arabe. Mais ce sont aussi les immenses rassemblements de la population libanaise en 2005 demandant le retrait des troupes syriennes du Liban, après l'assassinat de Rafic Hariri, ou encore le courage des habitants de Gaza depuis 2006, soumis à un embargo économique et à une guerre dévastatrice entreprise en vain par l'armée israélienne en décembre 2008. S'il avait été possible à Gaza, comme au Liban, de résister à la machine de guerre israélienne, alors l'organisation d'une résistance populaire – comprenant toutes les couches sociales et toutes les tranches de la population, ayant brisé le carcan de la peur face aux forces de l'ordre – devenait possible à l'encontre de dirigeants locaux corrompus, dictatoriaux et s'autoperpétuant ou intronisant leurs enfants.

Cela ne veut pas dire que certaines des valeurs dites « occidentales », telles que la liberté humaine, les droits de l'homme et de la femme, l'alternance dans l'exercice du pouvoir, n'ont pas été aussi présentes dans les sources d'inspiration de ce nouveau cycle révolutionnaire. Mais, dans ce domaine, il s'agit plus d'une redécouverte par la jeune génération arabe que d'une découverte, notamment à travers les centaines de milliers d'étudiants partis étudier en Europe, aux États-Unis et au Canada au cours des dernières décennies. En effet, depuis le temps de Méhémet Ali en Égypte et le contact intensifié avec l'Europe, ces valeurs de la modernité politique avaient été intégrées par un large pan des élites arabes. Elles avaient mis en route la renaissance des arts et des lettres arabes (dite Nahda), l'européanisation des institutions, la lutte de caractère national contre le colonialisme et la demande de liberté politique et d'élections libres.

L'unité des mouvements de protestations et ses caractéristiques

L'unité du mouvement s'est traduite par la nature des revendications, similaire d'une société à l'autre, mais aussi par la nature des mouvements de protestations. Identifions ici ces caractéristiques communes, du Maroc jusqu'à Oman.

Les mouvements ont d'abord rassemblé toutes les tranches d'âge de la population et toutes les catégories sociales. La participation des femmes a été massive, ainsi que celle de familles entières campant sur des lieux symboliques, nuit et jour, ne cessant de manifester et de porter des pancartes sur lesquelles étaient inscrites les revendications. Les manifestants n'appartenaient pas massivement à un parti politique, aucune figure charismatique n'en a émergé, aucune idéologie politique

ou politico-religieuse particulière n'animait les manifestants.

Il s'est donc agi d'un mouvement révolutionnaire de changement *sui generis,* n'ayant pas d'équivalent dans l'histoire des révolutions. Il a d'ailleurs inspiré d'autres mouvements ailleurs dans le monde, comme celui des Indignés en Espagne ou même une grande vague de protestation socio-économique en Israël et, plus récemment encore, aux États-Unis, les manifestations contre le pouvoir des banquiers de Wall Street. Ce qui était appelé autrefois dédaigneusement la « rue arabe » s'est ainsi transformé en une société civile vibrante, active, inventive, révolutionnaire et pacifique, à la stupéfaction, voire la stupeur, des diplomaties et médias occidentaux habitués à des lectures peu flatteuses, sinon méprisantes, des sociétés arabes et de leur mode de fonctionnement.

Ensuite, les revendications se sont massivement concentrées sur trois domaines principaux : la justice économique et sociale, la fin de la corruption des dirigeants et l'instauration de la liberté politique. Les slogans ont été simples et directs, ce qui explique le succès des rassemblements et leur pérennité, ainsi que leur résistance admirable aux assauts des différentes polices. Ils peuvent être résumés par un seul mot-clé, *la dignité,* notion qui renoue avec le précédent cycle révolutionnaire ouvert par la nationalisation du canal de Suez. Lors de cet épisode, la dignité était plus axée sur l'indépendance économique par rapport aux anciennes puissances coloniales. Au seuil de l'année 2011, elle était à juste titre dirigée contre des dictateurs corrompus et ineptes qui n'avaient même pas su assurer un niveau de vie décent à leur population sous tutelle. Mais le besoin de dignité par rapport aux puissances occidentales ou à Israël couve sous la cendre, comme le montreront l'admonestation de l'ambassadeur de France en Tunisie et la forte demande en Égypte de cesser d'être soumis aux diktats israéliens, ainsi que l'incendie des locaux de l'ambassade d'Israël en Égypte.

Par ailleurs, les slogans politico-religieux susceptibles de diviser l'unité des mouvements ont en général été écartés. Les manifestations ont eu un caractère « civil » évident. Les barbes et les voiles n'étaient pas au rendez-vous en Égypte et en Tunisie. Au Yémen, société plus traditionnelle, la participation des femmes voilées a été exceptionnelle, et pour des revendications sans caractère religieux, donc au-delà de slogans tels que « l'islam est la solution ». Par la suite, la demande d'un État de nature non religieuse a été très forte, État défini comme « civil » ou « séculier » (*doulat madania*) en langue arabe et non point « laïque » (*ilmania*), pour éviter de choquer la frange d'opinion publique conservatrice et religieuse sous influence des mouvances idéologiques islamiques diverses.

D'autre part, dans les États à régime monarchique (Maroc, Jordanie, Bahreïn), la principale demande de nature politique a été celle du passage non pas à un régime républicain, mais à une monarchie constitutionnelle. Quant aux demandes économiques et sociales, elles étaient les mêmes qu'en Tunisie ou en Égypte.

Enfin, les mouvements populaires sont restés pacifistes. Ils ont néanmoins obtenu, en Égypte comme en Tunisie, le départ et la mise en jugement du chef de l'État, la fin du monopole du parti dominant, l'emprisonnement des responsables des répressions sanglantes et des corrupteurs ou des corrompus les plus politiquement notoires et donc visibles.

La diversité des situations et l'origine des contre-révolutions

Pour autant, chaque société arabe est contrainte par son contexte spécifique et son environnement direct. Cela explique largement la diversité des situations qui se sont développées, par la suite, dans chaque pays arabe. Le contexte a trait à la nature de l'environnement politique, à celle du régime politique lui-même (monarchie ou république), ou encore au passé récent du pays.

C'est seulement en Libye que les manifestants se transforment en « insurgés », s'emparant des dépôts d'armes de l'armée, se constituant en Conseil national de transition (CNT), et appellent bientôt à l'intervention extérieure pour aider à chasser par la force le dictateur – ce qu'aucun autre mouvement de changement n'avait fait jusque-là. Au Yémen, les manifestants ont toujours été pacifiques, la violence s'étant développée entre les différentes branches de l'appareil militaire et de sécurité.

Reste la Syrie, dernier pays entré dans un cycle de protestations populaires. Le régime autoritaire dominé depuis quarante ans par la famille Assad s'était vraisemblablement cru à l'abri du mouvement général de protestation en raison de son appui aux résistances palestinienne (notamment le Hamas) ou libanaise (le Hezbollah) contre les occupations et agressions israéliennes. Mais le régime n'avait pas saisi l'ampleur du mécontentement social grandissant dû à quatre années de sécheresse consécutives, au poids de plus d'un million de réfugiés irakiens, à la constitution de grandes fortunes chez des membres de la famille du président ou de son entourage, à une corruption multiforme dans la fonction publique. Il pensait avoir suffisamment d'appui dans la population, auprès de la bourgeoisie commerçante et des minorités religieuses craignant une prise de pouvoir de la mouvance islamique sunnite qui mettrait éventuellement en cause la neutralité

du pouvoir en matière religieuse et le statut de la femme syrienne.

De fait, en Syrie, le mouvement ne présente aucune des caractéristiques des mouvements populaires qui, ailleurs, ont réussi à rassembler toutes les classes sociales. Les manifestations se déroulent dans des zones rurales pauvres, aux frontières avec la Turquie et la Jordanie, dans l'ancien bastion « Frère musulman » de la ville de Hama, martyrisé par le régime en 1981. Ni à Damas (faubourgs pauvres exclus), ni à Alep, ni à Lattaquié (faubourgs pauvres exclus eux aussi), les trois grandes villes du pays, les foules ne manifestent toutes classes sociales et toutes tranches d'âge confondues. Il est clair que les classes moyennes – sans parler des couches bourgeoises des affaires et du bazar – sont sur la réserve. Le gouvernement turc, pourtant grand allié de la Syrie depuis plusieurs années, intervient grossièrement dans les affaires intérieures du pays, aidant à l'organisation de conférences de l'opposition, notamment dans sa composante islamique. Il est évident, enfin, qu'il est fait usage d'armes au cours des manifestations et que la répression donne lieu à de très nombreuses arrestations, quand elle n'est pas sanglante.

Les versions contradictoires des événements laissent peu de place à une compréhension de ce qui se passe vraiment sur le terrain. Une chute du régime syrien aurait sûrement des conséquences importantes sur le contexte géopolitique régional. Le comportement des puissances occidentales, réclamant avec de plus en plus d'insistance le départ du chef de l'État et prenant des sanctions à son encontre et contre des dignitaires du régime, ne peut qu'inviter à la réflexion. Après la Libye, libérée de Kadhafi grâce à l'aide militaire de l'Otan – et qui pourra donc difficilement éviter de tomber sous hégémonie occidentale –, le tour de la Syrie serait-il venu ? En revanche, ces mêmes puissances restent silencieuses sur les répressions armées qui ont eu lieu à Bahreïn et au Yémen.

On n'oubliera pas non plus que le Conseil de coopération du Golfe (CCG, regroupant les principautés et les royautés pétrolières) a pris la décision d'inviter les deux monarchies jordanienne et marocaine à adhérer à son regroupement régional. Le front de la contre-révolution est ainsi mis officiellement en place. Les mouvances de type islamique, quasiment invisibles durant les grandes journées révolutionnaires, sont activées partout, notamment en Égypte et en Tunisie. Au Yémen, le président de la République, Ali Abdallah Saleh, au pouvoir depuis trente ans, résiste à toutes les demandes du mouvement populaire et manœuvre en proposant des solutions intermédiaires patronnées par l'Arabie Saoudite et les pays du CCG.

Le rôle attribué au modèle turc par les milieux occidentaux ou les

opposants dans les pays où les dictatures n'ont pas encore chuté est un autre signe de la recherche d'un barrage au déferlement de demandes sociales et libertaires. On oublie d'ailleurs que, si l'expérience turque récente de l'AKP (Adalet ve Kalkınma Partisi, Parti pour la justice et le développement) gouvernant le pays a réussi, c'est grâce à la rupture complète opérée par le kémalisme entre l'État et le référent religieux, c'est-à-dire grâce à un soubassement totalement laïque de l'État. Or ce n'est le cas dans aucun pays arabe, où la religion a été largement investie et manipulée dans le champ politique depuis la fin de la période nassérienne. En prétendant s'ériger en défenseur des sunnites, la Turquie d'aujourd'hui ne reprend pas une vocation ottomane, comme on peut le croire naïvement. Elle agit plutôt comme un sous-traitant des milieux de l'Otan pour contenir la dynamique des révolutions arabes qui peut menacer à terme les intérêts géopolitiques des puissances occidentales.

Les révolutions arabes seront-elles récupérées par une alliance des forces conservatrices arabes et des États occidentaux ? C'est bien la question qui se pose actuellement. La vague révolutionnaire ne risque-t-elle pas, éventuellement, d'affaiblir le peu de résistance encore opposée à l'hégémonie des États-Unis, de l'Europe et de leurs alliés locaux que sont les monarchies ? La crainte d'un effritement possible de l'Égypte ou de la Syrie en États communautaires à base religieuse, tout comme le Soudan l'a été avec la sécession de la partie sud du pays non musulmane, est-elle justifiée ? Telles sont les interrogations en cours près d'un an après le début du cycle révolutionnaire présent.

Problématiques pour le futur

Il serait peu sage de prétendre prévoir l'avenir. À tout le moins est-il possible de poser ici les jalons d'un essai, cette fois-ci de « prospective », à partir des principaux termes de la problématique du mouvement actuel.

Des événements irréversibles se sont produits dans les sociétés arabes, qui vont s'inscrire profondément dans la conscience collective. Les dictateurs, militaires ou civils, ont reçu une leçon. Il restera à voir ce qu'il adviendra du régime syrien et de celui du Yémen. Dans ces deux pays se joue la continuation de la bataille dans toutes ses complexités.

Les monarchies devront elles aussi s'ajuster, sauf à ce que les puissances occidentales continuent de les protéger et de les mettre à l'abri de campagnes médiatiques de déstabilisation. Toutefois, celles des pays de la péninsule Arabique ne pourront vraisemblablement pas aller très loin dans la libéralisation de leur régime, sans saper les fondements même de leur existence fondée sur une légitimation à la fois de type religieux et familial/tribal.

La querelle idéologique sur le rôle de la religion dans la gestion politique de la société, déjà très forte, risque de se durcir et d'être la bataille d'idées qui décidera du sort du cycle révolutionnaire actuel.

Un autre élément clé de la réussite réside dans la capacité des nouvelles autorités à parvenir à briser le cercle de l'économie de rente et de corruption afin de déclencher un cercle vertueux de dynamisme économique nouveau, créateur d'emplois en nombre suffisant. Pour que le cycle révolutionnaire, en effet, puisse s'épanouir, il faudra briser la stagnation technologique des sociétés arabes, diversifier leurs activités économiques hors des secteurs limités du tourisme, du foncier et de la banque qui ont jusqu'ici attiré 80 % des investissements, arrêter le gaspillage des ressources naturelles et la fuite des cerveaux. Ce défi est important et bien difficile à réaliser dans le cadre de la globalisation et du libre-échange.

Les puissances occidentales continueront d'être très agissantes dans le destin de la région pour les raisons géopolitiques déjà expliquées. Leur jeu est difficile et obscur. Elles se veulent, en effet, les protectrices des « transitions démocratiques » dans les républiques, mais pas dans les monarchies, ce qui est pour le moins paradoxal, même si cela est parfaitement explicable, les monarchies ayant toujours été alignées sur leurs intérêts géopolitiques. Leur souci restera donc de protéger les monarchies, en particulier celles à souche bédouine garante de l'ordre pétrolier. Il sera également, et peut-être *surtout*, de protéger Israël, État enfanté au Moyen-Orient à la suite des tourments de l'histoire européenne passée. Du point de vue de la conscience arabe, l'État d'Israël est, au mieux – dans une optique laïque – une entreprise de colonisation pareille aux précédentes ; au pire – dans une optique religieuse – un prolongement des croisades, sorte d'avatar moderne ayant pris la forme d'un affrontement entre le monde « judéo-chrétien » et le monde « arabo-musulman ».

Ces mêmes puissances occidentales tentent aussi de récupérer les révolutions par le biais des aides économiques (en dons ou en prêts), telles que celles décidées par le G8 de Deauville en mai 2011. Ces aides resteront conditionnées par les recettes néolibérales et encadrées par le FMI et la Banque mondiale. Les monarchies du Golfe n'ont pas manqué aussi d'offrir leur aide financière dans le but de parvenir à contrôler le processus révolutionnaire.

L'équation n'est pas facilement gérable pour les pays occidentaux et leurs alliés des monarchies du Golfe, surtout si les révolutions arabes parviennent à reconstruire l'affirmation de la dignité, valeur centrale dans ce cycle de changement, aussi bien dans l'ordre interne qu'à l'extérieur. En effet, les régimes politiques arabes nouveaux, démocratiques et nationalistes tout à la fois, ne pourront accepter de subir la même humiliation endurée durant les cinquante dernières années, que ce soit face à leurs propres dictateurs, à Israël ou encore à l'hégémonie américano-européenne.

On peut donc s'attendre à de nombreux rebondissements sur la scène arabe, même si l'on ne peut que souhaiter que les violences diminuent et que de longues guerres civiles soient évitées. ■

CET ARTICLE EST ADAPTÉ D'UNE VERSION ANTÉRIEURE PUBLIÉE DANS LA REVUE ***CONFLUENCES MÉDITERRANÉE,*** AUTOMNE 2011.

AMÉRIQUE LATINE :
LA CONSTRUCTION DE NOUVELLES FORMES DE GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE

ENTRETIEN AVEC **SILVIO CACCIA BAVA**

Silvio Caccia Bava est sociologue, directeur du *Monde diplomatique Brasil*. Il est également chercheur à l'Institut Pólis de São Paulo et coordinateur d'un réseau mondial sur la participation citoyenne et la gouvernance locale, Logolink (www.logolink.org.br).

IRG : *Quelles sont, selon vous, les grandes mutations ou crises qui caractérisent la gouvernance publique mondiale en 2010-2011 ? Comment les analysez-vous ?*

Silvio Caccia Bava : L'évolution de la crise actuelle, qui a son épicentre en Europe, a d'abord dévoilé l'existence d'une sorte de « gouvernement mondial de fait », capable d'imposer ses politiques à l'Union européenne ainsi qu'aux gouvernements nationaux. Ce gouvernement mondial a notamment conduit au remplacement de Premiers ministres – comme Papandréou en Grèce ou Berlusconi en Italie – par des hommes de confiance et à l'application de politiques répondant à ses intérêts. Il faut comprendre que ce pouvoir mondial de la gouvernance a une structure et une idéologie, mais également ses propres acteurs.

Ainsi, l'ETH (Institut fédéral suisse de la recherche technologique) a récemment présenté les résultats d'une recherche inédite dans laquelle il a constaté que seuls 737 des principaux acteurs – les *top-holders* – contrôlent 80 % de toutes les sociétés transnationales. La recherche identifie également une « super-entité » de 147 entreprises, avec un échange entre actionnaires étroitement liés, qui contrôle 40 % de la richesse totale du noyau central de 1 318 entreprises. Par ailleurs, le magazine *New Scientist* reproduit le commentaire de l'un des chercheurs,

Glattfelder, qui résume la situation : « En effet, dit-il, moins de 1 % des entreprises peuvent contrôler 40 % de l'ensemble du réseau. » La plupart sont des institutions financières, comme la Barclays Bank, JP-Morgan Chase & Co, Goldman Sachs et autres.

Depuis la crise de 2007-2008, ce pouvoir mondial tend à prendre le pas sur celui des gouvernements, comme lorsqu'un groupe des cadres exécutifs de ces grandes corporations rassemblés à l'OMC a dicté aux gouvernements les plans de sauvetage qu'il fallait proposer aux banques. Toutes les institutions multilatérales se sont alors conformées à leurs stratégies et à leurs intérêts les plus immédiats : la maximisation du profit et la permanence des néolibéraux.

La raison de cette évolution est de plus en plus claire. La spéculation effrénée des grandes sociétés financières a conduit à une première crise financière systémique en 2007-2008. Les propriétaires du pouvoir, c'est-à-dire ces grandes sociétés, ont imposé à ce moment-là aux gouvernements un plan de capitalisation et de financement de ces organisations financières pour combler les déficits publics. L'État est venu en aide aux banques les plus importantes. Certaines ont été nationalisées ; pour d'autres, l'État est devenu actionnaire. Les grandes banques ont déjà remboursé une partie de leurs dettes. Mais une autre partie de la dette a été transférée aux gouvernements qui n'ont aucun moyen de la payer. Les pays les plus faibles, comme la Grèce, ont été contraints d'augmenter les impôts et de supprimer les salaires, les services publics, les emplois et la retraite. Les autres paient des intérêts extraordinaires aux banques qui sont à l'origine de la crise, ce qui les met au bord de la faillite. Les banques sont devenues plus puissantes que les gouvernements.

Les conséquences sont évidentes : dans tous les pays européens, les conquêtes de la majorité des peuples pour la liberté, la démocratie, la justice, des salaires décents, des services publics gratuits de qualité et universels, une vie libre et digne sont en train de s'écrouler, ou presque. Certains pays vont perdre plus que d'autres, mais la tendance est générale. Les interventions de la puissance économique en Grèce et en Italie sont des expressions claires de la destruction de l'État providence. Les conséquences sociales et politiques de ces mesures peuvent se révéler désastreuses. Malgré les grandes manifestations dans la rue et la présence des Indignés qui campent un peu partout, la population est effrayée par la crise. En même temps, elle se conforme à la doctrine qui leur dit qu'il n'y a pas d'alternative. La récente élection de la droite en Espagne est un signe de la direction où souffle le vent…

En tout cas, la démocratie – qui est déjà fragile – est menacée. Le peuple a de moins en moins d'influence sur un système politique en crise incapable de gérer les conflits d'intérêts. Au final, les gouvernements

se retournent contre leurs propres électeurs en défendant d'abord les intérêts des banques. De la place Syntagma, en Grèce, un message vient de la jeunesse : « Mes espoirs ne rentrent pas dans l'urne. » Les années à venir seront celles de l'instabilité politique, des gouvernements autoritaires, des grands mouvements sociaux, de droite comme de gauche.

IRG : *Et les États-Unis dans tout cela : sont-ils également en crise ?*

S. C. B. : Il est encore trop tôt pour dire que les États-Unis ont cessé d'être l'« Empire » décrit par de nombreux auteurs. Le dollar apparaît toujours comme la monnaie universelle, celle vers laquelle tout le monde court après s'en être éloigné. Les États-Unis restent la plus grande économie du monde, et en cela ils ont une responsabilité dans l'évolution de cette crise systémique. Ils prendront, aux côtés de la Chine avec qui ils ont des intérêts communs, une part active dans le cadre de la crise européenne. Mais ils pourraient très bien être contaminés à leur tour par cette dernière en raison de conflits internes.

En effet les républicains, le Tea Party en tête, exigent du gouvernement une défense des élites et lui interdisent la formulation de politiques anticrise. Au nom du néolibéralisme, ils ont imposé des réductions des dépenses publiques et des ajustements dans les politiques de protection sociale. Cela a permis au gouvernement d'établir un emprunt plus important, sans lequel il serait en défaut de paiement ! Mais à ce jeu, Obama perd de son prestige chaque fois que sont réduites des politiques sociales. Son gouvernement est tout aussi soumis aux intérêts du système financier que les gouvernements européens. Ce système inique a été dénoncé en 2011 par le mouvement "Occupy Wall Street", qui s'est propagé dans plus de cent villes américaines. Les élections de l'année prochaine garderont la trace de ces mobilisations.

IRG : *Selon vous, existent-ils des signes qui démontrent que la pensée sur la gouvernance évolue ?*

S. C. B. : L'importance des BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud) comme bloc émergent de pouvoir, mais également les blocs régionaux qui se sont constitués en Afrique, en Asie, en Amérique latine, ou encore la bataille pour le contrôle des institutions créées à Bretton Woods et l'importance croissante de la Chine sont des signes de l'affirmation d'un nouveau multilatéralisme. En Amérique latine, les regroupements régionaux que sont l'Alba et l'Unasur constituent des exemples concrets d'innovation sur le plan de la gouvernance régionale.

L'Unasur (Union des nations sud-américaines), initiée en 2008, est devenue une entité juridique en mars 2011 avec l'entrée en vigueur du traité constitutif. Elle rassemble les douze pays d'Amérique du Sud, soit près de 400 millions d'habitants. Elle a créé un Parlement sud-américain, une Banque du Sud, un Conseil des chefs d'État, un Conseil de la défense sud-américaine et des Conseils ministériels pour mener des politiques spécifiques. En outre, elle est à l'origine de nombreuses stratégies visant à l'intégration régionale. Ses engagements se centrent sur la création d'un marché commun, la coopération pour la création d'infrastructures, la définition de politiques monétaires et de défense communes ainsi que le soutien à la démocratie et à la libre circulation des personnes. En recherchant une plus grande autonomie pour les longs circuits de production et de consommation contrôlés par de grandes sociétés, des pays de la région parient ainsi sur la croissance du marché interne, ce qui implique la distribution plus égale des revenus, ainsi que le développement et l'intégration du potentiel de chaque territoire. L'Unasur se prépare également à affronter la crise financière mondiale. Les politiques communes n'ont pas encore été annoncées, mais on parle de créer un fonds commun en utilisant les réserves de tous les pays membres. Ainsi, la Banque du Sud serait transformée en une banque de développement gérée dans le cadre des politiques de renforcement du bloc régional. Cette banque signerait des accords commerciaux favorisant les échanges entre les pays membres en monnaies locales, ainsi que l'articulation des chaînes de production régionales en exploitant les capacités de chaque pays. La création de barrières de protection du marché régional est même discutée, cette mesure permettant de faire face aux pressions venues de l'extérieur. Mais l'Unasur joue également un rôle de médiation dans les crises politiques entre les nations membres afin que le continent demeure un espace de paix. Ainsi les tentatives de coup d'État et de déstabilisation des gouvernements de la région – le Venezuela, la Bolivie et l'Équateur – ont été contrées par tous les pays de la région, ces efforts ayant été soutenus par l'Unasur depuis ses débuts. Le conflit entre la Colombie et l'Équateur a également bénéficié de cette médiation.

Quant à l'Alba (Alliance bolivarienne pour les peuples de notre Amérique), dont les thèmes de réflexion et les initiatives sont très peu connus et débattus, elle a été proposée en 2001 et créée en décembre 2004. Elle regroupe neuf pays : République Bolivarienne du Venezuela, République de Cuba, République de Bolivie, République du Nicaragua, République Dominicaine, République du Honduras, République de l'Équateur, ainsi que les îles de Saint-Vincent, Grenade, Antigua et Barbuda. Selon son document fondateur, l'Alba défend les principes

de solidarité et de complémentarité entre les pays membres pour une utilisation rationnelle des ressources naturelles. Elle est à l'origine de nombreuses initiatives : la vente du pétrole à des prix subventionnés par le Venezuela, l'entraide pour la santé avec la collaboration des médecins cubains au Venezuela et en Équateur, la mobilisation conjointe pour l'éradication de l'analphabétisme au Venezuela, en Équateur et en Bolivie, ou encore l'élaboration de nouveaux termes de relations commerciales avec les sociétés transnationales qui exploitent les territoires des pays membres.

Incontestablement, un nouveau type de démocratie se dessine dans plusieurs pays de la région. Les élites traditionnelles sont remplacées, de nouvelles Constitutions sont établies. On assiste à la création d'États multinationaux et multiethniques, à la décentralisation, à la construction de systèmes de participation et de contrôle des politiques publiques. La diplomatie de ce bloc régional ainsi qu'une conjoncture favorable permettent l'ouverture de nouveaux marchés en Asie et au Moyen Orient, réduisant d'autant la dépendance aux marchés américain et européen. Les alliances avec les pays « développés » ont également toute leur place dans cette stratégie : les transferts de technologie peuvent ainsi signifier le développement de capacités propres en ajoutant de la valeur aux produits locaux. L'Alba et l'Unasur font preuve sans aucun doute d'une capacité d'innovation dans l'effort d'intégration régionale, et les alliances avec d'autres blocs régionaux permettront d'aller dans le sens d'une nouvelle gouvernance mondiale multipolaire.

Car la mondialisation exige l'articulation des territoires, de la richesse et des capacités, donc celle des gouvernements et de leurs politiques. Pour en revenir aux États-Unis, ils n'arrivent plus à sauvegarder leur pouvoir de décision mondial face à des pays dont l'importance économique est croissante. D'où la transformation du G8 en G20, mais même le G20 ne représente plus le seul espace pour régler des litiges. Ainsi, lorsque plusieurs pays des BRICS ont offert des ressources aux FMI pour l'aider à combattre la crise précédente, ils l'ont fait en échange d'un pouvoir accru au sein du « club des gouvernements qui décident ». Après l'Afrique du Sud qui a rejoint les « BRIC initiaux », il ne serait pas étonnant qu'à la prochaine réunion des BRICS, qui se tiendra au Brésil, ces derniers prennent l'initiative d'inviter un autre pays, la Turquie par exemple. D'une certaine manière, cela peut renforcer le respect pour ces nouveaux acteurs en induisant une nouvelle répartition du pouvoir, maintenant multilatéral : mais à quel prix cela se fera-t-il ?

Plus globalement, il est clair que le système de gouvernance mondiale créé à la fin de la Seconde Guerre mondiale est aujourd'hui dépendant du capital financier et n'arrive pas à surmonter la crise actuelle. Nous avons besoin de nouvelles bases pour la gouvernance mondiale ; réformer les institutions ou en créer de nouvelles, produire d'autres paradigmes de développement, s'attaquer aux défis du réchauffement climatique, fonder les conditions pour un gouvernement mondial et une réglementation supranationale des domaines et des activités, en particulier le système financier. Ce sont les Nations unies qui sont à l'origine de la refondation du modèle de gouvernance mondiale. Elles sont l'unique structure existante qui permettra la transition vers une gouvernance internationale plus démocratique. Et c'est là, dans cet espace qui rassemble 197 pays et garantit des processus horizontaux et démocratiques de décision, que nous pourrons établir un nouveau pacte civilisateur en vue de surmonter la pauvreté, les inégalités, et de promouvoir un nouveau modèle de développement durable.

IRG : *De quelle manière voyez-vous se dessiner les prochaines années en termes de gouvernance ?*

S. C. B. : Le néolibéralisme a tué toute discussion portant sur les projets de développement et de transformation sociale. Il réduit le champ des possibles à la seule réalité actuelle, entonnant le mantra "thina" – t*here is no alternative* – sur toute la planète. Il s'agit, dans sa perspective, de gérer le présent, pour ainsi dire de corriger les excès d'un modèle universel. D'où la séparation entre la politique et l'économie ainsi que l'absence de propositions pour réduire la pauvreté : il n'y a pas de débat sur l'avenir, puisqu'on doit administrer le présent. La démocratie n'étant pas en mesure de modifier les politiques structurelles de l'économie, le pouvoir économique affirme sa suprématie.

Les manifestations du « Printemps arabe » et l'action des Indignés aux États-Unis comme en Europe n'ont pas apporté de propositions pour un nouveau modèle de société. Les politiques ne sont pas moins impuissants à contester le modèle dominant. Même les forces de gauche ont perdu la capacité de construire des projets politiques pouvant mobiliser les sociétés. C'est pour cela que les processus de plus en plus larges de mobilisation sociale que nous observons aujourd'hui n'influent en rien sur la transformation du système politique. Ils n'occupent même pas les espaces de la gouvernance et finissent donc par laisser les forces conservatrices se réapproprier les mécanismes du pouvoir.

J'aurais tendance à considérer les révolutions arabes comme le deuxième printemps après celui représenté par les changements en matière de gouvernance intervenus en Amérique latine au cours des quinze dernières années. En effet, la victoire des gouvernements populaires dans de nombreux pays d'Amérique latine a fait émerger de nouveaux acteurs sociaux et politiques qui ont exprimé leurs revendications. La pression exercée par les forces sociales demeure, elle cherche à ancrer la démocratie, à favoriser la participation aux prises de décisions fondamentales de politique publique, même si elle n'a pas encore réussi à promouvoir une réforme de l'État.

Néanmoins, grâce à ces nouvelles victoires électorales qui brisent la domination des élites, l'hégémonie du néolibéralisme en Amérique latine est en crise. Cette situation permet dès lors l'émergence de nouvelles idées. Des leçons sont tirées du passé, qui peuvent contribuer à l'élaboration d'un projet de société différent. Ainsi, nous interprétons l'idée du « bien vivre » [traduction de *Suma Kasai,* le principe fondateur de la Constitution équatorienne, NDLR] comme un élément fondamental, respectueux de l'environnement et de l'origine des peuples du continent. Cet élément doit être rapproché de la discussion sur le concept de « bonheur interne brut », apparu au Bhoutan dans les années 1970. La référence à Simon Bolivar et la mise en valeur d'une doctrine bolivarienne émancipatrice des peuples de la région doivent également être lues dans cet esprit.

L'Amérique latine a beaucoup à apporter à la création d'une nouvelle utopie pour une société juste, démocratique et égalitaire. Elle peut également aider à la construction de nouvelles formes de gouvernance démocratique, aux niveaux régional, national et mondial. ■

PROPOS RECUEILLIS PAR **CLAIRE LAUNAY**

DE LA CHINE OU DU MONDE
QUI CHANGE L'AUTRE ?

QIN HUI

Qin Hui est professeur d'histoire à l'université Tsinghua.
Il est l'un des intellectuels engagés les plus influents de Chine.

Ces dernières années, l'émergence de la Chine dans le cadre d'un véritable miracle économique a décuplé l'influence de celle-ci sur la scène internationale. Les différentes nations (y compris les Chinois eux-mêmes) ont alors interprété ce bouleversement à l'aune des structures de la politique internationale et du jeu des grandes puissances.

Changer de clé d'interprétation

Ceux qui voient la situation d'un œil positif considèrent que l'essor de la Chine a ébranlé l'« hégémonie » de l'Occident, en premier lieu celle des États-Unis, et accru le poids du « tiers-monde », aboutissant de la sorte à une transformation des anciennes règles du jeu, marquées jusqu'alors par leur caractère inique. Ceux qui, au contraire, jugent négativement l'émergence de la Chine, pensent que, en montrant « ses muscles », elle prétend à l'hégémonie (à tel point que la thèse de la « menace chinoise » se développe en Occident) et que les pays en développement situés dans sa sphère d'influence ont à craindre la mise en place d'un néocolonialisme chinois. Je pense que toutes ces inquiétudes sont excessives.

J'aimerais démontrer ici que, si l'impact de la Chine sur la scène politique internationale est important, l'influence du système auquel la Chine doit son émergence est bien plus grande encore. Elle concerne le monde dans sa globalité, et non pas seulement la politique internationale. Contrairement à ce qui se passe pour cette dernière, le

gouvernement chinois ne cherche pas délibérément à développer cette influence, même si, dans le contexte de mondialisation que nous connaissons, celle-ci est inévitable, tout comme celle exercée par le reste du monde sur la Chine.

Le « socialisme » occidental peut-il subvertir le « capitalisme » chinois ?

L'« affaire du prix Nobel de la paix », en 2010[1], a suscité une très vive réponse du gouvernement chinois[2]. Le quotidien officiel *Huanqiu shibao (Global Times)* a réuni sept chercheurs chinois de renom afin de discuter de cette affaire. Ces sept personnalités, officiellement convoquées, ne pouvaient évidemment pas être de droite[3]. Cependant, cet événement s'est révélé fort intéressant car ces sept représentants de la gauche se sont peu à peu éloignés du sujet initial pour s'attaquer à l'État providence.

Le directeur de l'Institut de science politique de l'Académie des sciences sociales a ainsi déclaré : « Je suis allé récemment en Europe afin de mener des recherches, notamment en Angleterre, en Grèce et en Hongrie. Je me suis ainsi rendu compte que la crise financière était en réalité une crise de l'État providence, [...] l'Occident, à la suite du New Deal de Roosevelt, [...] a mis en œuvre, au profit des couches populaires, un système de protection. Mais la politique de la providence a accumulé de nombreux problèmes, [...] débouchant *in fine* sur la production de cette crise. » Selon son point de vue, les États providence, plongés dans la crise, envient la prospérité chinoise reposant sur un État peu protecteur et des « ateliers de misère[4]». Dans sa logique, l'unique vocation de ce prix Nobel aurait été de punir la Chine.

Ces propos n'ont rien de nouveau. Seulement, ailleurs qu'en Chine, il s'agirait typiquement d'un argumentaire de droite. De même, dans les milieux scientifiques, on y verrait une application des thèses néolibérales. Mais dans mon pays, ce type d'opinion n'est proféré ni par la droite ni par les économistes néolibéraux, mais par des chercheurs de gauche proches du gouvernement.

En Occident, et même un peu partout dans le monde, la droite et les néolibéraux s'opposent à un État providence trop présent pour privilégier un haut degré de liberté. Ils tendent à le remplacer par le règne du « laisser-faire ». Chez nous, la gauche proche du gouvernement rejette pareillement la liberté et le bien-être du peuple, s'opposant ainsi tout à la fois au libéralisme et à l'État providence, même si c'est surtout ce dernier qui est dans sa ligne de mire en ce moment.

« L'État providence est la source de tous les maux, les ateliers de misère sont le prix à payer pour la victoire économique. Nous sommes prêts à payer un prix plus élevé, à travailler pour les Occidentaux, à gagner durement notre argent », affirment ces soutiens de la gauche. Ils en viennent ainsi à justifier le fait que le peuple doit « supporter un niveau de vie relativement faible ». Mais les socialistes occidentaux ne sont pas du tout de cet avis : « Leur politique des droits de l'homme s'appuie principalement sur les masses en visant les contradictions sociales qui existent actuellement en Chine. » À écouter ces intellectuels, on pourrait croire que les socialistes occidentaux œuvrent délibérément à renverser le capitalisme chinois ! D'ailleurs, leur intention n'est-elle pas de détruire nos ateliers de misère ?

Pourtant, dans le passé, la gauche chinoise approuvait l'État providence, considérant qu'il allait de pair avec un État communiste, même si elle pouvait le juger trop conservateur : pour elle, l'État providence visait davantage à égaliser les richesses qu'à construire une société pleinement communiste. Désormais, la gauche chinoise invective les socialistes occidentaux qui tentent d'exporter l'État providence en Chine ! À en croire un représentant de ce courant, la gauche a depuis fort longtemps « sorti son drapeau blanc » : elle ne veut plus construire la société communiste, mais seulement critiquer l'égalisation des richesses. Afin de résister à l'Occident qui a construit un système d'avantages pour sa population, elle vise à mettre en place un régime de souffrance pour son propre peuple.

Auparavant, le prétexte le plus souvent invoqué par la gauche pour rejeter des expressions telles que « liberté », « démocratie » ou « droits de l'homme » était la théorie des classes sociales. Elle affirmait que les droits de l'homme de l'Occident ne concernaient que les riches et les capitalistes, les pauvres eux-mêmes n'en bénéficiant pas. Mais aujourd'hui, la position de la gauche est claire : « Les riches, les hommes influents [de Chine, NDLR] peuvent s'amuser avec les droits de l'homme, ce n'est rien puisque leur impact sur la Chine est limité, mais si la politique des droits de l'homme s'oriente principalement vers les masses, alors cela devient inquiétant ! » Autrement dit, ce qui effraie cette gauche chinoise, c'est la possibilité que les ouvriers et les paysans puissent bénéficier des droits de l'homme !

Dans le passé, la gauche chinoise a instauré une « dictature » au prétexte qu'elle servait de rempart face aux capitalistes et garantissait le bien-être du peuple. De nos jours, cette dictature se propose précisément de rejeter les effets de l'État providence.

C'est ainsi que des slogans favorables aux investissements étrangers fleurissent un peu partout en Chine. L'envoyé spécial du *Financial Times,* Wu Di, qui s'est rendu dans la province du Heilongjiang, raconte : « Dès que la voiture est entrée dans la ville de Shangzhi, des

1 En octobre 2010, le prix Nobel de la Paix était attribué à Liu Xiaobo, qui purgeait alors une peine de prison de onze ans pour « activités subversives » (en 2008, il avait participé à la rédaction de la Charte 08 appelant à une réforme politique). Cette « affaire du prix Nobel » avait alors tendu les relations entre la communauté internationale et la Chine qui considérait cette distinction comme un manque de respect à l'égard de son système judiciaire (NDLR).

2 « Le prix Nobel est une nouvelle provocation de l'Occident : sept scientifiques chinois renommés parlent du prix Nobel 2010 », *Huanqiu shibao,* 20 octobre 2010.

3 Les notions de « droite » et de « gauche » en République populaire de Chine ne renvoient pas à une opposition de différents partis. La « gauche » fait référence au camp conservateur (fidèle à l'idéologie marxiste), tandis que la droite désigne le camp contestataire (NDT et NDLR).

4 Le terme utilisé par l'auteur en chinois, *xuehan gongchang*, est la traduction de l'anglais *sweatshop* (NDT).

panneaux publicitaires étonnants n'ont cessé d'apparaître sur le bord de la route : "Celui qui porte atteinte aux intérêts des investisseurs offense le peuple", "Celui qui nuit aux intérêts des investisseurs est l'ennemi du peuple", "Tous les patrons, petits ou grands, qui peuvent investir sont des hommes bons"[5]. »

Certes, les lieux affichant ce type de slogans ne sont pas encore légion, mais cette opinion est largement répandue. Le journaliste Wu Di évoque une prospection menée par le magnat mondialement connu des clubs de vacances, le Club Med, sur l'île de Meizhou dans la province du Guangxi. En termes d'investissement, dix propositions avaient été formulées, dont une concernait un village sur l'île. Les cadres locaux ont déclaré sans hésitation : « Il n'y a pas de problème, nous déménageons ce village, nous le déplaçons entièrement pour vos travaux. » Les étrangers ont rétorqué, surpris : « Comment ? Vous allez déménager le village ? Si tel est le cas, nous ne viendrons pas investir. »

C'est ainsi, l'Occident encore insatisfait demande l'application de sa politique des droits de l'homme au bénéfice des masses ! Comment voulez-vous que notre gauche puisse ne pas être en colère ?...

Les investissements chinois à l'étranger se heurtent au « piège des syndicats »

En Chine, il existe désormais ce que l'on appelle la « Nouvelle Gauche », qui semble plus proche des partis de gauche étrangers que des officiels chinois[6]. Si elle aussi rejette tout à la fois l'État providence et le libéralisme, elle considère que le plus grand danger en provenance de l'étranger n'est pas l'État providence, mais le néolibéralisme. Il y a quelques années, les membres de la Nouvelle Gauche prenaient souvent l'Amérique latine comme modèle de néolibéralisme à ne pas suivre. De fait, elle apparaissait comme le lieu où le capital triomphait avec le plus d'éclat, où les ouvriers étaient le plus brimés.

Or on a remarqué que, dès que les capitaux chinois (surtout par le biais de ce que l'on appelle les « entreprises d'État socialistes ») sont investis dans le sous-continent, une réaction inhabituelle se produit : les ouvriers locaux déstabilisent les investisseurs chinois ! C'est la mésaventure qu'a connue dans les années 1990[7], au Pérou, la plus grande entreprise à capitaux chinois d'Amérique latine, Shougang. Celle-ci a enfreint le droit local du travail en réprimant des manifestations d'ouvriers et en licenciant les membres des syndicats impliqués dans ces dernières. Mais en agissant de la sorte, Shougang a fait du représentant du syndicat des mineurs, Juan de Dios Ramirez Canchari, le héros des ouvriers péruviens. Et celui qui, aux yeux de l'entreprise chinoise,

5 | http://www.ftchinese.com/story/001031108
6 | Même si, d'ici peu, nous aurons constaté un changement évident, de nombreux membres de la Nouvelle Gauche se rapprochant du pouvoir.
7 | À l'époque, le gouvernement d'Alberto Fujimori était pourtant considéré comme de droite néolibérale.

était le fauteur de troubles, a été élu au Parlement avec le soutien des ouvriers, avant d'être nommé à la tête de la direction des travailleurs du Pérou. Sa fille a même été élue maire de San Juan de Marcona, la ville où est installée l'entreprise Shougang[8]. Ainsi Shougang a-t-elle été écrasée par les mouvements ouvriers au point d'en être désorganisée : non seulement elle a subi de lourdes pertes sur le plan économique, mais elle a hérité aussi d'une réputation désastreuse au plan politique. Cette mésaventure n'a pas manqué de faire naître des plaintes dans les médias nationaux chinois : « Nos investissements à l'étranger doivent se prémunir contre le piège des syndicats, pouvait-on y lire. Les maîtres de nos grandes entreprises savent enfin ce que veut dire "la force de nos ouvriers"[9] ! »

Mais il est un exemple plus frappant encore, hors d'Amérique latine, cette fois. Ces dernières années, en effet, les investisseurs chinois ont placé leurs capitaux dans des pays comme le Gabon, faisant même le choix d'exploiter des zones appartenant à des réserves naturelles ou à des parcs nationaux. Ils se sont alors heurtés aux protestations des ONG locales (elles-mêmes inspirées par le modèle des ONG occidentales) spécialisées dans la protection de l'environnement et des droits des populations autochtones. Et les capitalistes chinois, qui ont l'habitude de régler les problèmes par l'intermédiaire des gouvernements locaux dont ils sont les complices, se sont retrouvés face à des cadres (avec lesquels ils avaient pourtant conclu des accords) restant les bras croisés : s'appuyer sur eux pour réprimer les populations incontrôlées[10] s'avérait donc difficile.

Bien entendu, dans les pays où règne l'état de droit, les investisseurs chinois ont appris à se conformer aux règles. Il en est ainsi de la société Chinalco qui exploite des mines de bauxite en Australie. Bien qu'elle soit parvenue à un accord avec le gouvernement australien et qu'elle ait obtenu, à ce titre, des facilités, elle a été obligée de négocier durant un an et demi les droits d'exploitation avec une tribu aborigène à qui l'État australien avait restitué ses titres de propriété sur ses terres. La politique égalitaire à laquelle a été contrainte la société Chinalco a été bien accueillie par la population locale, mais un tel exemple ne saurait être diffusé en Chine : le piège des syndicats à l'étranger donne mal à la tête aux capitalistes chinois[11], car si ce genre d'expérience venait à se savoir en Chine, les paysans à la culture cinq fois millénaire pourraient avoir l'idée, comme les « tribus primitives » d'Australie, de réclamer des compensations. Mais serait-ce si terrible ?

8 | Hu Xiaoyue, Wang Jiawei: « La société Shougang : le crépuscule couleur sang du Pérou », *Huangqiu qiye jia,* n° 102, septembre 2004.
9 | Cette expression était répandue dans les anciens pays socialistes lorsqu'on y présentait les ouvriers comme les « maîtres du pays » (NDLR). Voir Cheng Lizhong: « Médiation entre les sociétés et les syndicats, le développement des entreprises chinoises à l'étranger se heurte aux mouvements de travailleurs », *NFC Mag,* 18 octobre 2004.
10 | Comme ils ont pu le faire en Chine dans les villes de Dingzhou et Shanwei (situées respectivement dans les provinces du Hebei, au nord, et du Guangdong, au sud, NDT). De manière plus générale, ces dernières années, nos entreprises nationales ont construit des usines et débuté l'exploitation de mines dans les campagnes chinoises sans qu'aucune explication soit donnée sur les expulsions forcées occasionnées : on a intimé l'ordre à des centaines de milliers de paysans de se hâter de partir... et ils se sont exécutés !
11 | http://www.atns.net.au/agreement.asp?EntityID=3980

La Chine confrontée à de nombreux conflits du travail en Afrique

Si les capitalistes chinois à l'étranger se comportent ainsi, les capitalistes étrangers font de même en Chine. De nombreuses personnes soulignent pourtant qu'aujourd'hui, en Chine, ce sont les entreprises à capitaux américains ou européens qui accordent le plus d'attention aux droits des salariés. Les entreprises à capitaux est-asiatiques (Japon et Corée du Sud), quant à elles, se sentiraient moins concernées. Quant aux entreprises à capitaux hongkongais et taïwanais, elles présenteraient en la matière un retard important[12]. Les entreprises nationales, comprenant les entreprises à capitaux privés et les entreprises nationales non monopolistiques, seraient les moins respectueuses de toutes.

Bien que les « ateliers de misère » situés dans les zones ouvertes vers l'extérieur, comme le delta de la rivière des Perles, aient choqué la population et suscité un grand nombre de débats, je crains que les droits des salariés ne soient davantage bafoués dans les entreprises chinoises de l'intérieur du pays. De nombreuses entreprises européennes et américaines tentent, de fait, de se soustraire au régime contraignant de leur pays d'origine en matière de droit du travail en accourant vers une Chine aux droits de l'homme presque inexistants. À leur arrivée, elles sont confrontées à de nombreuses pratiques auxquelles ne les ont pas familiarisées leurs États providence démocratiques, héritiers de longues traditions socialistes. Ainsi, elles n'ont pas l'habitude de traiter si mal les ouvriers ou de flatter les autorités locales. Cependant, avec le temps, ces entreprises à capitaux européens et américains se conforment aux usages locaux. À tel point, d'ailleurs, que certaines d'entre elles sont désormais incapables de se réadapter aux conditions de leur pays d'origine et n'ont d'autre choix que de s'installer définitivement en Chine. Nos médias ont alors beau jeu de propager l'idée selon laquelle non seulement les capitaux doivent rester en Chine, mais les cœurs aussi !

À l'inverse, lorsque nos entreprises investissent à l'étranger, le premier obstacle qu'elles rencontrent prend la forme des puissants syndicats ouvriers et paysans. Nous avons déjà évoqué plus haut ce qui était arrivé à l'entreprise Shougang au Pérou. Face à cette hostilité, nos capitalistes ont alors jeté leur dévolu sur l'Afrique, se disant que, là-bas, les gens étaient pauvres, les salaires faibles et les régimes souvent encore dictatoriaux. Ils imaginaient que, contrairement à l'Amérique latine contaminée par le poison du socialisme occidental, c'est-à-dire la démocratie sociale, la plupart des pays d'Afrique méconnaissaient le droit du travail. Ils développaient le raisonnement suivant : « Nous ne nous mêlons pas des questions de droits de l'homme, nous entretenons de bons rapports avec les dictateurs et refusons de nous ingérer dans leurs affaires politiques internes. D'ailleurs, en Chine, nous frayons avec les pouvoirs locaux pour notre plus grand bénéfice ; pourquoi ne pas adopter ces pratiques en Afrique ? » C'est ainsi que les Chinois ont pénétré massivement en Afrique, leurs entreprises l'emportant le plus souvent face à leurs concurrentes occidentales.

Mais les capitalistes chinois se sont aperçus assez vite que, finalement, l'Afrique n'est pas la Chine : bien que les travailleurs locaux n'y ressemblent ni aux Européens ni aux Américains, ni même aux Latino-Américains « si agressifs », ces anciennes colonies ont elles aussi contracté les mauvaises habitudes occidentales. Tout d'abord, la liberté accordée aux médias est plus grande qu'en Chine. Ensuite, tout compte fait, il existe une certaine concurrence entre partis majoritaires et partis d'opposition qui doivent, pour être élus, solliciter notamment les suffrages des travailleurs. Et si les syndicats soutiennent peu les opposants politiques, ils agissent dans une certaine mesure dans le domaine des droits des salariés.

C'est alors que des capitalistes chinois ont découvert le maillon faible : la notion d'État-nation moderne étant assez vague pour les Africains, les pays côtiers relativement riches accueillent des travailleurs africains venus d'autres pays de l'intérieur de l'Afrique bien plus pauvres ; or ces travailleurs illégaux ne bénéficient pas de la protection du droit du travail et n'ont pas accès aux syndicats. L'emploi en masse de ces populations a été l'un des secrets du succès des capitalistes chinois en Afrique. Mais, très vite, les capitalistes chinois ont compris que, si les Africains ont une faible conscience nationale, leur sentiment d'appartenance à une tribu est particulièrement fort. Ainsi de nombreux salariés issus de cette immigration travaillent dans des quartiers où les membres de leur tribu se rassemblent, et même s'ils ne disposent pas de la protection de l'État ou des syndicats modernes, ils peuvent néanmoins s'appuyer sur les relations tribales : lorsqu'un conflit du travail éclate, ils obtiennent souvent le soutien des membres de leur tribu.

Les capitalistes chinois ont ainsi fini par découvrir que les ouvriers de leur pays sont les plus serviles du monde. En Chine, les ouvriers migrants (*mingong*[13]) sont habitués depuis longtemps à ne bénéficier que de droits très faibles. Arrivés en Afrique, ils n'ont personne à qui s'adresser, ne parlent pas la langue du pays, n'ont aucun contact avec la société : ils vivent ensemble dans des baraques de chantier. En conséquence, les nombreuses entreprises à capitaux chinois qui ont finalement décidé de travailler en Afrique tentent d'importer des

12 | http://news.21.cn.com/dushi/dsqw/2007/01/19/3097230.shtml

13 | Les *mingong* sont les paysans qui ont quitté le travail de la terre pour partir travailler dans les usines ou les chantiers de BTP des villes (NDT).

ouvriers de Chine. Pour ce faire, elles n'hésitent pas à employer des moyens illégaux. Ainsi, en Afrique du Sud, certaines d'entre elles ont fait venir de Chine plus de 150 personnes censées travailler dans la sécurité publique – ce qui représentait plus de 80 % des employés – alors qu'elles travaillaient en réalité comme ouvriers. Par ce biais, les entreprises ont contourné la législation locale qui oblige à employer des Sud-Africains. Au final, les investisseurs chinois ont laminé l'industrie locale en pratiquant le dumping et pillé les ressources naturelles sans embaucher la population locale.

La force du système chinois n'en fait pas un colonialisme

Malgré les critiques dont elle est l'objet, la Chine dispose d'une supériorité indéniable en ce qui concerne aussi bien l'attraction des capitaux étrangers que sa capacité à investir ses propres capitaux à l'étranger. Il n'est dès lors pas étonnant que des économistes de droite hostiles à l'État providence fassent l'éloge de la Chine qui aurait établi le meilleur système de toute l'histoire de l'humanité…

Mais s'ils font ainsi cet éloge de la Chine, c'est avant tout parce qu'elle n'a pas mis en place d'État providence : mais est-elle pour autant libérale ? Certainement pas. La Chine est encore moins un modèle en termes de protection de la propriété. En revanche, employer des méthodes dictatoriales pour spolier et exproprier les biens ou encourager l'accumulation de biens n'y est pas contradictoire. Au contraire même, car sans cette dictature capable de confisquer les biens arbitrairement, d'exproprier les terres à sa guise, de forcer des familles à quitter tout ce qu'elles possèdent, la politique de captation des investissements ne serait pas un succès inégalé dans le monde. C'est parce que les capitaux et le pouvoir autocratique se soutiennent que l'attractivité de la Chine est plus importante que celle des États providence et des pays où règne le laisser-faire.

Évidemment, les opinions publiques des pays cibles des investissements chinois se plaignent beaucoup de cette « supériorité liée à la faiblesse des droits de l'homme au sein des sociétés à capitaux chinois ». On dit même que la Chine, tout comme les Occidentaux autrefois, applique dans ces pays une sorte de « colonialisme économique ». Je ne le crois pas. La raison fondamentale en est que, si les capitalistes chinois font, dans ces pays-là, moins bien que certaines entreprises originaires des pays développés, en réalité, ils emploient déjà de bien meilleures méthodes que celles qu'ils utilisent sur le sol chinois à l'égard des ouvriers, des paysans expropriés et des ONG qui s'opposent

à leur gestion : comparativement aux méthodes utilisées en Chine, les capitalistes chinois ont fait de véritables progrès !

Car, finalement, qu'entendons-nous par « colonialisme » ? Si l'on se réfère au comportement des Occidentaux autrefois, le colonialisme revient à ne tenir compte que des intérêts de sa propre nation sans aucun égard pour les peuples colonisés. Or si les conditions que les investisseurs chinois imposent aux populations locales ne valent pas celles des entreprises occidentales, elles sont cependant meilleures que celles infligées à la population chinoise. En revanche, les sociétés occidentales ne feront jamais venir un groupe de « Blancs » de leur pays pour effectuer un travail de « coolie », et ce, pour une raison très simple : les « Blancs » ne veulent pas faire ce genre de travail. Les tâches que les Occidentaux se refusent à faire, les sociétés occidentales les confient aux populations locales – vieille habitude coloniale –, alors que les sociétés à capitaux chinois les feront faire par des ouvriers chinois – vieille habitude de pays où les droits de l'homme sont fragiles.

Ainsi, j'ai enquêté au Cambodge sur une société chinoise qui a construit une centrale hydroélectrique. Sur le chantier, il n'y avait presque que des ouvriers venus de Chine, et j'ai découvert que, depuis leur arrivée, huit mois plus tôt, la plupart d'entre eux n'avaient jamais quitté la montagne où ils travaillaient pour se rendre à la capitale, Phnom Penh, ou même dans le chef-lieu du district un peu plus bas ! Leurs salaires sont intégralement calés sur les séquences de forage des tunnels, et leur travail n'est pas encadré par une durée quotidienne fixe, des jours de congés ou encore des indemnités pour heures supplémentaires : plus ils creusent, plus leur salaire est important ; lorsqu'ils ne creusent pas, ils ne perçoivent rien. C'est pourquoi ils travaillent au péril de leur vie, parfois jusqu'à quinze heures pas jour. L'entreprise affirme que ce sont les ouvriers qui le souhaitent, mais ces derniers ne souhaitent tout simplement pas s'éterniser dans un pays aussi pauvre que le Cambodge : ils veulent en finir au plus tôt pour ramener l'argent gagné au pays. Quant aux ouvriers cambodgiens qui avaient travaillé sur ce chantier, ils avaient exigé et obtenu une rémunération journalière et la mise en place d'un système d'heures de travail quotidiennes, des vacances et la majoration des heures supplémentaires. Résultat, leur salaire quotidien était moins élevé que celui des Chinois même si, à quantité de travail comparable, la société déclarait que le salaire octroyé aux Cambodgiens était beaucoup plus important que celui offert aux Chinois. Peu de temps après, les Cambodgiens, ne pouvant supporter tant de pénibilité, sont partis.

Ces conditions de travail – rémunération très faible et à la pièce, sans aucune négociation entre ouvriers et capitalistes, sans horaires

fixes – sont en tout point semblables aux conditions qui existaient dans de ce que l'on désignait déjà sous l'expression d'« ateliers de misère » au XIXe siècle. Les Cambodgiens refusent ces conditions, mais les ouvriers chinois les acceptent : peut-on dire que la Chine « colonialise » et traite de façon discriminatoire les Cambodgiens ? On ne peut pas dire non plus que cette entreprise maltraite particulièrement les ouvriers chinois venus travailler au Cambodge : sur les chantiers de construction en Chine, on procède de la même manière et il faut bien avouer que la rémunération de ces travailleurs migrants est plus élevée que celle qu'ils peuvent espérer en Chine.

Les sociétés à capitaux chinois n'emploient pas toujours des ouvriers migrants venus de Chine, mais on note néanmoins l'influence manifeste du modèle chinois. Ainsi, toujours au Cambodge, des expropriations ont eu lieu à Phnom Penh, dans la zone de Boeung Kak. Celle-ci est entourée de constructions de fortune non conformes (des cabanes constituées de vieux papiers et de cartons) dans lesquelles de nombreux migrants cambodgiens de fraîche date vivent misérablement. Or le gouvernement du Cambodge, qui avait attiré des sociétés à capitaux chinois pour construire des centres commerciaux, a décidé l'expulsion de ces migrants. Il a, pour ce faire, défini les conditions suivantes : toute personne pouvant fournir une quittance, un reçu ou toute autre preuve qu'elle a résidé dans la zone durant une certaine période pourrait se voir attribuer une compensation de 8 500 dollars américains par habitant et par chambre ou un logement en banlieue, dans des conditions évidemment médiocres. Les migrants ont reçu l'aide des ONG locales pour entamer une lutte afin d'obtenir des compensations plus importantes et des règles justes pour le relogement. Certains médias, prenant les expulsés en sympathie, ont pris pour cible les sociétés à capitaux chinois, considérant que ces dernières les maltraitaient et exerçaient une forme de colonialisme. Ces entreprises ont perçu ces accusations comme injustes, affirmant qu'elles n'étaient au Cambodge que pour bâtir des logements. De fait, c'est le gouvernement qui a décidé les expulsions et, pour tout dire, si l'on avait été en Chine, cela se serait fait de manière autrement plus violente[14]. Si les méthodes occidentales d'expropriation avaient été employées dans la zone de Boeung Kak, le projet d'infrastructure aurait été tout simplement irréalisable. Force est de reconnaître que les entreprises chinoises n'agissent pas toujours correctement, mais elles ne sont pas toujours responsables et, quoi qu'il en soit, dans le cadre de la mondialisation, le modèle chinois est extrêmement compétitif !

14 | Récemment, les gouvernements locaux de Shenzhen et de Sanya ont détruit par la force des taudis sans offrir la moindre compensation en échange. « Sanya rétorque : "détruire de force les abris des gens pauvres" », *Xinjingbao*, 11 février 2011.

De l'interaction entre la Chine et l'extérieur

Si la Chine est devenue, dans le contexte de la mondialisation, une machine à aspirer les capitaux et à exporter des marchandises, d'autres effets sont identifiables en dehors de ses frontières : la compétitivité chinoise anéantit les syndicats, détériore les relations entre ouvriers et patrons et exerce une pression sur cent ans d'acquis sociaux. Des pays comme les États-Unis en viennent même à rétablir des barrières douanières. Mais cette supériorité chinoise induit également de graves problèmes dans le pays même, puisqu'une vaste partie de la population chinoise n'en récupère que peu de bénéfices. La question essentielle est donc de savoir si nous, Chinois, pouvons accepter cette situation.

Car le piège des syndicats, les différends sur les terres, les protestations pour la protection de l'environnement, la protection des personnes expropriées, la conscience de l'égalité démocratique des individus, etc., toutes ces difficultés que nous avons évoquées et que les investisseurs chinois à l'étranger ont dû affronter ont eu valeur d'enseignement : les Chinois ont compris que le système qui est le leur ne peut fonctionner ailleurs. Ainsi, l'expérience de la société Chinalco, où les habitants locaux ont discuté de manière équitable du problème de l'occupation des terres, a été diffusée en Chine par les médias, malgré les précautions des autorités. De même, les protestations des pauvres de Boeung Kak au Cambodge ont fini par porter, à tel point que les autorités de Phnom Penh ont finalement accepté un compromis en reconsidérant largement à la hausse les indemnisations et les conditions de relogement. Si une telle information venait à être connue en Chine, à quel type de réaction devrions-nous nous attendre ?

Si les capitalistes chinois développent leurs activités à l'étranger, j'espère surtout qu'ils seront capables d'apprendre à respecter les droits de l'homme. De retour en Chine, leur expérience pourra essaimer et favoriser l'amélioration de la situation des Chinois. Comme la société Chinalco l'a appris en Australie, comme l'expérience cambodgienne l'a enseigné, et comme les révolutions récentes en Afrique du Nord l'attestent, il semble que, dans n'importe quel pays africain, la conscience de l'égalité démocratique des individus soit plus vive qu'en Chine : cela devrait aider les investisseurs chinois à ouvrir les yeux.

À l'inverse, les capitalistes étrangers présents sur le sol chinois peuvent-ils avoir un impact sur la Chine ? Comme je l'ai dit plus haut, leur action est souvent en quelque sorte « sinisée ». Les conditions d'emploi des migrants venus des campagnes en Chine à laquelle ils recourent, aussi bien que les entreprises chinoises, me semblent présenter de fortes similitudes avec l'exploitation des travailleurs noirs par

les Blancs d'Afrique du Sud au temps de l'apartheid. À cette époque, alors que l'Afrique du Sud connaissait un miracle économique bâti sur une société presque sans droits de l'homme, le pays dut affronter les critiques croissantes de la communauté internationale. Les plus radicaux exigeaient de cette dernière qu'elle isole économiquement l'Afrique du Sud, mais les pays capitalistes européens et américains n'y étaient pas disposés en raison des intérêts de leurs investisseurs. Pourtant, en 1977, Leon Sullivan, pasteur noir et membre du conseil d'administration de la société américaine General Motors, formula une série de principes formant une sorte de code de bonne conduite que les sociétés américaines en Afrique du Sud devaient respecter[15]. En 1980, 137 firmes à capitaux américains avaient signé et mis en pratique les « principes de Sullivan ». La Communauté économique européenne définit également des principes semblables applicables à ses ressortissants faisant des affaires en Afrique du Sud ; elle insistait notamment sur le droit des Noirs à se syndiquer[16]. Les pratiques qui se sont répandues dans les entreprises américaines et européennes ont exercé des pressions sur la société sud-africaine. C'est ce qui a rendu de plus en plus difficile le maintien du système de l'apartheid. Les activités économiques de Pretoria à l'étranger ont également, d'une certaine manière, servi de vecteur de propagation de l'idéologie des droits de l'homme occidentaux, contribuant ainsi à renverser le système de ségrégation raciale. Finalement, les changements qui suivirent en Afrique du Sud sont le résultat de la conjonction des radicaux qui exigeaient le boycott du pays et de la mondialisation qui incitait à préserver des liens avec Pretoria afin d'essayer de modifier le rôle d'ensemble des forces progressistes d'Afrique du Sud.

Les « principes de Sullivan » doivent prendre un sens plus large dans le cadre de la mondialisation et l'on pourrait les résumer par la formule suivante : « Si les conditions sont élevées, alors il ne faut pas les baisser. » Autrement dit, les investissements à l'étranger de sociétés issues de pays aux droits de l'homme bien établis devraient respecter les normes de leur propre pays, tandis que les investissements à l'étranger de sociétés issues de pays aux normes lâches devraient appliquer les droits de l'homme des pays cibles.

Les révolutions arabes : un exemple à suivre ?

En dehors du champ économique, la mondialisation est encore plus manifeste dans le domaine de la promotion des droits de l'homme. La démocratisation à l'œuvre récemment en Afrique du Nord doit être un exemple. Elle conforte non seulement l'impression ressentie par les Chinois en Afrique – à savoir que, dans presque tous ces pays, la conscience de l'égalité démocratique des individus est plus aiguë qu'en Chine –, mais elle offre également un démenti puissant à l'idée selon laquelle la démocratie serait uniquement une valeur occidentale.

Certains experts chinois appartenant au courant majoritaire, voire proches du gouvernement, tout en faisant pourtant preuve de prudence, ont exprimé, à de rares occasions, leur sympathie à l'égard de la démocratisation des pays arabes. Le pouvoir a même dû mettre en place des contre-mesures afin d'éviter que le « Printemps arabe » ne se propage en Chine. C'est dire si la capacité d'un tel événement à influencer la Chine sur le long terme ne doit pas être négligée.

Les « changements brutaux » qui s'étaient produits en Europe de l'Est quelques années auparavant, depuis la chute de l'URSS jusqu'aux « révolutions de couleurs », avaient déjà eu une très grande influence en Chine. À l'instar des systèmes totalitaires, le mythe de l'avant-garde dans le monde s'était effondré. À compter de ces événements, le cœur de la légitimité du régime chinois était passé du marxisme-léninisme au nationalisme, de la justice morale (l'absence d'exploitation) à la croissance économique et du progrès historique (le socialisme serait plus progressiste que le capitalisme) à la différence culturelle (la démocratie comme « valeur occidentale », inapplicable en Chine). Or le « Printemps arabe » s'est produit dans une région nationaliste (l'opposition démocratique dans les pays arabes est souvent plus opposée à Israël que les dirigeants autocratiques), à l'économie florissante (notamment la Libye, pays producteur de pétrole et à l'État providence généreux) et culturellement encore plus éloignée de l'Occident.

Un défi commun ?

Si le modèle chinois, bâti sur la faiblesse des droits de l'homme, a influencé le monde, l'impact de ce dernier sur la Chine a été plus grand encore. En trente ans, depuis « la réforme et l'ouverture[17]», la situation des droits de l'homme en Chine a progressé si l'on tient compte de l'histoire du pays, même si elle ne correspond pas encore aux critères actuels mondiaux. Contrairement à ce qu'affirme la faction de Mao qui dénie la réforme, j'estime que depuis trois décennies la Chine a fait des progrès importants tant en matière de liberté qu'au sujet de l'État providence (soit les deux points sur lesquels la communauté internationale insiste en matière de droits de l'homme). Le retard de la Chine est pourtant loin d'être rattrapé, alors qu'aujourd'hui, au moment où celle-ci est davantage impliquée dans la mondialisation, il est possible que « la mauvaise monnaie chasse la bonne », autrement dit

15 À savoir : absence de ségrégation raciale au sein des entreprises ; soutien des organisations syndicales noires ; pour tous les employés, sans discrimination, à travail égal salaire égal ; salaires supérieurs au niveau de vie local le plus bas ; formation des Noirs à la gestion et aux technologies ; promotion des Noirs à des postes de direction ; fourniture aux Noirs de services tels que le logement, les transports, la santé et l'éducation.

16 Xia Jisheng (dir.), *Ethnic Relations in South Africa,* East China Normal University Press, 1996, p. 201-208

17 Les Chinois nomment ainsi les réformes entreprises à l'instigation de Deng Xiaoping à partir de 1978 (NDT).

que ce modèle chinois si peu scrupuleux l'emporte sur celui qui a donné naissance à l'État providence. À l'époque de Mao, la Chine se consacrait à la révolution mondiale : elle n'avait alors pratiquement aucun effet sur les règles du jeu international. Avec la politique « réforme et ouverture », le pays a reconnu son retard et n'a plus essayé de libérer les autres peuples, les politiques s'attachant dès lors à favoriser une évolution pacifique. Mais c'est justement durant cette période que la puissance économique de la Chine s'est rapidement développée, mettant pour la première fois le pays en position d'influer sur les autres. L'ironie de l'histoire, c'est que ce changement n'a pas consisté à passer au socialisme, ni même au confucianisme, mais au capitalisme dictatorial !

La Chine doit émerger, mais le modèle chinois ne doit pas essaimer, car si la Chine n'est absolument pas une menace en elle-même, le modèle chinois – en tant qu'il favorise la collusion entre cadres et hommes d'affaires – est injuste et représente une menace avant tout pour la population chinoise : la Chine doit changer de modèle pour prendre son essor, il faut une nouvelle réforme qui devra être avant tout celle du système politique.

La Chine et le monde d'aujourd'hui sont tous deux imparfaits, tous deux engagés dans un processus de changement, tous deux susceptibles de s'influencer l'un l'autre. Mais il est encore difficile de prévoir, même à long terme, les conséquences de cette interaction. Pour que le monde et la Chine évoluent vers un avenir meilleur, il faut unir nos efforts. ■

TRADUIT DU CHINOIS PAR **PAUL CHARON** ET **HÉLÈNE LE BIGOT**

II. Les États dans l'impasse : vers un changement de paradigme ?

Surpuissance de la finance et impuissance des États ?

Aujourd'hui, le sentiment se fait de plus en plus fort au sein des populations que le monde se partage désormais entre ceux qui travaillent pour gagner peu et ceux qui travaillent pour empocher le maximum de richesses. « Nous sommes les 99 % », martelaient les Indignés au cœur de Wall Street, autrement dit la grande majorité des citoyens qui ne comprend plus comment une infime minorité peut détenir l'essentiel des richesses et du pouvoir. Car c'est bien également de pouvoir politique qu'il s'agit. Les révolutions arabes, nous explique William Bourdon, n'ont pas seulement renversé des dictateurs : elles ont établi un « nouveau lien dialectique entre les grands prédateurs financiers et les bourreaux ». Ce paradigme neuf risque de ne pas se cantonner aux dictatures, mais bien de s'étendre aux démocraties qui ont donné les clés aux banquiers et aux financiers. Jean-Marc de Boni nous explique en effet comment, à partir des années 1970, les États se sont mis à voter des budgets déficitaires, avant de s'en remettre aux banques pour les financer… au point de devenir dépendants de ces dernières. « Si l'argent gouverne le monde, alors qui gouverne l'argent ? », s'interroge le même auteur, posant ainsi une question de gouvernance qui se fait de plus en plus aiguë. Il est relayé en cela par Susan George qui affirme que « la finance contrôle tout ». À la faveur de la crise financière, on peut au moins espérer – avec les quatre auteurs qui s'expriment ici – que les gouvernants vont reprendre la barre, instaurer des règles efficaces et une transparence qui fait pour le moins défaut. S'ils s'en affranchissent, ils risquent d'être rappelés à leurs obligations par les citoyens qui doivent également reprendre leur place dans cette gouvernance de l'argent. Et si Catherine Gaudard conclut ces contributions en appelant à une remise à plat du financement du développement, c'est bien parce que l'argent doit redevenir un moyen et ne plus représenter une fin en soi.

« LA FINANCE CONTRÔLE TOUT… »

ENTRETIEN AVEC **SUSAN GEORGE**

Susan George est militante altermondialiste, présidente d'honneur d'Attac (Association pour la taxation des transactions financières et pour l'action citoyenne) qu'elle a cofondée. Elle est également présidente du conseil du Transnational Institute (www.tni.org) et auteure de plusieurs essais, dont le dernier paru s'intitule *Leur crise, nos solutions*, Albin Michel, 2010.

IRG : *En préparant cet entretien, vous nous avez immédiatement fait part de vos réserves quant au terme « gouvernance » : quelles sont-elles ?*

Susan George : La « gouvernance » – *governance* en anglais – est un terme très ancien qui, au XXe siècle, mais en particulier depuis les années 1970, a été appliqué strictement aux entreprises. On parlait de *corporate governance.* Il a été utilisé par la Banque mondiale et le FMI durant toute la période où il s'agissait d'introduire les méthodes du monde des affaires aux États dans le cadre des programmes d'ajustement structurel. J'ai toujours pensé que mettre la « bonne gouvernance » dans les critères de satisfaction de ces programmes était extrêmement habile car personne ne peut jamais dire quand on a accompli la mission fixée. La gouvernance, c'est tout et n'importe quoi, puisqu'il n'y a pas de définition. Et aujourd'hui, l'Union européenne applique le même terme pour les mêmes raisons. C'est donc un terme délibérément vague et, en ce sens, cela en fait un terme de « pouvoir » pour pouvoir appliquer des mesures à des États ou même à des ONG, par exemple. Je vous renvoie à George Orwell : la tyrannie commence par le vocabulaire !

IRG : *L'année 2010 a été marquée par l'affaire WikiLeaks et cette idée de la transparence à tout prix des affaires diplomatiques : croyez-vous qu'il doit en être de même pour le « monde des affaires », vous qui proposez en substance dans votre dernier livre de « mettre le système financier et les banques sous tutelle sociale » ?*

S. G. : Absolument. Il faut « socialiser » ces institutions, ce qui implique la transparence. Mais j'ai parfaitement conscience que c'est une utopie, en tout cas dans les conditions actuelles.

IRG : *Les politiques seraient en effet les seuls en mesure d'imposer cette exigence aux financiers et aux entreprises, alors même que l'on ne cesse de nous dire qu'ils ne contrôlent plus rien…*

S. G. : La finance contrôle tout, et ceux qui sont à la tête de la finance mondiale ne veulent bien sûr pas en entendre parler. Si l'on avait des États qui se comportaient comme tels, ce serait possible.

IRG : *Alors comment faire pour inverser cette réalité ?*

S. G. : Je n'ai pas de recette miracle. Cela ne peut venir que de campagnes de citoyens unis ou d'alliances entre un certain nombre d'acteurs, tels que des syndicats, des organisations comme Attac, des ONG ayant des liens avec les pays du Sud comme Oxfam ou le Secours catholique, des écologistes, des paysans… Nous avons commencé à faire ce travail, mais c'est long et nous n'avons pas l'avantage de nos adversaires qui sont riches, puissants et ont établi leur hégémonie sur la plupart des gouvernements, qui les écoutent avant d'écouter qui que ce soit d'autre. C'est un système qui s'est vraiment mis en place depuis une vingtaine d'années, et peu importe qu'il nous ait conduits dans le trou noir de la crise : les États, y compris les États-Unis d'Obama, continuent de les écouter. On aura beau continuer de dire, comme je le fais, qu'il faut par exemple mettre les banques et certaines entreprises transnationales sous tutelle, il faudra encore du temps pour avoir une prise de conscience. Mais en attendant, je pense que c'est politiquement une invitation au fascisme : les gens, ne sachant pas comment réagir face à ce rouleau compresseur, votent de plus en plus pour l'extrême droite. C'est ce qui s'est passé dans les années 1930, lorsque Hitler est arrivé au pouvoir. Même les Finnois viennent de voter à 19 % pour l'extrême droite ! Et l'on observe le même phénomène aux Pays-Bas, en Suède, etc.

IRG : *On a beaucoup parlé des mécanismes des révolutions arabes de 2011, notamment en brandissant l'épouvantail de l'islamisme, mais on a peu parlé économie, en dehors de Georges Corm qui fait le lien entre l'aspiration à la liberté politique qui a conduit à la chute des dictatures et la revendication d'équité économique qui puise dans l'alliance entre les « kleptocraties » et les oligarchies d'affaires mondiales. Qu'en pensez-vous ?*

S. G. : C'est la jeunesse éduquée, en chômage massif, sans avenir, qui a été fer de lance de ces mouvements. Et ce n'est pas pour rien. Tous ces jeunes, dont le niveau d'études s'était largement amélioré dans les dernières décennies, y compris pour les femmes, donc ayant un esprit critique, ne pouvaient plus supporter ces oligarchies, la corruption quotidienne. Internet a sans doute eu une influence, mais peut-être moins que ce que l'on a bien voulu nous dire. Facebook© n'est quand même pas responsable de cette révolution !

IRG : *On vous a beaucoup présentée ces derniers temps comme la benjamine du trio d'« anciens Indignés » que vous formeriez avec Stéphane Hessel et Edgar Morin. Au-delà de la coïncidence de la sortie presque concomitante de vos trois livres, est-ce que cela veut dire que, dans notre société du jeunisme et de l'apathie, on ressent le besoin de se tourner vers d'« anciens engagés » ?*

S. G. : Cela m'inspire surtout qu'il faudrait avoir été conscient politiquement avant, disons, 1985. Une grande majorité de la population actuelle n'a pas connu autre chose que le néolibéralisme en action et ne sait pas qu'autre chose est possible. Après la Seconde Guerre mondiale, il y a eu une explosion d'égalité. Aux États-Unis, où je suis née, existait le GI Bill qui permettait aux soldats d'aller à l'université gratuitement. Plus tard, Lyndon Johnson a introduit le *medicare* et même Nixon se considérait comme un keynésien. En France, on a généralisé la Sécurité sociale, les allocations diverses. Je suis moi-même redevable au service public français car j'ai pu obtenir deux diplômes quasiment pour rien alors que j'avais trois enfants à élever. Et lorsque mon mari a été gravement malade, tout a été pris en charge. Tout cela n'aurait jamais pu avoir lieu aux États-Unis. Je suis émerveillée par un tel système que l'on a pu développer lorsque nos sociétés étaient moins riches. Alors pourquoi serait-il impossible d'assumer ces dépenses et d'améliorer encore nos systèmes sociaux alors qu'elles sont bien plus riches aujourd'hui ? Adam Smith, dans *La Richesse des nations,* nous en donne la raison : « Tout pour nous-mêmes et rien pour

les autres. » Cela semble avoir été, à toutes les époques du monde, la vile maxime des maîtres de l'humanité. C'est parce qu'une certaine classe sociale – que j'appelle la « classe de Davos » – a décidé de tout garder pour elle : elle accapare les services publics, accroît ses richesses, met les États sous tutelle, se moque de la majorité. Nous ne sommes pas dupes, mais n'avons pu encore la remettre à sa place !

IRG : *Qu'est-ce qui, dans les mouvements actuels d'opposition à cette logique, vous semble original, prometteur ?*

S. G. : De manière générale, je crois qu'on doit réformer nos modes d'action qui jouent beaucoup sur le nombre de participants. Peut-être faut-il faire des choses qui demandent moins de monde, mais qui soient plus visibles. Les médias ont changé et les moyens traditionnels de lutte, comme les manifestations, ont partiellement vécu. La France est relativement en retard, mais partout les jeunes inventent des choses. À Copenhague, par exemple, le mouvement social et le mouvement écologique se sont soudés alors qu'ils ne voyaient pas forcément jusqu'alors que leurs intérêts étaient les mêmes. Les forums sociaux permettent aussi des croisements. Des coalitions thématiques, par exemple sur l'eau ou le commerce équitable, fonctionnent bien car désormais les gens se connaissent. Tout cela avance trop lentement, comme toujours, mais j'ai bon espoir. ■

PROPOS RECUEILLIS PAR **BORIS MARTIN**

DERRIÈRE LES RÉVOLUTIONS ARABES :

LE SPECTRE RÉVÉLÉ DE LA PRÉDATION FINANCIÈRE

William Bourdon

William Bourdon est avocat, spécialisé en matière de droits de l'homme, en particulier dans la défense des victimes de la mondialisation et de crimes contre l'humanité. Ancien secrétaire général de la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme de 1995 à 2000, il est président de l'association Sherpa qu'il a fondée en 2001.

Bourreaux politiques et prédateurs financiers : même combat

Pendant toute l'année 2011, de Tunis au Caire en passant par Rabat, nous avons entendu de la bouche des émeutiers révolutionnaires rassemblés par centaines de milliers dans les rues des slogans inédits. Pour la première fois, les insurgés réclamaient d'une seule et même voix et dans le même temps le jugement des grands criminels de sang et de ceux en col blanc. Ils établissaient ainsi un nouveau lien dialectique entre les grands prédateurs financiers et les bourreaux : un paradigme neuf qui n'a pas fini de se diffuser à l'échelle de la planète.

Bien évidemment, l'émergence d'une société civile internationale et les logiques de réseaux de solidarité qu'elle a initiées à travers le monde et au sein même des sociétés civiles locales, notamment grâce à Internet et aux réseaux sociaux, ne sont pas étrangères à la diffusion universelle d'une conviction commune : ceux qui oppriment, qui torturent, pillent aussi leur pays et leur population. Celui qui, de la main gauche, organise la torture dans les lieux de détention est presque toujours celui qui, de la main droite, donne instruction à ses conseillers de virer chaque jour, chaque mois, des millions de dollars sur les comptes bancaires de sociétés qui contrôlent – parfois directement – les caisses du Trésor public de son pays. En se diffusant clandestinement de

disques durs en clés USB, les images et les sons ont également provoqué – toujours grâce au « réseau des réseaux – une prise de conscience de l'opinion publique internationale parfois abasourdie par l'ampleur de ces détournements. De plus en plus de citoyens à travers le monde ont ainsi fait ce lien décisif entre la corruption et les graves dommages qu'elle cause à la démocratie et à l'État de droit.

Chacun a bien compris que, lorsqu'un dirigeant pille son pays après en avoir maltraité la population, il est nécessairement obsédé par l'idée d'organiser son impunité. Et c'est cette obsession qui le conduit, quand il ne l'a pas déjà amorcé, à martyriser les grandes libertés publiques dans une sorte de cercle vicieux dont la population fait toujours les frais.

Quand les populations reprennent la main : un embryon de contrôle citoyen

Ce mouvement ne fait cependant que commencer. La lutte contre la grande corruption devient enfin la préoccupation internationale majeure. Même si jusqu'ici les opinions publiques n'étaient pas dupes des logiques de double discours et d'affichage qui ont caractérisé les déclarations d'intention de nos décideurs publics à la sortie de chaque G8 ou de chaque G20, des petits pas ont été faits s'agissant de la lutte contre les paradis fiscaux à l'issue de la dernière réunion du G20 à Cannes, en novembre 2011. On ne peut s'empêcher de penser qu'une certaine logique opportuniste régit les comportements des grands pays lorsqu'ils feignent de découvrir – et donc de s'y intéresser – les phénomènes de la grande corruption à l'occasion de la crise financière actuelle.

Mais la grande affaire, c'est celle de la prise en main par les populations de leur destin. Les foules qui défilaient de Tunis à Tripoli en passant par Bahreïn et les slogans réclamant l'arrêt des logiques financières purement claniques démontrent, s'il en était encore besoin, que ces problématiques complexes ont été appréhendées par la rue. Par exemple, la pression de la société civile et des médias au Brésil ont conduit la nouvelle présidente à se débarrasser d'un certain nombre de ministres corrompus. De la Colombie à la Corée du Sud, les nouveaux maires de Bogotá et de Séoul incarnent, l'un et l'autre, une ambition d'intégrité et de rupture avec les logiques de prébende.

Bien évidemment, les conférences des parties qui se réunissent dans le cadre de l'UNCAC, en ce qu'elles ont permis la mise en réseau des grandes organisations de lutte contre la corruption, portent une part importante dans la conscientisation des peuples.

Biens mal acquis réapparaissent rarement : comment briser le mur de l'impunité ?

Le bilan concernant la restitution des avoirs publics détournés reste pourtant bien maigre. Pour l'instant, seuls 2 % des avoirs détournés par les grands prédateurs financiers ont été restitués aux populations concernées[1]. S'il faut remercier les peuples arabes d'avoir remis au centre des préoccupations de la communauté internationale l'épineuse question de la restitution des biens mal acquis, il faut pour autant rester vigilant : le chemin à parcourir risque d'être long.

Certes, l'article 51 de la Convention internationale de Mérida[2] fait peser cette obligation sur les États qui l'ont ratifiée. En France, il a fallu que Transparence International France[3] et Sherpa[4] déposent des plaintes entre les mains du parquet de Paris pour obtenir, après plusieurs mois de démarches inlassables, qu'il ouvre une information, aujourd'hui suivie par deux juges d'instruction du pôle financier à Paris. Grâce au concours des juristes de Sherpa, le 9 novembre 2010, nous avons obtenu de la Cour de cassation – qui bravait là les réquisitions contraires du parquet – qu'elle déclare recevable la constitution de partie civile de l'association Transparence Internationale France, que j'ai l'honneur de défendre[5]. Trois ans de bataille juridique publique et médiatique auront ainsi été nécessaires pour aboutir à ce qu'une porte s'ouvre enfin. Espérons que cela permettra d'ébrécher progressivement l'incroyable mur d'impunité que ces grands prédateurs financiers ont dressé pour organiser leur irresponsabilité. Il faut cependant prendre garde, car l'occasion est belle pour l'Europe, et particulièrement pour la France, de restaurer une image quelque peu écornée par des années de complaisance, qui a confiné à la complicité avec certains régimes despotiques tels que celui de Ben Ali.

Chacun voit bien alors que les logiques politiques conduisent à la logique du « deux poids deux mesures ». Ainsi, s'agissant de l'interception des avoirs détournés des despotes arabes déchus, le parquet de Paris a été relativement vigilant. Mais à l'inverse, dans le dossier des biens mal acquis africains (Gabon, Congo et Guinée), le parquet refuse toujours d'élargir la saisine des juges d'instruction au vu des notes pourtant édifiantes établies par Tracfin (Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins, la cellule française de lutte antiblanchiment).

En tout état de cause, rien ne sera possible si les paradis fiscaux ne finissent pas par tomber progressivement les uns derrière les autres. Certains pays ont déjà fait des progrès, mais cela a conduit à une nouvelle migration de l'argent sale qui, en partie, a quitté les banques de

1 | Selon la Banque mondiale qui a lancé l'initiative StAR (Stolen Asset Recovery, « recouvrement des avoirs volés »).
2 | Le 9 décembre 2003, 114 pays signaient à Mérida, au Mexique, la Convention de l'ONU contre la corruption (UNCAC, UN Convention Against Corruption). En octobre 2011, 140 pays l'avaient signée, et 154 l'avaient ratifiée.
3 | Transparence International France est la section française de Transparency International (TI), la principale organisation de la société civile qui se consacre à la transparence et à l'intégrité de la vie publique et économique : www.transparence-france.org
4 | Site de l'association Sherpa : http://www.asso-sherpa.org/
5 | Cass. crim., 9 novembre 2010, n° 09-88.272, 6092.

Genève et du Luxembourg pour se déplacer vers des lieux plus sereins, tels que les banques des pays du Golfe, de Hong Kong ou de Singapour, voire de Pékin. Aucun juge européen n'aura alors la moindre chance d'obtenir une quelconque entraide de ses homologues dans ces différents pays qui font preuve, et depuis de longues décennies, d'un manque de coopération en la matière.

Un autre important sujet de préoccupation risque de nous interpeller dans les prochains mois : en ce qui concerne les avoirs détournés, doit-on et peut-on les restituer automatiquement aux pays qui en ont été privés alors que, parfois, ce sont les dirigeants de ces mêmes pays qui sont les suspects et peut-être même demain les condamnés ?

Ces quelques exemples nous incitent à imaginer qu'une Banque internationale *ad hoc*, évoquée encore timidement dans certains groupes de travail de la Banque mondiale, puisse être un jour créée, adossée par exemple à cette dernière ou aux Nations unies, au sein de laquelle tous ces avoirs seraient logés, administrés et restitués au cas par cas. Cette restitution ne pourrait intervenir qu'après consultation d'un comité de supervision dont nous pensons qu'il devrait être composé des plus grandes organisations internationales de défense des droits de l'homme.

L'Utopie, qui avance en crabe, amorce aujourd'hui une reprise ; c'est dire le défi considérable qui pèse sur nous et sur toutes les grandes ONG vouées à être, et pour longtemps, les mandataires des populations opprimées. ■

GOUVERNANCE DE L'ARGENT,
TRANSPARENCE ET CITOYENNETÉ

JEAN-MARC DE BONI

Jean-Marc de Boni est président du directoire de la société financière La Nef, une coopérative de finances solidaires. Créée en 1988, elle exerce une double activité de collecte d'épargne et d'octroi de crédit dans le cadre d'un agrément de la Banque de France. L'épargne collectée permet de financer la création et le développement de projets d'utilité sociale et environnementale.

Si, comme le veut la sagesse populaire, « l'argent gouverne le monde », alors qui gouverne l'argent ? Pouvons-nous continuer à penser qu'en matière d'usage de l'argent « les vices privés font la vertu publique[1] » ? Pouvons-nous réellement croire que les plus mauvais des hommes pourraient faire les pires choses avec notre argent pour le plus grand bien de tous[2] ? Doit-on dispenser les banquiers de tout contrôle sur l'usage qu'ils font de cette formidable énergie que constitue l'argent ? Poser ces questions, c'est déjà y répondre. C'est surtout poser la question de la gouvernance de l'argent à laquelle nous tenterons de répondre en deux temps : comment la gouvernance de l'argent a été accaparée par une minorité ; comment cette gouvernance doit revenir entre les mains de la majorité citoyenne. Nous opérerons au préalable un détour historique sur les raisons de cet accaparement inique qui a abouti en grande partie à la crise que nous connaissons aujourd'hui.

RETOUR SUR LA GOUVERNANCE DE L'ARGENT DANS L'HISTOIRE DE NOS SOCIÉTÉS

La monnaie[3] , quelle que soit la forme qu'elle ait pu prendre, existe depuis des temps immémoriaux. Chaque individu peut, grâce à elle, échanger aisément le fruit de son labeur contre le fruit du labeur d'autrui. De même, le prêt de monnaie est relevé en Mésopotamie dès 1750 avant J.-C. et encadré par le fameux code d'Hammourabi[4] de la même époque. Mais jusqu'au XIe siècle, la monnaie reste très largement et

1 Tiré de *La Fable des abeilles* de Bernard Mandeville (1714), poème dans lequel l'auteur développe la thèse de l'utilité sociale de l'égoïsme. Ce texte inspira notamment Adam Smith, le père de la théorie de la « main invisible » selon laquelle les intérêts s'harmonisent d'eux-mêmes sur le marché.

2 « Le capitalisme est cette croyance stupéfiante que les pires des hommes feront les pires choses pour le plus grand bien de tout le monde», in John Maynard Keynes, *Suis-je un libéral ?*, 1925.

3 En ce qui concerne la différence entre « argent » et « monnaie », on se reportera par exemple à : http://www.irepp.com/l-argent-la-monnaie-1---un-bien-sans-qualites-article00291.html (page consultée le 5 octobre 2011) [NDLR].

4 Sixième roi de la première dynastie de Babylone. Il régna de 1792 à 1750 avant J.-C.

très concrètement entre les mains de ses propriétaires, tandis que les prêts de monnaie sont majoritairement réalisés par ceux disposant d'excédents de liquidités personnelles. Il existe alors donc bien des « banquiers », mais pas de banques. C'est à la faveur du développement du commerce sur le continent européen qu'est venue l'idée de confier cette monnaie à des intermédiaires afin de la mettre à l'abri de brigands guettant les convois commerciaux. Jusqu'à la fin du XVe siècle, ce métier d'intermédiaire est fortement contrôlé et réservé à certaines catégories de personnes, la morale catholique réprouvant le fait de gagner de l'argent en le prêtant. En France, cette activité est ainsi réservée aux Lombards, commerçants italiens d'origine germanique à qui nous devons la comptabilité en partie double et donc le compte courant, et aux Juifs à qui les emplois publics et la propriété de la terre sont alors interdits. Ces intermédiaires ne peuvent exercer que dans des cadres et à des périodes bien déterminés, comme les foires commerciales, contrôlées par le roi. Le terme de « banque » n'apparaît donc en France qu'au cours de ce XVe siècle. Les toutes premières sont des entreprises familiales utilisant les dépôts d'un « clan », tels les Médicis en Italie ou les Fugger en Allemagne. Plusieurs tentatives de banques « grand public » se sont d'ailleurs soldées par des échecs retentissants jusqu'au tout début du XIXe siècle. À cette époque, les faillites de John Law[5] et les difficultés de Jacques Laffitte[6] amenèrent l'État à imposer les premières mesures prudentielles afin d'assurer la sécurité de ce type d'activité. Celles-ci ont permis d'asseoir la confiance des déposants et de faire prospérer l'activité bancaire telle que nous la connaissons aujourd'hui.

La véritable expansion des banques et de leur capacité d'intervention sur l'économie est due à deux faits majeurs récents :

> la « bancarisation de masse », autrement dit le fait que tout individu dispose d'un compte bancaire pour y déposer sa monnaie (au début des années 1960 dans les pays occidentaux), largement encouragée par les États voulant fluidifier la circulation monétaire, avec, notamment, l'interdiction faite aux employeurs de verser les salaires en espèces ;

> la fin du Glass-Steagall Act. Cette réglementation, instaurée en 1933 par Roosevelt afin d'endiguer les conséquences prévisibles de la titrisation (transformation d'une créance en titre librement négociable) naissante, fut largement contournée à partir de 1970 et abrogée en 1999. Le Glass-Steagall Act établissait une séparation totale entre banques de dépôt et banques d'investissement.

Dès lors, les banques disposent d'une ressource quasi illimitée – toute monnaie, pour circuler, devant y être déposée – et relativement stable du fait de la masse des déposants. Tant que la confiance dans le système économique et politique règne… Les banques peuvent donc désormais utiliser cette immense ressource pour prêter, mais aussi pour investir, et donc pour agir directement sur la gouvernance d'une entreprise, ou pour spéculer, y compris sur les États. La capacité d'action et de décision des banques devient alors infiniment plus grande que celle des États. Cela sans le moindre contrôle des décisions prises quant au respect de l'intérêt commun.

