

tous responsables ?

TOUS RESPONSABLES ?

Chroniques de la gouvernance 2015

ÉDITIONS Charles Léopold Mayer

38, rue Saint-Sabin – 75011 Paris/France
Tél. et fax : 33 [0]1 48 06 48 86/www.eclm.fr

Cet ouvrage résulte d'un travail collectif. L'équipe de l'IRG et Nicolas Haeringer témoignent leur reconnaissance aux auteurs, sans lesquels ce projet n'aurait pu voir le jour. Nous les remercions pour leur confiance et leur contribution. Nous tenons également à remercier les traducteurs, Boris Martin pour sa relecture, ainsi que Chen Lichuan pour son précieux appui.

Introduction générale	7
I. Évolutions de la gouvernance et mutations des responsabilités	21
Gouverner (dans) un monde plus global par JAN AART SCHOLTE	25
Démocratie, bonne gouvernance et état de droit s'appliquent-ils dans le système économique international ? par MANUEL F. MONTES	33
La participation, entre partage et dilution de la responsabilité entretien avec LOÏC BLONDIAUX	41
Comment reconnaître les responsabilités de l'humanité ? entretien avec PIERRE CALAME	51
II. Nouveaux acteurs de la responsabilité	57
Entre société civile organisée et société civile non organisée : quel partage de la responsabilité ? entretien avec DANNY SRISKANDARAJAH	61
Notre étrangeté est libre de droits par GABRIELLA COLEMAN	69
Pouvoir municipal et crise fiscale urbaine aux États-Unis, en Chine et en Inde par XUEFEI REN	79
Le contrôle citoyen : coresponsabilité ou enjeu de pouvoir ? par CLAIRE LAUNAY-GAMA	89
La responsabilité sociale des entreprises au Vietnam : de la démarche volontaire à la contrainte normative par NGO HUONG	99
III. La fabrique collective des responsabilités	107
Juger, réconcilier, réparer : la justice transitionnelle pour sortir de la violence ? par KORA ANDRIEU	111
La confiance, un préalable au partage de la responsabilité : retour sur le processus de transition en Tunisie par KAMEL JENDOUBI	123

Si les lanceurs d'alerte n'étaient pas des corbeaux, mais les garants d'une société responsable ? par GLEN MILLOT	129
Les communs comme alternative à la propriété privée : la responsabilité communautaire en matière foncière entretien avec ÉTIENNE LE ROY	139
Quelles responsabilités en cas de catastrophe nucléaire ? par SEZIN TOPÇU	147
IV. La responsabilité collective au service d'une action publique efficace et légitime	157
Face au changement climatique: une responsabilité « commune mais différenciée » entretien avec PABLO SOLÓN	161
Changer de modèle de développement : une responsabilité collective autour de la vraie richesse d'une sagesse pratique par TAKAYOSHI KUSAGÔ	171
Les corporations sociales: une plate-forme innovante de gouvernance de l'environnement par SUN YING	179
Lutter contre la corruption, une responsabilité collective par JOY SAUNDERS	185
Initier et soutenir les exigences citoyennes en matière de responsabilité budgétaire des gouvernements : quand l'enseignement vient du terrain par ALBERT VAN ZYL	195
Métamorphoses du politique entretien avec JEAN-PAUL DELEVOYE	205

INTRODUCTION

INTRODUCTION

|| Séverine Bellina



© Séverine Bellina

Directrice de l'IRG, Séverine Bellina est docteur en administration publique et spécialiste des questions d'action publique et de coopération au développement. Elle a travaillé sur les questions de gouvernance pour la coopération au développement au ministère français des Affaires étrangères et européennes et au sein du PNUD après avoir été consultante auprès de la Commission européenne. Elle a publié plusieurs ouvrages et divers articles en français et anglais.

|| Ivan Crouzel



© 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.

Partout à travers le monde, du niveau le plus local jusqu'à l'international, l'actualité regorge de scandales politiques, sociaux, financiers, sanitaires et environnementaux, qui posent la question des obligations et des devoirs des acteurs de l'action publique. Dans le même temps, dans un contexte de renforcement des inégalités sociales et de partage accéléré de l'information (professionnelle ou non), le seuil de tolérance des pratiques jugées irresponsables par les populations semble s'être sensiblement abaissé, alimentant davantage la crise du politique et les populismes. Force est de constater que les garde-fous juridico-institutionnels ne permettent pas – ou plus – de juguler ces dérives de manière adéquate, soit parce qu'ils sont déficients, soit parce que l'action publique – dans ses mécanismes d'imputabilité, de transparence et d'obligation de rendre des comptes notamment – connaît une profonde mutation. Au-delà de ces scandales médiatisés, c'est bien l'action publique, processus et protagonistes, qui peine à répondre, au quotidien et de manière responsable, aux enjeux du monde contemporain.

Il faut désormais agir dans un contexte incertain, où les défis (économiques, sociaux, environnementaux, etc.) qui se multiplient appellent des réponses rapides. En outre, les acteurs de l'action publique se sont diversifiés, à côté de celui qui fut longtemps sa seule incarnation : l'État. La temporalité et les processus d'exercice du pouvoir politique

sont désormais protéiformes. La responsabilité ne peut donc plus se penser uniquement de manière verticale, en référence à une chaîne de décision qui impliquerait le seul État, mais elle doit l'être aussi horizontalement, entre les multiples acteurs impliqués aux différents stades de l'action publique (définition, élaboration, mise en œuvre, évaluation, capitalisation, etc.). Si elle s'avère plus représentative de la diversité sociale, l'action publique nouvelle qui découle de cette gouvernance pluri-acteurs et multi-niveaux est aussi plus complexe; source d'une multitude d'interactions évolutives, elle conjugue la responsabilité au pluriel : les responsabilités sont plus fragmentées, plus diffuses et moins identifiables.

La préoccupation grandissante pour la question de la responsabilité révèle donc plus largement une crise des modalités d'exercice de l'action publique de la gouvernance publique. Elle témoigne de la forte déconnexion entre les citoyens, les institutions et les responsables publics : tous peinent à s'adapter à l'évolution des sociétés et de leur mode de gouvernement. C'est dire si l'enjeu de la responsabilité est crucial pour la légitimité du pouvoir politique, à savoir l'adhésion des populations à ce dernier. Les procédures et les mécanismes de responsabilité des acteurs impliqués dans l'action publique sont en effet essentiels pour renforcer la relation de confiance entre l'État et les citoyens : la responsabilité de l'action publique est donc une valeur forte. Et même si son contenu éthique peut varier selon les contextes, elle constitue bel et bien un principe générique partagé, au fondement même du contrat social, suivant cette idée que la gouvernance repose sur des droits (de participer, de contrôler, etc.), mais aussi sur des devoirs (rendre des comptes, bonne gestion, etc.) pour les acteurs de l'action publique, qui plus est les dirigeants. Au final, l'appel croissant à la responsabilité publique semble devenir le pendant de la perte de confiance dans l'action publique.

Comment dès lors penser la responsabilité au-delà du seul État ? L'implication d'une pluralité d'acteurs induit-elle systématiquement un partage de la responsabilité ? Quelles sont, le cas échéant, les modalités de cette répartition ? Cette pluralité d'acteurs induit-elle une dilution de la responsabilité ? Permet-elle de renforcer le fait que l'action des divers protagonistes leur soit imputable et qu'ils aient à en répondre ? Quelles conséquences cette pluralité d'acteurs a-t-elle sur l'efficacité et la légitimité de l'action publique ? Dans quelle mesure conduit-elle à donner un caractère multidimensionnel à la responsabilité, que celle-ci soit politique, juridique, éthique ou encore sociale ?

Fruit d'un croisement de regards interdisciplinaires, inter-acteurs, interculturels et inter-échelles, cette édition 2015 des *Chroniques de la gouvernance* s'attache à mieux comprendre cette mutation de la responsabilité dans un contexte pluri-acteurs et ses conséquences sur l'action publique à travers le monde. Mais elle entend également présenter des expériences et des pistes concrètes, susceptibles de

refonder la responsabilité de l'action publique. Suivant cette double ambition, les articles ont été rédigés aussi bien par des praticiens de l'action publique (issus des institutions étatiques, des collectivités locales, des institutions internationales, des organisations de la société civile) que par des experts et des universitaires de disciplines variées (droit, science politique, administration publique, relations internationales). Et afin de favoriser une diversité de points de vue, ces auteurs sont issus de différentes régions du monde.