Mais la pierre angulaire de l'immense capacité d'influence des banques est posée, bien involontairement, par les élus des nations démocratiques lorsque, à partir du milieu des années 1970, ceux-ci se mettent à voter régulièrement des budgets déficitaires. Dès lors, les États s'en remettent aux banques pour financer des déficits chroniques croissants… au point d'en devenir dépendants. De ce point de vue-là, on a le sentiment que l'Histoire se répète, puisqu'il faut rappeler qu'en France Louis XIV écarta Fouquet, richissime homme d'affaires utilisant sa fortune pour financer le royaume et par ailleurs surintendant des Finances, lorsqu'il comprit le pouvoir d'influence de ce dernier sur la conduite du pays. Avant lui, Philippe le Bel réserva un sort peu enviable à ses banquiers lorsqu'il trouva trop contraignant de se plier à leur volonté. Mais il s'agissait à cette époque d'individus faisant usage de leur propre fortune, de « banquiers » et non de banques. Et celles-ci semblent en avoir tiré quelques enseignements…

Aujourd'hui, pour la première fois de l'Histoire, un nombre limité de personnes dispose de moyens quasi illimités par délégation involontaire de millions de citoyens déposants qui n'exercent aucun contrôle sur l'usage de leur argent. Et ce, avec l'assentiment tacite des États.

Une gouvernance de l'argent confisquée

Cette manne que constituent les dépôts bancaires est donc totalement hors de contrôle pour ce qui est des conséquences sociales de son usage. Alors que cet argent, momentanément inemployé par ses propriétaires légitimes, devrait constituer un bien commun (puisque provenant des citoyens et devant donc leur bénéficier), il devient l'outil exclusif d'une minorité et sert des intérêts de plus en plus privés.

Les contrôles mis en place par les différents régulateurs au travers d'une réglementation, qui se veut toujours plus stricte, se limitent à assurer le remboursement des sommes versées par les déposants et les actionnaires des banques. Il n'existe pas de régulation sur l'utilisation de cette masse considérable d'argent par les banques. Doit-on pour autant s'en étonner ? Peut-on considérer qu'une utilisation plus

5 | Banquier écossais du XVIIe siècle.
6 | Banquier et homme politique français du XIXe siècle qui fut gouverneur de la Banque de France.

éthique de cet argent au service de l'intérêt général puisse relever des régulateurs, donc des gouvernements, alors que ceux-ci, comme le disait Camus, « par définition, n'ont pas de conscience » ?

Les épisodes de nationalisation des banques n'ont d'ailleurs généralement pas été concluants quant à un usage plus éthique de l'argent déposé. Sauf lorsque cette nationalisation visait à utiliser l'argent dans un but précis (la reconstruction d'après la guerre, par exemple). Ce but clairement assigné au gouvernement lui servait de conscience. En dehors de ces épisodes, la nationalisation d'une banque n'a jamais garanti le bon usage de l'argent. Il n'est qu'à se remémorer la douloureuse affaire, en France, du Crédit Lyonnais (qui n'en finit pas de se répandre depuis plus de vingt ans) pour se persuader qu'un gouvernement n'ayant pas de but précis pour la banque est d'une redoutable inefficacité, non seulement dans la gestion de celle-ci, mais surtout dans l'éthique de l'usage de l'argent des déposants.

Par conséquent, l'usage plus éthique de l'argent des banques ne peut pas être décrété par un régulateur, si bienveillant soit-il, ni être l'apanage d'un gouvernement, si bien élu soit-il. Cette utilisation de l'argent au service de l'intérêt général ne peut venir que des propriétaires légitimes de cette masse d'argent, à savoir les citoyens déposants exerçant ainsi leur responsabilité individuelle sur leur argent.

Pour une gouvernance citoyenne de l'argent

Certes, instaurer une gouvernance citoyenne de l'argent ne sera pas chose aisée. En cela, nous butons aujourd'hui sur deux obstacles majeurs : d'une part, la hiérarchie des valeurs, l'argent étant érigé en but et ne constituant plus un moyen du développement humain ; d'autre part, une asymétrie d'informations puisque les éléments de connaissance mis à disposition des citoyens déposants en ce qui concerne l'usage de leur argent ne leur permettent pas d'exercer leur jugement.

Pour ce qui est de la place accordée à l'argent, il faudrait être d'une misanthropie ou d'un cynisme à toute épreuve pour croire que le combat est perdu d'avance : il n'est qu'à en juger par les premiers succès de la finance « responsable » ou « solidaire » (préfigurant la finance éthique) partout dans le monde, succès qui ne peuvent s'expliquer par les taux de rendement. Rien qu'en France, le label Finansol (contraction de « finance solidaire ») revendique déjà 3 milliards d'encours avec les fameux « fonds d'épargne salariale solidaires » dont 5 à 10 % du capital sont investis dans des entreprises solidaires. En France toujours, les réalisations emblématiques que sont Habitat et Humanisme (qui donne accès au logement aux plus démunis et a ainsi logé

12 000 familles en vingt-cinq ans), Terre de Liens (qui a acquis, en moins de deux ans, 2 000 hectares de terres agricoles afin de les soustraire à la spéculation et de les rendre à une agriculture durable) ou bien encore La Nef sont le signe d'une réelle préoccupation de l'usage de l'argent par les citoyens. Sur un autre plan, souvenons-nous de l'émoi suscité par l'appel d'un ancien footballeur français[7] ou bien encore du formidable succès de "Move Your Money[8]", un appel lancé aux États-Unis par une ancienne présentatrice de télévision et incitant les Américains à déposer leur argent dans une banque finançant l'« économie réelle ». Mais il est vrai que, si ces quelques actions permettent un début de prise de conscience, il nous faut aller bien au-delà. Pour porter efficacement un jugement concernant l'impact de l'usage de l'argent par les banques sur le développement humain, il faut généraliser l'information des déposants citoyens sur cet usage, sur ses conséquences sociales et environnementales.

Or de quoi nous parle-t-on lorsque nous demandons des comptes sur l'utilisation de notre argent ? De rentabilité financière. Un point, c'est tout. Et avec force détails : « rentabilité brute », « nette », « actualisée des flux futurs », etc. L'imagination des financiers n'a pas de limites lorsqu'il s'agit d'informations sur ce sujet. En revanche, aucune information, ou si peu, sur les bienfaits (ou méfaits) sociaux, environnementaux, humains engendrés par l'usage de notre argent. Pourtant cette information existe… au fond des ordinateurs des banques. Ces dernières connaissent en effet parfaitement l'activité de l'emprunteur et l'objet du financement qu'elles lui consentent. Pour certains grands projets (infrastructures, grosses usines), elles mesurent aussi les risques environnementaux et sociaux : elles veulent s'assurer de pas être désignées comme responsables en cas de sinistre comme ce fut le cas, par exemple, pour Metaleurop[9]. Libérons donc cette information. Créons la possibilité de jugement éthique en diffusant cette information, et la conscience citoyenne s'aiguisera.

Car c'est cette actuelle asymétrie d'informations entre ce que rapporte l'argent et les conséquences de son usage qui nous amène à nous départir de notre responsabilité de l'utilisation de notre argent au profit des banques. Nous focalisons notre attention sur la communication la plus forte, la plus visible et la plus simple à appréhender que l'on nous offre en pâture : le taux de rendement. Ce faisant, cette asymétrie crée une zone obscure pour la démocratie, sans même que le citoyen en ait conscience : « Dormez tranquille, votre argent vous rapporte », lui dit-on à grand coup de messages rassurants, tandis que l'on tait le discours sous-jacent : « Ce à quoi sert votre argent ne doit pas vous préoccuper. »

Sans même parler des révoltes auxquelles cette asymétrie

7 Le 7 décembre 2010, Éric Cantona appelle les épargnants à retirer leur argent des banques. Malgré le côté quelque peu fantaisiste de cet appel, il inquiéta largement les milieux financiers et créa une interrogation au sein de la population : où puis je déposer mon argent ailleurs que dans une banque qui ne me permet pas de connaître l'usage qui en est fait ?

8 "Move Your Money" s'est traduit par des dizaines de milliers de transferts de comptes vers de petites banques régionales, encore existantes aux États-Unis, en six mois.

9 La liquidation de Metaleurop Nord, une fonderie située à Noyelles-Godault, a abouti au licenciement de 830 salariés sans accompagnement social et à l'abandon d'un site considéré comme le plus pollué de France. Les banques l'ayant financé ont été appelées en responsabilité pour couvrir les coûts de dépollution.

d'informations pourrait très bien conduire, elle pose pour l'heure un grave problème de gouvernance dans nos démocraties : les financiers ont acquis un tel pouvoir du fait de cette procuration inconsciente des citoyens que leur avis a désormais tendance à peser plus lourd auprès de nos dirigeants que celui des citoyens.

L'exigence de transparence

Cette transparence est déjà largement à l'œuvre dans nombre de nouveaux établissements financiers comme Triodos (Pays-Bas, Belgique, Allemagne, Espagne), GLS (Allemagne), Banca Etica (Italie), Credal et Hefboom (Belgique), Oekogeno (Allemagne), Merkur (Norvège), La Nef (France). Depuis plus de vingt ans, ces établissements permettent à leurs clients de savoir exactement comment est utilisé leur argent et d'exercer ainsi leur propre jugement. Bien qu'encore modeste, leur activité se développe rapidement et, en dépassant désormais les 10 milliards d'euros d'encours, devient visible au niveau européen. La France est cependant, et malheureusement, le pays le plus en retard sur ce plan car il n'y existe aucune banque éthique : La Nef n'est pour l'instant qu'une société financière qui collecte de l'épargne au travers de dépôts dont la durée ne peut être inférieure à deux ans et qui réalise des prêts sans pouvoir gérer de comptes-chèques ni de livrets[10].

Revendiquer une totale transparence de l'usage de l'argent par les banques revient, pour ces dernières, à expliquer à quels projets, à quelles entités il est destiné et à informer sur les conséquences sociales et environnementales de ces projets. Ces aspects n'ont en effet aucune raison d'être couverts par le secret bancaire dans la mesure où ces informations ne violent aucune intimité, aucune vie privée. Bien au contraire.

Cette exigence doit être renforcée par la crise actuelle, mais surtout « les crises » à venir : crise des États, crise des matières premières et alimentaires et crise agricole. Car celles-ci sont déjà annoncées par les mouvements spéculatifs en cours sur les dettes souveraines, les matières premières et alimentaires et les terres agricoles. Aux mêmes causes, les mêmes effets. N'oublions pas que la crise dite des *subprimes* n'aurait été qu'une tempête dans un verre d'eau si la transparence avait été de mise. Souvenons-nous que l'encours mondial de ces prêts, qui n'atteignait pourtant pas le milliard de dollars – un chiffre relativement « modeste » –, a pourtant failli mettre à terre l'économie mondiale par l'apparition d'une formidable défiance entre tous les établissements financiers dont personne ne connaissait réellement les engagements compte tenu de l'opacité du système financier. Opacité encore accrue par les fameux « produits dérivés[11]» dont l'explosion était assez puissante pour menacer l'économie mondiale.

Sans la formidable puissance de feu que constitue l'usage discrétionnaire des dépôts de ses clients, aucun établissement financier au monde n'aurait eu la capacité d'alimenter une telle bulle de produits dérivés. De même, sans un pouvoir quasi illimité sur les dépôts qui lui sont confiés, aucun établissement financier n'aurait la capacité de s'attaquer à un État européen ou à une monnaie comme l'euro au point d'en menacer les équilibres fondamentaux. Quel cruel paradoxe : alors qu'est évoquée la nécessité vitale d'un fonds de stabilité européen de 2 000 milliards pour couper court aux spéculations sur notre monnaie, le montant des dépôts (hors OPCVM et Sicav[12]) comptabilisés par les banques en France excède sensiblement cette somme[13] ! Et la France n'est qu'un des dix-sept membres de la zone euro… Autrement dit, notre monnaie européenne serait sauvée si chaque Européen demandait à sa banque d'orienter 10 à 12 % des dépôts qu'il lui confie vers ce fonds. Sauver la stabilité économique de l'Europe (et au passage des centaines de milliers d'emplois) simplement en déposant, sans risque, 10 % de nos comptes-chèques et livrets au bon endroit : combien d'entre nous refuseraient ? Le seul problème, c'est que ce fonds ne rapporte certainement pas assez aux yeux des banques…

Il est donc grand temps que le citoyen se préoccupe de la gouvernance de son argent, qu'il demande à avoir des informations sur l'usage de son argent et ses conséquences afin d'exercer sa responsabilité en la matière. Ainsi, les banquiers devront enfin décider d'utiliser cet argent en fonction du souhait des citoyens déposants, au risque que ces derniers les sanctionnent avec leurs pieds en quittant la banque irrespectueuse de leur éthique. Et l'équilibre financier des banques en pâtira grandement. L'exercice de cette responsabilité contribuera puissamment à renforcer la démocratie et à asseoir le respect de l'humain. Elle évitera la dangereuse dérive que nos anciens résistants, à l'image de Stéphane Hessel, d'Edgard Morin ou de Claude Alphandéry, pointent désormais du doigt en appelant à l'indignation. ■

10 | Les comptes-chèques Nef et livrets Nef existent, mais sont gérés par le Crédit coopératif qui prête ensuite ces fonds à La Nef.

11 | Véhicules financiers « secondaires » constitués de dérivés de crédits, d'actions, d'obligations ou de tout autre produit « primaire » et permettant de prendre des positions spéculatives sur ces produits primaires.

12 | Organismes de placement collectif en valeurs mobilières et sociétés d'investissement à capital variable qui regroupent les fonds de plusieurs investisseurs pour les placer en actions ou en obligations.

13 | Source : http://www.banque-france.fr/fr/statistiques/telechar/titres/france_tableaux_comptes_financiers-france.pdf

LES CONDITIONS D'UN FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT JUSTE, EFFICACE ET DURABLE

CATHERINE GAUDARD

Titulaire d'une maîtrise de droit public et d'un DESS en développement agricole, Catherine Gaudard est directrice du plaidoyer du Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD-Terre Solidaire) depuis juillet 2007. Elle a travaillé en Asie auprès d'organisations locales, puis a été responsable des partenariats en Asie à Frères des Hommes.

Jamais le monde n'a disposé d'autant de richesses, et pourtant la pauvreté ne cesse de s'aggraver. Le débat sur le financement du développement est devenu d'une grande complexité : entre le cumul inextricable des promesses d'aide bilatérale et multilatérale, les Objectifs du millénaire pour le développement, l'annulation ou le rééchelonnement des dettes des pays les plus pauvres ou encore les investissements privés, il est difficile de s'y retrouver. Quant à l'aide publique au développement, elle n'a plus le vent en poupe, et pour cause : avec des recettes publiques vacillantes, les pays pourvoyeurs d'aide ont d'autres urgences à financer, tandis que les institutions financières internationales elles-mêmes sont occupées ailleurs. Toutes ces aides n'ont permis ni de répartir les richesses ni de poser les fondements d'économies solides et complémentaires, encore moins de sociétés justes.

DÉVELOPPEMENT : LE PRIMAT ERRONÉ DU QUANTITATIF SUR LE QUALITATIF

À y regarder de plus près, l'aide a d'abord été un instrument pour faire converger tous les pays vers un modèle de développement unique, inscrit dans une logique de mondialisation fondée sur la croissance économique à tout prix. Le « fanatisme du marché » décrié par J. Stiglitz[1] a poussé à une vision du développement centrée sur la libéralisation

1 Joseph Stiglitz, *Un autre monde. Contre le fanatisme du marché*, Fayard, 2006.

et la concurrence généralisée, qui, loin de lutter contre la pauvreté, n'a abouti qu'à creuser les inégalités. Ainsi, en 2007 à l'échelle mondiale, 10 % des personnes les plus riches détenaient 85 % des patrimoines des ménages, pendant que les 50 % les moins riches en possédaient à peine 1 %[2].

Pourtant, depuis longtemps, le PNUD souligne que le développement ne se résume pas à la croissance du PIB par habitant. Ainsi, l'indice de développement humain conçu en 1990[3] ajoutait trois indicateurs à prendre en compte : l'espérance de vie, le niveau d'éducation et le niveau de vie de la population. Il n'a eu de cesse, depuis, d'appeler à la production de nouveaux indices pour mesurer le développement, afin de prendre en compte les inégalités et les aspects multidimensionnels de la pauvreté. La priorité du développement devrait être l'éradication de l'extrême pauvreté et la lutte contre les inégalités, tant entre les pays qu'au sein des populations. Récemment, le PNUD[4] a finalement souligné la faiblesse du lien entre croissance et développement humain, rappelant que celui-ci ne se confond pas avec la croissance économique et que de gros progrès sont possibles, même sans croissance économique rapide. Dans les pays émergents ou à revenu intermédiaire, la croissance s'est trop souvent accompagnée d'une augmentation inacceptable des inégalités. Enfin, la croissance à tout prix a encouragé l'émergence de modes de production et de consommation qui apparaissent maintenant comme insoutenables.

Les Nations unies sont toutes disposées à le reconnaître depuis plusieurs années déjà. De fait, dès 1986, elles se déclaraient *conscientes* que « le développement est un processus global, économique, social, culturel et politique, qui vise à améliorer sans cesse le bien-être de l'ensemble de la population et de tous les individus, sur la base de leur participation active, libre et significative au développement et au partage équitable des bienfaits qui en découlent[5] ». Mais ni la multiplication des déclarations des Nations unies, à commencer par la Déclaration des Objectifs du millénaire pour le développement en 2000, ni les rapports du PNUD n'ont pesé dans l'agenda économique et financier qui domine toujours le monde.

Les liens négligés du mal-développement et des droits

Ce que martèlent les sociétés civiles depuis des décennies, sans être suffisamment entendues, c'est qu'un développement dans la durée n'est possible que s'il est initié, décidé, géré et coordonné par les sociétés concernées, et adapté aux réalités sociopolitiques locales – en un mot, s'il est issu d'un processus démocratique et endogène. Car, à bien y regarder, la pauvreté n'est autre que le résultat de phénomènes d'injustice : inégalité d'accès aux droits fondamentaux, accès réduit et précaire aux ressources productives, inégalité de statut entre les femmes et les hommes, impossibilité de devenir socialement actif, économiquement productif et politiquement influent… Un apport de financements extérieurs, surtout s'il se fait pour soutenir des politiques libérales et de croissance, va logiquement renforcer les pouvoirs dominants déjà en place, et rarement lutter contre les racines de la pauvreté. Ce faisant, il renforce les inégalités.

De fait, le seul développement digne de ce nom est celui qui passe par le renforcement et le respect des droits, non seulement civils et politiques, mais également économiques, sociaux et culturels (droit au logement, à l'alimentation, à l'éducation, à la santé, au travail, etc.). Le défi est de faire du respect de ces droits la clé de voûte d'un processus de développement, et donc la grille de lecture et d'évaluation pertinente de son efficience, de son ampleur et de sa qualité. Une condition : l'action de tous, par une co-construction, pour des processus de transformation en profondeur qui modifient également les rapports de force au sein des sociétés. C'est donc d'une démarche à long terme qu'il s'agit, complexe par nécessité et exigeant un financement au service de cette appropriation et du renforcement des droits.

Or, même dans la lutte universelle contre la pauvreté fixée par les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) en 2000, la dimension quantitative continue de primer sur le qualitatif, et les pures logiques économiques et libérales à effacer d'autres dimensions tout aussi importantes. Pas étonnant lorsque l'on se souvient que la conférence de Monterrey sur le financement du développement, en 2002, avait établi que la réalisation des OMD devrait passer par un doublement des flux d'aide publique au développement (APD), lequel n'a jamais été atteint. Elle devait également passer par un rôle accru des flux commerciaux et des flux d'investissements directs étrangers (IDE), lesquels se portent plutôt bien. Comment imaginer que ces flux privés ne soient pas avant tout mus par les intérêts des investisseurs, plus que par celui des populations censées bénéficier de ces investissements ?

Au final, deux questions centrales resurgissent de plus en plus nettement : quel développement faut-il financer ? Et s'il s'agit pour chaque pays de choisir son mode de développement en fonction de ses propres réalités et priorités, ne vaut-il pas mieux qu'il compte d'abord sur ses propres ressources, et dans ce cas l'action politique internationale ne doit-elle pas viser à interdire tout ce qui peut empêcher un pays d'y arriver ?

2 | PNUD, *The Challenge of Inequality*, International Poverty Centre, 2007.
3 | PNUD, *Rapport sur le développement humain*, 1990.
4 | Rapport du PNUD 2010, *La Vraie Richesse des nations*.
5 | Déclaration sur le droit au développement, Assemblée générale des Nations unies, 4 décembre 1986.

Les limites d'une aide qui n'en est pas toujours une : le non-respect des engagements financiers

« La main qui donne est au-dessus de celle qui reçoit », écrivait Amadou Hampâté Bâ. Ainsi, les intérêts des pays donateurs, surtout s'ils sont associés à des intérêts privés, priment en général sur ceux des pays qui reçoivent l'aide. Si la lutte contre la pauvreté est aujourd'hui un leitmotiv politique, elle se résume pour les pays donateurs en indices quantitatifs : augmentation de la production, des infrastructures, etc. Cette approche quantitative conduit à réduire le débat à celui des moyens financiers mobilisés pour les atteindre, légitimant ainsi l'appel aux investissements étrangers, lesquels se doivent d'être rentables. Or ces investissements, même orientés vers des infrastructures, des hôpitaux ou des systèmes d'adduction d'eau, ne favorisent pas nécessairement le développement. S'ils sont mis en œuvre sans souci de consulter et d'impliquer les populations locales, ils ruinent des processus endogènes qui auraient permis à ces populations de construire elles-mêmes leur propre développement, en tenant compte de leurs priorités et des potentiels de leurs territoires. Le développement ne peut venir seulement de l'extérieur et « d'en haut »...

Malgré cela, et la succession des crises financières, alimentaires, climatiques, les politiques misent toujours plus sur la croissance et les investissements privés. La « reprise de la croissance » semble être leur credo. Les repères et les indicateurs habituels, un temps secoués et questionnés par la crise financière, resurgissent finalement dans les discours publics comme si de rien n'était, éventuellement amendés pour tenter de les réhabiliter – « croissance verte », « investissement socialement responsable » – sans que la logique qui les sous-tend ait évolué.

Pourquoi est-il si difficile d'accepter l'évidence ? La solution universelle n'existe pas. Dans un monde où tout a poussé depuis des années à la généralisation d'un modèle unique de développement, aux mêmes réponses portées par des acteurs omnipotents qui ont consacré la seule puissance de l'argent, comment entendre que le développement passe par la prise en compte de la diversité des contextes locaux, la valorisation des dynamiques endogènes, la mobilisation de tous les acteurs, à commencer par les plus pauvres, et leur capacité de décision et d'innovation ?

Mais ce sont là des notions difficiles à manier, à mesurer, et complexes à expliquer. En ces temps de communication où toute idée doit s'énoncer en quelques « éléments de langage », quelques slogans et photos de famille, c'est autour des montants promis que l'attention se focalise lors des sommets qui se succèdent : sommets des Nations unies pour les ODM, sommets des G8 ou des G20. Même les efforts du PNUD pour travailler d'autres indicateurs de richesse butent sur cet obstacle, et les Nations unies ont fini par ne plus parler que de milliards et par mesurer les besoins du développement à cet étalon : plus de 330 milliards de dollars pour faire face aux besoins du développement entre 2012 et 2017, 30 milliards pour lutter contre la faim, 150 milliards pour lutter contre le changement climatique... Le soutien aux révolutions arabes, qui pourtant remettaient en cause tout un système, s'est finalement résumé à quelques millions de dollars promis lors du G8 de Deauville en mai 2011.

Cette manière de résumer le développement à des chiffres en dit long sur la myopie des institutions internationales depuis des années, sur les difficultés à amener le débat politique et public vers d'autres sujets plus complexes, mais aussi sur l'incapacité à faire partager largement les alternatives. Ainsi, au sein même des ONG de développement, les visions sont partagées sur les modèles de développement à promouvoir et sur la place de l'économie et de la croissance dans ce développement. Ce débat est nécessaire et constructif. Dans le même temps, nul ne peut se résigner à passer l'éponge sur des promesses d'aide faites en grande pompe par les États. Et jamais tenues. Il en va pourtant de la crédibilité de la parole et de l'action publiques. Cependant, rappeler ces engagements d'aide, tout en appelant à d'autres politiques d'aide et à dépasser l'aide au développement, est un exercice de communication qui frise parfois la schizophrénie, et qui ne passe pas aisément !

De fait, un développement focalisé sur l'importance des investissements réalisés réduit le champ des acteurs possibles, car peu sont capables de mobiliser autant de ressources. Sur ce point, les capacités des États sont aujourd'hui dépassées par les géants du secteur privé. Et tous de se tourner comme un seul homme vers ces grandes banques, fondations, multinationales... pour veiller au développement de la planète. Quand bien même on sait pertinemment que les investissements qu'elles engagent visent à étendre leur champ d'influence, leur marché, leur rentabilité et ont des impacts énormes sur les tissus socio-économiques fragiles des pays aidés. Si respecter les engagements d'aide demeure un impératif, en particulier pour les pays les moins dotés en ressources et les plus vulnérables, l'aide souffre également de son côté aléatoire pour les pays censés en bénéficier : ils n'ont pas de visibilité et dépendent largement du bon vouloir des pays plus riches, qui réduisent ainsi les pays pauvres à l'état de quémandeurs.

L'absence de lisibilité du millefeuille d'engagements d'aide accumulé depuis des années contribue à cette confusion générale. Entre

les engagements pris aux Nations unies (1971 : atteindre une APD de 0,7 % du PIB des pays donateurs), puis dans le cadre des OMD en 2000 et enfin lors de chaque sommet du G8, la surenchère d'annonces entre chefs d'État, par pays (Afrique, Haïti) ou par secteurs (santé, sida, agriculture…) est permanente. C'est à qui apparaîtra le plus généreux, sachant que souvent la mise en œuvre ne suit pas.

Aujourd'hui, l'APD mondiale s'élève officiellement à 119 milliards de dollars annuels. Or le G8 de Gleneagles avait fixé un objectif de 154 milliards pour 2010 (0,7 % du PIB des pays membres, plus un supplément pour l'Afrique). On est donc encore loin du compte… En 2009, le PIB mondial s'élevait à 57 937 milliards de dollars, dont 28 % pour l'UE (16 390 milliards de dollars), 24 % pour les États-Unis, 8 % pour la Chine et 2 % pour le Brésil et l'Inde[6]…

Respecter ces engagements doit aller de pair avec l'évolution vers plus de souveraineté dans son utilisation. Or l'aide publique au développement est aujourd'hui encore un vecteur de conditionnalités, de choix externes imposés, de déstructuration, de dépendance accrue. En termes de contenu, une part importante de cette aide n'a en fait rien à voir avec le développement, ni même parfois avec de véritables transferts financiers Nord-Sud. Ainsi, Coordination Sud, plate-forme des ONG françaises de développement, qui analyse chaque année les chiffres de l'aide française[7], souligne que l'aide « réelle » de la France ne représente que 57 % de son aide officielle en moyenne entre 2002 et 2008, une fois retirés la comptabilisation des allégements de dette, le coût de l'accueil des réfugiés ou celui des étudiants étrangers en France. Par ailleurs, la France inclut de plus en plus dans son aide des dépenses liées à la sécurité ou à la lutte contre l'immigration[8].

Cependant, et paradoxalement, les pays en développement restent des créditeurs à l'égard des pays développés. Si l'on y regarde de plus près, en 2006, les flux de capitaux du Sud vers le Nord s'élevaient à 658 milliards de dollars selon l'ONU[9], plus de six fois les montants d'aide qu'ils reçoivent ! Cela s'explique, d'une part, par le remboursement des dettes et, d'autre part, par des « reflux » financiers liés au commerce ou aux investissements privés d'acteurs du Nord dans les pays du Sud.

Réformer l'aide pour ne pas nuire aux pays récipiendaires et rendre aux États leurs capacités propres de développement

Même si des efforts sont faits, l'aide bilatérale ou régionale est sans doute condamnée à se réduire, les États affaiblis et endettés ayant

6 | Banque mondiale, *Perspectives économiques mondiales*, 2010.
7 | Voir ses revues de presse régulières sur le site : http://www.coordinationsud.org/plaidoyer/apd/
8 | Coordination Sud, *L'Aide publique française au développement et la politique de coopération au développement : état des lieux, analyse et propositions*, 2005 (actualisé en 2006).
9 | Bruno Gurtner, *Le Monde à l'envers : le Sud finance le Nord*, Alliance Sud, Dossier n° 11, janvier 2008.

d'autres priorités internes. Mais cela ne doit pas mettre fin à des politiques mondiales de solidarité qui demeurent essentielles, en particulier pour les pays les plus fragiles et les plus démunis. Le financement de biens publics mondiaux tels que l'accès aux services de base pour l'eau potable, l'éducation, la santé ou bien la lutte contre le changement climatique appellent à la mise en place d'un fonds mondial de solidarité.

Les financements innovants et la taxe mondiale, que les associations défendent depuis plus de dix ans, apporteraient les moyens de cette solidarité mondiale. Le secteur financier a très largement profité de la mondialisation et de la libéralisation des échanges : ainsi, les flux financiers mondiaux se sont accrus de manière phénoménale, pour atteindre 6 000 milliards de dollars par jour (plus de vingt fois le PIB annuel mondial !). Il est temps de réguler ce secteur financier et de faire en sorte qu'il contribue à l'effort de solidarité aujourd'hui essentiellement porté par les contribuables.

Une simple taxe de 0,01 % sur les transactions financières internationales permettrait d'un seul coup de respecter les engagements d'aide en mobilisant 200 milliards de dollars (soit 0,35 % du PIB mondial). Il s'agirait en outre d'une mise à contribution de l'ensemble des acteurs les plus riches, en dépassant ainsi les différenciations de plus en plus artificielles entre pays riches et pays pauvres, une image de plus en plus brouillée tant les acteurs n'ont plus de frontières… Certes, les réticences demeurent nombreuses, malgré les diverses études d'experts démontrant sa faisabilité. La proposition que cette taxe soit expérimentée à petite échelle fait cependant son chemin, même si ce n'est plus vraiment dans l'optique de mobiliser des ressources pour les pays pauvres : en effet, la crise financière dans laquelle sont aujourd'hui plongés les pays occidentaux eux-mêmes a accru leur intérêt pour une telle taxe afin de faire face aux crises financières. Il s'agit maintenant de veiller à ce qu'elle serve également à la solidarité internationale.

Redonner des marges de manœuvre, tant financières que politiques, aux États

Au-delà d'un maintien de diverses modalités d'aide, les sociétés civiles mettent aujourd'hui l'accent sur une priorité : permettre aux pays du Sud de disposer de leurs propres ressources pour investir dans le développement. Cela pose une condition : « cesser de nuire », en mettant fin au pillage des budgets de ces États. Or deux phénomènes réduisent les ressources propres des pays du Sud : le paiement de leur dette et l'évasion fiscale.

Afin que chaque pays puisse choisir son modèle de développement à partir des priorités et des capacités de son territoire, il est impératif de redonner de la force et des marges de manœuvre aux politiques publiques, ce qui passe bien sûr par la disponibilité des financements, mais aussi par de nouvelles politiques. Ces deux aspects sont intimement liés, tant il est vrai que les moyens dont disposeront les États dépendent aussi des politiques mises en œuvre. Ainsi, au-delà de l'aide et de son évolution, l'enjeu vital pour les pays est de pouvoir mobiliser leurs ressources propres, et donc de lutter contre leur pillage. Cela suppose d'imposer des régulations qui sont destinées à restaurer tout à la fois la vérité économique, la responsabilité et les outils de pilotage de l'économie, tout en permettant à chaque pays de bénéficier de la richesse qui est la sienne.

La dette des pays du Sud pose essentiellement trois problèmes. Elle pèse lourd sur les finances publiques de nombreux pays qui n'ont pas bénéficié des plans d'allégement de la dette : ainsi, le service de la dette atteint certaines années 40 % du budget du Kenya et 50 % de celui de l'Équateur ! Elle réduit les marges de manœuvre dans le choix des politiques économiques : l'accord du FMI précède tout plan d'allégement ou de rééchelonnement, et le besoin de devises incite les pays à privilégier un modèle économique tourné vers l'exportation même quand leurs priorités sont ailleurs. Enfin, elle est le fruit et l'expression d'une grande injustice dans les rapports Nord-Sud – où la responsabilité des prêteurs (qui sont aussi les décideurs en matière d'endettement international) n'est jamais reconnue.

À la fin des années 1990, la société civile s'est mobilisée dans le monde entier pour réclamer, et obtenir (en particulier du G7 en 2005), des allégements de ces dettes. Une véritable bulle d'oxygène pour de nombreux pays, puisque les allégements ont permis de « libérer » 58 milliards de dollars pour 35 pays et que 28 pays ont obtenu un allégement supplémentaire de 27 milliards dollars[10]. Une victoire majeure, certes, mais loin d'être suffisante : ces allégements ne se sont pas accompagnés de la mise en place de règles du jeu afin d'éviter de nouvelles crises. Le risque de réendettement sous des formes nouvelles est important, notamment en Afrique avec la ruée vers les ressources naturelles : de nombreux prêteurs, publics et privés, accordent des crédits de préfinancement pour l'exploitation des ressources, remboursables sur la production à venir, selon des modalités souvent abusives.

Par ailleurs, les sociétés civiles des pays concernés font de leur mieux, en lien avec les réseaux internationaux mobilisés contre la dette[11], pour suivre la mise en œuvre des allégements ou annulations. Mais elles commencent à s'y épuiser tant ce suivi est large et laborieux.

10 | HIPC Initiative and MDRI, *Status of implementation,* FMI, septembre 2009.
11 | Jubile Sud, Eurodad (European Network on Debt and Development), Latindadd en Amérique Latine, Afrodad en Afrique, APMDD (Asia Pacific Movement on Debt and Development)...

Au final, la priorité aujourd'hui est de définir des règles s'imposant à tous, à l'heure où le cercle des prêteurs s'élargit à de nouveaux pays (Chine) et au secteur privé (les crédits privés sont passés de 4,7 milliards de dollars en 2000 à 191,6 milliards de dollars en 2005[12]). L'enjeu est de faire reconnaître la responsabilité des prêteurs, en faisant en sorte que des critères de viabilité de la dette soient imposés. Cela passe par l'annulation de toutes les dettes illégitimes et odieuses, c'est-à-dire celles contractées par des dictateurs ou des dirigeants peu scrupuleux. Cela exige également que chaque pays créditeur lance un audit de ses créances et que la notion de « coresponsabilité prêteurs-emprunteurs » soit reconnue. L'objectif ultime serait de développer un droit international pour encadrer les politiques de prêt et le réendettement des pays du Sud, qui s'appliquerait à tous les pays (ceux de l'Organisation de coopération et de développement économiques – OCDE –, mais aussi la Chine, par exemple). L'idée de commencer par un « code de conduite du financement responsable » fait son chemin.

De l'impact réel des investissements privés à l'évasion fiscale : l'exigence de transparence

Un autre enjeu de taille relève de l'exercice de vérité sur l'économie : il s'agit de remettre de la transparence sur la contribution réelle des investissements directs étrangers (IDE) au développement des pays du Sud. En effet, depuis trente ans, ces investissements sont encouragés et se sont massivement développés, atteignant officiellement 1 500 milliards de dollars en 2008, avant de chuter légèrement du fait de la crise financière[13]. Certes, ils peuvent, sous certaines conditions, favoriser le développement économique. Mais la contribution fiscale des entreprises étrangères dans le budget des États du Sud est souvent très faible au regard des richesses qu'elles créent dans ces territoires[14]. Pour attirer les IDE, les pays du Sud accordent souvent des cadeaux fiscaux importants aux entreprises (exemptions, périodes de stabilité ou d'exonération, subventions), qui génèrent un manque à gagner important pour les États. Mais, surtout, non contentes de ces conditions favorables négociées lors de leur installation, les entreprises multinationales sont nombreuses à se prêter à des manipulations comptables leur permettant de transférer artificiellement la richesse produite dans les pays en développement vers des filiales situées dans des paradis fiscaux et judiciaires. En Afrique, la fuite illicite de capitaux s'est élevée en 2007-2008 à près de 140 milliards d'euros par an. Au total, l'évasion fiscale pratiquée par les entreprises prive chaque année les gouvernements du Sud de 125 milliards d'euros de recettes fiscales.

12 | Banque mondiale, *Global Development Finance 2006,* vol. 1, Washington, DC, 2006, tableaux 1 et A.1.
13 | Cnuced, *Rapport sur l'investissement dans le monde,* 2009.
14 | CCFD-Terre Solidaire, *L'Économie déboussolée : multinationales, paradis fiscaux et captation des richesses,* 2010.

Ainsi, au Maroc, la dépense fiscale liée à l'attraction des IDE a été évaluée à 4,3 % du PIB, soit 19 % des recettes fiscales pour l'année 2006. Au Sénégal, elle atteindrait 457 millions d'euros selon une estimation du gouvernement portant sur le budget 2008, soit 5 % du PIB. En Zambie, grand pays producteur de cuivre, onze des douze entreprises qui exploitent les mines se déclarent déficitaires et ne paient pas d'impôts sur les bénéfices. Alors que le cuivre représente 60 % des exportations en valeur de la Zambie, les entreprises de ce secteur ne contribuent que pour 4 % aux recettes fiscales du pays quand plus de 50 % des exportations sont dirigées vers la Suisse[15]... Cette situation est d'autant plus inacceptable quand on sait que certaines installations minières ont été financées par des prêts de la Banque européenne d'investissement, dans le cadre de son mandat de développement.

La lutte contre l'évasion fiscale avait déjà été identifiée comme un enjeu majeur lors de la Conférence des Nations unies sur le financement du développement, à Doha, en décembre 2008. Fruit d'une mobilisation de la société civile, en particulier à travers la mobilisation du réseau international Tax Justice Network, cet objectif est également poursuivi sans relâche auprès de chaque pays membres du G20[16]. Cette évasion fiscale est favorisée par la combinaison de deux phénomènes : d'une part, la multiplication des paradis fiscaux, territoires qui non seulement offrent une imposition très faible, voire nulle, mais également protègent des regards par une parfaite opacité de ce qui s'y fait ; d'autre part, le manque de transparence exigé des acteurs économiques, qui en profitent pour procéder à des manipulations comptables afin de faire justement apparaître leurs profits dans ces paradis fiscaux.

La société civile, après plusieurs années d'étude du sujet et de travail sur des recommandations, milite aujourd'hui à la fois pour que l'opinion publique prenne conscience de ce phénomène et de l'enjeu qu'il représente, et pour que des mesures politiques soient prises afin de le réguler. La proposition clé est l'instauration d'une norme de transparence financière obligeant les entreprises multinationales à publier des informations financières pour chaque pays où elles opèrent (nom des filiales, nombre d'employés, bénéfices, impôts versés, coût des actifs, impacts sociaux et environnementaux, etc.). Cette démarche est au cœur de la lutte contre la corruption et progresse plus rapidement dans le secteur des industries extractives, un enjeu majeur pour de nombreux pays en développement. Une telle régulation des acteurs économiques est au cœur de la recherche d'un financement pour un développement démocratique, transparent, qui pose les bases d'un véritable partage des richesses. On ne peut continuer à parler de financement du développement sans faire la lumière sur les ressorts détraqués d'une croissance et d'une libéralisation débridées aux effets pervers, sans évoquer la captation des richesses et les miroirs déformants que constituent les paradis fiscaux, qui « déboussolent » l'économie[17].

Tous ces défis engagent la pérennité de notre économie-monde et, au-delà, la défense des droits des êtres humains qui peuplent cette planète : le système actuel n'est rentable qu'à court terme pour les investisseurs, mais pas pour l'humanité actuelle et à venir. Au-delà du combat d'idées et de visions globales, il existe des propositions concrètes et pragmatiques, à faire avancer par petites touches pour construire le puzzle qui permettra des réformes en profondeur. ■

15 | Rapport des Amis de la Terre, *Projet Mopani Zambie. L'Europe au cœur d'un scandale minier,* 2010.

16 | La campagne du CCFD-Terre Solidaire, « Aidons l'argent à quitter les paradis fiscaux », est l'un des moteurs de cette mobilisation en France : http://www.aidonlargent.org, en lien avec la campagne collective « Stop paradis fiscaux », portée également au niveau international : http://www.endtaxhavensecrecy.org/fr/2011

17 | CCFD-Terre Solidaire, *L'Économie déboussolée..., op. cit.*

Les États cernés par les questions sécuritaires

À mille lieues des débats nationaux sur la sécurité intérieure et quotidienne, il est un débat qui filtre bien peu des enceintes internationales où il est abordé : celui de la réforme du secteur de sécurité. Et ce n'est pas le moindre mérite de Jean-Philippe Ganascia – ancien général par ailleurs – que d'expliquer comment, depuis plusieurs années, États, organisations internationales et centres de recherches travaillent sur le concept de « sécurité globale ». Conscient de la critique que celui-ci peut engendrer, l'auteur préfère mettre en avant ses vertus en tant que préalable au développement économique des pays – comment, en effet, espérer soutenir un pays ravagé par la guerre ? – ou comme moyen de réguler des phénomènes d'ampleur, à l'image des compagnies de sécurité privées qui se substituent bien souvent aux armées régulières. En militant également pour une prise en compte des populations et en refusant l'idée d'un modèle de sécurité universel qui ferait la part belle aux préceptes occidentaux, Jean-Philippe Ganascia nous invite à en savoir plus sur cette question touchant à un des droits de l'homme : la sûreté.

Et s'il est une autre question qui intéresse aussi bien les populations que les États, c'est bien le trafic de drogue. Depuis la fin des années 1990, nous explique Michel Gandilhon, on assiste en effet à une véritable « mondialisation » du marché de la cocaïne, portée par des réseaux criminels internationalisés. Elle représente, selon l'auteur, un défi majeur en termes de gouvernance pour de nombreux États, confrontés à des acteurs susceptibles de les menacer jusqu'à mettre en péril leur existence.

LA RÉFORME DU SECTEUR DE SÉCURITÉ TOURNÉE VERS LES POPULATIONS : UNE UTOPIE DE PLUS ?

JEAN-PHILIPPE GANASCIA

Jean-Philippe Ganascia est conseiller du directeur du Centre genevois pour le contrôle démocratique des forces armées pour les relations civilo-militaires (www.dcaf.ch). Ancien officier général, il a été commandant de la force européenne au Tchad et en République centrafricaine en 2008 et 2009. Il est ensuite devenu consultant indépendant au profit de grandes ONG.

La réforme du secteur de sécurité (RSS) est un concept récent, encore largement inconnu du grand public. De fait, son origine anglo-saxonne n'a pas facilité son introduction dans la pensée francophone ; son acceptation est encore jusqu'ici problématique et empreinte de méfiance culturelle et de scepticisme.

LES ORIGINES DU CONCEPT

C'est au début des années 1990 que l'idée de « sécurité humaine » a été mise en forme et développée pour remplacer celle manifestement trop étroite et contestable de « sécurité étatique », largement réduite à l'usage de la force armée institutionnelle. En 1994, un premier rapport des Nations unies sur le « développement humain » en fait usage pour prendre en compte les risques de déstabilisation qui menacent régulièrement certains États ou continents, comme l'Afrique. En 1998, Clare Short, alors ministre de la Coopération du gouvernement de Tony Blair, développe publiquement la thématique de la réforme du secteur de sécurité élaborée avec le DFID (Département pour le développement international). C'est d'ailleurs le thème qui permit la montée en puissance de ce département au sein de l'appareil constitutionnel britannique pour assurer sa légitimité dans ses rapports avec le ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth et celui de la Défense. Les déclarations britanniques établissent alors le lien entre sécurité et développement, ainsi que la nécessité de réformer l'ensemble des

piliers constitutifs de la sécurité humaine pour permettre le développement. C'est donc l'intérêt propre des pays du « Nord » de voir s'instaurer la sécurité pour faciliter les actions de développement qui est bien à l'origine du concept. Le département homologue de DFID outre-Atlantique, l'agence de coopération USAID, affirmera même en 2006, dans un document-cadre pour l'aide extérieure bilatérale, « utiliser son aide pour construire un monde moins dangereux et plus sûr, plus démocratique, plus prospère, apte à renforcer notre sécurité nationale ». Charité bien ordonnée…

En 2000, les Objectifs du millénaire pour le développement donnent à ce thème sa dimension internationale et en font un axe majeur de l'engagement des bailleurs de fonds (devenant par là même un enjeu pour la mobilisation de l'aide). De nombreux autres textes ont permis depuis de façonner le concept, en particulier au niveau européen. On relèvera les directives de l'OCDE (Comité d'aide au développement) sur la réforme du secteur de sécurité et de sa gouvernance en 2005 et 2006, devenues la référence internationale sous la forme d'un manuel de mise en œuvre. Simultanément, l'Union européenne publiera sa version du concept pour le soutien de la RSS dans le cadre de la PESD (politique européenne de sécurité et de défense) en 2005, suivie en 2006 par la Commission européenne qui fera connaître sa vision de l'appui à la RSS. On notera enfin les rappels récents des Nations unies sur leur rôle dans la « sécurisation de la paix et du développement », confirmé solennellement en 2011. L'Union africaine s'est attachée elle aussi à prendre position sur ce concept et achève d'en élaborer une présentation appropriée à la situation du continent. L'ASEAN (Association des nations de l'Asie du Sud-Est) a créé un Forum interparlementaire sur la réforme du secteur de sécurité dans cette région du monde.

La définition du concept

La RSS existe donc déjà depuis dix ans, mais sa connaissance reste encore limitée à un cercle restreint. Il s'agit pourtant d'une idée d'une grande banalité, de ces banalités qui restent étonnamment peu connues et en deviennent utopiques, malgré tous les textes qui ont voulu la mettre en valeur. Dire en effet qu'il ne saurait y avoir de développement sans sécurité « globale » – des individus comme des institutions – semble d'une grande évidence. Dire que la sécurité doit précéder le développement est tout aussi évident. Et pourtant il n'y a que dix ans que cette idée prend forme. De quelle forme s'agit-il ? Il faut, pour donner quelques éléments de réponse, décrire en quoi consiste la RSS par rapport à d'autres approches de la sécurité.

Contrairement à la traduction littérale des mots issus du vocabulaire du DFID, le « secteur de sécurité » dont il est question ne se limite certainement pas aux seules forces armées, ni même aux forces dites « de sécurité », qu'elles soient internes ou frontalières. Arrêtons-nous sur deux acteurs qui en font également partie. Il s'agit tout d'abord des « compagnies de sécurité privées ». En tout cas, c'est l'expression sous laquelle elles se sont longtemps fait connaître. On parle désormais plus facilement de « fournisseurs privés de sécurité » pour évoquer ces compagnies qui ont longtemps été formées presque uniquement d'anciens militaires – d'où la critique qui leur fut faite de représenter des entreprises de « mercenariat privé » –, avant de voir arriver d'autres experts de la sécurité (agents de protection civils des sociétés bancaires, policiers, démineurs, etc.). Elles constituent aujourd'hui une véritable « industrie de la stabilisation », comme l'indique le nom de la plus grande association de compagnies américaines, ISOA (International Stability Operations Association)[1].

Un quart de ces compagnies se livrent, par exemple, à des activités en lien avec l'aide humanitaire, par exemple la protection de personnels expatriés ou locaux, même si beaucoup d'ONG humanitaires refusent quelque protection que ce soit, de manière à ne pas entretenir de confusion avec les États. De fait, des États commanditaires, comme les États-Unis, ont signé des accords avec certaines de ces grandes compagnies qu'ils utilisent dans le monde entier, comme en Irak où elles se substituent quasiment aux troupes régulières américaines. Une enquête sur la relation entre civils et force militaire lors du tremblement de terre d'Haïti a fait apparaître l'emploi de ces compagnies privées, non pour des actions guerrières, mais pour l'évacuation de ressortissants nationaux et l'intervention de premiers secours. Certains observateurs militaires américains pensent que, à l'occasion d'une autre catastrophe de cette ampleur, la proportion des « unités » privées et des unités militaires pourrait être tout simplement inversée en faveur des premières ! On imagine bien l'intérêt que peuvent trouver des pays « bénéficiaires » à recevoir un tel appui dans des situations d'urgence (pour éviter la formule de l'« intervention humanitaire »), plus ou moins financé par une diplomatie étrangère, mais ne leur opposant pas dans la conduite les principes de neutralité, d'impartialité et d'indépendance ou encore le plaidoyer juridique et politique qui accompagnent généralement les actions des grandes ONG. Il semble qu'à ce stade la relation entre la RSS, certains de ses acteurs et l'aide humanitaire appelle une réflexion commune, encore très embryonnaire et confuse. La Suisse est à l'origine d'une initiative encore peu connue qui, à la suite de la conférence de Montreux sur les compagnies privées et les incidents dramatiques

1 Pour de plus amples informations sur ces compagnies, lire par exemple Cyril Magnon-Pujo, « Les compagnies de sécurité privée, acteurs ambigus des ordres politiques disloqués », communication au congrès de l'Association française de science politique 2011, mars 2011 : http://www.congres-afsp.fr/sectionsthematiques/st9/st9magnonpujo.pdf (page consultée le 21 décembre 2011).

d'Irak[2], a favorisé la rédaction d'un code de conduite pour cette « industrie » avec le soutien direct des pays les plus directement concernés, les États-Unis et la Grande-Bretagne, dans l'attente d'une juridiction internationale actuellement empêchée par la notion de mercenariat. En effet, les Nations unies ne reconnaissent pas encore ces compagnies privées et il n'existe au sein du Conseil des droits de l'homme qu'un groupe de travail sur l'emploi des mercenaires, mais qui ne va pas jusqu'à couvrir ce sujet nouveau et particulier de la « privatisation de la sécurité ». C'est aussi le cas de la législation française qui ne traite que du mercenariat – pour l'interdire, bien sûr – et ne reconnaît pas de statut particulier à ces « nouvelles compagnies ». On voit néanmoins naître un intérêt croissant pour cette question de la part de parlementaires saisis par des armateurs français qui ont commencé à recourir à de telles compagnies pour affronter la menace de la piraterie, notamment dans l'océan Indien, au large de la corne de l'Afrique.

Il n'existe donc au plan international qu'un code de conduite, dont la rédaction a été initiée par la Suisse pour répondre aux problèmes soulevés à Montreux et faire avancer la question. Ce code, présenté en octobre 2010 à Genève, bien que non contraignant, est tout de même à ce jour signé par plus de 90 % des compagnies internationales connues, qui ont vu un intérêt majeur à recevoir une forme de label non officiel mais public, qui sera soumis à court terme à l'observation formelle publique, dont celle du DCAF qui a largement contribué à sa rédaction. C'est dire si le lien avec l'ensemble des acteurs de la sécurité doit être fait si on veut appliquer la logique du concept de la RSS, au-delà des réserves morales ou juridiques dont font encore l'objet ces compagnies de sécurité privées.

Une autre famille d'acteurs particuliers mérite d'être observée : les acteurs dits « non étatiques armés ». Si on diverge encore beaucoup sur la définition de la société civile, on diverge encore plus sur la définition de ces acteurs non étatiques armés, comme leur appellation « par la négative » l'indique d'ailleurs. Il s'agit de groupes d'opposition armée, dits parfois « rebelles » (fronts de libération nationale d'Amérique latine ou d'Asie, mouvements des forces démocratiques africains, partis de la liberté au Moyen-Orient, etc.), dont la motivation principale est d'ordre politique, et l'existence parfois reconnue, parfois niée par les pays où ils opèrent, voire par la communauté internationale. Ils ne se confondent pas, en tout cas, avec les « compagnies de sécurité privées » évoquées plus haut ni avec des bandes criminelles organisées.

Ces groupes font, à juste titre semble-t-il, et malgré des oppositions de principe encore lourdes de la part de grands pays ou d'organisations internationales, l'objet de travaux d'approche très confidentiels afin de les inclure dans la réflexion internationale sur les droits de l'homme, avant même, bien souvent, qu'ils n'entrent en quelconque négociation de paix avec les États qu'ils combattent. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) est devenu expert dans ces prises de contact nécessaires à l'accès aux victimes. L'ONG Appel de Genève a pu obtenir de haute lutte la signature par une soixantaine de groupes armés de la Convention internationale sur l'interdiction des mines antipersonnel (nous sommes bien dans le domaine de la sécurité des personnes !). L'idée d'inclure cette approche dans l'évaluation initiale d'un programme de réforme de sécurité nous semble mériter attention, au-delà des difficultés et des risques évidents. Nous sommes peut-être là à la limite du concept, mais au moins la réflexion sur la prise en compte de l'ensemble de la population, et non seulement de l'État, dans la reconstitution du secteur de sécurité est menée au plus loin.

Ce secteur *du* ou *des* systèmes de sécurité – selon que l'on retient la formulation des Nations unies ou de la France – est donc en réalité constitué d'un ensemble de piliers qui, répondant théoriquement aux besoins élémentaires de toute population comme aux besoins créés par une situation de crise pour les populations les plus vulnérables et exposées, participent au soutien de l'État et lui permettent de pouvoir se consacrer au développement économique et sociétal dont il est responsable. C'est pourquoi certaines institutions, comme les Nations unies, préfèrent parler de « système de sécurité ». C'est presque la même lecture qui en est faite par le ministère français des Affaires étrangères et européennes qui, bien que tardivement, a publié en 2008 *Réforme des* [sic] *systèmes de sécurité : approche française.*

Si les forces armées, les polices nationales, municipales et des frontières relèvent de ces « systèmes de sécurité », ces derniers englobent donc également les acteurs privés de la sécurité évoqués plus haut, les institutions judiciaires et pénitentiaires, mais aussi les instances parlementaires – ces dernières étant d'ailleurs chargées d'assurer le « contrôle démocratique » de ces systèmes. Dans la réforme ou la reconstruction des piliers de ce secteur, on introduira systématiquement les questions transversales des droits de l'homme et du genre, mais aussi les questions humanitaires, les affaires de sécurisation électorale ou encore la justice transitionnelle[3]. Nous reviendrons sur les limites thématiques nécessaires. ■

2 | *Document de Montreux sur les obligations juridiques pertinentes et les bonnes pratiques pour les États en ce qui concerne les opérations des entreprises militaires et de sécurité privées opérant pendant les conflits armés,* annexe à la lettre datée du 2 octobre 2008 adressée au Secrétaire général par le représentant permanent de la Suisse auprès de l'Organisation des Nations unies (A/63/467–S/2008/636) [document de Montreux], New York, Nations unies, 6 octobre 2008, 31 p.

3 | Pour les Nations unies, « la justice transitionnelle est l'éventail complet des divers processus et mécanismes mis en œuvre par une société pour tenter de faire face à des exactions massives commises dans le passé, en vue d'établir les responsabilités, de rendre la justice et de permettre la réconciliation », in rapport du Secrétaire général des Nations unies devant le Conseil de sécurité, *Rétablissement de l'état de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit,* doc. S/2004/616, 2 août 2004, p. 7, & 8. La justice transitionnelle doit donc régler les questions de justice liées directement au conflit, prendre en compte les mesures de réconciliation et mettre en œuvre les adaptations du droit jusqu'à l'établissement des instances judiciaires nouvelles. En novembre 2011, le DCAF a organisé en Tunisie une conférence intitulée « Les archives de la police politique : quels défis pour la transition démocratique ? » Le but était d'apporter des témoignages d'experts de pays ayant connu ce problème dans le passé.

Une fondation dédiée à la réforme du secteur de sécurité

En 2001, le gouvernement fédéral helvétique a créé une fondation de droit suisse – devenue largement internationale dans son fonctionnement et son recrutement par la suite – entièrement dévolue au développement de la RSS. C'est un cas unique. Dans toutes les autres organisations internationales – de l'ONU à l'Union européenne – comme dans les États qui ont pris en compte formellement la RSS, le traitement et la responsabilité de cette question sont partagés, divisés, répartis entre les départements politiques, économiques, doctrinaux et stratégiques. En France, elle est traitée par plusieurs divisions ou directions du ministère des Affaires étrangères – direction politique, mondialisation/gouvernance, coopération de sécurité et de défense – pour lesquelles la place d'une réforme du secteur de sécurité peut avoir des significations bien différentes. Au moins n'est-elle pas confiée au ministère de la Défense !

Cette fondation suisse, le Centre genevois pour le contrôle démocratique des forces armées (appelé DCAF par l'usage incontournable de la langue anglaise comme langue de travail), mérite donc d'être mise en valeur. Le DCAF avait pour vocation initiale explicite – son nom en témoigne – de participer au « retour à leur juste place des forces armées nationales » dans les pays où elles avaient participé directement à des crises intérieures graves (Afrique, Asie) ou régionales (Balkans). Le développement du concept a amené assez vite le Centre à s'intéresser aux autres piliers de la sécurité évoqués plus haut, et aujourd'hui, malgré le maintien de l'appellation originelle et historique, les affaires strictement liées aux forces armées sont très minoritaires dans les projets mis en œuvre. L'effort des principaux bailleurs de fonds porte à ce jour sur le contrôle parlementaire du secteur de sécurité, même si de nombreux programmes traitent encore de tel ou tel pilier particulier du secteur. En effet, le Centre est dirigé par un Conseil de fondation qui compte soixante États ou organisations internationales membres et des institutions observatrices (comme l'Organisation internationale de la francophonie). Une vingtaine de ces États membres sont aussi bailleurs de fonds et proposent au DCAF les programmes qu'ils choisissent de réaliser par son intermédiaire ou pour lesquels ils lui demandent l'appui de ses experts internationaux. Bien sûr, le choix des programmes retenus fait l'objet d'une analyse politique interne quant à l'adéquation entre les buts du projet du bailleur de fond et les principes d'une réforme de secteur de sécurité, mais aussi quant aux enjeux, en particulier l'appréciation de l'impact possible et de sa durabilité probable. Le DCAF se réserve toujours la possibilité d'une renégociation des buts envisagés ou des modalités d'intervention si cela s'avère nécessaire. C'est là l'originalité de cette organisation dont le budget de fonctionnement suffisant permet une autonomie de décision d'engagement.

Le Centre compte une centaine de personnes, basées principalement à Genève, mais aussi dans des bureaux ouverts à Beyrouth (Liban), à Ramallah (Autorité palestinienne), à Ljubljana (Slovénie) et récemment à Tunis (Tunisie). Le Centre est devenu l'interlocuteur privilégié en matière de recherche appliquée sur la RSS pour les Nations unies et de nombreux pays, et l'interlocuteur référent pour la formation à la RSS qu'il dispense dans plus de trente pays européens, africains et asiatiques (un pays d'Amérique latine, le Chili, vient d'obtenir un siège d'observateur au Conseil de fondation). La France a fait appel à deux reprises en 2011 au Centre pour la formation initiale interministérielle de personnels des ministères des Affaires étrangères, de l'Intérieur et de la Défense en vue de la mise en œuvre du concept dans leurs champs respectifs. La France a également mandaté le Centre pour analyser et présenter de façon critique et exhaustive les défis de cette mise en œuvre en Afrique francophone. Ce travail, entamé il y a deux ans et ponctué chaque année de publications de fond et de portée internationale[4], se poursuit.

Le défi de l'application globale de la réforme du secteur de sécurité

La RSS est très rarement appliquée comme elle devrait l'être, c'est-à-dire de façon globale. Précisons tout de suite que cette « approche globale » ne constitue pas une version revue et subtilement corrigée de celle prônée dans le cadre de l'Otan (Organisation du Traité de l'Atlantique Nord), où le « civil » est « invité » à s'intégrer dans un vaste ensemble de capacités nécessaires pour atteindre les objectifs d'une stratégie toute militaire. Telle qu'elle est conçue par le DCAF, la RSS ne se veut globale que dans les limites de son champ d'action et du système de sécurité. Il ne s'agit donc pas que « tout soit dans tout », comme c'est encore le cas pour l'« approche globale », mais de se limiter aux seuls domaines ayant un impact direct sur la sécurité humaine et sur les structures étatiques qui seront destinées à l'assurer. Elle doit chercher à dépasser la seule et souvent stérile « modernisation » des piliers, entreprise sans remise en cause fondamentale, lors des indépendances africaines par exemple, où la coopération / assistance technique, certes nécessaire, n'avait pas pour seul but la recherche d'une

4 Citons parmi les dernières publications parues en 2011 : *Gouvernance du secteur de sécurité en Afrique de l'Ouest : bilan et perspectives ; Back to the roots: security sector and development ; Arab uprising and armed forces: between openess and resistance ; Security sector reform: narrowing the gap between theory and practice ; UN use of private military and security companies: practices and policies ; Guide de l'auto-évaluation sur le genre pour la police, les forces armées et le secteur de la justice…* On trouvera les références et l'ensemble des publications sur le site du DCAF : www.dcaf.ch

juste gouvernance des systèmes de la sécurité, prenant des formes dans lesquelles ni la sécurité des populations et des individus ni le développement ne furent visiblement des priorités. La RSS n'appuie pas la reconstitution des États ou leur reconsolidation post-crise sans soutenir ni consolider la sécurité des populations. En ce sens, elle ne se confond pas avec le *state building* et autre *post-crisis state transformation.* Elle mériterait alors d'être qualifiée de simple concept, voire d'utopie, ou pire de stratégie indirecte nouvelle. On comprend que le risque de confusion reste grand et justifie quelques réserves de la part de certains observateurs, d'autant plus que les mesures d'impact restent très grossières et discutables dans ce domaine ambitieux du changement des comportements et des perceptions.

Dans les pays sortant de conflits, les projets de RSS devraient être avant tout la résultante de stratégies nationales fixées en interne en cohérence avec les particularités des populations, de manière que se constitue une société civile avant que ne se reconstitue un pouvoir politique. Les projets des bailleurs de fond étrangers devraient dans ce domaine aussi être définis à partir de ces stratégies nationales du « bénéficiaire » étatique et donc des besoins tels qu'ils sont exprimés par les populations. Le premier projet que devrait proposer de financer tout bailleur de fonds devrait être, d'ailleurs, non pas la transformation de tel ou tel domaine de la sécurité dont il aurait l'expertise technique, mais l'évaluation détaillée des besoins de la population, sous la forme d'atlas des causes d'insécurité et de la violence sur le terrain, comme nous le verrons plus loin.

Les échecs de bien des programmes de RSS – trop fréquents, au point de risquer de décrédibiliser le concept – tiennent au fait qu'ils se confondent en effet trop souvent avec le processus de désarmement, de démobilisation et de réintégration (DDR), focalisé sur la réintégration d'anciens rebelles et d'ethnies opposées. Ils ne prennent pas en considération les réalités humaines, les besoins sécuritaires locaux, les capacités financières, les capacités et la volonté d'appropriation culturelle des autorités locales ou les conséquences sur les autres piliers (justice, Parlement, etc.), étant trop souvent lancés sans cohérence avec la mise en place de la gouvernance « démocratique » minimale qui permettrait de gérer la réforme.

À la souveraineté des États, qui veulent – et peuvent, que ce soit légalement ou non – s'affranchir des principes constitutifs d'une vraie réforme du secteur de sécurité tournée vers les populations, il faudra un jour que se surajoute une autre souveraineté : celle du peuple. Pour l'heure, il est fréquent de voir un État – bien souvent soutenu dans cette démarche par la « communauté internationale » – se consacrer

plus à la reconstitution de ses forces armées ou de police qu'à la cohérence d'une stratégie de sécurité nationale, à sa budgétisation, au suivi de sa mise en œuvre.

De fait, la mise en œuvre de projets de RSS dans un pays ne se fait pas en un jour. Loin de là. D'ailleurs, comment évaluer l'impact des projets sur le terrain ? Comment mesurer la démocratisation d'une société avec les réserves culturelles développées plus haut ? Comment juger, et sur quelle durée, que l'on a atteint les objectifs quand il faut transformer – et le plus souvent en réalité, créer – une société civile tout entière ? La plupart des évaluations initiales des projets de RSS font état de besoins qui nécessiteraient quinze à vingt-cinq ans pour être satisfaits, du moins dans les pays les plus fragiles. Or, pour des raisons techniques comme politiques, les budgets ne sont bien souvent alloués que pour des durées ne dépassant pas l'année en général, quelques années au mieux !

On ne fera que souligner ici l'extrême complexité de la coordination qui devrait par nature conditionner la cohérence de la RSS, au niveau de la définition de la stratégie nationale, des programmes pour chaque pilier fragile et de l'action multilatérale. On ne reprendra pas les termes bien connus qui impactent cette notion de coordination et s'appliquent aussi à la RSS : l'indépendance ou l'impartialité. Ces difficultés et leurs réalités incontournables finissent bien souvent par justifier le retour des bailleurs de fonds à des actions bilatérales, fussent-elles en contradiction avec le besoin général, au détriment comme ailleurs des populations. La difficulté majeure en matière de coordination n'est pas la dispersion des responsabilités et des acteurs. Elle réside plutôt dans le fait que la RSS est encore trop souvent considérée comme un concept et non comme une action politique.

Le défi de l'adéquation de la réforme du secteur de sécurité aux contextes

La vision de la société démocratique dont la RSS prétend assurer la promotion reste bel et bien occidentale dans sa forme. En cela, elle s'expose à la critique – justifiée – des observateurs comme des « bénéficiaires ». Cette objection va au fond des choses : n'est-elle pas similaire à celle dont fait l'objet, par exemple, et de plus en plus ouvertement, l'aide humanitaire, dont certains appellent maintenant à la « désoccidentalisation » pour lui redonner un sens qu'elle perdrait, sur le terrain au moins[5] ?

De même que l'on a pu penser qu'il y avait une seule façon d'aider les populations en souffrance, croit-on vraiment qu'il existe un modèle

5 « Faut-il désoccidentaliser l'humanitaire ? », revue *Humanitaire,* n° 24, mars 2010. Consultable sur le site : http://humanitaire.revues.org

de sécurité « universel » commun aux politiques des États-Unis, de la Suisse, de la République démocratique du Congo ou des Philippines ? Même si on déterminait le plus microscopique des dénominateurs communs, il ne semble pas qu'un modèle puisse être défini en termes incontestables. Ainsi, la question religieuse, refoulée *de facto* par l'histoire du progrès en Occident, reste prééminente dans la pensée collective et individuelle en terre d'islam. Les suites qui seront données aux « révolutions arabes » (qui n'en sont d'ailleurs pas au sens littéral du mot, puisqu'il n'y a pas encore de renversement de situation socio-politique visible sur « 360 degrés ») le montreront de façon peut-être encore dramatique dans les prochains mois, dût-on s'en étonner par arrogance intellectuelle, ignorance culturelle ou crainte viscérale dans ce même Occident. Il n'y aura certes « révolutions » que si les changements de régime ne sont pas des « restaurations » de systèmes anciens antérieurs, mais laissent la place à des organisations nouvelles inédites qui harmoniseraient la vie d'une société majoritairement musulmane, la place de l'individu dans cette société et le gouvernement d'une politique démocratique.

Mais au-delà de cet exemple tiré de l'actualité la plus brûlante, quelle réforme des systèmes de sécurité imaginer pour concilier contrôle des institutions, répartition des rôles entre les acteurs, régulation publique des rapports de force quand les critères sont culturellement et fondamentalement différents d'une société à une autre ? La RSS implique une remise en cause des modèles occidentaux, par exemple au niveau du rôle des forces armées.

Car lorsqu'on veut avant tout transformer ces forces armées, les ramener dans les casernes, « à leur juste place » comme prévu initialement, on ne mesure pas combien, dans certains pays, leur rôle politique fut souvent historique, fut-il plus créateur que régulateur de la violence. On sous-estime alors dangereusement comment elles peuvent s'opposer à long terme à toute velléité de réforme, sauf à revoir notre approche pédagogique, notre hostilité idéologique « démocratique » et très occidentale quant au rôle politique des forces armées dans une société. Ce qui peut être lu ici comme provocateur ou allant contre tous les grands principes reste cependant à prendre en compte au regard d'expériences antérieures de « dépolitisation » trop rapide des forces de sécurité et des cadres supérieurs militaires (République centrafricaine, République démocratique du Congo).

Le défi d'une réforme du secteur de sécurité qui réponde aux populations

Trop souvent encore, les programmes définis par les bailleurs de fonds sont fixés avec les seuls gouvernements nationaux, nouvellement parvenus ou revenus au pouvoir, mais pas avec les populations. Dans la perspective du lancement d'une réforme en profondeur du secteur de sécurité d'un pays en sortie de crise, le DCAF a des propositions très concrètes, observées en République centrafricaine par exemple, sur un programme commun de RSS entre l'Union européenne et les Nations unies en 2009. Dans un premier temps, il s'agit de dresser avec les populations situées dans les zones les plus reculées ou distantes du pouvoir central la « carte de l'insécurité » : elle comprend les origines de celle-ci – géographiques, ethnographiques, climatiques, agricoles, juridiques, traditionnelles –, et ce, non seulement à partir des données accessibles par les moyens technologiques modernes ou grâce aux chercheurs, mais en allant recueillir sur le terrain la perception[6] que les populations ont de cette insécurité. Le but est de définir une réforme du secteur qui réponde au mieux à cette « réalité » vécue[7], réponse sans laquelle les conflits s'entretiennent sur des durées qui défient largement celles des programmes de toutes sortes. C'est seulement après cette phase de « cartographie » qu'il devient possible de rédiger les propositions de programme à même de modifier ces réalités et cette perception. Mais pour ce faire, ces propositions doivent être « appropriées » par les autorités nationales. Et celles-ci doivent alors être poussées (par des pressions financières, mais surtout politiques et diplomatiques) à prendre la responsabilité de la mise en œuvre de ces propositions. Car le retard qu'affichent certains pays entre les bonnes intentions et leur application montre surtout leur pusillanimité. Or les tergiversations, les artifices entraînent le découragement des bailleurs les plus patients. D'un autre côté, ceux-ci ne sont pas exempts de critiques : il n'est pas rare qu'ils ignorent, volontairement ou non, les besoins des populations pour éviter de se heurter aux pouvoirs locaux, voire pour les soutenir avant tout. Par ailleurs, on ne compte plus le manque d'accords coordonnés sur les objectifs, les cadres espace-temps de programmes contradictoires et absolument irréalistes, les erreurs de connaissance du contexte sociologique et humain et du milieu… Autant d'erreurs accumulées depuis longtemps malgré le nombre impressionnant de cercles d'analyse, de think tanks et de conseils stratégiques.

Au final, un opérateur – qu'il s'agisse du DCAF, d'autres acteurs internationaux comme les Nations unies, l'Union européenne, l'Union

6 | Cette question des perceptions est essentielle. Un institut de recherche occidental s'intéressait récemment à la perception qu'ont les populations d'un pays africain des actions de coopération d'un pays bailleur de fonds depuis son indépendance. Quand un consultant indépendant a fait observer à cet institut que les populations rurales de ce pays ne parlaient plus la langue de l'ancienne colonie, ce qui limitait *de facto* l'impact des actions entreprises, et que, par ailleurs, ces actions qui portaient principalement sur les forces armées et de sécurité participaient avant tout à renforcer ce que les populations vivaient comme la menace la plus quotidienne, les termes de l'étude furent modifiés.

7 | Par exemple, le projet "People Centred Security Governance" développé par le DCAF et le ministère des Affaires sociales de la Sierra Léone.

africaine, ou d'une structure nationale comme le DFID britannique – chargé de réfléchir à la mise en place d'un projet de RSS ne doit pas craindre de devoir renoncer à entreprendre une réforme et de le recommander auprès d'un bailleur de fonds, que celui-ci soit victime d'un État récalcitrant ou, pire, qu'il en soit d'une certaine manière le complice. Car mettre en œuvre des programmes en sachant qu'ils n'aboutiront pas, ou alors de façon sectorielle et seulement pour des intérêts particuliers, crée des attentes coupables auprès des populations dont la déception participera à l'entretien de la crise, voire au retour généralisé de la violence. Ne nous y trompons pas : même dans les régions reculées, les populations arrivent à discerner ce qui devrait être fait de ce qui est fait… ou pas.

La population, l'État et les bailleurs de fonds sont, par ordre de priorité, les trois acteurs majeurs de cette forme d'aide au développement que représente la réforme du secteur de sécurité. Elle ne se résume pas – et de loin – à la réforme des forces de sécurité : c'est une approche nouvellement reconnue, encore fragile mais volontariste, de la sécurité des populations, si difficiles à protéger par ailleurs. Si cette réforme a ses faiblesses, elle recouvre aussi des perspectives audacieuses. ■

LES ÉTATS À L'ÉPREUVE DE L'ÉCONOMIE-MONDE DE LA COCAÏNE

MICHEL GANDILHON

Michel Gandilhon est chargé d'études au pôle Trend (Tendances récentes et nouvelles drogues) de l'OFDT (Observatoire français des drogues et des toxicomanies). Il s'intéresse notamment aux questions liées à la géopolitique des drogues et coordonne la revue *Drogues, enjeux internationaux*. Il a publié une histoire des FARC[1].

Un spectre hante le monde, celui des trafics illicites. Le trafic de la cocaïne constitue incontestablement aujourd'hui l'un des plus importants facteurs de déstabilisation des ordres étatiques. Sur le continent américain, la situation est devenue tellement grave qu'au début 2011 un certain nombre de personnalités, dont d'anciens chefs d'État comme Fernando Henrique Cardoso (Brésil) et César Gaviria (Colombie), ont demandé aux Nations unies de remettre en cause le paradigme répressif – plus connu sous le syntagme de « guerre à la drogue » – qui les guide depuis les déclarations du président Richard Nixon en 1971[2].

Quarante ans après, à l'heure des bilans, la situation n'est en effet guère brillante et probablement pire que jamais. Ainsi, certaines estimations font état d'un chiffre d'affaires mondial des drogues illicites qui s'élèverait à 500 milliards de dollars, dont 50 milliards pour la seule cocaïne[3]. S'agissant de cette substance, la mobilisation, depuis 2000, des États-Unis sous la forme du plan Colombie – ce pays en est le premier producteur mondial – n'a abouti, par un effet de vases communicants, qu'à la dissémination de la production de cocaïne vers la Bolivie et le Pérou. Les succès remportés dans les années 1990 contre les grands cartels de Medellín et Cali se sont quant à eux révélés en partie illusoires tant ils ont favorisé l'hégémonie des organisations criminelles mexicaines, dont la puissance est susceptible de défier ouvertement les États de la région et dont l'implantation va jusqu'à l'Europe en passant par l'ouest de l'Afrique. Pour bien comprendre les enjeux décisifs que pose cette nouvelle économie-monde[4] pour la gouvernance des États, un retour

1 *La Guerre des paysans en Colombie. De l'autodéfense agraire à la guérilla des FARC*, Les Nuits rouges, 2011.
2 Le président américain avait alors désigné la drogue comme l'« ennemi numéro un » des États-Unis.
3 Antoine Reverchon, « Les nouveaux marchés du crime organisé », *Le Monde*, 1er mars 2011.
4 « Économie-monde : […] système dont les liaisons internes sont assez fortes pour qu'il soit doté d'une unité qui lui permet d'être cohérent, autonome et suffisant », in Jean-Paul Piriou, *Lexique de sciences économiques et sociales*, La Découverte, coll. « Repères », 2004.

sur l'origine, à la fin des années 1970, du trafic de cocaïne est nécessaire afin, dans un second temps, d'examiner comment il a pris possession de la région andine puis de l'Amérique centrale avant de se déployer vers l'Europe en contaminant le continent africain, semant sur son passage la désolation sous la forme de guerres civiles qui ne disent pas leur nom.

Au commencement étaient les Andes

Au contraire du pavot, plante à la base de la production d'héroïne, dont la culture se retrouve sur les quatre continents, le cocaïer s'épanouit exclusivement aujourd'hui dans trois pays andins d'Amérique du Sud : le Pérou, la Bolivie et la Colombie. Cette région du monde est en effet la seule où se déploie la feuille de coca, matière première à partir de laquelle le chlorhydrate de cocaïne est produit. En 2010[5], la production mondiale de cocaïne s'élevait à 865 tonnes. La Colombie, en dépit de l'investissement des États-Unis, via notamment le plan Colombie, demeure le premier producteur mondial (450 tonnes) talonnée de plus en plus près par la Bolivie (113 tonnes) et le Pérou (30 tonnes). En dix ans, il apparaît finalement que la production globale de cocaïne est restée relativement stable pour tourner officiellement autour de 1 000 tonnes.

Ce qui a changé pendant la décennie, ce sont les ordres de grandeur entre les trois pays andins. Si l'effort répressif, fondé sur l'éradication des cultures de coca et porté sur la Colombie à la fin de la décennie des années 1990, a abouti à une réduction de la production dans ce pays, la hausse de la production au Pérou et en Bolivie l'a largement compensée. Ces deux pays deviennent ainsi au fil des ans des producteurs importants alors qu'ils avaient longtemps été subordonnés, dans la division régionale du travail, au rôle de fournisseur de matière première, c'est-à-dire de pâte base[6], pour les laboratoires implantés en Colombie et contrôlés majoritairement par les cartels de Cali et de Medellín.

Des États faibles défiés par les narcotrafiquants

Aujourd'hui, sur le continent sud-américain, le paysage de la production de cocaïne apparaît donc beaucoup moins cohérent et organisé qu'à la fin des années 1970. Les premiers efforts déployés, à cette époque, par les États-Unis pour briser la chaîne de production de la cocaïne en empêchant la pâte base d'arriver dans les laboratoires colombiens ont conduit, dans un premier temps, au fait que la Colombie s'est mise à cultiver massivement la coca sur son propre territoire tandis que, dans un second temps, la Bolivie et le Pérou, privés de débouchés pour leurs produits, se sont également mis à fabriquer eux-mêmes de la cocaïne.

5 | UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime), *World Drug Report 2010*, New York, 2010.

6 | La pâte base est le produit intermédiaire obtenu à partir des feuilles de coca. Il se présente sous la forme d'une pâte brune qui est ensuite transformée, à l'aide de différents produits chimiques, en poudre blanche.

Ces phénomènes, tout au long des années 1980, ont favorisé le renforcement d'acteurs criminels et politiques importants susceptibles de défier largement des États traditionnellement faibles.

En Colombie, notamment, l'essor des plantations de coca a permis à la guérilla d'inspiration stalinienne des FARC (Forces armées révolutionnaires de Colombie), qui végétait depuis les années 1960, époque de leur fondation, dans une marginalité politique certaine, de monter en puissance en s'érigeant en protectrice des plantations exploitées notamment par les petits paysans et en s'investissant progressivement à tous les stades du processus de production de cocaïne. À leur apogée, à la fin des années 1990, les plantations de coca en Colombie atteindront ainsi près de 160 000 hectares, permettant d'alimenter largement les laboratoires fabriquant le chlorhydrate. Face à la montée en puissance des FARC, tout au long des années 1990, se créeront en réaction des groupes paramilitaires, les AUC (Autodéfenses unies de Colombie). Destinés à suppléer une armée nationale de toute façon traditionnellement faible dans ce pays, ces groupes se financeront eux-mêmes en ayant recours à la production de cocaïne. Ils s'investiront d'autant plus dans ce secteur que la défaite du cartel de Medellin au début des années 1990, lancé dans une guerre frontale contre l'État colombien, similaire à celle menée aujourd'hui au Mexique par les cartels mexicains, laissait un vide immense qui ne demandait qu'à être comblé. Si aujourd'hui, grâce aux milliards de dollars déversés par les États-Unis pour renforcer l'armée colombienne et restaurer le monopole de la violence étatique, l'État colombien a retrouvé une certaine autorité, la question de la criminalité est très loin d'être réglée.

En effet, malgré les accords de démobilisation signés entre les paramilitaires et le gouvernement d'Álvaro Uribe et les défaites militaires importantes infligées aux FARC, la situation en Colombie demeure extrêmement inquiétante. On estime ainsi que les groupes paramilitaires « mafieux » rassemblent encore une dizaine de milliers de membres[7], tandis que les FARC mobilisent entre 6 000 et 9 000 combattants. Tous ces acteurs se livrent encore aujourd'hui à des guerres acharnées pour le contrôle des routes d'exportation de la cocaïne, notamment vers la côte pacifique, qui longe la Colombie à l'ouest, avec pour résultat des morts par milliers et des réfugiés par centaines de milliers[8]. En outre, dans certaines villes du pays, la défaite des grands cartels a laissé place à des organisations plus petites et plus souples, les *cartelitos*, qui se sont placées en partie sous la coupe des grandes organisations mexicaines assurant l'exportation de la cocaïne vers le grand marché nord-américain. Ces « petites » organisations sont un facteur du regain d'homicides que connaît une ville comme Medellín[9] depuis quelques années, alors qu'on

7 | Camilo González Posso, *Informe sobre narcoparamilitares* en 2010, Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz, Bogotá, 2011.

8 | Sur la guerre menée dans le département du Narino, bordant l'océan Pacifique, entre les FARC, les paramilitaires et l'armée, voir le livre de Christine Renaudat et Vincent Taillefumier, *Les Tribulations d'un gramme de coke*, Florent Massot Éditions, 2011.

9 | En 2010, le taux d'homicides par habitant était de 94 pour 100 000, un des plus élevés au monde. Voir « Les gangs de Medellín n'en finissent pas de s'affronter », AFP International, 20 août 2010.

la croyait pacifiée depuis la défaite de l'organisation de Pablo Escobar en 1993. Cette situation a conduit le nouveau président de la République, Juan Manuel Santos, élu en 2010, à critiquer la dimension exclusivement répressive de la lutte contre le narcotrafic pour mettre en avant les soubassements sociaux de la guerre qui déchire son pays, notamment l'incroyable répartition inégale des terres qui caractérise les campagnes de Colombie.

En Bolivie, l'arrivée au pouvoir en 2005 d'un syndicaliste investi dans la défense des petits paysans producteurs de coca, Evo Morales, est également venue troubler l'ordonnancement fragile de la « guerre à la drogue ». Au nom des traditions millénaires de sa consommation dans l'aire andine, le gouvernement indigéniste a reconnu la coca et autorisé une production légale destinée à favoriser une filière industrielle autour de la plante. La coca a même été reconnue dans la nouvelle Constitution adoptée par référendum en 2008, à l'article 385 : « L'État reconnaît la coca originaire et ancestrale comme patrimoine culturel, ressource naturelle renouvelable de la biodiversité de Bolivie et facteur de cohésion sociale. La revalorisation, la production, la commercialisation et l'industrialisation seront régies par la loi[10]. » La loi bolivienne prévoit donc une culture légale de la plante, notamment dans les provinces du Yungas et de Chapare, sur une superficie qui ne doit pas excéder théoriquement 12 000 hectares. Cependant, depuis quelques années, la maîtrise de la situation semble échapper de plus en plus au gouvernement d'Evo Morales. Certains producteurs ne respectent pas les quotas légaux de production et tendent à agrandir leurs superficies, notamment au détriment des réserves indiennes. Une partie des récoltes est transformée en pâte base, laquelle finit dans les laboratoires des narcotrafiquants et des bandes criminelles. Ainsi, depuis 2000, les superficies illégales de coca ont plus que doublé en Bolivie, passant de 15 000 à près de 31 000 hectares, tandis que sur la même période la production de cocaïne passait de 43 à 113 tonnes.

Le processus est similaire au Pérou où les superficies de coca et la production de cocaïne repartent à la hausse depuis dix ans sur fond de réactivation de la guérilla maoïste du Sentier lumineux qui finance une bonne partie de ses activités grâce au trafic de cocaïne[11]. En outre, il semble que le plus puissant cartel mexicain, le cartel de Sinaloa, soit désormais bien implanté dans le pays où il financerait des groupes armés à la frontière de l'Équateur[12]. La concentration des efforts des États-Unis sur la Colombie a donc favorisé la réémergence de la narcocriminalité en Bolivie et au Pérou et son essaimage en Équateur et au Venezuela. Et bien qu'elle n'ait pas encore atteint un niveau critique, la dynamique enclenchée depuis dix ans est inquiétante.

10 Rodolfo Perez, « Chronique de Bolivie : coca, cocaïne et pouvoir », *Problèmes d'Amérique latine*, n° 69, été 2008.
11 Le Sentier lumineux a été responsable d'une guerre civile qui, entre 1980 et 2000, a provoqué la mort de près de 70 000 personnes dans le pays. Voir la note d'alerte du DRMCC (Département de recherche sur les menaces criminelles contemporaines) de l'Institut de criminologie de Paris-II, « Sentier Lumineux : le grand retour. Guérilla idéologique ou cartel déguisé ? », par Serge Leteur, mai 2009.
12 « Pérou et Équateur luttent contre les tentacules du cartel de Sinaloa », AFP International, 7 janvier 2011.

Dans le corridor centre-américain : des États concurrencés par les cartels

Si la situation dans les trois pays andins est, à des degrés divers, alarmante du point de vue de la sécurité publique, que dire de celle qui prévaut actuellement au Salvador, au Guatemala et surtout au Mexique ? Actuellement, la violence liée au trafic de cocaïne y atteint des niveaux sans précédent et prend la forme de véritables guerres, faisant même plus de victimes que des conflits dits « classiques » : « [...] les combats entre gangs rivaux et avec la police et l'armée ont fait 25 000 morts depuis 2006, soit six fois plus que cinq ans de guerre en Irak[13]... »

Le malheur de ces pays réside bien sûr dans leur situation géographique qui en fait une zone de passage de la cocaïne exportée vers le nord du continent, laquelle a été de plus en plus utilisée par les trafiquants lorsque les États-Unis ont accentué leur surveillance de la mer des Antilles, rendant le trafic maritime et terrestre de plus en plus difficile. En outre, la défaite des cartels colombiens a permis aux organisations criminelles mexicaines de prendre le relais pour se situer au niveau le plus lucratif de la chaîne de l'économie de cocaïne : la commercialisation et le contrôle des marchés des principales métropoles américaines. Tout ce processus, enclenché depuis quinze ans, à mesure du grossissement des organisations criminelles, est allé de pair avec le délitement des États situés sur les zones de passage de la cocaïne.

Désertion, corruption, guerre civile : une souveraineté étatique morcelée

Aujourd'hui, des pays comme le Guatemala, le Salvador et surtout le Mexique connaissent une sorte de « colombianisation » avec des situations de quasi-guerre civile entre les forces de l'ordre et les gangs de trafiquants. La situation est telle au Mexique que certains spécialistes américains de stratégie militaire, comme William S. Lind, considèrent même l'État mexicain comme un « État failli », possédant en apparence tous les attributs de la souveraineté, mais ressemblant dans les faits à une sorte de « village Potemkine[14]». Par ailleurs, certains experts du Pentagone[15] estiment le nombre d'hommes de main (*sicarios*) susceptibles d'être mobilisés par les différents cartels qui se partagent pacifiquement ou violemment le marché de la cocaïne à près de 100 000, soit une force presque équivalente à celle de l'armée qui compte 130 000 soldats. Plus de 100 000 personnes, donc, dotées de l'armement le plus moderne, capables de défier frontalement les forces de l'ordre, voire de les vaincre, par l'intimidation le plus souvent, comme c'est le cas dans certaines

13 Mickaël R. Roudaut, « Géopolitique de l'illicite : la nouvelle main invisible », *Diplomatie*, n° 50, mai-juin 2011.
14 « Le Mexique, État failli », *Spacewar*, 5 juin 2008, disponible sur Internet à l'adresse suivante : http://contre.info/prnart.php3?id_article-2047.
15 Sara A. Carter « Mexique : les cartels de la drogue seraient forts de 100 000 soldats », *Washington Times*, 3 mars 2009.

municipalités où les autorités policières soucieuses de lutter contre le narcotrafic sont obligées, sous la menace de représailles, de démissionner.

En outre, depuis quelque temps, les phénomènes de désertion dans la police et l'armée se multiplient. Ce sont des unités entières des forces de l'ordre qui passent du côté du crime organisé, attirées par l'argent et des activités autrement plus lucratives que les rackets qui améliorent d'ordinaire les soldes peu attractives des fonctionnaires. Certains soldats perdus vendent ainsi leurs services aux cartels les plus puissants. Dans les années 1990, le cartel du Golfe, qui contrôle aujourd'hui la région orientale située sur le golfe du Mexique, a recruté des militaires, eux-mêmes formés aux États-Unis pour lutter contre les cartels. Regroupés aujourd'hui sous l'appellation Zetas[16], ces anciens militaires forment une armée de 4 000 hommes et travaillent désormais pour leur propre compte. Les Zetas ont récemment étendu leur influence jusqu'au Guatemala et au Salvador où ils ont mis sous leur coupe les Maras, gangs qui regroupent environ 30 000 jeunes délinquants salvadoriens. Aujourd'hui, le Salvador, dix ans après la fin de la guerre civile qui opposait la guérilla de gauche du FMLN (Front Farabundo Martí de libération nationale) et l'État, connaît sur son sol le taux d'homicides par habitant le plus élevé au monde[17].

Quoi qu'il en soit, au Mexique, la situation a obligé le gouvernement de Felipe Calderón à mobiliser l'armée contre les cartels et les bandes criminelles : 50 000 hommes environ sont dédiés aujourd'hui à ce qu'il faut bien appeler une guerre qui ponctionne le quart du budget du pays. Ce développement exponentiel de la violence est arrivé à un point tel que les États-Unis, inquiets de voir leur voisin direct et la treizième puissance économique de la planète sombrer dans le chaos, s'investissent de plus en plus dans la lutte contre les cartels. Ainsi, le Mexique a été classé en troisième position derrière l'Iran sur la liste des pays susceptibles de menacer la sécurité nationale américaine. L'administration de Barack Obama, lors d'un sommet organisé en août 2009 avec le gouvernement mexicain à Guadalajara, a annoncé conjointement avec le Canada un plan spécial de soutien de 15 millions de dollars, destinés à la formation de la police mexicaine. Ce plan s'inscrit d'ailleurs dans la continuité de l'initiative dite « de Mérida », votée en 2008 par le Congrès, sous la présidence de George W. Bush, qui octroyait 1,4 milliard de dollars sur trois ans au Mexique pour lutter contre le narcotrafic. Cependant, ces moyens considérables n'ont pas encore donné leur pleine mesure, comme l'actualité le démontre quotidiennement au Mexique : en mai 2011, le nombre d'homicides liés aux narcotrafics depuis le début de l'année s'élevait à 3 000 morts supplémentaires. Et les cartels approfondissent leur implantation sur les marchés illicites des drogues des grandes villes américaines : d'Anchorage en Alaska à Atlanta en Géorgie, 230 villes seraient touchées par l'activité du crime organisé mexicain, lequel y contrôlerait le marché de gros, voire de détail.

16 | Xavier Raufer « Les Zetas. Le monstre créé par Washington va-t-il proliférer ? », *Diplomatie*, hors-série n° 11, avril-mai 2010.
17 | En 2009, 72 pour 100 000 habitants contre moins de un pour un pays comme la France.

L'Eldorado européen en ligne de mire

Si le continent américain est de loin le plus touché par les phénomènes criminels relatifs à la production et à la circulation de la cocaïne, d'autres régions du monde sont dans la ligne de mire des trafiquants de drogues. Depuis le milieu des années 1990, les exportations de cocaïne se sont réorientées en direction de l'Europe où la consommation connaît une croissance ininterrompue depuis quinze ans[18], au point qu'elle s'apprête aujourd'hui à rattraper les États-Unis en termes d'importance du marché. Dans cette nouvelle donne, l'Afrique de l'Ouest est désormais une zone de transit pour la cocaïne acheminée vers le Vieux Continent. Pour les cartels latino-américains, le développement des routes africaines constitue un enjeu important afin de contourner les mesures de sécurité qu'a prises l'Union européenne en vue de contrôler l'accès au continent via l'Atlantique par le Portugal. L'Ouest africain et le Maghreb sont donc devenus des zones permettant, après la traversée de la Méditerranée, d'atteindre l'Espagne, aujourd'hui la principale zone de stockage de la cocaïne en Europe. Selon les données publiées par l'ONUDC, le volume de cocaïne qui transite dans la région s'élèverait à une cinquantaine de tonnes. Depuis 2005, plus de 46 tonnes de cocaïne destinée au marché européen ont été saisies, alors que les années précédentes le niveau des saisies, pour l'ensemble du continent, ne dépassait pas la tonne[19].

L'Afrique de l'Ouest et le Maghreb : zones grises de transit

Si l'aire occidentale de l'Afrique n'est pas encore atteinte par la flambée de violence qui affecte des pays comme le Mexique ou le Salvador, il n'en reste pas moins que des signes inquiétants se font jour, traduisant un enracinement certain des phénomènes criminels liés à la cocaïne. Comme en Amérique latine, le crime organisé trouve un contexte favorable où les facteurs géographiques et environnementaux – zones côtières et désertiques dans l'hinterland continental – se mêlent aux facteurs historiques et politiques caractérisés dans la totalité des pays africains par la faiblesse d'institutions politiques marquées le plus souvent par la corruption et la pauvreté. Les trafiquants de cocaïne savent donc parfaitement profiter de la véritable *zone grise*[20] que forme une grande partie de l'Ouest africain, englobant l'est de la Mauritanie, le nord du Mali, le

18 | Chez les 15-64 ans, près de 14 millions d'Européens ont expérimenté la cocaïne, tandis que chez les 15-34 ans, en termes de prévalence, au cours des douze derniers mois, l'Espagne et le Royaume-Uni ont dépassé les États-Unis. Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, *Rapport annuel 2010*, Lisbonne, 2010.
19 | ONUDC, *Le Trafic de drogue comme menace à la sécurité en Afrique de l'Ouest*, octobre 2008.
20 | « Zone de non-droit où la souveraineté de l'État ne s'exerce plus réellement et où des puissances criminelles, vivant de la guérilla, du terrorisme et/ou de trafics illicites (souvent les trois ensemble), exercent la réalité du pouvoir », in Pascal Gauchon et Jean-Marc Huissoud (coord.), *Les 100 mots de la géopolitique*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2008.

Niger et le sud de l'Algérie. Cet immense espace quasi désertique recouvert par le Sahel et le Sahara est une zone de prédilection des contrebandiers d'armes, des trafiquants d'êtres humains, voire des combattants islamistes tels que ceux d'Al-Qaida au Maghreb islamique (AQMI). Ce territoire du chaos, délaissé par des États de toute façon trop faibles, est donc propice au transit de drogues. L'actualité l'atteste puisqu'en novembre 2009 le nord-est du Mali a été le théâtre d'une opération encore exceptionnelle mais spectaculaire : l'atterrissage clandestin d'un Boeing 727, en provenance du Venezuela, transportant une dizaine de tonnes de cocaïne, disparues ensuite dans la nature.

La gouvernance politique des différents États de la région est bien évidemment affectée par tous ces phénomènes, le plus souvent sous la forme de la corruption (voir encadré), par les groupes criminels, des fonctionnaires des États par où transite la cocaïne. Le dernier exemple connu remonte à mars 2010 avec l'arrestation pour trafic de drogue de onze hauts fonctionnaires gambiens[21]. Cependant, la corruption peut toucher les sommets de certains États et prendre des formes paroxystiques comme en Guinée-Bissau[22] où l'on a assisté, semble-t-il, à un véritable « narco-règlement de comptes » à la faveur de la tuerie organisée entre le président de la République, Joao Bernardo Vieira, et son chef d'état-major, Tagmé Na Waié[23]. Tous ces faits, au vu de ce qui se passe en Amérique latine, laissent présager le pire pour l'Afrique de l'Ouest et le Maghreb, en termes d'aggravation de la criminalité, de la corruption et des violences sur fond d'émergence ou de consolidation de guérillas *hybrides* du type AQMI, points de rencontre organisationnels entre la politique et le crime.

La cocaïne : nouvelle donne pour la gouvernance des États d'Europe ?

Comme les États-Unis avec le Mexique, les pays européens ne peuvent rester indifférents devant ce qui est en train de se passer dans cette zone du monde[24] où certains d'entre eux exercent, du fait de leur passé colonial, une influence politique et économique certaine. En outre l'Europe, en tant que deuxième marché de la cocaïne dans le monde, est bien évidemment affectée par le développement mondial du trafic de cette substance, et pas seulement en termes de santé publique. Celui-ci favorise en effet sur son sol l'essor de groupes criminels susceptibles de menacer l'ordre public.

21 | OICS (Organe international de contrôle des stupéfiants), *Rapport 2010*, New York, 2011.
22 | L'archipel des Bissagos, situé au large du pays, est ainsi devenu un *hub* pour le transit de drogues.
23 | Voir l'enquête de Christophe Champin, *Afrique noire, poudre blanche. L'Afrique sous le coupe des cartels de la drogue*, André Versaille éditeur, 2010.
24 | On l'a vu notamment lors du G8 des ministres de l'Intérieur organisé à Paris en mai 2011 sous l'égide de Claude Guéant.

L'impact de la corruption liée aux drogues

« L'immense profit tiré du produit du commerce illicite de drogues est un puissant moyen de corruption. Les conséquences de la corruption peuvent être à la fois multiformes et profondes. La corruption menace la démocratie et le développement, compromet la bonne gouvernance et affaiblit les institutions sociales. La corruption liée aux drogues peut avoir un effet extrêmement préjudiciable sur la crédibilité et l'efficacité du système de justice pénale et ébranler l'état de droit. Elle peut également avoir une incidence néfaste sur la crédibilité et la légitimité d'autres institutions sociales. Elle alimente la méfiance du public envers l'action des secteurs tant public que privé et peut avoir un effet dévastateur sur le développement économique et social d'un pays.

« Si on ne l'arrête pas, la "petite" corruption peut gagner l'ensemble des institutions sociales. Une fois qu'elle devient systémique et institutionnalisée, il est facile pour les agents publics de participer à diverses formes d'extorsion et de racket de protection. Il n'est guère exagéré de dire de ces formes de corruption qu'elles sont la source d'une crise majeure qui nécessite une attention immédiate. L'expérience a montré la gravité de ce danger. De nombreux exemples illustrent les conséquences catastrophiques de la corruption liée aux drogues sur l'État et ses institutions. Dans certains cas, ce type de corruption a des effets préjudiciables sur l'ensemble du système politique d'un pays.

« La corruption peut être à la fois un produit et une cause de la défaillance des mécanismes de gouvernance. Elle se développe lorsque les politiques et les réglementations la favorisent et lorsque les institutions de contrôle sont faibles. Elle peut donc être considérée comme la conséquence directe de mécanismes de gouvernance et d'institutions inadéquats, illégitimes ou inefficaces à plusieurs niveaux. L'inverse est également vrai : la corruption peut saboter ces institutions de même que les fonctions essentielles de gouvernance qu'elles exercent.

« Les pays touchés par de graves problèmes de trafic de drogues sont particulièrement exposés aux agissements des groupes criminels organisés. Le commerce illicite de drogues peut avoir un effet déstabilisant sur l'économie nationale, le processus politique et la société civile. La corruption politique, le népotisme et le clientélisme permettent aux groupes criminels d'avoir la mainmise sur certains groupes de population, ainsi que sur le processus politique. Les trafiquants de drogues trouvent des moyens de s'introduire dans ce processus en échangeant des votes contre des faveurs. Le clientélisme pratiqué par certaines organisations criminelles, avec ou sans le concours d'hommes politiques, peut avoir de profondes répercussions sur la vie politique d'une communauté. Les problèmes susmentionnés, qui sont très complexes, montrent la nécessité de vastes initiatives visant à prévenir la corruption liée aux drogues par l'autonomisation des populations, l'éducation et les réformes institutionnelles. Face à ce type de corruption et aux effets dévastateurs qu'elle a sur la société, il est inacceptable d'abdiquer et de nier la réalité. Les gouvernements doivent clairement adopter des mesures fortes pour prévenir et combattre la corruption. Paradoxalement, ce sont les gouvernements déjà infiltrés et affaiblis par la corruption liée aux drogues ou d'autres types de corruption qui sont les moins susceptibles d'adopter des mesures anticorruption efficaces. »

SOURCE : ORGANE INTERNATIONAL DE CONTRÔLE DES STUPÉFIANTS (NATIONS UNIES), EXTRAIT DU **RAPPORT 2010**, PARU EN MARS 2011.

La nouvelle « narco-économie-monde » tend en effet à reconfigurer le paysage intérieur du crime organisé en permettant à certains acteurs, anciens et nouveaux, de connaître une nouvelle vigueur : mafia comme la ‘NDrangheta[25] en Italie ; groupes criminels colombiens, et de plus en plus mexicains, mettant en place en Espagne des laboratoires de seconde extraction de cocaïne[26] ; bandes criminelles spécialisées dans l'importation de résine de cannabis marocaine en France. Les règlements de comptes pour le contrôle du marché de la cocaïne entre gangs qui ont lieu à Madrid, Milan ou Marseille montrent en tout cas que le continent européen n'est pas indemne des phénomènes criminels consubstantiels à l'économie de la cocaïne. Les effets potentiellement destructeurs des activités liées au blanchiment d'argent et à la corruption[27] constitueront des défis majeurs pour les États dans les années à venir. ■

25 | Premier importateur de cocaïne en Europe via ses connexions en Colombie où elle est implantée. Voir Stéphane Quéré, *La ‘Ndrangheta. Enquête au cœur de la plus puissante des mafias italiennes,* La Manufacture de livres, 2009.

26 | EMCDDA (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction), Europol, *Cocaine: a European Union perspective in the global context*, sous la direction de Laurent Laniel, Lisbonne 2010.

27 | Voir à ce sujet Nacer Lalam, « Argent de la drogue : blanchiment et mondialisation financière », *Drogues, enjeux internationaux,* n° 2, octobre 2011, téléchargeable sur le site de l'OFDT.

III. Vers une gouvernance démocratique refondée ?

Dignité et indignation comme ressorts des révoltes populaires : la demande d'une gouvernance plus juste et durable

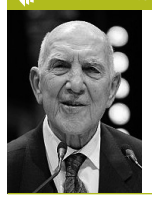
L'appel au respect de la dignité humaine est au cœur de toutes les revendications populaires actuelles, du monde arabe aux États-Unis et à la Chine, en passant par l'Europe. Retour aux fondamentaux en quelque sorte puisque, comme le rappelle Stéphane Hessel, la dignité humaine, en ce qu'elle s'oppose au déni des droits de l'homme et de la liberté, a été proclamée comme valeur fondatrice des Nations unies dès 1945. Elle est au cœur de la démocratie dans sa signification la plus générique, le demos, le peuple, c'est-à-dire au service de tous, en particulier des plus démunis. La dignité est aujourd'hui convoquée au procès du déni de justice sociale, témoignant aussi bien pour la prise en compte des pauvres – ou de ceux qui risquent de le devenir – que pour la dégradation rapide de l'environnement, mis à mal par le modèle de développement actuel.

Révélatrices d'un fossé devenu abyssal entre les peuples et une oligarchie réduite disposant à la fois des moyens financiers et du pouvoir, l'indignation, l'occupation (de places publiques ou de lieux privés symboles de la captation des richesses) et la révolte se sont imposées comme modes d'action citoyenne. Un premier temps d'arrêt s'avérait donc indispensable pour mieux comprendre ce qui, derrière ces mouvements, se dessine en termes de projet politique. Quelles sont les revendications portées par les mouvements des Indignés et d'"Occupy Wall Street" ? Comment sont-ils organisés et que proposent-ils ? C'est toute l'analyse que fait Nicolas Haeringer, montrant leur oscillation entre désobéissance civile et construction de communautés de vie alternative.

Si les géants occidentaux du système actuel n'échappent pas à cette vague, qu'en est-il des États émergents ? Ainsi la Chine semble être peu touchée par de tels mouvements populaires. À voir..., nous dit Chen Lichuan, pour qui l'Empire du Milieu pourrait très bien, dans le silence d'un battement d'ailes de papillon, ressentir les effets des bouleversements qui ébranlent le monde occidental : selon des modalités spécifiques, liées au contexte socioculturel et historique, la Chine pourrait aussi se trouver à la croisée des chemins et contrainte de revoir le modèle qui a fait son succès, en mariant efficacité économique et équité sociale.

NOTRE LIBERTÉ SE HEURTE
AU MAUVAIS FONCTIONNEMENT DE LA SOCIÉTÉ

ENTRETIEN AVEC **STÉPHANE HESSEL**



Combattant de la France libre déporté à Buchenwald, Stéphane Hessel a été secrétaire de la commission ayant élaboré la Déclaration universelle des droits de l'homme, ambassadeur de France auprès de l'ONU, membre de la Commission nationale consultative des droits de l'homme et du Haut Conseil de la coopération internationale. Il est l'auteur d'*Indignez-vous !* [1]

IRG : *Par rapport à l'évolution de la gouvernance mondiale et des sociétés aujourd'hui, quels sont pour vous les défis que nous devons relever pour changer de système ?*

Stéphane Hessel : À l'évidence le défi de la justice, ou plus exactement de l'injustice de la répartition des ressources entre les différentes composantes de la société, est le premier d'entre eux. Il y a énormément de pauvres, des milliards de personnes qui vivent en dessous du seuil de pauvreté alors qu'une oligarchie réduite dispose de moyens extrêmement élevés. C'est une situation inacceptable, et c'est pour cela qu'il faut une modification de la répartition des ressources.

Le deuxième défi tient à la dégradation rapide, depuis deux siècles, des ressources de la nature, avec une accélération particulièrement forte durant les trente dernières années. La destruction de la planète par le fait des activités humaines est un défi dont nous n'avions pas conscience au moment de l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Ce nouveau défi, qui sera mis en avant à la conférence de Rio en 2012, constitue l'une des priorités pour nos sociétés.

Le troisième défi est celui du terrorisme, beaucoup plus difficile à analyser. Qui est responsable ? Ce n'est ni un État ni, à plus forte raison, une religion. Ce serait affreux de dire que l'islam est terroriste. Cette religion est aussi peu terroriste que n'importe quelle autre.

1 Indigène éditions, coll. « Ceux qui marchent contre le vent », 2010.

Mais il y a des mouvements et des actions terroristes contre lesquels nous n'avons pas trouvé la bonne réponse. Elle doit naturellement se situer dans la compréhension de groupes humains qui se sentent méprisés, défavorisés ou sur lesquels on compte pour les rendre haineux à l'égard de telle ou telle société. Et en essayant de résoudre le problème de la terreur par la violence militaire, on fait évidemment fausse route.

IRG : *Qu'est-ce qui, dans l'engagement et les indignations actuels, vous semble original et prometteur pour relever ces défis ?*

S. H. : Il me semble que la génération qui va aborder ses responsabilités, disons celle qui a aujourd'hui entre 20 et 30 ans, est heureusement plus capable que les générations précédentes de refuser ce qui l'indigne. Elle est aussi en mesure de se mobiliser rapidement et massivement grâce aux nouveaux moyens de communication qui se sont formidablement développés ces dernières décennies, à commencer bien sûr par l'e-mail, Internet ou les portables. Cette nouvelle génération est capable, à travers le monde entier, de constituer des réseaux. Je suis plus optimiste que je ne l'aurais été il y a vingt ans, car je constate que le défi planète, le défi nature et le défi humain sont en train de mobiliser une génération qui a envie de s'engager, comme en témoigne sa capacité d'indignation.

IRG : *Quelles sont les valeurs fondatrices sur lesquelles nous pouvons nous appuyer pour soutenir cet engagement et ce changement ? Les droits de l'homme sont-ils toujours au cœur des défis actuels ou d'autres valeurs émergent-elles au regard de la complexité du monde ?*

S. H. : Il faut se souvenir que le seul texte qui prend vraiment l'ensemble des valeurs humaines universelles du siècle en compte, c'est la charte des Nations unies adoptée le 26 juin 1945 à San Francisco. Les valeurs qu'elle décrit ne sont pas seulement la paix opposée à la guerre, mais aussi la dignité humaine opposée au déni des droits de l'homme et de la liberté. C'est un texte fondamental qui a été rendu encore plus explicite par la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée trois ans après. Ces valeurs-là restent aujourd'hui toujours aussi importantes. Elles fondent ce que nous appelons d'un terme un peu dangereux, par la multiplicité de ses interprétations, la démocratie. Si nous entendons par ce terme le souci du *demos,* c'est-à-dire du peuple, autrement dit la composante la moins privilégiée de la population à laquelle on reconnaît le droit de veiller à ce que ses besoins soient satisfaits, alors c'est ce que j'appelle la démocratie. Par ailleurs, les valeurs de la démocratie ne sont compatibles ni avec l'idéologie communiste – qui se prétend démocratique, mais la démonstration a été faite qu'elle ne l'était pas – ni avec le néolibéralisme – qui reprend à son compte les termes de liberté et de démocratie, mais en réalité est mené par l'oligarchie des détenteurs de l'argent.

IRG : *Qu'est-ce qu'un homme libre, qu'est-ce que la liberté dans nos sociétés actuelles ?*

S. H. : Je pense qu'un progrès important a été fait en 1968. Je crois que les révoltes qui se sont alors produites ont donné davantage le sens de la responsabilité, et donc de la liberté, à chaque citoyen des pays où elles ont ébranlé cette idée d'autorité des « connaissants » sur les malheureux « qui ne connaissent pas ». Je crois donc que nous sommes plus libres et que cette liberté bénéficie aussi de cette formidable capacité de communication que j'évoquais. Mais notre liberté est aussi limitée parce que nous avons trop de besoins matériels que nous n'estimons pas suffisamment satisfaits, parce que nous ne trouvons pas de travail, parce que nous ne trouvons pas d'appartement. Donc notre liberté, qui est peut-être plus grande que jamais, se heurte quelque part au mauvais fonctionnement de la société. C'est ce qui justifie l'indignation. ■

PROPOS RECUEILLIS PAR **SÉVERINE BELLINA.**

POLITIQUE
DES INDIGNÉ-E-S

NICOLAS HAERINGER

Nicolas Haeringer est sociologue, corédacteur en chef de la revue *Mouvements* (www.mouvements.info).

Fin 2011, le magazine américain *Time* faisait de la figure du manifestant la « personnalité de l'année ». Cette année aura en effet été marquée par le militantisme et ses multiples formes et répertoires d'action, de la manifestation à l'occupation, en passant par la pétition ou l'insurrection violemment réprimée, de la campagne d'action à la désobéissance civile, en passant par le mouvement social jusqu'à la révolution.

En montée progressive bien avant 2011, ce mouvement d'ampleur n'a pas pris fin avec le « Printemps arabe ». La volatilité des contextes politiques et sociaux est telle qu'il n'est pas aberrant d'envisager que des changements substantiels (que l'on pense à la répression criminelle que subissent les Syriens, aux tensions post-révolutionnaires en Égypte ou aux troubles en Russie, ou encore aux derniers soubresauts de la crise économique, sociale et financière en Europe) surviennent encore.

Triple vague militante

Ces dynamiques restent certes suffisamment récentes pour rendre délicate toute velléité d'analyse précise et articulée de leur portée historique. Il est cependant possible de dégager quelques éléments quant à leur signification actuelle. Ces mouvements et dynamiques peuvent être répartis en trois vagues. La première, et sans doute la plus marquante, est celle des révolutions arabes. En quelques semaines, l'insurrection s'est propagée de Sidi Bouzid et Kasserine, dans l'ouest de la Tunisie, à l'ensemble du pays jusqu'à emporter son dictateur ; elle s'est ensuite déplacée vers l'est, en Libye, en Égypte, en Syrie, mais aussi au Yémen ou à Bahreïn, emportant avec elle au moins un autre président-dictateur – Moubarak – et aboutissant, via une

intervention militaire controversée, à mettre fin au régime de Kadhafi. Cette séquence constitue un élan historique majeur. Elle s'apparente à des événements tels que l'effondrement du bloc soviétique entre 1989 et 1991, à la fin des dictatures en Amérique latine au début des années 1980, à la vague de démocratisation en Afrique dans les années 1990 ou, moins récemment, aux révolutions européennes de 1848 et aux guerres de libération latino-américaines du début du XIXe siècle[1].

Le mouvement des Indignés représente la deuxième vague. Ses acteurs se sont directement inspirés des Égyptiens de la place Tahrir ou des Tunisiens rassemblés à Tunis dans les sit-in de la Kasbah, en même temps qu'ils soutenaient ces derniers dans leur lutte, certes autrement plus vitale et dangereuse à la fois. À partir de Madrid, le 15 mai 2011, le mouvement des Indignés a gagné une bonne partie de l'Europe du Sud : l'Espagne donc, mais aussi le Portugal et la Grèce (ainsi, que, dans une moindre mesure, l'Italie et la France), avant de s'étendre au-delà de l'Europe, en Israël et jusqu'au Chili, tout en parvenant à résonner avec le mouvement (antérieur) des « Y'en a marre » sénégalais.

Quelques mois plus tard, une troisième vague s'est déclenchée, en même temps que renouvelée, après que, le 17 septembre, quelques centaines de militants ont occupé un parc du sud de Manhattan, à New York : ils initiaient ainsi la dynamique "Occupy Wall Street" qui a elle-même rapidement essaimé. Loin de se cantonner aux régions traditionnellement progressistes (le nord de la côte Est et la baie de San Francisco), les occupations se sont étendues à l'ensemble du pays, puis à l'espace anglo-saxon, et même au-delà[2], à tel point qu'il est plus juste de parler d'"Occupy Everywhere" que d'"Occupy Wall Street".

Ces deux vagues n'ont à l'évidence pas provoqué des bouleversements équivalents aux révolutions arabes. Du moins ne sont-elles pas à l'origine de massacres de milliers de citoyens par les polices et armées des régimes en place.

Les lignes qui suivent ne traiteront que de ces deux dernières vagues, en se centrant sur les traits communs aux Indignés et aux militants de la dynamique "Occupy" et sur leur rapport aux questions (et acteurs) politiques « traditionnelles ». Ce choix est sans aucun doute l'une des principales limites de cet article : les liens entre ces mouvements (et, à l'intérieur même de ces mouvements, entre des Indignés israéliens, espagnols ou français) n'ont rien de naturel ou d'évident, même si leurs acteurs les revendiquent comme tels ; loin d'être acquis, ils sont en cours de construction. Et cette construction ne pourra se faire sans identifier ni assumer ce qui les distingue, aussi bien dans les choix organisationnels que dans leurs contextes réciproques. Nous insisterons autant, sinon plus, sur les aspects organisationnels (autrement dit micropolitiques) de ces mobilisations que sur leurs revendications : le refus de dissocier les pratiques et les expériences micropolitiques des éléments macropolitiques apparaît en effet comme constitutif du mouvement des Indignés comme d'"Occupy".

1 | Voir, sur le sujet, l'éditorial de Perry Anderson, "On the Concatenation in The Arab World", *New Left Review,* n° 68, avril 2011. http://newleftreview.org/?page=article&view=2883

2 | Voir la liste, sans doute non exhaustive, des occupations recensées à ce jour : http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_Occupy_movement_protest_locations (consulté le 22 décembre 2011).

La question des revendications

L'une des critiques récurrentes à laquelle font face ces dynamiques porte sur leur absence de « débouchés » politiques. Elle est régulièrement formulée sous la forme de questionnement : « Quel est votre programme ? », « Que proposez-vous ? », « Qu'attendez-vous des États (ou de l'Union européenne) ? »...

Les revendications sont pourtant loin d'être absentes, ou cachées. Elles sont certes souvent formulées de manière générale (et plutôt consensuelle), qu'elles concernent le droit au logement, la précarité ou encore l'entrée dans la vie professionnelle. Depuis le succès d'"Occupy Wall Street", elles ciblent également les oligarchies, les grandes banques et la finance, autour de l'affirmation identitaire « Nous sommes les 99 % », autrement dit la grande majorité des citoyens de ce monde qui vit comme elle peut, à côté d'une infime minorité qui détient l'essentiel des richesses et du pouvoir. Cette affirmation, par sa nature très générale comme par sa puissance symbolique, n'est pas sans rappeler un autre slogan, au cœur de la première phase du mouvement altermondialiste – « Un autre monde est possible » –, qui avait permis de rassembler un ensemble vaste et hétérogène d'individus, d'associations, d'ONG et de syndicats dans des campagnes et des rassemblements communs.

Bien sûr, des revendications ne valent pas programme. Mais elles s'accompagnent ici d'actions directes systématiques, qu'elles soient légales ou de désobéissance civile : en Espagne comme aux États-Unis, les militants ouvrent désormais des squats dans lesquels ils logent des familles ou individus ; les militants américains ont lancé une campagne appelant leurs concitoyens à changer de banque, etc. Le refus de céder face à l'injonction programmatique est un élément central de ces dynamiques. Et on peut penser qu'il ne s'agit pas d'un « stade » initial du développement de ces mouvements, qui finiraient inévitablement par s'institutionnaliser et se rapprocher du jeu politique traditionnel.

Le lien indissociable entre des revendications (formulées de manière générale) et des expériences novatrices (par la construction d'une communauté de vie à partir de l'occupation ou dans d'autres lieux ainsi que par la désobéissance civile) a également sa source dans la méfiance et la distance que ces dynamiques entretiennent vis-à-vis

des acteurs de la politique « traditionnelle ». En Europe, les partis politiques dits « de gouvernement », de droite comme de gauche, s'accordent sur la nécessité de réduire l'endettement public par l'austérité. Dans plusieurs pays, ces plans ont été mis en œuvre par des gouvernements socialistes ou sociaux-démocrates : au Portugal, en Espagne ou en Grèce. Les Indignés les ont donc pris pour cibles. Mais les partis ne sont pas leur unique cible. Dans les pays, comme l'Espagne, où les syndicats ont accepté de signer des accords entérinant l'austérité, les Indignés se situent également contre d'autres types d'acteurs politiques, qu'ils appartiennent à la sphère syndicale ou associative.

Autrement dit, le refus du jeu de la politique institutionnelle signifie que le rapport de force que ces mouvements construisent n'a pas pour objectif de donner du poids à des revendications qui finiraient par être discutées lors de négociations bipartites. Dès lors, ces revendications n'ont pas à prendre la forme d'un ensemble de mesures qui pourraient être appliquées par d'autres. Elles font ainsi une place plus grande à l'autonomie, à l'éthique du *do it yourself* (dont la forme politique allie désobéissance civile et construction de communautés de vie alternatives) et à la « préfiguration ».

Par « espaces de préfiguration », il faut entendre que ces militants n'entendent pas formuler des revendications qui auraient pour unique vocation d'être discutées, reprises et traduites en politiques publiques par les différents partis et leurs élus, à l'image de ce qui se fait habituellement. Ils entendent au contraire expérimenter, à l'échelle d'une place ou d'un square, des formes solidaires d'alternative à un système qu'ils rejettent. La traduction concrète de cette aspiration à la préfiguration se fait de deux manières : par la désobéissance civile (à commencer par l'acte d'occupation) et par la construction d'une communauté de vie (sur le lieu de l'occupation comme ailleurs – les Indignés de Madrid squattent ainsi un hôtel, tandis que les militants de New York se sont alliés au collectif "Occupy Homes" pour ouvrir de nombreux squats).

Une gouvernance interne en rupture avec la démocratie représentative

La question du rapport que ces mouvements entretiennent avec la politique ne peut donc être envisagée à partir des seules revendications. Il est en effet indispensable d'accepter de regarder ce dont ils sont porteurs dans leurs choix organisationnels et leurs pratiques de gouvernance interne.

Les occupations des Indignad@s et d'"Occupy Wall Street" sont à la fois des outils de revendications politiques et des lieux d'expérimentation

sociale : l'occupation est censée préfigurer une société autre. Cette hybridation permet de répondre à une aspiration croissante qui ne se cantonne plus à des milieux marginaux ou à des comportements jugés « déviants », mais choisit de transformer la société en changeant ses comportements individuels sans pour autant renoncer à l'action politique.

Dans les assemblées générales, lorsque les points de vue sont échangés, le « nous » est remplacé par le « je ». Ce glissement ne signifie pas pour autant que les occupations sont des espaces de mise en scène d'une confrontation des egos. L'idée est au contraire de créer du collectif et de la solidarité à partir de l'autonomie de chacun[3]. Les occupations sont le prétexte à une exploration très dense du consensus (et à un apprentissage de son *ethos*) comme alternative à la démocratie « agonistique », où le vote est la procédure de décision privilégiée, sinon unique.

Ils viennent ainsi prolonger radicalement les expérimentations altermondialistes. En effet, dans le mouvement altermondialiste, le consensus avait été choisi par nécessité : il s'était imposé comme l'unique manière de construire des coalitions souples et pérennes d'acteurs très hétérogènes. Les coalitions pouvaient ainsi rassembler des mouvements comptant des centaines de milliers de militants comme Via Campesina, des organisations bien moins massives représentatives d'une cause très symbolique, tels les réseaux des peuples et tribus indigènes, et de petits collectifs spécialisés dans la contre-expertise. Voter aurait abouti à faire exploser ces espaces de coordination (compte-t-on une voix par mouvement ou organisation ou bien une voix par adhérent ?) là où le consensus offrait des perspectives nouvelles.

Les mouvements actuels cherchent bien plus explicitement à rompre avec la démocratie représentative. Leur expérience du consensus est donc différente : il ne s'agit plus d'un consensus entre organisations (qui peut être pondéré par différents critères, plus ou moins implicites), mais d'un consensus entre individus, autrement dit (en théorie) entre stricts égaux. Des barrières subsistent cependant, qui peuvent parfois être sources de vives tensions. Elles peuvent être liées à un manque de formation et de pratique du consensus (qui pousserait certains participants à monopoliser la parole, à exercer leur droit de veto, y compris en cas de désaccord mineur, ou bien à interrompre d'autres participants). Mais elles peuvent être plus structurelles : le fait qu'un collectif déclare fonctionner par consensus ne signifie pas que toutes les discriminations (de genre, sociales ou raciales) sont immédiatement supprimées. Si le groupe n'en a pas conscience, les discriminations peuvent même être renforcées[4]. Ce qui marque ce

3 Dans son ouvrage *Freedom Is an Endless Meeting*, la sociologue et politiste américaine Francesca Polletta montre, à partir de l'expérience du mouvement féministe ou encore du mouvement pour les droits civiques, les apports organisationnels du fonctionnement par consensus et du refus de la délégation, même s'il est, en apparence, bien moins efficace que le vote et la représentation.

4 Voir sur le sujet l'article de Jo Freeman, "The Tyranny of Structurelessness" : http://www.jofreeman.com/

consensus n'est ni le compromis ni l'unanimité, mais le renoncement à exercer son droit de veto. Pour que ce renoncement soit réel, chaque participant à une assemblée doit disposer d'un droit de veto effectif.

Chez les Indignad@s comme à "Occupy Wall Street", les participants peuvent être membres de syndicats, de mouvements, voire de partis politiques, mais ils ne peuvent s'exprimer qu'en leur nom propre. Les assemblées sont construites autour du refus de pondérer le droit de veto. On se retrouve donc face à un agrégat de subjectivités dont aucune n'a de validité supérieure à une autre : le veto n'est plus un outil auquel on peut recourir pour négocier un compromis acceptable puisqu'il se déplace vers un niveau quasi moral – je peux bloquer, seul, la décision d'une assemblée de plusieurs centaines, sinon milliers, de participants si je considère qu'elle est en contradiction avec les principes fondateurs du groupe ; autrement dit, je ne bloque une décision que dans le cas où je n'aurais d'autre solution que de quitter le groupe si la proposition était acceptée.

La pratique altermondialiste tranche avec la démocratie représentative au moment de la prise de décision : le vote est remplacé par la recherche du consensus. Mais la décision reste construite par l'échange de points de vue contradictoires, à partir desquels un compromis est recherché. Dans le cas des occupations, le consensus ne s'oppose pas au seul vote, mais à l'ensemble du processus qui le précède – la démocratie agonistique. L'enjeu ici n'est pas de convaincre l'assemblée que l'on a raison face à un adversaire – quitte à disqualifier son propos –, mais de construire, à partir de points de vue divers, une décision commune.

Il n'est alors pas étonnant que ce processus débouche publiquement sur des revendications extrêmement larges et fédératrices, tout en donnant l'impression de fuir tout rapprochement, même partiel et limité dans le temps, avec les acteurs politiques « traditionnels ». Ces revendications s'accompagnent d'un discours plus général de rejet du « système », accentuant ainsi les critiques des acteurs et des observateurs soucieux de faire émerger (ou de devoir répondre à) des propositions concrètes de réforme des institutions ou des politiques publiques. On peut cependant penser que ce discours anti-système n'est pas un nouvel avatar des discours de rejet classiques aisément solubles dans des discours au populisme simpliste (dont sont friandes les extrêmes droites européennes) : il est une porte d'entrée vers la construction de liens entre les questions sociales et l'aspiration à une démocratie *réelle* (Democracia Real Ya !, « Démocratie réelle maintenant ! », l'autre nom du mouvement des Indignés).

Les Indignés, nouveau souffle des alters ?

Il n'est cependant pas improbable que l'évolution de ces dynamiques dans les prochains mois soit similaire à la manière dont s'est construit et renforcé l'altermondialisme – avant son essoufflement récent – et qu'elles finissent par en constituer une nouvelle étape.

Le succès de la dynamique altermondialiste reposait en effet sur la conjonction de trois dynamiques différentes : la capacité à construire des mobilisations nombreuses dans différentes régions du monde et connectées les unes aux autres ; le renouvellement des cadres d'interprétation et d'énonciation des injustices ; des innovations formelles majeures. À la fin des années 1990, le mouvement altermondialiste est parvenu à allier des mobilisations transnationales (via des déplacements massifs de militants pour une manifestation ou un forum), à construire un discours permettant de pointer les liens entre les décisions et les politiques des institutions internationales et des situations sociales dans des contextes très différents, tout en inventant de nouvelles formes de coordination, à commencer par le Forum social mondial et les « alliances » citoyennes. On retrouve certaines de ces dynamiques à l'œuvre dans les mouvements récents.

De la Puerta del Sol à Manhattan, les militants actuels ont réussi à organiser un cycle de mobilisations locales, mais connectées par un imaginaire, des slogans et des référents communs. Ils ont engagé un long travail de construction de cadres d'interprétation permettant de pointer les injustices engendrées par la crise économique et financière et renforcées par les réponses qu'y apportent la plupart des gouvernements. Enfin, en se livrant à une intense exploration du consensus et de l'horizontalité, ils pourraient bien faire émerger des formes de coordination nouvelles, qui ne seraient plus seulement transnationales, mais translocales. ■

CHINE : LA RÉVOLUTION DE JASMIN N'AURA PAS LIEU …[1]

CHEN LICHUAN

Chen Lichuan est chroniqueur de la revue *Dialogue Transculturel* (Chine) et rédacteur du magazine littéraire *Today* (Hong Kong).
Il est aussi directeur de l'association Culturemedia et membre du conseil d'association de l'IRG.

De tous les événements marquants de l'année 2011, ce sont les révolutions arabes qui auront eu le plus grand impact en Chine. Nombre de Chinois les comparent aux événements historiques qui se sont succédé dans les pays de l'Europe de l'Est après la chute du mur de Berlin et l'effondrement de l'Union soviétique. Plus de vingt ans séparent ces deux grands bouleversements régionaux, mais tout en s'étant déroulés dans des contextes politiques très différents, ces deux événements ont une conséquence commune : la démocratisation de pays longtemps prisonniers d'un régime dictatorial.

Le pouvoir chinois entre prise de conscience, déni et surveillance

L'Histoire retiendra la date du 11 février 2011 comme le jour de la chute du président égyptien Moubarak, contraint de remettre le pouvoir à l'armée après dix-huit jours de protestation populaire survoltée. Cette nouvelle, ajoutée à celle de la fuite de Ben Ali un mois plus tôt, a été accueillie par la classe dirigeante chinoise comme un *électrochoc,* d'autant plus que le raïs déchu était « un grand ami du peuple chinois » (comme quoi, on peut être à la fois un allié politique de la Chine et des États-Unis), ayant visité la Chine à neuf reprises (sa longue carrière politique n'y est sans doute pas pour rien). Le 19 février, huit jours après

1 Référence à la pièce de Jean Giraudoux *La guerre de Troie n'aura pas lieu*, où partisans de la guerre et pacifistes s'opposent jusqu'à ce que, finalement, la guerre ait bel et bien lieu…

le coup de tonnerre du Caire, alors que les révolutions arabes étaient encore à l'œuvre, le Comité central du PCC convoquait d'urgence les hauts responsables des provinces, des régions, des villes, des ministères, des institutions financières, des grandes entreprises d'État et des grandes universités à un séminaire au titre pour le moins anodin : « La gestion et les innovations sociales ».

La platitude de la formulation du thème n'eut d'égal que la fébrilité des participants. Hu Jintao, secrétaire général du PCC et chef de l'État, rappela d'emblée les objectifs de ce « séminaire » : « Appréhender la dernière évolution de la situation tant intérieure qu'extérieure, renforcer et innover la gestion sociale [...] est une nécessité qui s'impose pour améliorer la capacité de gouverner et consolider le statut du parti au pouvoir. » Il précisa également que « la période de développement stratégique du pays [était] aussi celle de l'aggravation des conflits sociaux » et demanda de mettre en place des « mécanismes de régulation des intérêts, d'expression des revendications, de résolution des conflits et de protection des droits du citoyen », de « renforcer *la gestion de l'information sur Internet* », d'« améliorer le niveau de gestion de la société virtuelle ». C'était sans doute là une allusion à peine voilée au rôle d'Internet dans la mobilisation des manifestants du « Printemps arabe ». Au même moment, dans plusieurs villes chinoises, une centaine de militants des droits de l'homme et de dissidents connus de la police étaient poursuivis, interpellés à titre préventif ou mis sous surveillance. La tension était palpable dans tout le pays. La presse française évoquait alors une situation potentiellement plus explosive que lors des manifestations de la place Tian'anmen[2], vingt-deux ans auparavant...

Le lendemain après-midi, alors que le séminaire du PCC poursuivait ses travaux, des rassemblements avaient lieu dans au moins trois grandes villes chinoises – Pékin, Shanghai et Nanning –, réunissant chacun quelques centaines de « promeneurs de jasmin[3]» à des heures d'affluence. Dans une dizaine d'autres villes, ce furent surtout les policiers en uniforme et en civil qui répondirent à l'appel de rassemblement lancé par des internautes quelques jours auparavant. Le dimanche suivant, le 27 février, les « promeneurs de jasmin » se donnèrent de nouveau rendez-vous discrètement dans vingt-sept villes. Les rassemblements de grande ampleur avaient en effet été rendus impossibles par une haute surveillance policière qui témoignait de la volonté du régime de vouloir éradiquer, en amont, toute forme de contestation afin d'éviter la situation ayant donné lieu au printemps de Pékin de 1989. Cette année-là, sous le regard du monde entier, l'usage de la force répressive avait trahi la faiblesse et le désarroi du Parti et du gouvernement.

2 | Voir « Comment les Chinois préparent leur "révolution de Jasmin"... sur Internet », *La Tribune*, 23 février 2011.
3 | L'appel au rassemblement, qui semble avoir été lancé de l'extérieur de la Chine continentale, parle de la « promenade de jasmin ».

En 2011 – année de tous les dangers –, les médias officiels restèrent évidemment muets sur les échos que les insurrections des pays arabes avaient pu avoir en Chine, sans doute en raison de la censure politique plus vigilante que jamais. Le président de la commission des Affaires étrangères de la CPPCC[4], interrogé par la presse internationale, jugea « ridicule et irréaliste » l'idée d'une possible révolution de Jasmin en Chine. Il affirma que le Parti et le gouvernement ne faisaient pas la sourde oreille face aux nombreux problèmes liés au développement économique rapide du pays et qu'ils ne cessaient de chercher des solutions. Les réactions des intellectuels chinois sur les révolutions arabes furent diverses. Les uns expliquaient les raisons de ces révolutions par les revendications sociales des manifestants face à la corruption, à la crise économique aggravée, au chômage des jeunes et à l'inflation galopante. Les autres y voyaient la vague de démocratisation emporter enfin les pays de l'islam. D'autres encore, adeptes de l'idée d'une « exception arabe », selon laquelle il n'y aurait pas d'alternative possible entre autoritarisme et islamisme dans cette région du monde, évoquaient l'incompatibilité entre la démocratie et l'islam, avec, sans doute, cette *arrière-pensée* inavouable que la démocratie n'était pas compatible non plus avec la culture politique chinoise. Tous imaginaient déjà les grandes désillusions qui attendaient les révolutionnaires arabes : par expérience, les Chinois savent que la révolution est passionnante sur le moment, d'autant plus lorsqu'elle est victorieuse, mais ils savent aussi que ses lendemains, à coup sûr, déchantent[5].

L'écho des révolutions arabes en Chine : une perception ancrée dans l'historicité chinoise

Comme par coïncidence, la Chine célébrait en 2011 le centenaire de la révolution républicaine de 1911 qui mit fin au règne mandchou. L'abdication du dernier empereur Pu Yi, le 12 février 1912, symbolise en effet la chute du régime impérial chinois vieux de deux mille ans. Cette révolution avait été enfantée par l'échec de la réforme des Cent Jours de 1898 qui avait tenté de transformer, à l'instar de la restauration de Meiji au Japon, la monarchie absolue à l'agonie en monarchie constitutionnelle. Après l'avortement de la réforme, le gouvernement mandchou avait mis en œuvre pendant une dizaine d'années les politiques nouvelles inspirées du projet des réformistes, mais il était trop tard : la cause révolutionnaire avait déjà gagné le cœur des Chinois.

Cent ans plus tard, où est passé cet esprit révolutionnaire qui a animé les Chinois au début du XXe siècle ? De nos jours, en dépit des mécontentements qui se manifestent ici et là de façon chronique,

4 | The National Committee of the Chinese People's Political Consultative Conference.
5 | En 1999, deux intellectuels chinois de renom, Li Zehou et Liu Zaifu, ont même publié un livre d'entretiens intitulé *Adieu la révolution.*

la population chinoise semble désabusée, la révolution devenant à ses yeux synonyme de désordre et d'instabilité. Mais si le chaos est propre à la révolution, la fin qu'elle réserve peut être très différente. La révolution de 1911 a été menée au nom de la nation chinoise contre la domination mandchoue et l'oppression des puissances occidentales, le but étant de permettre à l'État chinois de « retrouver la liberté ». Mais peut-on en dire autant du peuple chinois ? Évidemment non. Comme disait Alexis de Tocqueville dans *L'Ancien Régime et la Révolution,* « qui cherche dans la liberté autre chose qu'elle-même est fait pour servir ».

Ce regard historique permet de comprendre que la révolution chinoise de 1911, suivie par la fondation de la République populaire de Chine en 1949, présente – si tant est que la comparaison soit possible – des similitudes sur le plan chronologique avec la fin du colonialisme et l'accès à l'indépendance des pays arabes[6]. Une fois l'indépendance acquise, *différents types* de régimes autoritaires ont été instaurés aussi bien en Chine que dans la région arabe. Les leaders souvent charismatiques, auréolés de la fierté des indépendances retrouvées, exigeaient des sacrifices sous forme d'efforts collectifs pour réorganiser les régimes autoritaires en États forts. Mais aujourd'hui, après des décennies de corruption et d'injustice, ce pacte a été rompu dans ces mêmes pays à cause de l'échec de l'élite dirigeante à établir un véritable État de droit et à faire profiter l'ensemble de la population des performances économiques et de la richesse de la nation : les peuples se sont soulevés contre l'ancien régime pour retrouver leur liberté d'instituer un système politico-économique plus juste.

Parties des revendications sociales, les révolutions arabes ont été menées partout au nom de la dignité et de la liberté. Partout le mot d'ordre scandé par les rebelles était le même : « Le peuple veut faire tomber le régime. » Mais après la chute du régime dictatorial sonne l'heure de l'édification politico-institutionnelle[7]. Et c'est là que se met en marche une révolution d'une tout autre nature. Comme disait Saint-Just, « la révolution commence quand le tyran finit[8]».

Le pouvoir chinois sommé de résoudre ses contradictions internes

En Chine, pour diverses raisons, le changement de régime politique n'est pas à l'ordre du jour. Ce qui l'est, c'est la résolution des contradictions entre la défense des droits du citoyen et le maintien de la stabilité du gouvernement. Au cours de ces dernières années, les incidents protestataires à caractère collectif ou les explosions de colère débouchant sur des actes de violence ont redoublé de fréquence. Récemment, une

6 Le royaume d'Irak en 1933, le Liban en 1943, la Jordanie et la Syrie en 1946, la Libye en 1951, l'Égypte en 1953, le Maroc et la Tunisie en 1956, enfin l'Algérie en 1962.
7 Un nouveau modèle d'État islamique est peut-être en train d'émerger, entre le modèle iranien plus islamiste et le modèle turc plus laïque.
8 Saint-Just, *Second discours concernant le jugement de Louis XVI* (Convention nationale), 27 décembre 1793.

centaine de candidats indépendants dans le pays, considérés comme des trouble-fêtes par les autorités, ont été empêchés de se présenter aux élections locales au niveau du district, seul échelon où les élections sont autorisées pour désigner les représentants du peuple aux assemblées populaires locales. L'issue dépendra de la capacité du gouvernement à opter pour une stratégie de gestion de crise fondée sur la réforme progressive du système politique. Pour l'instant, rien n'est moins sûr.

En Tunisie comme en Égypte, l'armée a joué, on le sait, un rôle non négligeable dans la transition démocratique. Elle a d'abord refusé d'exercer la répression contre le peuple pour ensuite, d'un côté, contraindre Ben Ali à la fuite et, de l'autre, précipiter la chute de Moubarak, ainsi que de leurs gouvernements respectifs. L'armée a été un élément clé aussi bien durant les événements que dans le dénouement final. Bien qu'autoritaires, ces régimes semblent avoir toujours évolué sous certaines contraintes de l'armée, capable de confisquer le pouvoir quand le gouvernement perdait le contrôle de la situation. C'est bien sûr un glaive à *double tranchant.* En Libye, la transition est passée par une véritable guerre civile et l'intervention militaire de l'Otan en faveur des rebelles. En revanche, le régime *syrien continue de réprimer* la révolte à l'aide de l'armée, tandis qu'au Yémen la division de l'armée en deux fractions – l'une fidèle au président Saleh, l'autre ralliée aux insurgés – a eu comme conséquences que la situation s'est enlisée dans la violence, et le conflit dans la durée jusqu'à ce que Saleh accepte de quitter le pouvoir.

La Chine se trouve dans un autre cas de figure : l'armée est placée sous le strict commandement du PCC selon un principe implacable : « Le Parti dirige le fusil. » La tragédie du printemps de Pékin de 1989 prouve que l'armée chinoise obéit à ce principe et que le Parti n'hésite pas à en faire usage en cas de nécessité, ce qui démontre que la mission de l'armée chinoise n'est pas seulement de défendre le pays contre les menaces extérieures, comme nous avons pu le voir en Syrie. En cas de crise intérieure grave, une relative neutralité est possible pour l'armée tunisienne et égyptienne. Elle ne l'est pas pour l'armée chinoise. En plein « Printemps arabe », le 4 mars 2011, l'Assemblée nationale populaire de Chine a annoncé l'augmentation du budget militaire de 12,7 % par rapport à 2010, soit 91,5 milliards de dollars[9]. Ce chiffre représente 6 % du budget national. En outre, le budget que la Chine a consacré pour l'année 2011 à la sécurité publique s'est élevé, selon le ministère des Finances, à 95,4 milliards de dollars, dépassant pour la première fois les dépenses consacrées à la défense nationale[10], ce qui a soulevé un tollé de critiques dans la population et de la part des médias.

9 Bien que certains experts l'estiment plus important que le chiffre officiel, le budget militaire chinois reste bien inférieur à celui des États-Unis, de l'ordre de 708 milliards de dollars pour 2011.
10 La Chine rejoint ainsi les pays qui ont habituellement un budget de la sécurité publique supérieur à celui de la défense nationale, tels le Japon, le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Australie et la Russie. Selon un rapport publié par le ministère des Finances sur l'application du budget par le gouvernement central et les gouvernements locaux, les dépenses de la Chine en matière de sécurité publique ont été en constante augmentation entre 2008 et 2010, soit 16,4 %, 16,8 % et 15,6 % d'une année sur l'autre. À titre comparatif, les revenus fiscaux de la Chine ont progressé durant la même période de 19,5 %, 11,7 % et 21,3 %.

Le budget de la sécurité publique couvre en Chine les dépenses de la gendarmerie, de la police, des parquets, des tribunaux, de la justice administrative, des prisons, de la rééducation par les travaux physiques, de la protection des secrets d'État et de la lutte contre les trafics. Si ces dépenses ne concernent pas seulement le maintien de la stabilité sociale, celui-ci n'est pas entièrement couvert non plus par ce budget.

Tensions, inégalités et injustice sociale : la poudrière chinoise

L'Institut international du développement urbain de Beijing (IUD) a publié le 15 septembre dernier son premier *Rapport d'études sur le système d'évaluation des risques pour la stabilité sociale.* Ce document identifie neuf catégories de tensions susceptibles de se transformer en risques et menaces et de susciter des conflits sociaux : réquisition de la terre, démolition d'immeubles et relogement des habitants, gestion de copropriété, changement de système, pollution, prêts et crédits, différends entre patients et médecins, entre employés et employeurs, entre autochtones et migrants. Toujours selon ce rapport, les problèmes liés à la sécurité alimentaire, à la sécurité des médicaments et des soins médicaux, à la sécurité de la production et à la sécurité d'Internet sont autant de détonateurs qui risquent de mettre le feu aux poudres. La perte de crédit du gouvernement et la perte de confiance de la société alimentent chaque jour davantage l'instabilité sociale. Certains risques latents sont sur le point de devenir des conflits sociaux ouverts, en premier lieu le fossé entre riches et pauvres. L'indice de Gini[11] a constamment augmenté au cours des dernières années, approchant désormais la ligne rouge et révélant une concentration accrue des revenus.

En effet, l'écart des revenus s'amplifie à l'échelle nationale malgré une augmentation générale des salaires, sous doute disproportionnée. En 2011, l'écart des revenus entre les résidents urbains et ruraux[12] était de 3,3 pour 1 (les premiers gagnaient 3,3 fois plus que les seconds) ; entre les dirigeants d'*entreprises d'État cotées en Bourse* et les employés de première ligne, il était de 18 pour 1 ; entre les régions du centre et celles de l'ouest du pays, le rapport pouvait atteindre 4 pour 1. Les fonctionnaires et les dirigeants d'entreprise d'État gagnent respectivement 6 et 98 fois plus que le salaire minimum. Celui-ci ne représente que 21 % du salaire moyen national chinois, le rapport moyen mondial entre le salaire minimum et le salaire moyen étant de 50 %. Les employés des entreprises privées perçoivent en moyenne 48 % de moins que ceux des entreprises publiques[13]. Le phénomène de bipolarisation des revenus s'accentue d'année en année. L'écart entre les 10 % les mieux payés et les 10 % les moins payés de la population est passé de 7,3 pour 1 en 1988 à 23 pour 1 en 2007. Selon un rapport de la Banque mondiale, 1 % des foyers chinois les plus riches détiennent 41,4 % de la richesse des ménages au niveau national, chiffre bien supérieur à l'indice de la fortune des ménages dans le monde[14]. Le Bureau national des statistiques de Chine ne prend plus la peine de communiquer ce genre d'informations depuis plusieurs années.

Certes, l'État chinois est riche : c'est la deuxième économie mondiale en termes de PIB (5 878,6 milliards de dollars en 2010) ; les recettes de l'État pour 2010 s'élevaient à 1 308,35 milliards de dollars[15], deuxième budget de l'État dans le monde après les États-Unis. Mais la population chinoise reste encore pauvre dans sa majorité. En 2010, le PIB par habitant en Chine était de 4 400 dollars, ce qui plaçait ce pays au 100e rang mondial. La pauvreté absolue, de l'aveu officiel, toucherait encore 150 millions de Chinois vivant avec moins d'un dollar par jour, 400 millions de Chinois vivant avec moins de 2 dollars par jour[16]. De nombreux Chinois se reconnaissent dans le slogan proféré lors de l'occupation de Wall Street : « Nous sommes les 99 % qui ne tolèrent plus l'avidité et la corruption du 1 % restant. »

La vraie question n'est pas de savoir si la révolution de Jasmin, ou un mouvement de contestation similaire à l'occupation de Wall Street, pourrait ou non se produire en Chine. Poser la question en ces termes réduit l'ampleur du problème chinois. L'aggravation de l'injustice sociale et de l'inégalité dans la distribution de la richesse nationale pourrait provoquer un séisme social bien plus important en Chine en raison du poids de sa population. C'est une logique dangereuse que d'opposer le maintien de la stabilité sociale à la défense des droits du citoyen, alors qu'en réalité il n'y a pas d'autre voie possible pour maintenir la stabilité que de protéger au mieux les droits du citoyen[17].

Face à la situation alarmante qui présente une menace imminente pour le pouvoir politique, le PCC et le gouvernement sont passés à l'offensive en reconnaissant la nécessité d'augmenter la part des revenus distribués à la population dans le revenu national. Une dizaine de départements du Conseil des affaires d'État, dont le ministère du Travail et de la Protection sociale, sont appelés à élaborer un « Code salarial », du jamais-vu en Chine. Selon une source proche du pouvoir, « les grandes lignes de la réforme du système de distribution des revenus en Chine sont : augmenter les bas revenus ; élargir la part des revenus moyens ; ajuster les revenus trop élevés ; lutter contre les revenus illégaux ; protéger les personnes démunies et augmenter les revenus des paysans ; faire jouer à l'impôt son rôle égalisateur, réduire le poids de l'impôt sur les revenus moyens et faibles ; renforcer la fiscalité sur les revenus élevés ;

11 Le coefficient de Gini est une mesure du degré d'inégalité de la distribution des revenus dans une société donnée, développée par le statisticien italien Corrado Gini.

12 Selon les chiffres de l'Organisation internationale du travail (OIT) publiés en 2005, l'écart des revenus entre les zones urbaines et rurales dans une grande majorité des pays est inférieur à 1,6 pour 1. Seuls trois pays, dont la Chine, ont dépassé le seuil de 2 pour 1.

13 Les ouvriers chinois travaillent 2 200 heures par an contre 1 903 heures pour les ouvriers argentins, 1 841 heures pour les ouvriers brésiliens, 1 758 heures pour les ouvriers japonais, 1 610 heures pour les ouvriers américains, 1 389 heures pour les ouvriers néerlandais. De façon générale, la durée annuelle du travail est de 2 119 heures en Grèce, 1 654 heures en Espagne, 1 554 heures en France et seulement 1 390 heures en Allemagne. Les ouvriers chinois travaillent plus et gagnent moins : le salaire moyen annuel dans les entreprises privées est d'à peine 2 866 dollars, celui dans les entreprises publiques de 5 520 dollars.

14 Selon le classement du Crédit Suisse Research Institute, 29,7 % des foyers les plus riches détiennent près de 39 % de la richesse mondiale. Aux États-Unis, où l'inégalité est la plus forte parmi les pays occidentaux, 1 % des foyers possèdent 35 % de la richesse des ménages.

15 Pour l'année 2011, les recettes de l'État chinois étaient environ de 1 574,80 milliards de dollars.

16 Il convient de reconnaître, dans le même temps, que la Chine est le seul pays qui ait réussi, avant le terme fixé par les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) des Nations unies, à réduire de moitié la part de la population vivant dans la pauvreté.

17 Certains responsables politiques commencent à prendre conscience du rapport intrinsèque entre le maintien de la stabilité sociale et la défense des droits du citoyen.

réduire les écarts de revenu entre les régions et certaines composantes de la population[18] ». L'agglomération de Chongqing, quatrième municipalité relevant directement de l'autorité centrale, veut prendre les devants. Elle s'est engagée, par une série de mesures énergiques, d'ici à 2015, à avoir le même taux de croissance pour les revenus de ses habitants que pour celui du PIB de la ville, à ramener l'écart des revenus entre citadins et ruraux de 3,3 pour 1 à 2,5 pour 1 et à réduire l'indice de Gini de cette ville gigantesque de 30 millions d'habitants de 0,43 à 0,35.

La Chine à la croisée des chemins

La question de la justice sociale est partout et de tout temps l'une des préoccupations majeures de l'humanité. Elle devient un enjeu principal dans le monde d'aujourd'hui. Des révolutions arabes à l'occupation de Wall Street, en passant par le mouvement des Indignés en Espagne, en Grèce, en Italie et ailleurs, partout sont dénoncés l'injustice, les corruptions, les abus du capitalisme financier. Certes, la question de la justice sociale n'est pas propre à la Chine, mais elle est capitale pour un pays qui compte 1,35 milliard d'habitants. Le gouvernement chinois a négligé pendant longtemps la question de l'équité au nom de l'efficacité économique qui exigerait le sacrifice des plus défavorisés et favoriserait une connivence entre l'argent et le pouvoir, d'où l'accumulation rapide des fortunes d'une minorité. Maintenant, il est grand temps de considérer l'équité non pas en contradiction avec l'efficacité, mais comme un « but vers lequel doit tendre l'efficacité[19]».

Concrètement, il faut réglementer le système de distribution des revenus de sorte que la part de la rémunération du travail dans la distribution primaire *augmente proportionnellement par rapport* aux revenus fiscaux de l'État et aux profits des entreprises, un mécanisme de hausse régulière des salaires des travailleurs devant être établi[20]. Dans la distribution secondaire faite par l'État, il faut fixer de façon systématique le pourcentage des dépenses du gouvernement central et des gouvernements locaux allouées à la protection sociale d'après les principes d'équité et de solidarité. Dans la troisième distribution qui relève de la philanthropie, il faut améliorer le dispositif d'exonération des dons et élargir le champ des actions caritatives et humanitaires. Enfin, il faut préserver et encourager la quatrième distribution de la richesse encore pratiquée au sein des familles chinoises grâce à la tradition d'un savoir-vivre culturel : les membres d'une même famille ayant des revenus différents s'entraident occasionnellement. Il est bien entendu très difficile de chiffrer avec exactitude à l'échelle nationale les flux réels de ces aides familiales, mais ce qui est sûr, c'est qu'elle a joué en Chine un rôle non négligeable pendant la période de grande transition socio-économique où les disparités étaient légion.

La justice sociale, en tant que construction morale et politique, doit s'appuyer sur des valeurs de société solidaire qui fondent le contrat social. Il s'agit d'une construction institutionnelle guidée par le principe d'équité plutôt que par une croissance démesurée des prérogatives de l'État, telle que la redoutait Friedrich Hayek[21]. Aux yeux de l'opinion publique, la disparité entre riches et pauvres est de loin le premier fléau de la société chinoise, si bien que Yang Yiyong, directeur de l'Institut d'études sur le développement social de la Commission d'État pour le développement et la réforme, a sonné l'alarme : « Si nous n'arrivons pas à maîtriser l'aggravation de la disparité criante entre riches et pauvres et à réparer l'*injustice de la répartition des richesses*, les conséquences seront inimaginables et désastreuses. » Autant dire que le spectre de la révolution ne s'éloignera définitivement du pays que si la Chine parvient dans les prochaines années à faire de la justice sociale son cheval de bataille, à partir de nouvelles institutions démocratiques saines. ■

18 | Wei Haisheng, « La politique de répartition des revenus en Chine », Congrès Marx International IV, septembre 2011.
19 | *Ibid.*
20 | Dans les pays développés, les salaires représentent 50 % des coûts de production des entreprises, contre seulement 10 % en Chine.

21 | Dans son livre magistral *Droit, législation et liberté,* Hayek déclarait : « C'est réellement le concept de justice sociale qui a servi de cheval de Troie à la pénétration du totalitarisme. »

Révolution numérique : les nouveaux espaces de la gouvernance démocratique 2.0

Du rôle des réseaux sociaux dans les révolutions arabes à l'affaire WikiLeaks, trop peu d'analystes, selon Benoît Thieulin et Henri Lastenouse, prennent en compte la véritable « révolution humaine » portée par le numérique… Cette « autre » révolution, technologique cette fois-ci, est pourtant susceptible de modifier l'organisation même de notre monde, que ce soit au niveau politique, économique ou culturel. Comment comprendre les enjeux et les défis attachés à cette mutation qui nous ferait passer dans une nouvelle ère, celle de la « gouvernance 2.0 » ? Dans leurs plaidoyers pour la prise en compte de la révolution numérique dans les réflexions sur la gouvernance démocratique, les auteurs rappellent également les limites et les précautions requises pour que ce formidable mouvement soit un vrai moteur de refondation de la gouvernance démocratique, reconnectant les peuples et les dirigeants.
Car « le monde selon la gouvernance 2.0 » serait fondé sur trois valeurs : accessibilité, transparence et participation. Il ferait alors du citoyen le partenaire de l'action publique, et de l'expertise citoyenne un savoir au cœur de la décision publique, rétablissant ainsi la démocratie dans sa signification étymologique : le gouvernement par, avec et pour le peuple. C'est que le virtuel permettrait à l'espace public de recouvrer un contenu et un territoire, et à la participation de prendre corps… Telles sont les premières conclusions tirées de la pratique américaine de la gouvernance numérique dans le champ de la diplomatie, expliquent Joan Tilouine et Olivier de Gandt.

LE MONDE DE L'APRÈS-WIKILEAKS : VERS UNE GOUVERNANCE 2.0, NOUVELLES VALEURS ET NOUVEAUX ACTEURS

BENOÎT THIEULIN ET HENRI LASTENOUSE

Benoît Thieulin est fondateur du site www.lanetscouade.com.
Henri Lastenouse est éditeur (www.europatweets.eu).

Révolution humaine aussi importante que l'invention de l'écriture ou de l'imprimerie, la révolution digitale impacte enfin, quinze ans après ses débuts, l'organisation même de nos sociétés. Cette entrée dans la civilisation digitale n'en finit pas de provoquer de violents séismes, que ce soit la remise en cause des modèles économiques de la presse et des industries culturelles[1] ou l'émergence d'Internet comme principal espace du débat public, de mobilisation et d'organisation politiques.

Nouveaux protestants 2.0

Au-delà de son caractère technologiquement novateur, cette révolution est à l'origine de l'apparition au niveau mondial de nouveaux acteurs s'appuyant sur des valeurs spécifiques. Cette situation n'est pas sans rappeler l'arrivée, avec la Réforme protestante, de nouveau acteurs et de nouvelles valeurs au sein de l'Europe de la Renaissance. En effet, si la circulation des idées alors rendue possible par la diffusion de livres imprimés a fondé la Réforme et provoqué l'émergence des élites protestantes, pourquoi ne pas voir dans les porteurs de la révolution digitale et de ses valeurs de « nouveaux protestants » ?

1 | L'exemple emblématique en est l'américain Napster qui, de 1999 à 2001, a mis en place sur Internet un service d'échange gratuit de fichiers musicaux, provoquant une désaffection du public pour l'achat de musique. Le logiciel a été retiré en 2001, après deux ans de procédure judiciaire aux États-Unis pour infraction à la législation sur le droit d'auteur.

Ces « protestants 2.0 » sont les apôtres d'un nouveau partage des connaissances, de nouveaux modes de création de valeur et de nouvelles formes de cultes collectifs. Acteurs politiques inconnus hier, ils sont réellement apparus comme de véritables acteurs politiques ces deux dernières années. Ils personnifient une confrontation entre une révolution technique porteuse de ses propres valeurs et une organisation sociale et économique de plus en plus défaillante à garantir par sa capacité de croissance le « pacte social » de l'après-guerre.

Le 31 octobre 1517, Luther placardait de nuit ses quatre-vingt-quinze thèses qui allaient ébranler à jamais l'ordre social de son temps. En 2010 éclatait la bombe WikiLeaks qui transgressait l'ensemble les règles centenaires régissant le rapport des puissants entre eux et avec leurs peuples.

WikiLeaks, levier de l'*open government* ?

Partie de la publication des câbles diplomatiques américains, l'affaire WikiLeaks constitue un phénomène techno-politique majeur qui annonce avec fracas l'entrée dans l'ère de l'*open government*[2]. Même s'il n'est pas sans poser des questions parfois préoccupantes, il s'agit d'un mouvement durable qui ne se limitera pas à la seule sphère politique et marque l'émergence des gouvernances ouvertes. Les fuites ont toujours existé : de la dépêche d'Ems[3] aux scandales révélés par la presse depuis ses origines, ce genre d'affaire n'est pas nouveau. Plus encore, pour l'essentiel dans le cas présent, les révélations de WikiLeaks n'en sont pas, ou presque : les câbles confirment ce que beaucoup savaient ou pressentaient. Mais alors en quoi WikiLeaks constitue-t-il un phénomène si nouveau ? On peut relever quatre séries de raisons.

D'abord, il ne s'agit pas de la révélation d'une information spécifique et isolée, comme la presse en découvre et en diffuse régulièrement. Il s'agit là d'une fuite de données massives comportant plusieurs centaines de milliers de télégrammes diplomatiques qui touchent, dans un champ certes spécifique (les actions diplomatiques et militaires des États-Unis), la quasi-totalité des acteurs des relations internationales.

Ensuite, la forme numérique de ces données aura été le moyen essentiel de leur évasion, de leur traitement et de leur diffusion : une telle fuite n'aurait pas été possible s'il s'était agi de documents papiers. Combien de camions aurait-il fallu pour transporter les tonnes de papiers que représentent ces télégrammes diplomatiques ? Plus encore, étant donné leur volume, leur caractère numérique a facilité leur traitement par des centaines de journalistes choisis dans différents pays. Seuls des moteurs de recherche, des outils d'analyse et des cartographies les représentant ont permis aux journalistes, puis aux citoyens, de naviguer au travers de ces *big data*. Pour en avoir une idée, il faut aller regarder la superbe cartographie réalisée par un institut d'études « 2.0 » pour le journal *Le Monde*[4].

Par ailleurs, c'est Internet qui a distribué le débat public autour de ces données : en à peine dix ans, le réseau des réseaux s'est en effet installé dans le paysage politico-médiatique comme le support principal non seulement des débats publics, mais plus encore des mobilisations citoyennes, à l'image des révolutions arabes de 2011. C'est ce qui a permis au monde entier de digérer et de s'approprier la multitude d'informations qui concernaient ces événements. À ce titre, il est troublant de noter le bond en avant du nombre de Tunisiens inscrits sur les réseaux sociaux après la divulgation des câbles concernant la famille Ben Ali, à la fin 2010.

Enfin, ces révélations auront été la mise en cause davantage d'une forme de pouvoir plus que de dirigeants. C'est ce que remarque très justement le philosophe slovène Slavoj Zizek : « L'une des premières mesures prises par le nouveau pouvoir bolchevique en 1918 fut de rendre public le corpus complet de la diplomatie secrète du tsar, tous les accords secrets, etc. [...] La cible était le fonctionnement complet de l'appareil d'État. Ce que menace WikiLeaks, c'est le fonctionnement même du pouvoir. » On ne saurait mieux dire. La cible n'est ni directement G. W. Bush (qui est pourtant fortement visé et dénoncé) ni même Barack Obama (qui l'est beaucoup moins), mais le fonctionnement même du pouvoir.

WikiLeaks : lutte contre la gouvernance opaque ou dictature de la transparence ?

WikiLeaks est d'abord un symptôme : celui d'un contrôle démocratique faible, voire défaillant, sur les actions militaires et diplomatiques dans nos démocraties modernes. Ce n'est donc pas un hasard si, parmi les nombreuses informations et données révélées par ce site Internet depuis sa création, c'est dans ce champ trop protégé et bien gardé que l'affaire la plus retentissante a éclaté.

Sans que le lien avec WikiLeaks soit avéré (mais de fortes présomptions le suggèrent...), il n'est pas davantage fortuit que d'autres formes de fuites de données se soient produites touchant aux services secrets. Il en va ainsi des révélations concernant la sous-traitance de la torture par la CIA et la Suède en Égypte, avec les débats que cela a provoqués dans ces pays...

2 | « Gouvernement ouvert ». Voir dans ce numéro l'article de Thomas Bryer, « Obama et le concept de "gouvernement ouvert" : gage d'une gouvernance rénovée ou simple "bulle démocratique" ? », p. 371.

3 | Télégramme envoyé par Bismarck le 13 juillet 1870 à toutes les ambassades concernant les rapports du roi de Prusse et la France. Jugé provocant par cette dernière, il amènera Napoléon III à déclencher la guerre franco-prussienne de 1870 (NDLR).

4 | « WikiLeaks : naviguez dans les mémos diplomatiques », Le Monde.fr, 6 décembre 2010.

Pour autant, le projet politique de WikiLeaks n'est pas l'incarnation pure et simple de la dictature de la transparence, comme cela a souvent été dit et écrit. Si tel avait été le cas, Julian Assange n'aurait pas pris le soin, inédit jusque-là, de faire sélectionner, anonymiser et analyser ces données par des journalistes de la presse traditionnelle mondiale.

En revanche, si un projet politique doit soutenir ce phénomène, il consiste dans la volonté de pousser les gouvernements démocratiques à entrer dans l'ère de la « politique ouverte ». Que l'on se souvienne de l'avancée wilsonienne vers une diplomatie ouverte, après 1918, lorsque l'on établit que la plupart des traités internationaux devaient être connus afin de mieux comprendre les jeux d'alliance et d'éviter le plus possible les embrasements absurdes du passé ! D'une certaine manière, WikiLeaks puise aux mêmes sources idéologiques et accompagne, aujourd'hui, le mouvement des *open data*, ces « données ouvertes » qui offrent, notamment mais pas seulement, de nouveaux moyens à la société civile pour analyser et donc contrôler, à partir de ses propres données, l'action des gouvernements : *crime mapping*, comparaisons budgétaires (lois de finances contre dépenses de marchés publics) sont autant d'illustrations de ce mouvement qui ne fait que commencer…

Mais « politique ouverte » ne signifie pas « politique transparente ». Même si WikiLeaks n'est pas sans responsabilité dans cette confusion, la politique ouverte ne nie pas le besoin des gouvernements d'agir dans le secret et la confidentialité dans certaines circonstances. Elle considère seulement que cette confidentialité ne doit pas être systématique et qu'elle doit toujours s'accompagner, *in fine*, d'un contrôle démocratique. Or comment celui-ci peut-il s'exercer lorsqu'il faut attendre la publication des archives (trente ans) pour connaître l'action réelle d'un gouvernement ?

Avec une violence inouïe, certes, WikiLeaks s'est simplement attaqué au cœur du pouvoir régalien qui emprunte plus à son héritage d'Ancien Régime qu'à l'environnement démocratique actuel. WikiLeaks a escaladé la face nord de la forme la plus opaque des gouvernements démocratiques, et sans nécessairement que cela soit érigé en mode de gouvernement (encore une fois, la transparence absolue n'est pas la politique ouverte) : ce seul précédent et donc la seule « possibilité d'une fuite » conduiront probablement les gouvernements, leurs diplomates et leurs militaires à plus de retenue. Ainsi, la pression démocratique s'exercera davantage à l'avenir dans le champ diplomatique et militaire et au-delà : dans les autres domaines de leur action (économique, social, etc.), les États démocratiques ne sont qu'au début de leur mutation vers une gouvernance plus ouverte…

Le virus de la « possibilité d'une fuite » et la « taxe au secret » qu'il induit

La possibilité d'une fuite poussera immanquablement certaines institutions à vouloir se « surprotéger ». Or se verrouiller excessivement constitue un handicap qui affaiblit les mécanismes de communication interne, lesquels sont cependant essentiels pour réagir rapidement, qu'il s'agisse d'un gouvernement ou d'une entreprise. C'est précisément le constat qui a été dressé après le 11 Septembre : le trop grand cloisonnement des informations avait rendu inefficaces les nombreuses agences de renseignement américaines. Elles payaient le prix d'une « taxe au secret » trop élevée. L'ironie de l'histoire a voulu que la mutualisation des bases de données décidées par G. W. Bush ouvre la voie à WikiLeaks…

Voici ce qu'écrit Julian Assange : « Dans un monde où les fuites sont faciles, les organisations secrètes ou injustes seront plus touchées que les organisations ouvertes et justes. Puisque les organisations injustes donnent naissance à une opposition et n'arriveront à conserver le pouvoir qu'à peu d'endroits. Des fuites publiées en masse les laisseront vulnérables et à la merci de ceux qui cherchent à les remplacer par des formes plus ouvertes de gouvernance. »

Zones d'ombre et effets pervers de WikiLeaks

La divulgation des câbles diplomatiques par WikiLeaks n'est pas, loin s'en faut, sans poser un certain nombre de questions parfois très préoccupantes.

S'il n'est peut-être pas le plus significatif de la pensée du fondateur de WikiLeaks, un certain relent conspirationniste s'exprime néanmoins dans les propos d'Assange qui voit parfois le monde comme le théâtre de grandes conspirations, WikiLeaks étant l'arme absolue pour les déjouer. Au fond, c'est assez peu connecté à la réalité durable de ce phénomène. Mais c'est venu largement polluer le débat autour de la politique ouverte au point de nourrir une forme de populisme numérique qu'il n'est jamais sain de favoriser, même malgré soi.

La crainte d'une transparence absolue pourrait provoquer une régression de gouvernance. En effet – et cela a été peu souligné –, WikiLeaks n'a été possible que parce que le département d'État contraint ses agents à respecter des protocoles de prises de décisions, à rédiger des comptes rendus systématiques, et apparemment plutôt fidèles, de leur action. Comparons seulement ce mode de fonctionnement au cas caricatural de mauvaise gouvernance constatée dans l'affaire Clearstream : les rares

pièces sont constituées par les notes personnelles (et non un compte rendu) prises par un général saisi « oralement » (où est la lettre de mission ?) par un ministre des Affaires étrangères en dehors de son champ de compétence ! Il est à craindre que l'affaire WikiLeaks ne pousse davantage vers ces pratiques d'Ancien Régime, ce qui marquerait une terrible régression en matière de gouvernance publique.

Par ailleurs, si WikiLeaks accompagne le mouvement des *open data* et annonce l'entrée dans une ère de politique ouverte, il pourrait aussi refroidir certains gouvernements démocratiques. Le mouvement est probablement plus profond que cela et répond aussi à une attente sociale forte. Mais le risque est là.

À vrai dire, la vérité n'est pas dans les données qui peuvent faire écran. Révéler les câbles diplomatiques revient à révéler non pas la vérité, mais en l'occurrence la perception qu'ont les diplomates de leurs échanges et de leurs actions ; la vérité, la réalité sont derrière ces informations. Il s'agit d'informations nouvelles, très riches, parfois terribles, mais qu'il faut analyser et croiser avec d'autres données. Confondre ces révélations avec la vérité historique revient à commettre un terrible contresens. Or celui-ci peut se propager à une vitesse folle et nourrir, là encore, une certaine forme de populisme numérique…

Ces préoccupations sont majeures. Mais probablement est-ce là le prix temporaire qu'il faut payer lorsque l'opacité est allée au-delà de ce qu'elle aurait dû. Et il y a fort à parier que le mouvement vers la politique ouverte n'en sera pas durablement affecté, tant il est porté par la révolution numérique en cours.

Prochaine cible : les entreprises ?

« Les entreprises qui ne réussiront pas à comprendre l'importance du moment risquent d'être désavantagées par son impact. Le risque ne repose plus sur les mesures de sécurité mises en place, mais sur le plus petit maillon de la chaîne dans chaque acte de communication », pointent David Gordon et Sean West dans la *Harvard Business Review*. Ainsi, toutes les grandes entreprises seront confrontées dans les années qui viennent à cette menace de fuite. Et on l'a vu, verrouiller davantage les entreprises n'est pas une solution car cela risque de les affaiblir. D'autant que, pour s'adapter aux pratiques numériques de leurs clients comme de leurs employés, elles doivent accélérer la digitalisation de leurs activités et non les freiner.

Les entreprises privées n'auront donc pas d'autre choix que de changer certaines de leur pratique qui, révélées, deviendront socialement, politiquement et donc commercialement, inacceptables. L'actualité récente nous en fournit un avant-goût : l'opacité des marges des entreprises de grande distribution résistera-t-elle longtemps à un *leak* – autrement dit une « fuite » – qu'un de leurs comptables pourrait provoquer avec une simple clé USB ? À quand le détail d'un plan de licenciement d'un grand groupe bénéficiaire sur Internet ? *Quid* de la publication précise des aides publiques d'entreprises qui délocalisent ? etc.

WikiLeaks n'est qu'un des signes parmi d'autres de la marche vers une gouvernance ouverte. La révolution numérique sur ce point n'épargnera aucune institution : ni les gouvernements ni les entreprises. Mais dans cette transition et devant de tels bouleversements, elle demandera à être politiquement pilotée.

Hier comme aujourd'hui – face à la faillite de leur monde – émerge au sein de nouvelles élites porteuses d'une révolution technologique la volonté d'appliquer leur propre expérience et expertise au règlement des affaires du monde. C'est au cœur même de la révolution digitale que ces « protestants 2.0 » trouvent leurs quelques éléments de conviction. D'abord la transparence et son corollaire : l'accès libre aux données. Ensuite la primauté du « faire » couplée à la croyance en la main invisible de la toile Internet afin d'équilibrer naturellement pouvoirs et contre-pouvoirs, tout en opérant une juste rémunération des talents de chacun. ■

DIPLOMATIE ET GOUVERNANCE NUMÉRIQUE :
LE LABORATOIRE AMÉRICAIN

JOAN TILOUINE

Joan Tilouine est journaliste et consultant sur les questions numériques. Visiting scholar à l'université de Berkeley durant l'année 2010, il a mené des recherches sur la diplomatie numérique.

OLIVIER DE GANDT

Olivier de Gandt est journaliste et consultant spécialisé sur les questions numériques ayant trait à la stratégie, la politique et la diplomatie.

La campagne électorale d'un candidat noir méconnu du grand public, démarrée aux États-Unis en 2006 et portée par une utilisation stratégique des réseaux sociaux, aura signé le premier acte d'une révolution mondiale. En promouvant une nouvelle forme d'appropriation de la citoyenneté, la campagne de Barack Obama signait également la première victoire des théoriciens du gouvernement 2.0, ces disciples de l'utilisation des nouvelles technologies à des fins politiques, pour qui transparence et participation sont deux axes d'action d'une gouvernance rénovée. De nouveaux territoires digitaux, où le récit du monde est initié depuis les laboratoires de réseaux sociaux prêts à irradier dans les banlieues déshéritées de Tunis ou du Caire, ont été conquis. Leur nouveau slogan est " Local is the new Global ".

Les conseillers du désormais président Barack Obama et de la secrétaire d'État Hillary Clinton ont repris cette grammaire de la campagne victorieuse pour élaborer une nouvelle stratégie diplomatique

qui associe les compétences technologiques de la Silicon Valley en vue de transformer la perception des États-Unis dans les pays arabes notamment. Cela implique une transformation radicale des pratiques diplomatiques à travers la mise en œuvre d'un processus de rupture avec la culture du secret et de l'exclusivité pour embrasser les concepts d'ouverture et de transparence. « L'idée que la diplomatie peut se faire dans un univers fermé d'intellectuels privilégiés doit changer. Les ambassades ne doivent pas devenir les monastères du XXIe siècle », avertissait, dès 1998, le chercheur Barry Fulton[1].

Nouvelles technologies et réseaux sociaux : armes modernes de la guerre des idées

Les nouvelles technologies et les réseaux sociaux sont à l'origine du plus grand changement dans les pratiques diplomatiques américaines depuis l'invention du télégraphe en 1840, explique-t-on aujourd'hui au département d'État. L'information, qui a toujours été la ressource stratégique première, s'est démultipliée. Au début du XXIe siècle, dans une ère de production d'information permanente et décentralisée, seules les nouvelles technologies et de puissants algorithmes peuvent organiser et structurer cette masse de données jamais égalée qui ne cesse de croître.

Cette nouvelle alliance objective entre Washington et l'axe San Francisco-Palo Alto – qui structure la Silicon Valley grâce à un écosystème rassemblant universités, start-up et investisseurs – a récemment démontré sa capacité d'influence technologique à l'occasion des révolutions prodémocratiques en Tunisie et en Égypte. La politique étrangère du département d'État s'est harmonisée avec les capacités technologiques de ses nouveaux outils diplomatiques privés dont les plus connus sont Twitter©, Facebook© et Google©. Au cours des années 1980, des entreprises américaines comme Coca-Cola©, Disney©, McDonald©, relayées par l'industrie de Hollywood, se chargeaient de diffuser les valeurs américaines et d'entretenir une adhésion forte à cette culture partout dans le monde. Ce *soft power* ou « puissance d'influence douce » s'est transformé en ce début de XXIe siècle en un *smart power* ou « pouvoir de l'intelligence ». Les outils et les programmes informatiques des géants californiens d'Internet permettent de valoriser et d'agréger cette intelligence individuelle pour la rendre collective et plus puissante. Cela crée un monde virtuellement unifié – mais sans aucun centre – qui provoque une redistribution horizontale du pouvoir, bouleverse la hiérarchie et le concept de gouvernance verticale. Une nouvelle organisation de communautés virtuelles

1 Étude dirigée par Barry Fulton pour le CSIS, "Reinventing diplomacy in the information age", 9 octobre 1998.

composées de véritables individus peut bouleverser le monde réel. Et sur le plan international, cette mutation technologique fait émerger de nouveaux acteurs non étatiques influents, parfois de futurs leaders, qui constituent des partenaires d'influence stratégiques pour les diplomates américains. À Washington et dans les ambassades américaines, une nouvelle pratique diplomatique est ainsi née : la diplomatie numérique. En parallèle, transparence, liberté d'expression numérique et défense d'un « Internet libre » sont devenues en trois ans des dossiers prioritaires de la diplomatie américaine.

Les réseaux sociaux comme outil stratégique permettent une pénétration hyperlocale à l'échelle globale. Ils font désormais partie intégrante du dispositif stratégique intérieur et extérieur de Washington. Pour le département d'État comme pour les agences de renseignement, les réseaux sociaux constituent un nouvel outil fondamental tant pour les opérations de surveillance et de cyberinfiltration des réseaux djihadistes que pour évaluer la « propagation des opinions[2] ».

Ainsi, le discours du Caire prononcé en juin 2009 par Barack Obama aura été médiatisé comme jamais, via une présence inédite des diplomates américains sur les réseaux sociaux utilisés par les communautés musulmanes. Ceux utilisés par le département d'État et une poignée de diplomates américains ont relayé la parole présidentielle en plusieurs langues. Mais Washington a également déployé, pour la première fois à cette échelle, une singulière équipe gouvernementale numérique structurée et éprouvée[3]. La Digital Outreach Team (DOT), créée sous l'administration Bush, se compose de dix citoyens américains originaires d'Iran, d'Asie centrale et de pays arabes. Leur mission : expliquer, mais aussi défendre la politique étrangère américaine et contrer la désinformation sur les territoires numériques. Sur les réseaux sociaux et les forums, ces fonctionnaires numériques ont leurs propres comptes, dévoilent leur identité, celle de leur employeur et avancent à visage découvert, quand leurs homologues russes, chinois, syriens et les « hacktivistes[4] » d'organisations non étatiques masquent leurs identités ou les multiplient pour donner plus d'impact à leurs messages. Ces « blogueurs d'État » interagissent sur les réseaux sociaux et sur les forums où ils distillent une rhétorique positive et proaméricaine dans leur langue natale (arabe, farsi, ourdou).

Ce programme s'inscrit dans le cadre de la « guerre des idées », concept initié après les attentats du 11 Septembre et qui a pour finalité de faire jaillir un « engagement idéologique global » en faveur des États-Unis. Pour le département d'État, qui s'appuie sur une série d'études réalisées notamment par l'université de Washington, cette « guerre des idées » se joue désormais en grande partie sur Internet

2 Projet de recherche du spécialiste de la simulation informatique de réseaux sociaux, Michael Gabbay, pour le Pentagone, démarré en 2010 à l'université de Washington.
3 Étude dirigée par Lina Khatib de l'université de Stanford, janvier 2011, "Public Diplomacy 2.0: An Exploratory Case Study of the US Digital Outreach Team".
4 Contraction de *hacker* (pirate informatique) et « activiste ».

où les réseaux djihadistes et islamistes sont très présents depuis la fin des années 1990. Autour du discours du Caire, la bataille des idées et des *narratives* (récits stratégiques) fut une grande première.

L'un des véritables pionniers de la mise à niveau technologique du département d'État et partisan d'une diplomatie numérique a été l'ancien conseiller à la sécurité nationale du président Carter, Zbigniew Brzezinski. Il expliquait au *New York Times* dès 1983 : « Tout le système diplomatique doit être modernisé pour opérer plus rapidement, au lieu de conserver un lourd et onéreux establishment. » Avant-gardiste, Brzezinski avait été l'un des premiers à saisir le rôle et l'impact des nouveaux outils de communication sur la diplomatie. Peu après, au milieu des années 1980, le département d'État a commencé à intégrer les nouvelles technologies de communication dans son fonctionnement, en premier lieu dans le stockage et l'échange d'informations. Dix ans plus tard, le département d'État a entamé une révolution interne en insérant Internet et les nouvelles technologies de télécommunication globale dans son processus diplomatique. La secrétaire d'État d'alors, Madeleine Albright, pouvait ainsi justifier cette politique en 1998 par ces mots : « Cela peut nous permettre d'être plus sages et plus rapides dans la compréhension de l'autre et augmenter notre capacité à résoudre les problèmes du monde. » Elle a d'ailleurs fait voter en 1998 un budget de 117 millions de dollars pour moderniser le département d'État et réfléchir à un soubassement pour la future diplomatie numérique.

La secrétaire d'État de l'administration Obama, Hillary Clinton, utilisera cette nouvelle forme de diplomatie en brandissant l'arme de la transparence. Alors que les révolutions arabes font rage, elle proclame Internet « droit universel » et va plus loin lors de son discours sur la liberté d'Internet prononcé le 15 février 2011 : « Notre attachement à la liberté d'Internet est un attachement aux droits des peuples, et nous joignons le geste à la parole. Surveiller la liberté d'Internet, réagir aux menaces qui lui sont faites, tout cela fait désormais partie du travail quotidien de nos diplomates et de nos spécialistes du développement, qui essaient de faire progresser la liberté d'Internet sur le terrain, dans nos ambassades et missions de par le monde. » Alec Ross, conseiller spécial à l'innovation auprès de la secrétaire d'État, pilote cette diplomatie numérique qu'il appelle « diplomatie du XXIe siècle ». Cet historien de formation est, à sa manière, un acteur des révolutions arabes. Connecté en permanence aux cyberactivistes prodémocratiques, il les a soutenus à travers Internet. Sa diplomatie numérique a consisté notamment à veiller sans faille au maintien du Web, malgré les tentatives de coupure des dirigeants assiégés. Et lorsque les dictateurs se sont attaqués à

Internet, il a réagi et contourné les coupures et les censures avec l'appui du nouvel et précieux allié de Washington : la Silicon Valley. Alec Ross, un des conseillers les plus écoutés par Hillary Clinton, livre sa vision : « Chaque gouvernement du monde est tiraillé entre le désir d'être plus ouvert ou plus fermé. Un dilemme qui remonte au IIIe siècle avant Jésus-Christ à Alexandrie, là où sont nées la géométrie, la chimie, l'alchimie, la chirurgie… C'était religieusement pluraliste avec un esprit d'ouverture précieux. Tout cela a pris fin avec l'empereur romain Caracalla lorsque celui-ci a découvert une peinture murale qui se moquait de lui dans un esprit de liberté propre aux sociétés ouvertes. Il a condamné à mort plus de 20 000 hommes de la ville et mis un terme à cette période éclairée intellectuellement, scientifiquement et culturellement. Internet est la manifestation contemporaine du dilemme de notre siècle qui catalyse les tensions entre société ouverte et société fermée[5]. »

Nouvelles technologies, transparence et collaboration : le gouvernement ouvert

Cette transparence affichée et cette ouverture du discours américain semblaient avoir trouvé ses limites avec l'affaire WikiLeaks[6]. Mais la responsable de la diplomatie américaine a habilement retourné l'attaque dont son administration avait été l'objet : « J'ai dit qu'à la base l'incident de WikiLeaks a commencé par un vol, exactement comme si on avait fait passer des documents en fraude dans une serviette. Le fait que WikiLeaks se soit servi d'Internet n'est pas la raison pour laquelle nous critiquons ses actions. WikiLeaks ne remet nullement en cause notre attachement à la liberté d'Internet[7]. » Confronté à ce discours, Julian Assange, le fondateur de WikiLeaks, est moins « politiquement correct » : « La position du département d'État sur la liberté d'Internet et les pratiques de diplomatie numérique sont d'une terrible hypocrisie. Internet n'est pas libre s'il est défendu par le département d'État[8]. »

D'un côté, la diplomatie américaine se pose officiellement en défenseur de la liberté et de la neutralité d'Internet avec la transparence comme maître mot. De l'autre, les troupes de Julian Assange, entre activisme numérique et journalisme d'investigation, brisent ce qu'ils qualifient de « semblant de transparence ». Mais qui pourrait penser que la transparence est totale ? Après l'affaire WikiLeaks, la posture diplomatique – tout comme la gouvernance des États-Unis et de leurs « pays amis » – a dû s'adapter, se régénérer. Le 4 octobre 2011, les responsables Internet de vingt et une présidences se sont réunis à Paris pour la première fois pour un sommet informel coorganisé par Alec Ross et le conseiller numérique de l'Élysée, Nicolas Princen. À l'ordre du jour

5 Entretien avec les auteurs, 25 février 2011, Washington, DC.
6 Voir dans ce numéro l'article de Benoît Thieulin et Henri Lastenouse, « Le monde de l'après-WikiLeaks : vers une gouvernance 2.0, nouvelles valeurs et nouveaux acteurs », p. 165.
7 Discours de la secrétaire d'État Hillary Clinton sur la liberté d'Internet, 15 février 2011, université de Washington, DC.
8 Entretien avec les auteurs, 9 avril 2011.

notamment : nouvelles technologies et gouvernance, mais aussi une réflexion sur la transparence au niveau diplomatique et gouvernemental dans l'ère post-WikiLeaks. Après avoir éprouvé la diplomatie numérique, notamment pendant les révolutions arabes, les nouvelles technologies et leurs promoteurs font le pari de transformer la gouvernance nationale et locale.

À la Maison Blanche, un poste de directeur numérique a été créé et chaque ville américaine rivalise désormais d'applications 2.0 pour rapprocher le citoyen des institutions. Sur ces territoires numériques, il s'agit pour les gouvernements de développer une approche collaborative du service public en y associant les institutions d'État, les acteurs privés et les citoyens. La puissance maîtrisée de ces outils 2.0 (réseaux sociaux et Internet mobile), appliquée à la gouvernance, peut transformer les modes d'appropriation citoyenne, mais aussi faire émerger une nouvelle politique publique numérique. L'essence même du 2.0 réside dans le participatif, mais aussi dans la transparence et l'accessibilité. Ces notions ont poussé la réflexion de l'administration Obama à développer le concept de « gouvernement ouvert », autrement dit ouvert à la communication directe avec les citoyens, mais aussi prêt à s'ouvrir et à partager une partie de ses informations et de ses décisions dans le cadre d'une logique de service pour un intérêt général revisité.

À travers les outils 2.0, l'administration Obama s'est fixé comme objectif de parvenir « à faire mieux avec moins », c'est-à-dire à renforcer l'efficacité des institutions publiques dans la résolution des problématiques collectives grâce aux technologies existantes. Une telle démarche peut être jugée particulièrement pertinente dans un contexte de crise et en parfaite harmonie avec la rhétorique des géants de la Silicon Valley qui veulent changer le monde avec des outils simples d'usage et gratuits.

Les outils de la transparence

La mise en place d'un « gouvernement ouvert » et 2.0 est une priorité affichée par le président Barack Obama depuis décembre 2009, dans la continuité du Freedom of Information Act[9]. La stratégie de la Maison Blanche repose sur trois axes : « transparence », « participation » et « collaboration[10] ». Ces concepts doivent redéfinir le rapport citoyen-gouvernement pour en faire des partenaires, des acteurs qui œuvrent ensemble à l'amélioration collective. L'objectif affiché est de renforcer la démocratie en replaçant le citoyen au cœur de la gouvernance, mais également de « promouvoir l'efficacité » au sein des administrations enrichies par les expertises et les contributions du peuple. Les partisans de la gouvernance 2.0 à Washington aiment faire référence

9 | Voir dans ce numéro l'article de Thomas Bryer, « Obama et le concept de «gouvernement ouvert» : gage d'une gouvernance rénovée ou simple «bulle démocratique» ? », p. 371.
10 | Rapport de la Maison Blanche sur l'*open government*, septembre 2011, 34 pages.

à Abraham Lincoln qui prophétisait en 1863 : « À nous de décider que le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple ne disparaîtra jamais de la face du monde[11]. » Un siècle et demi plus tard, cette quête de la « démocratie idéale » intègre les nouveaux outils technologiques. Ainsi, après avoir inventé l'expression Web 2.0, le penseur et entrepreneur d'Internet Tim O'Reilly reformule la pensée de Lincoln pour définir le gouvernement 2.0 : « La technologie aide à bâtir le modèle de gouvernement que les fondateurs de la nation projetaient : de, pour et par les citoyens[12]. » La gouvernance ouverte, nouvelle démocratie dans la lignée des pionniers américains ou simple outil de communication avancée ? La question demeure à ce jour encore ouverte.

La rencontre numérique entre un gouvernement ouvert et ses citoyens s'effectue via une plate-forme Web qui offre aux citoyens des informations, ainsi que des outils pour les exploiter, innover et participer grâce à une interaction renouvelée. Aux États-Unis, la plate-forme data.gov, la première du genre, centralise toutes les informations et tous les services, parmi lesquels les *data,* ces données statistiques qui constituent la matière brute et factuelle de l'évolution du pays et des politiques mises en œuvre.

L'ouverture au public d'une partie des milliards de données statistiques produites par les gouvernements constitue l'une des pierres angulaires de cette nouvelle croyance en une gouvernance ouverte. Les bases de données sont un outil de pouvoir, mais également de savoir, que les gouvernements « ouverts » commencent à partager avec leurs citoyens. L'enjeu est là encore la transparence, tant ces données permettent une traçabilité et un contrôle sur les orientations politiques et les dépenses publiques. Ces données statistiques parlent, racontent des histoires, des choix politiques, mais aussi des dérives et des abus. Cette tendance a été incitée par le mouvement international dit "OpenData" (ouverture des données) qui fait pression sur les gouvernements pour avoir accès aux banques de données. Ce mouvement se compose d'ONG, de citoyens, de journalistes et d'entreprises qui traitent ensuite ces données pour les rendre exploitables et compréhensibles par tous. Le mouvement OpenData originel se nourrit de la philosophie libertaire OpenSource des pionniers de l'informatique qui ont créé des logiciels distribués gratuitement et dont les codes-sources sont modifiables par la communauté qui les perfectionne par la suite. Dans le même temps, bien des entreprises utilisent ces données statistiques gouvernementales à des fins commerciales et stratégiques en y ajoutant une plus-value marketing. Dans l'esprit des partisans de cette gouvernance 2.0, une communauté de citoyens qualifiés (journalistes de données, hacktivistes, développeurs et

11 | Discours prononcé par Abraham Lincoln à Gettysburg, 19 novembre 1863.
12 | Magazine *Forbes,* 10 août 2009.

ingénieurs informatiques, universitaires) va ensuite participer à la mise en perspective de ces données, programmer des interfaces visuelles qui permettent de faire parler ces chiffres, de pointer les erreurs et de mettre en exergue les politiques à améliorer, à continuer ou à abandonner.

Quelles perspectives pour la gouvernance 2.0 ?

Les projets en cours les plus avancés de gouvernance 2.0 sont incontestablement américains. Mais la propagation anglo-saxonne est en marche. Au Royaume-Uni, c'est le créateur du Web, Tim Berners-Lee, qui a été chargé par l'ancien Premier ministre Gordon Brown de mettre en œuvre cette politique de libéralisation des données statistiques. Et là encore, une plateforme, data.gov.uk, sert d'interface technologique et démocratique. La France a récemment rattrapé une partie de son retard en lançant en décembre 2011 la plate-forme data.gouv.fr sur laquelle sont déjà disponibles plus de 350 000 sujets statistiques.