LES MUTATIONS DE LA RESPONSABILITÉ

Face à des politiques largement déconnectées des besoins et des attentes des populations, les exigences pour une action publique plus responsable se sont accrues ces dernières années. Ce mouvement, qui prend des formes différentes selon les contextes, est d'abord le fait des acteurs sociaux qui affirment, souvent avec force – comme lors du Printemps arabe ou du mouvement Occupy Wall Street, par exemple –, leur volonté de participer et de faire entendre leur voix. Il résulte aussi d'une prise de conscience des nouveaux enjeux globaux (environnementaux notamment) qui se posent au monde actuel, et qui induisent des obligations de responsabilité aussi bien au niveau international (en raison de l'interconnexion des espaces géographiques) qu'à l'égard des générations futures. Les réflexions pour refonder notre vision de la richesse dans une « perspective de protection de l'environnement, de justice sociale et de bonheur » témoignent également de ces nouvelles préoccupations éthiques. C'est ce que nous dit le sociologue japonais Takayoshi Kusagô. Enfin, la demande pour plus de responsabilité a été portée à travers le monde par des organisations internationales et de nombreuses agences de coopération, mais aussi par des organisations non gouvernementales (ONG), nationales comme internationales, qui ont fait de la transparence et de la responsabilité les thèmes centraux de leurs politiques, actions ou plaidoyers.

La diversification des acteurs « responsables »

Ces nouvelles mobilisations traduisent un élargissement du champ des acteurs de la responsabilité dans l'action publique. Alors que la responsabilité de l'action publique relevait traditionnellement des institutions publiques, notamment celles en charge du contrôle parlementaire, judiciaire et administratif, plusieurs auteurs de ces *Chroniques* témoignent du rôle que jouent dorénavant les acteurs non étatiques.

Les modalités de la responsabilité dans l'action publique sont en effet fortement influencées par le développement d'une gouvernance pluri-acteurs. Celle-ci induit non seulement une implication plus forte des acteurs non étatiques dans la responsabilisation des gouvernants, mais également un élargissement des acteurs concernés par

la nécessité de rendre des comptes sur l'action publique. Entreprises privées, organisations de la société civile et citoyens sont ainsi de plus en plus impliqués dans les politiques publiques et leur mise en œuvre.

Pour le spécialiste de la démocratie participative Loïc Blondiaux, professeur de science politique à l'université Paris-I, la part de responsabilité des partenaires privés est d'autant plus grande que leur influence se fait grandissante à tous les niveaux de gouvernance. L'ancien ambassadeur de la Bolivie auprès des Nations unies et actuel directeur de l'ONG Focus on the Global South, Pablo Solón, pointe quant à lui le rôle essentiel des multinationales dans le domaine du changement climatique, mais aussi dans « la réduction des espaces publics et la crise sociale ». La responsabilisation de ces acteurs non élus est donc devenue un enjeu démocratique crucial. Elle demeure cependant encore marginale même si, à une échelle plus locale, les acteurs privés impliqués dans la fourniture de biens et services publics peuvent se retrouver sous le contrôle des citoyens, comme en témoigne Claire Launay-Gama, responsable du pôle Amérique latine de l'IRG, pour la Colombie par exemple.

Dans cette optique, les initiatives de responsabilité sociale et environnementale des organisations, plus spécifiquement des entreprises, ont un rôle clé à jouer pour contribuer à une action publique plus respectueuse des êtres humains et de la planète. Ngo Huong, directrice du Centre pour le développement et l'intégration, spécialiste de la responsabilité sociale des entreprises, souligne ainsi les enjeux de la responsabilité sociale des entreprises au Vietnam, notamment au sein du secteur de l'industrie électronique où les salariés, privés d'exercice d'action collective, « sont victimes de nombreuses violations de leurs droits à la santé, à un travail décent, à des salaires équitables et à la liberté d'association ».

Les organisations de la société civile, devenues des acteurs incontournables de l'action publique, sont aussi beaucoup plus actives dans leurs revendications afin que les décideurs publics (dirigeants politiques et des administrations publiques) rendent des comptes sur les actions pour lesquelles ils ont été mandatés. La demande pour une gouvernance plus responsable se traduit notamment par de nombreuses initiatives visant à suivre la mise en œuvre des politiques publiques et leurs effets sur les populations. En Amérique latine, C. Launay-Gama rappelle l'émergence des dispositifs de contrôle citoyen dès la fin des années 1990, facilités notamment par certaines législations nationales (comme en Colombie et au Brésil) qui en font un élément d'une démocratie plus participative. Ces exercices de responsabilisation des institutions publiques, aux formes variées selon les contextes, font dès lors partie intégrante de l'activité des organisations de la société civile.

Cependant, Danny Sriskandarajah, directeur général de l'Alliance mondiale pour la participation des citoyens-Civics, souligne que les ONG sont parfois dans une position délicate pour demander des

comptes aux gouvernements car elles en sont souvent très dépendantes, notamment sur le plan financier. La responsabilité de l'action des organisations de la société civile (OSC) est également posée lorsqu'elles participent directement à l'action publique. Or, si elles rendent très largement des comptes à l'égard de leurs financeurs, cela est beaucoup moins systématique à l'égard des populations qu'elles affirment représenter. D'où l'importance, dans une logique de responsabilisation, de la société civile non organisée. Pierre Calame, président honoraire de la Fondation Charles Léopold Mayer, souligne en outre que les acteurs du monde de l'entreprise sont parfois plus avancés que ceux de la société civile dans la reconnaissance de leurs responsabilités et l'élaboration de mécanismes ou de normes visant à faire en sorte qu'ils les assument concrètement. Simples individus, communautés ou mouvements sociaux se mettent en effet à questionner les actions des institutions publiques, mais aussi des ONG « dinosaures », dont le fonctionnement tend à se bureaucratiser. L'article de Glen Millot, coordinateur de la Fondation Sciences Citoyennes, sur les lanceurs d'alerte rappelle également que ces « vigies citoyennes » jouent un rôle crucial pour révéler un scandale public et placer les acteurs impliqués devant leurs responsabilités. Plus globalement, les initiatives de *community organizing* témoignent de l'émergence d'une citoyenneté active, localisée, qui entend investir l'action publique autrement, souvent en marge des institutions publiques. Le rôle des citoyens est ainsi devenu prépondérant pour renforcer la responsabilisation des acteurs de l'action publique.

Les formes institutionnelles hybrides, à visée consultative, telles que le Conseil économique, social et environnemental, sont, nous rappelle son président Jean-Paul Delevoye, également amenées à jouer un rôle clé dans la représentation de la société et dans la réflexion sur les mutations de la responsabilité.

De la responsabilité à la responsabilisation

Ces évolutions s'inscrivent dans un contexte où l'imputabilité de l'action et la demande de comptes passent aussi par de nouveaux vecteurs. Les réseaux sociaux, notamment, bouleversent les acteurs traditionnels et leurs façons d'agir, y compris les ONG établies, comme le rappelle encore D. Sriskandarajah. Ces nouvelles technologies donnent aux citoyens un accès beaucoup plus direct et immédiat aux affaires publiques. C'est le cas notamment avec l'ouverture et l'utilisation des données publiques (*open data*), un phénomène susceptible de favoriser une plus grande transparence et responsabilité dans l'action publique. Même si, comme le rappelle Albert Van Zyl, responsable de la recherche au sein de l'ONG International Budget Partnership, il n'existe pas de causalité directe entre ces outils de transparence et une responsabilité renforcée, celle-ci résultant de dynamiques d'action collective plus globales.

Les instruments technologiques offrent ainsi des modalités inédites et extrêmement variées d'exercice de la responsabilité de l'action publique. C'est le cas, par exemple, de la communauté de citoyens Avaaz qui cherche à influencer les politiques publiques, du site Regards Citoyens qui fournit des données sur l'activité des parlementaires français¹, ou encore du réseau social Weido en Chine qui traque, au prix de possibles dérives, les dirigeants corrompus. Dans son article, l'anthropologue culturelle et spécialiste des hackers Gabriella Coleman analyse l'émergence dans l'espace public du mouvement Anonymous et l'utilisation qu'il fait des ressources techniques d'Internet afin de bousculer les institutions traditionnelles. Même si son objet et ses orientations demeurent obscurs – parfois même aux yeux de ceux qui participent à ce mouvement –, le groupe Anonymous tire ses racines du « profond désenchantement suscité par le statu quo politique ». Il agit aussi « au nom de la liberté », comme lors des attaques en ligne qu'il a menées pour soutenir le Printemps arabe. Enfin, il peut se greffer sur des formes désormais plus classiques de mobilisation collective, comme dans le cas d'Occupy Wall Street.

Ce dont témoignent ces mutations, c'est avant tout des insuffisances des mécanismes représentatifs de la responsabilité démocratique. Si le premier d'entre eux, l'élection, constitue toujours – l'exemple tunisien présenté par Kamel Jendoubi, qui fut président de l'Instance supérieure indépendante pour les élections, le montre bien – un élément fondamental de la démocratie pour sélectionner les gouvernants, il ne permet plus cependant à lui seul d'assurer, dans la pratique du pouvoir politique, un lien de confiance entre les gouvernants et les gouvernés. Ces derniers attendent la prise en compte de leurs attentes et des résultats dans la durée, au-delà de la seule temporalité électorale qui s'inscrit avant tout dans le court terme.