Cette idée de « réinventer le gouvernement » par les nouvelles technologies remonte à 1993 avec le best-seller éponyme de David Osborne et Ted Gaebler[13]. Dans leur vision très libérale du gouvernement inspirée du modèle entrepreneurial, les deux auteurs suggéraient de créer une forme de compétition entre les services publics délivrés et de se concentrer sur le gain plutôt que sur les dépenses. Ils y évoquaient la nécessité de renforcer le pouvoir du citoyen par *empowerment*, c'est-à-dire en transférant une partie du pouvoir vers les citoyens. Cette forme de délocalisation du service rendu au public ne serait ainsi plus l'apanage exclusif du gouvernement, mais résulterait de la combinaison « public-privé-volontaires ». Et, par voie de conséquence, elle deviendrait apte à résoudre les « problèmes de la communauté », qu'elle soit nationale ou hyperlocale. Il en résulterait, selon les auteurs, une efficacité sans égale qui provoquerait une baisse des dépenses de l'État et une baisse des impôts pour le citoyen. Ce serait là une déclinaison inattendue du fameux « gagnant-gagnant »...

Cette stratégie entrepreneuriale appliquée à l'État inspire nombre de théoriciens américains de la gouvernance 2.0 issus du secteur privé. Si certains, parmi cette communauté d'évangélistes numériques, ont une expérience politique ou technologique significative, d'autres ne représentent qu'eux-mêmes. Leur maîtrise des réseaux sociaux leur confère une influence par un semblant d'expertise et des idées peu innovantes. Leur rhétorique bien rodée se confond bien souvent avec celle de la communication numérique et du marketing contemporain. Leur réponse à ces critiques est unanime : si le Web a permis de créer de formidables nouveaux modèles d'entreprises et redessiné notre économie, il peut désormais servir à relever les défis nationaux et internationaux. À voir. Entre simple outil de communication avancée et nouvelle efficacité, la gouvernance 2.0 en est encore à sa phase expérimentale. Mais elle constitue indiscutablement un formidable laboratoire, aussi bien technologique que politique. ■

13 | David Osborne et Ted Gaebler, *Reinventing Government*, Plume, 1993.

L'élection, vecteur ou vestige de la gouvernance démocratique ?

Alors qu'elles étaient au cœur des revendications des révolutions arabes, les élections pourraient-elles consacrer la fin des espoirs révolutionnaires ? Les événements récents font de nouveau ressortir la question essentielle de cette expression de la souveraineté populaire. L'élection semble ici de nouveau prendre le pas sur la « rue » comme mode pacifique d'expression citoyenne. Mais assurera-t-elle pour autant une participation suffisante aux affaires publiques ?

À partir du cas égyptien, Sarah Ben Néfissa souligne les décalages entre le temps des révolutions et celui des élections. Mais elle mentionne aussi la ferveur populaire autour des urnes qui, pourtant, ont rendu un résultat que n'attendaient pas forcément les observateurs. Comme ce fut le cas en Afrique du Sud, le vote devient alors un mode de participation politique porteur d'espoirs pour des millions de citoyens dont la parole avait été confisquée. Cette appropriation populaire de l'élection est source de démocratisation. C'est ce que démontre le cas de l'Inde. Suhas Palshikar expose dans son article comment le système électoral s'est progressivement légitimé pour devenir un pilier de la plus grande démocratie du monde. Cependant, les élections ne doivent pas être surinvesties. Elles ne sont qu'un instrument de sélection des dirigeants politiques et non l'alpha et l'oméga de la démocratie. L'article de Charles-Ferdinand Nothomb nous rappelle notamment que les élections ne sont pas suffisantes pour former les gouvernements. L'exemple de la Belgique est emblématique à cet égard : sans nouveau gouvernement nommé durant 541 jours, ce pays est parvenu à assumer ses obligations sur la scène nationale et internationale. Si elles sont avant tout le fruit de compromis et d'accords entre les principaux acteurs politiques, les élections ne peuvent donc être dissociées d'une réflexion plus générale sur le partage du pouvoir et sa légitimation.

LES ÉLECTIONS EN INDE : UN PRESTIGE PUISANT AU CŒUR DE LA PRATIQUE ET DU SOUTIEN POPULAIRE

SUHAS PALSHIKAR

© Suhas Kulkarni

Suhas Palshikar enseigne les sciences politiques à l'université de Pune, en Inde. Il est aussi directeur de Lokniti, un programme de démocratie comparative au Centre for the Study of Developing Societies (CSDS), à Delhi (Inde).

Célèbre pour ses fêtes, l'Inde le devient aussi pour ses élections. Et il en va des fêtes comme des élections : ce n'est pas ça qui manque ! L'Assemblée législative et les Assemblées provinciales (pour chaque État) sont élues tous les cinq ans, sans pour autant coïncider entre elles ou avec les législatives. Selon la même périodicité ont également lieu les élections locales, mais selon leur propre calendrier. On peut donc dire, sans grand risque d'erreur, que des élections ont lieu dans un coin ou autre de l'Inde tous les ans, si ce n'est tous les mois ! Et les Indiens mettent presque autant d'allégresse dans leurs élections que dans leurs fêtes.

Mais les élections revêtent aussi une importante signification : elles sont l'expression démocratique des attentes qu'a le peuple envers les élites politiques et du verdict populaire sur les gouvernements et les gouvernants. Les élections – la politique démocratique en général dont elles sont un ingrédient – se sont enracinées dans la logique politique de l'Inde au cours des six dernières décennies.

L'EXEMPLE INDIEN

L'expérience de la politique démocratique, et de la politique électorale en particulier, dans de nombreuses sociétés « en voie de développement » ou « moins développées » (un euphémisme usité par les sociétés du nord de la planète), a mis à mal les idées reçues concernant les

conditions socio-économiques du succès de la démocratie. Il était largement considéré (sur la base de preuves matérielles limitées) que la misère, de faibles niveaux d'alphabétisation et une énorme diversité mettaient l'effort démocratique en péril. Or il se trouve que l'idéal démocratique a été assidûment recherché depuis trois quarts de siècle dans ces sociétés du Sud. Certes, les résultats sont inégaux, mais il ne fait pas de doute que de modestes succès ont bien été enregistrés sur de nombreux terrains sociaux « peu favorables » et que beaucoup d'innovations en ont résulté, qui perpétuent son existence dans de larges régions du globe. Ainsi les « nouvelles démocraties » semblent-elles en mesure d'apporter des leçons aux « plus vieilles démocraties ». Dans ce contexte, les leçons venues d'Inde deviennent pertinentes, et pour plusieurs raisons.

Premièrement, quand l'Inde s'est engagée dans la voie de la démocratie électorale en 1952, elle offrait toutes les conditions susceptibles d'en compromettre le succès. Et pourtant, six décennies plus tard, l'Inde est aujourd'hui un exemple de pratique réussie de la politique électorale. Deuxièmement, la plupart des conditions existant en Inde au début des années 1950 valent pour certaines des sociétés qui aspirent aujourd'hui à la démocratie. Troisièmement, les élections se sont institutionnalisées de telle sorte qu'elles jouissent aujourd'hui de la plus grande acceptabilité et légitimité auprès de tous les segments de la population et sont perçues comme la seule façon de se disputer le pouvoir. C'est pourquoi cet article résume les caractéristiques clés du processus électoral en Inde en rendant compte de ses réussites, de l'ampleur de sa légitimité et en retenant les défis et les obstacles.

L'INSTAURATION D'UN SYSTÈME ÉLECTORAL INCLUSIF ET CRÉDIBLE

Lors de la rédaction de la Constitution indienne, ses auteurs ne tergiversèrent pas pour décider que tous les citoyens adultes (ayant atteint l'âge de 21 ans) sans distinction d'éducation, de caste, de race, de religion ou de sexe auraient le droit de vote. À l'époque, c'était une expérience audacieuse – et peut-être même avant-gardiste – que d'introduire le suffrage de tous les adultes en une seule fois plutôt que par étapes, comme dans beaucoup de démocraties plus anciennes. L'âge minimal fut ensuite abaissé à 18 ans, à la fin des années 1980. L'autre décision forte fut la création d'un corps constitutionnel responsable de la conduite des élections, l'ECI[1]. Celle-ci peut se réduire à un seul membre ou en compter plusieurs. Depuis les années 1990, il est d'usage de former une ECI de trois membres dont l'un est désigné commissaire électoral principal. Les commissaires électoraux sont choisis parmi les hauts fonctionnaires et ont un mandat de six ans ou jusqu'à l'âge limite de 65 ans. Seule une résolution parlementaire votée à la majorité des deux tiers peut les démettre de ce mandat (chose qui ne s'est encore jamais vue). Décidés dès l'origine, l'octroi du suffrage à toute la population adulte et l'établissement d'une Commission électorale indépendante forment les deux piliers essentiels soutenant un système électoral crédible.

1 | Election Commission of India, la Commission électorale indienne (NDLT).

Le troisième facteur ayant rendu les élections crédibles est la régularité des scrutins et du cycle électoral. Comme nous l'avons déjà évoqué, le système électoral indien exige que les élections parlementaires nationales (ainsi que les élections législatives des États) aient lieu tous les cinq ans. Toutefois, étant donné sa nature parlementaire, la perte de la majorité peut provoquer des élections anticipées. À dater de 1951-1952 – quand eurent lieu les premières élections législatives de l'Inde indépendante –, les élections se tinrent à la date prévue pour trois élections consécutives. En 1971, néanmoins, le gouvernement décida d'avancer les élections d'un an : on considéra qu'il n'y avait à cela rien d'anormal dans un système parlementaire et tout se passa bien. En revanche, l'ajournement des élections de 1976 causa des inquiétudes. En 1975, en effet, le gouvernement indien avait décrété l'état d'urgence, en réponse à une menace de troubles « internes », et reporté les élections. Cette période fut l'une des plus périlleuses pour la politique démocratique de l'Inde, voyant son système flirter un moment avec un modèle autoritaire. La proclamation d'une situation d'urgence nationale, la suspension des droits fondamentaux et les arrestations d'adversaires politiques qui s'ensuivirent sont encore aujourd'hui majoritairement perçues comme une tache sur le parcours démocratique de l'Inde, même si les événements ultérieurs ont su prouver la robustesse de la démocratie électorale en Inde : le même gouvernement qui s'était laissé aller à ces stratégies autoritaires annonça des élections et relâcha les prisonniers politiques. Les élections eurent lieu en 1977 et le gouvernement en place fut battu : pour la première fois, le parti du Congrès, au pouvoir depuis 1952, s'en voyait écarté. Ce retournement spectaculaire sur fond de tentative de suspension des usages démocratiques pendant l'état d'urgence a ravivé la confiance des Indiens dans la politique électorale. Depuis 1977, aucun parti politique n'a tenté de suspendre le système démocratique sous quelque prétexte que ce soit.

La confiance populaire dans le système électoral

Le succès du mécanisme électoral réside en ce que l'authenticité des résultats de scrutin a été très rarement mise en doute. L'issue de l'élection de 1977 a démontré qu'un gouvernement perçu comme autoritaire n'a jamais su peser sur le résultat des élections et y a perdu le pouvoir. Les résultats des élections provinciales ont aussi permis de temps à autre de renverser les détenteurs du pouvoir en place, mais cela a été accepté par la population dans son ensemble et par les partis vaincus aussi. L'exemple le plus récent est celui de la déroute endurée par le Parti communiste au Bengale-Occidental : le parti a accepté sa défaite sans faire d'histoires. Même dans les États touchés par l'insurrection, les résultats de scrutin ne sont pas perçus comme falsifiés. Toutefois, dans certains cas, les résultats d'élection basés sur une participation très basse ont causé un malaise : ainsi, lors des élections provinciales du Pendjab en 1992, seulement 24 % des électeurs ont voté. Certains pensent que la Commission électorale devrait prêter plus d'importance à cette question – même s'il n'y a pas de règle imposant un taux de participation minimal comme condition à la validité d'une élection –, ne serait-ce que parce qu'une participation minimale permettrait d'augmenter la légitimité du processus électoral et son résultat. Mais en dehors de ces situations complexes, l'acceptation globale des résultats se fonde toujours sur une participation importante et l'acceptation des résultats par tous les candidats.

Les résultats d'élections n'ont en effet jamais été sérieusement disputés par des adversaires ou des perdants. Bien qu'il y ait des candidats qui formulent des plaintes spécifiques, globalement, la conduite des scrutins n'est jamais ternie par de sombres irrégularités ou des manipulations partisanes. Les NES[2], qui sondent l'opinion des citoyens, notamment sur la conduite des élections, la crédibilité du dispositif électoral et l'efficacité du scrutin, démontrent que plus de 75 % des répondants à une enquête à l'échelle nationale estiment la conduite des élections équitable. Il ne faut pas s'étonner, dès lors, que l'institution chargée de la conduite des élections, l'ECI, jouisse d'un haut degré de confiance parmi les votants, comparée à nombre d'autres institutions politiques. De fait, seul un électeur sur cinq doute de la crédibilité de la Commission électorale.

Il ne faut pas en déduire pour autant qu'il n'y a pas de fraude pendant les élections. Avant l'introduction des urnes électroniques en 2004 et l'exigence accrue de cartes d'électeurs avec photo d'identité, on recevait beaucoup de plaintes de bourrage d'urnes et de « vote des absents » (usurpation d'identité et vote au nom d'un autre électeur).

2 | National Election Studies : enquêtes postélectorales sur échantillon représentatif régulièrement menées depuis 1996 pour chaque élection législative par Lokniti, le programme de recherche comparative sur les démocraties que dirige l'auteur au sein du CSDS (Centre for the Study of Developing Societies).

Cela est beaucoup moins fréquent depuis que la Commission électorale a mis en place des listes électorales numérisées (accessibles sur le site de la Commission électorale) et portant la photo des électeurs. Ces mesures ont rendu l'ensemble du processus beaucoup plus transparent qu'auparavant. Cependant, il peut exister d'autres formes d'irrégularités électorales, comme la violence pendant la campagne, l'intimidation des électeurs, l'offre d'avantages pécuniaires pour circonvenir les électeurs, l'abus caractérisé des ressources, etc. La Commission électorale doit souvent entreprendre d'énormes opérations pour contrôler de tels abus. Alors qu'il est difficile de quantifier l'ampleur exacte de ces pratiques, les enquêtes de 2004 et 2009 indiquent qu'environ un répondant sur dix signale une augmentation de la fraude électorale : la perception globale des citoyens reste donc positive.

Forte participation et « poussée démocratique »

L'histoire des élections en Inde est jalonnée de chiffres époustouflants. L'Assemblée nationale compte actuellement 543 sièges, ce qui implique que l'ensemble de l'électorat du pays est divisé en 543 districts électoraux. Chacun d'entre eux recouvre une population moyenne de votants de 800 000 à 1,8 million de personnes, alors que l'électorat total de l'Inde s'élevait en 2009 à 716 millions (670 millions en 2004) de personnes ! Même si des problèmes de non-enregistrement sur les listes électorales demeurent incontournables, rares sont les plaintes d'exclusion systématique de communautés ou de districts.

L'ECI conduit régulièrement des opérations d'enregistrement des votants sur les listes électorales. Au cours des vingt dernières années, elle a aussi tenté de fournir à chaque votant une carte d'électeur avec photo d'identité, sans grand succès puisque beaucoup d'électeurs n'en disposent toujours pas. Mais l'ECI permet aux électeurs de voter même s'ils présentent une pièce d'identité avec une photo autre que la carte fournie par ses services. Les NES de 2004 et 2009 donnent à penser que, parmi ceux qui ne votent pas, environ 10 % ne le peuvent pas faute de pièce d'identité valide. Si cette proportion ne semble pas très importante, cela reste un souci.

Le taux de participation aux élections législatives tourne autour des 60 % des électeurs inscrits. Il était à son apogée en 1984 quand la participation a atteint 64 %. Le souci majeur concerne l'écart entre les participations masculine et féminine, cette dernière étant de 11 % inférieure à la première. D'autres groupes marginalisés socialement enregistrent aussi une participation plus basse, comme les minorités religieuses (musulmans), les basses castes et les pauvres. Ces réserves

prises en compte, les inégalités sociales n'affectent l'accès au vote que de manière limitée : le processus électoral indien a réussi à neutraliser en partie les effets de la stratification sociale et à introduire un nivellement politique dénotant un système électoral socialement accepté.

Parallèlement à ce développement de la participation, le nombre de candidats se présentant aux élections a aussi enregistré une montée spectaculaire. Cette évolution a été décrite comme une « poussée démocratique » par Yogendra Yadav, le politologue indien le plus en vue. Ainsi, alors que, pour la première élection (1952), on comptait 1 800 candidats (3,1 par siège), le chiffre s'élevait à plus de 8 070 (14,18 par siège) lors de la dernière élection de 2009. Cette augmentation du nombre de candidats se répercute sur le nombre de partis représentés au Parlement : s'il y a bien deux partis principaux autour desquels se sont toujours cristallisées des coalitions de partis, près d'une quarantaine de partis étaient représentés ces dernières années.

À l'image de ce que l'on observe pour la participation, un biais à cette expansion démocratique résulte de l'insuffisante représentation des femmes dans les Assemblées législatives de l'Inde : certes, la représentation des femmes au Parlement national est passée de 4,4 % en 1952 à plus de 10 % en 2009, mais il est généralement convenu que ce résultat est très inférieur à ce qu'on aurait pu attendre. Il y a moins de femmes actives dans les partis, moins de femmes sélectionnées comme candidates par leur parti politique et donc moins de femmes élues. Au milieu des années 1990, des discussions ont eu lieu, au sein du Parlement et ailleurs, sur l'introduction de « quotas » pour les femmes. Cette idée n'est pas nouvelle dans le système électoral indien car la Constitution prévoit des « sièges réservés » pour les deux communautés les plus défavorisées (les castes et les tribus répertoriées) en fonction de leur proportion dans la population. Toutefois, les discussions entre les partis politiques n'ont pas donné de mécanisme acceptable assurant la représentation des femmes par ce biais, même si une disposition constitutionnelle en vigueur depuis 1995 impose 33 % de sièges réservés aux femmes dans les institutions locales. En outre, un tiers de ces institutions locales doivent également être présidées par des femmes.

Les défis du système électoral

L'existence de procédures appropriées rend donc le dispositif électoral efficace, son caractère impartial le rend crédible, et le fait de réussir à maintenir la régularité d'élections à une échelle si grande inspire le respect et la confiance dans l'efficacité du dispositif. Cependant,

une saine tradition critique n'en subsiste pas moins. Cette critique cible deux principaux défis auxquels le système électoral indien est confronté : le fonctionnement du dispositif électoral et les questions de représentation et d'accès.

Les critiques relatives aux procédures visent tout d'abord la possibilité de favoritisme induite par la nomination des commissionnaires électoraux par le gouvernement. Deuxièmement, il est fait remarquer qu'à la base le dispositif électoral peut être soumis aux pressions des notables de la politique locale. Troisièmement, les critiques aiment à faire valoir que la Commission électorale a tendance à appliquer les règles et les procédures de manière parfois sélective. Cependant, avec le temps, et particulièrement depuis les années 1990, l'ascendant de la Commission électorale n'a cessé d'augmenter, et son indépendance s'est trouvée fortement appuyée par sa pratique et les décisions judiciaires. Une utilisation efficace des nouvelles technologies pour détecter et enregistrer les infractions aux règles électorales, l'exigence de rapports réguliers et précis sur les dépenses électorales, ainsi que d'autres mécanismes de ce type ont conduit à ce que les contraventions à une pratique électorale équitable ne restent pas impunies. En outre, la Commission électorale s'est acquis le respect principalement pour avoir réussi à réduire les cas de violence et de bourrage d'urnes dans des États qui avaient auparavant connu de graves violences électorales. Enfin, au cours des vingt dernières années, la Commission électorale a aussi fait porter son effort sur la révision régulière des listes électorales et le nettoyage des registres en vue d'éliminer des listes les doublons et les faux électeurs. Ces initiatives ne sauraient, bien sûr, assurer des élections propres à cent pour cent, et la conduite des élections continuera donc à affronter des défis – comme par exemple lors des élections de 2009 avec la pratique des « reportages rémunérés » publiés en tant qu'information et non publicité, et violant ainsi le Code des dépenses électorales et la liberté d'information des électeurs.

D'autres critiques de fond mettent en avant que le pouvoir de l'argent organisé est en mesure de truquer effectivement les élections et que l'intimidation organisée peut fausser le libre exercice du droit de vote. Ces critiques ne reposent pas tant sur des carences ou des difficultés procédurales que sur des questions substantielles ayant trait à la manière dont se déroulent les élections. Ce type de critique porte sur l'énorme effectif de l'électorat qui rend la protection des intérêts de ses électeurs difficile pour leur élu, qui doit aussi l'associer à un intérêt public plus vaste. Dans la même veine, avec le scrutin majoritaire uninominal à un tour (SMUT), où la majorité relative est suffisante, le représentant élu peut fort bien ne pas emporter l'adhésion de la majorité

de son électorat – ce qui s'avère être le cas en pratique : une personne est élue simplement pour avoir obtenu le plus grand nombre de votes exprimés. Aussi les critiques mettent-elles en avant des réformes électorales proposant soit un système de représentation proportionnelle, soit la condition qu'un élu ait recueilli une certaine proportion des voix de sa circonscription. Cette question n'a pas manqué d'intéresser les plus petits partis qui subissent les inconvénients du SMUT. On fait valoir qu'il y a disparité entre les votes obtenus par un parti et les sièges obtenus aux élections. Le parti du Congrès a profité de cette disparité pendant la période 1952-1971, quand il détenait un nombre de sièges sans proportion avec sa part de votes : ainsi, lors de la première élection de 1952, le parti du Congrès (qui avait mené la lutte pour l'indépendance) a obtenu 45 % des voix, mais remporté 74 % des sièges du Parlement national. Cependant, depuis 1984, la montée d'un système partisan compétitif a considérablement réduit l'écart entre les votes et les sièges : en 1989, le principal parti gouvernemental (Janata Dal) obtenait 37 % des sièges avec 40 % des voix, et en 2004 le parti gouvernemental (le Congrès) remportait 26,7 % des sièges avec 26,5 % des voix. Cette tendance s'est renversée un tant soit peu en 2009 quand le parti gouvernemental s'est assuré 38 % des sièges avec 29 % des voix.

Parmi les autres suggestions ayant trait à la réforme électorale, on trouve l'idée de permettre à l'électeur d'enregistrer un vote négatif s'il ne veut aucun des candidats en liste. Des réformes plus radicales telles que le droit de révoquer un élu font leur apparition de temps à autre. Ce fut le cas dans les années 1970, et, plus récemment, l'agitation anticorruption a fait resurgir cette question. Une catégorie encore plus importante de critiques poussant à la réforme soulève la question de la taille des circonscriptions (en proposant des districts plus petits). Le rôle du pouvoir de l'argent déjà évoqué est une autre question préoccupante, et les critiques avancent qu'il faut arriver au financement des campagnes électorales par l'État, y compris en prévoyant un espace de diffusion gratuite sur les médias Internet pour s'assurer que les candidats dont les ressources sont limitées ne se trouveront pas exclus de la compétition seulement pour cause d'inégalité des ressources. Ceux qui s'intéressent à de plus amples réformes politiques comme précondition à de meilleures pratiques électorales soulignent aussi le besoin de réguler les partis politiques plus strictement et plus efficacement. Ce courant estime que les partis politiques indiens manquent de démocratie interne et que leur fonctionnement bénéficierait de régulation légale rendant obligatoires l'inscription de leurs membres et des méthodes systématiques pour l'attribution des candidatures aux élections. Les tenants des réformes politiques

estiment en outre que les électeurs ont droit à des informations plus complètes sur les candidats. À la suite d'un décret de la Cour suprême, chaque candidat doit maintenant envoyer une déclaration écrite sous serment mentionnant ses biens familiaux, ses sources de revenu et surtout toute inculpation criminelles retenue contre sa personne. Ce dernier point présente un intérêt particulier car on prétend que nombreux sont les cas de candidats ayant eu des démêlés avec la justice (bien que ceux-ci n'aient pas été prouvés devant un tribunal).

La responsabilité de changer les règles et les pratiques s'appliquant aux élections revient au Parlement. La Commission électorale peut seulement recommander les changements qui permettraient une réforme électorale. Les sceptiques auront toujours du mal à croire que les partis consentiront à des réformes restreignant leur mode d'opération. Le débat sur la réforme électorale a été vigoureux et bien informé. Des réformes électorales demanderaient évidemment du temps, mais les interventions judiciaires et la pression populaire font clairement avancer les choses dans ce sens. La politique tend à répondre à la pratique plutôt qu'aux seules règles et régulations. Cela sera vrai aussi de la réforme des pratiques électorales.

Les critiques et les propositions de réformes existent. Mais le sérieux des électeurs, l'intensité du débat sur la réforme, l'énergie avec laquelle les partis recherchent la victoire électorale et l'énorme intérêt public engendré par les élections (et leurs résultats), tout cela indique bien le prestige indiscutable et l'acceptation populaire des élections comme principe et aussi comme réalité de la politique démocratique de l'Inde. Les élections en Inde ont ceci d'intéressant que leur légitimité leur vient non pas des qualités intrinsèques du système, mais de l'investissement placé dans les élections par l'élite comme par les masses. Ce n'est pas seulement le système électoral en soi, mais une histoire de pratique électorale produisant des résultats crédibles qui a gagné sa légitimité. Aussi le mérite en revient-il à ceux qui formulèrent le système, ceux qui le contrôlent et aussi ceux qui l'ont pratiqué pendant six décennies. ■

CRISE DES 541 JOURS EN BELGIQUE : DU « GOUVERNEMENT INTROUVABLE » À UNE GOUVERNANCE LÉGITIME EFFICACE

CHARLES-FERDINAND NOTHOMB

Membre et ancien président du Parti social chrétien, Charles-Ferdinand Nothomb est depuis 1995 ministre d'état.
À ce titre, il a été impliqué dans la résolution de la crise des 541 jours. Il a exercé de nombreuses autres fonctions au niveau national et européen.

La longue négociation ayant abouti à la formation d'un nouveau gouvernement belge doit se comprendre dans le contexte géographique et historique particulier de la Belgique, dans un système parlementaire intégral et un système électoral de représentation proportionnelle. Cette durée, exceptionnellement longue, n'a pas eu de conséquences politiques graves, ni pour la Belgique ni pour l'Europe. Cela tient à la tradition de gouvernement démissionnaire chargé des affaires courantes en dialogue avec le nouveau Parlement élu, ainsi qu'à une société politique belge largement décentralisée. Celle-ci est par ailleurs habituée à la concertation inter-partis et au dialogue avec une société civile puissamment organisée et capable de consensus. Le tout s'exerce dans un contexte européen illustratif du nouveau concept de *multilevel governance.*

La Belgique : données humaines, culturelles et politiques

On ne saurait comprendre la crise des 541 jours sans rappeler, même brièvement, les données fondamentales de la géographie humaine de la Belgique ainsi que l'histoire culturelle et politique la fondant.

La Belgique est un pays de petite dimension, comptant 10 millions d'habitants au cœur de l'Europe, à la limite du monde germanique, du monde latin et du monde anglo-saxon. Sur ses 30 000 km² vivent en paix – mais non sans querelles politiques – environ 6 millions de Flamands et 4 millions de francophones dont plus de 3 millions résident dans la partie sud du pays, appelée la Wallonie, et un peu moins d'un million dans la capitale, Bruxelles. Celle-ci compte 90 % de francophones déclarés, dont une partie importante est constituée d'immigrés, qui génèrent la partie la plus dynamique de la démographie. Cette dernière a longtemps été plus favorable dans la Flandre pauvre que dans la Wallonie riche de ses industries, avant de s'inverser pour dessiner un partage entre une Flandre riche mais à la natalité en baisse et une Wallonie qui souffre encore de l'effondrement de ses industries lourdes mais où la natalité s'est redressée.

L'indépendance du royaume de Belgique date de 1830, après vingt ans de tentatives d'annexion de la France au sud et quinze ans de tentatives d'annexion des Pays-Bas au nord. Si le XIXe siècle a vu la Belgique dirigée par les élites francophones de l'ensemble du pays, il a également assisté à la naissance d'une poussée de revendications culturelles au nord, dans les couches de la population qui ne faisaient pas partie de cette élite. La possibilité pour cette partie de la population d'accéder à une éducation en néerlandais et d'être traitée administrativement et judiciairement dans sa langue s'est faite progressivement. La généralisation de l'enseignement primaire obligatoire à partir de 1911, le suffrage universel en 1919, la flamandisation de tout l'enseignement, y compris universitaire, en Flandre à partir de 1932 et le recours à une langue unifiée, l'Aalgemeen Beschaafd Nederlands, ont conduit à une réussite spectaculaire de cette émancipation linguistique du néerlandais en Belgique.

Les dirigeants flamands des années 1960 se sont sentis en confiance pour refuser la priorité systématique du français dans le traitement des grandes affaires publiques ou privées au niveau belge. Mais ils sont allés plus loin, considérant que, pour valoriser pleinement la langue, il fallait que la politique culturelle puisse être menée en Flandre par des néerlandophones de manière à résister à la francisation qui continuait à se répandre dans le centre du pays, notamment depuis sa capitale. Le choix politique fut donc celui de l'autonomie culturelle par « communautés linguistiques » pour valoriser la langue, la défendre et l'utiliser pour le développement culturel global. Cela n'amena pas de tensions particulières puisque chaque groupe linguistique trouvait facile de défendre sa langue et sa culture dans des structures propres, mais cela provoqua trois conséquences durables dans la vie politique belge.

D'abord, pour légiférer dans les matières relevant de l'autonomie culturelle, on constitua au sein du Parlement belge des assemblées de parlementaires par groupes linguistiques qui se réunirent séparément. Ensuite, pour garantir que ne s'impose en Belgique une majorité de parlementaires flamands, aussi organisés en assemblées séparées, on créa des mécanismes constitutionnels forts – la parité au gouvernement, la double majorité pour les matières institutionnelles et la « sonnette d'alarme » pour la minorité si une législation en préparation menaçait les intérêts fondamentaux des francophones. Enfin, pour définir la population et le territoire que les groupes linguistiques du Parlement pouvaient réglementer dans les domaines qui leur étaient dévolus, fut fixée en 1963 une frontière linguistique délimitant une région à administration unilingue flamande au nord et autour de la zone bilingue de Bruxelles.

Cette fixation des frontières de la capitale visait à décourager les francophones de s'installer dans les territoires néerlandophones qui entouraient Bruxelles. Mais ces territoires étaient déjà partiellement peuplés de francophones venus du sud du pays, de la capitale ou de l'étranger. Cette fixation de la frontière linguistique laissa donc des insatisfactions de part et d'autre puisqu'il fallut définir les droits des minorités qui se trouvaient déjà au-delà de cette frontière.

Dans les années 1970, les craintes de la région sud pour son avenir économique poussèrent en Wallonie les mouvements syndicaux et les partis politiques de gauche à revendiquer, à leur tour, une capacité d'organiser de manière autonome leur expansion économique. Ils se méfiaient d'un État central dominé par la partie nord du pays, mais également de Bruxelles que les circonstances économiques favorisaient. Il y eut donc une revendication de création, à côté de la Communauté culturelle de langue néerlandaise et de son pendant de langue française, d'une Région wallonne avec des compétences en matière d'aménagement du territoire, de logement, d'expansion économique. Cette revendication territoriale d'autonomie économique du Sud induisait son pendant au nord. On développa dès lors un système complexe de dédoublement de dévolution des matières, selon la langue d'une part, suivant le territoire d'autre part.

Tout en étant fondés sur la géographie linguistique, de tels aménagements institutionnels dépassaient donc largement la seule problématique linguistique. Ce problème de relations humaines, lié à la délimitation des frontières et à la volonté du pouvoir de chaque région de garantir son autorité sur son territoire, mena à beaucoup d'irritations et de compromis.

Il fallut attendre la fin des années 1980 pour que la troisième région du pays, Bruxelles-Capitale, soit reconnue comme une région à part

entière par les deux autres, et principalement par la Région flamande qui considérait que cette autonomie pouvait défavoriser les néerlandophones de la capitale. Cette irritation épidermique se trouva renforcée par une évolution différenciée des idées sur la gouvernance économique entre le nord et le sud du pays. Les dirigeants politiques flamands, plutôt libéraux, considéraient que les réformes qu'ils voulaient voir aboutir dans l'État fédéral étaient bloquées par les idées et le poids du sud du pays, davantage ancré dans le système social-démocrate né lui-même de l'industrialisation et cherchant à se protéger contre la paupérisation résultant de l'évolution économique.

Les germes de la crise de 2010

C'est ainsi qu'autour de l'an 2000 se développèrent les causes proches du blocage d'un nouveau gouvernement en Belgique telles qu'elles se réalisèrent après les élections de 2010. En 2001, le Parlement flamand vota à la quasi-unanimité une liste de revendications institutionnelles, économiques et linguistiques qu'il voulait imposer aux futurs formateurs de la majorité fédérale. Ce catalogue extrêmement ambitieux et forcément unilatéral allait empoisonner la réalité politique à partir des élections de 2004, d'autant plus que les sociaux-chrétiens, qui constituaient la force politique principale du Nord, participaient à la gestion de la Région flamande, tout en étant exclus de la majorité nationale.

C'est ainsi qu'en 2007 le président social-chrétien du gouvernement flamand Yves Leterme, fort de cette position régionale et désirant conquérir une position nationale, se présenta aux élections dans une circonscription comprenant toute la Région flamande pour le Sénat fédéral. Il connut un grand succès électoral. Mais il se heurta immédiatement à la réalité fédérale belge prévoyant qu'on ne peut faire de réformes dans le domaine fédéral qu'avec les forces politiques du nord et du sud du pays, une majorité unilatérale étant désormais insuffisante. L'énervement fut grand en Flandre de voir que cette majorité et le leader politique affirmé qui était sorti des élections étaient dans l'incapacité de former un nouveau gouvernement et donc de mettre en œuvre les réformes qu'il avait proposées lors de sa campagne électorale.

Finalement, on alla rechercher l'ancien Premier ministre de tendance libérale, Guy Verhofstadt, qui forma un gouvernement d'union nationale transitoire, prit de grandes décisions et vota les budgets nécessaires. Six mois plus tard, Yves Leterme reprit son flambeau à la tête d'un gouvernement qui regroupait toujours les trois familles politiques, sociale-chrétienne, socialiste et libérale. Il dut démissionner à la fin de l'année 2008, non pas pour des problèmes institutionnels ou communautaires, mais pour des problèmes de déontologie dans la crise bancaire qui a secoué la Belgique. À ce moment-là émergea un autre Premier ministre flamand qui apparaissait comme plus modéré, Herman Van Rompuy. Celui-ci continua à gouverner sans réformes institutionnelles avec une large satisfaction dans l'opinion tant flamande que francophone, jusqu'au moment où l'Union européenne l'appela comme président. Revint alors à la tête du gouvernement Yves Leterme, mais toujours sans accord sur le programme institutionnel dont il avait été porteur devant l'électeur. Ce fut un autre parti flamand de la coalition (Open VLD) qui provoqua en avril 2010 la démission du gouvernement et l'appel aux électeurs en juin 2010.

Le tournant : les élections de juin 2010

Et l'électeur a parlé ! Il a sanctionné lourdement le parti social-chrétien flamand qui avait gagné les élections de 2007 sur la promesse de réformes radicales (en cartel avec un des trois partis nationalistes flamands), mais avait dû renoncer aux réformes radicales tout comme au cartel. C'est alors à un petit parti nationaliste flamand, la NVA (la Nouvelle Alliance flamande), et à son leader – qui, eux, n'avaient pas changé de ligne – que l'électeur flamand donna une victoire éclatante en 2010. De son côté, l'électeur francophone donna une victoire tout aussi éclatante au Parti socialiste qui prônait le statu quo.

Conformément à la tradition belge, ces deux partis furent invités à être les piliers de la nouvelle majorité fédérale. La particularité néanmoins était que la NVA ne siégeait pas dans le gouvernement sortant et voulait des réformes radicales, tandis que les socialistes francophones siégeaient au gouvernement sortant (avec les autres partis francophones et deux partis flamands sortis battus des élections) et ne souhaitaient pas ces réformes. La Chambre fédérale belge élue en 2010 comprenait 150 élus répartis entre les socialistes du Sud et du Nord, les libéraux du Nord et du Sud, les sociaux-chrétiens du Nord et du Sud, les régionalistes-nationalistes du Nord et de Bruxelles, les écologistes du Sud et du Nord et enfin les « anti système », également qualifiés « d'extrême droite » (ces derniers, à l'exception d'un seul, étant tous du Nord). La majorité absolue étant de 76, il existait donc des possibilités de former diverses coalitions réunissant au moins ce nombre de députés.

Mais la dualité linguistique et donc politique, mais également médiatique, belge compliquait sérieusement toute éventuelle coalition.

Une bonne coalition doit en effet avoir une majorité significative sur l'ensemble du pays, c'est-à-dire aussi bien au nord qu'au sud, dans les deux composantes linguistiques principales de l'opinion. Il faut donc tenir compte de l'origine géographique et linguistique des députés, sachant que 90 d'entre eux, situés au nord, sont élus « en néerlandais » – comme le veut l'expression courante belge – et que les 60 autres, situés au sud, sont élus « en français ». Il aurait donc fallu, idéalement, une majorité composée de plus ou moins 45 députés néerlandophones auxquels ajouter une trentaine de députés francophones pour atteindre le chiffre nécessaire de 76, sachant que, pour réaliser la réforme institutionnelle que les 45 députés néerlandophones réclamaient, une majorité des deux tiers, soit 101 députés au minimum, était requise.

Des conséquences d'un système électoral proportionnel intégral dans une démocratie parlementaire

Ces quelques données « chiffrées », ajoutées aux données culturelles et politiques évoquées plus avant, permettent d'expliquer la durée de plus de dix-huit mois imposée au processus de formation du gouvernement belge depuis les élections de juin 2010. Mais il faut aussi opérer un détour par le système institutionnel belge qui nous permettra, chemin faisant, de mieux comprendre les forces politiques en présence que nous venons également d'évoquer.

La Belgique est une démocratie parlementaire où l'investiture d'un gouvernement nommé par le roi résulte d'une majorité exprimée par la Chambre des représentants elle-même élue au suffrage universel par 80 % des 7 millions d'électeurs – le vote est obligatoire, 10 % ne votent pas et 10 % votent blanc ou nul. On notera, au passage, la différence essentielle avec les électorats d'autres pays caractérisés par le chiffre important de l'abstention.

Mais ce qui est important, c'est que cette investiture d'un gouvernement – pour quatre ans, jusqu'à la prochaine élection – ne résulte pas d'un seul vote, un jour donné. Elle doit être confirmée tout au long de la législature par des votes de confiance presque hebdomadaires sur des projets de loi, des budgets ou des décisions sur lesquels le Parlement peut et doit l'interpeller. Cette investiture n'est donc pas celle d'un homme ou d'une équipe, mais d'une coalition réunie sur la base d'un programme de législature, à définir par des partis coalisés après qu'ils se sont affrontés lors des élections, mais avant que le roi désigne les ministres.

Le gouvernement investi devra donc se justifier et maintenir sa coalition majoritaire tout au long de la législature en se référant à son

programme de coalition, enrichi ou modifié par consensus au fil des événements internes et externes, de l'évolution des réalités économiques, sociales et internationales ou des relations entre les hommes. La rédaction de ce programme est donc cruciale et prend traditionnellement plusieurs mois (en Belgique et aux Pays-Bas par exemple) sans que le pays souffre de blocage. Et ce programme a plus d'importance que dans les régimes présidentiels où c'est la personnalité et l'image du président qui est le ciment de la coalition. Notons précisément que, dans les régimes où le chef de l'exécutif est désigné par une élection présidentielle, le processus de préparation d'une majorité de l'électorat est souvent aussi, voire plus long : l'exemple de la France, où les électeurs devront designer directement leur président en mai 2012, montre que le processus de sélection est déjà largement en cours douze mois à l'avance, au sein des formations politiques qui présenteront un candidat au premier tour et en vue des regroupements de vote prônés au second tour. Or, pendant ce temps, il reste en France un président légitime – car élu – jusqu'à la prochaine élection, ce qui réduit les nuisances de cette période d'incertitude.

La Belgique a choisi comme mode électoral la représentation proportionnelle qui facilite la désignation au Parlement des courants minoritaires ou nouveaux. On a vu ainsi arriver ces trente dernières années des courants régionalistes ou écologistes, qui ont participé aux coalitions gouvernementales, ou de protestation antifiscale ou anti-système, qui n'ont pas réussi à se maintenir plus d'une législature, mais ont fait pression sur les partis traditionnels. Ces derniers se regroupent en trois familles politiques : la famille sociale-chrétienne – qui a longtemps exercé la présidence du Conseil –, la famille socialiste et la famille libérale. Chacune d'elles est aujourd'hui divisée en deux parties, selon sa langue d'expression (néerlandaise au nord, française au sud). Et depuis trente ans les problématiques institutionnelles se superposent aux clivages gauche-droite.

Selon les époques et le résultat des élections, la coalition était sociale-chrétienne-socialiste (« rouge-romaine » ou « travailliste », lisait-on dans la presse) ou sociale-chrétienne-libérale (« conservatrice », disait-on dans l'opposition) ou libérale-socialiste (« contre nature », selon certains), avec la participation éventuelle de partis régionaliste ou écologiste. La coalition a pu également être tripartite : sociale-chrétienne-socialiste-libérale (la « tripartite traditionnelle »). Chacune de ces coalitions a donc exercé le pouvoir avec une certaine stabilité durant les trente dernières années, après une période d'instabilité due aux affrontements institutionnels dans les années 1980, mais toujours avec la participation d'au moins deux familles traditionnelles.

Il faut noter que ces forces politiques ont aussi entre elles la pratique de coalitions à d'autres niveaux (régions, villes) qui ne sont pas nécessairement parallèles à la coalition fédérale. Les forces politiques se concertent donc en permanence dans diverses coalitions et il n'y a qu'exceptionnellement l'absence de dialogue ou la polarisation que l'on constate dans certains pays. Alors, que s'est-il passé en 2010 ?

La crise du printemps 2010 : le dessous des cartes

Lorsque surviennent les élections de juin 2010, la réalité politique est que la Belgique a progressé pendant cinquante ans à force de compromis vers un système fédéral codifié dans la Constitution révisée de 1994 (laquelle est toujours la Constitution belge de 1831, celle d'une monarchie parlementaire) qui a solidifié des pouvoirs régionaux (fondés chacun sur une Assemblée parlementaire et un exécutif issu de sa majorité). Le Parlement d'un de ces pouvoirs, celui de la Région flamande, en charge de compétences importantes sur 40 % du territoire belge, représentant 60 % de la population, a voté à l'unanimité il y a dix ans une demande d'extension de ses compétences qu'il renouvelle sans cesse depuis. Cette attitude des élus régionaux du Nord réélus en 2009 et cette demande unanime exercent ainsi une pression directe pour obtenir cette réforme institutionnelle sur la majorité des membres du Parlement fédéral élu en 2010. Or, dans le système belge hérité de la Constitution de 1831 et des modifications des cinquante dernières années, il faut pour des modifications institutionnelles deux tiers des votes du Parlement (100 députés sur 150) et une double majorité des députés du Nord (46 députés néerlandophones) et du Sud (30 députés francophones). Voilà la tâche du « formateur de coalition gouvernementale » sérieusement compliquée, car il lui faut cette double majorité renforcée !

Or les souhaits de changements institutionnels n'étaient exprimés que d'un côté (le nord du Pays) et leur formulation était celle d'un catalogue voté unilatéralement dans une assemblée qui n'a que des compétences régionales, mais à la quasi-unanimité. Ce qui était bien compréhensible puisqu'il s'agissait de revendiquer plus de compétences et plus d'argent au détriment d'un autre pouvoir. Le vote de ce catalogue par une assemblée régionale dont ce n'est pas la compétence n'avait aucun effet juridique, mais a eu un effet politique de rassemblement sur les collègues de tous les partis du Nord siégeant dans le Parlement fédéral élu, dont c'est la compétence. Chez les élus du Sud, indispensables à toute coalition, l'effet de rassemblement fut le même… mais en opposition au vote de ce catalogue.

Le changement institutionnel aurait donc dû être oublié ou dissocié de la formulation d'un programme gouvernemental fédéral préalable à l'installation d'un gouvernement, si ce catalogue qui liait tous les partis du Nord n'avait pas été sacralisé par l'élection d'un parti, la Nouvelle Alliance flamande (NVA), ayant comme programme essentiel ces réformes institutionnelles. En juin 2010, l'électeur flamand, impatienté par le blocage des changements institutionnels demandés depuis 2007, a donc fait reculer tous les partis traditionnels au profit de cette Nouvelle Alliance flamande. Ces partis traditionnels ne se sentaient pas la légitimité de former une majorité gouvernementale sans un changement institutionnel. La formation d'une coalition gouvernementale majoritaire semblait donc impossible en 2010. En l'absence de compromis, et comme nécessité fait loi, aux yeux de tous et dans un contexte commun à tous, le gouvernement de la Belgique a été assuré par le gouvernement sortant, dont la démission a été acceptée par le roi avant les élections de 2010 et qui a été chargé des affaires courantes, conformément à la Constitution et la tradition. À ce titre, il a ainsi répondu au nouveau Parlement, même si celui-ci ne pouvait plus voter la méfiance et donc faire démissionner un gouvernement… déjà démissionnaire.

Les mécanismes qui ont permis de canaliser les effets de la crise

Contrairement à ce qu'on a pu lire ou entendre, la Belgique n'a pas été paralysée durant ces dix-huit mois. Les nuisances de cette longue période d'incertitude ont été fortement réduites par la pratique de gestion des « affaires gouvernementales courantes » par le gouvernement sortant. Cette pratique, inscrite dans la tradition largement consensuelle du monde politique belge, est formalisée par la légitimation des actes du gouvernement par le roi. Et cette pratique n'a rien d'antidémocratique, car la coalition sortante a souvent une majorité au sein du nouveau Parlement élu, même si les partenaires veulent se séparer pour l'avenir : on obtient alors le consensus de ce nouveau Parlement sur les décisions à prendre en attendant la formation du nouveau gouvernement.

La limitation de pouvoir du gouvernement et des capacités de sanction par le Parlement n'a donc pas eu de conséquences politiques et sociétales pour la population belge et la Belgique parce que les partis de la majorité gouvernementale sortante, composée de cinq partis politiques (deux au nord, trois au sud), ont gardé ensemble la majorité dans l'assemblée élue en 2010, même s'ils ne se sont pas mis d'accord

sur un nouveau programme. Et les partis politiques qui s'affrontaient en deux camps dans le domaine institutionnel (qui passionne les politiques, mais pas la population) ont continué à faire entre eux des compromis dans les autres matières fédérales

Ainsi, malgré tout, en 2010, la Belgique a été en mesure de gérer pendant six mois la présidence belge des conseils des ministres de l'Union européenne, en maîtrisant ses dépenses publiques au point de pouvoir intervenir financièrement avec les autres pays correctement gérés pour aider les pays dont les finances publiques délabrées mettent l'euro en danger. Le nouveau Parlement de 2010 a approuvé le budget 2011 et le budget 2012. La Belgique a par ailleurs rempli son rôle dans le monde, y compris en approuvant la décision du ministre de la Défense du gouvernement sortant d'envoyer en 2011 des avions en Libye avec l'assentiment unanime du Parlement élu en 2010. Enfin, l'administration belge a fonctionné sans attendre la nouvelle majorité. D'autres pays n'ont pas cette stabilité ou cette tradition… Et, surtout, les citoyens belges ont finalement peu remarqué dans leur vie quotidienne le résultat des bras de fer politiques autour de l'institutionnel, ceux-ci n'ayant pas compromis l'équilibre social et économique ni le fonctionnement quotidien de l'administration : la police a été faite, le calme a régné, les citoyens ont coopéré entre eux, les allocations sociales et les pensions ont été payées, la monnaie est restée stable.

Au final, la Belgique n'a nullement été menacée en tant qu'État faute de nouvelle coalition gouvernementale ni de réformes dans la répartition des compétences entre national et régional, entre Nord et Sud. Chacune des forces politiques s'est efforcée d'atteindre ses objectifs dans l'ordre constitutionnel belge… quitte à menacer des pires conséquences en cas de non-satisfaction de ses ambitions.

Il faut aussi noter la pratique de la concertation entre niveaux de pouvoirs, anticipant la nouvelle doctrine des principes de *multilevel governance* : dans des secteurs entiers de choix politiques à faire, le gouvernement national, les gouvernements régionaux, leurs administrations et les puissantes entités municipales ont en effet l'obligation et l'habitude de se concerter sur les orientations globales ou sur des mesures d'application qui ne peuvent pas être contradictoires. Il faut aussi souligner, dans le domaine économique et social, la tradition d'une concertation organisée avec les partenaires sociaux (patrons et syndicats) sur la base d'accords sociaux alors entérinés et appliqués par le gouvernement. Notons aussi l'importance des nombreuses compétences exercées par les exécutifs et les Parlements régionaux, lesquels avaient été réélus pour cinq ans par une élection spécifique en 2009 qui a donné naissance à des majorités diverses, mais où se retrouvent en coalition beaucoup de formations politiques constituant la coalition nationale sortante.

Pouvait-on, pour autant, se contenter de ce statu quo ? Non parce qu'il fallait que le gouvernement puisse prendre des décisions qui engagent l'avenir sans rester bloqué dans une guerre de tranchées sur les matières institutionnelles qui aurait pu durer très longtemps. C'est ce que demandaient les citoyens belges qui voulaient y voir plus clair, même si le labyrinthe institutionnel d'un pays composite leur est assez étranger. S'ils ont été assez fâchés de vivre pendant presque deux ans dans un pays sans nouveau gouvernement, ils sont assez fiers de constater que cette absence n'a pas compromis la prospérité, la convivialité et l'ouverture à l'extérieur qui caractérisent le pays.

Les facteurs de la sortie de crise à l'été 2011

Le facteur décisif fut l'annonce par le parti nationaliste NVA qu'il se retirait de la négociation. Il libérait ainsi les autres partis flamands qui voulaient ou acceptaient des réformes, mais souhaitaient aussi faire fonctionner l'État fédéral.

Cela s'est passé le 20 juillet 2011, veille de la fête nationale. Treize mois après les élections, quinze mois après l'ouverture de la crise (par la démission du gouvernement provoquée par le retrait d'un parti de la coalition), l'opinion publique était excédée par le surplace des politiques. Le roi, dans son message traditionnel du 21 juillet, a su exprimer cette insatisfaction et prôner avec force la sortie de la crise, ce qui a permis aux partis flamands traditionnels (sociaux-chrétiens, libéraux et socialistes) de se mettre à table sans la NVA.

Mais les facteurs fondamentaux étaient la durée de cette crise, la pression de la crise économique extérieure et la nécessité de préparer un budget pluriannuel d'austérité pour y faire face. Huit partis représentant quatre familles (les écologistes s'ajoutant aux « traditionnels ») s'étant remis autour de la table avec la volonté de réaliser les compromis nécessaires, cette négociation s'est déroulée d'abord sur les matières institutionnelles exigeant une majorité des deux tiers avec les écologistes, et ensuite sur les matières économiques et budgétaires avec les seules trois familles traditionnelles. Les négociations ont duré d'août à novembre 2011, suivant un rythme traditionnel de formation de coalition complexe qui peut durer normalement plusieurs mois en Belgique. Par le retrait du principal parti flamand de la négociation, c'était évidemment à un socialiste francophone que revenait le rôle de « formateur de la coalition », ce qui n'a été contesté par personne et devait aboutir à un Premier ministre francophone, ce qui ne s'était plus vu depuis trente ans.

La complexité du puzzle parlementaire issu des élections et l'émergence d'un parti nationaliste flamand démocratique ont mis les institutions fédérales belges à l'épreuve. Après 541 jours d'une crise politique durant laquelle le pays a été dirigé par le Premier ministre par intérim Yves Leterme, la Belgique s'est enfin dotée d'un nouveau gouvernement le 5 décembre 2011. La nouvelle coalition, autour du socialiste Elio Di Rupo, réunit six partis, a déjà perdu un an et demi sur un mandat de quatre ans et doit mettre en œuvre un programme de 180 pages prévoyant une réforme de l'État et le redressement des finances publiques. Mais si la Belgique a su traverser cette crise sans heurt, elle saura relever le défi. ■

TEMPS ÉLECTORAL, TEMPS RÉVOLUTIONNAIRE ET IDIOME ISLAMISTE EN ÉGYPTE

SARAH BEN NÉFISSA

Sarah Ben Néfissa est chercheuse à l'Institut de recherche pour le développement (IRD/UMR 201). Politologue, spécialiste de l'Égypte et du monde arabe, elle a étudié notamment le secteur associatif, les processus électoraux ainsi que les mobilisations sociales et politiques.

L'Égypte a connu à la fin de l'année 2011 la première étape d'élections législatives importantes, onze mois à peine après la révolution du 25 janvier 2011 qui conduisit à la démission du président Hosni Moubarak. La mission des futurs parlementaires égyptiens est notamment d'ordre constitutionnel. Ce sont eux qui désigneront la commission de 100 personnalités en charge de rédiger la nouvelle Constitution du pays. Les résultats de la première étape sont déjà un indicateur de la coloration politique de la future assemblée avec la domination du parti Liberté et Justice des Frères musulmans, suivi du parti salafiste El Nour. Quant aux forces dites « libérales » ou « civiles », elles arrivent bien après, même si le Bloc égyptien, regroupé autour du parti Les Égyptiens libres du milliardaire Naguib Sawiris, a obtenu un résultat honorable. Enfin, les candidats dits « des jeunes de la révolution » ont eu des résultats insignifiants[1]. Les jeunes initiateurs de la révolution ont donc perdu les élections, et la future Assemblée du peuple aura une coloration largement islamiste, alors même que le soulèvement populaire du 25 janvier 2011 ne comportait aucune charge religieuse[2].

C'est à cette intrigue que s'intéresse le présent article. Son argument principal pose la nécessité de distinguer l'acte révolutionnaire de l'acte électoral. Ils n'ont ni la même temporalité, ni les mêmes

1 Les résultats du scrutin de liste : Liberté et Justice, 3,6 millions de voix (45 sièges) ; El Nour, 2,4 millions de voix (25 sièges) ; le Bloc égyptien, 1,3 million de voix (14 sièges) ; Wafd, 700 000 voix (6 sièges) ; El Wasat, : 415 000 voix (6 sièges) ; La Révolution continue, 335 947 de voix (3 sièges). Les résultats du scrutin uninominal : Liberté et Justice : 36 sièges ; El Nour : 5 sièges ; indépendants : 6 sièges, et les 6 sièges restants pour 6 autres formations politiques.

2 S. Ben Néfissa, « Ces 18 jours qui ont changé l'Égypte. Révolution civile et politique », *Revue Tiers Monde*, hors-série 2011, p. 227-236.

acteurs, ni les mêmes enjeux. Il convient également de rajouter le rôle joué par la direction de l'armée dans cette période transitoire marquée par une tentative de restauration autoritaire, qui se révèle notamment autour du débat sur la « civilité » de l'État. La légitimité de la révolution du 25 janvier 2011 renvoie à la légitimité de la révolution de 1952, base du régime défunt de Hosni Moubarak comme du Conseil supérieur des forces de l'armée (CSFA). La lecture des résultats électoraux doit également intégrer les significations sociales et politiques de l'élection de ce personnage particulier en Égypte qu'est le député et également la reformulation en cours du clientélisme électoral. La remise en cause du parti de l'État, le PND, et du clientélisme électoral public a renforcé l'importance du clientélisme électoral privé, celui des Frères musulmans, des salafistes et également des « hommes d'affaires ». Cette signification du vote ne signifie pourtant pas qu'il est totalement dénué de significations politiques. En Égypte, comme dans toutes les sociétés du monde, clientélisme et politique se conjuguent et ne sont pas contradictoires[3].

Distinguer temps électoral et temps révolutionnaire

Comme l'ont montré les historiens du vote[4], le suffrage universel a été institué pour pacifier et domestiquer l'expression politique violente et révolutionnaire de la « rue », voire du « fusil ». La souveraineté populaire qui s'est exprimée par les urnes permet de délégitimer le recours à la place Tahrir. Les élections de la fin 2011 l'attestent : le vote populaire n'est pas forcément révolutionnaire et peut même s'avérer conservateur. La direction de l'armée égyptienne l'a bien compris.

Quelques semaines après la démission de Moubarak, elle a organisé le référendum constitutionnel du 19 mars 2011. Le corps électoral égyptien est alors passé de 6 millions de votants à près de 18 millions. Cette première sortie en masse vers les urnes exprimait d'abord une sorte d'acquiescement populaire à la révolution du 25 janvier et d'approbation générale et euphorique aux promesses d'un avenir meilleur, par-delà le contenu des réformes constitutionnelles proposées par la direction de l'armée et qui a échappé à la majorité de l'électorat égyptien. Les réformes proposées par l'armée répondaient aux principales revendications de l'opposition politique égyptienne d'avant la révolution du 25 janvier 2011 : remise en cause des modalités de l'investiture présidentielle, contrôle de la magistrature sur les bureaux de vote, etc. Mais après la révolution du 25 janvier, les demandes ont considérablement augmenté. C'est à un changement radical de régime qu'aspiraient

3 | J. L. Briquet et F. Sawicki (dir.), *Le Clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, PUF, 1998.
4 | Alain Garrigou, *Le Vote et la Vertu. Comment les Français sont-ils devenus électeurs ?*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1992, 288 pages ; Michel Offerlé, *Un homme, une voix ? Histoire du suffrage universel*, Gallimard, coll. « Découvertes », 1993, 160 pages.

les coalitions des jeunes de la révolution et les forces dites « civiles ». Les forces politiques « libérales » estimaient ainsi qu'il fallait laisser le temps nécessaire à la reformulation de la nouvelle carte politique et partisane du pays et aux jeunes de la révolution de comprendre et d'intégrer le politique « institutionnel ». Or la direction de l'armée avait intégré dans les amendements constitutionnels le fait que le nouveau Parlement élu serait appelé à nommer les membres d'une commission en charge de rédiger la nouvelle Constitution[5]. Désireux de changer *d'abord* la Constitution avant d'organiser des élections, les jeunes de la révolution et les forces « civiles » ont alors appelé à voter non aux réformes constitutionnelles qui faisaient passer les élections avant le changement de Constitution.

Et pourtant, le oui l'a emporté à plus de 77 %. Il exprimait ainsi la confiance populaire dans la direction de l'armée et reflétait le prestige dont elle dispose dans la société égyptienne. Les Frères musulmans avaient appelé à voter oui au référendum, de même que les nouveaux acteurs de l'islam politique égyptien, les forces salafistes. Il est vrai, en ce qui concerne les Frères musulmans, qu'une sorte de rapprochement est apparu, à la suite de la démission de Moubarak, entre eux et la direction de l'armée. Le seul courant politique représenté au sein du Comité de réforme constitutionnelle qui a rédigé les amendements proposés au référendum était les Frères musulmans[6]. Les caractéristiques de la campagne électorale lors du référendum annonçaient déjà la campagne électorale de la première étape des élections législatives, avec notamment une tonalité religieuse et confessionnelle et des accusations de mécréance à l'encontre de ceux qui appelaient à dire voter au référendum, à savoir les forces dites » libérales » et « civiles. Ils ont été accusés de vouloir remettre en cause l'article 2 de la Constitution de 1971 qui fait de la loi islamique la source principale de la législation.

Forte des résultats du référendum, la direction de l'armée a émis le 30 mars 2011 une Proclamation constitutionnelle pour régir la période de transition : elle prévoyait que des élections législatives et sénatoriales auraient lieu au dernier trimestre 2011 et au premier trimestre 2012 selon des modalités relativement similaires à celles de la période Moubarak.

Si la direction de l'armée a obtenu un plébiscite populaire lors du référendum du 19 mars 2011, il en a été de même lors de la première étape des élections législatives de novembre 2011. Cette dernière s'est déroulée quelques jours après les événements sanglants qui ont succédé à la grande manifestation du 19 novembre 2011[7] et qui ont signifié le paroxysme de la crise de confiance entre la direction de l'armée et les « jeunes de la révolution ». Là également, la direction de l'armée a

5 | N. Bernard-Maugiron, « Égypte : Les enjeux constitutionnels », *Afkar/Idées*, Barcelone, n° 31, automne 2011.
6 | Ce comité a été présidé par Tarek al-Bishri, un ancien vice-président du Conseil d'État connu pour sa proximité avec les milieux islamistes « éclairés ».
7 | Cette manifestation a été organisée par l'ensemble des forces politiques, islamistes et « libérales », pour protester contre la charte dite d'El Selmi qui accorde à l'armée une place prépondérante dans l'équilibre des pouvoirs.

pris la bonne décision. Alors que l'ensemble de l'opinion publique interne et internationale s'attendait à un report des élections dans une situation aussi tendue, les militaires, en accord avec les Frères musulmans et les salafistes, ont décidé le contraire. Les militaires savaient que ce qui se jouait dans la « rue » était loin des préoccupations de la majorité de la population et qu'une nouvelle fois le temps des révolutionnaires n'était pas le temps des électeurs et des candidats. La population égyptienne, et notamment les catégories sociales défavorisées, était fatiguée de ce que l'on a appelé les « manifestations du million (de personnes) » de la place Tahrir, même si les protestations sociales et catégorielles sont devenues un mode d'expression habituel dans la nouvelle Égypte. De fait, ces revendications sociales sont perçues comme plus légitimes que les demandes politiques des « jeunes de la révolution ». La majorité de la population ne comprend pas très bien en effet les incessantes demandes des jeunes révolutionnaires, accusés d'adosser leur propagande à des « agendas étrangers » et de bloquer le fonctionnement économique du pays. Les résultats sociaux et économiques concrets de la révolution du 25 janvier 2011 ne sont pas encore visibles au quotidien, sans compter les énormes problèmes de sécurité dus au fait que le ministère de l'Intérieur traîne les pieds pour assurer l'ordre. Or ce sont principalement les quartiers populaires et les régions éloignées qui souffrent le plus de cette situation.

Le « civil » entre le religieux et le militaire, ou diviser pour mieux régner

Ce que certains ont dénommé le début de la « seconde révolution », à la suite de la manifestation du 19 novembre, avait montré ses prémices dès la grande manifestation du 27 mai qui réclamait déjà un retour rapide du pouvoir aux civils. La direction de l'armée n'a pas véritablement compris l'importance de la révolution du 25 janvier 2011. Elle a semblé dépassée par elle et a surtout repris les vieilles habitudes autoritaires du régime de Moubarak : reconduction de la loi d'urgence, interdiction des sit-in et mouvements sociaux, arrestations massives, faits de tortures infligés par des militaires, jugements des civils devant les tribunaux militaires, campagne de presse contre les « jeunes du 6 avril[8] », contre les « agendas étrangers » des collectifs des droits de l'homme, lenteur du traitement du dossier des martyrs, etc. La révolution du 25 janvier à fait tomber la tête du régime, mais pas le régime lui-même.

Ce n'est que sous la pression des différents « rassemblements importants » que la direction de l'armée a pris quelques mesures positives comme la décision de traîner en justice Moubarak, sa famille et l'ancienne équipe dirigeante. De même, les changements politiques importants intervenus au cours des dix derniers mois de l'année 2011 ont été en réalité le fait des tribunaux égyptiens avec la remise en cause de la loi 100 qui bloquait la vie syndicale depuis 1995, la dissolution des conseils populaires locaux, l'interdiction du Parti national démocratique, la dissolution de la Fédération syndicale des travailleurs, etc.

Mais, plus important encore, la direction de l'armée a repris à son compte le principal art de gouverner de Moubarak et de tous les autocrates du monde : « Diviser pour mieux régner. » Et c'est justement autour de la question de la « civilité » de l'État égyptien qu'une telle entreprise s'est manifestée. Ce que les Égyptiens ont dénommé la « manifestation du million de Kandahar[9] » du 29 juillet 2011 signait le début de l'épreuve de force en cours entre la direction de l'armée et les forces islamistes, Frères musulmans et salafistes. Cette impressionnante manifestation au cours de laquelle les drapeaux de l'Arabie Saoudite ont été brandis est intervenue après la déclaration de la direction de l'armée prévoyant l'élaboration d'une « charte de principes » que la nouvelle Constitution devrait respecter et disposant que la « civilité » de l'État était une question de sécurité nationale. Cette décision prise sous la pression des puissances occidentales et partiellement des forces politiques « libérales » internes a provoqué une démonstration de force de la part des islamistes qui craignaient de ne pas avoir les mains libres pour la rédaction de la future Constitution du pays à l'issue des élections parlementaires.

Ce débat sur la question de la « civilité » de l'État égyptien est étonnant. Le qualificatif de « civil[10] » est utilisé dans les pays de la zone arabe pour qualifier un État qui n'est pas religieux sans être pour autant *ilmanii* (« laïque » ou « séculier »), ce qualificatif suggérant l'athéisme ou plutôt l'antireligion. Or, avant l'arrivée de Sadate au pouvoir, les Constitutions égyptiennes proclamaient déjà que l'islam était la religion de l'État. Sadate a rajouté à cette référence l'article 2 de la Constitution de 1971 qui mentionne que la loi islamique est l'une des sources de la législation, puis, quelque temps après, que la loi islamique est la source principale de la législation. D'un point de vue occidental et français notamment, cette référence constitutionnelle à la loi religieuse fait de l'État égyptien un État religieux. Mais cette interprétation est erronée car elle confond deux registres de discours sur la loi islamique[11]. Le premier est symbolique et politique, pour ne pas dire démagogique. Cela a été le cas pour Sadate dans les années 1970 au moment de son compromis historique avec les Frères musulmans[12]. Le second discours est juridique et montre comment, dans la réalité, la loi

8 | C'est l'un des principaux regroupements de jeunes qui ont appelé à la journée du 25 janvier 2011.

9 | Cette manifestation est ainsi dénommée avec humour par les Égyptiens à cause du nombre impressionnant de salafistes revêtus de leur tenue typique qui rappelle celle des talibans en Afghanistan.

10 | Le qualificatif de « civil », après avoir fait l'objet d'une lutte de définition entre l'opposition politique formée par les « laïques », les islamistes et les pouvoirs publics, est en train de subir de nouvelles reformulations avec notamment la question de l'Etat « civil » opposé à un État religieux et également à un État « militaire ».

11 | S. Ben Néfissa, « Les difficultés d'une anthropologie juridique des sociétés musulmanes et la question du dogmatisme », in Boetsh, Dupret et Ferrié (dir.), *Droits et sociétés dans le monde arabe, Perspectives socio-anthropologiques*, Presses universitaire d'Aix en Provence, 1997, p. 107-122.

12 | Les mêmes propos pourraient être reproduits en ce qui concerne la déclaration des nouveaux dirigeants libyens. Lire l'entretien donné par Olivier Roy dans l e journal algérien *Al Watan* du 28 octobre 2011.

islamique se décline de manière très différente d'un pays à autre et fait l'objet de la part des juristes et des professionnels du droit d'interprétations très diverses[13].

Or aujourd'hui, en Égypte, pour des raisons différentes, toutes les forces politiques – aussi bien islamistes que « libérales » et « civiles » et même coptes – ont exprimé un consensus pour ne pas remettre en cause la référence à la loi islamique introduite par Sadate. Les salafistes ont en revanche émis le souhait de remettre en cause la nature « floue » de cette référence à la loi islamique en modifiant la rédaction de cet article 2 pour faire des *prescriptions* de la loi islamique la source principale de la législation. Cette surenchère sur la loi islamique de la part des salafistes égyptiens – dont le poids électoral concurrence aujourd'hui celui des Frères musulmans – a eu pour conséquence que ces derniers, tout en rappelant leur attachement à un État « civil », insistent pour que celui-ci soit également à référence islamique.

Ce débat sur la « civilité » de l'État égyptien et cette surenchère sur son « islamité » est donc moins un débat sur la religion qu'un débat politique de la part de forces qui visent soit la conquête du pouvoir, soit sa préservation : les salafistes aidés par l'Arabie Saoudite, les Frères musulmans qui semblent plus liés au Qatar, enfin et peut-être surtout la direction de l'armée qui cherche à confirmer sa place « au-dessus de la mêlée », en vue de maintenir l'équilibre entre les uns et les autres. Cet objectif s'est clairement exprimé avec la publication au début du mois de novembre 2011 de la nouvelle mouture de la charte des « principes au-dessus de la Constitution », qui a provoqué la grande manifestation du 19 novembre. Elle parle de l'armée comme garante de la légitimité constitutionnelle et surtout accorde au budget militaire une confidentialité et une immunité contre toute révision par le Parlement.

Le dernier tabou du débat politique égyptien est donc tombé. Le mythe de la direction de l'armée qui aurait défendu la révolution du 25 janvier a ainsi volé en éclats pour les élites politiques, médiatiques et pour les « jeunes de la révolution ». La poursuite des affrontements violents entre ces derniers et les forces de l'ordre, de même que les articles des journaux qui dénoncent les fortunes des dirigeants de l'armée égyptienne l'attestent.

Le vote égyptien et l'idiome islamiste

Même si les véritables chiffres de la participation électorale sont encore controversés[14], il est clair que les Égyptiens se sont rendus massivement aux urnes[15] au cours de cette première étape[16]. Ce phénomène

13 Joseph Schacht, *Introduction au droit musulman,* Maisonneuve et Larose, coll. « Islam d'hier et d'aujourd'hui », 1983.
14 La commission électorale ne peut pas être considérée comme entièrement indépendante. De nombreuses malversations et erreurs ont été dénoncées par les observateurs, les journalistes, les ONG et les acteurs politiques. Les magistrats égyptiens ont toutefois supprimé la forme principale du trucage des élections de l'Égypte de Moubarak, à savoir à l'intérieur des bureaux de vote. Dorénavant, c'est à l'extérieur des bureaux de vote que se réalisent les multiples formes du trucage des élections. La propagande électorale de la part des forces islamistes devant les bureaux de vote a souvent été dénoncée lors de cette première étape.
15 La participation se situe entre 48 % et 62 % du corps électoral légal dans les neuf gouvernorats.
16 Les élections se font par étapes pour permettre aux 10 000 juges de couvrir la totalité des bureaux de vote du territoire.

s'explique par le sentiment de la population de participer à un événement politique majeur dans son histoire et par sa confiance dans la sincérité des urnes[17]. Il s'agit également d'un vote pour l'ordre, le retour à la vie « normale » et à la sécurité. Mais cette forte participation électorale s'explique également par l'importance du nombre de candidats et de listes partisanes qui sont entrés dans la compétition. Il s'agit là d'un phénomène classique de la sociologie électorale : ce sont les candidats qui, par leurs nombreuses sollicitations, « fabriquent » les électeurs[18]. Pour 168 sièges se sont présentés un total de 3 809 candidats[19]. Aux dernières élections sous Moubarak, le nombre total des candidats sur les 444 sièges était de l'ordre de 5 500 candidats.

La première étape des élections s'est déroulée sans les habituelles violences des élections passées. Celles-ci provoquaient un nombre important de morts et de blessés à cause des luttes entre les différentes clientèles et les hommes de main des candidats pour contrôler le trucage des urnes, avec la complicité des personnels de la police et de l'administration[20]. Ces derniers ont donc été priés cette fois-ci de se situer à l'écart de l'opération électorale. Les forces de l'armée ont joué un rôle de pacification du vote, notamment dans le transport des urnes.

Une majorité d'électeurs n'a pas compris les enjeux politiques et constitutionnels de ces élections. Ces derniers n'étaient compréhensibles que pour les élites politiques, partisanes et médiatiques. De même, une majorité des électeurs, même éduqués et politisés, ne savait pas comment et pour qui voter à cause notamment de l'extrême complexité du mode de scrutin et du calcul des résultats électoraux[21]. Les électeurs des espaces défavorisés ont donc été guidés dans leurs choix par ceux qui étaient *déjà* sur le terrain local, à savoir les Frères musulmans et les salafistes.

L'adoption du mode de scrutin de liste pour les deux tiers des 495 sièges offerts à la compétition a été une concession faite par la direction de l'armée aux forces dites « libérales et civiles ». Il s'agissait pour ces derniers de « politiser » le vote et de le délester de sa charge personnelle et clientéliste. En Égypte, le député égyptien est la figure politique locale importante en l'absence de pouvoir municipal[22]. Il est en charge de la médiation avec l'administration et l'État, mais également un pourvoyeur de services collectifs et individuels, soit à partir de ses ressources propres, soit à partir de celles de l'État. Cette fonctionnalité du député n'a pas changé avec la révolution, la direction de l'armée ayant maintenu l'armature administrative de la période de Moubarak. Pour ces élections de l'après-révolution du 25 janvier 2011, l'électeur égyptien a été « sommé » de choisir en fonction des « programmes », des idées et des idéologies politiques. L'électeur égyptien se devait ainsi

17 Les Égyptiens ont voté avec leur carte d'identité. Sous Moubarak, ils devaient être munis de cartes d'électeurs distribuées de manière sélective par les postes de police aux clientèles du PND.
18 Michel Offerlé, « Mobilisation électorale et invention du citoyen. », in Daniel Gaxie (dir.), *Explication du vote. Un bilan des études électorales en France*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1989.
19 Le mode de scrutin adopté est mixte : deux tiers des 490 sièges au scrutin de liste et un tiers au scrutin uninominal à deux tours. Chaque scrutin de liste devait comporter au moins une femme. L'âge des candidats a été avancé de 30 à 25 ans.
20 S. Ben Néfissa et A. A. Arafat, *Vote et démocratie dans l'Égypte contemporaine,* Karthala-IRD, 2005, 279 pages.
21 L'électeur devait déposer deux bulletins dans deux caisses électorales différentes, l'un pour le scrutin de liste et l'autre pour le scrutin uninominal.
22 S. Ben Néfissa « Les mahaliats en Égypte : le refus du politique et ses causes politiques », in V. Battesti et F. Ireton (dir.), *L'Égypte au présent. Inventaire d'une société avant révolution,* Sindbad-Actes Sud, 2011.

de répondre à une injonction de « modernisation » de son comportement et d'éviter de voter pour les dominants sociaux, économiques et administratifs. Ce qui était censé contribuer à cette politisation a été la reformulation de la carte politique, et précisément partisane, du pays. Près d'une soixantaine de partis politiques ont participé à ces élections, soit de manière isolée, soit au sein d'alliances électorales[23], et ce, dans le cadre de la libéralisation relative de la vie partisane[24]. Mais la « politisation » ne se décrète pas et cette dernière ne peut rien contre le clientélisme électoral et surtout contre les besoins sociaux de l'immense majorité de la population et son impatience légitime. Ceux que l'on dénomme en Égypte les « foulouls », à savoir les anciennes élites locales du Parti national démocratique, ont obtenu un résultat très faible. Leur échec était prévisible. Ils ne sont plus les représentants de la domination administrative. La remise en cause du clientélisme électoral a provoqué un appel d'air en faveur des différentes formes de clientélisme électoral privé et une reformulation générale du phénomène clientéliste liée à l'élargissement du marché électoral.

Là également, le retour au temps « normal » de l'élection amène avec lui le temps normal des échanges, des promesses et du don sous des formes directes ou indirectes. Il met l'accent sur l'importance, pour les candidats et les listes des partis politiques, d'avoir un minimum de moyens financiers et organisationnels. Telle est donc la première explication de la victoire des Frères musulmans et des salafistes du parti El Nour, du score honorable des Égyptiens libres et de l'échec des jeunes dits « de la révolution », qui n'ont ni ressources financières ni organisationnelles, sans compter leur manque d'expérience. Ce n'est pas le cas des Frères musulmans qui avaient obtenu aux élections législatives de 2005 près de 88 députés. Pendant longtemps, en Égypte, le vote pour les Frères musulmans a été autant un vote de refus du régime de Moubarak qu'un vote de remerciements pour ceux qui aidaient, soignaient et éduquaient par la médiation de leurs œuvres de bienfaisance. Le vote islamiste a une dimension clientéliste fondamentale[25], même si elle emprunte des formes particulières qui tendent à « faire oublier » justement cette dimension[26]. Cette dimension du vote islamiste comme vote pour la domination sociale a été accentuée durant les dix mois suivant le départ de Moubarak, qui ont vu le rapprochement entre la direction des Frères musulmans et la direction de l'armée. Ainsi donc aujourd'hui, en Égypte, le vote pour les Frères musulmans a bénéficié des voix des électeurs qui cherchent à se rapprocher de ceux qu'ils présagent comme étant les futurs dominants politiques.

Le même type d'analyse pourrait concerner le vote pour le parti salafiste El Nour. L'entrée soudaine en politique de cette formation

23 Les principales alliances électorales ont été l'Alliance démocratique autour du parti Liberté et Justice des Frères musulmans ; le Bloc égyptien autour du parti les Égyptiens libres ; La Révolution continue, qui regroupe la gauche, l'extrême gauche et plusieurs coalitions des jeunes de la révolution ; enfin, l'Alliance islamique, qui rassemble les partis salafistes autour notamment du parti El Nour.

24 Comparativement à la Tunisie, des conditions étaient néanmoins nécessaires, et notamment le fait de disposer d'un certain nombre de signatures.

25 S. Ben Néfissa et A. A. Arafat, *Vote et démocratie dans l'Égypte contemporaine, op. cit.*

26 Marie Vannetzel, « "Ils nous ont déjà essayés !" Clientélisme et mobilisation politique fériste dans les élections législatives de 2005 en Égypte », *Politique africaine,* n° 108, 2007, p. 47-66 ; « Les voies silencieuses de la contestation : les Frères musulmans égyptiens, entre clientélisme et citoyenneté alternative », *Raisons politiques,* n° 29, 2008, p. 23-37.

religieuse, qui a toujours prôné une « prédication sans politique », doit être comprise à l'intérieur de paramètres aussi bien internes qu'externes[27]. Les salafistes ont été encouragés à se développer ces dernières années pour contrer l'assise sociale des Frères musulmans égyptiens. De même, ils ont été l'un des bras armés de l'administration et du ministère de l'Intérieur pour « tenir les quartiers » et imposer l'ordre moral. Leurs relations avec le système administratif font d'eux également des « dominants » administratifs. D'une certaine manière, la direction de l'armée a poursuivi cette politique pour ne pas être prisonnière des Frères musulmans. Leur entrée en politique répond également à une stratégie claire de la part de l'Arabie Saoudite d'encourager cette formation qui défend une idéologie islamiste littéraliste, conservatrice et très proche du wahhabisme saoudien. De fait, dès la démission de Moubarak, le parti salafiste a reçu d'importants financements de l'Arabie Saoudite. Le vote pour ce parti peut également s'expliquer par l'importante migration qui existe entre les deux pays.

Tels sont les facteurs qui expliquent l'arrivée en tête des partis islamistes en Égypte. Elle met l'accent sur les impacts de cette forme d'islamisation d'État développée par les pouvoirs publics égyptiens ces dernières décennies. Elle met aussi en exergue le fait que le langage religieux est le seul disponible pour l'immense majorité des Égyptiens. Celle-ci a voté « religion » sans faire la distinction entre les Frères musulmans et les salafistes. La dimension clientéliste qui favorise les dominants économiques est également importante pour comprendre que le nouveau parti des Égyptiens libres, bien que perçu comme « copte[28] » et « civil », arrive tout de même en troisième position, mais bien loin derrière les deux premiers. Les Égyptiens libres ont bénéficié de la mobilisation des coptes égyptiens, la traditionnelle attitude de retrait par rapport à la vie politique n'étant plus de mise dans la population chrétienne. Ce changement était perceptible avant la révolution du 25 janvier 2011, notamment dans les rangs de la jeunesse. Le parti des Égyptiens libres, et plus largement le Bloc égyptien, a également bénéficié du vote utile pour contrer les islamistes de la population musulmane éclairée et éduquée. De plus, le vote « civil » en Égypte semble l'apanage des couches sociales moyennes ou supérieures du pays[29]. Les caractéristiques de l'électorat qui a accepté de voter pour les listes ou les candidats des « jeunes de la révolution » sont significatives. Les quelques sièges conquis ont été le fait de circonscriptions de classes moyennes et supérieures capables de comprendre leur langage et n'ayant pas besoin d'avantages matériels ou de promesses sociales.

27 S. Ben Néfissa, « Citoyenneté morale en Égypte: une association entre État et Frères musulmans », in S. Ben Néfissa en collaboration avec S. Hanafi (dir.), *Associations et pouvoirs dans le monde arabe,* Éditions du CNRS, 2002, p. 147-179.

28 Dans la réalité, les candidats des Égyptiens libres sont plus musulmans que coptes.

29 S. Ben Néfissa, « Ces 18 jours qui ont changé l'Égypte. Révolution civile et politique », *art. cit.*

Les suites possibles du « Printemps arabe »

Le présent article a souhaité poser des hypothèses quant à la victoire des forces islamistes lors de la première étape des élections législatives. L'argumentaire principal a été d'abord de poser que les élections sont une chose, et la révolution une autre. Cette première étape électorale a surtout montré la victoire de l'idiome et du langage islamistes. Est-ce à dire pour autant qu'il s'agit de la victoire de l'islam politique dans les pays de la zone et que l'hiver islamiste va succéder au « Printemps arabe », comme le prétendent certains médias ? Ce n'est pas certain.

En réalité, l'idiome islamiste perd en « signifié » ce qu'il gagne en « signifiant », même pour ceux que l'on considère comme les héritiers légitimes de Hassen el-Banna, le fondateur historique des Frères musulmans en Égypte et dans le monde. Si, en Tunisie, le vote Ennahda a été un vote de rupture avec l'ancien système et un vote d'identification avec ceux qui en ont le plus souffert, cela ne semble pas être le cas en Égypte. Le vote pour les Frères musulmans égyptiens est également un vote pour les futurs dominants sociaux et politiques. Mais il y a plus. Ces derniers ne sont plus les seuls à décliner l'idiome islamiste car ils sont concurrencés aussi bien par les salafistes que par les confréries soufies et les représentants de l'islam dit « officiel », les azhariens (les fonctionnaires religieux de l'institution d'Al Azhar).

Y a-t-il aujourd'hui un islam officiel ? Ce n'est pas certain. Le processus de démocratisation politique semble se faire en parallèlement à un processus de *démocratisation religieuse*. Les mêmes propos caractérisent les salafistes égyptiens, qui sont divisés en plusieurs partis politiques recoupant des interprétations diversifiées. Mais, plus important encore, il serait faux de croire que les jeunes « civils » ou libéraux dits « de la révolution » ne tiennent pas au référent islamique en tant que référence identitaire et symbolique. Leur attachement à la « civilité de l'État et de la société » signifie un attachement à une religion qui demeure dans la sphère privée de l'individu et qui ne s'impose pas dans l'espace public sur les comportements des gens aussi bien musulmans que coptes.

De ce point de vue, les travaux d'Olivier Roy sont fondamentaux. Depuis des années, ce chercheur parle de l'échec de l'islam politique, de « post-islamisme » et de la mondialisation qui affecte cette religion, pour signifier notamment les transformations de la pratique individuelle religieuse[30]. De même, les discours des forces islamistes se caractérisent aujourd'hui par une sorte d'« hybridation » entre le référent islamique et le répertoire international des droits de l'Homme et de la démocratie[31]. Les forces islamistes sont en train de conquérir le pouvoir politique au moment même où la normativité islamiste qu'elles prônaient a été battue en brèche par la normativité démocratique issue des révolutions tunisienne et égyptienne. Rappelons une nouvelle fois que ces dernières ont été d'abord et avant tout des expériences pratiques de la souveraineté populaire. Par la « rue », les peuples ont chassé les despotes. Pour le penseur tunisien Mohamed Talbi, il s'agit là d'un renversement majeur dans la mentalité arabo-musulmane : le passage de la soumission par le sabre à la révolte populaire contre le sabre pour imposer des régimes issus du peuple est un événement capital de l'histoire arabo-musulmane et dans l'imaginaire des citoyens de ces pays[32].

Les urnes ont montré que le religieux est toujours porteur d'espoir pour les citoyens qui ne connaissent pas d'autre langage que ce dernier et qui souhaitent donner leurs chances à ceux qui n'ont jamais géré le pouvoir politique. « La morale religieuse des dirigeants contre la corruption, le vol et l'injustice sociale » : ainsi pourrait être résumé le sens du vote actuel en Égypte. Mais ceux qui sont arrivés par les urnes peuvent repartir par les urnes. Tel a été également le sens de cette émotion palpable dans les files d'attente devant les bureaux de vote, aussi bien en Tunisie qu'en Égypte. De même, et peut-être surtout, l'expression politique institutionnelle ne semble plus suffire aux citoyens égyptiens, comme l'ont montré les grandes manifestations, les débats continuels dans les différents médias et enfin les mouvements sociaux et politiques. La scène politique égyptienne présente des traits à la fois du présent et du passé. Elle a cumulé en l'espace de moins d'une année une restauration autoritaire manifeste et une révolution qui a changé la « culture politique » du pays avec le recours possible à cet espace symbolique et politique à la fois : la place de la Libération. ■

30 | O. Roy, *L'Islam mondialisé*, Le Seuil, 2002.

31 | S. Ben Néfissa, « Mobilisations et révolutions dans les pays de la méditerranée arabe à l'heure de l'hybridation du politique. Égypte, Liban, Maroc, Tunisie, » *Revue Tiers Monde,* hors-série 2011, p. 5-26.

32 | M. Talbi, entretien, *La Presse*, Tunis, 21 avril 2011.

L'ENGAGEMENT DE L'IRG DANS L'ANALYSE DE CES ENJEUX DE GOUVERNANCE

Les (r)évolutions de la gouvernance invitent à la créativité pour la réinventer. C'est l'aventure dans laquelle l'IRG et ses partenaires se sont engagés depuis six ans. Dans le cadre de ses programmes et de ses activités, l'Institut se focalise ainsi sur les questions de légitimité du pouvoir et de coproduction des politiques publiques, des enjeux et des défis majeurs pour refonder les États et la gouvernance publique. Avec un objectif de changement : identifier et comprendre les vecteurs et les outils de l'art de la gouvernance démocratique légitime.

I. Légitimité et enracinement des pouvoirs

LA DIVERSITÉ EN QUÊTE D'ÉTAT :

LA GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE LÉGITIME EN CRÉATION

SÉVERINE BELLINA

Séverine Bellina est directrice de l'IRG. Docteure en droit spécialiste des questions d'institutionnalisation du pouvoir, de pluralisme normatif et de coopération au développement. Elle a été consultante internationale, chargée de mission au PNUD et au ministère des Affaires étrangères et européennes. Elle enseigne à Sciences Po et intervient dans diverses universités.

*Cet univers pyramidal est celui de l'ordre et de la hiérarchie : un ordre vertical et linéaire qui culmine, selon l'indication de l'étymologie, dans un pouvoir transcendant et sacré (*hieros - arkè*) – hier celui du monarque de droit divin, plus tard celui du souverain consacré par le suffrage universel, aujourd'hui celui des directoires politico-financiers. À l'ombre du Grand Léviathan, dans la tranquille assurance de la convergence du rationnel et du matériel, l'ordre règne sur le pays.*
Notre monde ?
Nous reste alors à inventer un monde dans lequel [...] les souverainetés politiques seraient relatives, les citoyennetés partagées, les rationalités multiples, les valeurs plurielles... Un monde en réseau.
Notre monde ?

F. Ost et M. Van de Kerchove[1]

Comprendre, identifier, voir, donner à voir ce qui, concrètement, fonde l'adhésion au pouvoir, c'est ce à quoi s'attelle l'IRG depuis six ans, dans son programme « Légitimité et enracinement des pouvoirs ». Cela nous amène à examiner les sources de légitimité des pouvoirs, de ceux qui s'exercent au niveau des villages comme dans les organisations supranationales, en passant par ceux de l'échelon étatique, et cela, dans divers contextes socioculturels et historiques. Le constat de divorce entre les populations, les institutions et les élites, forgé au gré de nos analyses et rencontres, nous faisait écrire dans la dernière édition de cet ouvrage que ce fossé grandissant posait, avec une violence croissante, la

1 *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit,* Bruxelles, Presses des Facultés universitaires Saint-Louis, 2002, 587 pages, p. 4-5.

question contemporaine de la crise du politique et de la démocratie. Indignations, révolutions, manifestations : les actes ont été forts ces derniers mois de par le monde pour revendiquer dignité et justice sociale… De Tunis à Washington en passant par Madrid, l'appel pour une gouvernance démocratique « de, par et pour » l'ensemble des acteurs impose de façon urgente la reconnexion des sociétés avec leur État.

L'une des causes profondes de ces décrochages réside dans la perte de valeur symbolique de la figure de l'État et des institutions publiques. La légitimité du pouvoir est culturellement, socialement et psychologiquement ancrée. Elle reflète la perception, non figée, qu'un groupe a de l'autorité et de lui-même[2]. Ce qui fonde l'adhésion au pouvoir (sa légitimité) et son expression formelle (sa légalité) est évolutif. Quand l'État construit sa régulation et sa légitimité en décalage avec le pluralisme social, il ne répond plus aux attentes symboliques (liées à la conception de la justice sociale, du pouvoir, etc.) et matérielles (sécurité, services de base, etc.) de la société civile, du secteur privé ou des institutions. L'État est alors de moins en moins reconnu comme l'autorité politique légitime par ces derniers qui se raccrochent à d'autres régulations. Ce faisant, ils légitiment d'autres pouvoirs à côté de l'État : traditionnels, religieux, mouvements armés, etc.

Nous analysons cela grâce au prisme de la légitimité, prise dans son acception pragmatique : est légitime ce que les acteurs reconnaissent comme tel. Nous nous situons dès lors par-delà sa définition formelle, selon laquelle est légitime ce qui est conforme à la loi. Pour durer, le pouvoir légal a en effet besoin d'être socialement ancré et nourri par les représentations et les pratiques de la population. Toute institution n'existe durablement que lorsqu'elle est reliée aux sociétés qu'elle est censée incarner et régir, afin qu'intérêt général ainsi que besoins matériels et symboliques des acteurs se rencontrent. Déracinée, l'institution se dessèche et se déconnecte de ses populations. Enracinée elle se développe en rhizome sur des bases multiples qui renforcent ses fondations. Cet ancrage participe du – et au – sens social, l'imaginaire partagé fondant le « contrat social », le « mythe fondateur », l'« histoire sacrée » (autant d'expressions usitées selon les contextes), c'est-à-dire un « reliant » qui fonde substantiellement l'engagement des acteurs dans le jeu collectif.

La notion de légitimité permet ainsi de prendre en compte la diversité des systèmes de régulation (attaché à la religion, la tradition, etc.) réellement en œuvre dans une société donnée à côté du droit, de l'État de droit, ainsi que la complexité des processus de légitimation du pouvoir qui résulte de cette pluralité. La notion de pluralisme normatif renvoie à cette situation, qui caractérise toute société, de (co)existence de plusieurs systèmes normatifs et de sources de légitimité qui interagissent. La légitimation du pouvoir se construit dans la pratique et donc dans les relations qui s'établissent entre ces sources de légitimité. La régulation portée par le pouvoir institué étatique se doit d'incarner ce pluralisme ainsi que l'hybridation qui en résulte. Cela interroge inéluctablement les principes et les outils de l'État moderne. En effet, fondé sur le mythe de l'unité dans laquelle doit se fondre la diversité, l'État moderne fait du droit, et plus particulièrement de l'État de droit, la régulation et la norme principale – voire unique – de régulation sociale. Or l'État au temps de la gouvernance est enraciné dans le paradigme du pluralisme. Il est un État de droits.

Quelles sont les régulations que les acteurs reconnaissent comme légitimes dans une société donnée ? Quelles sont les articulations entre celles-là ? Quels impacts ces dernières ont-elles sur le pouvoir institué ? Qu'implique le pluralisme normatif au niveau de l'ingénierie institutionnelle et de la régulation portée par l'État ? Quels sont les outils, les vecteurs favorables à ce changement de paradigme ? Tout en poursuivant et en élargissant son travail interculturel et interdisciplinaire de réflexion et de proposition sur la légitimité, l'IRG a souhaité, pour répondre à ces questions, renforcer ses analyses sur les outils et les vecteurs d'une gouvernance démocratique légitime fondée sur le paradigme pluraliste. Le succès de celle-ci réside dans la création de nouveaux outils et processus adaptés à une complexité accrue de l'exercice du pouvoir politique. Revenir aux pratiques et dépasser des cadres conceptuels dogmatiques qui ne prennent pas en compte ces évolutions, c'est le renversement paradigmatique et épistémologique que permet le pluralisme normatif. C'est bien le défi que doivent relever les pouvoirs politiques aujourd'hui en réinvestissant l'art de la démocratie et en faisant du pluralisme le terreau de la gouvernance démocratique légitime.

Quand la légitimité interroge la conception moderne de l'État : le pluralisme normatif

S'il est aujourd'hui largement admis que la légitimité du pouvoir repose sur une diversité de sources, la démonstration a été longue et difficile. L'État n'étant plus le seul protagoniste de l'action publique, son rôle et la régulation qu'il produit doivent *de facto* être redéfinis. Rompant avec une vision hiérarchique et pyramidale de l'action publique, le prisme de la gouvernance invite à la compréhension de son fonctionnement en réseaux, entre le droit et les autres régulations mobilisées quotidiennement par les différents acteurs. Divers systèmes de régulation sont en œuvre à côté de celle portée par l'État,

2 | Séverine Bellina, « La légitimité dans tous ses états : réalités, pluralisme et enracinement des pouvoirs », in *Chroniques de la gouvernance*, ECLM, 2008-2009, p. 62.

à savoir le droit. Bien plus, d'autres systèmes de droit que celui de l'État (droits traditionnels, religieux, locaux, etc.) interviennent dans la régulation sociale réelle des sociétés (c'est le pluralisme juridique). Cette tendance consubstantielle aux processus de coproduction des politiques publiques à l'œuvre au travers des pratiques de participation et de concertation se développe dans toutes les régions du monde, du niveau local au niveau mondial.