Jan Aart Scholte, professeur à l'université de Göteborg et spécialiste de la mondialisation, souligne ainsi comment le contexte polycentrique mondial induit une faible coordination, une redevabilité moindre et un manque d'efficacité et de légitimité de la gouvernance des affaires globales. Pour L. Blondiaux, cette complexité inhérente à la gouvernance pose la question de l'« imputation de la responsabilité de la décision ». Selon lui, « notre système représentatif repose sur la clarté dans l'imputation de la responsabilité. Si elle devient moins lisible, il faut complètement changer de système ». La responsabilité comme processus s'impose. La responsabilisation des acteurs participant à l'action publique est un objectif en soi à côté de celui de l'imputabilité et de la redevabilité sur la décision. Comment dès lors concilier la réalité d'une action publique partagée et complexe avec la nécessaire clarté dans la définition des responsabilités de chacun ? C'est là une question cruciale pour la légitimité démocratique. Sans y répondre directement, les auteurs de ces *Chroniques* présentent des expériences et des pistes pour renforcer la responsabilisation de l'action publique.

REFONDER LA RESPONSABILITÉ SUR DES DYNAMIQUES MULTIDIMENSIONNELLES ET COLLECTIVES

La complexité de l'action publique implique qu'il ne saurait y avoir un seul chemin pour garantir le mécanisme de la responsabilité. Plusieurs articles rappellent ainsi que la responsabilisation ne peut se limiter aux outils juridiques, du moins tels qu'ils sont pensés encore aujourd'hui. G. Millot montre que la complexité des règlements et des procédures, en ce qu'elle tend à freiner les effets des révélations des lanceurs d'alerte, peut aussi conduire à la « dilution des responsabilités ». Manuel Montes, chercheur associé au South Centre, affirme quant à lui que les nombreux traités internationaux sont incapables de contraindre les acteurs de la finance, ce qui fait du système financier mondial une zone de « non-droit ». L'historienne Sezin Topçu avance également que « les dispositifs de responsabilité civile dans le domaine nucléaire ont globalement visé, et visent encore, l'organisation aussi bien de responsabilités que d'irresponsabilités ». La responsabilisation doit donc être considérée comme une question multidimensionnelle (juridique, politique, éthique, sociale, historique) qui appelle à une logique interdisciplinaire, interculturelle, inter-acteurs et inter-échelles.

Il convient dès lors de s'affranchir d'une vision trop normative et standardisée des instruments de responsabilisation de l'action publique pour adopter une approche pragmatique. A. Van Zyl montre ainsi que c'est avant tout à partir d'une demande de reddition de comptes sur un service public particulier que se construisent, au fil des besoins de la revendication, une plus grande transparence et une plus forte participation de la société civile. La responsabilisation ne se décrète donc pas par le haut, et les grandes réformes générales qui visent à la promouvoir trouvent ici leurs limites. Au contraire, elle nécessite une approche intégrée, engageant de manière collective les acteurs impliqués. Les mécanismes de responsabilisation s'inventent en effet en fonction de la spécificité des contextes, de leurs enjeux et des attentes des acteurs. Kora Andrieu, officier des droits l'homme auprès du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme à Tunis, souligne par exemple comment l'usage de la justice transitionnelle s'est diversifié à travers les différentes expériences historiques, « inventant de nouvelles formules de responsabilisation ».

Développer des formes intégrées de responsabilité

Nombre d'auteurs ayant participé à cet ouvrage soulignent l'importance d'un arsenal législatif favorable à une plus grande responsabilisation, notamment pour la protection des droits humains (Constitutions en Amérique latine ou au Bhoutan, législation sur la responsabilité sociale des entreprises au Vietnam, lanceurs d'alerte)

et des biens communs. Cependant, pour être effectives et efficaces, les normes juridiques doivent également être légitimes et donc résonner auprès des attentes des populations. Étienne Le Roy, anthropologue du droit et spécialiste des questions foncières, souligne ainsi la nécessité de prendre en compte le droit non officiel, « inscrit dans l'imaginaire des acteurs » et de ce fait effectif dans leurs pratiques quotidiennes. K. Andrieu, quant à elle, met en avant les dimensions punitive, reconstructive et socio-économique qui caractérisent la justice transitionnelle. La dimension juridique de la responsabilité doit donc être revisitée, au sens où la régulation juridique doit évoluer dans sa nature afin de mieux incarner le caractère multidimensionnel et pluri-acteurs de la responsabilité.

Plusieurs auteurs insistent sur la nécessité de créer des synergies entre acteurs étatiques et non étatiques. En Chine, à Hangzhou, Sun Ying, qui travaille pour le Centre de recherche sur le développement de la municipalité, analyse par exemple comment, à travers le modèle pluri-acteurs des « corporations sociales » et dans une logique de consensus, les citoyens, les entreprises et les pouvoirs publics ont établi une gouvernance plus responsable en matière de protection de l'environnement urbain. La directrice générale de l'ONG Integrity Action spécialisée dans la lutte contre la corruption, Joy Saunders, montre que de telles initiatives pluri-acteurs présentent un meilleur taux de réussite dans la lutte contre la corruption, essentiellement parce qu'elles permettent de construire une intégrité collective au niveau d'une communauté. A. Van Zyl souligne également l'importance de cette logique et de la construction de coalitions entre citoyens, organisations de la société civile, secteur privé et leurs « alliés » au sein des pouvoirs publics. En pratique, selon lui, cela implique de soutenir l'« ensemble du système de responsabilisation » en renforçant les acteurs clés et les relations entre eux. La dynamique pluri-acteurs repose en effet sur une énergie interactionniste et non sur une addition de revendications.

Dans la même logique, compte tenu de la globalité des problèmes publics, il est essentiel de développer une responsabilité multi-niveaux de l'action publique. J. Aart Scholte montre que les institutions sub-étatiques « ont pris des initiatives notamment dans les domaines des questions environnementales globales, des réseaux criminels mondiaux, du commerce et des investissements internationaux ». Une intégration verticale et inter-échelles est donc indispensable pour mobiliser et relier, de manière systémique, les acteurs locaux, nationaux et internationaux concernés par un enjeu sectoriel, par exemple la biodiversité. Les collectivités territoriales ont ici un rôle pivot en matière de responsabilisation. Analysant l'impact de la crise financière de 2008 sur les villes en Chine, en Inde et aux États-Unis, Xuefei Ren, sociologue spécialiste de la gouvernance urbaine, montre comment la question de la responsabilité est étroitement liée à celle du pouvoir, variant en fonction des contextes locaux.

Construire une responsabilité collective

Il ressort des différents articles que c'est une responsabilité collective qui permettra de répondre aux enjeux d'une action publique devenue complexe. La responsabilité se renforce en effet à travers la création de partenariats, dans la durée, entre différents types d'acteurs. D. Sriskandarajah affirme ainsi : « Il faut construire une relation de confiance et une bonne relation avec le ministre ou son conseiller pour parvenir à les convaincre de la nécessité du changement que l'on promet. [...] Les organisations de la société n'ont pas toujours les moyens ni l'envie de s'engager dans ces processus très complexes. C'est pourtant comme cela qu'évoluent les politiques, et que nous pouvons exercer notre part de responsabilité. » Le dialogue pluri-acteurs, qui ne se réduit pas à la société civile mais comprend, comme nous l'avons vu, le secteur privé et les populations, permet de transformer les relations entre gouvernants et gouvernés et de construire de la confiance mutuelle entre des acteurs au départ plutôt méfiants les uns envers les autres.

Plus généralement, l'enjeu est ici de recréer de la confiance au sein de la société tout entière, de reconstruire un contrat social. Pour J.-P. Delevoye, les individus ne doivent plus être de simples consommateurs, mais s'inscrire dans l'appartenance à un collectif : le sens des responsabilités ne se développera que si l'on parvient à sortir d'une société « où le chacun pour soi l'a emporté sur le chacun pour tous ». Il appelle également à refonder la responsabilité des décideurs autour d'une « temporalité nouvelle », d'un « moteur à quatre temps » : au temps de la pédagogie des enjeux succèdent celui du débat, puis ceux de la décision et de l'adhésion citoyenne. Mais, comme le montre Xuefei Ren, la capacité de chaque acteur à participer à l'exercice collectif de la responsabilité dépend de son pouvoir – c'est-à-dire, dans le cas des collectivités locales, de ses compétences et de ses ressources. C'est alors que les décideurs pourront de nouveau retrouver un crédit auprès des citoyens.

C'est encore de cette idée de la confiance en un enjeu collectif (ici celui de la démocratisation) que nous parle K. Jendoubi à propos des élections en Tunisie. Selon lui, c'est « la condition pour que chacun exerce ses responsabilités ». Pour K. Andrieu, cette question de la restauration de la confiance est un objectif essentiel de la justice transitionnelle car « les violations des droits de l'homme affectent la possibilité même du vivre et de l'agir ensemble ».

Le développement d'une responsabilisation collective et multidimensionnelle est donc au cœur des expériences positives présentées dans ces *Chroniques*. C'est ce qu'explique J. Saunders à propos de la lutte contre la corruption qui devrait passer par la constitution d'une communauté « intègre » permettant de faire évoluer les cultures institutionnelles dans la durée. É. Le Roy rappelle que la gestion en

« communs » peut être facteur d'une responsabilité partagée dans le domaine du foncier. Takayoshi Kusagô montre comment le maire de Minamata est parvenu à mobiliser les différents acteurs locaux pour responsabiliser sa ville sur le plan écologique et sur le thème de la qualité de vie, tournant ainsi le dos à son passé industriel et polluant – une expérience similaire à celle que relate Sun Ying à propos de la plate-forme de gouvernance de l'environnement de Hangzhou. Selon cet auteur, une telle responsabilisation passe largement par le développement d'une « sagesse pratique » ancrée dans la diversité des territoires et portée par les citoyens eux-mêmes. Pierre Calame met en évidence l'importance des démarches volontaires, dans lesquelles des acteurs, organisés par secteurs ou aires géographiques, décident de se regrouper pour débattre des modalités d'exercice de leur responsabilité collective, et qui, avec la jurisprudence des cours nationales ou régionales, contribuent à faire avancer la reconnaissance juridique des responsabilités de l'humanité.

Cependant, les auteurs des *Chroniques* rappellent aussi que le renforcement de la responsabilité de l'action publique s'inscrit dans des logiques de pouvoir : en cela, elle représente un combat de tous les jours. Le cas du Vietnam, étudié par Ngo Huong, met en lumière la faiblesse de certaines sociétés civiles pour demander des comptes en matière de responsabilité sociale des entreprises (RSE), tout comme la défiance que peuvent éprouver des pouvoirs politiques à l'égard de certaines libertés individuelles. La lutte fait également partie du quotidien des lanceurs d'alerte qui, après avoir révélé un scandale, doivent bien souvent faire face à de nombreux risques : l'occasion pour G. Millot de souligner l'enjeu essentiel de leur protection et de présenter quelques propositions en ce sens. G. Coleman étudie quant à elle la manière dont toute une catégorie d'acteurs, en l'occurrence les hackers, agit à la fois hors de l'État, à sa place aussi bien que contre ses institutions. Pour sa part, M. Montes montre le poids des nombreux conflits d'intérêts qui limitent fortement la responsabilisation des investisseurs étrangers vis-à-vis des États où ils s'implantent, particulièrement dans les pays du Sud – là où S. Topçu met en évidence que les sommes en jeu conduisent les acteurs du nucléaire civil à organiser leur irresponsabilité. Ce faisant, il plaide pour la mise en place d'un protocole contraignant qui permettrait de faire respecter les droits humains. Dans le même esprit, P. Solón affirme combien il est essentiel que les engagements pris par les États dans le cadre de la Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique « soient juridiquement contraignants ».

L'impact de la responsabilisation est donc étroitement dépendant des rapports de force auxquels tous les acteurs, État, société civile, secteur privé et populations, participent, même si c'est souvent de manière inégale, notamment en termes de capacités et d'accès à l'information. Renforcer la responsabilité dans l'action

publique comporte donc nécessairement une dimension conflictuelle puisqu'elle implique de faire bouger l'équilibre des pouvoirs. Cela passe par la mise en place de dispositifs à la fois incitatifs et contraignants pour les acteurs en situation de responsabilité, notamment pour induire des changements de comportements et pour rendre crédible la possibilité qu'ils soient sanctionnés. Cela nécessite une vigilance continue et une implication active et quotidienne de tous, en tant que personnes ou groupes responsables. Forte de ces constats et des analyses portées par ses auteurs, cette édition des *Chroniques* entend contribuer à la réflexion sur les enjeux et les modalités de la responsabilité publique aujourd'hui. ■

I. ÉVOLUTIONS DE LA GOUVERNANCE ET MUTATIONS DES RESPONSABILITÉS



La notion de responsabilité et de son imputabilité n'est pas (seulement) une question théorique et abstraite. Elle se pose dans un contexte spécifique, autour d'enjeux précis et d'acteurs concrets. Les points de vue et les sujets de débat sont nombreux, ce dont rend compte cette partie. L'évolution de la gouvernance à travers le monde marque, en effet, l'émergence aussi pérenne que forte de « nouveaux acteurs » et de « nouvelles échelles » : les collectivités locales, les entités régionales, les institutions internationales ; mais aussi les acteurs de la société civile (organisée ou informelle) comme de la sphère privée marchande qui revendiquent leur part d'exercice de la responsabilité. Sans nécessairement attendre que des textes ou des traités formalisent leurs rôles, leurs statuts, voire leurs droits et leurs devoirs, ils se contrôlent, se confrontent ou - . Aucun de ces acteurs ne se substitue aux États : avec, sans ou contre les acteurs de la sphère publique officielle, ils font évoluer droit (national comme international, civil comme de l'entreprise, etc.), normes et pratiques.

La mondialisation n'induit nullement une évolution linéaire et univoque de la gouvernance, qui ne se structure pas de manière verticale (le global dominant le régional, le régional le national, le national le local, etc.). Loin d'être stabilisées, les dynamiques en cours sont en outre polycentriques et inter-échelles. La coordination entre les parties prenantes n'est ni acquise ni évidente, mais se construit et se cherche bien plus qu'elle ne se décrète, comme le montre Jan Aart Scholte dans son article « Gouverner (dans) un monde plus global », qui ouvre ce chapitre.

La responsabilité peut ainsi sembler partagée de manière plus fine et plus intense. Plus diffuse, elle apparaît aussi comme moins lisible. La prégnance de certains acteurs, plus riches, plus puissants, plus mobiles et plus influents, autant que l'apathie de certains autres, n'aide pas nécessairement à clarifier les responsabilités et à formaliser la manière dont elles se distribuent et s'exercent. La mondialisation est aussi l'extension de vastes zones de non-droit, qui contribuent à fabriquer notre irresponsabilité collective - ce que dénonce Manuel Montes dans « Démocratie, bonne gouvernance et état de droit s'appliquent-ils dans le système économique international ? »

Pour autant, les expériences (citoyennes ou hybrides) de participation comme d'affirmation des responsabilités de l'humanité (vis-à-vis, notamment, de la planète) ont une histoire désormais longue et riche. Ensemble, elles dessinent des pistes pour un exercice collectif et juste des responsabilités. Reste que la participation des citoyens, sans clarification préalable des rôles et des statuts, peut aussi générer plus de confusion que de « bonnes »

pratiques, ce que rappelle Loïc Blondiaux dans l'entretien « La participation, entre partage et dilution de la responsabilité ». Dans « Comment reconnaître les responsabilités de l'humanité ? », qui clôt ce chapitre, Pierre Calame retrace de son côté plus de vingt ans de travail autour de l'élaboration d'une Charte des responsabilités humaines, qui pourrait venir jouer le rôle de « troisième » pilier de la communauté internationale, aux côtés de la Charte des Nations unies et de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

GOUVERNER (DANS) UN MONDE PLUS GLOBAL

Jan Aart Scholte



© Jan Aart Scholte

Jan Aart Scholte est titulaire de la chaire universitaire Paix et Développement de la School of Global Studies de l'université de Göteborg (Suède). Il est également professeur associé de politique et d'études internationales à l'université de Warwick (Royaume-Uni). Ses recherches portent sur la mondialisation, la gouvernance globale, la société civile dans les politiques globales, les formes de réinvention de la démocratie et la justice sociale dans un monde global.

La mondialisation est un concept compris de manière tellement variée et si profondément contesté qu'il en vient à avoir différentes significations et à qualifier des phénomènes divers¹. Il s'agit donc d'adopter une définition qui non seulement intègre ces différentes significations, mais désigne dans le même temps le caractère distinctif de la globalité. Cela devient possible si l'on définit la mondialisation comme *la croissance de la connectivité planétaire*.

LA MONDIALISATION : UN CONCEPT EN QUÊTE DE DÉFINITION

La globalité est « planétaire » en ce qu'elle met en jeu des espaces géographiquement extensibles ; elle est « sociale » en ce qu'elle concerne des gens qui vivent collectivement, dans ce cas à l'échelle planétaire ; elle est « connectivité » en ce qu'elle lie les conditions, les expériences et les destins dans des endroits largement dispersés sur l'ensemble de la Terre. Selon la définition ici retenue, la mondialisation est donc un processus qui confère des dimensions planétaires plus prononcées à la société humaine. Elle ne prend pas seulement de multiples formes matérielles, mais se manifeste également sur le plan idéologique.

La grande accélération de la mondialisation, qui a lieu environ depuis le milieu du xx^e siècle, a fait progresser la connectivité sociale planétaire à des niveaux jamais observés auparavant. Malgré ce tournant historique majeur, les observateurs doivent veiller, dans leurs analyses de la société contemporaine, à éviter les exagérations mondialisantes. Les localités, les pays et les régions conservent une importance singulière dans le monde plus global d'aujourd'hui. La géographie liée au territoire continue donc d'influencer profondément les

¹ Voir notamment J. A. Scholte, *Globalization: A Critical Introduction*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, ici not. chap. 2, 2005 (deuxième édition).

modèles de production, de gouvernance et d'identité. La mondialisation n'a pas entraîné la suppression des autres échelles de la vie sociale. En revanche, les domaines globaux se trouvent intégrés dans un réseau complexe de combinaisons avec les niveaux régionaux, nationaux et locaux.