L'enjeu aujourd'hui, dans une perspective de gouvernance démocratique légitime, réside dans la compréhension de ces sources, de leur diversité, de leurs évolutions et surtout de leurs articulations. Dans cette perspective, l'IRG sillonne différentes régions du monde pour mieux comprendre les diverses régulations effectivement à l'œuvre dans une société donnée ainsi que leurs modalités concrètes d'articulation. C'est tout l'objet du Parcours international de débat et de propositions sur la gouvernance[3] (voir encadré ci-dessous) coordonné par l'IRG, avec le soutien de la Fondation Charles Léopold Mayer, du ministère français des Affaires étrangères et européennes, en partenariat avec Columbia University, l'Agence universitaire de la francophonie, l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique, ainsi que tous les partenaires locaux dans chaque région. Notre démarche a pour ambition de saisir le plus large panel possible de sources de légitimité. Un constat s'est très vite imposé : il y a autant de sources de légitimité que d'acteurs et de situations d'interactions… Cela conduit inéluctablement à identifier des sources allant des plus évidentes (attachées à la tradition, la religion, la légalité formelle – coopération internationale, droits de l'homme, élections, Constitutions –, à l'économie, etc.) aux plus… « contestables » (liées à la violence, au sectarisme, etc.), mais revendiquées par les acteurs, car elles sont souvent efficaces pour répondre à leurs besoins, à la place de l'État. Ces dernières constituent le curseur de la légitimation, ou non, du pouvoir étatique. Leur degré d'inclusion ou d'exclusion par rapport aux autres sources de légitimité est un indicateur de la fragilisation de l'État, voire de son remplacement. On comprend bien, dès lors, que c'est moins l'inventaire des sources de légitimité qui compte que la compréhension des dynamiques en œuvre, des principes d'évolution et de reliance. Chacun des types de légitimité comprend des autorités spécifiques, des normes et des valeurs affectant l'idée et les pratiques du pouvoir. En tant que telle, chacune de ces sources a une durée de vie limitée. Elle évolue en permanence au gré de sa mobilisation par les acteurs et donc des interactions qui en résulte avec les autres. C'est chacune de ces composantes (valeurs sous-jacentes, normes et autorités) qui interagit avec les composantes d'autres systèmes normatifs. Les équations possibles et les dosages en résultant sont donc… multiples et mouvants. Ainsi en est-il

3 Voir la cartographie du Parcours, des partenaires et des produits sur le site de l'IRG : http://www.institut-gouvernance.org/spip.php?article24&axe=1

des mouvements de libération en Afrique australe, cherchant à renforcer leur légitimité en tant que partis politiques grâce à la religion. En Afrique du Sud, par exemple, la seule référence à la lutte de libération ne suffit plus au Congrès national africain, et ses dirigeants puisent dans les références religieuses une nouvelle force charismatique. Certains des experts présents à la rencontre régionale de Polokwane en ont même appelé à la nécessité de « désacraliser » ce parti. La légitimation du pouvoir repose donc sur un équilibre toujours instable, comme l'illustre Élisabeth Dau ci-dessous.

Les sources de légitimité en interaction : Parcours international de débat et de propositions sur la gouvernance

Au fil des rencontres du Parcours international de débat et de propositions sur la gouvernance, l'IRG et ses partenaires donnent à voir les acteurs, les valeurs et les normes qui fondent l'adhésion des populations au pouvoir et lui confèrent ainsi sa légitimité[4]. Ils se sont rencontrés à Bamako pour l'Afrique de l'Ouest (2007), à Polokwane pour l'Afrique australe (2008), à Lima pour l'Amérique andine (2009), à Arusha pour l'Afrique de l'Est (2009), à Yaoundé pour l'Afrique centrale (2010), enfin à Sarrebruck pour l'Europe (2011). À partir de 2012, le parcours se poursuit vers la Tunisie pour l'Afrique du Nord et vers d'autres destinations en Europe, Amérique du Nord, Amérique latine et Asie.

Chaque rencontre jalonnant ce Parcours est pensée comme un espace de dialogue à quatre dimensions : interculturelle, inter-acteurs, interdisciplinaire et inter-échelles. Nous sommes en effet convaincus qu'une réflexion, fût-elle menée dans une région particulière, se doit d'assurer le croisement des imaginaires et des représentations ainsi que la participation active de l'ensemble des parties prenantes. Les problèmes doivent être abordés dans une perspective large, au croisement des champs sociaux, économiques, politiques, culturels, anthropologiques, juridiques, etc., tout en prenant en compte leurs dimensions territoriales, du local au mondial. Cette approche constitue pour l'IRG une exigence méthodologique inhérente à la notion même de gouvernance publique.

Chacune des étapes de ce Parcours permet de préciser notre questionnement ainsi que notre démarche pour mieux appréhender la légitimité. Ainsi, la typologie des sources de légitimité des pouvoirs établie conjointement avec le laboratoire « Les Afriques dans le monde » (LAM) de Bordeaux et l'Institut norvégien des affaires internationales (NUPI)[5] se trouve-t-elle complétée et précisée. À côté de la légitimité internationale, souvent fondée sur la légalité internationale (droits de l'homme) ou celle de l'État moderne (Constitutions, droit de l'État, etc.), ce sont notamment les sources de légitimité liées aux croyances partagées qui s'affirment. Il en va ainsi de la tradition, de la religion et d'événements historiques tels que les conférences nationales ou les luttes de libération. Enfin, souvent en concurrence ou en substitution de l'État

se développent des régulations visant à satisfaire les besoins symboliques et/ou matériels des acteurs. Cela concerne le plus souvent les services de base de la sécurité, de la justice, de la santé, de l'éducation, etc.

Ainsi, chaque rencontre permet, pour chaque région concernée, de mieux identifier et comprendre les principales régulations mobilisées par les acteurs et leurs modalités d'interactions. Autant de normes, d'autorités et de valeurs sous-jacentes qui, au quotidien, se mêlent, s'ignorent ou se concurrencent. C'est par l'analyse de ces interactions, telles qu'elles se vivent chaque jour, dans un contexte et à un moment donnés, que le Parcours tente d'identifier les situations qui affaiblissent l'action publique et divisent les sociétés ou, au contraire, qui participent d'une coexistence génératrice d'hybridations et contribuent à une gouvernance légitime. Nous y découvrons des situations en perpétuelle mutation. Malgré ce caractère fluctuant, de grandes tendances se dessinent. D'un continent à l'autre, ce sont précisément les situations de dispersion des vecteurs de l'ancrage social du pouvoir, en dehors de l'État, qui fragilisent le pouvoir politique et les sociétés. Comme le rappelaient des participants à la rencontre de Lima[6], l'État est alors comme « extérieur » aux interactions qui traversent la société et ne parvient pas à les prendre en compte dans la régulation publique. Au Mali, en Afrique de l'Ouest[7], c'est par la voie de la médiation sociale et des autorités traditionnelles que les populations préfèrent résoudre – dans plus de 99 % des situations – leurs litiges fonciers. Elles en appellent ainsi à une légitimité symbolique, fondée sur des valeurs partagées, parallèle au système légal étatique. En Afrique de l'Est et en Amérique latine, la capacité des acteurs armés (par exemple les Farc, les Forces armées révolutionnaires de Colombie) à assurer la sécurité localement leur confère une reconnaissance par les populations. Cette « légitimité pratique[8] », par les résultats, renvoie à la capacité de ces acteurs à répondre aux besoins des populations, ici le besoin de sécurité, et ce, même si certains participants aux débats de l'Afrique de l'Est ont regretté la définition en « négatif », en creux, du déficit de l'État, de cette source attachée à la violence.

Cette absence, criante et criée, de l'État aide également certains acteurs à trouver un ancrage supplémentaire et un nouveau souffle de légitimité. Il en est ainsi des Églises évangéliques (Églises du Réveil) en Afrique centrale. Au-delà d'une légitimité symbolique fondée sur les valeurs d'intégrité, de bonne moralité, de responsabilité des dirigeants, de justice ou de paix, ces Églises refondent leur légitimité en assumant un rôle de plus en plus public, voire politique, et en se substituant à l'État. En créant localement des réseaux de solidarité et en instaurant des systèmes d'offrandes ou de dons des fidèles qui assurent la délivrance de services publics de base (santé, éducation…) et soutiennent l'économie (agriculture, microcrédit…), ces Églises « populaires » renforcent leur ancrage social par l'efficacité dont elles font montre pour répondre aux besoins essentiels des populations.

Le contexte de l'Afrique du Nord, prochaine étape du parcours, offrira certainement une occasion supplémentaire d'interroger les multiples registres sur lesquels s'appuie la légitimité de la religion en tant qu'autorité politique dans le jeu démocratique actuel. Forte de sa présence dans l'imaginaire collectif, elle renforce sa légitimité auprès des populations alors que l'État autoritaire a non seulement délaissé, mais aussi malmené ses sociétés pendant des décennies et que la question de la sécurité devient un élément prédominant. Car fondamentalement, c'est pour beaucoup un « besoin d'État[9] », de régulation et d'action publiques, au sens de justice sociale[10] et de délivrance des services de bases, qui amène les populations à investir de ces missions d'autres acteurs que l'autorité politique étatique. L'IRG souhaite, grâce à ce Parcours et à ses diverses activités sur la légitimité, coélaborer avec ses partenaires des propositions pour favoriser des processus de gouvernance démocratique légitimes.

ÉLISABETH DAU, IRG

4 ❙ Pour plus de détails sur la méthodologie du Parcours et des informations sur les rencontres, voir le site de l'IRG (http://www.institut-gouvernance.org/spip.php?article24&axe=1) ainsi que l'article de Séverine Bellina, « La légitimité dans tous ses états : réalités, pluralisme et enracinement des pouvoirs », *in Chroniques de la gouvernance,* ECLM, 2008-2009, p. 58-59.

5 ❙ À l'occasion d'une étude sur la légitimité de l'État en situation de fragilités, commanditée par la France et la Norvège et soutenue financièrement par le Royaume-Uni dans le cadre des travaux du groupe INCAF du Comité d'aide au développement de l'OCDE. Quatre grands types de légitimité ont ainsi été mis en avant : la légitimité par les processus (*input legitimacy*) dans laquelle on retrouve les processus d'association des acteurs à l'élaboration des politiques publiques, la légitimité par les résultats (*output legitimacy*) censés répondre aux besoins des populations, la légitimité internationale et la légitimité symbolique.

6 ❙ Colloque de Lima-Pachacamac (Pérou), 15-17 février 2009, actes, *La Legitimidad del poder en los países andino-amazónicos – Bolivia, Colombia, Ecuador et Perú. Recorrido internacional de debate et propuestas sobre la gobernanza.*

7 ❙ Colloque de Bamako (Mali), 24-26 janvier 2007, actes, *Entre tradition et modernité, quelle gouvernance pour l'Afrique ?*, p. 142.

8 ❙ *La Legitimidad del poder en los países andino-amazónicos – Bolivia, Colombia, Ecuador et Perú. Recorrido internacional de debate y propuestas sobre la gobernanza, op. cit.*

9 ❙ *Le « besoin d'État » a été appelé des vœux des participants du colloque de Yaoundé (Cameroun) pour l'Afrique centrale, 22-24 novembre 2010.*

10 ❙ La notion de justice sociale a été appelée très fortement comme vecteur légitimant les processus d'interactions entre les diverses sources de légitimité du pouvoir à Arusha en 2009 pour l'Afrique de l'Est, à Lima en 2009 pour l'Amérique andine, à Sarrebruck en 2011 en Europe et nous l'entendons… en Afrique du Nord.

C'est aussi au niveau de l'acteur, qu'il soit personne ou groupe, que se réalisent l'intégration et l'articulation entre les différents systèmes normatifs. Chaque acteur est en effet « titulaire de droits et d'obligations dans un ou plusieurs système de régulations[11] ». Dans une situation donnée, il est non seulement rare qu'un seul de ses statuts soit sollicité, mais qui plus est, en fonction de son intérêt matériel et symbolique à agir, de son interaction avec le système, un dosage est mis en œuvre. À cela s'ajoute le caractère imprévisible des choix opérés au niveau de la personne, qui est notamment lié à ce que Richard Rechtman[12] nomme la capacité de « résistance », un critère d'action au même titre que l'intérêt matériel. Est ainsi mis en lumière un phénomène supplémentaire de compréhension des défis en termes de légitimité du pouvoir et de l'articulation des sources. Le pouvoir institué doit également prendre en compte les régulations parallèles attachées à la parcellisation de la légitimité qui se développent autour de la psychologisation du politique et de l'émergence d'un principe d'action empreint de catégories

11 ❙ Voir « La légitimité dans tous ses états : réalités, pluralisme et enracinement des pouvoirs », in *Chroniques de la gouvernance 2009-2010, ECLM, p. 60-61.*

12 ❙ Voir dans le présent ouvrage l'entretien de Richard Rechtman, p. 291.

psychiques (la souffrance, le bien-être, etc.). L'État est concurrencé par ces nouvelles sources de légitimité qui interviennent dans un champ qu'il n'a pas l'habitude de « prendre en charge ». Cela s'ajoute à la concurrence qu'il rencontre également avec les sources de légitimité qui trouvent leurs origines dans les manquements observés sur « son territoire » traditionnel d'intervention (sécurité, justice, etc.). La légitimité de l'État est donc travaillée en interne par un double phénomène d'affirmation de « légitimités parcellaires » et du morcellement de la légitimité transversale ou citoyenne. Le champ de sa légitimité évolue donc, poussé par les articulations et mutations des sources de légitimité, mais aussi par l'émergence de nouvelles, que ce soit au niveau infra-étatique, comme nous venons de l'évoquer, ou supra-étatique.

Ainsi, l'actualité internationale récente a imposé, dans la catégorie des sources internationale de légitimité du pouvoir, la finance. Comme le rappelaient les participants de l'atelier coorganisé par l'IRG à Sarrebruck[13] en mai 2011, la mondialisation, depuis la Seconde Guerre mondiale, s'est construite autour de l'économie. Celle-ci s'est développée autour d'une conception libérale ancrée sur des valeurs telles que la croissance économique et l'individualisme. Dans la dernière décennie, elle a cédé le pas à la finance avec comme corollaire l'affaiblissement du politique, des États et des idéologies. Cette source revêt une dimension universelle, puisque tous les États aujourd'hui dépendent des agences de notation et autres acteurs du secteur. L'émergence de cette source témoigne aussi du divorce grandissant entre élite et populations, et révèle la fragilité d'États tombés dans l'impuissance.

Nous avions par ailleurs attiré l'attention, dans le cadre de l'étude précitée sur la légitimité du pouvoir, sur un autre aspect important pour les relations entre les sources : le fait que la légitimité internationale, notamment celle attachée aux relations internationales et politiques de développement, avait été prédominante dans l'évaluation de la légitimité des États autour des principes légaux-rationnels et libéraux de l'État « moderne ». Le principe de l'élection, tel que promu et transféré par la communauté internationale comme outil premier et souvent ultime de la démocratie, en est l'une des illustrations les plus fortes. Il est impossible de réduire la démocratisation et encore moins la démocratie à l'élection. Il est impossible de réduire la gouvernance démocratique légitime à un modèle de démocratie prédéterminé. Si l'élection peut être un vecteur de légitimation du pouvoir, elle peut aussi constituer un facteur d'instabilité et de fragilisation des pays. Pour constituer un vecteur de légitimité, les élections doivent elles-mêmes être légitimées pour correspondre aux croyances partagées et aux représentations collectives qui, de la tradition ou de la religion aux droits de l'homme, insufflent leur sens

13 | Atelier « Retour des États-nations, populisme et désaffection politique : les problèmes de légitimité de l'UE et des formes démocratiques traditionnelles en Europe », 13e Dialogue franco-allemand – Penser l'Europe de demain, Asko Europa-Stiftung-Académie européenne d'Otzenhausen, Sarrebruck, 5-6 mai 2011. Voir le compte rendu de la rencontre et de l'atelier : http://www.institut-gouvernance.org/IMG/pdf/CR-Sarrebruck_mai_2011.pdf

partagé à la communauté. Elles doivent incarner les processus de désignation des dirigeants correspondant à la fois aux pratiques socioculturelles et historiques des sociétés concernées et aux structures réelles (qui ne se résument pas aux autorités issues de l'élection) de la vie politique de ces États. Bref elles doivent s'articuler de manière constructive aux autres sources de légitimité en œuvre dans le pays, la région, la ville ou le village. Comment mieux inscrire l'élection dans les processus de légitimation et d'institutionnalisation du pouvoir en Afrique ? C'est à cette question que, aux côtés du laboratoire « Les Afriques dans le monde » de Sciences Po Bordeaux, l'IRG propose de répondre dans une étude sur les processus électoraux en Afrique (voir encadré ci-dessous).

Les processus électoraux en Afrique, vecteurs d'instabilité ou de légitimité ? Quelles politiques de développement ?

Le laboratoire « Les Afriques dans le monde » – LAM (Sciences Po Bordeaux) – et l'Institut de recherche et débat sur la gouvernance, avec le concours d'un réseau international pluridisciplinaire et multi-acteurs, réalisent une étude qui vise à mieux comprendre dans quelle mesure les processus électoraux sont adaptés au contexte dans lequel ils se déroulent. Il s'agit d'établir s'ils fondent et renforcent la légitimité des autorités élues (notamment en sortie de crise) ou au contraire constituent des sources d'instabilité et de fragilisation de l'État et de la société. Commanditée par la mission Gouvernance démocratique de la Direction générale de la mondialisation du ministère des Affaires étrangères et européennes, l'étude doit déboucher sur des propositions concrètes pour redéfinir les politiques de coopération françaises de soutien aux processus électoraux, et en particulier le rôle des acteurs étrangers.

Le système électoral utilisé aujourd'hui dans de nombreux États consiste à désigner un dirigeant ou un groupe de dirigeants, selon le modèle électoral choisi, ce qui permet à ces derniers de disposer par la suite du monopole de l'exercice du pouvoir au nom de la loi de la majorité. C'est l'une des raisons pour lesquelles les élections présidentielles cristallisent les crises les plus graves, à la différence des élections locales et législatives qui ne sont pas associées de la même manière à cette captation du pouvoir. Or, traditionnellement, dans de nombreux pays africains, l'exercice du pouvoir se réfère davantage à la recherche de consensus qu'au triomphe d'une majorité. Il ne doit pas être seulement l'expression de la victoire d'un camp sur un autre, mais aussi la manifestation d'un « vivre ensemble ». Le pouvoir s'exerce en associant la minorité à ses bénéfices, dépassant ainsi son statut d'opposition. De nombreuses crises politiques en Afrique sont nées de l'attribution du monopole du pouvoir au groupe ou à la personne vainqueur du débat politique au détriment d'un accord global entre concurrents (Niger, Burundi, Nigeria, Mali, Guinée Conakry…). Dans la plupart des crises électorales africaines, la solution a été

trouvée par la mise en œuvre d'une « formule politique » (ou *political settlement*) attribuant la conduite des affaires à un groupe et répartissant une partie du pouvoir aux camps opposés (Kenya, Afrique du Sud, Niger, Mali). Cela montre notamment que les significations politiques et les conditions structurelles de déroulement du moment électoral (les élections au sens le plus réduit du terme) doivent être préparées en amont et en aval. C'est à ce prix que les élections deviennent gérables et peuvent représenter à la fois un moment de tension et d'adhésion collective. En résumé, la « formule politique » englobe la norme légale électorale qui ne peut être qu'une technique de sélection des personnels et ne peut en aucun cas se substituer à une forme politique de régulation qui constitue la base d'une gouvernance démocratique légitime.

C'est en considérant à la fois les pratiques socio-culturelles et historiques des sociétés concernées qu'il convient d'interroger la légitimation et l'institutionnalisation de l'État via les élections. Cet ancrage dans les pratiques réelles a une visée opérationnelle forte. Il s'agit de sortir d'une approche trop normative des élections, telle qu'elle a été longtemps portée par les bailleurs de fond, consistant à établir comme modèle reproductible la boîte à outils de la bonne élection ainsi que le système politique devant en découler. Il convient au contraire de repenser l'élection à la lumière du contexte des pays dans lesquels elle intervient ; il faut la mettre au service d'une gouvernance démocratique qui doit prendre en considération les normes légales, mais également ce qui est en dehors de celles-ci, à savoir les autres processus de régulation politiques et de désignation des autorités, bref les autres sources de légitimité du pouvoir. Les résultats de l'étude seront disponibles au printemps 2012.

LAURE ESPIEU, COORDINATRICE DU PROJET POUR LE LAM ET L'IRG ET **SÉVERINE BELLINA,** IRG

Quand la légitimité refonde la légalité sur une base plurielle : l'État de droits

Concurrences, complémentarités, hybridations, métissages, enchevêtrements… Quelles sont les interactions favorables à l'ancrage social du pouvoir ? Quels vecteurs peuvent permettre ce que nos collègues d'Afrique de l'Est ont appelé les « dynamiques légitimant la légitimité » (*legitimazing legitimacy*) ? Comment prendre en compte les évolutions qui influent sur les sources de légitimité et leurs interactions avec les autres ? Répondre à ces questions, c'est s'engager dans une réflexion opérationnelle visant à la refondation de l'État et de la gouvernance démocratique. Dans cette perspective, depuis deux ans, l'IRG développe activement des partenariats institutionnels, des analyses et diverses activités (voir encadré ci-dessous).

Démocratie et État de droit revisités par le dialogue des cultures juridiques : les enjeux de la recherche et de l'enseignement

La francophonie, dispositif institutionnel qui organise les relations politiques et la coopération entre les membres de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF), met en débat la question des rapports à établir entre les juridicités complémentaires et concurrentes qui travaillent les sociétés. La soumission de l'État au droit et à ses procédures en contexte démocratique suppose en effet qu'il y ait accord des sociétés civiles sur la nature et les fonctions légitimes du droit. Dix ans après la déclaration de Bamako[14] , les observateurs du terrain constatent que la gestion démocratique d'une pluralité identitaire toujours plus revendiquée, tant au Nord qu'au Sud, exige une rénovation des modes de régulation et de la culture politico-juridique au sein même de l'État, pour que ce dernier (re)trouve l'adhésion des acteurs du vivre ensemble.

Dans le cadre de son mandat associatif, au service d'établissements d'enseignement supérieur, l'Agence universitaire de la francophonie (AUF)[15] s'attache plus particulièrement à produire (chercheurs), à transmettre (enseignants) ou à acquérir (étudiants) des connaissances scientifiques dans le cadre d'une démarche de projet. L'inscription de la problématique du dialogue des cultures juridiques dans l'une des thématiques prioritaires de la programmation quadriennale 2010-2013 de l'AUF constitue une invitation à répondre à la question de savoir s'il est possible, en pratique, de conjuguer les éléments de la diversité juridique au service d'une conception rénovée de la démocratie, de l'État de droit et des droits fondamentaux. Compte tenu des processus observables de prise en charge de la pluralité juridique, l'État – confronté aujourd'hui à l'accélération de la globalisation, notamment sous sa forme économique, à la multiplication des acteurs, à la recomposition du rapport au territoire – se voit questionné dans ce qui constituait hier ses caractéristiques majeures : emprise sur un territoire, monopole normatif, souveraineté ultime, usage légitime de la force et capacité à définir un mythe fondateur. Même s'il n'est pas question de congédier l'État, ou d'en faire un acteur parmi d'autres, une série de protagonistes vient le concurrencer sur le plan interne (groupes ethnoculturels, minorités religieuses, collectivités territoriales, monde associatif, entreprises, structures économiques et professionnelles, etc.) comme sur le plan externe (organisations internationales, organisations non gouvernementales, droit d'intervention humanitaire, etc.).

Depuis 2010, l'AUF et l'Institut de recherche et débat sur la gouvernance (IRG) développent un partenariat sur les questions de diversité des cultures juridiques et de l'État de droit. Mus par des exigences communes d'ouverture disciplinaire, culturelle et socioprofessionnelle, l'AUF et l'IRG sont convaincus de l'importance de la diversité des cultures juridiques pour penser le droit au temps de la gouvernance. De telles problématiques innovantes sont porteuses de véritables mutations épistémologiques, qu'il convient d'expliquer et d'accompagner. La recherche et la formation revêtent dès lors un enjeu majeur, y compris en termes de compétences pour les acteurs de la gouvernance. C'est précisément dans cette perspective que l'AUF et l'IRG ont décidé de s'allier et de jouer de leur complémentarité tant au niveau de la définition des *curricula* de formation sur la

gouvernance que de publications de manuels à l'attention de jeunes chercheurs.

GHISLAIN OTIS, PROFESSEUR TITULAIRE DE LA CHAIRE DE RECHERCHE DU CANADA SUR LA DIVERSITÉ JURIDIQUE ET LES PEUPLES AUTOCHTONES ET **CLAUDE-EMMANUEL LEROY,** DIRECTEUR DÉLÉGUÉ, AGENCE UNIVERSITAIRE DE LA FRANCOPHONIE

14 Adoptée lors du Symposium international sur les pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone (novembre 2000, Mali, Bamako), la déclaration de Bamako est le texte normatif et de référence de la francophonie dans ces domaines. Elle dote la francophonie de moyens d'action en cas de rupture de la légalité démocratique ou de violation grave des droits de l'homme dans un de ses pays membres. www.francophonie.org
15 www.auf.org

La prise en compte de la diversité des sources de légitimité de l'État nécessite de sortir du prisme monocentrique habituel, selon lequel la légitimité des autres ordres normatifs n'existe qu'en référence à leur articulation au droit de l'État, pour reconnaître la polycentricité de l'action publique et du pouvoir. En effet, trop souvent, si les divers systèmes normatifs ou juridiques sont reconnus, ils sont intégrés dans le droit positif de l'État (par légalisation, codification, etc.), quitte à être déformés, recodés ou coupés de leurs significations socioculturelles pour être compatibles avec le droit de l'État. Certes, la place du droit de l'État est relativisée, mais il demeure la référence, ce qui engendre inéluctablement une hiérarchisation. Au lieu de favoriser les frottements constructifs entre valeurs, cela peut aboutir à les figer dans un face-à-face peu productif. Nous sommes alors dans un cas de pluralisme hégémonique ou de subordination tel qu'il a été identifié et explicité par les anthropologues du droit et juristes pluralistes[16]. Ces auteurs rappellent que, dans une telle hypothèse, l'État, tout en prétendant s'inspirer du droit d'autres systèmes normatifs ou juridiques qu'il reconnaît, édicte le « droit de l'autre ». Il l'écrit en prétendant le codifier au nom de la sécurité juridique. Il confie son interprétation aux juges étatiques et contraint ses modes de production et son contenu. Il le refoule au profit du droit étatique en cas de conflits de normes. Il y supplée en cas de lacune ou silence et le dévalorise en privilégiant les options du droit étatique[17]. Certes, cette hypothèse marque la reconnaissance du pluralisme, étape indispensable, et ouvre déjà des interactions et donc des évolutions mutuelles. Mais dans la mesure où l'on ne reconnaît la diversité des régulations qu'à travers le prisme de l'État de droit moderne, le fossé avec les populations continue de grandir. L'imaginaire partagé n'est pas nourri, formant le creuset de tensions, de pouvoirs autoritaires et de révoltes populaires. Dans cette perspective, l'État n'est plus l'incarnation de ses sociétés. Un tel enjeu en termes de prise en compte du pluralisme normatif se retrouve au niveau international, par exemple en ce qui concerne la protection des droits de l'homme. Les cours régionales des droits de l'homme ou les tribunaux pénaux internationaux montrent au quotidien les frottements entre le droit international et les pratiques sociales. C'est pour mieux comprendre ces dynamiques (prise en compte ou non du pluralisme, si oui comment est-il pris en compte ? etc.) que l'IRG et le CERDHAP ont réalisé une étude, *Le Pluralisme normatif et l'élaboration du droit international : le cas de la Cour interaméricaine des droits de l'homme et du Tribunal pénal International pour le Rwanda.* L'étude avait pour objectif d'identifier, le cas échéant, les innovations du droit international produites par les interactions entre la norme internationale et les pratiques locales dans les différents contextes. Le cas du TPIR est riche d'enseignements sur une prise en compte ambiguë du pluralisme qui renvoie à l'idée d'un pluralisme hégémonique ou de subordination (voir encadré ci-dessous). Le cas de la CIDH, présenté plus bas (voir encadré suivant de Melisa Lopez), est quant à lui révélateur de processus concrets d'opérationnalisation d'un pluralisme plus poussé, d'une approche plurielle des droits de l'homme.

16 Après le monisme (absence d'interaction), le pluralisme hégémonique constitue le deuxième degré dans l'échelle d'articulations des normes, avant le pluralisme dialogique ou de coordination. Telle est la grille d'analyse proposée par G. Otis, A. Cissé, P. De Deckker et W. Mastor dans leur présentation générale du dialogue des cultures juridiques et de la gouvernance. Voir *Cultures juridiques et gouvernance dans l'espace francophone. Présentation générale d'une problématique*, publication du programme thématique « Aspects de l'État de droit et démocratie », Agence universitaire de la francophonie, Éditions des archives contemporaines, 2010, 112 pages.
17 *Ibid.*, p. 20-22.

Assis sur l'herbe avec les sages… debout devant les juges : les gacaca au Rwanda entre instrumentalisation et hybridation

Du maintien de l'harmonie sociale…

Le *gacaca* – tribunal villageois du Rwanda – n'a pas toujours été la juridiction que l'on connaît aujourd'hui, c'est-à-dire celle compétente pour juger certains crimes commis au cours du génocide de 1994. En effet, ses origines sont beaucoup plus anciennes. « À l'origine, *gacaca* était une juridiction populaire. Elle était constituée d'assemblées villageoises lors desquelles les sages tranchaient des différends, assis sur le "gazon ou l'herbe"[18]. » Rendue en général par les anciens de la famille, cette justice populaire n'avait ni siège ni période fixe de réunion. Tout désordre social relevait de cette justice dont l'objectif était presque « exclusivement le rétablissement de l'harmonie sociale[19]». La finalité n'était pas de réprimer l'auteur du trouble, mais de le resocialiser. Pour cela, les « anciens » ou « sages », dénommés *inyangamugayo*, recherchaient dans leurs décisions la conciliation des parties. Ce qui ne les empêchait pas de prononcer des sanctions parfois très sévères au regard du contexte socioculturel, telle l'exclusion de la famille de l'auteur des faits, cette sanction

étant comparable à la mort civile, alternative à la mort physique. Lors de la période coloniale, comme sur une grande partie du territoire africain, un système juridique à l'occidentale est introduit au Rwanda, mais le *gacaca* demeure une pratique coutumière. Pendant cette période mais également au moment de l'indépendance, le *gacaca* a continué de jouer un rôle important de médiation sociale.

... à la réconciliation nationale

Au lendemain du génocide, les systèmes judiciaire et carcéral rwandais n'étant pas en capacité de répondre aux crimes perpétrés, des consultations sont alors engagées par le gouvernement sur les voies et moyens à adopter pour juger les crimes et favoriser la réconciliation nationale. Ainsi, les discussions, organisées au village d'Urugwiro[20] de mai 1998 à mars 1999 sous le patronage du président de la République rwandaise, ont encouragé le gouvernement à explorer la « solution *gacaca* ». Celle-ci devait permettre la mise en place d'une justice reconnue et acceptée par les populations puisqu'à la fois locale et traditionnelle. La solution *gacaca* est la traduction d'une volonté rwandaise (soutenue dans une certaine mesure par la communauté internationale) de pratiquer autrement la justice liée au contexte post-crise : passer d'une justice exclusivement punitive à une justice réparatrice impliquant toute la société rwandaise. C'est pourquoi, après de multiples consultations auprès des experts et de la population organisées et coordonnées par le ministère de la Justice, la solution *gacaca* prit forme et la loi organique du 25 janvier 2001, portant création des juridictions *gacaca*, fut adoptée.

Si les *gacaca* post-génocide sont différents du modèle original, ils en gardent, *a priori*, certaines caractéristiques qui incarnent une tradition et une culture rwandaises. Ainsi, les juridictions *gacaca* réinventées ont conservé une conception réparatrice de la justice qui implique l'offenseur, l'offensé, leurs familles, le groupe ou la communauté parce que le dommage va au-delà de la sphère individuelle. En effet, la réponse apportée par une justice classique (qui serait l'emprisonnement) ne peut ici proposer une réponse satisfaisante. L'auteur Christian Nadeau plaide en faveur d'une telle justice pour répondre aux attentes des Rwandais : « Selon John Braithwaite, la justice réparatrice se veut à la fois une réponse au mal causé par le délit et une enquête collective sur ce que révèle ce délit, au sujet de ses auteurs mais aussi de la communauté à laquelle ils appartiennent[21]. » Pour reprendre les propos de Koffi Afande, « toutes proportions gardées, la conception traditionnelle africaine de la sanction jouit d'une plus grande légitimité populaire, alors que celle de souche coloniale suscite plutôt une méfiance[22]». Dès lors, la justice *gacaca*, ancrée dans une réalité et une tradition du pays, apparaît, pour le peuple rwandais favorable à sa mise en place, comme le meilleur instrument de réconciliation.

Le *gacaca* réinventé : un modèle d'hybridation ?

Toute la difficulté de la création des *gacaca* post-génocide était dans la conciliation entre les visions occidentale et traditionnelle de la justice. La première, portée par le droit étatique postcolonial, fondée sur des lois écrites, est centrée sur l'individu et sur la peine. La seconde, incarnée par la responsabilité collective, met l'accent sur la réconciliation, même si la justice traditionnelle africaine prend également en considération le caractère punitif de la justice qui participe au processus de réconciliation. De fait, le *gacaca* traditionnel et le *gacaca* réinventé ne partagent plus grand-chose, si ce n'est le nom. En effet, là où on attendait une réponse plus créative grâce à la mise en place des *gacaca*, la sanction prononcée n'est pas si différente de celle apportée par la justice classique. La peine de prison est justifiée par la gravité des actes commis, mais aussi parce que l'exclusion communautaire n'est pas toujours adaptée ni au cas du génocide ni à la société africaine actuelle. Dès lors, l'introduction de mécanismes traditionnels en référence à une certaine coutume rwandaise n'a pas permis d'apporter une réponse au besoin de réconciliation post-génocide. Cela tient probablement au fait que ce métissage des formes devait susciter une hybridation des valeurs fondant chacun des systèmes et des objectifs qu'ils visent (harmonie sociale *versus* réconciliation), au lieu de donner naissance à un système de régulation nouveau, satisfaisant les populations rwandaises dans leur sentiment de justice rendue et de paix sociale rétablie. Il en ressort que le *gacaca* réinventé cumule les limites des deux justices au lieu de les hybrider. C'est dire que les *gacaca* réinventés ont échoué dans leur vocation réconciliatrice.

ÉVELISE PLENET, CENTRE D'ÉTUDES ET DE RECHERCHE SUR LE DROIT, L'HISTOIRE ET L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

18 Pierre-Célestin Bakunda, « Rwanda, l'enfer des règles implicites », Bruxelles, 24 juin 2007, présentation du livre *Rwanda, l'enfer des règles implicites,* L'Harmattan, 2006.
19 Françoise Digneffe et Jacques Fierens (dir.), Justice et gacaca : *l'expérience rwandaise et le génocide,* Presses universitaires de Namur, 2003, p. 15.
20 « [C]es réunions rassemblaient les hautes autorités du pays, les responsables des partis politiques et diverses institutions rwandaises [...] pour étudier les problèmes épineux du Rwanda : l'unité et la réconciliation, la démocratie, la justice, l'économie et les affaires sociales, la sécurité. » Rapport de la commission parlementaire sur les problèmes du MDR. www.grandslacs.net/doc/2856.pdf
21 Christian Nadeau, « Quelle justice après la guerre ? Éléments pour une théorie de la justice transitionnelle », www.laviedesidees.fr, 23 mars 2009.
22 Koffi Afande, « La légitimité et l'efficacité des sanctions pénales dans les pays de l'Afrique subsaharienne – un cas de pluralisme juridico socio culturel », contribution au congrès « Sanctionner : est-ce bien la peine et dans quelle mesure ? », université de Lausanne, 29 30 juin 2006, *RICPT*, n° 3, 2007, p. 277-294.

Pour mieux légitimer le pouvoir institué étatique, « traversons » donc le paradigme de la modernité... vers l'approche plurielle. La régulation portée par l'État n'a plus vocation à intégrer la diversité dans l'unité (État de droit), mais bien à favoriser les dynamiques constructives favorables à l'unité dans la diversité (État de droits). La gouvernance se définit dès lors comme la représentation d'une action publique polycentrée et négociée, plutôt qu'autocentrée et hiérarchique, plaçant l'interaction des diverses régulations, l'internormativité, au cœur des processus de gouvernance démocratique[23]. L'internormativité renvoie à une situation de pluralisme dialogique ou de coordination selon la typologie établie par G. Otis *et* al. Elle est aussi qualifiée d'union par hybridation par Mireille Delmas Marty[24]. Elle est fondée sur la réciprocité des systèmes de régulation impliqués. Elle ouvre de nouvelles interactions entre la diversité des régulations, susceptibles d'engager la pluralité des acteurs de la gouvernance. Dès lors, s'inscrire dans une démarche plurielle, c'est penser les réformes

23 G. Otis, « Cultures juridiques et gouvernance dans l'espace francophone. Présentation générale d'une problématique », *op. cit.*, p. 29.
24 *Ibid.*, p. 25.

institutionnelles, les normes et la régulation produites par l'État ou par les niveaux infra et supra-étatiques, comme le résultat de métissages ou d'hybridations. Le droit de l'État – comme celui des collectivités locales, des États fédérés ou des organisations interétatiques – est alors conçu comme des droits hybrides, mouvants et pluriels.

C'est bien à ces processus et espaces d'internormativité qu'il convient de partir à la recherche... Car s'il existe de nombreux textes sur l'analyse du pluralisme, très peu d'outils sont développés pour son opérationnalisation plus systématique dans une approche plurielle. L'IRG et ses partenaires ont décidé de travailler sur ce volet. Dans cette perspective, l'IRG a fait le choix d'explorer plus spécifiquement les pratiques en cours dans les champs des Constitutions et droits de l'homme. Ceux-ci sont aujourd'hui les théâtres, à travers le monde, de pratiques inventives. Nous proposons de développer une compréhension des démarches fondant l'approche plurielle ainsi que l'échange d'expériences. Nous souhaitons en effet établir des diagnostics partagés et des analyses transversales à partir d'un travail en réseau avec l'ensemble des catégories d'acteurs impliquées. Cela constitue un point de départ incontournable pour développer des outils pour une gouvernance démocratique légitime et effective. La démarche interculturelle qui est au cœur du système interaméricain de protection des droits de l'homme constitue par exemple un prototype susceptible de nourrir une véritable « méthode plurielle » (voir encadré ci-dessous). Quant aux Constitutions, l'actualité internationale récente rappelle combien il est fondamental qu'elles puissent, par-delà les processus participatifs, résulter de dynamiques d'élaboration ancrées dans l'approche plurielle, pour incarner véritablement l'imaginaire partagé et le projet collectif de la société. Il nous semble que les passerelles entre ces deux axes sont importantes et au cœur d'un changement de paradigme fort en matière de gouvernance démocratique.

La dynamique développée au sein du système interaméricain des droits de l'homme, essentiellement autour de la question de la violation des droits des communautés dites « indigènes », constitue une piste novatrice en ce qu'elle s'inscrit dans une perspective d'« hybridation » et non pas dans un mouvement de pendule (extrême) entre universalisme et culturalisme (voir encadré ci-dessous). Elle permet une redéfinition juridictionnelle des notions clés du dispositif international de protection des droits de l'homme et opère ainsi un véritable changement de paradigme. Cette démarche repose sur une approche interculturelle. Elle favorise donc dans un premier temps la compréhension interculturelle des droits de l´homme. Cela passe tout d'abord par une meilleure appréhension de la signification d'un dommage selon les valeurs culturelles d'une communauté indigène déterminée. Cela induit ensuite une adaptation des décisions de la Cour pour que la réparation du dommage réponde à la fois au principe de respect des droits de l'homme posé dans la Convention américaine des droits de l'homme (CADH) et au sentiment de justice conçu selon les réalités culturelles des peuples indigènes. Si cette dynamique semble être « descendante » et consister en une interprétation des contextes locaux par la CIDH, le caractère spécifique de la démarche insuffle, néanmoins, une sorte de circularité entre droits de l'homme et diversité des visions du monde. Cela permet une articulation constructive et donc des évolutions réciproques entre les deux. Cette démarche ouvre une véritable interprétation/reformulation des droits de l'homme à partir des représentations du monde des peuples indigènes. Ghislain Otis et Aurélie Laurent évoquent dans leur article[25] un autre cas de « fertilisation croisée » se développant dans le cadre de dialogue transjudiciaire entre les différentes juridictions internationales. Les juges, par le croisement de jurisprudences, permettent aux juridictions nationales constitutionnelles de prendre en compte d'autres sources que leur propre système juridique.

Articuler les instruments internationaux, notamment les conventions internationales des droits de l'homme, avec les contextes locaux ou même nationaux, a conduit les magistrats à prendre en compte une diversité de conceptions de ce qui fait le droit et la justice. Cette démarche induit l'acceptation d'autres pratiques sociales et leur prise en compte au moment de définir ce qui constitue une violation des droits et sa réparation. Une telle approche renforce la légitimité de cette normativité internationale et l'effectivité des décisions prises par la CIDH puisque celles-ci s'inscrivent dans une conception et une finalité de la justice acceptées et reconnues par les acteurs concernés. Et si, comme l'explique Koffi Afande[26] dans son article, le pluralisme était aujourd'hui au cœur de la construction d'un universalisme partagé dans lequel l'État conserverait toute sa légitimité en tant qu'autorité politique suprême ? ■

25 | Voir dans le présent ouvrage p. 265.
26 | Voir dans le présent ouvrage p. 277.

Cosmovision et droits de l'homme : une jurisprudence internationale fondée sur une approche interculturelle. La Cour interaméricaine des droits de l'homme[27]

De la gestion des réalités multiculturelles…

Institution judiciaire autonome de l'Organisation des États américains (OEA) chargée d'appliquer et d'interpréter les dispositions de la Convention américaine des droits de l'homme (CADH), la Cour interaméricaine des droits de l'homme (CIDH) s'affirme comme un espace de discussion et de gestion des différentes réalités culturelles et normatives existantes sur le continent sud américain. Plus spécifiquement, c'est à partir de 2001, avec l'affaire de la communauté Mayagna Awas Tingni.[28], que la CIDH se trouve face au défi d'interpréter la CADH en tenant compte des diverses conceptions du monde des peuples indigènes. La CIDH se référant au principe établi par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), selon lequel les normes internationales des droits de l'homme sont des « instruments vivants » dont l'interprétation doit être évaluée en fonction de l'évolution des conditions de vie, considère que ces normes doivent être adaptées et interprétées selon le contexte dans lequel elles s'appliquent[29]. Pour la CIDH, cela implique plus spécifiquement que la CADH doit être appliquée en prenant en compte le droit à l'identité culturelle des peuples indigènes. La mise en œuvre de ce principe a ouvert le système juridictionnel interaméricain aux différentes cosmovisions des communautés indigènes. Adapter les instruments internationaux signifie accepter que d'autres pratiques sociales existent et que, par conséquent, le système interaméricain des droits de l'homme se doit de dialoguer avec ces réalités et de les prendre en compte, au moment de définir ce qu'est une violation aux droits des peuples indigènes.

… à l'élaboration d'un droit international pluriel en matière de droits de l'homme

Ce faisant, les décisions de la CIDH concernant les communautés indigènes ont amélioré la compréhension interculturelle des droits de l'homme et permis de comprendre ce que signifie un dommage selon les valeurs culturelles d'une communauté indigène déterminée et d'adapter ainsi les décisions aux réalités culturelles des peuples indigènes. Une telle démarche permet une véritable hybridation des systèmes normatifs mobilisés – CADH et normativité locale – par les acteurs concernés. Elle renforce le respect des décisions prises par la CIDH puisque celles-ci répondent à une conception et à une finalité de la justice acceptées et reconnues par les acteurs concernés.

La reconnaissance de la propriété collective des terres ancestrales

Dans l'affaire dite « de la communauté Mayagna Awas Tingni », la CIDH engage une démarche interculturelle et prononce une décision fondatrice par laquelle elle assume les défis qui impliquent la prise en compte du multiculturalisme pour l'application de la CADH. Cet arrêt est aussi la première décision judiciaire internationale qui a établi les droits collectifs des peuples indigènes à la terre et aux ressources naturelles. Dans ce cas, la CIDH, se fondant sur les témoignages des personnes de la communauté concernée et sur des rapports d'experts, a conclu que, pour les indigènes, le bien foncier est considéré comme une propriété collective car celle-ci ne se concentre pas seulement sur un individu mais sur le groupe et sa communauté. De même, pour la Cour, la nature de la relation que les indigènes ont avec la terre doit être reconnue et comprise comme la base fondamentale de leur culture, de leur vie spirituelle, de leur survie économique, de la préservation et de la transmission de leur culture aux générations futures.

En 2007, dans le cas du peuple Saramaka contre le Suriname, la CIDH confirme cette tendance et considère que l'État ne peut pas autoriser le développement de projets économiques dans les territoires des peuples indigènes si ces projets mettent en risque la survie du peuple indigène en question. La Cour déclare que, pour déterminer un tel risque, l'État doit consulter le peuple indigène avant la réalisation de ces projets. Ce faisant, la jurisprudence de la CIDH contribue à la construction d'un espace coutumier autochtone pour la gestion et la protection de l'environnement de leurs terres traditionnelles[30].

L'influence de la vision du monde des peuples indiens dans la conception du dommage immatériel

En 2004, la CIDH propose une conception du dommage immatériel inspirée par une perspective culturelle et collective dans l'affaire « massacre de Plan Sánchez contre Guatemala ». Ainsi, dans des cas de massacres de peuples indigènes, la Cour a considéré comme dommage immatériel le fait que la communauté n'ait pas pu enterrer ses morts selon ses rites et traditions. La Cour a pris en compte, au moment de faire l'estimation des dommages, le fait que, dans les traditions du peuple Maya Achi, les rites et les coutumes prennent une place essentielle dans la vie communautaire. La spiritualité de cette communauté se manifeste dans l'étroite relation qui existe entre les vivants et les morts. Celle-ci s'exprime, à partir des rituels d'enterrement, comme une forme de contact permanent avec les ancêtres[31].

De même, en 2007, à l'occasion de l'affaire Escué Zapata contre la Colombie, la Cour a considéré, en s'appuyant sur les témoignages des membres de la communauté, l'importance de la relation qui existe entre les vivants, les morts et la terre – au sein de la culture Nasa – afin de faire l'estimation des dommages immatériels. Dans cette culture, lorsque l'enfant vient au monde, il germe de la Terre tout en restant attaché à elle par le cordon ombilical. Et quand la personne meurt, elle doit être « semée » dans la terre. La CIDH a estimé que la longue attente des restes du leader indien Zapata, tué arbitrairement par l'armée colombienne, a eu des répercussions négatives, à caractère spirituel et moral, pour sa famille et sa culture, affectant ainsi l'harmonie du territoire.

MELISA LOPEZ, CENTRE D'ÉTUDES ET DE RECHERCHE SUR LE DROIT, L'HISTOIRE ET L'ADMINISTRATION PUBLIQUE.

ENCADRÉ RÉDIGÉ POUR LA CONTRIBUTION DE L'IRG AU CIVIL SOCIETY YEARBOOK, 2011

27 | Pour toutes les références des jurisprudences citées dans cet article, voir http://www.institut-gouvernance.org/fr/corpus_etude/fiche-etude-1.html

28 | En l'espèce, l'État du Nicaragua avait octroyé à une compagnie étrangère une concession pour l'extraction du bois sur les terres ancestrales de la communauté Mayagna (Sumo) Awas Tigni. La CIDH a considéré que le Nicaragua avait violé le droit de propriété des membres de la communauté.

29 | Par cette interprétation forte du principe établi par la CEDH, la CIDH ouvre la voie à une jurisprudence dans laquelle la CEDH ne s'est pas engagée. En effet, la jurisprudence de cette dernière juridiction est plus modérée en matière d'interprétation culturelle puisqu'elle a laissé aux États et au juge national la résolution spécifique de ses problématiques socioculturelles.

30 | Ghislain Otis, « Coutume autochtone et gouvernance environnementale : l'exemple du système interaméricain de protection des droits de l'homme », *Journal of Environmental Law and Practice,* 2010, p. 233-254.

31 | Dans ce cas, des membres de l'armée du Guatemala ont massacré 268 personnes appartenant au peuple Maya Achi. Les personnes survivantes ont été obligées d'enterrer les corps incinérés des victimes sur le lieu du crime. Corte IDH. Caso masacre Plan Sánchez vs. Guatemala. Fondo. Décision du 29 avril 2004. Serie C No 105., p. 1.

S'agissant des Constitutions, l'enjeu est le même et reflète celui plus global de la réforme ou de la refondation des institutions publiques pour qu'elles incarnent les interactions constructives entre la diversité des sources de légitimité. L'objectif est de permettre l'élaboration d'un système de régulation hybride accepté par tous. Dans cette perspective, les Constitutions se sont imposées dès 2008 dans le travail de l'IRG, lors de la deuxième rencontre du Parcours international de débat et de propositions sur la gouvernance en Afrique australe. Il est ressorti des débats que les Constitutions ne peuvent être considérées uniquement comme des outils juridiques et techniques. Cette légalité-là ne suffit pas à fonder leur légitimité. Au contraire, souvent, lorsque la Constitution perd sa dimension symbolique, que ce soit parce qu'elle est réduite à un outil technique importé, transféré ou répliqué, ou que ce soit à l'inverse parce qu'elle devient essentiellement l'incarnation d'un projet politique, elle est souvent instrumentalisée et détournée de sa vocation. Elle est alors moins un ciment entre l'État et les sociétés qu'une source supplémentaire de tensions et de crises. Les Constitutions sont le reflet du contrat social partagé par les différentes composantes d'une société. C'est cela que l'outil Constitution doit incarner. Cet appel à reconnecter la dimension symbolique, et donc politique, de cette institution n'a cessé de croître au fur et à mesure des étapes du Parcours. L'actualité internationale récente en a donné un exemple fort. Les événements en Bolivie, en Équateur, en Islande, en Tunisie, en Égypte, etc. et les processus constituants qui en résultent sont certes spécifiques, mais ils ont un dénominateur commun : la redéfinition du contrat social du pays.

Pour l'IRG, développer une approche plurielle des Constitutions constitue un enjeu majeur et urgent. Conscients que cette approche appliquée aux Constitutions a ses propres modalités, nous pensons néanmoins pertinent d'établir le lien avec les processus développés dans le champ de la justice internationale et des droits de l'homme, pour aider à en identifier ou à en construire les outils. Aussi avons-nous lancé en 2011, avec nos partenaires, l'initiative du Groupe international sur les Constitutions et le constitutionnalisme (GIC) afin de conduire cette réflexion dans le cadre d'un réseau international multi-acteurs (voir encadré ci-dessous).

Le Groupe international sur les Constitutions et le constitutionnalisme : l'approche plurielle des Constitutions

Initié en 2011 avec l'appui du ministère des Affaires étrangères et européennes[32], le GIC vise à favoriser un diagnostic international et multi-acteurs sur les processus constituants, les Constitutions et le constitutionnalisme, pour identifier les critères d'élaboration nationale, de mise en œuvre locale et d'ajustement dans le temps, favorables à la promotion de Constitutions légitimes incarnant le projet collectif de sociétés données. Plus globalement, il s'agit de coélaborer une pensée sur l'approche plurielle appliquée aux Constitutions. Au détour de cette réflexion et des perspectives de changement de paradigme qu'elle ouvre, l'étymologie latine du mot « Constitution » pourrait alors retrouver tout son sens : *cum* (avec, ensemble) et *statua* (établir).

Il convient d'identifier des acteurs clés dans chaque région et de les mettre en réseau ; d'identifier des problématiques spécifiques à une région ou communes à plusieurs régions, en vue de susciter de nouvelles recherches ; de contribuer à un échange d'expériences et à un croisement d'analyses pluridisciplinaires et interdisciplinaires sur les pratiques du constitutionnalisme dans différentes zones (Afrique, Amérique latine, monde arabe, Europe) ; d'élaborer des propositions concrètes en mesure de renforcer la légitimité des Constitutions comme vecteurs du projet collectif d'une société donnée, du niveau local au niveau supra-étatique et d'alimenter le débat international.

À ce stade, trois axes de questionnements pertinents ressortent des débats : les processus d'élaboration des Constitutions ; la nature de leur contenu ; les modalités, outils et processus de leur mise en œuvre.

Ces trois axes seront portés par le GIC. Ils seront structurants pour chaque diagnostic partagé. Ces derniers seront établis dans le cadre d'études régionales, d'échanges entre les membres du réseau régional et international et de rencontres multi acteurs et interdisciplinaires. Les travaux du GIC s'étaleront jusqu'à fin 2013 et seront clôturés en 2014 par une publication sur « l'approche plurielle des Constitutions : regards croisés pour une gouvernance légitime ».

SÉVERINE BELLINA, IRG

32 Le ministère appuie notre démarche globale sur le pluralisme juridique dans son double volet : droits de l'homme et Constitution.

Établir un état des lieux sur les processus d'élaboration des Constitutions, la nature et les contenus de leur texte ainsi que leur mise en œuvre dans différentes régions du monde est un préalable à l'identification de potentielles dynamiques plurielles ou d'axes pour lesquels, justement, une telle démarche favoriserait des Constitutions légitimes.

Exemple fort et revendiqué de processus de Constitutions endogènes *(home-growned)* issues de processus participatifs, les débats en Afrique du Sud ont montré que, pour demeurer l'incarnation d'un projet collectif, le chemin des Constitutions était balisé de prérequis et de difficultés. C'est aussi ce que rappellent nos partenaires latino-américains. Les processus constituants sur le continent sont issus de processus inclusifs et ont permis la reconnaissance et une certaine gestion du pluralisme social, notamment autour de la reconnaissance des communautés indigènes et de leurs droits au sein de l'État. Pour Rodriguo Uprimny[33], cela a ouvert la voie à la construction d'un nouveau modèle d'État. Car si le multiculturalisme porté par les Constitutions est au cœur de la légitimité des États latino-américains, c'est bien un projet de société que ces textes portent aujourd'hui, autour de l'affirmation de leur caractère interculturel. Pour autant, cela est-il suffisant pour inscrire l'élaboration des Constitutions dans une démarche plurielle ? La réponse n'est pas évidente. D'ailleurs, depuis 2008, c'est le principe même des interactions entre les éléments constitutifs de la diversité qui est établi constitutionnellement à travers la reconnaissance des processus de dialogue. Des pistes s'ouvrent dès lors pour une refondation du contrat social et l'affirmation de principes fondateurs nouveaux tels que le bien-être ou encore l'eau et la terre, établis comme sujets de droit. Résultant d'un dialogue interculturel entre les diverses régulations, le balancier États-communautés indigènes ouvre un cercle vertueux de redéfinition du contrat social avec des Constitutions « transformatives ». Sur ce point également, les travaux du GIC permettront de comprendre si le chemin de l'approche plurielle a bien été emprunté. On retrouve cette idée de « Constitutions projets » en Afrique, visant notamment à incarner le contrat social en reliant « tradition » et « modernité ». Dans son article, Mamoudou Gazibo[34] évoque la dimension « programmatique » de la dernière Constitution du Niger également issue d'un processus participatif. Comme pour l'Amérique latine, cela se traduit dans l'affirmation de nouveaux principes fondateurs arrimant, selon l'auteur, les ordres juridiques traditionnels et modernes et affirmant la solidarité entre les générations. Dans ce cas également, cela suffit-il à inscrire la Constitution dans une réelle dynamique plurielle ou reste-t-on dans un pluralisme de subordination ? Les enjeux de l'approche plurielle sont aussi forts au niveau de la mise en œuvre des Constitutions. Ici, à l'instar de la jurisprudence développée par la CIDH, l'on pourrait imaginer un cercle vertueux. Il ferait de l'interaction entre les principes constitutionnels de reconnaissance du pluralisme et de la pratique un vecteur de redéfinition des principes fondateurs de la Constitution.

Si ces deux champs d'analyse, droits de l'homme et Constitutions, sont les supports par lesquels nous souhaitons développer la réflexion et les propositions de l'IRG en termes d'approche plurielle, cette dernière traverse l'ensemble des thématiques portées par l'Institut. La coproduction du bien public est en effet un vecteur d'élaboration de régulations négociées. Elles sont censées résulter de l'interaction constructive entre les différents acteurs, donc des régulations, normes et valeurs qu'ils portent. C'est bien la nature de l'action publique et des politiques publiques qui en est modifiée, opérant ce glissement vers la gouvernance démocratique légitime et ouvrant la voie de la refondation de l'État, pour peu que l'on ait changé de paradigme en s'inscrivant dans l'approche plurielle. Autant de perspectives qui ouvrent à l'IRG, dans les mois à venir, un champ d'investigation aussi surprenant que passionnant, au cœur des défis de nos sociétés et de leur créativité. ■

33 | Voir dans le présent ouvrage l'article de Rodriguo Uprimny, p. 245.
34 | Voir dans le présent ouvrage l'article de Mamoudou Gazibo, p. 257.

LES RÉCENTES TRANSFORMATIONS CONSTITUTIONNELLES EN AMÉRIQUE LATINE : UN EFFORT DE CRÉATIVITÉ DÉMOCRATIQUE ?

RODRIGO UPRIMNY

Rodrigo Uprimny est directeur du Centre d'études de droit, justice et société Dejusticia et professeur à l'Université nationale de Bogotá (Colombie).

Depuis le milieu des années 1980, mais singulièrement, à partir des années 1990, l'Amérique latine a connu une intense période de changements constitutionnels. En effet, la quasi-totalité des pays de la région a soit adopté des nouvelles Constitutions[1], soit introduit des réformes très importantes dans les Constitutions en vigueur[2]. Ces changements constitutionnels présentent des différences nationales très importantes, mais ils ont également de nombreux points communs.

Or, s'il existe des réflexions importantes sur les mutations constitutionnelles de quelques pays spécifiques, ou des travaux qui font une analyse d'un des aspects du constitutionnalisme latino-américain, notamment son ouverture à la reconnaissance des droits collectifs des peuples indigènes ou au droit international des droits de l'homme, aucun texte n'a systématisé les orientations communes de cette évolution du constitutionnalisme dans la région. Le présent article cherche en partie à combler ce vide, avec les limites inhérentes à un exercice de synthèse[3].

Nous tenterons, d'une part, de signaler les tendances communes du constitutionnalisme récent en Amérique latine, ainsi que ses différences les plus significatives et, d'autre part, de caractériser ces réformes ainsi que les principaux défis qu'elles soulèvent pour la

1 Comme dans les cas du Brésil en 1988, de la Colombie en 1991, du Paraguay en 1992, de l'Équateur en 1998 et en 2008, du Pérou en 1993, du Venezuela en 1999 ou de la Bolivie en 2009, entre autres.

2 Comme en Argentine en 1994, au Mexique en 1992 ou au Costa Rica en 1989.

3 Le présent texte est une synthèse d'un article plus long de Rodrigo Uprimny, dont la version intégrale est consultable sur le site de l'IRG : www.institut-gouvernance.org

construction d'une démocratie profonde dans la région.

Nous structurerons cette réflexion en trois parties. D'abord, nous nous attarderons sur les transformations dogmatiques et organiques communes à plusieurs Constitutions latino-américaines. Ensuite, dans une partie plus réflexive et analytique, nous caractériserons les orientations principales de l'évolution constitutionnelle et nous nous interrogerons sur les différences entre les pays d'Amérique latine. Enfin, nous terminerons sur les défis que posent ces changements constitutionnels à la démocratie et à la réflexion constitutionnelle.

Les variations dogmatiques et organiques des Constitutions latino-américaines

La majorité des Constitutions latino-américaines se retrouve sur la définition idéologique de l'État et sur la régulation des droits et des devoirs citoyens. D'abord, la plupart des réformes et des nouveaux textes constitutionnels modifient de manière considérable la compréhension de l'unité nationale. Ils mettent l'accent sur le fait que celle-ci ne se crée pas à partir d'une homogénéisation des différences culturelles, comme l'avaient prévu quelques projets constitutionnels dans les décennies précédentes, mais plutôt à partir d'une reconnaissance accentuée des différences et d'une plus grande valorisation du pluralisme sous toutes ses formes. Un grand nombre de Constitutions commencent alors à définir leurs nations comme étant pluriethniques et pluriculturelles et établissent comme principe constitutionnel la promotion de la diversité. Nous nous trouvons donc face à une sorte de constitutionnalisme de la diversité[4].

Reconnaissance de la diversité et élargissement de la protection des droits individuels et collectifs

Aussi, et c'est complémentaire avec le respect de la diversité, les réformes constitutionnelles protègent spécialement les groupes traditionnellement discriminés tels que les indigènes et les communautés noires. Dans certains pays, des droits spéciaux et différenciés de citoyenneté sont même reconnus à ces communautés dans la mesure où elles sont établies dans des circonscriptions spéciales de représentation politique. Sont également reconnus leur langue, qui est admise comme langue officielle, un pouvoir judiciaire propre et une autonomie dans leurs territoires – notamment pour la gestion de certains conflits – qu'ils peuvent appréhender en accord avec leurs cosmovisions[5]. Pour certains analystes, ces Constitutions n'auraient pas seulement avancé vers une idée d'identité nationale pluraliste, elles auraient même introduit des éléments et des formes de citoyenneté différenciée et multiculturelle[6]. Notons que, dans cette tendance générale à la reconnaissance de la diversité, les Constitutions de l'Équateur et de la Bolivie sont plus radicales. Elles établissent l'existence d'une nation de peuples ou d'un État plurinational et intègrent des conceptions provenant de la tradition indigène, comme la notion du bien vivre et les droits qui y sont associés[7]. Selon certains analystes, ces Constitutions dépassent le cadre du constitutionnalisme libéral, même dans sa version pluriculturelle et multiethnique, pour avancer vers des formes constitutionnelles plurinationales, interculturelles (Grijalva, 2009, p. 115 à 132) et expérimentales (Santos, 2010, p. 77 et 123).

Ensuite, les réformes ont été dans leur quasi-totalité très généreuses dans la reconnaissance des droits constitutionnels des habitants. Ces Constitutions ont non seulement introduit des droits civils et politiques hérités des traditions démocratiques libérales – comme l'intimité, le juste procès, la liberté d'expression ou le droit de vote –, mais elles ont largement établi des droits économiques, sociaux et culturels – tels que l'éducation, le logement ou la santé. Elles ont même avancé dans la reconnaissance de droits collectifs, particulièrement le droit à l'environnement et les droits spéciaux d'autonomie et de citoyenneté à des groupes comme les peuples indigènes. Sur cet aspect, la Constitution équatorienne présente des nouveautés dans la mesure où elle établit non seulement des droits non reconnus auparavant, notamment le droit à l'eau, mais également des droits à la nature : la Pachamama elle-même devient, du moins formellement, sujet juridique[8] sans que les implications de cette reconnaissance aient encore été clairement établies.

Par ailleurs, la plupart des Constitutions garantissent un traitement spécial des droits de l'homme (Manili, 2002 ; Ayala Corrao, 2002 ; Abregú et Courtis, 2004). Cela a entraîné une application importante par des juges nationaux des standards internationaux des droits de l'homme. D'autre part, la reconnaissance de la multiculturalité (ou même de la plurinationalité) et des compétences propres de la juridiction indigène, avec l'ouverture au droit international des droits de l'homme, s'est traduite par un pluralisme accentué en Amérique latine. Ce dernier a érodé le système traditionnel des sources juridiques et le rôle central qu'avaient la loi et la réglementation gouvernementale dans les ordonnancements juridiques nationaux[9].

4 Voir notamment l'article 7 de la Constitution colombienne, l'article 215 de la Constitution brésilienne, l'article 1er de la Constitution bolivienne, le préambule de la Constitution vénézuélienne de 1994 et l'article 2 numéral 19 de la Constitution péruvienne.

5 La Constitution colombienne de 1991 a été la première à reconnaître, dans son article 246, l'application de la justice par les communautés indigènes conforme à leur droit coutumier, mais dans les limites qui permettent l'harmonisation des juridictions étatique et indigène. Cette régulation a été suivie par les Constitutions du Paraguay (art. 63), du Pérou (art. 149), de la Bolivie (art. 71), de l'Équateur (art. 191) et du Venezuela (art. 260). sur le site de l'IRG : www.institut-gouvernance.org

6 Sur les droits différenciés de citoyenneté, voir Will Kymlicka et Wayne Norman, « Un retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía », *La Política*, n° 3, 1997.

7 Par exemple, l'article 10 de la Constitution équatorienne reconnaît des droits aux peuples, aux nationalités et à la nature, et le chapitre 2 du titre II établit les droits du bien-vivre. Quant à la Constitution bolivienne, l'article 306 établit que le modèle économique doit être orienté vers le bien-vivre de toutes les Boliviennes et de tous les Boliviens.

8 L'article 71 de la Constitution équatorienne précise que « la nature, ou Pachamama, où se reproduit et réalise la vie, a droit au respect de son existence et à la conservation et régénération de ses cycles vitaux, structures fonctionnelles et processus évolutifs ».

9 Voir dans ce numéro l'article de Ghislain Otis et Aurélie Laurent, p. 265.

Les mécanismes de participation et le régime politique et institutionnel en mutation

La volonté d'élargir et de renforcer la démocratie et les espaces de participation citoyenne a conditionné la plupart des réformes. En général, elles ne se sont pas limitées à rétablir la démocratie représentative. Elles ont surtout essayé de créer de nouveaux espaces de participation citoyenne par deux voies distinctes : d'une part, à travers les consultations populaires et les référendums[10] ; d'autre part, à travers la création d'instances citoyennes de contrôle de la gestion publique, telles les associations d'usagers qui surveillent la gestion des services publics[11].

Par ailleurs, plusieurs Constitutions reconnaissent de manière explicite une forme d'organisation électorale autonome et spécialisée afin d'assurer une plus grande impartialité et une plus grande transparence des processus électoraux. Les réformes récentes ont donc eu tendance à consolider ce que certains appellent un « modèle latino-américain d'organisation électorale », par opposition au modèle européen où il n'existe pas d'organisation électorale autonome.

De plus, les réformes ont approfondi les processus de décentralisation. Elles ont augmenté le nombre de fonctionnaires locaux élus par vote populaire et ont transféré de nouvelles compétences vers les entités locales, notamment en matière de dépenses sociales. Elles ont aussi établi des mécanismes qui donnent un pouvoir économique plus important aux autorités locales à travers le système de transferts de fonds du gouvernement central vers les gouvernements locaux. Toutefois, il convient de souligner que la consolidation de l'autonomie territoriale a suscité des débats intenses lors de certains processus constitutionnels, comme en Bolivie, surtout en ce qui concerne la gestion centralisée ou non des fonds provenant des ressources naturelles. En effet, dans ce pays, un conflit opposait les régions riches et pétrolifères comme Santacruz aux prétentions plus centralisatrices du gouvernement d'Evo Morales et du mouvement indigéniste. Ce conflit a menacé la viabilité même du processus constituant.

Enfin, les réformes ont cherché à consolider les instances étatiques de contrôle, par le renforcement de leur autonomie et de leur capacité de surveillance. Par exemple, la Constitution vénézuélienne a établi une nouvelle branche du pouvoir, appelé le « pouvoir citoyen », qui regroupe ces instances de contrôle, comme le ministère public (Procurador et Defensoria du peuple[12]) et l'Inspection générale des finances[13]. Ces institutions de contrôle jouent donc un double rôle que la fameuse distinction opérée par O'Donnell permet d'expliquer : d'une part, ce sont des mécanismes horizontaux qui obligent à rendre des comptes et par là même favorisent un plus grand équilibre entre les pouvoirs ; d'autre part, ce sont aussi des formes verticales de contrôle et de consolidation de la capacité des citoyens à réclamer leurs droits, spécialement les ministères publics et les Défenseurs du peuple qui jouent le rôle de porte-parole des citoyens face aux instances politiques.

Toutes ces transformations organiques se sont accompagnées dans beaucoup de pays d'une stratégie plus globale de refonte du régime politique afin d'avoir un plus grand équilibre entre les organes et les branches du pouvoir judiciaire et ainsi de contrecarrer les possibles excès du pouvoir présidentiel. Dans ce but, la plupart des réformes ont eu tendance à réduire certaines attributions présidentielles et à accroître la capacité de contrôle et de décision des Congrès.

Cette modération du présidentialisme a toutefois été limitée. D'abord, aucun pays n'a opté pour des formules parlementaires[14] malgré le nombre important de propositions académiques qui, dans les années 1990, défendaient les vertus du parlementarisme pour les nouveaux régimes politiques[15]. Ensuite, les Constitutions de la région ont conservé des pouvoirs importants pour le président en comparaison avec le modèle présidentiel classique nord-américain (Gargarella, 1997, p. 978 et 979). Enfin, les efforts pour limiter le pouvoir présidentiel et rééquilibrer la relation entre les pouvoirs se sont accompagnés, paradoxalement, d'une tendance généralisée à approuver la possibilité de réélection immédiate du président. Ce fut notamment le cas dans des pays qui cherchaient à réélire des gouvernants charismatiques tels que Menem en Argentine, Cardoso au Brésil, Fujimori au Pérou, Uribe en Colombie et Chávez au Venezuela. Ces différents points montrent que les efforts pour modérer le pouvoir présidentiel excessif en Amérique latine se sont avérés très faibles. De plus, sur la question de l'équilibre des pouvoirs, ainsi que sur celle de la relation entre l'État et l'économie, il existe des processus divergents, si l'on tient compte du fait que certains textes constitutionnels ont cherché expressément et de manière consciente à renforcer le pouvoir présidentiel (cas de la Constitution équatorienne).

Points communs et divergences

Qu'elles soient communes ou différentes selon les pays, il convient ici d'examiner si ces transformations constitutionnelles contribuent ou non à la construction de démocraties plus solides et plus profondes dans la région.

10 Par exemple, la Constitution colombienne a introduit le plébiscite, le référendum, la consultation populaire, le conseil municipal ouvert et la révocation du mandat (art.103 et suiv.). Par ailleurs, la Constitution vénézuélienne prévoit, dans son article 70, la participation citoyenne dans l'élection des postes publics, le référendum, la consultation populaire, la révocation du mandat, l'initiative législative, constitutionnelle et constituante, le conseil municipal ouvert et l'assemblée de citoyens et citoyennes. En Équateur, la Constitution a instauré la consultation populaire et la révocation du mandat dans ses articles 103 à 113.

11 Voir dans ce numéro l'article d'Élisabeth Ungar et Luz Angela Ramirez, p. 329.

12 De l'espagnol Procuradoria et Defensoria, deux organes publics de contrôle (NDLR).

13 Voir les articles 267 et suiv. de la Constitution colombienne et les articles 136, 273 et suiv. de la Constitution vénézuélienne.

14 Le seul pays où une éventuelle transition vers un régime parlementaire a été discutée réellement est le Brésil, mais finalement la formule a été rejetée lors d'un référendum réalisé quelques années après l'adoption de la nouvelle Constitution.

15 Lors d'un travail réalisé en 2004, j'ai tenté un bilan de l'évolution du débat latino-américain sur le sujet, afin de défendre l'adoption en Colombie d'un régime semi-parlementaire (voir Uprimny, 2004).

Tendances communes : un néoconstitutionnalisme transformateur, plus égalitaire, participatif et en faveur de la diversité ?

Par l'élection de gouvernements civils, tous les ordonnancements montrent une adhésion non seulement théorique, mais également pratique à une forme d'État de droit et de constitutionnalisme. Cette consolidation de gouvernements civils peut paraître une humble conquête, mais elle implique un profond changement dans la réalité politique et institutionnelle latino-américaine, si l'on pense à la fréquence des dictatures militaires dans la région durant les XIXe et XXe siècles. Dans une certaine mesure, l'Amérique latine vit aujourd'hui sa première véritable vague constitutionnelle.

Mais on assiste, d'un autre côté, à une revalorisation du pluralisme et de la diversité dans pratiquement tous les domaines. Comme cela a déjà été évoqué, il s'agit d'un constitutionnalisme à orientation indigéniste, multiculturelle, voire plurinationale. Mais c'est également un constitutionnalisme qui prévoit des formes économiques diverses telles que le marché, des espaces de production réservés à l'État et des formes communautaires de production économique.

Le constitutionnalisme latino-américain récent appartient donc à un nouveau genre : il aspire à la transformation avec une forte composante égalitaire. En effet, il paraît clair que les processus constitutionnels ont cherché à approfondir la démocratie et à combattre les exclusions et les inégalités sociales, ethniques et de genre. En ce sens, la plupart des réformes, pour reprendre les termes de Teitel, conduisent à des textes qui, plutôt que de « regarder en arrière » *(backward looking)*, se projettent vers l'avenir *(forward looking)* [Teitel, 1997, p. 2014]. Au lieu d'essayer de codifier les relations de pouvoir existantes, ces documents juridiques tendent à tracer un modèle de société à construire. Il s'agit donc, selon les termes d'autres auteurs tels que Mauricio García, de Constitutions « aspirationnelles[16] » ou, d'après Boaventura Santos, de Constitutions « transformatives » (Santos, 2010, p. 76 et 77). Ces termes font allusion aux nombreuses promesses de droits et de bien-être pour tous intégrées dans ces textes : en cela, elles constituent une proposition de démocratie fondée sur l'inclusion.

16 | Il faut comprendre cette traduction littérale du terme espagnol par l'idée forte d'« aspiration à un idéal » en termes de réforme. Pour plus de détails, se reporter au chapitre de Mauricio García sur le « constitutionnalisme aspirationnel », in Uprimny, García et Rodríguez (2006).

Possibles divergences nationales sur l'intention, le contenu et l'impact des processus constitutionnels

D'une manière schématique, il est possible d'identifier des différences : d'abord, sur l'intention générale et la logique des processus constitutionnels ; ensuite, sur certains contenus et certaines orientations des ordonnancements constitutionnels adoptés ; enfin, sur l'impact et les pratiques sociales et institutionnelles dérivées de ces processus.

Il est ainsi possible de distinguer deux types de processus constitutionnels. D'une part, les plus « édificateurs » se sont déclarés en rupture ouverte avec le passé, tels que le paraguayen, le vénézuélien, l'équatorien ou le bolivien. D'autre part, des processus plus transactionnels – ou d'ajustement ou de consensus – ont cherché à corriger les défauts de l'institutionnalité existante tout en valorisant les traditions, comme en Argentine, au Mexique ou au Costa Rica. Quant aux contenus constitutionnels, deux thèmes semblent différencier les tendances nationales : la relation entre l'État et l'économie, spécialement le marché ; la diversité et les autonomies des communautés ethniques.

En ce qui concerne l'impact, l'efficacité et l'effectivité de ces réformes, enfin, l'évaluation en est très difficile : aucune réforme n'a été complètement sans effet, sans pour autant être réellement transformatrice. Toutefois, les pays ne se différencient pas seulement par l'intensité de l'impact de leurs réformes constitutionnelles, mais aussi par la forme de développement du texte constitutionnel. Ainsi, dans certains cas, l'impact a été plutôt politique, comme en Bolivie, alors que dans d'autres cas, comme en Colombie ou au Costa Rica, les réformes constitutionnelles ont conduit à un type d'activisme judiciaire, notamment de la part des juges constitutionnels, ce qui a entraîné une importante judiciarisation de la politique.

Il existe donc d'importantes diversités nationales. Dans certains pays, nous nous trouverions face à des constitutionnalismes véritablement nouveaux et transformateurs, alors que, dans d'autres pays, les réformes ou les nouvelles Constitutions auraient opéré essentiellement comme des mécanismes de relégitimation des ordres sociaux et politiques existants, avec leurs inégalités et leurs exclusions.

Les défis académiques et politiques du nouveau constitutionnalisme latino-américain

Cette évolution constitutionnelle récente en Amérique latine soulève des défis politiques et académiques importants.

De la pertinence des réformes

Une discussion constitutionnelle récurrente en Amérique latine – elle remonte à l'époque de l'indépendance – concerne l'authenticité de nos processus constitutionnels : s'agit-il de l'adoption d'institutions et d'ordonnancements adaptés aux défis sociaux et politiques de nos

nations, ou bien nos constituants ont-ils essayé de copier des institutions ou des idées qui peuvent fonctionner dans d'autres contextes, mais qui sont inefficaces ou produisent des effets pervers dans nos réalités complexes ? Il ne s'agit évidemment pas de rendre impossibles l'utilisation du droit comparé ou la tentative de certaines greffes normatives ou institutionnelles car il est naturel qu'un pays tente d'apprendre des expériences constitutionnelles des autres. La véritable question consiste à savoir si les réflexions constitutionnelles et les projets établis, même s'ils prennent partiellement des idées ou des institutions d'autres pays, répondent ou non à des problèmes fondamentaux d'une société ou bien si, au contraire, il s'agit d'idées ou d'institutions complètement déplacées.

Or je pense que le constitutionnalisme latino-américain récent est pertinent dans la mesure où il a essayé de faire face à certains problèmes fondamentaux de nos sociétés – la précarité de l'État de droit, la grande diversité et l'hétérogénéité sociale et ethnique, la faiblesse du pouvoir judiciaire, la persistance des formes de discrimination et d'inégalité sociale, ethnique et de genre très profondes, la violation massive des droits fondamentaux de la population – dans un monde globalisé et avec des défis écologiques croissants. Les formules adoptées peuvent être discutables et ne sont pas toujours cohérentes, mais il est certain qu'il y a eu, avec des intensités nationales variables, un effort d'expérimentation constitutionnelle loin d'être négligeable.

De la cohérence des réformes

Ces efforts n'ont toutefois pas toujours été consistants et le nouveau constitutionnalisme latino-américain présente des tensions importantes. En effet, il peut renforcer des tendances autoritaires dans la région. Par exemple, l'adoption des formes de démocratie directe, comme les référendums ou les plébiscites (instaurés dans le but de surmonter les déficits de la démocratie purement représentative), est importante. Mais si cela s'accompagne d'un renforcement du pouvoir présidentiel (avec l'argument qu'il est nécessaire de consolider une volonté unifiée de changement capable de surmonter les inégalités et les exclusions), la combinaison peut être explosive car elle encourage des formes de césarisme politique. Par conséquent, je pense que, si l'on veut aller vers de véritables mécanismes authentiques de démocratie participative, le constitutionnalisme latino-américain doit surmonter sa tendance au caudillisme et à l'hyperprésidentialisme.

Un autre point où peuvent surgir des tensions importantes concerne l'effort adopté dans beaucoup de Constitutions pour articuler de manière

simultanée une forme de néoconstitutionnalisme et l'encouragement à la participation démocratique que nous avons également déjà évoqué. Ils semblent en effet aller l'un et l'autre dans des directions opposées. Ainsi, le néoconstitutionnalisme se caractérise par une protection judiciaire renforcée sous la forme d'une charte constitutionnelle très dense en droits : par conséquent, il tend à la judiciarisation car les juges, notamment constitutionnels, commencent à se saisir d'affaires auparavant débattues dans des espaces démocratiques. Il paraît donc difficile, même si ce n'est pas impossible, d'arriver à consolider à la fois un constitutionnalisme fort et une délibération et une participation démocratiques également fortes.

De l'efficacité des réformes

Le fait que ces Constitutions aient une vocation normative et soient remplies d'aspirations à une société plus juste, au bien-être des populations et à une reconnaissance accentuée des droits, comme il a déjà été expliqué, ne signifie en aucune manière que ces promesses aient été réalisées. Au contraire, malgré cette vocation, la distance entre ce qui a été proclamé par les textes constitutionnels et la réalité sociale et politique de nos pays est très grande. En ce sens, l'Amérique latine conserve cette tradition, évoquée depuis des années par quelques théoriciens, d'adhérer théoriquement aux formes constitutionnelles, mais d'avoir les plus grandes difficultés à les mettre en pratique.

Deux des points les plus significatifs dans ces distances concernent, au niveau socio-économique, les problèmes d'éradication de la pauvreté et des inégalités, et au niveau politique le contrôle des abus présidentiels. Ainsi, d'une part, la majorité de nouveaux textes constitutionnels établit explicitement la promotion de l'égalité sociale et l'éradication de la pauvreté, mais les résultats dans ce domaine ont en général été très décevants, à quelques petites exceptions près. D'autre part, paradoxalement, ce nouveau constitutionnalisme – qui prétendait surmonter les traits d'autoritarisme et de caudillisme en Amérique latine – s'est accompagné dans certains pays d'une pratique de consolidation de la figure présidentielle et d'émergence de nouvelles formes de caudillisme, ce qui semble problématique pour atteindre des démocraties profondes.

Pour une pensée constitutionnelle progressiste

Malgré tous ses défauts, le constitutionnalisme latino-américain récent représente un effort non négligeable de créativité démocratique.

Toutefois, un tel effort dissimule mal les tensions et les promesses non réalisées à cause d'un manque d'efficacité. Cette situation pourrait être liée à un phénomène souligné par quelques analystes : malgré la présence de remarquables intellectuels dans certains processus constitutionnels, comme Alvaro García Linera en Bolivie, on a assisté à un divorce important entre le développement d'une pensée constitutionnelle progressiste dans la région et les débats constituants (Santos, 2010, p. 26 à 30). Il n'y a pas eu et il n'y a toujours pas de théorie qui permette d'accompagner ces efforts de réforme constitutionnelle et de réalisation des promesses. Il existe donc un défi académique : être capable de créer une masse critique de pensée constitutionnelle progressiste, engagée dans l'approfondissement démocratique de la région. À travers un dialogue avec les expériences et les traditions d'autres régions du monde, cette pensée doit accompagner de manière critique les processus constitutionnels latino-américains en cours afin de réduire les risques autocratiques et de renforcer les potentialités démocratiques. ■

Bibliographie

Abregú, Martín et Courtis, Christian (ss coord. de), *La Aplicación de los tratados de derechos humanos por los tribunales locales, Buenos Aires,* Editores del Puerto, CELS, 2004.

Ayala Corrao, Carlos M., « La jerarquía constitucional de los tratados relativos a derechos humanos y sus consecuencias », in Ricardo Mendez Silva (dir.), *Derecho Internacional de Los Derechos Humanos. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional,* Mexico, UNAM, 2002.

Gargarella, Roberto, « Recientes reformas constitucionales en América Latina : una primera aproximación », *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, vol. 36, nº 144, Enero-Marzo, 1997.

Grijalva, Agustín et al., Povos Indígenas. Constituicoes e Reformas Políticas na América Latina, Brasilia, Instituto de Estudos Socioeconomicos, 2009.

Grijalva, Agustín, « O Estado Plurinacional e Intercultural na Constituicao Ecuatoriana de 2008 », in Agustín Grijalva et *al., ibid.*

Manili, Pablo Luis, « La recepción del derecho internacional del derecho internacional de los derechos humanos por el derecho constitucional iberoamericano », in Ricardo Mendez Silva (dir.), *Derecho Internacional de Los Derechos Humanos, op. cit.*

O'Donnell, Guillermo, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy,* vol. 5, nº 1, 1994.

Rodríguez, César et Uprimny, Rodrigo, « Constitución, modelo económico y políticas públicas en Colombia », in Luis Eduardo Pérez, César Rodríguez et Rodrigo Uprimny, *Los Derechos sociales en serio : hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas,* Bogotá, DeJuSticia, 2007.

Santos de Sousa, Boaventura, Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur, La Paz, Plural Editores, 2010.

Teitel, Ruti, "Transitional Jurisprudence, The Role of Law in Political Transformation", *Yale Law Journal,* vol. 106, nº 7, 1997.

Uprimny, Rodrigo, « Constitución de 1991, Estado social y derechos humanos : promesas incumplidas, diagnósticos y perspectivas », in *El Debate a la constitución,* Bogotá, ILSA y Universidad Nacional, 2001.

Uprimny, Rodrigo, « ¿ Una forma de gobierno parlamentaria en Colombia ? », *Nueva Página,* vol 1, nº 1, 2004.

Uprimny, Rodrigo, *Bloque de constitucionalidad, garantías procesales y proceso Penal,* Bogotá, Escuela Judicial Lara Bonilla, Consejo Superior de la Judicatura, 2006.

Uprimny, Rodrigo, « Modernización del Estado y reformas constitucionales en América Latina : encuentros y desencuentros », in *Los Procesos de control estratégico como pilares de modernización del Estado,* Bogotá, BID, PGN, 2007.

Uprimny, Rodrigo, García, Mauricio et Rodríguez, César, *¿ Justicia para todos ? Derechos sociales, sistema judicial y democracia en Colombia,* Bogotá, Norma, 2006.

VERS DES PROCESSUS PLUS LÉGITIMES :

L'EXEMPLE DE LA RÉFORME CONSTITUTIONNELLE AU NIGER

MAMOUDOU GAZIBO

Mamoudou Gazibo est professeur agrégé au département de science politique de l'université de Montréal. Il a notamment publié sur la politique en Afrique, la politique comparée et les relations Chine-Afrique. De 2010 à 2011, il a présidé le Comité des textes fondamentaux, chargé de rédiger l'avant-projet de la nouvelle contitution du Niger.

À l'issue du coup d'État du 18 février 2010 au Niger, un consensus s'est dégagé entre les acteurs pour mettre à profit cette nouvelle donne et améliorer le cadre institutionnel du pays. La Constitution de la Ve République, promulguée en 1999 et démantelée par le régime du président déchu Tandja, avait permis au pays de connaître presque dix années de stabilité. Mais elle comportait des failles, si bien qu'une mise à plat constitutionnelle s'imposait. Cette refonte a été aussi l'occasion de mener des réformes sur sept autres textes qui visaient à renforcer l'architecture institutionnelle du pays. Il s'agit, entre autres, du Code électoral, de la charte des partis politiques, du statut de l'opposition ou encore des textes sur la dépolitisation de l'administration.

Pour la première fois au Niger, une réforme constitutionnelle a donné lieu à un large débat inclusif. Les autorités, dont un des leitmotivs était la réconciliation nationale, voulaient dès le départ une Constitution dans laquelle tous les acteurs, qu'ils soient de la société civile ou du pouvoir, se reconnaîtraient. L'idée était qu'il deviendrait plus difficile à un acteur qui a participé à l'adoption de la réforme de la renier plus tard ou de la remettre en cause. Dans cette perspective, un principe important a été retenu en vue de rassurer l'ensemble des acteurs, celui de ne pas tenter de contrôler le processus constitutionnel.

Une méthodologie de la concertation et du consensus

Pour mener cette réforme, le président du Conseil suprême pour la restauration de la démocratie (CSRD), et chef de l'État de février 2010 à avril 2011, le général Salou Djibo, a décidé de créer un Comité des textes fondamentaux (« le Comité » dans les lignes qui suivent). Ce Comité avait pour mandat d'élaborer un avant-projet de Constitution et de le remettre au chef de l'État. Il était composé de dix-neuf membres, nommés à la suite des concertations entre le gouvernement, le conseil militaire et le président du Comité. Il s'agissait d'identifier, au regard de l'ensemble des textes dont la rédaction était à l'ordre du jour, les personnalités compétentes. Il fallait impliquer des constitutionnalistes, des spécialistes du droit privé, des magistrats, des avocats, des sociologues et des administrateurs. Le Comité a travaillé dans une atmosphère exceptionnelle et fait des propositions dans l'objectif de doter le Niger de règles et d'institutions crédibles, durables, novatrices et porteuses de paix et de développement.

La méthodologie qui a animé le Comité a consisté, d'abord, à poser le bilan de ces vingt dernières années de tentatives de démocratisation dans notre pays pour identifier les acquis et les obstacles. Ensuite, le Comité a identifié les moyens nécessaires pour répondre aux difficultés auxquelles le pays avait été confronté, dans un souci d'innovation et de modernisation des institutions. Dès le début de ses travaux, le Comité a établi un règlement intérieur pour déterminer les règles de son fonctionnement. Deux rapporteurs ont été désignés parmi les membres du Comité afin de seconder le président et de consigner les résultats des travaux. Le mode de décision privilégié était le consensus et, de fait, le Comité a presque toujours réussi à le trouver sur les différentes dispositions de la Constitution.

L'avant-projet soumis au président portait déjà la marque de larges consultations. Au cours de ses travaux, le Comité avait en effet entendu de nombreux spécialistes et représentants d'organisations de la société civile sur des points spécifiques requérant leur apport, le tout à la demande du président ou des personnalités auditées elles-mêmes. Cette procédure a été, par exemple, utilisée lorsque la constitutionnalisation de la gestion des ressources pétrolières et minières s'est posée. Le Comité a reçu des spécialistes nigériens des mines ainsi que des représentants des organisations de la société civile engagées en faveur de la transparence dans les industries extractives. Une fois déposé, l'avant-projet a servi à nourrir un véritable débat constitutionnel qui a contribué en retour à forger le consensus final autour de tous les textes.

Le texte élaboré par le Comité a été largement débattu et amendé à différents niveaux : par le Conseil consultatif national (CCN) – une institution d'une centaine de membres faisant office de Parlement de transition et dont les membres étaient élus ou désignés par différentes structures comme les syndicats, les partis politiques, le monde rural, les associations de femmes – et par le gouvernement. Par ailleurs, pour élargir le champ de la consultation, l'avant-projet[1] a été placé sur le site Internet du CCN et débattu par les citoyens dans les médias. En dernier lieu, le CSRD a arbitré et approuvé les versions finales en tenant compte à la fois du besoin d'innover et de la recherche du consensus.

C'est ce texte final, produit d'un large débat, qui a été proposé lors du référendum constitutionnel de novembre 2010 avec le soutien de l'ensemble des forces politiques et de la société civile. La Constitution a été approuvée par plus de 90 % des électeurs. Cette issue s'explique par plusieurs facteurs. Le facteur immédiat se trouve dans la recherche du consensus qui a caractérisé la démarche de son adoption. Mais un autre facteur, antérieur au coup d'État, a également joué : en effet, les deux dernières années du mandat du président Tandja, faites de débats et d'un engagement fort contre le projet de maintien au pouvoir de ce dernier, ont créé une dynamique d'implication de la société civile et des citoyens qui a nourri le débat sur la Constitution. On s'aperçoit d'ailleurs que cette dynamique semble survivre à la transition, puisque les prises de position et demandes à l'égard des autorités, que ce soit en matière constitutionnelle ou de politiques publiques, n'ont jamais été aussi intenses que depuis le transfert du pouvoir de Salou Djibo au président actuel, Mahamadou Issoufou.

Tradition et modernité, équilibre des pouvoirs et développement : des textes innovants

Une des décisions du Comité était de sortir des carcans et d'oser. L'idée était que seul ce qui n'est pas possible juridiquement pouvait arrêter le Comité. En outre, ce comité a essayé de proposer un texte qui, tout en projetant le pays dans l'avenir, soit aussi en symbiose avec l'environnement culturel du Niger. Il a ainsi tenté de penser plusieurs dispositions en arrimant les ordres juridiques « traditionnel » et « moderne ». Au lieu de les voir comme antithétiques, le Comité a plutôt cherché à les faire cohabiter. C'est ainsi que le rôle et l'apport de la chefferie traditionnelle dans l'administration du territoire ou encore la solidarité entre les générations ont été constitutionnalisés.

À l'issue de ce processus, le Comité a rendu des textes (Constitution

1 Il en a été de même pour l'ensemble des avant-projets des textes fondamentaux.

et sept autres documents) qui innovent sur plusieurs points. Les changements qu'apporte la nouvelle Constitution sont nombreux, certains provenant des propositions du Comité, d'autres des amendements ultérieurs à l'avant-projet. En ce qui concerne la Constitution, il en a été recensé quatre-vingts. Pour illustrer le caractère éminemment politique de la Constitution et sa dimension quasi « programmatique », deux domaines seront ici développés : l'équilibre des pouvoirs et l'objectif de développement.

La nouvelle Constitution vise en effet à mieux organiser l'équilibre entre les pouvoirs, notamment en précisant les rapports au sein de l'exécutif et entre l'exécutif et le législatif. Elle introduit plus de clarté dans plusieurs dispositions qui ont pu porter à débat par le passé, comme les prérogatives respectives du président de la République et du Premier ministre selon qu'on se trouve en situation de cohabitation ou pas, les questions pouvant être soumises à référendum et les conditions pour y recourir, les conditions du recours aux pouvoirs exceptionnels, ou encore les rapports entre le gouvernement et le Parlement.

De nouvelles dispositions ont été introduites afin de renforcer les institutions de contre-pouvoir et de les soustraire à l'arbitraire des dirigeants. C'est le cas de la Cour constitutionnelle dont le Comité a renforcé les pouvoirs et précisé les domaines de compétences, et à laquelle il ne sera plus possible d'attenter. C'est le cas également des dispositions en vertu desquelles aucune institution de la République ne peut être dissoute en cas de recours par le président de la République aux pouvoirs exceptionnels. Dans le domaine judiciaire, le Comité a notamment proposé que la magistrature devienne un pouvoir réellement indépendant et non pas une institution à la remorque du pouvoir exécutif et instrumentalisée à des fins politiques. Dans cet esprit, le Comité a proposé, par exemple, les mêmes protections pour les magistrats du siège et du parquet et une autonomie du procureur de la République par rapport au ministre de la Justice.

Le Comité a voulu renforcer l'Assemblée en prévoyant plusieurs mesures pour donner aux parlementaires les moyens d'exercer pleinement leur mandat, et notamment un contrôle effectif de l'exécutif. Le niveau de compétence des députés a par exemple été relevé. L'interdiction faite aux députés d'accéder aux marchés publics vise à éviter les situations de conflits d'intérêts et à ne pas les mettre à la merci de l'exécutif. Pour rompre avec les pratiques du passé, le nouveau texte constitutionnel fait obligation au Premier ministre et aux ministres de répondre aux demandes d'information et aux interpellations des députés.