Quel que soit le point de vue politique, il apparaît clairement que la vitesse et l'orientation de la mondialisation renvoient en grande partie à la question de la gouvernance. De manière évidente, ce sont des forces historiques profondes et puissantes qui ont stimulé le développement des espaces planétaires dans la société contemporaine². Cependant, ces forces ne pré-déterminent pas la nature précise et les conséquences d'un monde plus global. La mondialisation connaît les évolutions observées à cause de choix politiques. Pour les comprendre, il est nécessaire d'examiner les modes de gouvernance de la mondialisation. De fait, la gouvernance du monde contemporain se présente comme un mode « polycentrique » de régulation. Le polycentrisme se réfère ici à un mode de gouvernance qui repose sur des arrangements institutionnels à la fois transscalaires, transsectoriels, diffus et se recoupant. Dans un tel cadre polycentrique, les politiques publiques globales sont générées par des réseaux complexes qui regroupent des acteurs officiels, des acteurs commerciaux, des acteurs de la société civile comme des acteurs hybrides. Ces acteurs de la régulation opèrent en outre à travers un ensemble de juridictions à la fois locales, provinciales, nationales, régionales et globales. Dans un contexte polycentrique, l'implication de nombreuses institutions et mesures peut rendre complexes l'identification des sources et la traçabilité de la gouvernance des problèmes globaux. Cette situation engendre de grandes difficultés de coordination et de redevabilité, qui expliquent largement pourquoi l'essentiel de la gouvernance des affaires globales souffre aujourd'hui d'un manque important d'efficacité et de légitimité.

UNE GOUVERNANCE POLYCENTRIQUE

Un espace social est toujours gouverné. Chaque fois qu'un domaine de la société prend de l'importance, des gens élaborent des règles et des institutions de régulation pour garantir la stabilité, la prévisibilité, l'ordre et le contrôle sur ce domaine. Avec l'augmentation du nombre de connexions planétaires, leur omniprésence et leur influence dans la société, les arrangements en matière de gouvernance ont proliféré au rythme des espaces globaux. D'innombrables lois, normes, standards et principes existent désormais pour encadrer la manière dont sont gérées les relations sociales globales. Des règles très sophistiquées ont, par exemple, été développées pour les communications, les questions environnementales ou encore le contrôle des armes. La société contemporaine se caractérise ainsi par un nombre considérable de dispositifs de gouvernance globale.

Cette gouvernance globale n'a clairement pas pris la forme d'un gouvernement mondial, au sens d'une autorité centralisée qui aurait le dernier mot sur toutes les questions relevant d'une juridiction correspondant à la planète entière : aujourd'hui, les affaires globales ne sont pas régulées – et elles pourraient bien ne jamais être gouvernées – par un État mondial. À défaut d'un gouvernement planétaire, quelle forme prend alors la gouvernance contemporaine des affaires globales ?

Il est essentiel de commencer par souligner que les États-nations sont fortement impliqués dans la gouvernance globale. De fait, la mondialisation et l'État territorial ont relativement bien cohabité en se soutenant mutuellement. Ainsi, d'un côté, les États ont grandement facilité la mondialisation, notamment par la libéralisation du commerce et des flux d'investissements. Dans le même temps, la mondialisation a souvent renforcé le pouvoir des États, par exemple par le biais de nouvelles technologies de surveillance et l'intensification des collaborations intergouvernementales. Le développement de la connectivité sociale planétaire a notamment contribué à faire évoluer la manière dont opère l'État-nation territorial du début du XXI^e siècle, selon des modes différents du point de vue qualitatif que son ancêtre du siècle précédent : les États changent dans le temps, et la mondialisation a été un moment clé pour les transformations de l'État à l'époque contemporaine.

Les États-nations dans le monde plus global d'aujourd'hui ont souvent un impact profond sur des sujets se situant au-delà de leur territoire. Même si les électors des États restent nationaux, les gouvernements élaborent désormais leurs politiques également, et même parfois davantage, à destination de partenaires globaux plutôt que de leurs opinions nationales. Par exemple, la plupart des États ajustent leurs législations sur les investissements, la fiscalité et l'emploi dans l'objectif de satisfaire les exigences du capital global plutôt que les besoins de leur économie nationale. À l'époque des communications planétaires instantanées et omniprésentes, la plupart des gouvernements sont également soucieux de projeter une image positive dans les mass media globaux, très influents (CNN, *Financial Times*, etc.), en plus de la presse nationale. En outre, la plupart des États doivent aujourd'hui tenir compte des acteurs de la société civile globale tels que les défenseurs des droits humains, les ONG de développement, les groupes de protection de l'environnement et les organisations religieuses. Ainsi, dans le monde contemporain globalisé, les États ne se contentent plus de servir uniquement des intérêts nationaux.

La mondialisation a également modifié le comportement des États qui ont accompagné la croissance des réseaux transgouvernementaux. Les États contemporains sont ainsi devenus tellement interdépendants qu'il est souvent difficile de dire si une politique publique particulière (par exemple, un ajustement des taux d'intérêt ou une

stratégie de prévention des maladies) émane d'un gouvernement donné ou d'un autre.

Dans de nombreux cas, la nécessité de collaborer entre États dans un monde plus global a abouti à l'établissement, puis à l'expansion d'agences intergouvernementales permanentes, tout comme à une prolifération inédite des agences de gouvernance régionales. D'autres formes de gouvernance des affaires globales se sont développées au sein d'institutions subétatiques. Ainsi, des gouvernements locaux et provinciaux ont pris des initiatives, notamment dans les domaines des questions environnementales globales, des réseaux criminels mondiaux, du commerce et des investissements internationaux.

Avec les attributions globales, régionales, nationales, provinciales et locales des agences officielles, la gouvernance contemporaine des affaires globales a un caractère transscalaire prononcé. Les politiques publiques d'aujourd'hui mettent généralement en jeu des réseaux à plusieurs niveaux, dans lesquels les règles sont formulées, administrées et contrôlées via des combinaisons d'organes supraétatiques, étatiques et subétatiques. Ainsi, la gouvernance des relations planétaires implique généralement des institutions globales qui sont reliées entre elles, des dispositifs régionaux et interrégionaux, des agences nationales et transgouvernementales, des arrangements locaux et translocaux, ainsi que des communications et des collaborations entre les différentes arènes.

La complexité institutionnelle de la gouvernance globale est encore plus marquée si l'on considère ses caractéristiques transsectorielles. Aujourd'hui, la régulation de nombreuses affaires globales ne relève pas du secteur public, mais est assurée notamment par des associations professionnelles et/ou des organisations de la société civile. En ce sens, la mondialisation contemporaine s'est accompagnée d'une considérable privatisation de la gouvernance³. L'autorégulation s'est également généralisée dans le domaine du commerce et des investissements globaux avec des codes de conduite volontaires pour la « responsabilité sociale des entreprises ». Dans de nombreux cas, les acteurs non gouvernementaux n'ont pas attendu les États pour faire de la gouvernance globale, prenant eux-mêmes en main les questions de régulation.

Dans d'autres cas encore, les dispositifs de gouvernance des affaires globales ont pris une forme hybride associant éléments publics et privés. Les institutions de ce type, parfois appelées « forums plurilatéraux », sont conçues pour permettre la collaboration entre cercles officiels, acteurs du marché et représentants de la société civile. Certains dispositifs de ce genre remontent à la première moitié du siècle dernier, notamment l'Organisation internationale du travail (OIT), l'Union de Berne (pour réguler les crédits à l'exportation) et l'Organisation internationale de normalisation (ISO). Cependant, les mécanismes hybrides de gouvernance globale se sont multipliés depuis la fin des années 1990. Parmi ces organismes nouvellement créés, la Société pour l'attribution

des noms de domaine et des numéros sur Internet (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers – ICANN) régule les protocoles et les noms de domaine Internet dans le monde entier. L'ICANN est une société commerciale, caractérisée par une forte participation de la société civile et la supervision du Département du commerce des États-Unis. De son côté, le bureau du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMLSTP) inclut des représentants de bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux, de gouvernements bénéficiaires, de fondations, du secteur privé, d'ONG du Nord et du Sud et des personnes souffrant de ces maladies. Le processus de Kimberley, quant à lui, réunit des gouvernements, des entreprises et la société civile dans des efforts conjoints en vue d'enrayer le commerce des « diamants de la guerre »...

Par son caractère transscalaire et transsectoriel, la gouvernance des questions globales est très dispersée. Pour chaque problème global, des initiatives de régulation existent dans une multitude de sites, à des échelles globale, régionale, nationale, provinciale et locale, ainsi que dans et entre les secteurs officiels, commerciaux et la société civile. Les compétences des divers arrangements de régulation se chevauchent souvent et les hiérarchies entre eux ne sont souvent pas claires, par exemple pour savoir qui régit Internet : les États-nations, le dispositif intergouvernemental de l'Union internationale des télécommunications (UIT), l'initiative privée W3C ou le forum plurilatéral ICANN ? Beaucoup sont impliqués, mais personne n'est responsable.