Pour que la démocratie fonctionne, il convient d'éviter la tyrannie de la majorité et de ne pas considérer, comme c'est trop souvent le cas

en Afrique, l'opposition comme nuisible. La marginalisation de l'opposition est source de conflits et d'instabilités. Au contraire, c'est la critique constructive de l'action gouvernementale qui permet d'améliorer la marche de la société. Le Comité a donc cherché à institutionnaliser l'importance de l'opposition, pour éviter sa soumission à l'exécutif, en dotant son chef de file d'un véritable statut constitutionnel.

L'indépendance des médias publics face au pouvoir politique a été une autre préoccupation du Comité. La nouvelle Constitution prévoit que le Conseil national de la communication, lui-même représentatif de tous les médias, joue un rôle majeur dans le processus de nomination à la tête des médias publics. À travers la charte d'accès à l'information publique, le Comité a souligné l'importance, pour les citoyens et les chercheurs, d'avoir le droit de disposer de l'information publique.

Par ailleurs, et pour que les futures autorités gouvernementales s'inscrivent dans une perspective visionnaire, le Comité a proposé de fixer les grandes orientations du développement dans la Constitution. Il a identifié des secteurs prioritaires et structurants pour le développement du pays (comme l'agriculture, l'énergie ou l'éducation) afin de garantir qu'ils resteront au cœur de l'action publique, indépendamment des changements de régime politique. Dans l'idée de faire de la Constitution un outil de développement, le Comité a ainsi proposé, comme nous l'avons évoqué plus haut, de constitutionnaliser les questions minières et pétrolières afin de rendre publiques les informations relatives aux permis miniers et aux recettes tirées de l'uranium, de l'or et du pétrole. Cette volonté du Comité d'inscrire la transparence concernant la gestion des ressources naturelles dans le texte constitutionnel même vise à ce qu'elles profitent aussi bien aux populations des localités où elles sont exploitées qu'à l'ensemble de la population nigérienne. Le Comité a proposé de constitutionnaliser l'octroi d'une part des revenus des ressources naturelles au profit des collectivités territoriales où elles sont exploitées pour éviter les frustrations qui mènent à ce qu'on appelle communément la « malédiction des ressources ». La nouvelle Constitution fait également obligation aux compagnies minières et pétrolières de protéger et de promouvoir l'environnement et la santé des populations.

Enfin, et parce que l'administration publique s'avère particulièrement cruciale dans un pays comme le Niger où la vie politique est très mouvementée, le Comité a tenu à ce qu'elle soit professionnalisée et en mesure d'assurer la continuité du service public et de l'État, indépendamment des changements de pouvoir. Le Comité a ainsi distingué clairement les emplois techniques des emplois politiques, en mettant en place des procédures de nomination des fonctionnaires.

La nouvelle Constitution innove également en instituant un « vérificateur général » qui doit accompagner tout ce processus avec pour objectif affiché la rationalisation de l'administration, sa dépolitisation et sa professionnalisation.

Les enseignements de la réforme

Le processus n'aura cependant pas été un long fleuve tranquille. Lors des débats autour de l'avant-projet de Constitution, des résistances se sont notamment manifestées sur les nouveaux critères proposés pour certaines catégories d'élus. Ainsi, le Comité avait proposé le niveau baccalauréat pour les candidats à l'Assemblée nationale et à la présidence de la République. Cette proposition a pris appui, d'une part, sur l'existence d'une loi imposant ces critères pour certaines catégories d'élus au niveau local (maires, présidents de conseils régionaux) et, d'autre part, sur la plainte récurrente concernant l'incapacité des Assemblées antérieures, composées en majorité d'analphabètes, de légiférer et de contrôler l'action gouvernementale. Le Conseil consultatif national a abaissé le seuil proposé pour les députés, mais l'a relevé à bac + 3 pour les candidats à la présidence. Face à l'opposition de certains partis politiques et de certaines associations contre ces dispositions, et pour obtenir un consensus autour de la nouvelle Constitution, les autorités de transition ont préféré trouver une solution politique. Finalement, la nouvelle Constitution impose à chaque parti que 75 % au moins des candidats à l'Assemblée nationale inscrits sur leur liste aient le niveau du brevet d'études secondaires. L'idée est que, sur les 113 députés que compte l'Assemblée nationale, il y ait au moins trois quarts de lettrés. Un parti peut proposer ainsi 100 % de docteurs, mais pas plus de 25 % de personnes non diplômées. En réalité, ce compromis traduit l'influence au sein des partis des commerçants qui ne voulaient pas se retrouver hors jeu. Comme ils financent les partis et ont souvent une base électorale, ils ont imposé cet étrange arbitrage via les partis représentés au conseil consultatif. En revanche, la nouvelle Constitution a décidé de n'imposer aucune condition de diplôme pour le président de la République. Une autre disposition proposée, qui limitait à 70 ans l'âge limite pour être candidat à cette dernière fonction, n'a pas été retenue à la suite de la pression de certains politiciens influents. Cette mesure, inscrite dans la Constitution du Bénin depuis 1991, a pourtant permis d'y renforcer la culture de l'alternance.

La méthode consistant à rechercher l'implication et le consensus les plus larges possible a eu un prix : l'édulcoration de plusieurs dispositions initialement fortes et novatrices, mais qui allaient à l'encontre de plusieurs intérêts. Cette méthode aura néanmoins été essentielle dans le succès de la transition. L'année de troubles qui avait suivi le démantèlement des institutions de la Ve République par l'ancien président et l'intervention militaire qu'il avait provoquée avaient engendré des clivages profonds au Niger, aussi bien sur la scène politique que sociale. Il fallait arriver à recréer la confiance et le consensus autour des textes fondamentaux de la République. C'est grâce à cette philosophie de réforme que les textes ont recueilli l'adhésion de tous et que, sur cette base, les élections locales, législatives et présidentielles ont été organisées sans heurts et pratiquement sans contestation. Chose suffisamment rare pour être soulignée, le perdant du second tour de l'élection présidentielle a immédiatement reconnu sa défaite et félicité le président élu.

Il ressort de toute cette expérience que réformer est une œuvre ardue et complexe, en particulier dans un contexte africain où l'accès à l'État est tellement vital. Réussir la réforme dépend autant de l'expertise des acteurs que de leur sagesse. ■

UN EXEMPLE DE DIALOGUE TRANSJUDICAIRE DANS LES SYSTÈMES RÉGIONAUX DE PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME : LA QUESTION FONCIÈRE AUTOCHTONE

GHISLAIN OTIS

Ghislain Otis est professeur titulaire de la chaire de recherche du Canada sur la diversité juridique et les peuples autochtones à l'université d'Ottawa (Canada).

AURÉLIE LAURENT

Aurélie Laurent est doctorante en droit au sein de la chaire sur la diversité juridique et les peuples autochtones à l'université d'Ottawa (Canada).

L'observateur attentif aura remarqué l'émergence des droits fonciers autochtones dans différents types d'instruments de droit international. Nous avancerons ici l'idée que cette protection simultanée ne serait pas le fruit du hasard, mais au contraire née du dialogue et de l'interfécondation de la part des différents organes internationaux. L'existence de phénomènes de « fertilisation croisée » a pu largement être analysée au niveau interne. En effet, les migrations transnationales des concepts et des arguments juridiques ont fait l'objet d'études approfondies en ce qui concerne leur réception par les juridictions nationales, en particulier dans la manière dont les juges suprêmes ou constitutionnels prennent (ou non) en considération des sources externes à leur système juridique. Ainsi, la prise en compte de sources internationales « molles »,

c'est-à-dire ayant un caractère obligatoire faible, voire nul, et les références au droit comparé font l'objet de débats au niveau national[1].

Fertilisation croisée

Mais, comme nous voulons le démontrer dans les pages qui suivent, ce phénomène de fertilisation croisée existe aussi au sein des organes supranationaux. En effet, on peut analyser cette convergence du droit international à reconnaître et à protéger les droits fonciers autochtones comme l'aboutissement d'un échange constructif d'arguments juridiques entre différents acteurs de la scène internationale. Et cela est d'autant plus intéressant qu'aucun des textes régionaux de garantie des droits fondamentaux ne contient une disposition spécifique de protection des droits ancestraux des peuples autochtones.

Nous verrons que les revendications des autochtones ont été accueillies favorablement dans les différents forums internationaux et supranationaux en raison, bien entendu, du bien-fondé de leurs arguments, mais aussi parce que les raisonnements des uns ont pu convaincre les autres et aider à trouver des fondements textuels pertinents propres à asseoir la légitimité des décisions. Nous verrons successivement le cas de la Cour interaméricaine des droits de l'homme (CIDH), celui de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP), puis celui de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH).

La question du dialogue des juges en droit international a été étudiée par la littérature scientifique, parfois de manière trop abstraite. La question foncière autochtone serait donc un exemple concret des phénomènes de migrations normatives et d'échanges des interprétations juridiques entre organes internationaux.

La Cour interaméricaine des droits de l'homme : au carrefour des interprétations des droits fonciers autochtones

La Cour interaméricaine des droits de l'homme est la première des juridictions régionales à avoir été confrontée à des revendications foncières autochtones fondées sur la protection de la propriété en droit international. La conception pluraliste de la propriété développée par la Cour de San José est bien connue et a été largement commentée. C'est en effet dans l'arrêt fondateur *Communidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni c. Nicaragua* que la Cour estime qu'« il est de l'avis de la Cour que l'article 21 de la Convention américaine des droits de l'homme (CADH) protège le droit de propriété dans le sens où il comprend, entre autres, les droits des membres de communautés autochtones dans le cadre de la propriété collective ».

Il s'agit d'une véritable reconnaissance des régimes fonciers communautaires coutumiers desquels peuvent découler des droits individuels d'usage et de jouissance de la terre. Ces régimes ne dépendent pas du droit interne étatique (d'une concession ou d'une reconnaissance formelle de l'État, par exemple), mais sont fondés sur l'appropriation collective et l'occupation d'origine précoloniale. La Cour insiste sur le caractère égalitaire des traditions juridiques et sur la neutralité culturelle du droit international pour interpréter la notion de propriété de manière à rendre sa protection effective dans les cultures juridiques appréhendant les relations foncières différemment des catégories occidentales[2].

Or, pour justifier cette décolonisation de la propriété dans le système conventionnel interaméricain, la haute juridiction s'appuie notamment sur l'alinéa 29b) de la Convention selon lequel cette dernière ne peut recevoir une interprétation moins favorable que le droit interne de l'État et que les autres instruments internationaux auxquels les États sont parties[3]. La Cour va ainsi utiliser les instruments internationaux spécifiques aux peuples autochtones, telle la convention n° 169 de l'OIT[4], lorsque l'État défendeur y est partie[5]. Puis la Cour utilisera aussi les normes universelles de protection des droits de l'homme, afin d'importer dans le système interaméricain une lecture des grands instruments de l'ONU favorable à la tenure collective autochtone[6]. Ainsi, dans l'affaire *Saramaka c. Suriname,* la Cour interaméricaine des droits de l'homme a très explicitement affirmé que le Suriname, un État ayant ratifié les instruments onusiens, violait le droit de propriété reconnu par l'article 21 de la Convention, même si les droits collectifs sur la terre et les ressources revendiqués par le peuple Saramaka n'avaient aucun fondement dans le droit interne de cet État[7]. Cela permet ainsi à la Cour interaméricaine de conclure que l'État a l'obligation internationale de mettre en place des mesures spécifiques afin de reconnaître, de respecter, de protéger et de garantir la propriété collective Saramaka[8].

L'alinéa 29b) de la Convention n'est donc pas simplement une clause de sauvegarde classique en droit international, mais induit une logique de coordination des normes régionales et universelles. Cette clause légitime les importations d'interprétations normatives issues du droit international général, y compris des normes de *soft law* ou du droit européen. La Cour de San José a, à de multiples reprises, eu recours à ces importations. Aussi, l'utilisation par la CIDH de la convention n° 169 de l'OIT constitue un exemple parmi d'autres des emprunts normatifs relatifs à

1 Voir notamment : Sarah K. Harding, " Comparative Reasoning and Judicial Review " (2003) 28, *The Yale Journal of international law 411* ; Anne-Marie Slaughter, " Typology of Transjudicial Communication » (1994) 29, *University of Richmond Law Review 99*.

2 *Ibid.,* p. 146 et 149 ; Cour interaméricaine des droits de l'homme, 29 mars 2006, *Sawhoyamaxa Indigenous Cmty. c. Paraguay,* série C n° 146, p. 120.

3 L'article 29 de la Convention américaine se lit comme suit : « Aucune disposition de la présente convention ne peut être interprétée comme [...] b) restreignant la jouissance ou l'exercice de tout droit ou de toute liberté reconnus par la législation d'un État partie ou dans une convention à laquelle cet État est partie. »

4 Convention concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants (convention n° 169) de l'Organisation internationale du travail (OIT).

5 Cour interaméricaine des droits de l'homme, 17 juin 2005, *Communauté indigène Yakye Axa c. Paraguay*, série C, n° 125, p. 127-130 ; *Sawhoyamaxa Indigenous Cmty. c. Paraguay,* p. 117.

6 Cour interaméricaine des droits de l'homme, 28 novembre 2007, *Saramaka People c. Suriname,* série C n° 172, p. 93-96.

7 *Ibid.,* p. 97-107.

8 *Ibid.,* p. 96.

la protection des droits et libertés que fait régulièrement la Cour interaméricaine pour enrichir sa jurisprudence et accroître sa légitimité[9].

C'est donc par une interprétation dynamique de la Convention, alimentée par des normes universelles et autochtonistes de droit international, que la Cour de San José a su protéger la tenure foncière autochtone et contribuer à la coordination et à l'effectivité des droits fonciers des peuples autochtones sur le continent. Mais la Cour interaméricaine n'est pas une simple importatrice, elle est au contraire un carrefour des dynamiques interprétatives favorables à la reconnaissance de la tenure foncière coutumière autochtone, sa propre jurisprudence servant désormais d'appui pour les autres juridictions supranationales, comme la CADHP.

La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples : relai de la protection internationale des droits fonciers autochtones en Afrique

La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a à son tour démontré la vitalité et l'actualité de la notion de tenure originaire autochtone en droit international des droits de l'homme. Dans l'affaire *Communauté Endorois c. Kenya*[10], la Commission est d'avis que, contrairement à ce que soutenait l'État défendeur, les droits sur la terre des Endorois ne se sont pas éteints du fait de la mise sous tutelle ou de la création par l'État d'une réserve faunique sur leurs terres ancestrales. À l'inverse, elle estime, d'une part, que la possession traditionnelle a des effets équivalents à ceux d'un titre de propriété octroyé par l'État et donne le droit d'exiger une reconnaissance officielle et un enregistrement de la part de l'État. D'autre part, elle décide que « les membres de la communauté autochtone ayant involontairement quitté la terre de leurs ancêtres ou qui en ont perdu la possession en conservent le droit de possession et de propriété, même s'ils ne disposent pas de titre légal, à moins que les terres n'aient été transférées légalement à des tiers de bonne foi », et le cas échéant, ils conservent des droits de restitution de ces terres ou de terres équivalentes[11]. Elle conclut ainsi en l'espèce à la violation de l'article 14, car « la propriété du peuple Endorois a été sérieusement empiétée et continue de l'être » sans que ce préjudice soit proportionnel au besoin public ou conforme au droit national ou international[12].

La Commission s'appuie tant sur la spécificité de la Charte africaine, qui consacre les droits des peuples, que sur les définitions de la propriété élaborées en droit international, afin de conclure que les Endorois constituent un peuple autochtone, « statut leur permettant

9 *Ibid.*
10 Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, activités de juin à novembre 2009, *Communauté Endorois c. l'État du Kenya,* communication 276/2003, 27e rapport d'activité. Les plaignants, membres de la communauté des Endorois, se revendiquent comme étant un peuple autochtone et estiment que le déplacement de leur terre ancestrale, le défaut de dédommagement adéquat et la perturbation de leurs activités pastorales communautaires constituent des violations de la Charte africaine, notamment des articles 8 (droit de pratiquer une religion), 14 (droit à la propriété), 21 (droit à la libre utilisation des ressources naturelles) et 22 (droit au développement).
11 *Ibid.*,§209.
12 *Ibid.*,§238.

de bénéficier de la Charte africaine qui protège les droits collectifs[13]». Ce sont notamment les sources du droit international relatives aux autochtones qui vont aider la Commission à élargir la notion de propriété protégée par l'article 14 de la Charte africaine à la tenure collective autochtone. En effet, la Charte prévoit dans ses articles 60 et 61 la prise en considération de certaines sources du droit international, en particulier relatif aux droits de l'homme, habilitant ainsi la Commission à coordonner à son tour les normes de protection en présence d'une revendication autochtone. En ce qui concerne plus spécifiquement le droit de propriété, la Commission utilise ses décisions antérieures[14], des instruments spécialisés comme la Déclaration des Nations unies sur les peuples autochtones[15], mais aussi la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme[16] et surtout celle de la Cour interaméricaine[17] pour faire du droit de propriété une notion autonome en droit international des droits de l'homme qui prime sur les définitions juridiques nationales[18]. Au final, la Commission africaine retient une conception de la propriété en matière autochtone très proche de celle de la Cour interaméricaine, tant sous l'angle du concept de propriété collective et ancestrale que sous celui de sa justification ou des conséquences juridiques de sa reconnaissance.

Il n'est pas surprenant que la Commission de Banjul ait puisé dans le raisonnement de la CIDH pour protéger la tenure foncière originaire des peuples autochtones africains : il est en effet dans les habitudes de la Commission d'emprunter à la CEDH et à la CIDH certaines interprétations, qu'elles soient de nature substantielle ou méthodologique[19]. Cette démarche a d'ailleurs pu être critiquée lorsque la Commission s'est contentée de réceptionner purement et simplement les interprétations des juridictions européenne et interaméricaine, voire de s'aligner mécaniquement sur elles, sans tenir compte du contexte spécifique au continent africain[20]. La Commission a su toutefois éviter cet écueil en ce qui concerne la tenure originaire dans la mesure où elle prend soin de fonder son raisonnement sur le caractère collectif reconnu aux droits fondamentaux africains dans la Charte et dans ses décisions antérieures. De plus, la reconnaissance de la tenure originaire autochtone trouve son fondement dans la volonté de dépasser les injustices et les discriminations subies par les peuples autochtones privés de leurs terres lors d'un mouvement mondial de colonisation. Le renversement de cette logique en matière foncière par la reconnaissance de droits fonciers ancestraux peut donc légitimement s'appliquer sur tous les continents, y compris d'ailleurs le continent à l'origine de cette colonisation : l'Europe.

13 *Ibid.*,§162.
14 *Ibid.*,§186.
15 *Ibid.*,§204 et 207.
16 « La Commission africaine est aussi guidée par la Cour européenne des droits de l'homme », § 201. Voir Cour européenne des droits de l'homme, 29 juin 2004, *Dogan et autres c. Turquie,* req. nos 8803-8811/02, 8813/02 et 8815-8819/02.
17 Elle cite par exemple les affaires : *Saramaka People c. Suriname.* (§ 192); *Communidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni c. Nicaragua.*(§ 190, § 207) ; *Sawhoyamaxa Indigenous Cmty. c. Paraguay.* (§ 208) ; Cour interaméricaine des droits de l'homme, 15 juin 2005, *Moiwana Community c. Suriname,* série C n° 124. *Communauté indigène Yakye Axa c. Paraguay.*
18 *Communauté Endorois c. l'État du Kenya.* § 185.
19 Voir sur ce sujet Alain Didier Olinga, « Les emprunts normatifs de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples aux systèmes européen et interaméricain de garantie des droits de l'homme » (2005) 65, *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme 499*, p. 510 sqq.
20 *Ibid.*, p. 520 sqq.

La Cour européenne des droits de l'homme : une vocation à entrer dans le dialogue

La Cour européenne des droits de l'homme est la seule des juridictions étudiées à ne pas encore avoir reçu favorablement les revendications foncières autochtones au titre de la protection des biens. On peut expliquer cette indifférence de l'organe européen par le caractère parfois peu idoine des cas d'espèce qui lui ont été soumis et qui n'ont pas dépassé le cap de la recevabilité dans la plupart des cas[21]. Il est également possible qu'une lecture trop classique et individualiste de la propriété[22] ou une trop grande déférence à l'égard des États aient empêché la Cour de Strasbourg de reconnaître la tenure foncière originaire des peuples autochtones européens. On note surtout l'absence d'argumentation claire de la part des requérants, fondée sur la tenure originaire autochtone extra-étatique, qui expliquerait que la Cour n'ait pas à ce jour reconnu de tels droits fonciers.

En tout état de cause, la Cour européenne ne reconnaît à ce jour aux autochtones des droits ou des intérêts fonciers que dans la mesure où ils sont reconnus d'une manière ou d'une autre par l'État dont ils sont ressortissants[23]. Si l'État nie l'existence d'un tel droit collectif, alors la revendication foncière autochtone s'avérera plus problématique. Au contraire d'autres instances internationales, la Cour n'a pas été, pour l'instant, un levier d'émancipation des peuples autochtones vis-à-vis de leurs États respectifs. Mais la Cour n'a pas pour autant fermé la porte aux revendications foncières autochtones, car, exception faite de la juge minoritaire Ziemele qui admet d'emblée le particularisme des peuples autochtones[24], les autres juges semblent tout simplement ne pas avoir compris les enjeux singuliers des questions foncières autochtones et de leur résolution par le droit international. Or c'est précisément à la lumière des interprétations des autres organes internationaux que la Cour de Strasbourg serait le mieux à même de décoloniser à son tour la notion de propriété en droit européen des droits de l'homme. Elle a d'ailleurs fait preuve à maintes reprises d'une ouverture sur les interprétations normatives des instances onusiennes et de la CIDH.

En effet, tout comme les instruments interaméricain et africain, la Convention européenne contient une clause de sauvegarde : l'article 53 (ancien article 60) qui vise ainsi à accorder le plus grand niveau de protection conventionnelle européenne des droits fondamentaux, tant vis-à-vis du droit interne que du droit international. L'esprit d'origine de cette clause consiste donc à renvoyer « au système extérieur le plus favorable et non [une] incorporation au système européen qui garde ainsi son unité et sa cohérence[25] ». Or, dès 1988, le juge De Meyer estimait que « rien n'empêche, semble-t-il, la Commission et la Cour européenne des droits de l'homme de trouver, pareillement, des indications relatives aux droits qu'il leur incombe de protéger dans d'autres sources de droit positif que la Convention européenne des droits de l'homme, telles que, par exemple, les "lois" et "conventions" auxquelles se réfère l'article 60[26] ».

Cette affirmation s'est depuis vérifiée dans la jurisprudence de la Cour, bien que celle-ci ne se réfère pas nécessairement à l'article 53 pour le faire. Ainsi, la Cour n'a eu de cesse de prendre en considération des sources du droit international général de toutes sortes. Elle juge qu'elle doit interpréter la Convention à la lumière du droit international général[27], en particulier à la lumière du droit international des droits de l'homme. Elle a pris en considération des traités ratifiés par les États défendeurs, mais aussi des traités non applicables au moment des faits, des jurisprudences des juridictions internationales ou régionales, des résolutions et d'autres éléments de *soft law international*. Il est ainsi devenu une habitude de citer dans le droit pertinent au début de chaque décision le droit étatique, mais aussi le droit international. La Cour prend par exemple de plus en plus en considération la pratique du Comité des droits de l'homme des Nations unies.

Par conséquent, lorsqu'elle aura à statuer sur une demande claire de reconnaissance de la tenure originaire autochtone aux termes de l'article 1 du protocole n° 1, la Cour de Strasbourg ne pourra faire l'impasse sur les travaux des organes de mise en œuvre des traités onusiens eu égard à la question autochtone. Cela s'imposera d'autant plus que l'État défendeur aura ratifié ces traités, ce qui est le cas de tous les pays européens où vivent des peuples autochtones. Elle pourra aussi difficilement méconnaître le fait que les positions des États européens à l'égard de la Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones donnent à penser qu'ils sont en grande majorité en accord avec les principes de cette déclaration qui reconnaît la tenure ancestrale. La Cour profitera en outre d'une consultation attentive de la jurisprudence de la Cour interaméricaine qui intègre la tenure ancestrale autochtone au droit de propriété aux fins de la Convention américaine des droits de l'homme. Elle utilise d'ailleurs déjà les précédents de la Cour de San José pour conforter son raisonnement dans l'interprétation de la Convention européenne même si, étant donné son caractère totalement externe et sans relation avec l'article 53 de la Convention, la référence à la Convention américaine relève d'une démarche discrétionnaire et n'a qu'un caractère persuasif.

21 Voir : Commission européenne des droits de l'homme, 25 décembre 1996, *Könkäma et 38 autres villages Sames c. Suède* DR 87, p. 78 ; Cour européenne des droits de l'homme, 12 janvier 2006, *Hingitaq 53 et a. c. Danemark,* req. n° 18584/04.

22 Voir Commission européenne des droits de l'homme, 3 octobre 1983, *G et E. c. Norvège,* DR, 35, p. 43.

23 Voir l'irrecevabilité du moyen sur la protection des biens : Cour européenne des droits de l'homme (troisième Section), *Handölsdalen Sami Village et autres c. Suède,* req. n° 39013/04. Décision d'admissibilité partielle.

24 Opinion dissidente de la juge Ziemele : Cour européenne des droits de l'homme (troisième section), 30 mars 2010, *Handölsdalen Sami Village et autres contre Suède,* req. n° 39013/04. Arrêt (au principal et satisfaction équitable) § 5.

25 Emmanuel Decaux, « article 60 » in Louis-Edmond Pettiti, Emmanuel Decaux et Pierre-Henri Imbert (dir)., *La Convention européenne des droits de l'homme : commentaire article par article,* Paris, Economica, 1999, p. 897-901.

26 Cité par Emmanuel Decaux et Jan De Meyer, « Brèves réflexions à propos de l'article 60 de la CEDH » dans Franz Matscher et Herbert Petzold, dir., *Protection human Rights : the European Dimension, Studies in Honour of Gérard J. Wiarda,* 1988, 125 à la p. 129.

27 Cour européenne des droits de l'homme, 18 décembre 1996, *Loizidou c. Turquie,* req. n°15318/89, § 43. La Cour rappelle les principes d'interprétation de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 et « estime que les principes qui sous-tendent la Convention ne peuvent s'interpréter et s'appliquer dans le vide. Considérant le caractère particulier de la Convention en tant que traité sur les droits de l'homme, elle doit aussi prendre en compte toute règle pertinente du droit international lorsqu'elle se prononce sur les différends concernant sa juridiction ».

De par sa situation régionale postcoloniale, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a beaucoup été confrontée à la question autochtone, et le développement d'une jurisprudence innovante et protectrice à l'égard de ces peuples mérite ainsi toutes les attentions, tout comme d'ailleurs la récente décision de la Commission africaine des droits de l'homme dans l'affaire du peuple Endorois. Cela serait en outre une belle manière de décoloniser la propriété en Europe que de retenir les enseignements des autres instances régionales de protection des droits de l'homme et ainsi de montrer que le dialogue « transjudiciaire » n'est pas en sens unique. D'autant qu'il existe un faisceau d'indices montrant que l'Europe est de plus en plus prête à cette ouverture[28].

Leçons sur la nature du dialogue transjudicaire

Il n'est pas étonnant que les phénomènes dialogiques se produisent au niveau de la protection des droits fondamentaux, étant donné le caractère général, flou et la vocation universelle (réelle ou prétendue) de ces normes. En effet, bien souvent, les textes de protection des droits et libertés ont une certaine ressemblance et même parfois des relations de « parenté[29] », que cela soit des instruments nationaux ou supranationaux. Il est ainsi particulièrement pertinent de s'informer sur les différentes interprétations dont ont pu faire l'objet ces normes « sœurs », puis de les utiliser dans le processus décisionnel.

On observe en outre que, dans les trois systèmes étudiés, les clauses de sauvegarde ont pu (ou *pourront*, dans le cas de la CEDH) jouer un rôle dans l'interfécondation en matière de droits fonciers autochtones. Cela dit, chacune des juridictions a opéré un élargissement des sources d'inspiration issues du droit international et en a changé la portée. Les clauses de sauvegarde exigent de la juridiction de protection d'incorporer les obligations issues d'un traité dont l'État défendeur est partie, mais les instances supranationales sont allées bien au-delà de ce renvoi formel aux sources les plus « dures » du droit international. Elles ont en effet étendu les sources matérielles d'inspiration aux normes internationales non approuvées par l'État partie défendeur notamment, mais aussi aux normes de *soft law*, comme les résolutions et les jurisprudences internationales externes. Cette ouverture permet une coordination entre les différentes normes internationales de protection des droits de l'homme, ce qui constitue une mise en ordre et une plus grande effectivité des normes internationales. De plus, elle engendre un processus internormatif dans un « bassin juridique » plus grand et permet donc de puiser dans des

28 On trouve ainsi des pistes dans la jurisprudence même de la cour relative au droit de propriété : voir notamment *Dogan et autres c. Turquie*. Mais aussi en raison des évolutions sur le continent en général : que l'on songe au projet de Convention nordique saamie qui consacre l'origine ancestrale de la tenure autochtone, ou encore à l'intérêt toujours plus précis dont fait montre l'Union européenne à l'égard des revendications autochtones. Sur cette question en général, voir Ghislain Otis et Aurélie Laurent, « Le défi des revendications foncières autochtones : la Cour européenne des droits de l'homme sur la voie de la décolonisation de la propriété ? » (2012) 89, *Revue trimestrielle des droits de l'homme* (à paraître).

29 On pense notamment à la filiation qui existe entre le Bill of Rights américain, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen française, puis la Déclaration universelle des droits de l'homme, ou encore la Convention européenne des droits de l'homme et le système juridictionnel en Amérique et en Afrique.

raisonnements diversifiés pour sans cesse améliorer la protection des droits fondamentaux en général et celle des peuples autochtones.

Cela dit, l'« impérativité » des sources de droit international visées par les clauses de sauvegarde et les autres sources internationales invoquées par les juges n'est pas la même puisque les juridictions sont contraintes par leur texte conventionnel de les utiliser tandis que pour les autres elles gardent une certaine discrétion. Il y a donc un nuancier normatif de sources internationales disponibles auprès des instances régionales qui maîtrisent ainsi leur incorporation dans la jurisprudence, ce qui permet d'ailleurs de conserver une certaine cohérence de leur système respectif. Finalement, l'interfécondation des droits fondamentaux correspondrait à un phénomène par lequel un organe chargé de mettre en œuvre un instrument de protection des droits et libertés dynamise l'interprétation de ce texte en faisant appel à des dispositions[30], et à leurs interprétations, qui sont extérieures à ce texte. Ces emprunts normatifs fécondent en quelque sorte le discours judiciaire de l'organe juridictionnel ou quasi juridictionnel pour nourrir l'interprétation « vivante » et évolutive du texte. Cette nouvelle interprétation pourra ensuite elle-même être empruntée et absorbée par d'autres organes.

On utilise ainsi la métaphore du dialogue pour qualifier cet échange non institutionnalisé de discours judiciaires qui se persuadent mutuellement au-delà de leurs juridictions respectives et semblent se « répondre ». Même si on peut douter de l'existence d'un véritable dialogue – car il n'est pas certain que les juridictions s'adressent véritablement aux autres juridictions dans leurs décisions –, il s'agit à tout le moins d'échanges mutuels d'interprétations juridiques qui dépassent la stricte sphère de compétence des organes. Ces interprétations sont ainsi importées et exportées, d'où l'expression de « transjudicialisme[31] ».

Cette dialectique peut ainsi aboutir à une convergence vers un « standard » de protection des droits et libertés sur un sujet donné. C'est ce qu'il nous semble avoir observé à propos de la tenure foncière originaire. Mais cet échange peut aussi révéler l'existence de visions concurrentes sur un même sujet. On peut distinguer deux types de dynamiques : la première suit une logique verticale de coordination ; la seconde suit une logique plus horizontale et correspond simplement à un échange constructif d'arguments juridiques entre organes internationaux. La première catégorie d'interfécondation correspond à l'incorporation de sources internationales spécialisées ou universelles, molles ou dures, au sein d'un autre espace normatif qui entretient des relations normatives avec l'espace duquel émanent ces sources. C'est le

30 Gaetano Pentassuglia, *Minority groups and judicial discourse in international law : a comparative perspective*, Martinus Nijhoff Publishers Éd., Boston, 2009, p. 237.

31 Toufayan, *Identity, effectiveness, and newness in transjudicialim's coming of age*. L'auteur utilise l'expression "transjudicialism" pour qualifier ce phénomène. Et A.-M. Slaughter parle de "transjudicial communication" comme *"communication among courts – whether national or supranational – accross borders"* : Slaughter, *Typology of Transjudicial Communication*, p. 101.

cas lorsqu'une juridiction régionale utilise des sources de droit international général (comme la CIDH qui utilise la convention n° 169 de l'OIT ou le Pacte relatif aux droits civils et politiques). Cela permet de coordonner ces normes sur un espace donné et surtout de leur donner une effectivité sur cet espace. Dans la seconde dynamique, les sources normatives utilisées sont indépendantes de l'espace normatif de réception (elles ont vocation à s'appliquer sur des espaces distincts). C'est le cas des arguments de droit international comparé[32] qui détiennent une autorité persuasive car leur mobilisation permet de mieux comprendre et de mieux justifier une solution (c'est ce que fait, par exemple, la Commission africaine). En effet, d'une part, ces sources extérieures ont pu convaincre en amont le juge qui les utilise, l'aider à mieux saisir un enjeu (on parle ainsi d'interprétation « à la lumière de », ce qui démontre la qualité éclairante de la source externe) et lui donner des arguments décisifs. D'autre part, elles servent à convaincre les auditoires auxquels est destinée la décision. Reste ensuite à déterminer s'il est adéquat d'utiliser ces sources, comment et pourquoi.

Sans vouloir rentrer dans le détail de ces questions complexes, et hautement contextuelles, on peut résumer en affirmant que l'utilisation des sources externes par une juridiction dépendra d'un faisceau de critères qui comprennent, notamment, la posture théorique du juge récepteur, sa politique jurisprudentielle, son besoin de trouver une légitimité externe, ainsi que le degré de normativité, de légitimité et l'adéquation contextuelle de la source extérieure.

De la bonne utilisation du dialogue transjudiciaire en droit international des peuples autochtones

En définitive, les interfécondations normatives présentent un intérêt certain pour les revendications des peuples autochtones, car elles peuvent être mobilisées afin d'encourager un organe international ou même national à décoloniser la propriété : c'est ce que nous avons suggéré à propos de la Cour européenne des droits de l'homme.

Cela étant, il existe des risques et des écueils. En premier lieu, le dialogue transjudiciaire ne doit pas être un moyen pour empêcher les peuples autochtones de participer à l'évolution du droit international, en laissant aux organes composés majoritairement de non-autochtones le soin de déterminer leurs droits sans tenir compte de leurs cultures et de leurs intérêts. Le dialogue le plus important à articuler reste celui entre les cultures juridiques autochtones et non autochtones, c'est dans cette optique que le dialogue transjudiciaire participe à l'évolution des droits des peuples autochtones.

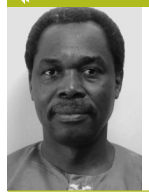
32 A.-M. Slaughter parle de communication horizontale à ce sujet : Slaughter, *ibid.*, p. 106.

En second lieu, les interfécondations ne sauraient avoir pour effet pervers d'importer des solutions juridiques déconnectées du contexte particulier dans lequel la question foncière a émergé : il existe en effet de par le monde des multitudes de situations propres à chaque peuple autochtone dont les organes décisionnels devront nécessairement tenir compte. ■

LES ENJEUX RELATIFS AU PLURALISME JURIDIQUE

DANS LES PROCESSUS D'ÉLABORATION DU DROIT INTERNATIONAL DES DROITS DE L'HOMME

KOFFI KUMELIO A. AFANDE



Docteur en droit pénal et sciences criminelles, ministre conseiller à la Mission permanente du Togo auprès des Nations unies (Conseil de sécurité), Koffi Kumelio A. Afande est juriste au Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR). Il a auparavant été chef de département à l'institut Max Planck de droit international et étranger.

Le « pluralisme juridique » en droit international des droits de l'homme se comprend comme la méthode visant à permettre l'élaboration et la coexistence d'une pluralité d'ordres, de concepts et de systèmes. En cela, il semble s'opposer à l'universalisme, selon lequel les droits de l'homme doivent être les mêmes sous toutes les latitudes. Le « droit international des droits de l'homme » ici considéré s'entend non seulement des normes juridiques internationales créant les obligations positives et négatives pour les États de garantir, protéger et réaliser les droits de l'homme, mais aussi de celles qui sanctionnent les violations desdites obligations, au besoin dans le cadre de la justice pénale internationale. La réalité manifeste du pluralisme juridique pour la garantie, la protection et la réalisation des droits de l'homme est que, en dépit d'instruments juridiques et d'organes de contrôle dits « universels », des régions se sont dotées d'instruments et d'organes spécifiques[1] ou défendent âprement leur conception des droits de l'homme[2]. Par ailleurs, la volonté de passer des tribunaux pénaux à compétence territoriale limitée[3] à une Cour pénale internationale à vocation universelle n'empêche pas des sursauts identitaires[4]. En Afrique, outre le souhait d'une cour pénale continentale, des contestations identitaires ciblent la compétence de la Cour pénale internationale.

1 Les instruments et organes de contrôle régionaux de base sont : la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981, la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, la Cour africaine de justice, la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1959, la Cour européenne des droits de l'homme, la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme de 1948, la Convention américaine des droits de l'homme de 1969, la Cour interaméricaine des droits de l'homme.

2 L'Asie n'a ni instrument juridique ni organe de contrôle régional, mais défend son identité en matière de droits de l'homme.

3 Le Tribunal pénal international pour le Rwanda, le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie.

4 La Cour spéciale pour la Sierra Leone, les chambres criminelles spéciales pour le Cambodge, le Tribunal spécial pour le Liban.

Les universalistes sont persuadés que les droits de l'homme sont identiques pour tous, sans distinction aucune, et redoutent un relativisme culturel que ces particularités plurales en droit international des droits de l'homme pourraient générer.

De toute évidence, le pluralisme en droit international des droits de l'homme suscite des enjeux existentiels tant pour les États que pour l'individu et porte un double stigmate de revendications identitaires plurielles. D'abord, en tant que droit international, son élaboration subit les aléas des relations entre États souverains, n'associant pas l'individu à l'élaboration des normes, sauf dans des cas exceptionnels et anecdotiques. Ensuite, si le concept des droits de l'homme a du mal à faire l'unanimité, les critiques sociopolitiques d'impérialisme, de colonialisme proférées contre l'universalisme pour justifier la diversité des concepts font du pluralisme moins une méthode qu'une idéologie. Enfin, le pluralisme juridique comme tentative de dépassement de l'empirisme logique se contredit au moins sur trois points et peine à inventer des outils de systématisation opérationnelle. *Primo,* au plan conceptuel, le pluralisme se présente tantôt comme un mythe, tantôt comme une théorie du multijuridisme ou comme une doctrine substantielle[5]. *Secundo,* la dogmatique du pluralisme juridique des droits de l'homme se concentre sur les différences culturelles et sous-estime des facteurs identitaires différentiels, autres que culturels, comme la pauvreté, le handicap, le genre, le pouvoir ou la vulnérabilité face à une autorité. *Tertio,* alors que les droits de l'homme sacrent l'individu comme sujet de droit libre, le pluralisme juridique s'enferme dans un discours culturaliste, « inculturaliste », « interculturaliste » ou « multiculturaliste »[6] privilégiant des entités sociopolitiques (ethnies, etc.) auxquelles il assujettit l'individu[7].

Pluralisme versus universalisme ?

La problématique est donc de savoir si le pluralisme juridique des droits de l'homme ne s'autoanéantit pas en s'opposant à l'universalisme plutôt que de l'inclure comme idéal à atteindre en octroyant à l'individu, seul ou en groupe, une autonomie de choix contre la culture dominante des droits de l'homme. Les vrais enjeux du pluralisme juridique sont de laisser découvrir la partie encore invisible de son champ en droit international des droits de l'homme et de convertir ces défis en balises vers un nouveau concept, sans cesse perfectible, du pluralisme juridique appliqué aux droits de l'homme. Autant dire qu'un renouveau du pluralisme juridique suppose au préalable de contourner son antagonisme avec l'universalisme[8] pour faire d'eux plutôt des

5 C. Eberhard, *Penser le pluralisme juridique de manière pluraliste, défi pour une théorie interculturelle du droit,* http://www.dhdi.free.fr/recherches/theoriedroit/articles/eberplurpluraliste.pdf, p. 1-8.

6 M. E. Bagendabanga, *Les Droits de l'homme entre inculturation et interculturation.* http://www.cuhd.org/revue/textes08/BAGENDABANGA.pdf

7 P. Guibentif, *Réaction à l'article de Jean-Guy Belley, le pluralisme juridique comme doctrine de la science du droit,* XVIIe Congrès des sociologues de langue française, juillet 2004.

8 J. Donnelly, *Intercultural Human Rights,* États-Unis, Westview Press, 1998.

protagonistes du progrès du droit international des droits de l'homme. Des arguments permettent de les concilier.

D'une part, les deux se fondent sur cette seule et même équation que tous les êtres humains sont égaux en droit. De cette égalité en droit il découle que chaque humain doit pouvoir se prévaloir de sa différence identitaire sans pouvoir l'imposer à l'autre. L'individu est alors « pluniversel », c'est-à-dire un être universel dans une humanité à identité plurielle. En effet, chaque culture formule l'accès à l'universel à sa façon et il est possible d'atteindre un même universel par des voies différentes et exclusives[9]. Sauf que, à l'inverse du « pluriversalisme » mettant l'accent sur la pluralité des différences[10], le « pluniversalisme » ici préconisé met l'emphase plutôt sur la finalité universelle. D'autre part, les deux théories sont discutables sur au moins deux points. Pour le facteur extérieur, tandis que les universalistes semblent oublier que toutes les planètes du cosmos ne peuvent obéir aux mêmes lois de gravitation, les pluralistes semblent penser que chacune des planètes pourrait obéir à sa propre loi, indépendamment des autres sans perturber l'équilibre universel. Le facteur commun tient au fait que les deux semblent défendre les droits de l'individu, mais leurs paradigmes n'intègrent pas suffisamment ce dernier en tant qu'être autonome, libre et sujet de droit. D'où, en termes d'équations différentielles, pluralisme et universalisme ne sont que des dérivés imparfaits et perfectibles d'une seule et même assertion selon laquelle tous les êtres humains sont égaux en droit. Dès lors, il est stérile de discuter si les droits de l'homme sont universels ou pluriels et si universalisme et pluralisme s'excluent mutuellement. Le débat devient seulement fertile lorsque l'assertion « Tous les humains sont égaux » est posée comme la relation entre les deux théories pour ensuite examiner si et en quoi chacune de ces théories pourrait vérifier cette relation. En l'occurrence, seule l'égalité des humains doit être le facteur pondérateur pour tempérer les excès et combler les retards de l'une et l'autre des deux théories. Il devient évident que les deux théories sont non seulement indissociables, mais doivent se compléter pour redéfinir un rôle pondérateur de l'individu « pluniversel ». Cette approche concertée et interactive entre les deux théories générera une dynamique pacifiée de fécondation entre les ordres juridiques pluriels en vue d'une universalisation des droits de l'homme.

Au plan méthodologique, la démarche s'appuie sur des dispositions du droit international des droits de l'homme comme fondements juridiques du pluralisme et source de normativité. En outre, le champ combiné du pluralisme juridique et de l'universalisme en droits de l'homme révèle un grand nombre de similitudes aussi bien terminologiques

9 C. Eberhard, *Droits de l'homme et dialogue interculturel,* Éditions des Écrivains, 2002, p. 102.

10 M. E. Bagendabanga, *Les Droits de l'homme entre inculturation et interculturation, op. cit.*

que substantielles avec des phénomènes élémentaires observés dans d'autres sciences, et oblige à les emprunter et à s'en inspirer.

En admettant que le pluralisme juridique n'est rien d'autre que la garantie de l'égalité universelle et le rempart contre la discrimination dans l'élaboration des droits de l'individu « pluniversel », le pluralisme doit se définir comme la méthode de production des normes des droits de l'homme selon des facteurs différentiels qui, s'ils sont ignorés, engendreront l'inégalité et la discrimination entre les sujets individuels ou collectifs desdits droits. Dès lors, il s'avère que, si le pluralisme juridique affichait davantage son obédience universaliste dans l'élaboration des normes de droits de l'homme, toute l'étendue de sa réalité jusqu'alors insuffisamment cernée serait plus visible et la formulation de sa nouvelle dynamique « pluniverselle » serait mieux enclenchée.

Les fondements du pluralisme juridique du droit international des droits de l'homme

Le pluralisme juridique est non seulement la genèse du droit international des droits de l'homme, mais il y trouve aussi ses fondements juridiques même si, comme nous le verrons, la pratique défie souvent les principes. Le pluralisme juridique vise à ce que les droits de l'homme intègrent des différences plurielles. Il trouve sa légitimité dans les dispositions mêmes de l'égalité et de la non-discrimination et a favorisé un développement du droit international des droits de l'homme.

L'égalité et la non-discrimination comme piliers

Le pluralisme juridique des droits de l'homme naît du droit naturel de l'égalité entre les êtres humains. Elle est consacrée pas divers instruments jusqu'en 1945[11] et par la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) de 1948 ainsi que par d'autres instruments juridiques régionaux et suprarégionaux sur la non-discrimination[12]. La non-discrimination prohibe l'application inflexible d'une même loi à tous, et, par analogie, une même formulation des droits de l'homme ne peut valoir pour tous de façon indifférenciée. Si selon, l'article 1er de la DUDH, tous les humains sont libres et égaux en dignité et en droits, leurs conceptions des droits de l'homme doivent aussi l'être. Le pluralisme est donc juridiquement fondé à soutenir une conceptualisation différenciée des droits de l'homme. Ainsi, chaque être humain a le droit de se prévaloir, soit individuellement, soit en groupe, du

11 Le *Manden Sigikan* ou Charte du Manden (1236), l'*habeas corpus* (1679), le Bill of Rights (1689), la Déclaration des droits des citoyens de Virginie (1776), la Déclaration française des droits du citoyens (1789), la Charte des Nations unies (1945).
12 Art. 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966.

droit à la non-discrimination et de faire valoir sa différence pour s'opposer à un instrument juridique des droits de l'homme qui ne serait pas adapté à cette différence. Nier la différence de certains individus dans l'élaboration des droits de l'homme reviendrait à les discriminer et laisse penser que la non-discrimination n'est pas universelle. Si paradoxal que cela puisse paraître, l'universalisme du droit à la non-discrimination confère à chacun le droit de voir sa différence reflétée dans la formulation et l'application des droits de l'homme. Penser autrement sous prétexte de l'universalité des droits de l'homme viole l'article 30 de la DUDH, selon lequel aucune disposition de la Déclaration ne peut être interprétée afin d'impliquer pour quiconque un droit quelconque visant à la destruction des droits et libertés qui y sont énoncés. Par ailleurs, et sans nécessairement spéculer sur son caractère contraignant ou pas, la Déclaration de Vienne de 1993 reconnaît la nécessité de ne pas perdre de vue des « particularités nationales et régionales et de diverses réalités historiques, culturelles et religieuses » dans la protection et la promotion des droits de l'homme[13].

Le pluralisme et les progrès du droit international des droits de l'homme

Le pluralisme est le vecteur par excellence des grands progrès antidiscriminatoires des droits de l'homme, en favorisant la prise en compte des différences – pas seulement culturelles – en droit international des droits de l'homme. Il se traduit par des normes juridiques différenciées fondées sur certains des critères prohibitifs de discrimination à l'article 2 de la DUDH, à savoir la race[14], la couleur, le sexe, la religion, le statut politique, juridique ou international du pays ou du territoire, etc. Quelques exemples non exhaustifs, mais édifiants sont énumérés ici.

La différence culturelle régionale a motivé des instruments juridiques et des organes de contrôle régionaux, faisant craindre un relativisme néfaste pour les droits de l'homme. Or il n'en est rien et il y a plutôt une convergence entre ces systèmes et ces organes régionaux des droits de l'homme. D'une part, les instruments juridiques principaux de l'Afrique, de l'Europe et de l'Amérique se ressemblent pour l'essentiel, en ce qu'ils consacrent les mêmes principes et droits, à savoir l'égalité entre la femme et l'homme, l'inviolabilité de l'être humain, la liberté de religion et de conscience, entre autres. D'autre part, dans leur mandat de promotion et de protection des principes et droit ci-dessus, ces organes de contrôle s'inspirent les uns des autres, favorisant ainsi plutôt une convergence jurisprudentielle et une

13 A/CONF.157/23, Déclaration et programme d'action de Vienne, 12 juillet 1993.
14 La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale du 21 décembre 1965.

universalisation des droits de l'homme en fédérant les spécificités des régions en ces matières. Le pluralisme religieux a ainsi fondé la liberté de conscience, de pensée et de religion. Les différences de classes sociales et les critiques marxistes des droits civils et politiques ont engendré les droits économiques, sociaux et culturels, déclarés indivisibles des premiers[15]. Puis les nouveaux États indépendants ont affirmé leur différence économique pour affirmer le droit au développement[16]. La différence de sexe a justifié la consécration de droits différenciés pour la femme[17]. La différence de maturité psychologique et mentale a généré des droits appropriés pour l'enfant[18]. Les spécificités des personnes handicapées ont déterminé des droits particuliers en leur faveur[19]. L'origine sociale a conduit à la formulation de droits spéciaux pour les minorités ethniques, autochtones[20]. Enfin, la vulnérabilité sociale, politique, économique est à l'origine des droits spécifiques pour les travailleurs migrants[21].

Il devient évident que le droit à l'égalité et à la non-discrimination est universel et fonde le pluralisme qui a enrichi le droit international des droits de l'homme.

La pratique du pluralisme juridique en droit international des droits de l'homme

Le pluralisme juridique actuel en droit international des droits de l'homme est marqué par l'assujettissement social de l'individu et un introuvable équilibre entre États souverains.

Le pluralisme juridique des droits de l'homme et l'individu social

Le pluralisme en droits de l'homme vise à penser ces droits par la société et non le contraire. Dans ce schéma, les droits de l'homme sont produits par la société pour s'appliquer à l'« individu social » façonné par la société, dont il est indissociable et doit suivre les règles. Ce pluralisme ne se conçoit pas sans une entité collective fictive agissante ethnique, étatique, interétatique, etc., qui produit les droits pour l'individu social, soumis aux normes de cette entité. Il exclut l'individu en tant qu'être doté de liberté ou d'une autonomie de la volonté, pouvant choisir de se dissocier des normes de cette entité. Ce pluralisme juridique fait de l'individu un sujet de ces entités et sous-estime que les droits de l'homme sont individuels.

En effet, selon l'article 2 de la DUDH, « chacun », pris individuellement et indépendamment de ces entités, peut se prévaloir de tous

15 L'indivisibilité a été proclamée le 13 mai 1968 à la Conférence internationale des droits de l'homme, Téhéran, 1968.
16 Résolution 41/128 portant adoption de la Déclaration sur le droit au développement du 4 décembre 1986.
17 Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard de la femme du 18 décembre 1979 ; Protocole (de Maputo) relatif aux droits des femmes en Afrique du 11 juillet 2003 ; L. Lamarche, *Pluralisme juridique, interculturalisme et perspectives féministes du droit: des nouvelles du Québec.* http://www.criec.uqam.ca/Page/Document/textes_en_lignes/l_lamarche_dakar.pdf
18 Convention des droits de l'enfant du 20 novembre1989.
19 Convention relative aux droits des personnes handicapées du 13 décembre 2006.
20 Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques du 18 décembre 1992.
21 Convention internationale sur la protection des droits des travailleurs et des membres de leur famille du 18 décembre 1990.

les droits et de toutes les libertés proclamés dans la Déclaration. De surcroît, le pluralisme juridique dominant semble nier que l'individu devenu sujet de droit international dispose d'une légitimité en contrepoids à ces entités et a le droit de porter plainte contre une norme ou une pratique de certaines de ces entités, violant ses droits de l'homme en tant qu'individu. Concrètement, l'individu n'est plus assujetti aux entités étatiques ou non étatiques, il est désormais en droit de contester leurs normes juridiques qui violeraient ses droits internationalement consacrés. Ainsi, l'individu peut poursuivre l'État devant des organes de contrôle régionaux ou suprarégionaux, soit pour violation directe de droits, soit pour défaut de protection contre la violation de droits par une entité non étatique. Le pluralisme juridique comme méthode de penser les droits de l'homme de façon plurielle ne semble pas intégrer l'individu autonome dans le processus d'élaboration différentielle des droits de l'homme.

Le pluralisme juridique des droits de l'homme et la souveraineté des États

Nonobstant le droit de plainte contre les violations de ses droits, l'individu ne participe pas directement à l'élaboration de ses droits, demeurée essentiellement le monopole des États souverains dans un rapport inégalitaire entre eux. Selon l'article 38 du Statut de la Cour internationale de justice (CIJ), les traités et les conventions, les principes généraux, la doctrine et la jurisprudence en tant que source de droit international doivent être des règles expressément reconnues par les États ou les nations.

Le pluralisme dans l'élaboration du droit international trouve ainsi un fondement de plus, puisque les États et les nations peuvent contribuer dans leur diversité plurielle à l'élaboration du droit international en général et en droits de l'homme. Ce pluralisme se limite à la volonté des États seuls, souverains et représentant les populations sur leur territoire[22] à égalité avec les autres États. En cela, il emporte une double difficulté, l'une nationale et l'autre internationale, qui affecte tout processus d'élaboration plurielle, réelle et effective du droit international des droits de l'homme. Au plan national, la souveraineté sert à des États pour nier l'existence de certaines différences spécifiques (minorité, autochtonie) sur leur territoire pour ne pas les traduire dans un pluralisme juridique intégratif. D'où le fait que, malgré le combat par les minorités et les populations autochtones pour la reconnaissance de leur identité culturelle dans les droits nationaux, des États s'y opposent. Au point que les négociations internationales

22 O. de Frouville, « Une conception démocratique du droit international », *Revue européenne des sciences sociales*, n° XXXIX-120, 2001, p. 101.

pour la consécration de leurs droits ont très rarement abouti à des instruments juridiques contraignants. Au mieux, elles donnent lieu à des déclarations relevant plutôt du *soft law*, sans force contraignante réelle obligeant les États à les traduire dans le droit national[23]. Au plan international, alors que chaque État souverain doit pouvoir faire valoir sa différence, certains États affichent un positivisme, imposant certains instruments juridiques comme droit positif des droits de l'homme. Cela, malgré la Déclaration de Vienne de 1993 dont la valeur obligatoire peut être discutée, sur le respect des « particularités nationales et régionales et de diverses réalités historiques, culturelles et religieuses » dans la promotion et la protection des droits de l'homme[24]. Mieux, certains États, paradoxalement, imposent aux autres des instruments juridiques auxquels eux-mêmes n'ont pas adhéré.

Deux facteurs permettent de limiter le poids des États. D'une part, les organes régionaux s'octroient à des degrés divers une indépendance par rapport aux États pour mieux garantir les droits de l'individu, sujet de droit international. Malgré la crainte que ces organes ne préservent les États, dont ils émanent, leur jurisprudence à la suite des recours des citoyens montre une protection contre les violations par les États membres. Sauf que les recours devant ces organes ne peuvent être exercés qu'après les violations de droits et sont restrictifs, car supposant l'épuisement des recours nationaux. D'autre part, par la diplomatie active, les organisations non gouvernementales participent à l'élaboration des droits de l'homme et favorisent la prise en compte de différences ignorées par les États. En effet, ces organisations ont fait émerger les droits des minorités et des populations autochtones. Aussi leur soutien à des initiatives individuelles a-t-il permis l'adoption du Protocole facultatif à la Convention contre la torture pour protéger l'individu en situation de vulnérabilité[25].

Vers un « pluniversalisme » juridique en droit international des droits de l'homme

Le « pluniversalisme » ou pluralisme juridique à tendance universaliste part de l'idée que l'individu a des attributs universels qui s'imposent à chaque ordre juridique des droits de l'homme dans leur pluralité, tout en admettant que chacun de ces ordres juridiques est perfectible. Par analogie à la galaxie en astronomie, où le Soleil est le centre, le « cosmos juridique des droits de l'homme » fait de l'individu le pondérateur central autour duquel des ordres juridiques pluriels des droits l'homme gravitent et interagissent selon une mécanique systémique et fédératrice.

23 Notamment la Déclaration des principes de la coopération culturelle internationale du 4 novembre 1966, l'Acte final d'Helsinki de 1975 pour la coexistence pacifique en Europe ; la Déclaration sur la race et les préjugés raciaux du 27 novembre 1978 (ONU); la convention n° 169 de l'OIT concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants du 27 juin 1989 ; la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires du 25 juin 1992 ; la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques du 18 décembre 1992; la Déclaration universelle sur la diversité culturelle du 2 novembre 2001 (Unesco) ; la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones du 13 septembre 2007.

24 A/CONF.157/23, Déclaration et programme d'action de Vienne, 12 juillet 1993.

25 Association pour la prévention de la torture (APT) et Inter-American Institute for Human Rights (IIHR), Optional Protocol to the UN Convention against Torture, Implementation Manual, édition révisée, Genève, octobre 2010, p. 15 18. programme d'action de Vienne, 12 juillet 1993.

L'individu comme centre de l'univers du droit international des droits de l'homme

Les droits de l'homme sont nés des philosophies de l'*habeas corpus* anglais et du *cogito ergo sum* cartésien visant à faire de l'individu humain le sujet central et privilégié pour formuler les droits en sa faveur. Au-delà de la discorde, universaliste et pluraliste, l'article 1er de la DUDH pose un triple dénominateur commun de référence universelle en droits de l'homme. Il s'agit d'abord de la dignité, ensuite de l'égalité ou de la non-discrimination et enfin de la liberté ou de l'autonomie ou de l'autodétermination. Ces valeurs indissociables, car le non-respect de l'une atteint automatiquement les autres, sont péremptoires et non dérogeables, quel que soit le concept des droits de l'homme. L'individu est donc « pluniversel », soit un être aspirant à ces valeurs universelles, dans une humanité plurielle. Ce triptyque inhérent à la personne humaine doit valoir le principe de reconnaissance et la norme supérieure hypothétique devant conférer à tout concept des droits de l'homme cette force d'ordre juridique selon Hans Kelsen[26] et Herbert Hart[27], en l'absence de pouvoir normatif mondial. Tout instrument juridique ou concept des droits de l'homme qui dérogera à ce triptyque se verra, en guise de sanction, refuser une reconnaissance internationale et déclarer nul. Ériger ce triple attribut universel de l'individu comme la référence centrale par excellence des droits de l'homme s'impose par le fait que, ces droits étant conçus pour l'individu, il doit en être le facteur pondérateur. Faute de pouvoir directement participer à l'élaboration des droits de l'homme, il pourra influencer indirectement le processus qui ne sera plus laissé au bon vouloir des États et autres organisations.

L'univers systémique du droit international des droits de l'homme

Dans cet univers juridique, et à l'instar des planètes autour du Soleil, les concepts et les ordres pluriels de droits de l'homme seront sans hiérarchie entre eux, mais en gravitation autour de ce triptyque universel central « dignité-égalité-liberté », et vont interagir selon des lois dynamiques devant pacifier leur synergie. Toutefois, un univers copernicien à plusieurs orbites concentriques à partir du centre vers la périphérie et où chaque concept des droits de l'homme aura une orbite individuelle créera un préjugé que plus un concept est éloigné du triptyque central, moins il le garantit. Il faut plutôt imaginer un cosmos juridique à orbite unique sur lequel graviteront tous les ordres des droits de l'homme, y compris ceux jusque-là présentés comme les

26 Hans Kelsen, *Théorie pure du droit, Dalloz,* 1962, p. 436 sqq.

27 Herbert L. A. Hart, *Le Concept de droit,* trad. française, Bruxelles, Presses des Facultés universitaires Saint-Louis, 1976, p. 130.

références, à équidistance du triptyque central.

À l'instar de l'individu, chaque ordre juridique des droits de l'homme dans cette constellation aspire à la dignité, à l'égalité ou à la non-discrimination et à la liberté et doit être traité comme tel. Dans ce cosmos juridique, tous les divers concepts des droits de l'homme en gravitation doivent être évalués par rapport au noyau triptyque central, faisant de l'individu la seule valeur pondératrice. Or tout se passe jusqu'alors comme si les systèmes dits « importants », qui se critiquent d'ailleurs entre eux, étaient parfaits et représentaient par conséquent la position privilégiée d'où l'on peut décider du sort des autres[28], toute autre conception des droits de l'homme qui ne calque pas sur ce modèle étant vouée aux gémonies. Par exemple, la Déclaration islamique universelle des droits de l'homme[29] est contestée pour ne pas être conforme au canon occidental. Plutôt que d'ériger certains concepts de droits de l'homme en référence, il est judicieux de partir du postulat que chacun d'eux est perfectible, dans sa quête à garantir le triptyque « dignité-égalité-liberté » du centre. Et il y a fort à parier que même les systèmes de droits de l'homme donnés pour modèles ne réussiront pas le test comme on l'aurait cru. Les mimer ailleurs desservirait plutôt le progrès du droit international des droits de l'homme. Un pluralisme juridique crédible ne doit cautionner que des instruments juridiques et des concepts des droits de l'homme garants du triptyque fondamental et universel de l'article 1er de la DUDH, à savoir la dignité, l'égalité et la liberté de l'individu, peu importe la formulation des dispositions.

La notion de patrimoine juridique pluriel des droits de l'homme

Il existe un patrimoine des droits de l'homme, à l'instar de l'écosystème en écologie, dont l'amélioration requiert l'acceptation de la relativité du pluralisme juridique dominant et la promotion d'une mécanique fécondatrice des principes différentiels en droits de l'homme.

La relativité du pluralisme juridique dominant en droits de l'homme

Le pluralisme juridique fondé sur l'« individu social » façonné par sa société laisse penser à tort que chaque membre d'une entité agissante adhère absolument à la conception des droits de l'homme revendiquée par cette entité. Or l'individu est doté d'une liberté kantienne[30] et peut, tout en restant membre d'une entité sociopolitique culturelle, religieuse, géographique, souscrire à un concept des droits de l'homme non accepté dans cette entité. Plus que l'individu qui fait un choix selon sa propre hiérarchie entre des normes plurielles admissibles dans son entité sociale[31], celui-ci se rebelle contre celle acceptée par cette entité pour plutôt choisir une norme rejetée par elle. Du fait de cette autonomie, un ressortissant d'un pays colonisé peut adhérer plutôt aux droits de l'homme prêtés au colonisateur, et inversement. Dans une même culture, l'employeur, l'État, l'employé et le citoyen défendront des visions différentes des droits de l'homme. Des différences de générations peuvent influencer les conceptions des droits de l'homme. Du fait de l'identité dynamique et évolutive, la conception des droits de l'homme par un même individu peut varier dans le temps.

Les organes de contrôle des droits de l'homme l'ont compris, qui interprètent les instruments juridiques régionaux de façon dynamique, les étendant à de nouveaux concepts. L'autonomie de l'individu d'adhérer à un concept des droits de l'homme de son choix est partie intégrante de sa liberté, dans le triptyque péremptoire central du cosmos juridique de l'humanité. Mais le caractère péremptoire du triptyque « dignité-égalité-liberté » doit primer et l'individu ne doit, sous aucun prétexte, choisir un système de droits de l'homme niant une des composantes.

La réceptivité entre différents ordres juridiques des droits de l'homme

Le pluralisme juridique n'est ni la somme arithmétique ni la simple juxtaposition des diversités juridiques. Il suppose une fécondation permanente des différents ordres juridiques des droits de l'homme en gravitation dans le cosmos juridique, comme expliqué ci-dessus. Cependant, une osmose entre les différents systèmes de droits de l'homme implique qu'il soit tenu compte du coefficient ou du seuil de tolérance d'un système des droits de l'homme (système hôte) à accueillir et à assimiler les principes d'un autre (système offrant). Par analogie, il est imprudent de transfuser une personne du sang d'un groupe que son propre groupe sanguin ne peut tolérer. Le coefficient de tolérance d'un système juridique est inversement proportionnel à l'indice de tension entre système offrant et système hôte, et une rivalité entre les systèmes de droits de l'homme affaiblit ce coefficient. Malgré un coefficient favorable, un système peut connaître une saturation virtuelle ou réelle, au point de ne pas pouvoir absorber le principe d'un autre ordre système. La saturation est virtuelle si le système hôte contient un principe identique à celui proposé par le

28 | M. E. Bagendabanga, *Les Droits de l'homme entre inculturation et interculturation, op. cit.*

29 | Rédigée à l'initiative du Conseil islamique pour l'Europe et proclamée le 19 septembre 1981, à Paris, lors d'une réunion au siège de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco).

30 | E. Kant, *Doctrine du droit. Métaphysique des mœurs,* II, trad. A. Renaud, GF-Flammarion, p. 26.

31 | J. Vanderlinden, « Vers une nouvelle conception du pluralisme juridique », *R.R.J.*, 1993-2, p. 573-583.

système offrant, et elle est réelle lorsque le principe à corriger est si enraciné dans le système hôte que celui offert ne pourra pas y être soluble. Plusieurs systèmes de droits de l'homme peuvent offrir des principes pouvant valoir solutions dans un autre, mais la cession de principes devra tenir compte de la nature et du taux de saturation du système hôte. Imposer, sans précaution, une norme d'un système à un autre sera toujours contre-productif. Des principes actifs universels existent, qui peuvent fédérer les divers ordres juridiques et garantir le triptyque « dignité-égalité-liberté ».

Il y a le principe de l'indivisibilité et l'interdépendance des droits [32], ainsi que le principe de la complémentarité entre les divers ordres juridiques. Par ailleurs, il y a la règle de l'interprétation dynamique ou évolutive des normes juridiques, qui permet de considérer un instrument juridique comme un texte vivant à interpréter à la lumière des conditions de vie actuelles et de l'interpréter pour en tirer une conception élargie des droits consacrés, voire l'existence de droits qui n'y ont pas été initialement inclus. L'application des principes mathématiques des équations différentielles permettra d'établir que des normes de droits de l'homme dites « différentes », car provenant de systèmes différents, sont plutôt des formulations dérivées d'un principe identique aux différents systèmes. Toutefois, il restera toujours des points où un compromis n'est pas possible entre les diverses conceptions des droits de l'homme. En l'occurrence, une option doit être laissée, sous réserve de préserver les valeurs péremptoires du triptyque central sous le contrôle des organes régionaux, de préférence indépendants, des États pour mieux garantir des droits de l'individu, sujet de droit international des droits de l'homme. Par exemple, les droits des peuples dans la conception africaine des droits de l'homme ne peuvent être imposés aux autres systèmes.

Les défis du pluralisme juridique

Le pluralisme juridique est conçu à l'origine comme une théorie pour promouvoir la coexistence d'ordres juridiques pluriels et comme une méthode d'élaboration des normes des droits de l'homme. En cela, il a généré une régionalisation du droit international des droits de l'homme, mais qui s'est aussi révélée paradoxalement salutaire pour l'universalisation des droits de l'homme en favorisant un creuset de spécificités régionales. Toutefois, le pluralisme juridique est face à une série de défis.

Tout d'abord, il doit dépasser sa propre crise identitaire et ne plus se mettre en opposition systématique avec l'approche universaliste des droits de l'homme. Il doit plutôt promouvoir l'universalité selon le principe que les êtres humains sont égaux en droit, en dignité et en liberté. Puis le pluralisme juridique doit proclamer sa finalité universelle d'égalité et de non-discrimination qui ne peut être effective pour l'individu et les peuples que s'ils peuvent affirmer et faire refléter leur identité différentielle dans l'élaboration du droit international des droits de l'homme. Ensuite, le pluralisme juridique doit s'approprier tous ses champs d'action, y compris la défense de différences, autres que culturelles, de l'individu seul ou en groupe. Par exemple, des différences catégorielles peuvent justifier le droit des personnes non adultes de participer à l'administration politique, le droit de l'homme des personnes âgées, etc. Enfin, le pluralisme juridique doit prévenir une régionalisation à outrance, hors de contrôle et pouvant résulter en un relativisme préjudiciel pour les droits de l'homme.

Si, dans son évolution, le pluralisme juridique s'est progressivement élevé au rang d'une science du droit, il est en revanche devenu victime de ses propres succès qui lui ont échappé et se nourrit davantage de fictions juridiques que de l'empirisme juridique. Le pluralisme juridique ne peut relever ses défis en pleine mutation que s'il révise ses paradigmes et méthodologies traditionnels et s'éloigne de son image de science-fiction du droit pour devenir un pluralisme juridique scientifique du droit réel. Pour réussir cette métamorphose, le pluralisme juridique scientifique devra se doter d'outils opérationnels appropriés et emprunter au besoin les démarches d'autres sciences afin de mieux maîtriser ses enjeux et ambitions, pas seulement en droit international des droits de l'homme. ■

32 Proclamé le 13 mai 1968 à la Conférence internationale des droits de l'homme, Téhéran, 22 avril-13 mai 1968. Voir aussi A/CONF.157/23, Déclaration et programme d'action de Vienne, 12 juillet 1993, I, point 5.

« COMMENT REPENSER LA PARTICIPATION DES INDIVIDUS À LA VIE POLITIQUE ? »

ENTRETIEN AVEC **RICHARD RECHTMAN**

Anthropologue et psychiatre, Richard Rechtman est directeur d'études à l'EHESS et directeur adjoint de l'Institut de recherche interdisciplinaire sur les enjeux sociaux (Iris). Il est notamment l'auteur de plusieurs ouvrages[1] et articles[2].

IRG : *Vous définissez la psychanalyse comme « la détermination de nature incertaine mue par le sujet par rapport au désir, produite par l'histoire du sujet de manière inconsciente », ce que vous caractérisez comme la « détermination inconsciente active ». En quoi la psychanalyse pourrait nous aider à mieux saisir les enjeux de gouvernance ?*

Richard Rechtman : La clé de la psychanalyse est l'idée de cette détermination méconnue par la personne, mais qui, en plus, ne veut pas la connaître. « Vous pouvez dire ce que vous pensez, mais je sais que ça ne sera pas tout. » En tout cas, la psychanalyse pourrait très bien contribuer à comprendre un certain nombre d'évolutions du champ social, en particulier les discours de légitimité politique. À vrai dire, elle joue ce rôle depuis Freud et ce que Gustave Le Bon a appelé la « psychologie des foules », autrement dit cette ambition de comprendre comment la société répond à un certain nombre d'injonctions dont on peut trouver la trace ou l'origine dans l'inconscient. Ce débat reste d'actualité, mais je n'adopterai précisément pas cette lecture de la psychanalyse comme élément complémentaire dans une analyse sociologique. Je ferai plutôt l'inverse, en partant de l'idée que la psychanalyse nous montre quelles sont les limites des autres savoirs, non pas quant à leur champ d'investigation propre, mais sur ce qu'ils sont censés

1 Dont *L'Empire du traumatisme. Enquête sur la condition de victime,* Flammarion, 2007 (avec Didier Fassin).

2 Pour les plus récents : « De la psychiatrie à la régulation sociale », in A. Braconnier, C. Bonnet et C. Chiland (dir.), *Le Souci de l'humain, Érès,* 2010, p. 57-70 ; « La psychiatrie à l'épreuve de l'altérité. Perspectives historiques et enjeux actuels », in D. Fassin (dir.), *Les Nouvelles Frontières de la société française,* La Découverte, 2010, p. 101-128.

nous dire des conséquences que certains discours peuvent avoir sur chaque individu. Et que nous apprend la psychanalyse à ce propos ? Eh bien qu'au fond on n'en sait rien ! En effet, on ne sait pas vraiment ce qui se trame pour l'individu lambda, mais c'est justement ce point de méconnaissance qui est essentiel. Car nous subissons aujourd'hui un discours ambiant qui tend à dire que, si les gens font ce qu'ils font, c'est parce qu'ils y croient et qu'ils adhèrent : si on est libéral, c'est qu'il n'y a pas d'autre choix (politique et à la fois psychologique), de la même manière que si des gens disent qu'ils sont « traumatisés », c'est qu'ils le sont. Or, pour la psychanalyse, cette équation n'est pas vraie : des gens peuvent se dire traumatisés sans l'être, d'autres peuvent adhérer à quelque chose sans y croire vraiment. La marge de manœuvre singulière est bien plus importante qu'on ne peut l'imaginer. Ce n'est pas une découverte, mais depuis quelques années le discours collectif mêle la psychologie, la politique et les sciences sociales. Tout se passe comme si l'on considérait que les gouvernés sont des sujets psychologiques, donc des sujets doués de raison : « Je pense ce que je dis et je dis ce que je pense. » Or ce n'est pas vrai. Encore une fois, nombre de personnes ne pensent pas ce qu'elles disent et ne disent pas ce qu'elles pensent. D'autres ne savent même pas qu'elles ne pensent pas ce qu'elles disent… C'est cela, la vraie découverte freudienne : amener un sujet à comprendre qu'il ne sait pas pourquoi il dit ce qu'il dit, qu'il ne sait pas pourquoi il pense ce qu'il pense. Et c'est justement de ce point de méconnaissance que surgit son désir, et c'est à partir de là qu'il va faire la connaissance de l'inconscient.

IRG : *Quelles sont les conséquences de ce postulat sur le plan social ?*

R. R. : On les voit à l'œuvre dans les discours libéraux contemporains – comme chez leurs détracteurs d'ailleurs – qui nous laissent entendre que le libéralisme gagnerait non seulement la sphère politique et économique, mais aussi les sujets en les transformant. Cela rejoint la thèse de Charles Melman sur la « nouvelle économie psychique », selon laquelle tous les sujets seraient dominés par le « jouir à tout prix » et tous azimuts. Or, d'un point de vue psychologique et psychanalytique, c'est une erreur. Mais on peut montrer en quoi ces discours libéraux échouent à transformer les individus. Car si les gens se satisfaisaient du bonheur, on le saurait depuis longtemps et il n'y aurait plus personne sur les divans pour prononcer la phrase la plus fréquente chez les « psys » : « J'ai tout pour être heureux, on n'arrête pas de me le dire et pourtant ça va mal »… C'est loin d'être anecdotique car cela veut dire que le « tout pour être heureux » et le fait d'aller bien sont deux

choses totalement différentes. C'est un discours que la psychanalyse elle-même ne tient pas suffisamment et qui fait qu'elle renforce bien souvent les discours libéraux laissant croire que l'on est en train de changer les sujets. Non, les sujets ne se satisferont jamais du bonheur commercial, il y aura toujours de la plainte, il y aura toujours du manque. Et tant qu'il y a du manque, il y a la possibilité d'un éclairage psychanalytique et surtout d'une modalité de résistance.

Même si la psychanalyse n'est pas en elle-même un mode de résistance, elle peut le devenir en s'associant aux autres disciplines pour enclencher ce que l'on pourrait appeler également des « modes de désaliénation ». Car nous sommes tous nécessairement aliénés, peut-être même davantage que nous l'étions avant. Mais, d'une certaine manière, nous nous sommes en partie affranchis des structures traditionnelles qui aliénaient les sujets – par exemple le mariage comme « affaire familiale » cantonnant la femme au foyer – en permettant que ces derniers émergent contre des formes d'organisation sociale qui contenaient l'espace de liberté.

Aujourd'hui, on est vraiment face à cette question : comment repenser la participation des individus à la vie politique ? Mais on ne peut le faire qu'en imaginant un modèle de désaliénation, car s'il n'y a qu'une seule voie possible dans l'expression politique, une seule représentation qui s'impose à tout le monde, alors l'espace démocratique n'existe pas en tant que tel. Je pense que la psychanalyse, à côté d'autres disciplines, peut contribuer à cette désaliénation.

IRG : *Comment peut-elle y parvenir ?*

R. R. : Disons tout de suite que les « psys » ne vont pas se transformer en militants des causes populaires, ce n'est pas leur travail. En revanche, si l'on aide les sujets à aller mieux, ils pourront rejoindre l'espace social. C'est le cas concernant, par exemple, des chômeurs déprimés auxquels les psys ne vont pas redonner un travail, mais qu'ils peuvent aider à sortir de la dépression, à comprendre ce qui leur arrive, bref qu'ils peuvent rétablir comme acteurs et donc dans leur capacité de résistance et de transformation. Ce travail de désaliénation du symptôme peut donc amener à la liberté et à la possibilité de lutter. Si le soin n'est pas la lutte sociale, une fois qu'il est là, les éléments de la lutte sociale peuvent être rétablis. C'est en cela qu'il y a une attitude subversive.

La psychanalyse ne peut jouer ce rôle de subversion qu'en étant discrète sur la scène publique. La psychanalyse n'est pas une théorie, mais une pratique. C'est l'effet de la pratique de la psychanalyse qui la

rend résolument subversive : c'est parce que les gens sont passés sur le divan et qu'ils ont expérimenté leur singularité qu'ils sont autres en sortant. Tenir un discours psychanalytique sur la place publique en espérant qu'il va éclairer les foules et transformer les gens, ce n'est plus une expérience, mais une communication de savoir. Même les plus hostiles à une institutionnalisation du discours psychanalytique pensent que cela pourrait contribuer à transformer la société. Je considère, en ce qui me concerne, que la psychanalyse ne peut être sur la scène publique et ne peut passer par les canaux larges de communication. À défaut, elle perd son identité. À mon sens, une véritable transformation ne peut passer que par la pratique.

Le citoyen (post)moderne se caractérise par la façon qu'il a de se libérer. Or il est plus difficile de se libérer aujourd'hui car les modes de gouvernance contemporains empruntent énormément de choses au discours psychologique. On n'a pas l'impression d'être gouverné parce que l'on est un homme, une femme ou encore un immigré, mais parce que c'est bon pour soi, pour son fonctionnement psychique, pour ce que l'on est. On ne va pas laisser quelqu'un souffrir, mais on va le laisser sans argent. On peut imaginer qu'il perde de son statut social tant que son intimité n'est pas altérée. C'est un progrès qui traduit une focalisation des pouvoirs contemporains sur une chose dont on ne se préoccupait pas avant. Dans les années 1950, on ne se préoccupait pas de savoir comment fonctionnait le psychisme de chacun : si quelqu'un ressentait de la souffrance, c'est qu'il n'était pas suffisamment fort. Aujourd'hui, la souffrance et le bien-être font partie du collectif. On s'est rendu compte, grâce à l'entrée de la psychanalyse dans l'espace public, qu'il était beaucoup plus pertinent et efficace, en termes d'aliénation, de gouverner par l'entremise de ces catégories psychiques. Cela ne veut pas dire que l'on a changé la façon de regarder nos contemporains, mais à coup sûr la façon de les gouverner a évolué. C'est ainsi, au début de la présidence de Jacques Chirac en 1995, qu'a émergé la question des victimes et de la réparation de leurs traumatismes. À l'époque, le système judiciaire était dans la logique de ne pas aggraver les peines et de trouver des alternatives à l'emprisonnement, si bien que chaque nouvelle tentative de réforme répressive provoquait un tollé. Or, en invoquant le besoin de réparation de victimes, il devenait parfaitement légitime d'imaginer que l'on puisse augmenter la peine de prison d'un prévenu. On rentrait ainsi dans le discours « psychologisant ». Et c'est une grande nouveauté dans le monde contemporain : on soigne des gens en faisant des procès, on ne rend plus la justice au nom de la société, mais « au nom de la victime ». Ces nouveaux modes de gouvernance sont très efficaces. Au regard des tensions qui existent dans la société,

l'accentuation de la répression n'est pas légitime. En passant par un autre biais, elle le devient.

Mais, ce faisant, on a également ouvert la voie à des « légitimités parcellaires » en concurrence avec l'État qui reste toujours aussi légitime, même s'il me semble que le champ de cette légitimité a changé : on lui demande désormais de prendre la défense des malheureux qui souffrent, ce qui n'est pourtant pas un pilier habituel de la légitimité étatique. À côté de cela, on a une accentuation de différentes autres formes de légitimité : ainsi, on est légitime en tant que malade pour parler de malades alors qu'on n'est pas légitime en tant que citoyen pour discuter de tous les aspects de la société. Autrement dit, on a resserré la légitimité sur des compétences. C'est en cela que je parle de « légitimités parcellaires » alors que la légitimité citoyenne est morcelée. Quant aux légitimités transversales – en tout cas, les personnes se revendiquant d'une telle légitimité, comme les intellectuels ou les élus –, elles sont désormais perçues avec méfiance.

IRG : *Si de plus en plus de « légitimités parcellaires » s'expriment dans l'espace public, la participation – en tant que mode d'action politique en vogue – ne risque-t-elle pas de nuire à l'idée d'une citoyenneté globale qui aille au-delà des intérêts catégoriels ?*

R. R. : On assiste là à une transformation des modes d'actions du politique avec une montée en puissance des experts qui mérite d'être interrogée : est-ce un appauvrissement, un supplément d'aliénation ? On manque encore d'analyses contemporaines pour bien saisir ce mouvement. Nous le faisons à l'EHESS pour défendre une autre vision des sciences sociales qui consiste à ne pas étudier simplement les formes institutionnalisées du politique, mais toutes les formes émergentes qui ne relèvent pas a priori du qualificatif « politique ». Pour certains, la défense d'intérêts personnels ou les demandes de réparation, c'est tout sauf de la politique, c'est même une forme de dépolitisation. Nous, au contraire, prenons très au sérieux ces formes émergentes qui proposent une transformation sociale, quelle qu'elle soit. Nous pensons que ce sont là des formes politiques, même si on ne veut pas leur donner ce nom, ce simple fait participant d'ailleurs d'une démarche tendant à les disqualifier sur la scène politique.

Je prendrai l'exemple des tensions générationnelles et de ce que l'on pourrait appeler l'« adolécisme ». Il est clair aujourd'hui que l'allongement de la durée de vie redéfinit les catégories d'âge et pousse à en créer de nouvelles. L'« adolécisme » est né d'un parallèle avec le

féminisme ou encore les revendications homosexuelles. Comme pour ces mouvements, l'adolécisme est le refus d'une discrimination politique argumentée par une inégalité naturelle : l'adolescent est moins bien rémunéré car il est réputé naturellement incapable de remplir le rôle qui lui est assigné correctement, à l'image des femmes qui n'ont pas de postes à responsabilité car elles n'en seraient naturellement pas capables. Les adolescents ont donc dans notre société un statut de dominés car ils ne sont pas tout à fait des sujets politiques. Or basculer l'inégalité naturelle sur le champ politique donne la possibilité de construire un discours politique : on revendique ses droits tout en revendiquant son appartenance à une catégorie, mais on n'accepte pas l'inégalité qui en résulte. La revendication de ces nouveaux droits est représentée par excellence dans les manifestations contre la mise en place du contrat première embauche. C'est finalement ce qui s'est joué dans la lutte contre le CPE. Le CPE est un élément fondateur de la reconnaissance d'appartenance à un groupe sans accepter les mesures considérées discriminantes.

IRG : *Les questions de gouvernance qui se posent dans toutes les sociétés, avec les différences culturelles que cela implique, sont trop souvent appréhendées par des sciences sociales occidentalocentrées. À ce propos, la psychanalyse – puisque nous postulons ici qu'elle peut favoriser une gouvernance légitime – n'est-elle pas une science purement occidentale, notamment en ce qu'elle est fondée sur l'individu ?*

R. R. : La psychanalyse n'est peut-être pas universelle. Son savoir a bien été pensé en Occident, mais est-elle pour autant une simple traduction de la bourgeoisie parce qu'elle a été pensée dans cette classe sociale ? Est-elle juive parce que pensée par Freud, ou viennoise parce que pensée en Autriche ? Toute pensée est spécifique à un contexte dans ses moyens de production, mais cela signifie-t-il pour autant que ce qu'elle met en œuvre se réduit au lieu où elle a été pensée ? Si la question de l'individu, comme étant au cœur de la psychanalyse, est un élément pour affirmer que la pensée psychanalytique se limite au monde occidental, ce n'est pas si vrai que cela. En France, l'individu dont on parle, c'est l'individu collectif, c'est une idée, une abstraction de l'individu qui est du pur collectif. Dans les sociétés traditionnelles, en revanche, l'individu n'est jamais nommé, parce qu'il est tout le temps là, présent et qu'on ne peut même pas le nommer. Je vous renvoie au texte d'Émile Benveniste sur la place du « je » dans la langue et les sociétés, qui montre que, si certaines langues ne connaissent pas le « je », ce n'est pas parce que l'individu n'existe pas. Ce serait plutôt l'inverse. L'individu y est tellement présent et fort qu'il faut tout faire pour en estomper la présence dans la langue et, par là même, dissimuler son influence dans la société. ■

PROPOS RECUEILLIS PAR **SÉVERINE BELLINA.**

II. Coproduction du bien public et partenariats multi-acteurs

RECHERCHE D'INFLUENCE,

CONCERTATION ET CONTRÔLE SOCIAL : QUELS ESPACES DE DIALOGUE ENTRE ACTEURS ÉTATIQUES ET NON ÉTATIQUES ?

CLAIRE LAUNAY-GAMA

Claire Launay-Gama est responsable du pôle Amérique latine de l'IRG à Bogota. Titulaire d'un Master en Coopération et Développement, elle a travaillé dans des ONG en France, au Rwanda et en Colombie. Elle est spécialiste des questions de développement, de participation citoyenne et de capitalisation-évaluation. Elle intervient dans différentes universités latino-américaines.

PIERRE-YVES GUIHÉNEUF

Pierre-Yves Guihéneuf est chargé de mission à l'IRG. Il est médiateur et anime des processus de concertation et de participation. Il est membre fondateur de l'Institut de la concertation et consultant au sein de l'association Geyser. Il enseigne la concertation et la médiation dans diverses universités.

Dans le cadre de son programme « Coproduction du bien public et partenariats multi-acteurs », l'IRG observe depuis plusieurs années les processus d'interaction entre les institutions publiques et les acteurs non étatiques, ces derniers incluant « 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[1] ». Dans la précédente édition des *Chroniques de la gouvernance,* Michel Sauquet et Martin Vielajus montraient notamment comment la société civile ou les acteurs économiques avaient progressivement gagné le droit, aux côtés de l'État, de participer à la définition du bien public en contribuant, dans de nombreux pays ainsi qu'au niveau des instances internationales, à la conception et à la mise en œuvre des politiques publiques, des conventions internationales, des régulations ou des normes. Appelant à une réflexion sur les conditions de cette coproduction, ils proposaient d'examiner le fonctionnement des espaces de dialogue entre acteurs étatiques et non étatiques, ainsi que les stratégies d'influence de ces derniers par la voie du plaidoyer ou de la confrontation[2].

1 Définition proposée par l'Union européenne, article 6 des accords de Cotonou.

2 Michel Sauquet et Martin Vielajus « Les acteurs non étatiques : le nouveau maillon fort de la gouvernance ? », *Chroniques de la gouvernance 2009-2010,* ECLM, p. 105-106.

Les stratégies d'influence ont été abordées par l'IRG au cours des dernières années, notamment à travers le prix « Diplomatie non gouvernementale » et grâce à une série de séminaires sur les réseaux internationaux. Le plaidoyer qui renvoie à la notion anglaise d'*advocacy* est un moyen pour les organisations de la société civile d'influencer l'élaboration des politiques publiques. Selon Anil K. Singh[3], secrétaire exécutif du Réseau d'action volontaire en Inde, la capacité d'influence des organisations sociales en matière politique dépend avant tout de l'identification d'un problème commun sur lequel travailler, puis de la capacité de ces organisations à trouver des stratégies populaires pour la mise en évidence de la position de la communauté défendue. L'influence – ou l'impact – de la participation des organisations serait alors, selon cet auteur, davantage un processus qu'un résultat ou un produit concret. En effet, elle offre à de nombreux acteurs sociaux l'opportunité d'ouvrir des espaces de négociation avec les autorités publiques, ainsi que la possibilité d'introduire de nouveaux éléments en matière de justice sociale, d'accès au droit et de tout autre champ de l'action publique. Elle participerait alors au renforcement de la démocratie et à une coconstruction du bien public.

Cette thèse rejoint les conclusions de l'IRG qui s'est penché sur différents processus d'influence. Nous pouvons ici en retenir un : l'action, en 2007, de la Confédération des travailleurs malgaches (CTM) sur la mise en place d'un partenariat économique entre Madagascar et l'Union européenne. Citons ici un propos recueilli à l'occasion du travail de capitalisation *a posteriori* du programme « Société civile et participation » du Comité français pour la solidarité internationale (CFSI) effectué par l'IRG : « À court terme – peut-on lire dans le compte rendu d'activités 2007 du projet CGT (Confédération générale des travailleurs) –, il est évident que les organisations syndicales malgaches n'ont pu inverser le cours des négociations entre l'UE et les pouvoirs publics malgaches. Sans doute leur implication dans le dossier était-elle trop tardive. [...] On pourrait parler d'un échec du plaidoyer. Pour autant [...] la mobilisation des organisations syndicales malgaches et de l'océan Indien a également contribué, avec d'autres mobilisations syndicales africaines, à une plus forte implication de la Confédération syndicale internationale du travail (CSIT) sur ce dossier des partenariats économiques[4]. » Dans ce cas, il faut constater la faible incidence de la CTM sur le partenariat en tant que tel. Néanmoins, son action a permis son inscription profonde dans un mouvement international puissant. Or c'est ce même mouvement qui a permis de renforcer les membres de la CTM au plan malgache. Cet exemple reflète donc toute l'ambiguïté de l'expérience : d'un côté, l'absence de résultat concret sur la politique menée ; de l'autre, un effet réel sur l'organisation reconnue désormais comme interlocuteur au plan international. Cette conclusion rejoint l'analyse de Singh : si le résultat positif n'est pas toujours obtenu, les effets dérivés d'une telle action de plaidoyer font intégralement partie du processus.

Quant à la réflexion de l'IRG sur les espaces de dialogue multi-acteurs, elle a été initiée plus récemment, à travers une rencontre qui s'est tenue en 2010 à l'université de Virginie sur la gouvernance des politiques de santé (voir encadré ci-dessous).

3 | Anil K. Singh, "Concept, Theory and Practice of Advocacy". http://www.sansad.org.in/pdf/concept.pdf

4 | Claire Launay, Michel Sauquet et Martin Vielajus, *Prendre part aux politiques publiques, évaluation du programme « Société civile et participation » du Comité français pour la solidarité internationale*, 2010. Rapport publié sur le site Internet de l'IRG : www.institut-gouvernance.org

Acteurs non étatiques et gouvernance des politiques de santé : rencontre en Virginie

Les associations de malades, les professionnels, les scientifiques et les entreprises sont de plus en plus souvent des acteurs significatifs des politiques de santé. La contribution des associations, par exemple, a été déterminante dans de nombreux pays, que ce soit sur la question du sida, des maladies mentales ou de l'accès à la santé des plus démunis. Mais comment peuvent-elles contribuer aux politiques publiques sans perdre leur capacité critique envers la puissance publique ? Comment se constituent-elles en interlocuteurs légitimes ?

Une rencontre organisée en 2010 par l'IRG, en partenariat avec l'université de Virginie, a réuni des acteurs publics et privés de France, de Chine et des États-Unis. Dans les trois pays, un même constat : l'État n'a pas les moyens de sa politique de santé publique et doit désormais composer avec des acteurs de la société civile. Il attend, par exemple, des associations qu'elles constituent des relais de son action, qu'elles mobilisent les citoyens, qu'elles fassent remonter des informations. Il n'est pas pour autant toujours prêt à leur donner une place importante dans les orientations de sa politique, et les associations ne sont d'ailleurs pas toujours en mesure de la prendre, par exemple quand elles sont spécialisées sur certaines pathologies et manquent de vision globale, que leur couverture territoriale est insuffisante, qu'elles manquent de compétences ou de disponibilités parmi leurs bénévoles ou qu'elles craignent de perdre leur liberté d'expression. Par ailleurs, les stratégies d'influence ont dans certains cas des effets contre-productifs, par exemple lorsque les critiques de certaines organisations, amplifiées par les médias, contribuent à discréditer les efforts d'élaboration d'une action publique partenariale. De pseudo-« concertations » peuvent ouvrir la voie à la déception, à une radicalisation du discours ou aux stratégies des groupes de pression (*lobbies*). Compte tenu de toutes ces difficultés, mais également des rapports de pouvoir et des inégalités d'accès aux connaissances, la coconstruction des politiques publiques reste trop souvent du domaine de l'idéal. Imaginer une gouvernance multi-acteurs est encore un défi pour tous.

Suite aux interrogations de plusieurs participants à la rencontre, l'IRG a entrepris en 2011 de dresser un état des lieux des espaces de dialogue instaurés dans le cadre de la loi de 2002 sur la mise en place d'une « démocratie sanitaire » en France (voir, plus loin, encadré de Sophie Verrier).

PIERRE-YVES GUIHÉNEUF, IRG

Les espaces de dialogue – ou de concertation – qui réunissent acteurs publics et privés, notamment autour de questions de politique sectorielle ou de recherche, se multiplient en effet depuis plusieurs années dans de nombreux pays, en particulier sous l'effet d'incitations législatives nationales et de conventions internationales, ainsi que du fait des demandes sociales. Ils se développent souvent à une échelle locale, mais également nationale, voire internationale, dans des domaines comme le développement économique, l'environnement, le social ou encore plus largement la solidarité et l'humanitaire (voir encadré ci-dessous).

Construire une voix collective et influente des ONG : une étude des plates-formes française et américaine

En 2010, dans le cadre des Missions Jeunes Consultants de la Paris School of International Affairs de Sciences Po, l'IRG a supervisé une étude comparative des plates-formes française et américaine des organisations non gouvernementales (ONG) d'urgence et de développement.