Dans le contexte contemporain d'intense mondialisation, nous pouvons par conséquent parler de transition d'un mode de gouvernance « étatique » vers un mode de gouvernance « polycentrique⁴ ».

La situation implique clairement des défis majeurs et récurrents en matière de coordination, de responsabilisation et de démocratie. Le mode de gouvernance polycentrique entraîne des problèmes de coordination lorsque des institutions de régulation multiples et très dispersées s'intéressent à un problème global sans communiquer entre elles ni se consulter (ou très peu). Les difficultés en matière de responsabilisation surviennent lorsqu'il n'est pas possible de remonter à des décideurs clairement identifiables derrière des politiques déficientes et/ou néfastes. Les problèmes en matière de démocratie se manifestent lorsque les gens concernés sont peu conscients ou peu impliqués dans les processus politiques qui influent sur leurs vies, ou encore lorsqu'ils n'exercent pas de contrôle sur ceux-ci.

VERS LE BIEN GLOBAL

Les questions de démocratie élargissent le débat sur la gouvernance d'un monde plus global. Depuis le problème descriptif de l'adaptation des processus de régulation jusqu'à la question normative de la manière de garantir que les arrangements institutionnels font

3 | A. C. Cutler, V. Haufler et T. Porter (dir.), *Private Authority in International Affairs*, Albany, NY, State University of New York Press, 1999 ; J.-C. Graz et A. Nölke (dir.), *Transnational Private Governance and Its Limits*, Londres, Routledge, 2008.

4 | J. A. Scholte, *Globalization...*, op. cit., chap. 6.

progresser le bien public, il est donc essentiel de se poser la question non seulement des formes que prend la gouvernance globale, mais aussi des objectifs qu'elle doit poursuivre.

Pour évaluer si la gouvernance globale atteint ou non des résultats positifs, il est nécessaire d'avoir une vision de la « bonne société » qui serve de référence pour juger ces résultats. Il existe bien sûr des conceptions très diverses de ce qu'une « bonne société » devrait être. Dans la vision particulière proposée ici, l'objectif de la gouvernance d'un monde plus global serait de faire progresser les modes d'existence humains par l'optimisation d'un ensemble de huit valeurs essentielles : le dynamisme culturel, la démocratie, la justice distributive, l'intégrité écologique, les libertés individuelles, le bien-être matériel, la décence morale et la solidarité.

Le dynamisme culturel dans un contexte de bonne gouvernance globale soutiendrait un développement créatif et l'expression de vécus divers, avec des échanges et des apprentissages interculturels mutuellement enrichissants. Dans une société plus globale, la démocratie permettrait aux gens de prendre des décisions collectives concernant leur destin commun, par la délibération ouverte, de manière non coercitive, responsable et avec des possibilités de participation équivalentes pour toutes les parties concernées⁵. Grâce à la justice distributive, les avantages et les inconvénients de la mondialisation seraient répartis de manière équitable, en évitant les inégalités liées à la caste, à la classe, au pays, à la culture, au handicap, au genre, à la génération, à la race, à la sexualité et aux différences ville/campagne. Avec l'intégrité écologique, la gouvernance d'un monde plus global garantirait les conditions naturelles dans lesquelles l'espèce humaine et les autres espèces peuvent s'épanouir. Avec les libertés individuelles, les règles des relations sociales planétaires permettraient à chaque individu de déterminer son propre parcours de vie de manière autonome. Grâce au bien-être matériel, la gouvernance d'un monde plus global fournirait à tous une alimentation, un logement, des services d'assainissement, une alphabétisation, des soins de santé, un emploi et des loisirs adéquats. Avec la décence morale, la mondialisation serait régulée de manière à reconnaître et à respecter la dignité et la valeur de chaque être humain. Grâce à la solidarité, la gouvernance du monde plus global d'aujourd'hui ferait la promotion de l'entraide, de la communauté, de la confiance et de la paix entre les gens à l'échelle régionale, nationale et locale.

Il va sans dire qu'il faudra faire extrêmement attention à ce que les progrès en matière de justice distributive globale grâce au développement d'institutions de régulation globales soient réalisés de manière démocratique. La gouvernance globale actuelle axée sur le marché souffre déjà de graves défauts en matière démocratique, et l'introduction de nouveaux arrangements réglementaires doit être une occasion de corriger cet état de fait et non de l'aggraver. La démocratie dans

la gouvernance globale pourrait être partiellement atteinte par une meilleure utilisation des mécanismes existants de participation et de contrôle citoyens. Ainsi, des améliorations pourraient être apportées en termes de mise à disposition des informations, de contrôle parlementaire, de processus judiciaires, d'enquêtes journalistiques et de participation de la société civile. La démocratie globale pourrait également bénéficier d'une plus grande attention portée à la formation des citoyens et à la qualité du débat public autour de la mondialisation et de sa gouvernance, afin que les personnes concernées soient mieux équipées pour évaluer la situation globale et prendre des décisions plus éclairées sur les questions politiques. De plus, la démocratisation de la gouvernance globale requiert des réformes institutionnelles importantes pour garantir que toutes les populations concernées soient entendues de manière équitable. D'un côté, cela nécessite d'accorder une voix plus importante aux petits pays, plus faibles, dans les processus politiques globaux. De l'autre, cela implique d'améliorer la représentation des populations actuellement marginalisées qui se constituent sur des lignes non nationales et non territoriales, comme les Dalits (les intouchables de la société de caste indienne, *NdE*), les personnes souffrant de handicap, les groupes confessionnels et les paysans. Considérées ensemble, ces différentes étapes pourraient aboutir à une reconstruction en profondeur de la démocratie pour un monde plus global.

Cependant, des réformes ambitieuses dans les domaines de la justice redistributive et de la démocratie ne seront pas suffisantes en elles-mêmes pour progresser de manière significative sur la voie d'une bonne société plus globale dans les décennies à venir. La stabilité de la gouvernance globale contemporaine dépendra d'un troisième pilier écologique aussi imposant et important que les deux autres. Une telle réorientation supposera, par exemple, d'évaluer chaque politique publique globale de manière exhaustive dans ses conséquences pour les conditions de vie sur Terre au niveau de l'atmosphère, de la biosphère, de la géosphère et de l'hydrosphère. Au sein des gouvernements nationaux, les ministères de l'Écologie doivent se voir attribuer des pouvoirs et des priorités du niveau de ceux de leurs homologues en charge de l'Économie et des Finances. Le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), aux pouvoirs limités, devra être transformé en une Organisation mondiale de l'écologie (OME) avec des pouvoirs équivalents à ceux du FMI ou de l'OMC. L'OME serait chargée, entre autres, de la mise en place de stratégies globales sur les questions de changement climatique et de biodiversité. Elle ferait également du développement des énergies renouvelables une priorité politique mondiale et contrôlerait l'élimination des déchets toxiques à l'échelle globale. Dans le même temps, diverses mesures fiscales redistributives (par exemple sur les émissions de CO₂ et le commerce des produits issus de l'exploitation forestière) pourraient

5 J. A. Scholte, "Reconstructing Contemporary Democracy", *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 15, n° 1, hiver 2008, p. 305-350.

être mises en place au niveau global dans le cadre de la priorité accordée à une politique de développement de l'intégrité écologique. La démocratie sociale nationale du xx^e siècle doit être réinventée en tant que démocratie sociale et *écologique* globale pour le xxi^e siècle. ■

TRADUIT DE L'ANGLAIS PAR **CYRIL LE ROY**

DÉMOCRATIE, BONNE GOUVERNANCE ET ÉTAT DE DROIT S'APPLIQUENT-ILS DANS LE SYSTÈME ÉCONOMIQUE INTERNATIONAL ?

Manuel F. Montes



© Manuel F. Montes

Manuel F. Montes est conseiller finance et développement au South Centre. Il a auparavant dirigé le travail sur les stratégies de développement auprès du Département des affaires économiques et sociales de l'ONU, où il a notamment piloté les *Études sur la situation économique et sociale dans le monde*.

Cet article étudie la question du « non-droit » dans le système économique international, en s'intéressant au cas particulier des traités bilatéraux d'investissement. Qui est responsable de l'état de droit – autrement dit de la primauté du droit – dans ce système international ? On pourrait naturellement penser que cette responsabilité reviendrait aux pays et aux acteurs ayant la capacité de faire appliquer cette primauté. De fait, seule la « tribu » des puissants – organisations internationales dominées par les pays développés et sociétés multinationales – est en mesure d'interpréter elle-même l'état de droit et de faire peser des coûts économiques et sociaux sur les pays en développement et les populations exclues sans consultation, sans comptes à rendre et en toute impunité : en cela, le système international est essentiellement un système de non-droit.

ÉTAT DE DROIT ET MONDIALISATION

En théorie, l'état de droit a vocation à remplacer la primauté de l'individu, la domination des puissants et la « règle du plus fort ». Ce concept est très valorisé (au moins dans les discours) par les pays occidentaux et les anciennes puissances coloniales. Les pays donateurs

1 | I. F. I. Shihata, *The World Bank in a Changing World: Selected Essays and Lectures*, Leyde, Martinus Nijhoff Publishers, 1995.

2 | Voir, par exemple, M. H. Khan, "Markets, States and Democracy: Patron-Client Networks and the Case for Democracy in Developing Countries", *Democratization*, vol. 12, n° 5, 2005, p. 705-725; Mushtaq H. Khan et K. S. Jomo (dir.), *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

3 | I. F. I. Shihata, *The World Bank in a Changing World...*, op. cit.

4 | United Nations Security Council, Report of the Secretary-General, "The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies", S/2004/616, 23 août 2004, paragraphe 6.

5 | United Nations, Report of the International Conference on Financing for Development, Monterrey, Mexique, A/Conf.198.11. United Nations Publication, Sales No. E.02.II.A.7, 18-22 mars 2002, paragraphe 4.

(pays occidentaux et Japon) mettent régulièrement en avant le caractère essentiel du triptyque « démocratie, bonne gouvernance et état de droit », souvent interprété comme condition préalable au développement. La Banque mondiale, un intermédiaire important des bailleurs de fonds, a ainsi initié un ensemble de projets (réforme judiciaire, lutte anticorruption, droits de propriété, etc.) mettant en œuvre ces trois piliers¹. Il existe toutefois un point de vue différent considérant qu'on dispose de peu de preuves empiriques démontrant que l'état de droit est un prérequis pour le développement².

S'agissant d'un sujet intéressant au premier plan les juristes, il existe des définitions relativement précises de l'état de droit. La Banque mondiale le définit ainsi comme un système juridique supposant :

- qu'il existe un ensemble de règles connues à l'avance ;
- que ces règles sont effectivement en vigueur ;
- qu'il existe des mécanismes pour garantir la bonne application de ces règles et permettre des exceptions à ces dernières en fonction des besoins et selon des procédures bien établies ;
- que les conflits dans l'application des règles peuvent être résolus par des décisions contraignantes prononcées par un organe judiciaire ou arbitral indépendant ;
- qu'il existe des procédures connues pour modifier les règles lorsqu'elles ne sont plus adaptées à leur objectif³.

L'Organisation des Nations unies (ONU), quant à elle, définit l'état de droit comme un principe de gouvernance en vertu duquel l'ensemble des individus, des institutions et des entités publiques et privées, y compris l'État lui-même, a à répondre de l'observation de lois promulguées publiquement, appliquées de façon identique pour tous et administrées de manière indépendante, et compatibles avec les règles et normes internationales en matière de droits de l'homme. Il impliquerait, d'autre part, des mesures de nature à assurer le respect des principes qui le fondent, à savoir : l'égalité devant la loi, l'équité dans l'application de la loi, de la séparation des pouvoirs, de la participation à la prise de décisions, de la sécurité juridique, du refus de l'arbitraire et de la transparence des procédures et des processus législatifs⁴.

La communauté internationale a souligné à de nombreuses reprises l'importance de l'état de droit, au niveau non seulement national, mais aussi international. Dans le consensus de Monterrey⁵, les pays signataires s'étaient mis d'accord sur le texte suivant : « Nous nous engageons à appliquer des politiques rationnelles, à instaurer une bonne gouvernance à tous les niveaux et à assurer la primauté du droit. » L'idée importante ici est l'appel à la bonne gouvernance et par conséquent à l'état de droit à *tous les niveaux*. Dans l'accord de Rio+20 intitulé « L'avenir que nous voulons », les pays signataires reconnaissent que « la démocratie, la bonne gouvernance et l'état de

droit, au niveau national et au niveau international, ainsi qu'un environnement favorable, sont des conditions *sine qua non* du développement durable⁶ ».

Si l'état de droit au niveau international constitue une norme globalement acceptée, le régime des traités bilatéraux d'investissement montre qu'il existe un écart entre la réalité et ces idéaux.

LA PRIMAUTÉ DU DROIT FACE À LA PRIMAUTÉ DE L'ARGENT DANS LES TRAITÉS INTERNATIONAUX D'INVESTISSEMENT : UN LEURRE ?

Il existe actuellement environ 3 000 traités bilatéraux d'investissement (TBI). Ces traités conclus entre États souverains ont été promus par les gouvernements occidentaux arguant que la mise en place de garanties commerciales fortes pour les investisseurs étrangers permettrait d'intensifier les investissements dans les pays en développement. Les systèmes judiciaires de ces derniers étant considérés comme « trop partiels, trop lents et parfois même corrompus⁷ », les investisseurs pouvaient ainsi bénéficier d'un système de règlement des différends équitable et indépendant s'ils se retrouvaient en conflit avec l'État d'accueil. Ces traités stipulent en effet que ces différends doivent être réglés par un organe « neutre » composé d'experts juridiques censés agir de manière indépendante dans des comités d'arbitrage. La Banque mondiale, qui abrite le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (Cirdi), est le plus important pourvoyeur de comités d'arbitrage pour ces traités.

Pourtant, le système des TBI est en contradiction avec le principe de transparence en matière de gouvernance. D'abord, un grand nombre de ces traités sont, en vertu de leurs dispositions mêmes, secrets : c'est la raison pour laquelle il n'est possible de donner le nombre de traités existants que de manière approximative. Ensuite, certaines de leurs dispositions exigent que les différends entre les investisseurs et les États – y compris le processus de résolution des différends et les sanctions arbitrales éventuelles – soient eux-mêmes strictement soumis au secret. Ce type de confidentialité est une caractéristique standard des contrats commerciaux et de leurs mécanismes de résolution des différends, mais, dans ce cas, l'une des parties contractantes est un État qui doit théoriquement rendre des comptes devant ses propres citoyens.

Or le système international de règlement des différends entre investisseur privé et État (ISDS), dans le cadre duquel s'inscrit le TBI, est extrêmement puissant. À la différence des autres mécanismes internationaux, il permet à des entreprises privées d'attaquer directement les États. Au sein de l'OMC (Organisation mondiale du commerce), par exemple, seuls les États sont en capacité de poursuivre d'autres États (même si le différend implique souvent une entreprise privée mécontente). Dans le cadre des TBI, le système ISDS expose

6 | Nations unies, « L'avenir que nous voulons », résolution adoptée par l'Assemblée générale (A/RES/66/288), 11 septembre 2012, paragraphe 10, disponible à l'adresse http://www.unctd2012.org/content/documents/775futurewant_french.pdf, consulté le 15 septembre 2014.

7 | CEO/TNI, *Profiting from Injustice: How law firms, arbitrators and financiers are fuelling an investment arbitration boom*, Bruxelles, Corporate Europe Observatory-Transnational Institute, novembre 2012, p. 11.

les États à des sanctions financières énormes qu'ils doivent payer aux investisseurs lésés. On estime à 450 le nombre de cas de ce type traités en 2011, tandis que, «en 2009-2010 ont été recensés 151 cas d'arbitrages relatifs aux investissements impliquant des entreprises réclamant au moins 100 millions de dollars américains à des États⁸».

Il faut dire que les TBI accordent une grande latitude aux investisseurs pour engager des procédures contre un État. En premier lieu, la définition de ce qui constitue un «investissement» dans le cadre de ces traités est devenue très large et ne se limite pas, dans la plupart des cas, à l'image classique d'un investisseur construisant une usine dans un pays étranger. Par exemple, le modèle de TBI des États-Unis définit l'investissement comme tout actif qu'un investisseur possède ou contrôle, directement ou indirectement, et qui a les caractéristiques d'un investissement, y compris des caractéristiques comme l'engagement de capital ou d'autres ressources, l'attente de gains ou de profits ou l'acceptation de risques.

Ainsi, des marques déposées peuvent être considérées comme un «investissement», et leur régulation devenir une cause de plainte d'un investisseur. La transnationale cigarettière Philip Morris a attaqué l'Uruguay et l'Australie parce que leurs législations pour lutter contre le tabagisme (taille imposée des messages sanitaires obligatoires) l'empêchaient d'afficher effectivement ses marques déposées sur les paquets de cigarettes, ce qui aurait eu un impact sur sa rentabilité: une demande de compensation pour préjudice commercial est donc recevable sous le régime des traités internationaux d'investissement.

C'est dire si les TBI ont des répercussions sur les finances publiques par le biais des réclamations d'investisseurs privés dont les profits attendus sont affectés par l'exercice des politiques publiques. Un gouvernement peut quand même décider de modifier ses politiques publiques, mais il devra accorder des compensations aux investisseurs privés pour les préjudices privés provoqués par leur application. La protection des investisseurs étrangers par les TBI peut donc avoir un effet bloquant sur la mise en place de politiques d'intérêt public. Les dirigeants allemands ont ainsi exprimé des inquiétudes à propos de la possible incorporation d'éléments tirés de ce modèle états-unien dans la proposition de traité de libre-échange transatlantique⁹.