Soucieuses de construire des positions d'autant plus fortes qu'elles seraient communes, les ONG se sont en effet rassemblées ces dernières années en plates-formes nationales et internationales. Ces plates-formes se chargent notamment de représenter les positions des organisations membres auprès des institutions publiques. Coordination SUD est la coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale. InterAction est son homologue américain.

Il s'agissait pour le groupe de la Mission Jeunes Consultants (composé de Xenia Beck, de Denise Mansurova et de Roman Troxler, sous le tutorat de Boris Martin de l'IRG) d'apporter des éléments pour une mise en débat collective sur les pratiques de ces deux instances en termes de plaidoyer collectif et sur les outils de renforcement de la légitimité et de l'impact de ces processus. Plus concrètement, il s'agissait de décrire et d'analyser les positions des organisations aux niveaux national, européen et international, d'inventorier les modes de gouvernance aux différents niveaux, de décrire et d'analyser les actions de plaidoyer. Une thématique particulière – l'agriculture et l'alimentation – a été retenue parce qu'elle était prise en charge au sein de chaque structure par un organe dédié : la commission Agriculture et Alimentation (C2A) au sein de la plate-forme française, le Food Security and Agriculture working group (FSA) au sein de la plate-forme américaine. Ce choix sectoriel offrait de réaliser une étude aussi pleinement comparative que possible.

Pour répondre à cette commande (les étudiants étaient placés en situation de jeunes consultants dont la Paris School of International Affairs de Sciences Po était le commanditaire), la Mission Jeunes Consultants a d'abord interviewé (en face à face ou, à défaut, par téléphone) certaines des organisations membres de la C2A (Comité catholique contre la faim et pour le développement-Terres solidaires, Comité français de solidarité Internationale, Peuples solidaires, Secours catholique, Groupe de recherche et d'échanges technologiques, Agronomes et vétérinaires sans frontières) sur la base d'un questionnaire commun. La Mission Jeunes Consultants s'est ensuite déplacée à Washington, du 1er au 7 novembre 2010, pour conduire des interviews avec les responsables d'InterAction et ceux de ses ONG membres.

Il en ressort en substance que, les organisations membres des plates-formes nationales adhérant à une même communauté de valeurs, les groupes de travail parviennent en général facilement à un consensus. Les membres de la C2A de Coordination SUD disposent dans leur travail d'une plus grande autonomie que les adhérents de la FSA aux États-Unis, mais la plate-forme américaine InterAction joue un rôle plus important en portant elle-même les actions de plaidoyer avec ses ressources humaines et financières. Si les deux plates-formes se sont ainsi activement engagées, au cours des dernières années, pour le plaidoyer institutionnel, l'approche d'InterAction reste plus pragmatique que celle de Coordination SUD : le plaidoyer au niveau américain se fait souvent par une alliance *ad hoc* de quelques ONG puissantes s'engageant sur un sujet particulier, alors que le plaidoyer de Coordination SUD et de la commission Agriculture et Alimentation représente davantage toutes les organisations membres de la plate-forme, au nom de la règle du consensus qui empêche parfois la plate-forme de s'engager sur certaines thématiques.

BORIS MARTIN, IRG

Pour aller plus loin, lire cette étude en ligne : http://master.sciences-po.fr/sites/default/files/irg_coordination_sud.pdf

Au cours des années à venir, l'IRG souhaite observer ces espaces plus en détail. Il souhaite également prêter attention aux nouvelles formes d'action des acteurs non étatiques, et plus spécifiquement au contrôle social, qui semble de la même façon en développement dans plusieurs continents. Il s'agit d'activités de veille, de publication de comptes publics, de suivi et d'évaluation de politiques publiques. Ces nouvelles interfaces entre acteurs étatiques et non étatiques font évoluer les stratégies de nombreux acteurs et renouvellent le débat sur la coconstruction dans l'espace public.

Cette évolution des formes d'interaction entre État et société est à la fois porteuse d'espoirs, mais sans doute aussi de risques. L'IRG observe avec intérêt ces interfaces et pose sur elles un regard large : il ne s'agit pas d'interroger uniquement les stratégies des acteurs non étatiques et de mesurer leurs effets, mais également de prendre en considération les actions des acteurs publics ainsi que le fonctionnement des espaces de dialogue et leurs relations entre eux et avec les processus décisionnels. Dans une action publique qui résulterait d'un jeu complexe de confrontation, de dialogue et de surveillance entre des acteurs publics et privés, quel est l'équilibre des rôles entre acteurs constitués (organisations professionnelles, organismes de développement

ou de changement social, mouvements sociaux, entreprises…), acteurs représentatifs (partis politiques, élus, etc.) et secteurs non organisés de la société civile ? Quelle est l'incidence réelle des stratégies de concertation et de veille sur les politiques publiques ? Quels effets provoquent-elles ? Quels sont les défis et les problèmes – en termes de gouvernance – que pose l'institutionnalisation de ces espaces de dialogue ou de contrôle ?

Sans vouloir embrasser toutes ces questions, l'IRG aborde dans le cadre de ce programme celles qui lui semblent constituer aujourd'hui des enjeux stratégiques de gouvernance : le passage de la défense d'intérêts spécifiques à l'ouverture d'espace multi-acteurs, la redéfinition des objectifs des acteurs concernés, la montée en puissance de la figure du citoyen, l'attention portée aux méthodes et, enfin, les résultats attendus ou avérés de ces initiatives.

De la défense d'intérêts spécifiques à l'ouverture d'espaces multi-acteurs

Un schéma archétypique a longtemps inspiré les trajectoires de nombre d'organisations sociales : des individus partageant des intérêts communs (par exemple les ouvriers ou les agriculteurs) créent des organisations collectives (par exemple des syndicats ou des organisations professionnelles) pour se constituer en interlocuteurs vis-à-vis de l'État, s'engagent dans un processus de reconnaissance (par exemple en menant des actions médiatiques, en grossissant leurs troupes ou par d'autres moyens), créent un espace d'interaction avec la puissance publique (par exemple dans la rue ou dans les médias) et, en cas de succès, obtiennent des avancées, souvent au moyen de négociations bilatérales. Un tel schéma n'est pas sans susciter des réserves. La principale tient à la segmentation de l'action publique qu'il suppose. L'ouverture d'espaces multi-acteurs montre comment contourner un tel inconvénient, et l'évolution des débats sur l'agriculture en Europe en constitue une illustration révélatrice. Les questions agricoles, autrefois considérées comme l'affaire exclusive d'une profession, touchent aujourd'hui de nombreux secteurs de la société dans la mesure où elles intéressent aussi bien l'environnement que la santé, le pouvoir d'achat des consommateurs ou l'aménagement du territoire. Une diversité d'acteurs est donc concernée, et la gouvernance, au sens où l'entend l'IRG, consiste précisément à organiser les interactions entre eux et les institutions publiques dans la perspective d'une coproduction de l'action publique. C'est quand les acteurs

mobilisés par ces différentes questions entreprennent de discuter entre eux qu'ils peuvent créer de véritables espaces de débat multi-acteurs. Dans le domaine de la santé également, les stratégies évoluent : des associations de malades cessent progressivement de considérer que le bien-être d'une population pourra être garanti par la juxtaposition de leurs interventions spécifiques autour de telle ou telle maladie et prennent acte de la nécessité d'une réflexion plus globale, donc d'alliances entre elles et d'ouverture aux logiques de l'action publique.

La gouvernance des politiques de santé publique en France : les enjeux de la concertation

En lien avec un groupe de suivi composé de spécialistes de la santé et de la démocratie participative, l'IRG mène une étude sur les espaces de concertation entre pouvoirs publics et acteurs non étatiques en France. Sophie Verrier a ainsi réalisé en 2011 des entretiens avec des acteurs du système de santé impliqués dans ces espaces de concertation.

Depuis quelques années, le contexte juridique et la nouvelle organisation du système de santé jouent en faveur de la concertation. La loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité des soins introduit la notion de « démocratie sanitaire » prévoyant la participation des usagers de la santé dans les instances décisionnelles. C'est une avancée majeure pour les associations de malades et d'usagers. La loi n° 2009-871 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires renforce la démocratie sanitaire et redéfinit la place de la concertation dans la nouvelle organisation du système de santé.

Cette nouvelle organisation, mise en œuvre à l'heure actuelle sur le territoire français, prévoit une participation de l'ensemble des acteurs de santé à l'élaboration des politiques de santé publique au sein d'espaces de concertation échelonnés sur trois niveaux principaux : au niveau national, par la Conférence nationale de santé (CNS) ; au niveau régional, par les conférences régionales de santé et de l'autonomie (CRSA), organes consultatifs également pluri-acteurs mis en place par les agences régionales de santé (ARS) ; au niveau des départements ou territoires plus circonscrits, par les conférences de territoire. Outre ces trois échelons, il existe de nombreux espaces de concertation ouverts aux acteurs du système de santé, depuis les quartiers (ateliers santé ville) jusqu'au niveau national (comités et conseils consultatifs – sur le sida ou le handicap, par exemple –, dont certains sont assimilables à des comités d'experts et d'autres à des instances de participation).

À l'issue d'entretiens menés auprès d'acteurs de santé, membres de la CNS, de CRSA ou de conférences de territoire de quatre régions françaises, un premier bilan de la concertation au sein de ces espaces a pu être dressé. Les participants considèrent que les acteurs de santé y sont bien représentés et que ceux-ci sont motivés, majoritairement assidus et impliqués dans le travail qui leur est confié. La légitimité, la reconnaissance et l'écoute sont les mêmes pour tous. Enfin, la construction des réponses aux

problèmes posés est collective et passe d'abord par une recherche de consensus au travers de débats et d'échanges au sein de groupes de travail. Les conditions du dialogue leur semblent donc satisfaisantes au sein de ces espaces.

Cependant, les espaces de concertation ont encore des défis à relever. Capitaliser les ressources d'abord : une diversité des cultures en santé est nécessaire pour couvrir tous les sujets traités, mais chacun doit se mettre en capacité de nourrir une réflexion collective qui dépasse le cadre des intérêts propres et fasse émerger des réponses plus transversales sur la santé. L'acquisition d'une culture et d'un langage communs nécessite du temps consacré à la connaissance, à la compréhension de l'autre et à l'apprentissage d'un travail de coconstruction. Veiller à l'objectivité ensuite : les acteurs de santé travaillent à l'élaboration des politiques de santé publique en collaboration avec les structures étatiques décisionnelles (ministère chargé de la Santé, agences régionales de santé). Il est cependant souhaitable pour eux de conserver le recul nécessaire pour garder un esprit critique, une capacité de dénonciation et un pouvoir d'innovation. Optimiser la coordination : dans un souci de meilleure coordination des politiques de santé publique, les espaces de concertation ont intérêt à mieux échanger entre eux. Disposer de temps : la nouvelle organisation du système de santé s'est faite au pas de course. Elle s'inscrit dans la dictature de l'urgence et la culture des résultats. Le délai accordé à la concertation est largement insuffisant. Ces espaces devront imposer leur propre tempo s'ils veulent bien fonctionner et définir des orientations efficaces sur le long terme. Enfin, peser dans les décisions : les avis et les propositions émanant de la concertation sont consultés par les structures étatiques décisionnelles. La crainte est que ces espaces de concertation ne soient instrumentalisés et ne servent de caution. À terme, l'un des enjeux sera donc pour eux de faire valoir leur poids effectif dans la décision politique en santé. En résumé, les espaces de concertation sont des structures jeunes dont la participation collective et le fonctionnement doivent encore être améliorés afin de mieux s'inscrire dans les décisions politiques. La nouvelle organisation du système de santé doit les accompagner dans ce processus de développement et d'évolution.

SOPHIE VERRIER, IRG

Lire cette étude sur : http://www.institut-gouvernance.org/spip.php?page=sante

Pour plus de détails sur ce thème, voir dans ce numéro l'entretien avec Christian Andréo, p. 337.

La redéfinition des objectifs des acteurs non étatiques

Si l'objectif des acteurs non étatiques ne peut plus se résumer à la défense d'intérêts purement sectoriels (fussent-ils les plus justes du monde aux yeux de ceux qui les portent) et si un débat avec d'autres secteurs de la société s'avère nécessaire pour améliorer la cohérence des propositions, comment redéfinir la finalité de leur intervention dans l'action publique ? La réponse à cette question, bien loin d'être acquise, fait l'objet de débats plus ou moins explicites dans nombre d'organisations, invitant à des repositionnements et à des alliances, des scissions et des crises. Deux perspectives au moins se dessinent. La première est celle qui consiste à tenter d'infléchir les politiques publiques, non plus au moyen de négociations avec les détenteurs de l'autorité publique, mais par le biais de débats « sur la place publique », c'est-à-dire en mobilisant de larges secteurs de la société. C'est le cas, par exemple des nombreux espaces collectifs mis en place pour la gestion de l'eau municipale, comme par exemple ceux de la ville de Mexico (voir encadré ci-dessous).

Promotion d'espaces de gouvernance locale sur la gestion de l'eau dans la ville de Mexico (localités d'Iztapalapa et de Tlalpan)

L'IRG et le département de sciences sociales de l'Université autonome métropolitaine (UAM) de Mexico ont organisé un atelier d'étudiants qui s'est achevé en janvier 2010 sur le thème des espaces de concertation sur la gestion de l'eau dans les localités d'Iztapalapa et de Tlalpan de la ville de Mexico. Cet atelier s'inscrit dans le processus de recherche engagé par l'IRG sur le dialogue entre acteurs étatiques et acteurs non étatiques dans la gestion des services publics. Le développement de l'atelier est lié aux travaux de recherche du corps académique « Société et politique » (Cuerpo Académico « Sociedad y Politica ») du département de sciences sociales de l'Université autonome métropolitaine (UAM).

Cinq étudiants et leur tuteur ont analysé les mécanismes de participation des populations et leur efficacité pour trouver une solution au problème d'approvisionnement en eau d'une localité urbaine, Iztapalapa, et d'une plus rurale, Tlalpa. Dans les deux localités, les habitants usent de deux types de mécanismes : la revendication auprès des autorités en charge pour retrouver un accès rapide au service de l'eau (celle-ci se manifeste par des manifestations dans les quartiers ou le blocage des routes) ou la mise en place d'un dialogue avec les autorités publiques pour penser des solutions durables de gestion de l'eau. Selon l'analyse effectuée, la seconde option n'est possible que s'il s'agit de groupes citoyens informés, conscientisés et formés pour intervenir sur ces questions environnementales. Par ailleurs, les deux cas étudiés démontrent que la solution au problème de l'eau ne peut être trouvée sans une coresponsabilité des acteurs concernés : autorités publiques et habitants.

GABRIEL PÉREZ PÉREZ, UAM,
ET **CLAIRE LAUNAY-GAMA,** IRG

La seconde perspective consiste à se placer sur le champ du suivi de l'action publique. C'est le cas notamment des organisations de veille citoyenne ou de contrôle social. L'objectif de ces dernières est de rendre effective la publication des comptes des autorités publiques auprès de la population. En Afrique, de nombreuses initiatives concernant le suivi de la bonne utilisation des ressources naturelles par le gouvernement (par exemple l'utilisation du pétrole au Tchad) sont prises par des organisations non gouvernementales. En Amérique latine, de nombreuses organisations de ce type (observatoires, groupes de contrôle, structures de monitoring organisationnel, etc.) sont nées depuis la fin des années 1990 et développent des activités pour renforcer la transparence dans l'action et la gestion publiques, comme le montrent dans leur article Élisabeth Ungar et Luz Angela Ramirez[5], à partir d'une expérience développée récemment par la section colombienne de l'organisation Transparence internationale. Cela traduit une évolution notoire de la pratique des organisations citoyennes qui, en plus de leurs actions de résistance et de revendication, investissent des espaces de dialogue avec les acteurs politiques et/ou mettent en place une surveillance des activités de ces derniers. En effet, nombre de ces pratiques ont même été instituées dans certaines Constitutions, bolivienne et équatorienne notamment. Si ces pratiques sont encore récentes, elles témoignent d'une volonté d'agir d'une autre façon sur l'élaboration, la mise en œuvre ou l'évaluation des politiques publiques. Cette forme de participation active constitue, selon César Montúfar[6], un réel apport pour la démocratie. Ce chercheur équatorien considère que l'information fournie par ces organisations est utile, d'une part pour les citoyens car elle leur permet de connaître davantage le domaine public et de prendre de meilleures décisions, d'autre part pour les institutions étatiques qui se procurent parfois plus facilement cette information qu'au sein de leurs propres instances.

Selon Montúfar, cette vision extérieure peut aider les fonctionnaires à corriger leurs erreurs et à améliorer la gestion publique. Néanmoins, affirme-t-il, elle présente des inconvénients. Le premier réside dans le fait que, ces organisations étant souvent financées par des agences de coopération internationales, on peut se demander si ces initiatives de veille sont réellement ancrées dans le pays ou si elles répondent à une demande internationale qui peut varier au gré des priorités de ces instances extérieures. Le deuxième inconvénient réside dans le type de discours alimenté par ces organisations : si celles-ci se placent uniquement dans l'antipolitique, elles peuvent contribuer à renforcer la méfiance des citoyens envers les institutions et du coup délégitimer ces dernières, donc avoir l'effet inverse à celui recherché. De fait, et c'est le troisième inconvénient, les autorités publiques voient souvent cette action citoyenne comme une menace envers leur travail. Pour assurer leur crédibilité, les organisations de « reddition de comptes[7] » ou de contrôle social doivent alors mener leur tâche dans une stricte indépendance et dans l'objectif clair de renforcer la légitimité institutionnelle.

5 | Voir, dans ce numéro, l'article d'Élisabeth Ungar et de Luz Angela Ramirez, « "Les citoyens veillent sur la chose publique" : une expérience innovante de contrôle social en Colombie », p. 329.

6 | César Montúfar, « Representación y participación ciudadana en el Ecuador : tensiones y complementariedades », in Julie Massal (dir.), *Representación o participación ? Los retos y desencantos andinos en el siglo xx*, IEPRI, IFEA, 2008.

La montée en puissance du citoyen

Les acteurs collectifs ont longtemps été considérés comme les moteurs des changements sociaux. Mais une nouvelle figure est mise en valeur depuis plusieurs années, celle du « simple citoyen », de l'individu, du profane. Acteur de base – faut-il le répéter ? – de la démocratie, le citoyen est invité à jouer un plus grand rôle dans la marche des sociétés. Les pratiques du gouvernement ouvert *(open government)* d'Obama[8] le montrent amplement, qui multiplient les invitations personnalisées à participer. On trouve une expression similaire de cette évolution dans les appels à la participation individuelle lancés, par exemple, par des collectivités territoriales, de l'Europe aux États-Unis, au travers des conférences de citoyens, des blogs et des forums Internet analysés par les décideurs publics, des budgets participatifs ou des conseils de quartier. Une enquête menée par la communauté urbaine de Bordeaux à propos de la remise à plat de sa politique de l'eau et de l'assainissement a montré que la majorité des citoyens de l'agglomération ne considérait pas les associations comme les interlocuteurs les plus légitimes de la puissance publique, mettant au contraire l'accent sur la participation des habitants à titre individuel. Les acteurs collectifs se verraient-ils évincés de la scène publique ? Certains d'entre eux le craignent et soupçonnent les élus, au travers des nouvelles pratiques de la participation citoyenne, de tenter de les contourner en se conciliant un public peu averti, voire crédule, en tout cas mobilisé au coup par coup et au gré de leurs initiatives.

Or c'est souvent grâce aux acteurs collectifs qu'une action de transformation sociale s'inscrit dans la durée. Ce sont eux qui capitalisent dans leurs structures ou leurs réseaux les leçons de l'expérience, assurent la formation de nouveaux dirigeants. Mais il est certain que le monde des organisations non gouvernementales ne peut plus revendiquer aussi facilement qu'autrefois le rôle de porte-parole de la société civile. Une telle évolution l'invite à se repositionner et à mettre en avant d'autres critères sur lesquels fonder sa permanence dans le débat social, par exemple son savoir-faire en matière de médiation ou sa capacité d'expertise.

7 | Traduction de l'espagnol *rendición de cuentas* qui signifie « rendre effective la publication des comptes des autorités publiques à la société ».

8 | Voir, dans ce numéro, l'article de Thomas Bryer, « Obama et le concept de "gouvernement ouvert" : gage d'une gouvernance rénovée ou simple "bulle démocratique" ? », p. 371.

Est-il possible alors de préserver l'espace des acteurs collectifs tout en ouvrant la porte aux citoyens non organisés ? Et si oui, comment ? C'est toute la question des méthodes.

La question des méthodes

Comment organiser le dialogue entre acteurs collectifs, simples citoyens, experts et puissance publique ? Comment ne pas créer de nouvelles exclusions et faire participer les laissés-pour-compte ? Comment combiner l'exigence du grand nombre qui caractérise la démocratie participative et la qualité des échanges qui fonde la démocratie délibérative ? En encourageant la création d'espaces de dialogue et en voulant rompre avec les traditions passées, on introduit nécessairement de nombreuses questions de méthode.

L'ingénierie méthodologique se développe, ouvrant le champ à la création d'un nouvel espace professionnel et d'un nouveau champ de revendication sociale, celui de la concertation comme élément constitutif d'une meilleure gouvernance. Des manuels sont publiés et des formations sont mises sur pied, y compris à l'université ou dans les écoles d'administration. En établissant des règles pour les rendre plus efficaces, on rend ces processus plus transparents et plus facilement reproductibles. Mais on risque également de les enfermer dans des normes méthodologiques élaborées par de nouveaux experts : consultants, chercheurs, fonctionnaires et citoyens avertis. Cette participation policée ne risque-t-elle pas d'étouffer les revendications sociales tout en ambitionnant de leur donner une expression nouvelle ? C'est le questionnement actuel en Équateur et en Bolivie où la participation des citoyens a récemment été institutionnalisée par les Constitutions qui reconnaissent, à côté des traditionnels pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, une nouvelle instance : le Conseil de participation citoyenne et de contrôle social. Cette institutionnalisation de la participation dans ces deux pays latino-américains peut avoir un effet efficace dans la mesure où elle rapproche l'État et les organisations sociales. Néanmoins, elle peut compromettre l'indépendance des revendications de ces dernières. Depuis l'adoption de ces nouvelles Constitutions, de nombreux représentants d'organisations sociales ont été intégrés au sein du gouvernement : une évolution qui a pour effet positif de reconnaître le rôle et l'importance des acteurs « non étatiques » dans l'action publique. Non sans quelques bémols. Ces anciens acteurs non étatiques, après avoir longtemps pratiqué le contrôle social, se situent désormais en observateurs de son action, voire parfois en opposants : devenir parties prenantes crée, chez beaucoup d'entre eux, dilemmes et conflits de loyauté.

Quels résultats pour ces nouvelles initiatives ?

Le foisonnement d'initiatives de participation citoyenne et la création d'espaces de concertation interrogent sur la qualité des résultats. Plus de participation signifie-t-il une meilleure gestion de l'action publique, un renforcement de la démocratie, des décisions plus légitimes ?

Dans le cadre d'un atelier d'étudiants sur l'incidence des acteurs non étatiques sur les politiques publiques en Colombie, et plus globalement de la capitalisation d'un programme de participation de la société civile coordonné par le Comité français pour la solidarité internationale (CFSI) [voir encadré ci-dessous], l'IRG a entrepris une analyse sur le type de résultats de la participation citoyenne et son incidence sur les politiques publiques[9].

9 Dans leur article publié dans ce livre, Nicolas Benequista et John Gaventa présentent les résultats largement positifs de la participation sur les politiques publiques : « Les dessous et les ressorts de l'action citoyenne », p. 317.

La participation de la société civile aux politiques publiques, vers le partenariat Nord-Sud : un travail de capitalisation avec le CFSI et ses partenaires

Comment rendre plus efficace la participation des organisations de la société civile (OSC) aux politiques publiques dans les pays du Sud ? Quels enjeux partagés entre sociétés civiles du Nord et du Sud à propos de cette participation ? C'est pour répondre à ces questions que l'IRG et le Comité français pour la solidarité internationale (CFSI) ont engagé un travail de capitalisation.

La montée en puissance des OSC dans les pays du Sud et la reconnaissance de leur rôle dans le développement ont incité le CFSI à promouvoir des formes de coopération nouvelles entre les organisations membres françaises du CFSI et leurs partenaires du Sud, et à renforcer les capacités des OSC à participer aux politiques publiques de leurs pays. Depuis six ans, le programme « Société civile et participation » soutient et valorise les pratiques innovantes de coopération en faveur d'un dialogue entre société civile et autorités publiques, locales ou nationales. Il s'agit d'encourager de nouvelles pratiques partenariales entre Sud et Nord pour que les OSC soient plus crédibles et efficaces vis-à-vis des populations et des pouvoirs publics, et de construire des temps d'échange et de plaidoyer autour d'enjeux partagés au Nord et au Sud.

Pour mieux saisir ces évolutions, l'IRG a réalisé en 2010[11] une capitalisation rétroactive de cinq projets durant la première phase du programme « Société civile et participation » (2006-2009), en Colombie et à Madagascar. Ce travail montre que les relations de coopération rompent progressivement avec une logique descendante Nord-Sud pour tendre vers des partenariats fondés sur des valeurs communes et des complémentarités. En témoignent la pratique du diagnostic partagé pour identifier les thèmes de travail et les priorités, la mise en place d'outils d'échanges de savoir

et d'expériences, ou encore l'articulation des partenariats et des modes de financement en tenant compte à la fois des enjeux locaux et globaux. S'agissant de la participation aux politiques publiques et des stratégies d'influence, la construction d'une voix collective concourt à la reconnaissance des OSC en tant qu'acteurs politiques en mesure de contribuer à un dialogue avec les pouvoirs publics – que ce soit dans des enceintes formelles ou informelles, dans des espaces de concertation publics ou privés. La capacité à fédérer une diversité d'acteurs et à transcender la défense d'intérêts spécifiques, l'enracinement des membres dans l'action locale, les partenariats internationaux et l'ouverture aux médias : tous ces éléments permettent de mieux maîtriser les enjeux politiques, d'être force de propositions et facteur de reconnaissance et d'influence dans la participation des OSC aux politiques publiques.

Ce processus de capitalisation a été reconduit pour la seconde phase du programme, de 2010 à 2013. Conçue pour et par les acteurs, la capitalisation constitue désormais une activité de renforcement de capacités à part entière, permanente et intégrée à chacun des vingt projets du programme. Quatre projets (au Brésil, en République de Guinée, à Madagascar et au Mali) font l'objet d'études de cas menées par l'IRG avec l'appui d'étudiants locaux, afin d'analyser les conditions d'efficacité et d'effectivité des processus de dialogue et de participation des OSC aux politiques publiques. Le questionnement, élaboré de manière participative, est structuré autour de deux axes. Le premier concerne les modes de construction d'une voix collective, ses fondements, sa pérennisation ou encore ses modes de gouvernance et de représentation. Le second axe est centré sur la mise en place d'un dialogue effectif entre les pouvoirs publics et les acteurs mobilisés, leur capacité d'analyse et de proposition, leur reconnaissance et outils d'influence, et enfin le processus de dialogue en tant que tel et son impact.

La diversité des expériences, des acteurs et des contextes du programme SCP se trouve reliée à une analyse transversale et stratégique des conditions dans lesquelles les OSC peuvent contribuer efficacement à un dialogue sur les politiques publiques, locales, sectorielles mais aussi internationales. Le rapport final de capitalisation donnera lieu à une publication en juin 2013.

DELPHINE ARNOULD, CFSI, ET **ÉLISABETH DAU,** IRG

CFSI s'est positionné comme initiateur et facilitateur de solidarité de sociétés à sociétés. (http://www.cfsi.asso.fr)

11 | Launay Claire, Sauquet Michel et Vielajus Martin, *Prendre part aux politiques publiques, op. cit.*

De nombreuses organisations tentent donc de dépasser les stratégies purement revendicatives pour s'inscrire dans des démarches coopératives passant par le dialogue avec les pouvoirs publics ou pour mettre en place des dispositifs de contrôle social acceptés par ces derniers, sans pour autant renoncer à leur rôle de contre-pouvoir. Ces démarches nouvelles ne vont pas sans poser des questions, mais elles apportent également des résultats significatifs. Il est sans doute encore trop tôt pour parler d'une évolution déterminante du dialogue entre État et acteurs non étatiques, mais les avancées sont suffisamment significatives pour que l'on s'interroge sur leur portée et sur leurs risques. Les analyses des experts à ce niveau ne trouveront d'intérêt que si elles croisent les interrogations et les démarches d'apprentissage des acteurs concernés. Il y a là matière à de nombreux programmes de recherche-action, qui seront sans doute au cœur des activités de ce programme de l'IRG dans les mois à venir. ■

LES DESSOUS ET LES RESSORTS DE L'ACTION CITOYENNE

NICHOLAS BENEQUISTA

Nicholas Benequista est chargé de recherche et de communication au sein du Centre de recherche en développement pour la citoyenneté, la participation et la transparence de l'Institut des études du développement (Institute of Development Studies, Brighton, Royaume-Uni).

JOHN GAVENTA

John Gaventa est sociologue, enseignant et praticien de la société civile, professeur et chercheur associé au sein de l'Institut des études du développement où il est directeur du Centre de recherche en développement pour la citoyenneté, la participation et la transparence.

Cela fera bientôt dix ans que la participation est devenue chose raisonnablement courante dans la pratique du développement[1] et que le renforcement des capacités des citoyens est maintenant porté à l'actif des stratégies de bonne gouvernance[2]. Et pourtant, nous ne disposons encore que de très peu de données sur les résultats de l'engagement citoyen. Celles recueillies par le Centre de recherche en développement pour la citoyenneté, la participation et la transparence (Citizenship DRC)[3] nous permettent de combler cette lacune dans nos connaissances.

Une étude d'ampleur novatrice

Adoptant une perspective citoyenne, portée du bas vers le haut et tournée vers l'extérieur, ce projet de recherche donne un rare aperçu sur la façon dont les citoyens perçoivent et vivent l'État et les autres institutions qui affectent leur vie, ainsi que sur leur façon de s'engager, de se mobiliser et de participer pour arriver à se faire entendre. La constatation globale de la recherche est que les citoyens, une fois organisés et confiants dans leur force, peuvent faire changer les choses pour atteindre des objectifs de développement, rendre les États plus

1 Banque mondiale, *The World Bank and Participation,* Washington, DC, 1994.
2 ONU, *People Matter: Civic Engagement in Public Governance*, New York, Département des affaires économiques et sociales , 2008.
3 Le Development Research Centre on Citizenship, Participation and Accountability (Citizenship DRC) est rattaché à l'IDS (Institute of Development Studies, Brighton, Royaume-Uni). Représentant un réseau collaboratif d'une soixantaine de chercheurs et praticiens basés dans près de trente pays, cette organisation a mené un programme de recherche de dix ans avec des universités, des centres de recherche et des ONG. Voir www.drc-citizenship.org

démocratiques et réactifs et jouer un rôle inappréciable pour faire des droits de l'homme une réalité.

Dans une synthèse de 2010 portant sur une « topographie des résultats de l'engagement citoyen », les chercheurs de Citizenship DRC recensent les résultats de cent études de cas originales que l'organisation a menées dans vingt pays, principalement en voie de développement[4]. Nos études de cas ont permis d'enregistrer, outre que les avantages peuvent s'accumuler dans le temps, un ensemble d'effets intermédiaires de l'activité politique du public. L'engagement citoyen peut affermir les connaissances et la prise de conscience des gens, ou ce qu'on pourrait décrire comme leur sens civique, ce qui renforce à son tour l'exercice de participation à mesure que les citoyens prennent conscience de leurs droits constitutionnels, en apprenant, par exemple, à remplir un formulaire de plainte et à organiser une réunion. Au fil du temps, les alliances et les réseaux de citoyens s'amplifient souvent, et ces compétences se trouvent transférées d'un problème et d'un champ d'action à un autre. Une action citoyenne plus efficace peut à son tour contribuer à mettre les États à l'écoute de leurs citoyens, fournissant des services, protégeant et étendant leurs droits et encourageant une culture de responsabilité. En introduisant de nouvelles voix et de nouveaux problèmes dans la sphère publique, l'action citoyenne peut aussi accroître le sentiment d'inclusion de groupes jusqu'alors marginalisés dans la société, et ainsi potentiellement augmenter la cohésion sociale entre groupes.

Cette recherche nous avertit aussi du fait que l'engagement citoyen ne mène pas toujours à des résultats positifs. Les bienfaits de l'engagement citoyen peuvent avoir un effet en creux. Car si dans bien des cas l'engagement contribue à la mise en place d'une citoyenneté active, il en est d'autres où il mène à un sens de privation du pouvoir et à une diminution de la liberté d'action, à une plus grande dépendance vis-à-vis des « experts » ou encore à la consolidation d'exclusions. Les espaces participatifs ne font alors que renforcer d'anciennes hiérarchies fondées sur le sexe, la caste ou la race. Ils peuvent aussi pousser à des rivalités plus fortes, à des conflits entre groupes qui trouvent de nouveaux moyens de se disputer reconnaissance et ressources[5].

Cependant, le fait que la vaste majorité des résultats observés dans les études soit positive offre des preuves convaincantes de l'apport de l'engagement citoyen à la réalisation des objectifs de développement, à la mise en place d'États réactifs et redevables, dispensateurs de droits et de démocratie. Pour les bailleurs de fonds et les décideurs, la question clé n'est donc pas de savoir si l'engagement citoyen fait changer les choses, mais de comprendre les conditions et les pistes qui y aboutissent.

4 | S'appuyant sur une démarche par méta-étude – de plus en plus pratiquée dans d'autres domaines, mais relativement rare dans la recherche sur le développement –, les chercheurs ont codifié plus de 800 cas où l'engagement citoyen était lié, par une série de résultats ostensibles, à des processus de développement, de renforcement de l'État et de renforcement de la démocratie. John Gaventa et Greg Barrett, *So What Difference Does it Make? Mapping the Outcomes of Citizen Engagement*, IDS document de travail 347, Brighton, IDS, 2010.

5 | Voir John Gaventa et Greg Barrett, *ibid.*

Ce que les citoyens peuvent faire changer

On ne devient pas citoyen exclusivement par l'acte légal qui accorde au résident d'un pays tous ses droits : il y faut encore l'évolution des citoyens en tant qu'acteurs, capables d'exiger leurs droits et d'agir pour leur propre compte. Cette perspective centrée sur les acteurs qui a été au cœur du travail de Citizenship DRC se fonde sur « la conscience que les droits se forgent par le biais de combats authentiques informés par la compréhension propre qu'ont les gens de ce à quoi ils ont droit en justice[6] ».

Cependant, dans de nombreuses sociétés dans lesquelles nous avons travaillé, les citoyens peuvent ne pas avoir connaissance des droits qui sont les leurs, manquer des connaissances qui leur permettraient de dialoguer avec l'État, ou bien n'avoir aucun sens de leur liberté d'action individuelle ou de leur pouvoir d'agir. Dans de telles circonstances, notre travail indique qu'une première mesure – peut-être même un préalable à toute action et participation – est de développer une plus grande conscience des droits et de la liberté d'action individuelle. Dans ces contextes, une des fonctions de la participation citoyenne est d'aider à créer et à consolider l'état même de citoyen. Toutefois, le développement d'une telle communauté de citoyens exige du temps et de l'expérience. Par tâtonnement, les citoyens acquièrent peu à peu les connaissances essentielles, le sens de leurs capacités et le goût d'agir. C'est un processus long et laborieux qui prend forme entre le temps où les citoyens se sentent impuissants et marginalisés et celui où – peut-être des années plus tard – ils collaborent avec le gouvernement pour réduire la mortalité maternelle, par exemple, se mobilisent pour obtenir un meilleur service de santé ou encore exigent que leur vote compte.

Les citoyens peuvent être créateurs et modeleurs de services

L'approche classique de la fourniture de services met l'accent sur la qualité des politiques, des institutions et de la bureaucratie de l'État. Dans cette perspective, les citoyens sont traités en consommateurs qui exercent leur pouvoir en décidant où dépenser ou investir leur argent, en organisant la surveillance des services ou en demandant des comptes[7]. Si donner le choix et des pouvoirs de supervision aux citoyens peut être utile, la recherche de Citizenship DRC sur la fourniture des services – de santé en particulier – indique que les systèmes de délivrance des services ne serviront les pauvres et les exclus

6 | Celestine Nyamu-Musembi, "Towards an Actor-Oriented Perspective on Human Rights" in N. Kabeer (dir.), *Inclusive Citizenship: Meanings and Expressions*, Londres, Zed Books, 2005.

7 | A. Cornwall et J. Gaventa, *From Users and Choosers to Makers and Shapers: Repositioning Participation in Social Policy*, IDS document de travail 127, Brighton, IDS, 2001.

correctement, effectivement et justement qu'à partir du moment où des organisations citoyennes seront en mesure de faire valoir des opinions indépendantes et parfois polémiques au niveau local comme au niveau national.

L'étude *Mapping the Outcomes of Citizen Engagement*[8] cite plus de trente cas où l'engagement citoyen a obtenu des résultats développementaux ou matériels dans le secteur de la santé, de l'éducation, de l'eau, du logement et des infrastructures, et ouvert l'accès à des moyens d'existence. Mais alors que beaucoup approchent le rôle des citoyens dans la délivrance des services sous l'angle de l'autosuffisance ou de la fourniture des services par les ONG au nom ou à la place de l'État, la plupart des exemples fournis par Citizenship DRC illustrent une autre voie. Par le biais de l'action collective, les citoyens s'engagent sur tous les fronts du processus de fourniture, que ce soit le plaidoyer et la demande de politiques et de programmes sociaux, ou le partenariat avec l'État dans la mise en place du processus, ou la demande de comptes par voies officielles et officieuses. Le recours à ces moyens ne donne pas seulement aux citoyens accès à des ressources essentielles : il emmagasine un dividende démocratique.

Les citoyens contribuent à la construction d'États responsables et réactifs

Le thème de la redevabilité prend une dimension critique dans les milieux du développement et de la démocratie. La redevabilité s'applique à la responsabilité des États envers leurs citoyens, des agents de développement envers leurs bénéficiaires, des sociétés envers leurs actionnaires et leurs parties prenantes. Tandis que la redevabilité étatique était auparavant comprise comme un « processus horizontal » selon lequel une branche du gouvernement en surveillait une autre, notre recherche porte sur le moyen de tisser des liens de redevabilité verticaux reliant les groupes marginalisés et défavorisés avec les institutions étatiques et internationales[9]. La recherche menée par la Banque mondiale, l'ODI[10], le PNUD et les agences bilatérales fait déjà état, dans nombre d'études, des contributions apportées par l'engagement citoyen à la redevabilité[11]. Mais la recherche de Citizenship DRC en donne une évaluation plus assurée, en partie grâce à l'échelle de son jeu de données. Sur tous les résultats documentés à partir des cent études de cas de Citizenship DRC, de nombreux exemples s'appliquent à des États rendus plus redevables et réactifs à mesure que l'action citoyenne participe à la création de nouveaux cadres légaux, de mécanismes et de cultures porteurs de redevabilité. Dans plusieurs

8 John Gaventa et Greg Barrett, *So What Difference Does it Make? Mapping the Outcomes of Citizen Engagement, op. cit.*
9 Peter Newell et Joanna Wheeler, "Making Accountability Count", IDS Policy Briefing 33, Brighton, IDS, 2006.
10 Overseas Development Institute, un centre de recherche britannique indépendant traitant des questions de développement et de droits humains.
11 Rosemary McGee et John Gaventa, *Review of Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives*, rapport de synthèse préparé pour l'atelier sur l'initiative de transparence et de redevabilité, 14 et 15 octobre 2010, Brighton, 2010.

cas, l'engagement citoyen a mené à d'autres formes de pratiques institutionnalisées qui optimisent la possibilité d'autres engagements et exigences de redevabilité lancés par les citoyens[12]. Notre recherche bouscule en outre le concept d'opportunités politiques. Il est convenu d'admettre en sciences politiques que les mouvements sociaux se manifestent quand le système politique en crée l'occasion. Nous avons observé que les mouvements sociaux venant de l'extérieur créaient et maintenaient des espaces démocratiques offrant aux réformateurs de l'intérieur la possibilité de changer de politique et de la mettre en application[13].

La mobilisation sociale élargit et approfondit la démocratie

L'engagement citoyen contribue aussi à la réalisation des droits et peut, ce faisant, contribuer à l'affermissement de la démocratie. La myriade de combats sociaux, culturels et politiques tant au Nord qu'au Sud – les mouvements autonomes tels ceux des femmes, des peuples indigènes, des communautés sans terre – a à maintes reprises fait passer les individus du clientélisme à une citoyenneté effective. En documentant ce processus, notre recherche souligne la nature politiquement et socialement transformative de la réclamation des droits, particulièrement quand elle comprend la demande de nouveaux droits et de participation à la prise de décision. Là où il y a des mouvements sociaux capables de conjuguer le discours international sur les droits avec des valeurs et des symboles locaux, et des espaces participatifs permettant à des groupes citoyens d'exiger ce à quoi ils ont droit, l'État s'avère souvent mieux capable de protéger et d'imposer les droits de l'homme. En ce sens, la recherche de Citizenship DRC démontre en quoi la démocratisation est un processus de lutte et de contestation continu plutôt que l'adoption d'un modèle institutionnel standard ; elle offre une série d'aperçus sur la manière dont les mouvements sociaux, les organisations de la société civile et les citoyens ordinaires contribuent à ce processus, au Nord comme aus Sud.

On y voit que la démocratie ne se laisse pas facilement manipuler par les seules institutions politiques ou interventions de développement, mais que les citoyens aussi renforcent la pratique démocratique quand ils demandent de nouveaux droits, font monter la pression pour des changements de politiques et surveillent la performance du gouvernement. Se référant au contexte nigérian, Jibrin Ibrahim, le directeur du Centre pour la démocratie et le développement (CDD Nigeria), affirme : « Nous avons une classe politique qui est compromise dans l'histoire de la fraude électorale. Vu ce contexte, notre position

12 Citizenship DRC, "Backed by Popular Demand: Citizen Actions for Accountability", Citizenship DRC Case Study Series, Brighton, IDS, 2009.
13 John Gaventa et Ruth Mayne, *Building Responsive States: Citizen Action and National Policy Change*, Focus 5, Brighton, IDS, 2008.

dans la société civile est que, à la fin du compte, c'est l'action directe des citoyens qui a fait changer les choses. » La démarche menée par les citoyens[14] fait valoir que la démocratie n'est pas un ensemble de recettes qu'on peut reproduire n'importe où. Il ne s'agit pas de transférer un ensemble de mécanismes ou de pratiques d'un contexte à un autre, pas plus que de suivre une voie linéaire toute tracée. La « démocratisation » est un processus de lutte et de contestation qui se déroule singulièrement dans chaque conjoncture historique.

On trouvera bien des exemples documentés par Citizenship DRC où l'action citoyenne n'a pas apporté de contribution directe à l'éradication de la pauvreté ou, pire, a provoqué une réaction violente de l'État. Reste que, dans de nombreux cas, l'action citoyenne – que ce soit par le biais d'associations, de mouvements sociaux ou de forums participatifs – a laissé derrière elle des capacités clés qui sont reprises dans la prochaine réunion, la prochaine campagne ou le prochain débat politique. Les stratégies d'engagement citoyen devraient donc être évaluées à autre chose que la seule aune de résultats politiques à court terme, par exemple la prise de conscience populaire ou la capacité accrue des organisations. Ces résultats – qu'on peut prendre comme indicateurs d'efficacité *citoyenne* – sont nécessaires pour maintenir les acquis obtenus et deviennent aussi une ressource essentielle pour les campagnes à venir.

Les stratégies adoptées par les citoyens

À mesure que le sens civique se développe chez les citoyens, ils entrent dans une relation politique avec l'État. La recherche de Citizenship DRC a porté spécifiquement sur les formes prises par cette relation – le vote et l'engagement dans un parti politique mis à part.

Maintenir les associations de base

Les liens entre le mouvement associatif et la démocratie ne sont plus à démontrer, ce qui n'a pourtant pas empêché les acteurs internationaux de ne prêter ces dernières années que peu d'attention au rôle des associations locales dans les pays pauvres. Or les organisations associatives locales, qui se regroupent dans un but commun – une coopérative, un groupe d'épargnants ou une communauté ecclésiale –, peuvent jouer un rôle important, non seulement en termes de fourniture de services ou de cohésion collective, mais aussi comme assises de la démocratie. Citizenship DCR a documenté plus de trente études de cas sur la vie associative de la base. Dans nombre d'exemples, ces associations locales

14 | Vera Schattan P. Coelho et Bettina von Lieres (dir.), *Mobilizing for Democracy: Citizen Engagement and the Politics of Public Participation*, Londres, Zed Books, 2010.

ont fait office d'écoles de citoyenneté, transformant la façon de voir de leurs membres et contribuant par là à reconfigurer les relations sociales.

Ne sont pourtant pas « vertueuses » toutes les associations locales, comme le montre le travail mené sur les associations locales de jeunes, les gangs et les milices au Nigeria, en Jamaïque et au Brésil. Mais ces résultats négatifs restent bien inférieurs à ceux d'autres formes d'engagement citoyen, et l'impact de la vitalité associative dans les démocraties les plus faibles reste essentiellement positif[15]. Même dans les contextes où les institutions démocratiques ont fait leurs preuves, la vie associationnelle reste toujours une source vitale de valeurs sociales progressistes qu'il faut entretenir.

Rendre les nouveaux espaces de participation publique plus inclusifs et plus opérants

Beaucoup de pays ont adopté une variété de techniques et de forums invitant les citoyens à prendre part aux décisions. Ces nouveaux espaces démocratiques comprennent des groupes associatifs et des groupes d'usagers, des exercices de consultation participative, des conseils participatifs sectoriels et des institutions participatives de planification du budget et de planification. Ces nouvelles enceintes de débats se retrouvent à de nombreux échelons gouvernementaux, résultant tantôt d'un processus de décentralisation démocratique, tantôt d'un processus de consultation nationale. Même au niveau local, leurs attributions sont très variables : certaines initiatives de cogestion sont centrées sur la mobilisation des ressources propres à la communauté, tandis que d'autres surveillent l'allocation de fonds publics. Prises dans leur ensemble, elles représentent un nouvel aspect de plus en plus vigoureux de la démocratie et supposent de nouvelles relations entre les citoyens et leur gouvernement. Cependant seules quelques-unes sont solidement inclusives et représentatives, et encore moins apportent à l'élaboration des lois et des politiques. Dans chaque cas étudié par Citizenship DRC, ce qui fait changer les choses, c'est une série de facteurs contextuels : variables légales et institutionnelles, petits détails dans la conception et la gestion du processus participatif, héritage social légué par l'histoire des mobilisations sociales propres à un pays. L'importation d'un modèle de pratique exemplaire n'est donc pas une garantie de succès.

15 | Seulement 10 % des résultats émanant des associations étaient négatifs, comparés à 35 % des résultats pour les autres formes d'engagement citoyen (cas où de multiples stratégies étaient poursuivies).

Se mobiliser et négocier le changement au niveau mondial

Jusqu'à présent, on s'est surtout intéressé à la façon dont les citoyens s'impliquent avec l'État par le biais des processus institutionnalisés, que ce soit les élections ou les autres formes de participation soutenues par l'État. Mais notre recherche relève aussi le rôle important joué par les mouvements sociaux, les campagnes de plaidoyer et autres types d'action collective dans la construction d'États plus redevables envers leurs citoyens, plus réactifs et attentifs aux pauvres. Le changement arrive par des voies diverses : manifestations devant les sièges du pouvoir et opérations de lobbying en son sein, travail avec les médias pour former l'opinion et avec les spécialistes pour pouvoir s'engager dans des débats politiques plus techniques, contestation des élites par la voie légale tout en collaborant aussi avec elles. Ces formes d'activisme et d'autres encore ne dénotent pas la faillite de la politique démocratique : elles en sont un ingrédient essentiel.

Pour être efficace dans un monde mondialisé, le changement doit faire le lien simultanément et synergiquement entre les niveaux, des communautés de base aux autorités internationales en passant par les gouvernements nationaux Ce qui se produit au niveau international – les décisions des institutions multilatérales ou mondiales, comme la Banque mondiale, affectent ce que les États et les citoyens peuvent faire au niveau national et local. Inversement, les acteurs locaux et nationaux – que ce soit les États ou les organisations de la société civile – peuvent aussi s'adresser aux autorités internationales et faire jouer des pressions internationales pour parvenir au changement.

Afin de garder rassemblés les divers mouvements pour le changement, le rôle des médiateurs (ceux qui interprètent, représentent et communiquent les thèmes du mouvement en son sein comme à l'extérieur) est décisif. Cependant, le rôle croissant des médiateurs – qu'il s'agisse d'individus, de réseaux ou d'organisations – soulève aussi la question de la légitimité, de la représentation et de la redevabilité de ces derniers. Une mobilisation peut servir de nombreux buts, dont certains vont dans l'intérêt des pauvres, mais pas tous : certains mouvements et campagnes qui œuvrent à des réformes en faveur des pauvres et de la gouvernance démocratique peuvent même être source de nouvelles formes d'exclusion et de clientélisme en leur sein.

Les conditions auxquelles l'engagement citoyen fait changer les choses

Même après dix ans de recherche, nous ne sommes pas arrivés à un « mode d'emploi pour soutenir un engagement citoyen réussi ». C'est tout simplement qu'il n'en faut pas. La démarche « modèle et taille unique » vers le changement est peu susceptible de s'adapter correctement aux circonstances diverses dans lesquelles se trouvent les citoyens. Au contraire, notre recherche souligne que le changement politique et social est un processus hautement itératif, rarement linéaire, souvent inégal et peu prévisible. Même les histoires à « succès » s'accompagnent de déboires, de faux pas, de revers et de conséquences non voulues. Cela ne veut pas dire que le « succès » est entièrement soumis au contexte, mais que le processus de changement est complexe, et que la tension entre cette complexité et le besoin pour les initiatives axées sur un projet de fournir un résultat persiste.

Citizenship DRC a identifié six facteurs qui influent sur le sort de l'engagement citoyen, déclenchant soit la dynamique positive et autorenforçante que nous avons observée dans de nombreux cas, soit un cycle négatif fait de formes de participations creuses et factices. Aucun de ces facteurs ne représente un obstacle insurmontable à l'engagement citoyen, lequel est possible même dans l'environnement précaire d'un après-guerre. La différence entre résultats positifs ou négatifs dépendra plutôt de la bonne adéquation de la stratégie choisie pour l'engagement citoyen aux facteurs ambiants. Quel que soit le contexte donné, l'attention à ces facteurs aidera à identifier les stratégies idoines.

Il s'agit d'abord de l'environnement politique et institutionnel. La présence d'élections libres et transparentes et l'existence d'institutions gouvernementales indépendantes ayant mission de protéger les droits du citoyen (indicateurs, entre autres, d'une saine démocratie) pèseront lourdement sur les stratégies d'engagement citoyen envisageables. Dans les régimes où les libertés essentielles sont entièrement absentes, les citoyens ont un répertoire d'actions plus limité, même si les associations apportent une contribution essentielle à la cohésion sociale et aux cultures politiques.

Ce sont ensuite les aptitudes premières des citoyens. De même que la capacité insuffisante de l'État peut entraver la gouvernance, de même le manque de capacité parmi les citoyens peut lui nuire. Dans les contextes où les connaissances et les aptitudes nécessaires pour faire un citoyen efficace manquent, il n'est pas réaliste d'attendre de l'action citoyenne qu'elle contribue à des objectifs de développement.

Mais ces capacités étant aussi un résultat de l'engagement citoyen, l'implication des citoyens reste le meilleur moyen d'améliorer leurs connaissances et aptitudes.

Vient ensuite, troisième facteur, la force des partisans internes. Le changement intervient souvent à la suite des efforts conjugués d'une pression citoyenne, d'une part, et d'une volonté politique à l'intérieur de l'État, de l'autre. La présence de fonctionnaires influents décidés à garder certaines portes ouvertes aux citoyens accroît notablement ce qui peut être accompli par leur engagement, et davantage encore quand ces fonctionnaires ont fait l'expérience de l'activisme. Souvent, de tels partisans émergent à la suite d'élections ou de compétitions internes pour le pouvoir politique. Dans certains cas, ils existent, mais gardent le silence dans leurs institutions et restent ignorants de l'existence d'autres personnes partageant leur avis.

L'histoire et les styles d'engagement constituent le quatrième facteur. Il est essentiel de comprendre les différences historiques pour concevoir des programmes adaptés au contexte. Quel type d'action les citoyens ont-ils engagé auparavant et comment l'État a-t-il réagi ? Quelles pratiques institutionnelles ou normes culturelles les engagements passés avec les citoyens ont-ils léguées ? Où sont aujourd'hui les dirigeants citoyens d'hier ? Ces questionnements peuvent contribuer à mettre en lumière des erreurs passées et à repérer l'existence antérieure d'un modèle établi d'engagement citoyen.

La nature même du problème qui focalise l'engagement citoyen influencera elle aussi les possibilités de changement. Saisir que le problème concerne des questions scientifiques, qu'il est socialement ou culturellement problématique, qu'il a été formulé par les acteurs globaux ou qu'il est déjà identifié comme une question politique répond à une série de questions qui peuvent déterminer la forme de l'engagement, tout comme la nature de la réponse.

Enfin, dernier facteur, le lieu du pouvoir et de prise de décision. Dans un monde de plus en plus mondialisé, l'autorité est détenue à de nombreux niveaux et les décisions sont prises au travers de réseaux d'acteurs. Dans cet environnement, il est essentiel pour l'engagement citoyen de suivre les évolutions changeantes du pouvoir – local, national et mondial – de façon à effectuer un changement authentique. C'est la raison pour laquelle l'engagement citoyen est plus efficace quand il emploie des stratégies multiples qui impactent autant de niveaux du processus politique : il est essentiel d'envisager l'engagement citoyen en coordination, sous plusieurs angles et à plusieurs niveaux, pour obtenir des résultats positifs.

Prendre les décisions stratégiques à la croisée de l'État et de la société

Depuis ses débuts, Citizenship DRC a insisté sur l'importance de « travailler des deux côtés de l'équation » : avec les institutions d'État et avec les groupes citoyens. Pour l'essentiel, l'idée n'est pas neuve. Les stratégies pour l'avancement de la bonne gouvernance, dont l'engagement citoyen est habituellement une composante, ont souvent évoqué le concept économique de l'offre et de la demande. L'État, d'un côté, est le « fournisseur », détenteur d'obligations et l'agent qui devra rendre des comptes. Les citoyens jouent leur rôle de l'autre côté de la transaction en exigeant leurs droits et un compte rendu de ce qu'a fait l'État. Cependant, Citizenship DRC adopte une perspective particulière de la démarche offre et demande en exigeant qu'un côté de l'équation – l'optique des citoyens – soit privilégié. Au cours des dix années qui ont suivi sa création, Citizenship DRC en est même venu à une position encore plus tranchée...

Notre travail donne à penser que le changement n'intervient pas seulement par le biais de stratégies qui marchent des deux côtés de l'équation, mais aussi avec des stratégies qui forment des alliances, créent des mécanismes et des plates-formes rassemblant les partisans du changement venant de l'État comme de la société. Nous avançons qu'il est nécessaire de dépasser la dichotomie simpliste de l'offre et de la demande pour reconnaître que l'État et la société n'existent pas isolément. Dans la pratique, les lignes qui les séparent sont floues, ils peuvent être interdépendants et s'étayer mutuellement. Les changements de politique nationale se font par le biais de coalitions ultracomplexes qui relient les ONG, les mouvements sociaux, les groupes confessionnels, les médias, les intellectuels et d'autres réseaux mobilisateurs bien ancrés. Tandis que l'État est souvent la cible de tels mouvements, les acteurs au sein de l'État jouent aussi un rôle décisif en permettant ou en bloquant des occasions d'engagement, en plaidant et en soutenant la réforme, en protégeant la légitimité et la sécurité des mouvements. Au Chili, par exemple, une coalition pour les droits de l'enfant menée par des ONG a rassemblé ses partisans dans la société civile et au sein de l'État, et a abouti à un nouveau cadre politique en faveur de l'enfance ayant contribué à réduire la pauvreté infantile.

Cette démarche a d'importantes implications pour les donateurs et pour la société civile comme pour les acteurs gouvernementaux, car elle dénote de nouvelles façons d'opérer qui croisent intentionnellement la frontière État-société. Le brouillage de cette dernière nous lance à tous le défi de travailler différemment. Mais changer vraiment

notre pratique du développement, notre façon de gouverner ou de mener un mouvement social suppose aussi un engagement à changer les institutions là ou nous travaillons. À Citizenship DRC, nous avons essayé de relever ce défi en tournant notre attention sur nos méthodes de travail tandis que nous essayions de comprendre aussi comment les autres agissaient en tant que citoyens. Cela s'est traduit, par exemple, par l'apprentissage du travail de médiateur de part et d'autre des espaces et des niveaux de changement, par le développement de nos propres formes de redevabilité interne, rattachant notre recherche à l'action. Tirant les enseignements de nos erreurs, nous avons tenté de renforcer notre impact : soutenir l'engagement citoyen ne saurait se limiter à étudier et à appuyer ce que font les autres. Notre mode d'engagement en tant que citoyens dans notre propre environnement institutionnel a une importance vitale pour notre efficacité à faciliter l'engagement des autres. ■

TRADUIT DE L'ANGLAIS PAR **FRANÇOISE PINTEAUX-JONES.**

« LES CITOYENS VEILLENT SUR LA CHOSE PUBLIQUE » : UNE EXPÉRIENCE INNOVANTE DE CONTRÔLE SOCIAL EN COLOMBIE

ÉLISABETH UNGAR

Élisabeth Ungar est politologue à l'université de Los Andes (Colombie) et directrice de Transparencia por Colombia. Elle est membre du conseil d'association de l'IRG. Récemment, elle a été nommée à la Commission citoyenne de moralisation par le président de la République colombienne.

LUZ ANGELA RAMIREZ

Luz Angela Ramirez Ruiz est responsable de l'axe « citoyenneté » de Transparencia por Colombia. Elle est spécialisée en administration municipale et a accumulé de nombreuses expériences professionnelles dans le secteur public, privé puis associatif. Elle coordonne le fonds de contrôle social « les citoyens veillent sur la chose publiques ».

En Colombie, la participation des citoyens dans les affaires publiques est assez limitée. Cela est dû à plusieurs raisons : une certaine apathie des citoyens, le sentiment que « cela ne va rien changer », mais également une faible appropriation de la « chose publique ». Par ailleurs, si l'on constate une avancée dans le secteur privé avec le travail réalisé sur la responsabilité sociale de l'entreprise, les citoyens ont encore une trop faible capacité pour exercer leurs droits et agir dans la sphère publique. Le fonds de contrôle social évoqué dans les pages qui suivent représente alors une véritable opportunité pour générer des espaces de dialogue et d'action collective entre l'État, la société civile et le secteur privé. Il peut être également à l'origine d'une amélioration des conditions politiques, sociales et économiques des secteurs de la société les plus vulnérables.

Il est en outre important de souligner que les programmes gouvernementaux de lutte contre la pauvreté et d'accès aux services publics (santé, éducation, etc.) sont très exposés à la corruption. De récentes

dénonciations en Colombie l'ont démontré. Or qui peut veiller sur ces ressources mieux que les citoyens eux-mêmes ?

Le fonds de contrôle social « Les citoyens veillent sur la chose publique » a été créé en 2008 dans le cadre d'un partenariat entre des fondations d'entreprises – par exemple le groupe Corona, une des plus grandes entreprises de production du pays –, des organisations de la société civile – comme Transparencia por Colombia ou différentes organisations de base et organisations intermédiaires qui développent leurs activités dans différentes régions et municipalités de Colombie –, mais aussi de la coopération internationale – comme l'Inter American Fondation (IAF) ou via l'ambassade britannique en Colombie. En promouvant le contrôle social et la *redevabilité*[1], ce dispositif – qui s'étend à plusieurs départements – entend participer à la lutte pour la transparence et contre la corruption au niveau local. Pour ce faire, le fonds encourage et assiste financièrement et politiquement des organisations sociales et communautaires pour qu'elles exercent leur droit de contrôle social sur l'État, ses politiques, ses programmes et les projets publics qu'il met en œuvre.

Retour sur la notion de contrôle social

Le contrôle social se définit comme une modalité de participation citoyenne qui permet aux personnes comme aux organisations de la société civile de peser et d'influer sur les affaires de l'État. Le contrôle social est également une forme d'exercice des droits du citoyen. L'objectif ainsi recherché est d'accroître la responsabilité et l'intégrité de ce dernier dans la maîtrise de la gestion publique et de soustraire cette dernière à la privatisation[2]. Notons également que le contrôle social permet de suivre une politique publique déterminée, en amont ou en aval de son élaboration.

Au-delà de sa définition, le contrôle social présente au moins trois caractéristiques[3]. D'abord, il est foncièrement politique en ce qu'il traduit une lutte pour la réappropriation de la chose publique – son agenda, son financement, son exercice et ses résultats – par les citoyens, dans le cadre de l'exercice et de l'élargissement des « droits de citoyenneté ». Ensuite, il implique, par définition, une autonomie sociale dans la mesure où il exprime une fonction de critique et de régulation reconnue à la société envers l'État. Enfin, son exercice demande une approche intégrale qui englobe toutes les étapes du cycle des politiques publiques, de leur formulation à leur évaluation, en passant par leur mise en œuvre.

1 Pour des développements sur cette notion spécifique de « redevabilité », on se reportera notamment à Martin Viélajus, en collaboration avec Alan Hudson, Linnea Jonsson et Daniel Neu, « Le défi de la "redevabilité" des agences de développement dans leur pays et face à leurs pairs », *Ex Post*, série « Notes méthodologiques », n° 4, octobre 2010, p. 7-8. Document téléchargeable à l'adresse suivante : http://www.institut-gouvernance.org/docs/redevabilite_afd.pdf (NDLR).

2 Corporación Transparencia por Colombia ; Cuadernos de Transparencia, *El Control social a la administración pública* : Aproximaciones, Colombie, mai 2004. Notons également qu'en Colombie le secteur public, en particulier l'éducation, la santé, a été en partie privatisé. Le contrôle social permet alors aux citoyens de se réapproprier le secteur public.

3 Corporación Transparencia por Colombia ; Fondo de Control Social Ciudadanos al Cuidado de lo Público ; Nuria Cunill Grau, *El Control social en América Latina*, Bogotá, 28 avril 2010. www.transparenciacolombia.org.co

Ces trois caractéristiques sont indissociables. En effet, l'absence de l'une entraîne l'affaiblissement des autres et provoque une perte de l'efficacité et de la légitimité du contrôle considéré comme un exercice citoyen de régulation et de renforcement des affaires publiques.

Par ailleurs, on ne peut réduire le contrôle social à la seule exigence d'une reddition des comptes par les acteurs étatiques pour minimiser la corruption ou bien augmenter l'efficacité gouvernementale. Il n'est pas non plus centré exclusivement sur les résultats de la gestion publique. En effet, plus qu'un simple exercice technique, il s'agit d'un mécanisme ou processus de réappropriation du public par les citoyens et donc par là même d'un renforcement des capacités de ces derniers comme sujets politiques. En cela, les trois caractéristiques que nous avons évoquées – la dimension intégrale, l'autonomie, et le caractère politique – distinguent le contrôle social d'autres formes de participation citoyenne.

Comment s'exerce le contrôle social en Colombie ?

Durant les cinq dernières années, des exercices de contrôle social ont été mis en place dans différents départements de Colombie. Cette initiative est le résultat de la conjugaison de différents facteurs[4]. D'abord, le droit de contrôler la gestion publique ainsi que ses résultats a connu une consécration constitutionnelle en devenant une disposition de l'article 270 de la Charte politique colombienne de 1991. En effet, avant cette date, ces types d'exercice étaient quasi inexistants. C'est pourquoi la Constitution, en instituant ces pratiques, a permis leur développement et a offert un puissant fondement aux citoyens dans leur action de surveillance.

Ensuite, une large offre institutionnelle d'espaces et d'instruments pour que les citoyens puissent exercer ce droit s'est développée. Cette offre s'est traduite par des textes normatifs à l'origine de la création d'instances spécifiques de contrôle social (assemblées de surveillance, observatoires citoyens, comités de contrôle des services publics, etc.). Dans le même temps, certaines de ces lois ont attribué des fonctions de contrôle à différents espaces de participation[5] et créé un nombre non négligeable d'instruments administratifs et judiciaires pour leur exercice.

Par ailleurs, l'intérêt de certaines autorités municipales et des organismes de contrôle judiciaire[6] pour cette démarche a été un relais important. Aussi bien au niveau national que départemental et municipal, ces instances ont contribué à promouvoir ce genre de démarches. Il en est allé de même du soutien apporté à ces expériences par des ONG étrangères, des corporations d'entreprises et des agences de coopération internationale d'autres pays. Enfin, et plus largement,

4 Corporación Transparencia por Colombia ; Fondo de Control Social Ciudadanos al Cuidado de lo Público ; Fabio Velásquez, *El Control social de la gestión publica municipal : Notas sobre la experiencia colombiana*, Bogotá, 28 avril 2010. www.transparenciacolombia.org.co

5 L'étude de Velásquez y González (2003) montre que 56 % des instances institutionnelles de participation créées jusqu'à aujourd'hui ont des fonctions citoyennes de fiscalisation de la gestion publique.

6 La Procuraduría general de la Nación, la Contraloría General y las Contralorías Departamentales y Municipales.

de vastes secteurs de la société comme certaines organisations de la société civile, des mouvements de femmes, d'Indiens, de jeunes ont pris conscience de la nécessité de contrôler les actions des agents publics et des agents privés exerçant des fonctions publiques ainsi que d'évaluer les résultats de leur gestion.

Ces différentes circonstances ont ainsi convergé pour ouvrir la voie à ce dispositif. Ainsi inscrite dans le contexte local et national, la stratégie du fonds de contrôle social intitulé « Les citoyens veillent sur la chose publique » a été mise en place en 2008. Elle a pour but de « contribuer à la construction d'une culture de reddition des comptes et de surveillance de la chose publique à travers le soutien technique, financier et politique à des organisations et à des alliances pour le développement de l'exercice du contrôle citoyen[7] ».

La stratégie d'action

La stratégie mise en œuvre depuis le fonds de contrôle social a suivi plusieurs axes. Il s'est d'abord agi de mener un travail national et local (à l'échelon des départements ou des régions du pays) visant à articuler les objectifs, les actions et les ressources techniques et financières de certaines entreprises, d'agences étrangères de coopération internationale comme le service de coopération de l'ambassade britannique et de quelques organisations de la société civile (Fondation Corona, Fondation Avina, Corporation Transparencia por Colombia). Ces différents secteurs devaient en effet se mettre d'accord sur les objectifs, le contenu et les méthodes qui allaient être utilisés pour mettre en place le contrôle social : quelles politiques publiques en particulier allaient être suivies ? Quel champ de l'administration publique allait être analysé ? Ces questions étaient évidemment débattues en fonction des contextes locaux et régionaux.

C'est toute une construction collective et permanente qui s'est instaurée, fondée sur la confiance et la coopération horizontale technique et financière avec des organisations partenaires régionales. L'action de ces dernières est intégrée aux territoires locaux. D'ailleurs, ces organisations partenaires régionales jouissent d'un certain prestige pour leur travail sur les questions de participation et de renforcement des processus démocratiques. Le fonds de contrôle social a accentué cette reconnaissance et la qualité du travail de ces organisations. Ces actions sont menées dans cinq zones ou régions du pays qui sont : Valle du Cauca (région située dans le sud de la Colombie), Caraïbe (côte atlantique), Antioquia, nord du Santander et Caldas (régions situées dans le nord de la Colombie).

7 | http://www.transparenciacolombia.org.co/fondodecontrol/Fondo.swf

Des questions stratégiques de développement ont par ailleurs été soulevées, comme le suivi du respect des droits liés à l'éducation, à la santé, à l'assainissement de base et à l'environnement. La démocratie doit en effet garantir les droits politiques, mais aussi l'application de ces droits économiques et sociaux. De ces droits dépend en effet la qualité de vie des hommes et des femmes. Notons néanmoins, et c'est important, que l'exercice de la démocratie ne se réduit pas aux droits, il impose également des devoirs. Un de ces devoirs précisément est de veiller à l'évolution de la chose publique.

Un accompagnement à la mise en œuvre des exercices a été instauré, reposant sur trois piliers. D'abord, la remise, à titre de don, de 10 000 dollars environ pour chaque exercice de contrôle social. Les organisations se servent de ces ressources pour couvrir les frais de transport, de papeterie et les photocopies, ceux liés à la mise en œuvre d'outils de contrôle, ainsi que le coût des contrats des professionnels en charge de l'analyse de budgets, des fiches techniques, de la qualité d'œuvre, etc. C'est ensuite une assistance technique pour l'élaboration, la construction d'outils de suivi, d'analyse et d'interprétation des résultats et l'accompagnement lors des rencontres avec les élus locaux et des événements organisés pour la socialisation des résultats avec les citoyens concernés par le contrôle. Enfin, un soutien institutionnel permanent est accordé pendant les mois d'exécution des exercices de contrôle social.

Un autre axe fort a consisté dans la mise en place de processus de formation et de qualification continues des leaders sociaux et communautaires sur différents thèmes : la transparence, la lutte contre la corruption, les mécanismes d'accès à l'information et à la culture politique (processus électoral), l'emploi des technologies de l'information et de la communication (TIC). L'aide à l'organisation d'au moins deux rencontres de dialogue qualifié avec les gouvernements locaux avait pour but de présenter et de diffuser les résultats obtenus pour chercher des accords d'actions dans le sens de l'amélioration ou de la prévention des pratiques. Le fil rouge de ce processus reposait sur l'idée que les résultats des exercices de contrôle social devaient avoir une influence sur les pratiques locales de gestion, sur les agendas publics et sur l'amélioration des processus et des procédés pour la prise de décision, tout particulièrement pour la formulation des politiques publiques locales.

Réussites et leçons tirées

Le fonds de contrôle social a un bilan positif dont nous présentons ici quelques exemples d'actions réussies sans prétendre à l'exhaustivité. Il a ainsi permis de mettre en place le suivi – monitoring social – de 5 millions de dollars de ressources publiques destinées au respect des droits à l'éducation, à la santé, à l'assainissement de base, à l'environnement et à des subventions pour des populations en situation de déplacement. Quatre organisations partenaires régionales ont inclus dans leur agenda de travail le sujet du contrôle social. Par ailleurs, quinze exercices de contrôle social ont été gérés par près de quarante organisations sociales. Ce sont, par ailleurs, 500 leaders, hommes et femmes confondus, qui ont été formés sur les thèmes que nous avons évoqués plus haut. Au final, on a assisté à la construction collective d'une stratégie de gestion de contrôle social à partir de la formule « apprendre en faisant », de la reconnaissance des capacités des organisations sociales, de l'articulation des acteurs locaux, régionaux, nationaux et internationaux, et tout particulièrement de l'incidence pour l'amélioration des pratiques des gouvernements locaux.

Notons cependant quelques bémols. Par exemple, l'information publique reste insuffisante, soit parce que les entités ne la produisent pas, soit parce que sa présentation est complexe ou incomplète (en règle générale, l'État produit beaucoup d'informations, dont très peu à destination du citoyen). Par ailleurs, l'accumulation d'informations est source de coûts élevés. En effet, pour avoir accès à l'information, les citoyens doivent financer leurs déplacements, des photocopies, du temps, etc. Enfin, plus grave, les autorités et les fonctionnaires continuent toujours de résister au contrôle social. Ils considèrent que le public leur appartient et perçoivent le contrôle social comme « une intrusion, une interférence injustifiée » dans leur gestion. Il faut noter que la culture de « reddition des comptes » est encore trop peu développée dans le pays. On a même observé des tentatives de subornation des organisations qui font du contrôle par des institutions étatiques. En effet, certains membres de l'État proposaient de l'argent à ces organisations pour les faire taire. Des organisations parallèles ont également été créées pour affaiblir les organisations déjà existantes.

Au final, le contrôle social exercé par les organisations sociales a été possible, et ce, malgré les obstacles et les contraintes imposés par les acteurs publics locaux, qui sentent que leurs intérêts particuliers sont lésés. Les exercices ont permis de construire progressivement de nouvelles scènes de dialogue et de rencontre entre les gouvernants et la société civile, sur la base de l'échange d'expériences et d'information.

La participation active des communautés leur a apporté de la confiance, un esprit de cohésion, une forme de renforcement personnel, institutionnel et communautaire, une reconnaissance locale et un positionnement social pour leurs membres identifiés comme « acteurs citoyens ». Le soutien financier aux organisations, même lorsque son montant reste modeste, a représenté un encouragement qui facilite l'exercice du contrôle, le qualifie et le projette dans l'avenir.

Car la stratégie générale du fonds de contrôle social est de viabiliser le contrôle social en termes d'efficacité, de légitimité et de droits citoyens. Elle vise ainsi, d'une part, à ce que tous les résultats obtenus puissent avoir une incidence sur les politiques, les programmes, les projets et les contrats d'équipement utilisant des ressources publiques. Elle cherche, d'autre part, à permettre l'existence de la « plainte » en tant que droit institué, avec toutes les garanties correspondantes. Elle encourage, enfin, l'autonomie sociale comme attribut principal pour exercer le droit et prône une « construction d'articulations » qui permette non seulement la durabilité des initiatives, mais aussi l'interlocution avec d'autres acteurs sociaux, avec l'État et avec les institutions chargées du contrôle et de la surveillance des affaires publiques. ■

L'ADMINISTRATION DE LA SANTÉ EN FRANCE : VERS PLUS DE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

ENTRETIEN AVEC **CHRISTIAN ANDRÉO**

Christian Andréo est directeur des actions nationales de l'association Aides, première organisation de lutte contre le sida et les hépatites en France. Il est en charge des actions de plaidoyer et représente l'association auprès des interlocuteurs institutionnels.

IRG : *En 2002, la loi relative aux droits des malades formalisait le concept de « démocratie sanitaire », invitant les associations d'usagers et de malades à participer aux instances de concertation mises en place par l'administration de la santé. Comment cela fonctionne-t-il concrètement ?*

Christian Andréo : Actuellement, depuis la récente réforme du système de santé, il existe des instances de dialogue des acteurs de la santé à trois niveaux principalement : national, régional et territorial, ce dernier niveau pouvant correspondre à un département ou à un territoire plus réduit. Au niveau national, l'instance de dialogue est la Conférence nationale de santé (CNS) qui est l'interlocutrice du ministère de la Santé. Au niveau régional, les conférences régionales de santé et de l'autonomie (CRSA) sont mises en place par les agences régionales de santé (ARS) pour dialoguer avec elles. Au niveau territorial, les conférences de territoire n'ont pas d'interlocuteur public de même niveau et s'adressent donc également aux agences régionales de santé. Sur le papier, les choses semblent assez claires, même s'il nous faut encore un peu de recul pour voir comment elles fonctionnent dans la réalité.

IRG : *Comment s'articulent ces trois échelons de concertation et quel rôle joue une association comme Aides ?*

C. A. : Au niveau national, la Conférence nationale de santé s'assimile à un Parlement de la santé. Dans les Régions, les débats concernent également les orientations à prendre. On peut assimiler les conférences régionales à des Parlements régionaux. Au niveau local, les conférences de territoire traitent de questions spécifiques comme celle de la couverture territoriale du système de santé et de l'accès de tous à la santé, qui sont au cœur de leur mission. Ce qui est déjà clair, c'est que l'échelon régional ne représente pas la synthèse des échelons territoriaux, mais plutôt que l'échelon territorial a en charge la déclinaison des orientations régionales. Je pense qu'il est positif que certaines CRSA abordent avec les conférences de territoire la question de la répartition géographique du budget. C'est hautement recommandable dans le contexte actuel de réduction des crédits publics, car en l'absence de transparence et de discussions, les arbitrages budgétaires peuvent provoquer des conflits. Cela dit, il y a des limites à l'exercice et le dialogue ne remplace pas les crédits manquants…

Ce qui importe également, c'est que chaque espace de concertation dispose d'une compétence clairement identifiée. Il existe en effet de nombreux autres espaces de concertation sur la santé en France, par exemple au niveau des plans nationaux, au niveau des programmes de recherche, au niveau des établissements de soins… Nous ne les connaissons certainement pas tous. Un des enjeux de la gouvernance, il me semble, réside non seulement dans le bon fonctionnement de chacun de ces espaces de concertation, mais également dans leur articulation entre eux. Il ne s'agit pas que la réflexion d'un espace de dialogue vienne anéantir les avancées d'un autre.

Une de nos interrogations, par exemple, est celle de l'avenir des plans nationaux, notamment le Plan national contre le sida. Ce plan a été élaboré en concertation avec les associations de malades, notamment la nôtre. Quelle place occupe-t-il dans cette nouvelle organisation ? Est-il devenu archaïque ? Actuellement, il n'a pas de portée contraignante pour les agences régionales de santé, il sert seulement d'outil de cadrage pour celles qui veulent bien mettre la question du VIH à leur agenda et n'impose plus de région prioritaire. De ce fait, on peut aboutir à des paradoxes, comme dans le cas du département de la Guyane où le problème du sida est très important et où la dotation budgétaire qui lui est consacrée est très insuffisante, malgré un plan spécifique dédié aux départements français d'Amérique.

En ce qui concerne notre association, et avec l'appui de nos équipes

de salariés, nous essayons de maintenir un lien permanent entre nos représentants dans les conférences de territoire, les CRSA, la CNS et les autres espaces de concertation. Cela nous permet d'avoir une action cohérente tout en travaillant à divers niveaux. Mais toutes les associations de malades n'ont pas ces moyens.

IRG : *Quel bilan tirez-vous de votre participation à ces nouveaux espaces de concertation ?*

C. A. : Il est encore tôt pour tirer un bilan. La nouvelle organisation n'est pas bien rodée, des ajustements seront nécessaires. Mais nous avons plusieurs éléments de satisfaction. Le premier, c'est que ces lieux de dialogue entre acteurs du système de santé produisent de la reconnaissance mutuelle. Nous sommes parvenus à y faire accepter des représentants atypiques qui correspondent à ce que nous sommes vraiment. Sous réserve qu'ils travaillent et connaissent leurs dossiers, ils sont écoutés. Autre élément positif : les professionnels et les administrations doivent mettre leur discours à la portée des citoyens, ce qui contribue à plus de transparence.

Peut-on dire pour autant que les conditions de la délibération sont satisfaisantes ? En fait, cela dépend des situations. Dans les conférences régionales de santé et d'autonomie (CRSA), c'est l'administration, c'est-à-dire l'agence régionale de santé, qui assure l'animation des réunions. Quand les fonctionnaires font preuve de bienveillance, qu'ils ont une culture du dialogue et qu'ils manifestent du respect envers les citoyens, cela se passe bien. Mais ce n'est malheureusement pas le cas partout. Dans certaines régions, les relations entre CRSA et agences régionales de santé ne sont pas satisfaisantes.

En ce qui concerne l'impact de ce dispositif participatif sur les orientations du système de santé, il faut garder à l'esprit que ces trois instances de dialogue sont consultatives. Leur rôle est de faire des propositions aux pouvoirs publics, qui peuvent ou non en tenir compte, mais qui doivent en principe argumenter leurs réponses. Les agences régionales de santé ne le font pas toujours et se limitent à rendre public un rapport annuel sur leurs orientations. Les propositions faites par les acteurs de la santé ne sont donc pas contraignantes pour l'administration et on ne peut pas dire que les CRSA constituent, pour le moment du moins, un véritable contre-pouvoir aux agences régionales de santé ni un outil véritablement décisif dans la définition de leurs orientations. Aides ne revendique pas que ces instances de concertation aient un poids décisionnel. Si le système tel qu'il est conçu fonctionne, c'est-à-dire si ces instances de dialogue jouent un

rôle dans la définition des orientations de santé, ce sera déjà un progrès par rapport à la situation antérieure. Il est important de considérer le chemin parcouru : l'administration de la santé en France n'a pas une longue tradition de démocratie participative.

Le système actuel peut cependant être amélioré. En principe, il est animé par un esprit de coconstruction et par une démarche ascendante. En réalité, la mise en place de la nouvelle organisation administrative, donc de ces instances de dialogue, est menée à marche forcée. Les CRSA, en particulier, ne parviennent pas à s'adapter au calendrier trop serré des agences régionales de santé et ne peuvent pas jouer le rôle de conseil et de réflexion qu'elles devraient assurer. L'annualisation des programmes de travail est incompatible avec les exigences de la délibération entre des acteurs de la santé aussi divers que ceux qui se retrouvent au sein de ces instances de dialogue. L'information, la discussion, l'élaboration de propositions prennent du temps. Si le calendrier décisionnel est trop serré, les instances délibératives ne peuvent pas jouer pleinement leur rôle.

Autre difficulté : le manque de moyens des associations pour participer à ces instances de dialogue. Être présent aux trois niveaux – national, régional et territorial – est possible pour une organisation comme la nôtre qui a des moyens humains, mais cela suppose un investissement important qui n'est pas à la portée de toutes les associations de malades, y compris quand celles-ci sont regroupées au niveau national dans le Collectif interassociatif sur la santé, ce qui facilite leur représentation. Il faut savoir que la participation des associations aux débats sur la politique de santé représente un coût qui n'est pas pris en charge par les pouvoirs publics. Il est vrai que des associations reçoivent des subventions des pouvoirs publics pour mettre en œuvre des projets particuliers, mais pas pour la concertation. Or elles passent du temps à se former, à préparer les réunions, à y participer et y consacrent des frais. Le bénévolat ne suffit plus car la complexité des dossiers demande aux associations des capacités techniques. Il ne faut pas seulement être présent, mais également être capable de formuler des propositions sur la santé aux différents échelons territoriaux proposés, ce qui suppose un important travail de réflexion antérieur. Ce sont les grandes associations qui parviennent le mieux à dégager ces moyens et cela crée une inégalité d'accès à la démocratie participative qui n'est pas souhaitable. Des lignes budgétaires pérennes devraient permettre la participation des associations agréées, y compris des petites, indépendamment des positions qu'elles prennent pour ne pas risquer de les influencer. Pour le moment, ces outils d'accompagnement n'existent pas. La démocratie sanitaire n'est pas financée en tant que telle et on peut se demander si le ministère de la Santé a les moyens de son ambition à ce sujet.

IRG : *Votre participation à ces instances de concertation modifie-t-elle votre discours ?*

C. A. : Notre association est spécialisée sur les questions de VIH et d'hépatites. Mais dans une CRSA, par exemple, on aborde de nombreux sujets. Pour être écoutés, il est préférable de ne pas apparaître comme trop exclusifs. Nous devons donc adapter notre discours. Cela incite nos militants, qui sont venus dans l'association pour poser la question du VIH et des hépatites, à aborder les problèmes de santé de façon plus large. Cela peut être positif, mais peut aussi nous faire perdre de vue nos préoccupations. Ces instances de concertation sont potentiellement des outils d'acculturation, il faut veiller à ne pas y perdre son âme.

Par ailleurs, ce sont des espaces où les associations de malades se retrouvent en face de soignants, de chercheurs, d'élus, etc. Elles doivent apprendre à les comprendre et à se faire comprendre de personnes qui sont porteuses de cultures différentes. Elles doivent, enfin, manœuvrer dans des dispositifs assez formalisés. Les militants d'Aides ont une expérience à ce niveau, à travers plusieurs années de participation aux coordinations régionales VIH. Cela leur a permis d'arriver mieux préparés et de poser, par exemple, des questions non prévues initialement et qui nous tiennent à cœur, comme les droits au séjour des étrangers malades, et de faire adopter des résolutions à ce sujet.

Tout n'est pas parfait, mais le processus se poursuit. En ce qui nous concerne, nous ne regrettons pas l'investissement que nous avons consenti pour nous impliquer dans ces instances de concertation. Elles représentent pour nous un enjeu d'avenir. ■

PROPOS RECUEILLIS PAR **PIERRE-YVES GUIHÉNEUF.**

III. Refondation de l'État : évaluation, réforme de l'administration publique et formation

REFONDER L'ÉTAT :
L'ADMINISTRATION PUBLIQUE AU CŒUR D'UNE RÉFORME POLITIQUE

IVAN CROUZEL

Ivan Crouzel est directeur adjoint de l'IRG. Docteur en science politique, il est spécialiste des questions d'action publique, de refondation de l'État, et de coopération au développement. Il a été consultant international, chargé de mission au ministère des Affaires étrangères et européennes et expert gouvernance au sein de la Banque mondiale.

À l'ère de la gouvernance, l'action publique est devenue une affaire partagée. Les institutions étatiques n'ont plus le monopole de la définition et de la mise en œuvre des politiques publiques. Les acteurs non étatiques ont dorénavant acquis une légitimité comme partenaires incontournables de la régulation publique. Et ils inscrivent de plus en plus leurs actions dans ce domaine[1]. Dans le même temps, ils font également entendre leur voix pour davantage de reconnaissance en tant que bénéficiaires et usagers des services publics. Cette évolution induit une redéfinition du rôle de l'État qui doit apprendre à interagir différemment, par-delà les liens hiérarchiques, avec les autres acteurs (société civile organisée, secteur privé, collectivités territoriales) et les citoyens. L'approche en termes de gouvernance conduit donc à la nécessité d'une refondation de l'État. Avec la participation d'une diversité d'acteurs à l'action publique, l'État doit évoluer dans son fonctionnement et dans son mode de légitimation.

Parallèlement, cette relativisation du rôle de l'État s'est inscrite dans un environnement néolibéral qui le remettait largement en cause. Sous l'égide de l'école de pensée en science politique américaine du Public Choice, la pensée dominante des années 1970-1980 concevait l'État comme un frein au développement des société. Les plans d'ajustement structurels, conçus et imposés par les institutions financières internationales à partir des années 1980, ont ainsi largement contribué à démanteler les administrations publiques. Mené selon le triptyque « ouverture, dérégulation, libéralisation », ce retrait de l'État devait se faire au profit du secteur privé, considéré comme plus vertueux et plus efficace. Les

1 Voir, dans cet ouvrage, l'article de C. Launay-Gama et P-Y. Guihéneuf, « Recherche d'influence, concertation et contrôle social : quels espaces de dialogue entre acteurs étatiques et non étatiques ? » p. 301.

organisations de la société civile se sont également vu confier un rôle opérationnel plus important dans les politiques publiques. Cependant, faute de renforcer l'efficacité de l'État, ces réformes ont contribué à en affaiblir la capacité à réguler les affaires publiques et à exercer ses fonctions dans la fourniture des services de base. C'est son effectivité qui était dès lors atteinte.

Face à ce constat, le renforcement de l'État est réapparu comme une nécessité pour mettre en œuvre des politiques qui répondent de manière effective aux aspirations et aux besoins des citoyens. L'État est ainsi redevenu un pilier essentiel de la régulation publique, non plus un obstacle, mais un catalyseur pour mener le développement économique et social des pays. Une réhabilitation qui s'est encore renforcée et étendue dans le cadre de la crise économique et financière actuelle, largement issue d'un manque de régulation publique. En outre, le rôle des institutions publiques est également considéré comme un facteur essentiel de stabilité politique. Les conflits et les situations de fragilités sont en effet étroitement liés à l'absence d'institutions à la capacité bien établie et reconnues par la population. Le rôle de l'État est enfin central pour affronter les défis écologiques actuels et inscrire les réponses à y apporter dans une logique de long terme.

Mais pour que l'État puisse agir de manière effective, il convient de le refonder, notamment en repensant son mode d'interaction avec la société. C'est là un chantier essentiel pour l'IRG. Cet article en présente les principaux axes. Tout d'abord, l'Institut a choisi de renforcer sa compréhension de l'administration publique, qui demeure trop souvent négligée dans les analyses sur la gouvernance. Or elle est un élément clé de la mise en œuvre des politiques publiques et un trait d'union indispensable entre le gouvernement et sa population. En outre, la logique de gouvernance contraint l'administration à se réadapter pour mieux interagir avec les différents acteurs qui participent désormais aux politiques publiques. Il importe donc de comprendre les réformes à l'œuvre, la façon dont elles peuvent renforcer une administration effective et la manière de les appuyer. Parallèlement, l'IRG a poursuivi ses analyses relatives à l'évaluation de l'action publique. Cette évaluation doit désormais être menée par des acteurs multiples, au sein de l'espace public et dans un objectif de transformation des politiques. Elle fait donc partie intégrante du processus de refondation de l'État. Le bon fonctionnement de ce dernier est enfin étroitement lié à la question des compétences et donc de la formation des acteurs de l'action publique. L'IRG poursuit ici sa réflexion sur les nécessaires transformations des formations aux affaires publiques pour qu'elles s'inscrivent davantage dans une perspective de gouvernance, que ce soit en termes de public (ne se limitant plus aux

seuls fonctionnaires) ou de compétences (au-delà de la seule expertise technique, la valorisation des savoir-faire de médiation pour préparer aux échanges multi-acteurs).

Sortir d'une approche techniciste et reconnaître la dimension politique des réformes de l'administration publique

Dans de nombreux pays, dans toutes les zones géographiques, l'administration publique est l'objet de réformes qui visent à en renforcer les capacités, à améliorer la gestion de ses ressources humaines pour la rendre plus professionnelle et plus accessible aux citoyens. Cependant, constat largement partagé, ces réformes ont eu des résultats très mitigés. Afin de mieux les comprendre et d'identifier les ressorts de leurs échecs, l'IRG s'est engagé, avec le ministère français des Affaires étrangères et européennes et la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, dans un processus de réflexion interministériel et multi-acteurs sur la question de l'appui aux réformes de l'administration publique. Le groupe de travail interministériel et les ateliers mis en place dans plusieurs pays dans le cadre de ce processus visaient à faire remonter des expériences concrètes et à mieux diagnostiquer les enjeux des réformes de l'administration (voir encadré ci-dessous). Quelles leçons tirer des insuffisances des pratiques en cours ? Quelles nouvelles orientations adopter pour accompagner la construction d'administrations plus effectives et plus légitimes ?

Quel appui extérieur aux réformes nationales en matière d'administration publique ? Un processus de réflexion pour la coopération française

L'Institut de recherche et débat sur la gouvernance, le ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) et la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) se sont associés en 2010 afin de réfléchir à une transformation des pratiques de coopération en matière de réforme de l'administration publique. L'objectif était de dégager des principes d'intervention qui permettent d'appuyer des réformes plus légitimes, ancrées dans les contextes locaux et donc plus effectives.

Animée par l'IRG, cette réflexion a été conçue comme un processus inclusif, intégrant la plupart des institutions publiques françaises actives

dans le secteur de la coopération en matière de réforme de l'administration publique. La première phase du processus a consisté en des réunions thématiques réunissant, à Paris, des représentants des institutions publiques françaises de coopération administrative, en dialogue avec des universitaires, des opérateurs du secteur privé et des responsables de pays récipiendaires. Les discussions ont permis d'identifier les enjeux, les défis et des principes d'action induits par une approche intégrée de la réforme de l'État. Lors d'une rencontre en janvier 2011, elles ont été élargies aux organismes de coopération multilatérale, aux opérateurs publics et privés et aux organisations de la société civile. Pour la seconde phase du processus, et sur proposition de l'IRG, trois ateliers de mise en contexte et de dialogue sur le terrain ont été organisés de septembre à novembre 2011. En recueillant la parole des acteurs impliqués dans les programmes de coopération, l'objectif principal était d'améliorer la connaissance des pratiques de coopération en matière de réforme de l'administration publique et de recueillir des propositions concrètes pour les faire évoluer. Pariant sur l'échange et la spontanéité des interventions, ces ateliers ont réuni un nombre limité de participants, aux origines socio-professionnelles et géographiques très diverses : administrations et sociétés civiles nationales, coopérations bilatérales et multilatérales, universitaires et opérateurs privés.

Trois ateliers pour trois continents, trois contextes. Le premier s'est déroulé à Bogotá (Colombie), avec une perspective régionale sur la région andine, associant également des acteurs issus de Bolivie, de Colombie, d'Équateur, du Pérou et du Venezuela. Il a reflété la forte politisation des réformes de l'administration – et plus largement de l'État – dans la région, notamment sur fond de pluralisme culturel. Le deuxième atelier s'est tenu à Conakry (République de Guinée) et a mis en exergue toute la difficulté d'une réforme de l'administration publique dans un double contexte de sortie de crise politique et de faible capacité institutionnelle. Enfin, le troisième atelier a pris place à Belgrade (Serbie) et a abordé la question de la réforme de l'administration publique par le prisme particulier de l'adhésion à l'Union européenne. Ce processus débouchera sur la rédaction d'un document d'orientation stratégique de la coopération française en matière de réforme de l'administration publique.

MARION MULLER, IRG

Rejoignant un constat de plus en plus partagé, ce processus de réflexion a mis l'accent sur l'importance de se démarquer des approches technicistes des réformes qui ont jusque-là prévalu. Celles-ci étaient essentiellement fondées sur le transfert institutionnel et normatif, et focalisées sur la recherche de l'efficacité, de la performance et de la réduction des coûts. Les modèles occidentaux de « bonne » gestion administrative (notamment le *new public management*[2], emprunté au secteur privé), d'ailleurs largement idéalisés, étaient alors présentés comme la réponse universelle à adopter pour un bon fonctionnement de l'administration. Peu d'importance était accordée à la question de l'effectivité de l'administration, à savoir sa reconnaissance et son « utilisation » par les populations et les acteurs des pays concernés.

2 | La « nouvelle gestion publique » promeut, par exemple, une gestion par objectif destinée à responsabiliser les agents. Les réformes entreprises dans ce cadre ont eu des résultats mitigés : cf. Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, *Public Management Reform,* Oxford, Oxford University Press, 2004.

Ces réformes, imposées à marche forcée afin de faire changer les pratiques et la culture administrative à court terme, se sont souvent résumées à des réformes formelles et de façade (essentiellement par une multiplication de textes légaux, souvent peu appliqués). Elles répondaient davantage aux injonctions et aux codes internationaux qu'aux attentes des populations locales. C'est ce que soulignent très clairement Bob Bonwitt et Pauline Greco dans leur article à propos du processus d'adhésion à l'Union européenne des pays des Balkans et d'Europe centrale et orientale. Ils montrent comment la nécessité de résultats rapides quant à la transposition de l'« acquis communautaire » se fait au détriment de réformes plus substantielles de l'administration. L'expérience de la coopération de l'Union européenne témoigne ainsi du fait que la durabilité des réformes est avant tout le fruit de facteurs internes, des besoins réels des acteurs concernés et de l'existence d'une demande nationale.

Comme l'ont rappelé les échanges du groupe de travail interministériel, les réformes, y compris dans leur dimension technique, ont toujours des répercussions plus larges en termes de rapports de force et de logiques de pouvoir, que ce soit au niveau organisationnel, au sein de l'administration, ou au niveau plus global des relations entre le gouvernement, l'administration et les acteurs non étatiques. Les réformes de l'administration sont donc avant tout de nature politique et mettent en jeu une vision de l'État (de son rôle et de sa forme) et du mode de gouvernance d'un pays. Aussi, si elles ne s'inscrivent pas dans un projet politique partagé, elles ont peu de chances d'être appropriées par les acteurs censés les mettre en œuvre. Elles tendent alors à devenir une fin en soi ou un prétexte. Cependant, de plus en plus d'acteurs considèrent que la réforme de l'administration doit faire partie d'un projet plus vaste de refondation du contrat social. L'IRG entend d'ailleurs orienter ses réflexions pour mieux comprendre comment les interactions entre les institutions publiques et la société peuvent être renforcées. Comment rendre l'administration plus à l'écoute de la population et plus responsable à son égard ? Comment faire de l'administration le vecteur d'une régulation publique plus démocratique ? Construire une telle démocratie administrative[3] est, par exemple, l'objet du dispositif de « gouvernement ouvert » *(open government)* mis en place par Barack Obama afin de rendre son administration plus accessible, plus transparente et plus participative. Thomas Bryer dresse dans son article un premier bilan de ces innovations institutionnelles, largement fondées sur le recours aux nouvelles technologies, et en tire quelques leçons plus générales. Il souligne qu'elles sont porteuses d'un renforcement de la démocratie, mais relève aussi leurs difficultés de mise en œuvre d'un point de vue

3 | « La démocratie administrative », *Revue française d'administration publique,* n° 137-138, 2011.

méthodologique ainsi que le risque que ces dispositifs ne restent que de façade et qu'ils contribuent à diminuer encore davantage la confiance des citoyens en leur administration.

Il est donc crucial de penser et d'agir en prenant en compte les dimensions globales des réformes. Les rencontres organisées par l'IRG ont souligné combien leur réussite dépendait de l'existence d'un fort portage politique *(leadership)*, indispensable pour convaincre, aller au-delà des résistances au changement et des logiques d'inertie qui peuvent prévaloir au sein des administrations. Ce *leadership* doit être collectif et se construire sur la base d'alliances et de coalitions entre acteurs de changement, étatiques et non étatiques. Mais, au-delà, la réforme de l'administration publique nécessite aussi d'impliquer les citoyens. Ceux-ci sont en effet les premiers interlocuteurs de l'administration et il convient de s'assurer qu'elle répond à leurs besoins et à leurs attentes. Ils doivent donc être au cœur de la réforme. S'ils ne sont pas impliqués, ne s'approprient pas et ne légitiment pas la réforme de leur propre administration publique, celle-ci ne peut pas être mise en œuvre de façon satisfaisante. Il est ainsi de plus en plus admis que la refonte des administrations doit avant tout être bâtie à partir des problèmes et des besoins des populations. C'est à partir de cet objectif, de manière pragmatique, que la forme institutionnelle de l'administration doit être élaborée, afin de l'adapter au mieux à chacune de ses fonctions. En outre, introduire les citoyens et les acteurs non étatiques dans le processus de réforme permet d'ouvrir la réflexion, d'introduire de nouvelles idées et de nouveaux enjeux. Cette ouverture empêche que la réforme ne soit confisquée par une élite, qu'elle ne tourne sur elle-même en devenant sa propre finalité. L'implication des citoyens et d'un champ élargi d'acteurs (organisations de la société civile, secteur privé) est donc essentielle pour construire un large consensus autour des réformes, mieux les adapter aux besoins et aux attentes. De tels consensus permettent enfin de mieux faire correspondre les représentations et l'imaginaire de l'ensemble des acteurs d'une société donnée avec l'univers symbolique et les valeurs portés par les administrations. Une dimension d'autant plus importante que la fonction symbolique des institutions (qui sont porteuses de sens pour les populations) est essentielle pour asseoir leur légitimité[4].

Comment accompagner les réformes de l'administration ?

Une meilleure compréhension des réformes de l'administration publique permet aussi de réfléchir aux modalités de l'appui qui peut leur être apporté par les acteurs extérieurs. Les agences de coopération ont en effet un poids considérable dans les réformes menées dans les pays du Sud ou en transition. Par les financements importants qu'elles apportent, elles jouent un rôle moteur et tendent, en pratique, à faire prévaloir leur conception des réformes et à orienter fortement les politiques nationales[5].

Il ressort du processus de réflexion sur l'appui aux réformes de l'administration publique animé par l'IRG que ces agences devraient notamment respecter davantage le caractère politique des réformes, la centralité de l'État pour mener son propre développement, et l'incontournable participation citoyenne. Mais aussi le rythme, la logique et les étapes des réformes, qui ne peuvent être imposés de l'extérieur. La valeur ajoutée des acteurs de la coopération réside alors dans leur capacité à *accompagner* l'élaboration et la mise en œuvre des réformes.

Il importe ici de partir de l'existant et de s'appuyer sur les compétences et le personnel local. L'expertise extérieure ne doit donc pas être une ressource de substitution, mais au contraire concourir à la formation et au renforcement des capacités des acteurs locaux. Toujours en s'appuyant sur les ressources existantes, notamment universitaires et d'expertise, les acteurs de la coopération peuvent également contribuer à une meilleure connaissance des contextes locaux et de leur économie politique. L'analyse des logiques sociopolitiques et organisationnelles qui structurent le fonctionnement des administrations (et notamment leurs modes de régulation « informels ») est en effet un préalable indispensable à l'élaboration et à la mise en œuvre de réformes ancrées dans la réalité. Les acteurs externes ont aussi, en tant que tiers, un rôle déterminant à jouer pour créer et faciliter le dialogue entre toutes les parties prenantes des réformes de l'administration. Il convient aussi de souligner que la pertinence de leurs interventions est renforcée si elles s'inscrivent elles-mêmes dans une logique de partenariat entre acteurs publics, organisations de la société civile et opérateurs privés. Cela implique une action coopérative en synergie avec les différents acteurs nationaux.

L'évaluation comme processus de transformation de l'action publique

Réformer l'action publique pose la question de son analyse même et de son évaluation. Or cette dernière prend une signification particulière dès lors que l'on s'inscrit dans le cadre de la gouvernance. Elle ne peut se limiter à une mesure technique et quantitative *a posteriori* de l'impact des politiques publiques, à une figure imposée intervenant après la mise en œuvre. Elle implique au contraire de s'inscrire en continu et dans la

4 | Voir, dans cet ouvrage, l'article de S. Bellina, « La diversité en quête d'État : la gouvernance démocratique légitime en création ». p.219.

5 | Charles Polidano, "Why civil service reforms fail", *Public Management Review*, vol. 3, n° 3, 2001.

durée, et de s'ouvrir à des acteurs non étatiques. Cette dimension multi-acteurs de l'évaluation, qui associe concepteurs et bénéficiaires des politiques publiques, est au cœur de l'ouvrage sur les pratiques d'évaluation de la gouvernance en Amérique latine que l'IRG a coordonné en partenariat avec l'université de Los Andes[6]. Les auteurs y réfléchissent sur la pertinence et l'utilité de l'évaluation institutionnelle en tant qu'outil au service de la gouvernance.

Dans son approche, l'IRG montre comment l'évaluation doit être conçue en fonction des contextes politiques et sociaux, dans un objectif de changement et de transformation de l'action publique. L'évaluation fait partie intégrante du processus de réforme et de son effectivité. Elle permet les ajustements nécessaires au fil du temps et surtout élargit le débat public relatif à la réforme. Les objectifs mêmes de l'évaluation ne se résument donc pas à la mesure d'indicateurs préétablis à l'avance. L'évaluation doit être menée dans le cadre d'une dynamique plus large d'apprentissage collectif et institutionnel, destinée à faire évoluer les pratiques. Il importe donc, pour qu'elle puisse être appropriée par les acteurs de l'action publique, qu'elle soit pensée de manière collective dès sa conception. Puis que ses résultats soient diffusés et fassent l'objet d'un dialogue entre toutes les parties prenantes. L'article de Raoul Blindenbacher et de Bidjan Nashat propose un exemple d'une telle approche innovante. Partant du constat de l'extrême complexité de la décision publique (liée à la fois au fonctionnement même du système politico-administratif, mais aussi à l'implication croissante d'acteurs non étatiques), ils soulignent les difficultés qu'ont les gouvernements à tirer des leçons du passé et à ne pas reproduire les mêmes erreurs. Dès lors, comment ceux-ci peuvent-ils optimiser leurs connaissances afin de répondre aux défis de l'action publique ? Les auteurs présentent ici le concept de « spirale d'apprentissage gouvernemental », destiné à l'organisation de processus d'apprentissage collectif relatifs à des problèmes précis de l'action publique. Il constitue pour eux un outil méthodologique et opérationnel précis, flexible et évolutif, susceptible de favoriser des politiques publiques mieux adaptées aux contextes et aux enjeux.

6 | Claire Launay-Gama et Monica Pachon, *Prácticas de evaluación de la gobernanza en América Latina,* Bogotá, Universidad de Los Andes, 2011. Cet ouvrage a fait suite au séminaire organisé par l'IRG à Bogotá en 2008, intitulé « L'évaluation des institutions publiques en Amérique latine ».

Réformer la formation à la gouvernance

Réformer les institutions publiques pose enfin inévitablement la question des ressources humaines. De nombreuses analyses pointent la faiblesse et l'insuffisante valorisation des compétences des fonctionnaires en tant que facteurs importants de l'inefficacité de l'administration. Les formations dispensées pour répondre à ces difficultés se révèlent

souvent insuffisantes. Elles ne permettent généralement pas de renforcer les administrations dans la durée et encore moins de créer une culture administrative plus ouverte sur la société. Elles s'inscrivent rarement dans une vision prospective de long terme de l'administration, une vision qui très souvent n'existe même pas. Elles peuvent aussi être en décalage avec des modalités de gestion des ressources humaines de l'administration, qui sont souvent fondées sur des logiques identitaires, clientélistes ou de patronage. Très souvent, les formations sont donc leur propre finalité et, selon un participant de l'atelier guinéen, « répondent plus à des envies individuelles qu'à des besoins réels ». Or, pour être effectives et avoir un impact dans la durée, il importe qu'elles s'inscrivent dans le cadre d'un projet politico-administratif plus global. C'est ce que nous rappelle le cas de l'École nationale d'administration française, créée en 1945 pour construire une élite administrative capable de mener la reconstruction après la guerre. Une logique similaire est à l'œuvre en Bolivie, où une École de gestion publique plurinationale a été mise en place dans le cadre du projet politique du président Evo Morales (voir encadré ci-dessous).

Une gestion publique interculturelle et interacteurs : une priorité de l'École de gestion publique plurinationale en Bolivie

En Bolivie, les institutions publiques doivent prendre en compte l'expérience de gestion publique des communautés indigènes. En ce sens, le gouvernement d'Evo Morales a adopté le principe d'une « gestion publique interculturelle » devant permettre un « dialogue transparent et respectueux » entre, et avec, les communautés, autour des questions de développement et d'action publique. Une telle perspective induit des changements qui requièrent des administrations une profonde rénovation de leurs logiques, pratiques et outils de gestion de l'action publique. Or cette gestion publique en coproduction avec l'usager/citoyen et en partenariat avec une multitude d'acteurs publics et non étatiques a logiquement un impact considérable sur les compétences et les formations exigées de la part des cadres et des agents de la fonction publique. La mise en place d'une école de formation spécifique s'est dès lors imposée.

Créée par décret présidentiel le 15 juillet 2009, l'École de gestion publique plurinationale (Escuela de Gestion Publica Plurinacional – EGPP) a pour vocation de répondre à ces besoins. Elle s'est donné pour objectifs de contribuer à l'émergence d'une culture du service public et de valeurs professionnelles communes dans la fonction publique bolivienne, au renforcement de l'efficacité de l'administration dans le cadre des nouveaux paradigmes de la gestion publique

« plurinationale » et, enfin, au développement des capacités des organisations sociales pour l'exercice d'un « contrôle pertinent et efficace » sur la qualité des services publics rendus et la participation démocratique à la vie publique.
En 2012, l'IRG participera, au sein de l'EGPP, à la mise en place d'un programme de recherche sur la gouvernance. Celui-ci contribuera à la réflexion sur la création d'un « baromètre de la gouvernance en Bolivie » et à la mise en place d'outils d'évaluation de l'action publique adaptés aux besoins et au contexte.

LAURENT CONTIS, EGPP,
ET **CLAIRE LAUNAY-GAMA,** IRG

Un autre défi est également posé aux systèmes de formation : leur adaptation à l'évolution des modes de gouvernance. L'élargissement des acteurs et les dispositifs de démocratisation qu'il induit appellent de nouvelles capacités pour gérer l'action publique. C'est là un enjeu essentiel de la réforme des systèmes de formation aux affaires publiques dans les pays andins (voir encadré ci-dessous). Enfin, comme le souligne l'exemple de l'IGAC au Cameroun (voir encadré suivant), l'offre de formation constitue elle-même un vecteur important de changement des pratiques de l'action publique. Dans cette perspective, l'IRG poursuit ses activités de formation à la gouvernance et développe pour cela une offre de formation plus structurelle. L'Institut participe, par exemple, à l'élaboration de curricula de formation multi-acteurs en Afrique centrale, dans le cadre d'un projet avec l'Agence universitaire de la francophonie.

Réformer l'offre de formation aux affaires publiques : le cas des pays andins

En Amérique andine, dans le cadre des réformes actuelles de l'État, la notion d'affaires publiques est devenue un enjeu pour la société tout entière. Elle engage désormais de nouveaux acteurs, non étatiques, et différents niveaux de décision qui répondent à de nouvelles formes de régulation. Face à ces réformes, les responsables actuels des affaires publiques doivent s'adapter et souvent modifier leurs approches et leurs systèmes de pensée. Or les formations aux affaires publiques existantes ne répondent pas toujours à ces nécessités de transformation.
Afin d'approfondir cette question, l'IRG et le master en affaires publiques (MPA) de Sciences Po Paris ont réalisé, en 2010, une étude comparative sur la formation aux affaires publiques en Amérique andine, en collaboration avec des chercheurs de centres de recherche et d'universités de Colombie, d'Équateur et de Bolivie. En Colombie, elle a été pilotée par l'Université Externado et l'Université nationale ; en Équateur, par le Laboratoire de recherche sur la gouvernance de la Faculté latino-américaine de sciences sociales (FLACSO) ; en Bolivie, par l'École de gestion publique plurinationale (EGPP).
L'étude a souligné la difficulté d'adapter la formation aux affaires publiques aux besoins de l'État et des sociétés des pays andins. Les auteurs relèvent notamment certains défis pour mieux articuler la formation aux transformations de l'État. Tout d'abord, le décalage entre la formation actuellement dispensée et les nouvelles pratiques de gouvernance instaurées dans la région. Souvent calquées sur des critères internationaux d'efficacité, les formations peuvent en effet entrer en contradiction avec les processus collectifs requis par des politiques publiques adaptées à des sociétés plurietheniques et multiculturelles. Elles intègrent en outre insuffisamment les nouveaux dispositifs de démocratie participative et de contrôle citoyen de l'action publique. Enfin, l'intégration de nombreux acteurs non étatiques au sein de l'administration implique de reconsidérer le contenu des formations aux affaires publiques. La question des stratégies et des méthodes de formation qui doivent être mises en place pour s'adapter à cette nouvelle culture politique est alors posée.

CLAIRE LAUNAY-GAMA, IRG

7 | L'étude complète est disponible sur le site web de l'IRG : www. http://www.institut-gouvernance.org/fr/dossiers/motcle-dossiers-67.html

L'offre privée de formation en affaires publiques comme instrument nécessaire à l'émergence d'une gouvernance légitime en Afrique

Au cours des cinquante dernières années, face aux crises multiples et multiformes qui ont traversé les États en Afrique, les politiques de développement ont drainé des contingents de coopérants et d'experts, ainsi que toute une panoplie de programmes d'assistance. Ces dispositifs exogènes, faisant peu de cas des capacités locales, ont eu des effets fort mitigés en Afrique. Or l'intelligence endogène existe. Le dynamisme de l'enseignement supérieur et les investissements des chercheurs africains dans les espaces mondiaux du savoir sont là pour le prouver. C'est sur la base de ce capital précieux que l'Afrique doit forger ses propositions et préparer des hommes et des femmes capables de construire de nouveaux modèles d'action publique, d'inspirer la mise en place de systèmes de régulation cohérents, légitimes et performants à l'échelle locale et nationale, et enfin d'éclairer les décideurs qui ont la charge de gérer les affaires publiques et de faciliter l'action de tous ceux qui concourent à leur production.

L'exigence d'une production nouvelle des choix du continent africain passe par une urgente interrogation sur la formation des acteurs intervenant dans le champ de l'action publique en Afrique. En effet, la formation aux affaires publiques est confrontée en Afrique à plusieurs défis, en termes tant d'accessibilité que de pertinence. Pourvue généralement de manière exclusive par les États, elle s'avère incapable de satisfaire la demande croissante de formation aux affaires publiques et de combler le besoin en cadres qualifiés dans le domaine.

Dès lors, comment ne pas considérer impératif de mettre en place des formations alternatives pour un nouveau leadership en Afrique, en suivant les paradigmes qui correspondent à la nouvelle marche du monde ? Il nous semble important de travailler à l'émergence d'une nouvelle génération de gestionnaires capables de penser, de configurer et d'insérer harmonieusement l'État africain dans ce nouveau monde. Telle est, selon nous, une des problématiques essentielles qui devrait mobiliser la réflexion et l'action des acteurs, tant publics que privés, nationaux ou internationaux, préoccupés de la place de l'Afrique dans le monde.

Pour l'IGAC et ses partenaires, la reconnaissance de cette problématique légitime a émergé au cours du colloque organisé par l'IRG à Yaoundé au mois de novembre 2010 sur la problématique de la gouvernance en Afrique centrale. Cette rencontre a renforcé la nécessité de promouvoir la formation dans le domaine des affaires publiques. C'est là l'objet même de l'Institut panafricain des hautes études en affaires publiques (IPHEAP), créé par l'IGAC et dont l'ouverture officielle est prévue en septembre 2012. Ce projet s'appuie sur une stratégie de mutualisation et de mise en convergence de compétences et d'expertises de haut niveau, développées par divers acteurs et organisations qui exercent en Afrique et ailleurs dans le domaine de la gouvernance et des conflits. Il est ainsi soutenu par un vaste réseau constitué d'acteurs comme le CERDHAP (Centre d'études et de recherche sur le droit, l'histoire et l'administration publique) de l'université Pierre-Mendès-France de Grenoble-II, les associations Modus Operandi et Irénée, l'ARGA (Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique) ou encore l'UCAC (Université catholique d'Afrique centrale). Il peut être le vecteur du renouvellement de la formation aux affaires publiques et un levier de promotion d'un nouveau leadership en Afrique.

CIRILLE ROLAND NYECK,
IGAC (INSTITUT POUR LA GOUVERNANCE EN AFRIQUE CENTRALE)

La refondation de l'État (de son administration publique, de ses modalités d'action et d'évaluation, de son interaction avec la société) doit avant tout s'inscrire dans une vision politique intégrée et stratégique, définie dans le cadre de processus légitimants[8]. Cependant, reconnaître et prendre en compte cette dimension politique ne suffit pas. Rendre des réformes effectives implique de les mettre en œuvre par l'intermédiaire d'outils opérationnels (dispositions juridiques, structures organisationnelles). Il convient en effet de retranscrire la vision politique des réformes dans des dispositifs techniques qui permettront de les porter et de les faire vivre concrètement. Une gouvernance plus démocratique nécessite, par exemple, la mise en place d'instruments de concertation qui seront animés selon une méthodologie particulière. Politique et technique sont donc inextricablement liées et doivent être pensées en conséquence. C'est là un défi essentiel pour la réforme des institutions publiques. Et un objectif urgent pour les acteurs de changement.

La refondation de l'État nécessite enfin d'adopter un nouveau regard sur les réformes de l'administration publique, de les concevoir à travers le prisme plus large de la gouvernance et de sortir ainsi de réformes essentiellement conçues selon des logiques internes à l'administration. Il importe donc de mieux comprendre les contraintes extérieures qui pèsent sur le fonctionnement de l'administration, mais qui sont aussi susceptibles d'être des vecteurs de changements. Les réformes de l'administration seront aussi stimulées de l'extérieur. C'est tout l'enjeu de leur reconnexion avec la société. ■

8 | Voir notamment, dans cet ouvrage, les articles de S. Bellina, « La diversité en quête d'État : la gouvernance démocratique légitime en création », et de Claire Launay-Gama et Pierre-Yves Guihéneuf, « Recherche d'influence, concertation et contrôle social :quels espaces de dialogue entre acteurs étatiques et non étatiques ? »

LA « SPIRALE D'APPRENTISSAGE GOUVERNEMENTAL », OU COMMENT RÉPONDRE AUX DÉFIS COMPLEXES DE LA GOUVERNANCE

RAOUL BLINDENBACHER

Raoul Blindenbacher, titulaire d'un doctorat de l'université de Zurich, exerce les fonctions de conseiller auprès du Département fédéral des affaires étrangères suisse (DFAE).

BIDJAN NASHAT

Bidjan Nashat est analyste stratégique au sein du Groupe indépendant d'évaluation (GIE/IEG) de la Banque mondiale, à Washington.

Le XXIe siècle se caractérise par des défis dont la résolution dépasse les capacités des seuls individus, organisations ou gouvernements. L'accident de Fukushima, les récentes crises financières, la question des flux migratoires ou celle des États fragiles constituent autant d'exemples de problèmes de cette nature[1]. De surcroît, les gouvernements sont confrontés chaque jour davantage au développement rapide des nouvelles technologies, à la diversité croissante des points de vue politiques et à la polarisation accrue du jeu politique. L'analyse des problèmes et la recherche de solutions, ou d'alternatives, peuvent s'en trouver frappées de myopie, ou pâtir de l'absence de certaines parties prenantes essentielles, ou bien encore échouer dans leur mise en œuvre effective.

1 D. J. Snowden et M. Boone, "A Leader's Framework for Decision Making", *Harvard Business Review*, novembre 2007, p. 69-76.

Un apprentissage à l'attention des « acteurs du changement »

Confrontés à ces défis locaux et mondiaux, les gouvernements démocratiques se doivent de perfectionner leur apprentissage pour fournir au mieux des biens et des services publics à leurs citoyens – et ainsi concourir à réduire la pauvreté, à accélérer la croissance et à améliorer le développement durable. C'est un lieu commun largement répandu dans l'opinion publique que les gouvernants ne tirent pas les leçons du passé et répètent inlassablement les mêmes erreurs. Il existe pourtant plus d'un siècle de littérature d'analyses théoriques consacrées aux capacités d'apprentissage des individus et des gouvernements. Praticiens et universitaires s'accordent aussi sur le fait que les gouvernements, dans le monde développé comme dans le monde en développement, sont à la fois capables et désireux, pour peu qu'ils se dotent des moyens appropriés, d'apprendre de leur propre passé et de l'expérience des autres pays[2]. D'où le fait qu'une attention croissante soit aujourd'hui accordée au rôle des « acteurs de changement » et à la manière de renforcer au mieux leurs capacités d'action[3].

En revanche, on sait peu de choses sur la manière dont les gouvernements peuvent optimiser leur apprentissage, ni sur ce qui les fait changer d'approche pour résoudre un problème de gouvernance précis. Les gouvernements se composent, en effet, de plusieurs milliers de responsables administratifs ainsi que de nombreuses entités institutionnelles – le pouvoir exécutif, le Parlement, l'autorité judiciaire et la fonction publique –, qui fonctionnent dans des conditions et un environnement politique uniques. L'expérience démontre que leur manière d'apprendre diffère de celle des individus ou d'autres organisations. L'apprentissage gouvernemental est d'autant plus complexe et difficile à conceptualiser qu'il lui faut tenir compte de multiples particularités (culturelles, politiques, religieuses et sociales), des barrières psychologiques et des contraintes pratiques qui peuvent le gêner, voire le rendre impossible. De plus en plus, il nécessite l'implication d'acteurs non gouvernementaux, car les défis majeurs de notre temps ne peuvent plus être résolus par les seuls élus ou fonctionnaires. Bien d'autres parties prenantes doivent désormais être associées aux processus de résolution des enjeux de gouvernance, notamment dans une perspective de responsabilité démocratique. Cela dit, si difficile que l'apprentissage gouvernemental puisse être à comprendre ou à engager, il existe plusieurs concepts théoriques et plusieurs exemples empiriques encourageants qui permettent de nuancer ce tableau.

À cet égard, cet article présente la « spirale d'apprentissage gouvernemental », un concept destiné à l'organisation de processus d'apprentissage effectifs à destination des gouvernants et de leurs partenaires dans les politiques publiques. Il définit ce concept et illustre son application concrète à travers l'exemple d'un séminaire sur la réforme du secteur public organisé en 2008 à Addis-Abeba, en Éthiopie. Ce concept repose sur l'hypothèse selon laquelle il convient d'articuler les processus d'apprentissage en fonction des défis de gouvernance à relever, et non en fonction des structures organisationnelles en place. Étant donné la complexité croissante de ces défis, il nous faut comprendre que la connaissance produite pour les résoudre n'est jamais définitive et doit faire l'objet d'une actualisation permanente de la part de l'ensemble des parties prenantes.

Le concept de « spirale d'apprentissage gouvernemental » est fondé sur l'analyse d'expériences passées et présentes. Ces expériences sont relatives à la façon dont les gouvernements apprennent, aux connaissances particulières qu'ils acquièrent et à la manière dont le savoir est créé puis transféré. Il tient compte des particularités des différents modèles de gouvernement, des théories du changement et de la gestion de la connaissance, ainsi que de la différentiation des approches de l'apprentissage en fonction des individus, des organisations et des gouvernements[4]. Ce concept a été élaboré au cours des dix dernières années dans le cadre d'un processus dialectique continu. À l'origine théorique, le concept a été mis en pratique, évalué, avant d'être de nouveau appliqué dans d'autres événements. Ainsi a-t-il pu être éprouvé de manière continue lors de nombreuses rencontres qui, organisées dans des pays développés aussi bien que dans des pays en développement, ont associé des milliers de participants issus de tous les niveaux gouvernementaux, des organisations internationales et des organisations non gouvernementales.

Le concept de « spirale d'apprentissage gouvernemental »

Évoquer l'apprentissage gouvernemental, c'est nécessairement se demander qui apprend, ce qui est appris et comment on apprend. Pour ne pas être voué à l'échec, tout apprentissage gouvernemental doit s'appuyer sur une connaissance approfondie du problème de gouvernance à traiter, sur une analyse visant à déterminer les parties prenantes devant être associées et sur une réflexion sur la structuration du processus afin qu'il aboutisse à des solutions. Ce sont précisément ces aspects cruciaux que le concept de « spirale d'apprentissage gouvernemental » entend résoudre lors de ses trois phases : avant, pendant et après le

2 Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), 2005. http://www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf

3 Samuel Otoo, Natalia Agapitova et Joy Behrens, *The Capacity Development Results Framework – A Strategic and Results-Oriented Approach to Learning for Capacity Development*, Washington, DC, Institut de la Banque mondiale, Banque mondiale, 2009. http://siteresources.worldbank.org/EXTCDRC/Resources/CDRF_Paper.pdf?resourceurlname=CDRF_Paper.pdf

4 Voir Raoul Blindenbacher et Bidjan Nashat (contributeur), *The Black Box of Governmental Learning. The Learning Spiral – A Concept to Organize Learning in Governments*, Washington, DC, Banque mondiale, 2010, en particulier les chapitres 2 et 3 pour un exposé détaillé des fondements analytiques et théorique de la spirale d'apprentissage gouvernemental.

processus d'apprentissage. L'objectif est de structurer les processus d'apprentissage autour du problème de gouvernance à traiter, d'une analyse du type de connaissances nécessaire à sa résolution, ainsi que de l'environnement politique et institutionnel particulier en fonction duquel seront sélectionnés les acteurs de l'apprentissage. Le concept requiert que les participants représentent des perspectives différentes en termes de contenu et d'organisation et qu'ils jouent un rôle précisément défini, à la fois comme fournisseurs et comme récipiendaires de connaissances. En bref, il vise à créer les conditions propices à un échange productif de connaissances explicites et tacites sur un problème de gouvernance donné. Il peut alors faciliter le processus vers de possibles solutions.

L'une des caractéristiques essentielles d'un processus d'apprentissage de cette nature réside dans sa planification et sa facilitation par un « médiateur » chargé de superviser l'ensemble de son organisation. Le rôle de ce médiateur inclut la logistique, la préparation des contenus, l'élaboration et la conduite de l'agenda, la modération des séances d'apprentissage et, enfin, les activités de suivi. Il incombe au médiateur de concevoir et de faciliter le processus d'apprentissage en fonction du problème de gouvernance concerné.

Le concept de spirale d'apprentissage gouvernemental s'articule selon un schéma en huit étapes qui peuvent être regroupées en trois séquences distinctes, chacune relative à une activité d'apprentissage particulière.

En amont du processus d'apprentissage

Conceptualisation, délimitation et mise en place constituent les trois étapes préparatoires. Durant celles-ci, le problème de gouvernance à traiter doit être défini, les connaissances particulières qu'il requiert délimitées, le choix et l'invitation des participants arrêtés, et un climat de confiance établi entre les acteurs de l'apprentissage et le médiateur ainsi qu'entre les acteurs eux-mêmes. Les étapes de conceptualisation et de délimitation nécessitent que le médiateur prenne le temps d'analyser le problème avant même le début du processus de planification. La plupart des problèmes actuels en matière de gouvernance impliquent plusieurs niveaux de l'appareil d'État, mais aussi le secteur privé et la société civile. Il est donc déterminant d'identifier les points de vue les plus pertinents sur le problème et de délimiter de façon claire le champ des expériences et des savoirs s'y rapportant (délimitation du contenu). Ensuite, la sélection des participants constitue une autre étape cruciale. Ceux-ci doivent être choisis dans le but de maximiser les

chances de trouver et de mettre en œuvre les solutions envisagées, en tenant compte de la grande variété des institutions gouvernementales et non gouvernementales, ainsi que de de la complexité des économies politiques de la réforme[5]. Pour construire une configuration de pouvoir qui permette la mise en œuvre des solutions, il importe que chaque organe gouvernemental soit représenté par au moins une personne (délimitation des parties prenantes). Ces parties prenantes institutionnelles, ainsi que les porteurs de perspectives particulières sur le problème en cause, seront considérées comme les acteurs centraux du processus d'apprentissage. L'étape de la mise en place consiste enfin à créer un espace ou une situation d'apprentissage rassurants. Cela suppose, entre autres, de cimenter la confiance entre les participants et avec les médiateurs, de définir les règles de communication qui prévaudront au cours du processus (par exemple, les principes d'équité, de réciprocité, d'ouverture ou d'impartialité) et, enfin, d'assurer la sécurité physique et le confort matériel des participants.

Durant le processus d'apprentissage

Les quatre étapes suivantes sont de nature didactique et se déroulent au cours de la séance d'apprentissage proprement dite. Ces étapes d'internalisation, d'externalisation, de reconceptualisation et de transformation sont au cœur des procédures d'apprentissage dans lesquelles les acteurs évaluent et adaptent les nouvelles connaissances en fonction de leurs besoins personnels et organisationnels. Dans le cadre de ce processus inter – et intra – personnel, les acteurs de l'apprentissage changent ainsi leur mode de pensée. La première de ces étapes est celle de l'internalisation. Les acteurs de l'apprentissage sont invités à réfléchir sur leur propre expérience et à se positionner par rapport au défi de gouvernance considéré, ainsi qu'à la lumière des dernières connaissances et expériences (cadre de connaissances). Il est ici crucial que les participants puissent avoir suffisamment de temps pour réfléchir à leurs propres pratiques quotidiennes de travail en lien avec ce défi. Dans l'étape ultérieure d'externalisation, ces réflexions de chaque acteur sur lui-même sont communiquées aux autres acteurs impliqués dans le processus d'apprentissage. Tous sont invités à échanger leurs réflexions individuelles avec les autres participants, dans un dialogue actif et ouvert. Il incombe alors au médiateur de les inciter à partager, de la façon la plus ouverte et transparente possible, non seulement les expériences positives qu'eux-mêmes ou leur organisation ont connues en lien avec l'enjeu considéré, mais également les expériences négatives. Vient ensuite la phase de reconceptualisation où le médiateur

5 Banque mondiale, "The Political Economy of Policy Reform: Issues and Implications for Policy Dialogue and Development Operations", Social Development Department, rapport n° 44288-GLB, Washington, DC, 2008. http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEV/Resources/The_Political_Economy_of_Policy_Reform_Issues_and_Implications_for_Policy_Dialogue_ and_Develoment_Operations.pdf?resourceurlname=The_Political _Economy_of_Policy_Reform_Issues_and_Implications_for_Policy_Dialogue_and_Development_Operations.pdf

doit synthétiser les réflexions individuelles émises au cours des étapes précédentes et identifier leur lien avec la formulation initiale du problème (cadre de connaissances). Le cas échéant, si la majorité des positions exprimées diffère de ce cadre initial, il sera nécessaire de le reformuler pour qu'il corresponde aux points de vue exprimés par les participants. Ce regard neuf porté sur le problème (cadre de connaissances) intègre, de manière inductive, les nouvelles perspectives et directions issues des étapes antérieures. Au cours de l'étape de transformation, et de manière déductive, ces nouvelles connaissances devront être traduites et adaptées à l'environnement gouvernemental et politique propre à chaque acteur. Cela requiert l'élaboration de mesures pratiques qui soient adaptées aux structures gouvernementales et aux processus de décision existants.

En aval du processus d'apprentissage

Le suivi du processus d'apprentissage est organisé dans le cadre de l'étape finale dite « de configuration ». Au cours de celle-ci, la connaissance qui a été reformulée lors des étapes précédentes est mise à disposition des acteurs de l'apprentissage, mais aussi d'un public plus large, afin de susciter davantage de réactions. Ces nouvelles connaissances peuvent alors servir de point de départ au prochain cycle de la spirale d'apprentissage gouvernemental ou encore d'un nouveau processus d'apprentissage.

Étant donné que les problèmes de gouvernance, comme ceux des États fragiles ou des crises financières, sont tout sauf statiques, les processus visant à mieux les connaître et les résoudre doivent eux-mêmes être continus. La spirale d'apprentissage gouvernemental sert ici d'orientation pratique sur la manière de concevoir et d'organiser les processus d'apprentissage gouvernementaux. Ce concept a vocation à s'appliquer à toute forme et à tout type d'apprentissage gouvernemental relatif à un problème de gouvernance particulier.

Cas d'étude : atelier sur les leçons à tirer de la réforme du secteur public en Afrique

Au cours de la décennie écoulée, le concept de « spirale d'apprentissage gouvernemental » a été appliqué à de nombreux processus, qu'ils soient ponctuels, comme lors de séminaires uniques, ou qu'ils se soient déroulés sur plusieurs années et aient donné naissance à des réseaux encore actifs à ce jour. L'exemple qui suit donne une brève présentation de l'application de ce concept dans le cadre d'un processus

d'apprentissage ponctuel, à partir de connaissances fondées sur des évaluations.

L'atelier intitulé « Leçons d'une décennie de réforme du secteur public » a été organisé à Addis-Abeba, en Éthiopie, les 9 et 10 décembre 2008, à l'initiative conjointe de plusieurs organismes dépendant de la Banque mondiale : le Groupe indépendant d'évaluation (GIE/IEG), la Division « Réforme du secteur public et renforcement des capacités, région Afrique » (AFTPR), le Service gouvernance du secteur public (PRMPS) et l'Institut de la Banque mondiale (IBM/WBI). Le point de départ était quatre évaluations réalisées par le GIE sur la réforme du secteur public, la décentralisation, la gestion financière et le renforcement des capacités[6]. Ce séminaire avait pour objet de rassembler l'ensemble des connaissances et des expériences disponibles sur la façon d'améliorer l'efficacité et l'effectivité du secteur public, thème qui constitue l'une des priorités de réforme de la plupart des pays africains.

En amont de l'atelier

Soixante participants venus de huit pays d'Afrique ont été sélectionnés eu égard à leur implication directe dans la conception et la mise en œuvre de projets de réforme du secteur public soutenus par la Banque mondiale. Plusieurs représentants des partenaires au développement et d'organisations régionales intéressés par ce thème ont également été invités (délimitation des parties prenantes). Afin de tenir compte du caractère complexe de la réforme du secteur public dans des systèmes de gouvernement multi-niveaux et de garantir la représentation de tous les points de vue pertinents, les participants étaient aussi bien des responsables politiques que des fonctionnaires et provenaient des niveaux national et infranational. En plus de ce large éventail d'expériences pratiques, le séminaire s'est efforcé de rassembler les enseignements tirés de quatre évaluations réalisées par le GIE sur la thématique de la réforme du secteur public. Les rapports correspondants ont ainsi constitué la base à partir de laquelle l'état des connaissances sur cette question a été établi. L'approche retenue différait des procédures habituelles de simple diffusion de l'information car elle s'efforçait d'associer des collègues issus d'autres départements de la Banque mondiale à des participants représentant des gouvernements ou des organisations internationales. Une approche d'apprentissage thématique, centrée sur des enjeux spécifiques, a enfin été préférée à la simple diffusion de rapports d'évaluation.

Les principales conclusions des quatre rapports d'évaluation ont été synthétisées et adressées aux participants en amont de l'atelier, de

6 Les rapports du GIE étaient les suivants : *Decentralization in Client Countries: An Evaluation of World Bank Support, 1997-2007 ; Public Sector Reform: What Works and Why? ; Country Financial Accountability Assessments and Country Procurement Assessment Reports: How Effective Are World Bank Fiduciary Diagnostics? ; Capacity Building in Africa* (disponibles sur le site de la Banque mondiale, à l'adresse http://www.worldbank.org/ieg/public-sector/).

sorte qu'ils puissent réagir dessus et les valider. L'atelier s'est articulé autour de deux leçons clés : *toute réforme effective du secteur public doit être fondée sur des stratégies cohérentes et appropriées pour chaque pays ; les capacités appropriées pour leur mise en œuvre doivent être systématiquement renforcées* (étapes de conceptualisation et de délimitation). Afin d'assurer la mise en place et de rendre le processus d'apprentissage transparent et accessible, la publication d'une note de cadrage a permis de décrire le but, les objectifs, la structuration et les règles de l'atelier[7].

Durant l'atelier

Durant la première partie de l'atelier, les représentants du GIE ont de nouveau présenté les principaux enseignements tirés des rapports d'évaluation. Afin d'inciter chaque participant à donner son point de vue sur ces leçons, les médiateurs ont invité trois participants, issus de pays différents, à réfléchir et à réagir à leur égard, à la lumière des expériences de leurs pays respectifs (délimitation des perspectives). Ces interventions spontanées et informelles leur ont permis d'exprimer leurs opinions personnelles. Elles ont eu également pour effet d'ouvrir un dialogue plus fluide avec les autres participants, ces derniers étant invités à analyser et à faire partager leurs propres expériences à la lumière des conclusions précédemment formulées (étape de l'internalisation). En réponse aux expériences présentées dans la première session, les médiateurs ont décidé de diviser l'atelier en deux sous-groupes parallèles. Le but était de créer une enceinte plus intime permettant aux participants d'échanger leurs points de vue avec leurs pairs (externalisation en sous-groupes). Ces groupes ont été formés entre anglophones et francophones afin de faciliter la communication. Sur la base du partage d'expériences entre pays qui avait eu lieu en séance plénière, les sous-groupes devaient mettre l'accent d'une part sur le développement de nouvelles approches et pratiques pour des réformes du secteur public effectives et appropriées par les pays, et d'autre part sur le renforcement effectif des capacités.

Les facilitateurs de chaque sous-groupe ont ensuite rendu compte en séance plénière de leurs observations sur chacun de ces deux aspects. Ces observations ont été complétées par les leçons personnelles que le représentant d'un pays et les représentants de trois bailleurs de fonds ont souhaité partager avec l'assemblée plénière. La discussion qui s'en est suivie a alors permis d'adopter une nouvelle compréhension de ce qu'étaient des projets effectifs de réforme du secteur public. Ce faisant, les conclusions initiales des évaluations ont pu être

7 Le message principal de ce document était que tous les participants devaient bénéficier d'une égalité de traitement durant l'atelier. Tous les participants étaient assis autour d'un rectangle fermé, sans pupitre ni « présidence » de table. Une note de cadrage annexe exposait la méthodologie de l'atelier et les rôles spécifiques des différents participants. Un accent important a également été porté sur la description des règles de communication et sur le fait que tous les participants devaient y être tenus de manière égale. Au nombre de ces règles figuraient celles dites « de Chatham House », qui limitent notamment les échanges d'informations avec l'extérieur (pour plus de renseignements, voir le site http://www.chathamhouse.org.uk/). D'autres règles régulaient également les échanges formels, telles la limitation du temps de parole à cinq minutes ou la prohibition de l'usage de présentations PowerPoint®.

redéfinies et actualisées, devenant ainsi plus pertinentes aux yeux des praticiens présents (re-conceptualisation des connaissances issues des évaluations). La session plénière terminale, quant à elle, a eu pour objet de discuter l'impact de ces nouvelles conclusions pour les futurs projets de réforme du secteur public. Les participants de l'atelier ainsi que les agents de la Banque mondiale ont rédigé à cette fin un plan d'action, sous les auspices duquel les participants se sont engagés à mettre en œuvre les nouvelles approches et à prendre des mesures concrètes pour améliorer l'efficacité du secteur public dans leurs pays respectifs (étape de transformation)[8].

En aval de l'atelier

Afin de formaliser le nouvel état des connaissances sur la réforme du secteur public et son application, les résultats du séminaire et le plan d'action ont été synthétisés dans un rapport sur les conclusions de l'atelier[9]. Ce document contient, formulées de façon simple et accessible, toutes les informations pertinentes se rapportant à cette rencontre (étape de configuration). Il représente l'actualisation, faite par les parties prenantes, des rapports d'évaluation. Il a été, à ce titre, ajouté en annexe sur la page « Réforme du secteur public » du site Internet du GIE. En outre, ces conclusions ont fait l'objet d'une large diffusion publique avec le concours d'éminents participants, que ce soit sous la forme d'une conférence de presse ou de nombreuses interviews organisées par le GIE. Dans la foulée de l'atelier, une unité opérationnelle de la Banque mondiale a souhaité que le GIE puisse présenter les conclusions des rapports et de l'atelier lors d'une rencontre d'apprentissage organisée dans la région Afrique du Nord et Moyen-Orient. Cela démontrait qu'une nouvelle rotation de la spirale d'apprentissage gouvernemental s'enclenchait.

Il faut avoir conscience que le concept de spirale d'apprentissage gouvernemental ne peut répondre à tous ses objectifs lorsqu'il est appliqué dans le cadre d'un atelier unique. Le format d'un atelier unique peut néanmoins se révéler utile pour passer de la simple diffusion de rapports d'évaluations à une approche en termes d'apprentissage autour d'un enjeu, comme la réforme du secteur public. En outre, si l'on tient compte du fait que les évaluations contenaient des développements critiques à l'égard non seulement de la Banque mondiale, mais également des pays impliqués, on n'en est que plus frappé par la réussite du concept. Celle-ci est illustrée par les excellents retours, et notamment les réflexions d'un responsable gouvernemental éthiopien de haut rang, qui furent publiées dans le rapport lui-même.

8 Le lecteur pourra se référer aux conclusions du séminaire intitulées "Lessons of a Decade of Public Sector Reform: Voices of African Client Stakeholders", disponibles à l'adresse http://siteresources.worldbank.org/EXTOED/Resources/addis_findings_opt1.pdf.

9 Voir note précédente.

Perspectives

Le concept de spirale d'apprentissage gouvernemental a vocation à aider les organisations internationales et les gouvernements à structurer des processus d'apprentissage multi-acteurs. L'objectif est de produire des résultats ciblés et durables en analysant le problème donné, en sélectionnant les parties prenantes pertinentes et en facilitant le processus pour qu'il aboutisse à de meilleures solutions. Trois effets recherchés de ce concept ont été validés lors de ses multiples applications au cours de la dernière décennie :

> la mise en œuvre de plans d'action sur des enjeux de gouvernance : l'application de ce concept tend à favoriser la prise de conscience sur la nécessité de combiner théorie et pratique, ou encore de traduire les connaissances et expériences générales dans les contextes locaux propres aux individus et organisations. Lorsque les principaux acteurs d'un enjeu de gouvernance donné ont été réunis dans un processus d'apprentissage et que leur connaissance des normes et du contexte a été renforcée, les chances que de meilleures solutions soient mises en œuvre au sein de leurs gouvernements sont alors augmentées ;

> la réévaluation et l'actualisation des connaissances : les participants et les gouvernements qu'ils représentent bénéficient des dernières connaissances sur un problème donné de gouvernance, à la fois en termes généraux et en termes d'expériences locales. Pour les gouvernements, cette constante actualisation de la connaissance au travers de processus d'apprentissage permet d'évaluer en permanence les connaissances dont ils disposent et d'adapter en conséquence leurs politiques organisationnelles ;

> la formation de réseaux : appliquer le concept de spirale d'apprentissage gouvernemental favorise les contacts entre les différents acteurs et leur fait prendre conscience des possibilités de coopération sous forme de réseaux internationaux. Il en est souvent résulté la création de réseaux d'acteurs qui continuent d'échanger, dans la durée, sur les principaux enjeux de gouvernance[10].

Pour des organisations qui – comme la Banque mondiale – ont pour objet d'accompagner le développement, de telles rencontres d'apprentissage gouvernemental permettent une actualisation constante de leurs hypothèses et de leurs expériences sur un sujet de gouvernance donné. Elles leur donnent l'occasion d'évaluer, de remettre en cause et, le cas échéant, d'adapter leurs politiques et leurs stratégies organisationnelles. Cela implique de bien comprendre que la production de rapports écrits doit être considérée non pas tant comme l'aboutissement d'un processus d'apprentissage que comme le début de processus à venir.

10 | Voir, pour illustration, les échanges suivis et les réseaux de réflexion auxquels a donné lieu le séminaire organisé par le GIE à Pretoria sur le thème du genre. http://siteresources.worldbank.org/GENDEREXT/Resources/GenderEquality.pdf.

Cela étant dit, afin de favoriser de fructueux allers-retours entre théorie et pratique ou entre connaissance globale et expériences locales, la spirale d'apprentissage gouvernementale doit être institutionnalisée en tant que mode d'organisation. Les gouvernements, comme les organisations internationales, doivent repenser la manière dont ils sont structurés, impliquer les différentes parties prenantes à leur production de connaissances et devenir plus flexibles pour concourir à la formation de réseaux nationaux et internationaux consacrés à tel ou tel enjeu de gouvernance[11].

Les dix années écoulées ont démontré combien le concept de spirale d'apprentissage gouvernemental pouvait aider à l'organisation de processus visant à résoudre certains problèmes majeurs de gouvernance. C'est toutefois un concept qui demeure en chantier et qu'il conviendra d'adapter aux évolutions et aux nouvelles conclusions théoriques et pratiques du champ de l'apprentissage gouvernemental. Il évoluera donc inévitablement au gré de ses applications futures et des nouvelles conclusions issues de l'expérience et de la recherche. Universitaires et praticiens sont donc invités à dialoguer sur la manière la plus adéquate d'organiser des processus qui, de manière collective, permettront aux gouvernants de répondre aux principaux enjeux de gouvernance actuels. ■

Les auteurs tiennent à remercier Heather Dittbrenner, chargée de publication, pour la préparation du texte, ainsi que MM. Hans-Martin Boehmer, Senior Manager (IEGCS), et Ali Khadr, Senior Manager (IEGCC), pour l'ensemble de leurs conseils.

Le présent article est issu de l'ouvrage de Raoul Blindenbacher et Bidjan Nashat (contributeur), *The Black Box of Governmental Learning. The Learning Spiral – A Concept to Organize Learning in Governments*, Banque mondiale, Washington, 2010, dont la version originale (en langue anglaise) est disponible à l'adresse suivante : http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVTLRN/Resources/black_box_full.pdf

Les opinions exprimées dans le présent article sont celles des auteurs et ne sauraient être imputées à la Banque mondiale non plus qu'à aucune des organisations qui dépendent de celle-ci.

11 | La Banque mondiale a fait un pas dans cette direction avec la création récente de plates-formes dédiées à certains enjeux de gouvernance spécifiques comme l'urbanisation, les États fragiles ou l'emploi. La Banque a par ailleurs créé un certain nombres d'équipes internationales d'experts (Global Expert Teams ou GETs) réunissant un petit groupe d'experts de très haut niveau capables d'intervenir dans le monde entier sur des thématiques intéressant tout particulièrement la Banque mondiale et ses clients, et dont le but est de garantir que les connaissances les plus pointues (au niveau interne et externe) répondant aux besoins des clients de la Banque pourront être mises à dispositions de ceux-ci de façon rapide et souple. Voir à ce sujet le rapport annuel de la Banque mondiale pour l'année 2010, disponible à l'adresse http://go.worldbank.org/T1LNOEKLO0.

OBAMA ET LE CONCEPT DE « GOUVERNEMENT OUVERT » : GAGE D'UNE GOUVERNANCE RÉNOVÉE OU SIMPLE « BULLE DÉMOCRATIQUE » ?

THOMAS A. BRYER

Thomas A. Bryer est professeur adjoint à l'École d'administration publique de l'université de Floride centrale à Orlando et directeur du Centre pour le management public et non lucratif. Son enseignement et sa recherche sont centrés sur la participation publique avec le gouvernement, l'engagement citoyen, la collaboration inter-secteurs et l'éthique.

Afin de rendre le gouvernement fédéral américain plus ouvert, plus participatif et plus collaboratif, l'administration de Barack Obama a déployé un arsenal d'efforts innovants à destination des citoyens et des observateurs des États-Unis comme des autres nations. Ces initiatives ont connu des succès variables jusqu'à présent et soulèvent, pour l'Administration comme pour ceux qui voudraient en tirer les leçons, d'importantes questions pratiques et méthodologiques.

Les principes du « gouvernement ouvert » et leur mise en œuvre

Quoi qu'il advienne de la présidence de Barack Obama en 2012, la participation publique, le renforcement de la capacité d'agir du citoyen, la transparence et l'ouverture du gouvernement auront été emblématiques de son administration. Jamais depuis Jimmy Carter on n'avait vu de président si intensément porté à réformer les institutions fédérales dans le sens d'une ouverture plus grande à la participation publique (Bryer, à paraître). Le jour de son entrée en fonction, le président Obama signait un mémorandum adressé aux chefs de l'ensemble des départements et agences fédérales[1]. Il y exprimait son engagement et ses

1 http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Transparency_and_Open_Government

attentes en matière de transparence, de mobilisation du public et de collaboration entre les différentes agences et organisations. Le 9 décembre 2009, le directeur du Bureau de la gestion et du budget, Peter Orszag, signait à son tour un mémorandum adressé aux chefs des départements et des agences, précisant les mesures à prendre pour faire avancer les principes indiqués dans le mémorandum présidentiel[2]. En résumant ces derniers, Orszag observait : « Les trois principes de transparence, de participation et de collaboration forment la pierre angulaire de tout gouvernement ouvert. La transparence engage à la redevabilité par l'information du public sur ce que fait le gouvernement. La participation permet au public de contribuer par ses idées et savoirs à l'élaboration, par le gouvernement, de politiques intégrant une information disséminée au sein de la société. La collaboration améliore l'efficacité du gouvernement en encourageant les partenariats et la coopération au sein du gouvernement fédéral, entre les différents niveaux du gouvernement et entre celui-ci et les institutions privées[3]. »

Les mesures spécifiques exposées par Orszag comprenaient la publication en ligne de l'information gouvernementale, l'amélioration de la qualité de cette information, la création et l'institutionnalisation d'une culture de gouvernement ouvert et la création d'un cadre de politique favorable à celui-ci. La pièce maîtresse de cette « feuille de route » est la préparation et la publication par chaque département et agence d'un « plan de gouvernement ouvert » qui précise comment ces derniers satisferont à ces objectifs. Ces plans sont publiés sur le site Internet de chaque agence et sont accessibles depuis le site Internet de la Maison Blanche[4].

Outre ces mémorandums, l'Administration a mis à profit les technologies d'Internet et des réseaux sociaux pour relier les citoyens à la Maison Blanche et au Congrès ou pour les connecter entre eux. Par exemple, l'Administration a par deux fois fait appel à une procédure de coproduction de participation citoyenne (Bryer, 2010). En d'autres termes, l'Administration a demandé à des citoyens volontaires d'ouvrir des forums communautaires selon les modalités de leur choix. Les organisateurs avaient reçu les questions à discuter sans autre directive que de rendre compte des débats à l'Administration. En décembre 2008, pendant la passation de pouvoir entre les administrations Bush et Obama, les citoyens ont été invités à ouvrir des forums sur la santé publique : plus de 3 200 forums ont ainsi éclos dans tout le pays. Quelques mois plus tard, le département américain de la Santé et des Services sociaux publiait un rapport fournissant une analyse en profondeur des informations reçues[5]. Cette procédure s'est répétée en décembre 2009 quand l'Administration a demandé aux citoyens

2 | http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf
3 | *Ibid.*, p. 1.
4 | http://www.whitehouse.gov/open/around
5 | Une vidéo de l'auteur discutant de ces forums est accessible sur YouTube®. http://www.youtube.com/

d'ouvrir des forums sur les questions de création d'emplois.

De même, dès la mise en place de cette Administration, certains de ses représentants ont organisé un forum politique[6] au cours duquel les citoyens étaient invités à envoyer directement leurs questions au président Obama. Celui-ci avait accepté de répondre aux questions les plus plébiscitées par les citoyens sur un site interactif. Plus de 100 000 questions recevant 1,5 million de votes ont ainsi été formulées. Comme il l'avait promis, le président a répondu, même à une question politiquement délicate sur la légalisation de la marijuana comme moyen potentiel de stimulation de l'économie[7]...

Enfin, l'Administration a aussi régulièrement envoyé des secrétaires de cabinet et autres agents s'exprimer sur YouTube®, Facebook® ou encore des blogs[8] et dans d'autres médias sociaux pour y délivrer directement l'information au citoyen américain et répondre à ses questions.

En dépit de l'expérimentation et de l'innovation dont ces exemples donnent la mesure, d'importantes questions – aussi bien théoriques que pratiques – restent à considérer. On trouvera ci-dessous les plus saillantes pour les théoriciens, praticiens et citoyens en quête de processus de participation publique et d'institutions qui fonctionnent.

Des compétences des responsables gouvernementaux pour réussir un échange avec les citoyens

Les responsables gouvernementaux disposent-ils des aptitudes d'animation qui, en ligne ou non, assureront qu'aucun citoyen ou groupe de citoyens ne dominera la discussion ou n'influera artificiellement sur le propos ? Ces responsables jouissent-ils de la capacité d'analyse qualitative exigée pour déchiffrer et interpréter les volumes de données texte reçus par le biais de blogs, forums de débats, tchats et autres médias sociaux utilisés par la Maison Blanche ? L'analyse qualitative que le personnel du département de la Santé et des Services sociaux a réalisée à la suite des forums communautaires sur la santé publique convoqués en 2009 par des citoyens de tout le pays a été une démonstration exemplaire de la manière de bien conduire une telle analyse. Cependant, ce débat sur la santé publique était déjà fort avancé bien avant que le rapport soit publié et on ne sait pas comment – ou si – le retour d'information citoyen a servi à informer le débat et le développement des politiques. S'il existe un engagement sur l'utilisation de ces médias et l'appel au retour citoyen, cela exige peut-être aussi un engagement à ralentir le développement des politiques et à permettre que la voix des citoyens soit entendue et intégrée au débat de manière significative.

6 | Voir http://www.whitehouse.gov/openforquestionswatch?v=8wNF6Fs95zE
7 | On fera appel à la même technologie pour rédiger le *Citizen's Briefing Book* (*Dossier de synthèse citoyen* – voir http://www.whitehouse.gov/blog/Meet-the-Office-of-Public-Engagement-and-the-Citizens-Briefing-Book).
8 | Le blog de la Maison Blanche, par exemple, directement accessible sur http://www.whitehouse.gov/blog, l'est aussi par un lien sur la page d'accueil du site de la Maison Blanche.

Finalement, la contribution des citoyens reste-t-elle purement consultative, dispose-t-elle d'un certain poids ou fait-elle au moins autorité ? Et, quelle que soit la réponse, les citoyens en sont-ils informés ? Autrement dit, les fonctionnaires d'État sont-ils disposés à satisfaire les attentes que nourrit le public vis-à-vis du processus participatif ?

De l'engagement du gouvernement à faire usage du retour d'information des citoyens

En examinant plusieurs des initiatives d'Obama pour la participation du public, nous nous sommes demandé (2011b) si le but des procédures participatives avait été indiqué sans ambiguïté. Or, dans la plupart des cas, les attentes n'étaient pas signalées clairement ou ne l'étaient pas du tout. Selon nous, cela pourrait mener, du côté des citoyens, à des attentes excessives qui, faute d'avoir été satisfaites, pourraient aboutir à la crevaison de la « bulle démocratique ».

Ainsi, Konieczka (2010), dans son analyse des initiatives de participation publique pour informer les plans de l'initiative de gouvernement ouvert de l'Administration, estime que ces efforts étaient largement insuffisants. Il a observé, sur la base du cadre de référence pour l'engagement du public posé par l'International Association of Public Participation (Association internationale pour la participation publique), que les responsables de l'Administration n'avaient pas intégré pleinement les citoyens dans leurs processus de planification, en dépit de leurs déclarations d'intention. Konieczka concluait cependant son évaluation en soulignant la valeur d'expérimentation que présentaient ces efforts de participation publique et appelait l'Administration à continuer, en dépit de ce qu'il considérait comme des faiblesses initiales.

De même, Contreras *et al.* (2010) ont analysé les commentaires du public soumis au département de la Sécurité intérieure des États-Unis pour nourrir le développement de son plan de gouvernement ouvert. Ils ont trouvé que, sur les 159 idées proposées pour rendre le département plus transparent, plus collaboratif et/ou plus ouvert à la participation publique, seules cinq d'entre elles avaient été introduites dans le plan final du département. Une des explications potentielles de ce taux négligeable d'intégration des idées des citoyens serait la tendance observée des citoyens à poster leur commentaire dans une section du site interactif qui ne s'y prêtait pas, mettant ainsi sa pertinence en question. Sur la base de cette observation, Contreras *et al.* recommandaient la formation de fonctionnaires du département en vue d'harmoniser plus efficacement le propos citoyen en ligne, assurant que les citoyens contribuent à l'emplacement idoine et de façon pertinente.

Faute pour les agences gouvernementales de prendre en compte les informations délivrées et les opinions émises par les citoyens, des effets contre-productifs sont à craindre. Dans un ouvrage récemment paru, nous envisageons (2011a) cette question sous l'angle des « coûts potentiels de la démocratisation », en l'occurrence la diminution de la confiance des citoyens dans leur capacité, et celle du gouvernement, à rénover le processus de gouvernance. En vue d'éviter de tels coûts dont la société et la démocratie feraient les frais, nous préconisons le renforcement des capacités, celles des agences gouvernementales et de leurs fonctionnaires comme celles des citoyens. D'une part, les responsables gouvernementaux doivent dépasser des cultures organisationnelles et administratives ainsi que des règles et des procédures bien établies pour faire plein usage du potentiel des médias sociaux comme technologie de cocréation de contenu et de développement partagé des solutions ; d'autre part, les citoyens doivent combler leurs lacunes dans la compréhension du rôle et des structures des agences gouvernementales ainsi que, en ce qui concerne les États-Unis du moins, une défiance atavique envers les institutions gouvernementales.

Il existe également de nombreuses ressources à disposition des fonctionnaires de l'Administration et d'autres acteurs intéressés par la conception et l'animation des processus de participation publique. Ces ressources offrent une aide très précise pour identifier les buts de l'exercice. Ainsi, on trouve les boîtes à outils développées par l'Association internationale pour la participation publique, parmi lesquelles le cadre de la participation du public dont se sert Konieczka pour son analyse. Fung (2006) avait développé un « cube démocratique » qui permettait aux concepteurs de ces processus de penser stratégiquement au but ou au rôle du processus d'engagement, aux personnes à solliciter et aux techniques sur lesquelles s'appuyer. De même, Cooper, Meek et nous-même (2006) proposons aux concepteurs de tels processus des questions clés leur permettant de se concentrer sur l'obtention de résultats tels qu'un gouvernement plus réceptif, une plus grande confiance mutuelle entre les citoyens et les agents gouvernementaux, l'efficacité des citoyens, leur compétence, le sentiment parmi les citoyens que l'action gouvernementale est à la fois crédible et légitime.

De la pertinence et de l'opportunisme politique des idées et de l'action citoyennes

Il n'existe pas, parmi les décideurs américains et les autorités gouvernementales, de conception uniforme quant au rôle que devraient

jouer les citoyens. Certains gouvernants, les deux présidents Bush par exemple, semblaient vouloir admettre que les citoyens qui le souhaitaient s'investissent d'eux-mêmes, dans la limite d'un principe cher aux administrations publiques : l'efficacité. Comme le notait Wilson (1887), le rôle du gouvernement est d'être à l'écoute des citoyens sans qu'ils en deviennent encombrants. Les administrations Carter et Obama se rapprochent davantage d'une conception selon laquelle les citoyens ont un rôle légitime et nécessaire d'engagement direct avec les autorités gouvernementales (Bryer, à paraître), le défi étant de les tenir suffisamment bien informés sur leur engagement pour qu'ils n'entravent pas une prise de décision de qualité et réactive.

Les déclarations publiques du président Obama et des membres de son administration vont en ce sens en prônant vigoureusement l'engagement actif des citoyens avec les agences fédérales (Bryer, à paraître). La participation des citoyens est ainsi perçue comme une obligation morale, que ce soit pour les citoyens eux-mêmes (Dalton, 2008) ou leurs fonctionnaires (Cooper, 1991). Tout manquement à ces obligations sans motivation politique est un obstacle à l'obtention de résultats souhaitables tels qu'une confiance accrue, l'efficacité et la légitimité reconnue au gouvernement (Cooper, Bryer et Meek, 2006).

Pour autant, il n'est pas interdit de penser que les interventions citoyennes – par exemple lors des consultations sur Internet – sont filtrées, entraînant la question des moyens mis en place et des critères utilisés. Ainsi, lors du forum politique évoqué plus haut, le président Obama a répondu à la question sur la légalisation de la marijuana par un laconique « non » – en contraste frappant avec les réponses détaillées aux autres questions posées. Il y a là incontestablement matière à une recherche approfondie car, s'il y a effectivement filtrage, comment celui-ci est-il compris par les citoyens qui participent selon les règles fixées par l'Administration ?

Du cantonnement des citoyens à des échanges virtuels : au péril d'une influence authentique ?

Revenons au forum politique évoqué plus haut : plus de 100 000 questions posées et 1,5 million de votes exprimés pour les plus populaires d'entre elles. L'examen de la page Facebook® de l'Administration révèle une proportion comparable de citoyens engagés dans des discussions entre eux. Mais si rien n'est fait de la majeure partie du retour d'information issu de ces forums, quelle valeur cela a-t-il pour le citoyen ? Il ne s'agit pas là d'une question rhétorique, mais d'une question empirique : faute de valeur reconnue à de tels processus, que peut-il en ressortir ?

Il y a là aussi incontestablement matière à des recherches plus approfondies, en particulier dans le contexte plus large de la façon dont les citoyens traduisent leur engagement virtuel en activité civique effective. Putnam (2001) a décrit dans son texte *Bowling Alone* comment la technologie, en particulier Internet, avait un rôle dans la réduction des liens sociaux entre les individus. Pour autant, une telle logique peut s'inverser si, à en croire Brinkerhoff (2009), des communautés humaines peuvent se développer par interaction virtuelle. Mais l'on en revient à cette question : quelles mesures peuvent être prises par les responsables gouvernementaux pour faire en sorte que les citoyens sautent le pas de la communauté virtuelle à l'activisme civique à visage découvert ?

En effet, faute de lien entre la discussion sur des blogs et l'action civique, pourrait naître le risque que l'Administration anime ce que Snider (2010) a appelé une « fausse participation », ou l'apparence du pouvoir d'agir sans le moindre pouvoir d'agir effectif. Une telle manipulation des citoyens pourrait donner lieu à la création de ce que nous avons appelé (2011b) la « bulle démocratique », dans laquelle on accorde aux citoyens un large accès aux agoras participatives sans que ce qu'ils sont en mesure de réaliser en ces lieux soit à la hauteur des attentes qu'on leur aura fait miroiter.

Des réformes institutionnelles à mettre en place pour empêcher l'éclatement de la « bulle démocratique »

L'administration Obama a bien l'intention de remodeler le paysage économique et financier du pays de manière à empêcher toute bulle de réémerger, que ce soit en matière de logement, de technologie ou encore de santé publique. Elle estime, sans doute à bon droit, que de telles bulles, pour fournir des gains et du plaisir à court terme, n'en sont pas moins néfastes dans la mesure où elles ne sont pas durables et peuvent laisser les individus et les communautés dans une situation pire que celle où ils se trouvaient avant leur émergence. Si par le biais d'outils participatifs on appâte les citoyens avec quelques bribes de pouvoir d'agir porteuses d'une nouvelle confiance envers le gouvernement, est-il concevable qu'une telle « bulle » de bonne volonté participative puisse crever ?

Ce serait le cas si les citoyens découvraient qu'ils n'ont pas réellement de pouvoir d'agir ou d'influence quant à la prise de décisions. Ce sera le cas si l'administration Obama est remplacée par une Administration renonçant à tout effort d'engagement avec les citoyens par le biais d'outils participatifs. Que peut-on faire aujourd'hui

pour créer une bulle indestructible ou, à tout le moins, gérer la croissance de celle existante en visant à la rendre durable ?

Nous avons identifié (2011b) un bloc de réformes institutionnelles qui dépolitiseraient le processus participatif, minimisant ainsi le risque d'exposer les citoyens à des manipulations politiciennes. Des institutions peuvent être mises en place, qui maintiendraient les attentes à un niveau stable pour un engagement citoyen qui survive à l'administration Obama. Il s'agirait notamment de concevoir une infrastructure pour l'engagement citoyen par le biais d'un bureau tel que le Government Accountability Office (GAO – Bureau de *redevabilité* du gouvernement). Un poste de directeur de l'engagement national du public pourrait ainsi être créé, pour lequel une personne recevrait du président un mandat de cinq à dix ans, assurant par là même sa pérennité au-delà de la seule Administration qui l'aura créé. Le nouveau bureau serait chargé de développer des stratégies d'engagement, en ligne et ailleurs, destinées à apporter de l'information de manière non partisane au Congrès et à l'Administration de manière à les aider dans leur prise de décision.

On trouvera dans le numéro spécial de l'*International Journal of Public Participation*[9] nombre d'autres questions posées par d'autres auteurs. Car, bien que l'administration Obama soit toujours en place, c'est le moment de commencer à formuler les questions et de mener une analyse de l'efficacité et du but de la participation publique telle qu'elle a été vécue jusqu'à présent. Les citoyens américains sont témoins d'une innovation importante : il convient de savoir si elle sert l'intérêt public et si elle est à la hauteur de l'ambition de fournir une gouvernance plus ouverte, plus participative et plus collaborative. ■

9 Vol. 4, n° 1, janvier 2010.

Références

Boys, S., "The millennials refuse to be ignored! An analysis of how the Obama administration furthers the political engagement of a new generation", *International Journal of Public Participation,* vol. 4, n° 1, 2010, p. 31-42.

Brinkerhoff, J., *Digital diasporas: Identity and transnational engagement*, Boston, MA, Cambridge University Press, 2009.

Bryer, T. A., "Encouraging citizenship in US presidential administrations: An analysis of presidential records", in Hindy Schachter (dir.), *Citizen Participation in America,* Charlotte, NC, Information Age Publishing, à paraître.

Bryer, T. A., "The costs of democratization: Social media adaptation challenges within government agencies", *Administrative Theory & Praxis,* vol. 33, n° 3, 2011a, p. 341-361.

Bryer, T. A., "Online Public engagement in the Obama administration: Building a democracy bubble?", *Policy & Internet,* vol. 3, n° 4, 2011b.

Bryer, T. A., "Living democracy in theory and practice: Getting dirty in a local government incorporation process", *Public Administration and Management,* vol. 15, n° 1, 2010.

Contreras, C., Doerting, M., Fleischman, J., Mayweather, L., Muhammad, T., Parks, S., Santana, E., et **Weiler, R.,** *Department of Homeland Security Open Government Plan: Participation and comparative analysis*, document de recherche master en administration publique (en anglais) fourni sur demande à l'auteur, 2010.

Cooper, T. L., *An Ethic of Citizenship for Public Administration,* Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall, 1991.

Cooper, T. L., Bryer, T. A. et **Meek J. W.,** "Citizen-centered collaborative public management", *Public Administration Review,* n° 66 (hors-série), 2006, p. 76-88.

Dalton, R. J., *The Good Citizen: How a Younger Generation is Reshaping American Politics,* Washington, DC, CQ Press, 2008.

Fung, A., "Varieties of participation in complex governance", *Public Administration Review*, n°66 (hors série) 2006, p. 66-75.

Hilgers, D., et **Ihl, C.,** "Citizensourcing: Applying the Concept of Open Innovation to the Public Sector", *International Journal of Public Participation,* vol. 4, n° 1, 2010, p. 67-88.

Konieczka, S. P., "Practicing a Participatory Presidency?: An Analysis of the Obama Administration's Open Government Dialogue", *International Journal of Public Participation,* vol. 4, n° 1, 2010, p. 43-66.

Obama, B. H., *Transparency and Open Government*, La Maison-Blanche, 2009.

Orszag, P. R., *Open Government Directive*, bureau exécutif du président des États-Unis, Washington, DC, M-10-06, 2009.

Putnam, R. D., *Bowling alone: The collapse and revival of American community*, New York, NY, Simon & Schuster, 2001.

Ren, J., et **Meister, H.,** "Drawing lessons from Obama for the European context", *International Journal of Public Participation,* vol. 4, n° 1, 2010, p. 12-30.

Snider, J. H., "Deterring fake public participation", *International Journal of Public Participation,* vol. 4, n° 1, 2010, p. 89-103.

Wilson, W., "The Study of Administration", *Political Science Quarterly,* juin 1887.

Americans Speak on Health Reform: Report on Health Care Community Discussions, département de la Santé et des Services sociaux des États-Unis, 2009, en ligne. Consulté le 30 avril 2011 sur http://www.healthreform.gov/reports/hccd/

LES RÉFORMES DANS LES BALKANS,

ET LES PAYS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE AU TEMPS DES TRANSITIONS DÉMOCRATIQUES[1]

BOB BONWITT

Bob Bonwitt est responsable du programme Sigma à l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) depuis 1992. Le programme Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA) est une initiative conjointe de l'OCDE et de l'Union européenne à destination des pays candidats ou potentiellement candidats à l'adhésion à l'UE.

PAULINE GRECO

Pauline Greco est analyste consultante pour le programme Sigma à l'Organisation de coopération et de développement économiques.

La situation des pays du sud de la Méditerranée constitue une source d'enthousiasme et d'inquiétudes pour l'Union européenne. Enthousiasme de voir la volonté populaire en faveur de la démocratie s'épanouir, mais inquiétude face aux risques d'échec des tentatives de changement et aux désillusions des promesses inabouties de progrès. Dès lors, une réponse forte de l'UE, en accord avec ces enjeux, s'imposait. Celle-ci a donc mis en place un Partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée, qui tire des leçons des programmes déjà mis en œuvre par l'Union. Certes, la situation de transition que traversent les pays du bassin méditerranéen diffère complètement de celle rencontrée par les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et les Balkans. Néanmoins, apprendre des expériences d'assistance de l'UE auprès de ces pays peut se révéler fructueux afin d'améliorer l'efficacité du soutien européen et mieux

1 Cet article se fonde sur les évaluations faites par Sigma des systèmes de gestion publique des pays candidats mis en place en 2004, sur ses études sur la soutenabilité des réformes de fonction publique menées dans les PECO après leur accès à l'Union et sur une revue des réformes de l'administration publique en Albanie, dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, au Monténégro et en Serbie.

aider les pays du sud de la Méditerranée à réformer leurs systèmes de gouvernance et d'administration publique.

Comme le soulignait la Commission européenne en octobre 2011, la politique d'élargissement de l'Union est un moteur de « transformation profonde de la société » pour les pays concernés. Cette politique reste, néanmoins, insuffisante. En effet, « la bonne gouvernance, l'État de droit, la capacité administrative, le chômage, la réforme de l'économie et l'inclusion sociale continuent de poser des problèmes de taille dans la plupart des pays concernés[2] ».

Pour accompagner la stabilisation des pays issus de l'ex-Yougoslavie et de l'Albanie, l'Union européenne a décidé de mettre en place une approche globale de la région des Balkans. Il s'agissait d'apporter paix, stabilité et prospérité à une région morcelée et objet de multiples tensions. Dans cette perspective, l'Union a offert à ces pays des accords de stabilisation et d'association, et à terme l'intégration, pourvu qu'ils respectent les critères de Copenhague. Le respect des principes de bonne gouvernance et des principes de l'économie de marché était indispensable, ce qui impliquait à son tour la transformation de l'administration des pays candidats.

De façon générale, la réforme de l'administration ne constitue pas une fin en soi ; elle doit contribuer à la poursuite d'objectifs plus larges : la consolidation des systèmes de gouvernance des institutions et de l'État de droit. Cela est d'autant plus important dans les Balkans que les États y sont « fragiles », encore très marqués par l'héritage communiste et la fragmentation des structures politiques, économiques et sociales. De même, les relations entre les institutions, les acteurs économiques et la société civile restent fortement marquées par la persistance de conflits *gelés* qui rendent encore plus difficile la poursuite de la transition. De fait, certaines caractéristiques de l'époque yougoslave ont pu réapparaître (partitocratie, personnalisation du pouvoir, clientélisme), empêchant l'État d'assurer ses fonctions critiques (fonctions régaliennes, fonctions d'organisation du marché) et négligeant, par ailleurs, les mécanismes permettant la création d'un équilibre social de base.

Pour combattre ces travers, la priorité de l'UE passe par la mise en place de mécanismes de consolidation de la paix et de la sécurité de la région, par la création des conditions du bien-être social (lutte contre le chômage, réduction des inégalités[3], mise en place de systèmes de protection sociale, etc.) et par la consolidation de l'État de droit.

Depuis le Conseil européen de Copenhague[4], qui a établi les critères d'éligibilité pour adhérer à l'Union, la mise en place d'institutions stables garantissant la démocratie et l'État de droit est un prérequis.

2 | COM(2011) 666 final, communication de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil : « Stratégie d'élargissement et principaux défis 2011-2012 », 12 octobre 2011.

3 | Voir le rapport 2011 de l'OCDE, *Toujours plus d'inégalités : pourquoi les écarts de revenus se creusent.*

4 | Art. 49 du TUE, Conseil européen de Copenhague, 1993 : « Les pays candidats doivent avoir mis en place des institutions stables garantissant la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection ; avoir institué une économie de marché viable [...]. »

Il n'en reste pas moins qu'aucune définition sur le sens qu'il convient de donner à la notion d'*État de droit* n'a été donnée par cette instance européenne ni par les traités. Le Conseil européen de Madrid, a, pour sa part, demandé aux pays candidats d'adapter leurs structures administratives. Et les rapports de suivi établis par la Commission pour chaque pays candidat ne considèrent l'État de droit que sous l'angle des capacités institutionnelles dans le but de combattre la criminalité, et notamment la corruption.

Face à cette définition limitée, voire défaillante, les organes chargés de l'application des directives des instances européennes sont obligés de construire un système conceptuel, opérationnel, qui leur permette de remplir sur le terrain leur mission. Par la technique comparative, le programme Sigma s'est efforcé de dégager les principes relatifs à un « espace administratif européen ». Ce corpus de principes est devenu la référence en matière de réforme de l'administration : subordination de l'administration à l'État de droit, sécurité juridique, recrutement au mérite, égalité de traitement, transparence, prévisibilité et, en deuxième plan, efficacité. Si le respect de la hiérarchie des normes revêt une importance fondamentale, on ne saurait réduire l'État de droit à celle-ci. En effet, l'État de droit est aussi le reflet de la relation de la société avec ses citoyens, par exemple dans son volet de respect des droits sociaux. Il comporte de même la nécessité pour l'administration d'atteindre des objectifs de la façon la plus performante.

Consciente de tous ces aspects, l'UE a cherché à accompagner les pays des Balkans vers la modernisation de la réforme de leur administration. Elle s'est dotée de plusieurs instruments d'assistance technique : les accords de jumelage entre certaines administrations d'État membres et d'États candidats, TAIEX (Technical Assistance and Information Exchange) et le programme de soutien à l'amélioration des politiques publiques et des systèmes de gestion (Sigma). Créé en 1992, ce dernier est destiné à accompagner les pays candidats[5] ou potentiellement candidats à l'adhésion[6] ainsi que les pays de la Politique européenne de voisinage[7] à se doter de systèmes de gouvernance publique effectifs et démocratiques, dans lesquels l'État de droit s'enracine. Il est commun de dire que l'expérience est une lampe qui éclaire le passé. Une partie de sa lumière peut, cependant, se projeter vers le futur et permettre d'éviter certains pièges.

5 | Croatie, ancienne République yougoslave de Macédoine, Monténégro et Turquie.

6 | Albanie, Bosnie-et-Herzégovine, Serbie, Kosovo et Islande.

7 | Développée en 2004, la Politique européenne de voisinage s'applique aux pays suivants : Algérie, Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Égypte, Géorgie, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Moldavie, Maroc, Autorité palestinienne, Syrie, Tunisie et Ukraine.

Poursuivre les réformes des systèmes de gouvernance pour ancrer les principes de l'État de droit dans l'action publique

Sans vouloir appliquer les mêmes recettes à des situations et des contextes différents, il est des leçons que l'Union et les pays de la Politique européenne de voisinage peuvent tirer des périodes de changement, comme celles que les pays des Balkans ont connues.

Priorité au renforcement des capacités essentielles des États

Les Balkans sont des économies en crise, le PIB par tête est largement en deçà de la moyenne européenne (2 600 euros en Albanie, 4 600 euros au Monténégro, contre 22 000 euros pour la moyenne de la zone euro)[8]. Par ailleurs, leur taux de chômage est particulièrement élevé (19,6 % au Monténégro, 13,7 % en Albanie, 19,2 % en Serbie)[9], notamment celui des jeunes (46,3 % en Serbie), compte tenu des réalités démographiques (600 000 habitants au Monténégro, 2 millions au Kosovo, 7,4 millions en Serbie)[10].

Si on prend pour point de départ les proclamations d'indépendance et les premières élections pluralistes, les Balkans sont formés d'États jeunes, dont les institutions sont d'autant plus fragiles, les Parlements en particulier, que leurs élites sont relativement fermées et très liées aux groupes d'allégeance (familles, clans) qui fragmentent la société. Pour l'heure, force est de constater que les États et leurs fonctions publiques sont faibles et ne peuvent pas bien assurer la stabilité nécessaire à la mise en place d'un État de droit et d'une économie de marché. Le risque de voir cette instabilité se propager ailleurs a encouragé l'Union à œuvrer pour renforcer les capacités administratives et institutionnelles des États en redonnant leur rôle au droit et aux institutions. Ces objectifs se déclinent en une série d'objectifs de deuxième niveau, parfois bien conçus, mais qui ne sont pas mis en œuvre. L'expérience montre en effet que l'application est souvent le plus difficile.

Les réalités des pays balkaniques témoignent de situations problématiques. Dans le domaine institutionnel, les Parlements ont souvent un rôle de simple chambre d'enregistrement : ils approuvent les textes sans les avoir pensés, analysés ni rédigés eux-mêmes. Leur rôle doit être renforcé afin de garantir l'effectivité du processus législatif, mais aussi pour trois raisons supplémentaires. Dans un système où les élites sont fermées, il est difficile de réformer l'État, l'administration, la fonction publique sans contrevenir aux valeurs fondamentales du clan (une loi anticorruption est difficilement réalisable sans toucher aux pratiques népotistes qui empêchent un système de recrutement fondé sur le mérite de voir le jour). La deuxième raison tient à la nécessité de contrebalancer la concentration du pouvoir par l'exécutif et l'absence de reconnaissance du principe d'équilibre des pouvoirs, qui est un des fondements de toute démocratie représentative. La troisième raison enfin est qu'au travers des Parlements il s'agit de revaloriser la loi, dont le rôle social est souvent ignoré.

Dans le domaine de la fonction publique et de la gestion des ressources humaines, ces pays doivent professionnaliser leur fonction publique et la doter de vraies capacités de gestion, ils doivent réformer le mode de recrutement des fonctionnaires et mieux séparer les fonctions administratives des fonctions politiques. Dans le domaine du contrôle budgétaire et financier, il s'agit de développer la gestion budgétaire dans l'ensemble des ministères afin d'améliorer la gestion des dépenses publiques et de faire du budget un véritable instrument de politique publique. En matière d'organisation de l'État, ces pays ont des capacités très réduites, voire inexistantes, en ce qui concerne leurs centres de gouvernement et leurs capacités à formuler les politiques publiques. La formulation des politiques publiques pourrait être améliorée par le renforcement des capacités d'action des secrétariats généraux, des cabinets, des ministères aux fonctions transversales, ainsi que des consultations interministérielles. Enfin, être membre de l'UE requiert l'existence de capacités de gouvernance « supranationales » afin de pouvoir gérer les affaires européennes de façon pleine et entière, par un bureau ou ministère préposé aux affaires européennes, mais aussi de façon transversale, entre ministères.

En conclusion, les structures et les procédures fondamentales au bon fonctionnement de l'État doivent être réorganisées, voire rationalisées – ce qui ne signifie pas forcément élaguées –, et l'accent doit être mis sur les systèmes horizontaux, notamment le processus budgétaire, le contrôle financier, la gestion des ressources humaines, le processus de prise de décision administrative et la formulation des politiques publiques.

La nécessité de créer les conditions de la soutenabilité

Le bilan des réformes d'administration publique dans les pays d'Europe centrale et orientale est très instructif. À la demande de la Commission européenne, Sigma a évalué en 2009[11] la soutenabilité des réformes (leur capacité à être mises en œuvre de façon durable) de la fonction publique cinq ans après leur adhésion. L'avancement des réformes diffère grandement selon les pays : les États baltes ont plutôt maintenu leurs réalisations, ce qui contraste avec le dérapage, à divers degrés, des

8 | Données de la Banque mondiale pour 2009.
9 | Donnés du Bureau international du travail, Bureau de statistique, novembre 2011.
10 | Données Europa pour 2004.

11 | Jan-Hinrik Meyer-Sahling, *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession*, Sigma Paper n° 44, 2009.

réformes dans les autres pays. Cette étude a aussi observé le degré de compatibilité des pratiques administratives des PECO avec les principes européens d'administration[12] – l'hypothèse étant que ces principes européens d'administration sont bien établis dans les États membres.

Il ressort par ailleurs de cette étude que la soutenabilité des réformes de la fonction publique est due essentiellement à des facteurs internes, capacités administratives et attitudes des fonctionnaires en particulier. Les enquêtes conduites par Sigma ont montré que les fonctionnaires des PECO partagent largement les principes européens d'administration. Cependant, ils ont développé un discours « anti-État » et « pro-marché » les empêchant de lier un service public efficace à une fonction publique de qualité. Ces facteurs internes peuvent ainsi apparaître comme source d'instabilité.

En outre, l'étude précitée montre aussi que des facteurs externes ont une influence décisive, notamment en étant source de complexité. Le processus d'adhésion à l'UE exige des résultats pour chaque étape des négociations. Il implique la transposition en bloc de l'acquis communautaire pour chaque chapitre de négociation, sans laisser le temps aux pays d'évaluer dans le détail leur législation, d'analyser le contenu de l'acquis ni les effets et les problèmes posés par l'adoption de l'acquis. Cette approche qui choisit d'évaluer la performance de l'administration de façon sectorielle[13] exige une obligation de résultat qui retarde la réforme substantielle de l'administration et des structures fondamentales de l'État. De surcroît, cette obligation de résultat dans la transposition de l'acquis a créé une confusion juridique qui menace la cohérence de l'ordre juridique.

Pour une nouvelle approche des réformes des systèmes de gouvernance et d'administration publique par l'Union européenne

L'Union européenne devrait donc compléter son approche sectorielle par une approche horizontale des systèmes de gouvernance et d'administrations publiques. En effet, l'administration publique d'un pays est le reflet du fonctionnement de sa société, et les processus de transition et d'accession sont des processus essentiellement politiques. Il faut donc que cette approche globale, ou systémique, s'appuie sur la réalité sociale et économique du pays qui crée des effets contraignants.

12 | Sigma, au travers de ses évaluations annuelles des pays candidats, se fonde sur un certain nombre de principes (principes de l'espace administratif européen définis en 1998 afin de développer une politique de réforme de l'administration publique et d'aider les pays candidats à respecter les critères de Copenhague). Quatre catégories : État de droit (légalité, fiabilité, prévisibilité), ouverture et transparence, responsabilité juridique, efficience et efficacité. De ces principes généraux dérivent les principes de sécurité juridique, d'impartialité, de neutralité politique des fonctionnaires, d'intégrité professionnelle, de proportionnalité. Pour plus d'informations, voir *European Principles of Public Administration,* Sigma Paper n° 27, 1999.

13 | Par approche sectorielle, on entend ici une approche qui considère chaque secteur de l'administration de façon cloisonnée, indépendamment des autres secteurs.

Une approche globale et systémique tenant compte de l'« économie politique de la réforme »

On constatera, en citant Michel Crozier[14], qu'« on ne change pas la société par décret ». Afin de poursuivre le renforcement des capacités institutionnelles et de l'État de droit dans les pays candidats, il faut accorder du temps à chaque pays pour se doter d'une culture juridique et démocratique. L'action publique se situe dans un environnement social, économique, politique, culturel qu'il faut évaluer avant d'agir. Réformer de façon trop ambitieuse crée des attentes en termes d'objectifs qui sont souvent irréalisables en interne, entraînant des réformes artificielles, porteuses d'une charge financière insoutenable. Chaque pays doit prendre pleinement en compte les éléments d'économie politique[15] de la réforme. Pour cela, l'UE doit accepter que la rentabilité de ces stratégies ne soit constatée qu'à long terme : faute de temps, aucune réforme n'est viable.

Assurer la soutenabilité des réformes n'est possible que s'il existe une authentique demande nationale. Créer les conditions d'une meilleure identification à l'État encouragera la création de cette demande interne. L'UE doit donc élargir son champ d'intervention en soutenant la constitution d'une société civile qui soit capable non seulement de demander des réformes, mais aussi de s'impliquer dans les stratégies de réformes.

Favoriser une meilleure appropriation des réformes

La conscience de l'intérêt public est le résultat de dynamiques historiques complexes et de rapports de force politiques. L'Union doit soutenir, d'abord, la formation, notamment juridique et en sciences politiques, des jeunes générations, afin de les sensibiliser au projet européen. Il faut prendre garde, cependant, à ne pas exclure les anciennes générations qui sont la mémoire institutionnelle et politique du pays et qui pourraient nourrir un sentiment d'exclusion dont elles imputeraient l'origine à l'adhésion à l'UE. Afin de renforcer le sentiment de citoyenneté, l'UE pourrait soutenir le débat public au travers de programmes de formation de médias indépendants ou de programmes d'échanges avec les médias des États membres.

Accroître le sentiment d'appropriation des réformes passe, ensuite, par des processus de soutien plus adaptés au contexte local et par le travail avec les acteurs locaux. Il faut établir les conditions de naissance d'une demande nationale de réforme. Concrètement, l'Union doit s'efforcer, si les ressources humaines existent, de faire

14 | Michel Crozier, *On ne change pas la société par décret,* Bernard Grasset, 1979.

15 | D. Edelmann, *Analising and Managing the Political dynamics of sector reforms: a sourcebook on sector-level political economy approaches,* ODI, 2009.

appel aux professionnels des pays bénéficiaires pour mettre en œuvre ses projets sur place.

Il revient également à l'Union de pleinement prendre conscience du rôle des partis politiques dans l'État de droit et de s'assurer de leur participation au processus de décision, au travers d'une loi d'encadrement de leurs financements.

Afin de combattre le clientélisme et la corruption dans la fonction publique et de faire prendre conscience aux citoyens du lien direct entre leur contribution et la performance de l'État, la réforme du système fiscal est nécessaire. Celle-ci consiste en une taxation opérée de façon directe, et non plus indirecte, permettant ainsi aux citoyens de s'identifier à l'État et de se sentir appartenir à une même communauté d'intérêts. Par ailleurs, il serait utile de soumettre les projets et personnels engagés au paiement des impôts locaux.

Il est ensuite nécessaire d'améliorer la participation des entreprises au processus d'intégration et de leur faire prendre pleinement conscience de la nécessité de disposer d'une administration performante et respectueuse du droit, favorisant l'émergence d'une économie de marché respectueuse de l'État de droit.

Reconsidérer la forme du soutien de l'Union européenne

Les projets de soutien institutionnel répondent à un modèle précis. Les objectifs de ce dernier sont grandement définis par les instances européennes, qui fixent également les étapes de développement dans le temps. Or la forme de ces projets de soutien pourrait être revue et rendue plus flexible pour mieux répondre aux contextes locaux. Ces instances devraient tenir compte de la cartographie institutionnelle des pays bénéficiaires et encourager la coopération interinstitutionnelle. Cela permettrait de répartir les risques entre de nombreux petits projets. L'objectif ne serait alors plus la réforme en elle-même, mais la performance des projets. Les financements seraient dès lors dissociés des grands projets de réformes. Dans le cadre de la mise en œuvre de ce soutien institutionnel, les procédures d'assistance européenne ont eu des effets positifs dans le renforcement de l'État de droit. Ces effets se sont poursuivis après l'accession, bien que le soutien financier accordé à ces pays ait été réduit.

Il n'en reste pas moins que les instruments, les méthodes et les processus doivent être plus ouverts. Les programmes de jumelage, TAIEX, le programme Sigma pour les systèmes horizontaux de l'administration, les projets d'assistance technique sont tout autant d'instruments efficaces du soutien par l'UE des réformes de gouvernance

et d'administration publique. Mais ces instruments montrent leurs limites lorsqu'il s'agit d'appliquer une logique de gestion de projet à des processus sociaux. Il faut donc à l'avenir que la Commission songe à s'orienter vers des processus plus ouverts, tout en gardant des opérateurs très spécialisés. Il faut aussi que l'Union capitalise davantage sur les instruments informels d'échanges de bonnes pratiques entre pairs. Le réseau Eupan (European Union Public Administration Network) a eu un impact marginal jusqu'à maintenant. Il pourrait cependant devenir un instrument intéressant d'échange de bonnes pratiques et d'orientation des réformes. L'École régionale d'administration publique des Balkans (Respa) est aussi un outil que les pays bénéficiaires pourraient mieux utiliser. Elle leur permettrait de se doter d'une politique de formation et d'une communauté de praticiens administratifs qui contribueraient par ailleurs au renforcement de l'intégration régionale. Afin d'assurer la soutenabilité des réformes après l'accession[16], les programmes d'assistance doivent être en mesure de continuer leur travail avec les pays bénéficiaires pendant quelques années (au moins deux ans) afin d'assurer une période de transition.

Il serait enfin nécessaire de développer de nouvelles méthodes d'évaluation et de mesure des progrès des réformes de l'administration. Il importe que ces évaluations s'appuient davantage sur les faits, notamment grâce à l'utilisation d'informations pertinentes recueillies via des enquêtes de terrain, des rapports de médiateurs, ou encore des indicateurs pour mesurer la part de l'économie grise ou le rendement des impôts.

Au final, les expériences de réformes de la gouvernance et de l'administration publique des pays des Balkans et d'Europe centrale et orientale sont des éclairages intéressants non seulement pour les pays tiers qui connaissent des processus de transition, mais aussi pour l'Union européenne – et la communauté internationale de façon plus générale – dans le but d'adapter les mécanismes d'assistance à la réforme des systèmes de gouvernance et d'administration publique. Les leçons qui peuvent être tirées de ces expériences de réformes sont nombreuses. Pour n'en retenir que quelques-unes, les principales, on soulignera premièrement que l'Union, ainsi que la communauté internationale en général, doit faire en sorte de créer un « appétit » pour la réforme, c'est-à-dire une demande interne de réforme. Deuxièmement, les pays doivent trouver leur propre rythme, leur propre cadence de réforme. Enfin, les pays désireux d'ancrer les principes de l'État de droit dans leurs systèmes de gouvernance et d'administration publique doivent pouvoir dire quelles sont les réformes des structures et les procédures fondamentales au fonctionnement de l'État qui sont prioritaires

16 Jan-Hinrik Meyer-Sahling, *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession, op. cit.*

(réformes du processus budgétaire, du contrôle financier, de la gestion des ressources humaines, du processus de prise de décision administrative, de la formulation des politiques publiques, etc.). ■