UN SYSTÈME QUI VIOLE LES PRINCIPES DE BONNE GOUVERNANCE ET DE PRIMAUTÉ DU DROIT

Les conflits d'intérêts sont monnaie courante dans le club très sélect des arbitres qui siègent en tant que conseillers, juges et jury dans les actions intentées par les investisseurs contre les pays – dans leur écrasante majorité des pays en développement. Les juristes qui défendent les pays dans des affaires de préjudices commerciaux peuvent ainsi parfois être choisis comme arbitres dans d'autres affaires. Ces fonctions

étant particulièrement lucratives, la communauté de l'arbitrage est fortement incitée à effectuer des interprétations très larges des dispositions des traités en faveur des investisseurs. Cela a pour conséquence non seulement d'élargir le domaine d'application des actions d'arbitrage, mais aussi de multiplier le nombre d'actions pour différends.

Par ailleurs, les sentences arbitrales ne sont pas facilement sujettes à révision, alors même qu'elles peuvent passer outre des décisions législatives, judiciaires, et même des référendums au niveau national. L'une des raisons pour lesquelles les décisions arbitrales sont difficiles à réviser tient au fait qu'il n'existe aucun ensemble de normes qui permettrait d'effectuer cette révision. Les décisions arbitrales impliquent la création d'un droit et de normes par les arbitres impliqués – en faveur des investisseurs.

Or certaines sentences se sont révélées particulièrement coûteuses pour les États – sachant qu'elles sont potentiellement sans limites. Un comité d'arbitrage a ainsi condamné l'Équateur à verser 2,3 milliards de dollars américains à la compagnie pétrolière états-unienne Occidental, après avoir constaté que l'Équateur avait annulé le contrat avec la compagnie parce que cette dernière avait violé une disposition clé du contrat en vendant sans permission 40% de sa concession à une autre compagnie¹⁰. Si le comité a accordé des dommages et intérêts à Occidental, c'est parce que sa rentabilité avait été réduite par l'annulation du contrat.

Les montants utilisés pour recourir aux services d'avocats spécialisés dans les arbitrages commerciaux internationaux se comptent en millions de dollars, des sommes qui pourraient être mieux utilisées pour acheter des médicaments indispensables ou financer l'éducation.

UN SYSTÈME QUI NE FAVORISE PAS LES INVESTISSEMENTS, SEULEMENT LES INVESTISSEURS...

L'extension de la portée du système ISDS résulte de la facilité à interpréter de manière large les engagements liés aux traités à cause des ambiguïtés dans les définitions données de la portée, du traitement juste et équitable, de l'expropriation, ou encore du traitement de la nation la plus favorisée. Tous ces éléments ont été interprétés dans les procédures d'arbitrage en défendant l'idée que les TBI pourraient *potentiellement* entraîner une augmentation des flux d'investissements entrants.

Pire, le système ISDS a jugé que les modifications de réglementations décidées par les gouvernements pour réduire les «attentes légitimes» en matière de profits futurs pour les investissements étrangers constituaient une expropriation indirecte de l'investissement. Cela a permis à des comités d'arbitrage de prendre des décisions contre des politiques publiques et en faveur des intérêts privés parce que le système d'arbitrage pour les investisseurs a été conçu

8 Ibid., p. 7.

9 S. Donnan et S. Wagstyl, "Transatlantic Trade Talks Hit German Snag", Financial Times, 14 mars 2014, www.ft.com/cms/s/0/cc5c4860-ab9d-11e3-90af-00144feab7de.html#axzz32xhz3aqq, consulté le 23 mai 2014.

10 L. Wallach, "Fair and Equitable Treatment' and Investors' Reasonable Expectations: Rulings in U.S. FTAs & BITs Demonstrate FET Definition Must be Narrowed", *Public Citizen*, 5 septembre 2012.

à partir du système d'arbitrage commercial privé. Dans le système d'arbitrage commercial en effet, toute violation d'un engagement par une des parties privées liées par contrat entraîne des dommages et intérêts pour l'autre partie. En revanche, dans le système des traités d'investissement, l'une des parties – l'État – n'est pas un acteur commercial et doit agir dans l'intérêt public. Lorsqu'un État agit dans l'intérêt public, par exemple par la réglementation dans le domaine de l'environnement ou des politiques de santé, un investisseur étranger touché de façon défavorable par cette réglementation peut engager des poursuites en dommages et intérêts.

Des propositions de réformes ont été faites pour pallier ces défauts: introduction d'un système d'appel, de mécanismes d'arbitrage régionaux, de mécanismes alternatifs de résolution des différends, de politiques de prévention des différends, limitation de la portée de l'arbitrage en introduisant des restrictions dans les nouveaux traités sur le type de questions qui peuvent être sujettes à différend, etc. Mais l'expérience montre que toutes les réformes de ce type ont un impact limité, d'abord parce que les traités d'investissement sont délibérément déséquilibrés en faveur de l'investisseur privé étranger, ensuite parce que ces réformes ne peuvent résoudre les conflits d'intérêts inhérents au système de règlement des différends. S'il est ainsi théoriquement possible d'introduire une procédure d'appel pour le principe, il y a fort à parier que les juges d'une telle procédure seront principalement issus de la communauté de l'arbitrage commercial.

Le système des traités internationaux d'investissement est un exemple flagrant de « non-droit », de conflits d'intérêts et d'absence de responsabilisation, autant d'éléments en contradiction avec les accords existants sur la démocratie, la bonne gouvernance et l'état de droit. Le système des TBI a remplacé ce dernier par la loi du plus fort et la primauté de l'argent. Les initiatives visant à réformer ce système doivent être considérées comme un effort de restauration de la primauté du droit dans une partie importante de l'architecture économique internationale. Mais il serait erroné de voir dans ces initiatives le résultat d'une aversion aux activités d'investissement à l'étranger.

ATTRIBUER DES RESPONSABILITÉS, RENDRE LA JUSTICE

Le système international de traités bilatéraux d'investissement incarne une répartition particulière des responsabilités en matière de gouvernance internationale.

Il est de la responsabilité des États de garantir les droits humains. Les traités d'investissement peuvent être considérés comme une distorsion de l'espace dans lequel ces obligations peuvent être remplies par les États par l'octroi de protections commerciales à une autre partie: les investisseurs privés internationaux. Dans une affaire récente, une entreprise européenne a poursuivi l'Afrique du Sud en vertu de

la clause d'expropriation d'un traité d'investissement parce que sa rentabilité était touchée par le programme du gouvernement sud-africain pour la promotion économique des Noirs. « Le gouvernement a réglé l'affaire et édulcoré sa politique. Cela a entraîné un examen par le gouvernement des traités d'investissement existants pour le pays et la décision de s'en soustraire¹¹. » Le Pérou a été poursuivi par l'entreprise états-unienne Renco Peru et condamné à 800 millions de dollars de dommages et intérêts pour ne pas avoir renouvelé le contrat à la suite des dommages sanitaires et environnementaux causés par les activités de cette entreprise: « L'affaire Renco est une illustration [des] conséquences profondément inquiétantes des arbitrages entre investisseurs et États. [...] elle montre que la simple menace de poursuite peut mettre la pression sur les gouvernements pour qu'ils affaiblissent leurs réglementations environnementales et sanitaires¹². »

Ces protections commerciales représentent un exemple de « droit dur » qui favorise les investisseurs privés, sans que ces derniers aient de responsabilités en retour. Elles sont également un révélateur du contraste évident existant entre la puissance des pays développés et celle des pays en développement. Par le biais d'actions et de procédures judiciaires, les États-Unis ont ainsi obtenu que British Petroleum soit condamnée à verser 4,5 milliards de dollars de dommages et intérêts au gouvernement américain pour les dégâts causés par l'explosion de la plate-forme pétrolière Deepwater Horizon en 2010. Les sanctions civiles et pénales et les paiements à un fonds spécial s'élevaient à 42,2 milliards de dollars pour l'entreprise début 2013. En revanche, le gouvernement indien et les victimes directes de la catastrophe de Bhopal provoquée par l'explosion de l'usine chimique de Union Carbide et Corning n'ont reçu aucuns dommages et intérêts parce que les tribunaux américains n'ont pas reconnu de compétence juridique sur les poursuites pour dommages et intérêts. Dans le cas de la résistance environnementale de la tribu Ogoni contre la Royal Dutch Shell – qui a éclaté au grand jour en 1994¹³ lorsque la compagnie pétrolière a été accusée de conspiration avec le système judiciaire national pour la condamnation et l'exécution injustifiées de militants s'opposant à ses opérations sur leurs terres natales –, la compagnie Shell est parvenue en 2009 à un accord avec les représentants du Mouvement pour la survie du peuple Ogoni, par lequel elle s'est engagée à verser 15,5 millions de dollars. Si la sanction n'est généralement pas considérée à la mesure des vies perdues et des dégâts causés à l'environnement, cela prouve, comme dans l'affaire Deepwater Horizon, que les entreprises transnationales sont juridiquement responsables pour les impacts humains négatifs de leurs opérations conduites dans un contexte mondialisé.

Des organisations de la société civile, ainsi que certains États membres de l'ONU, ont lancé des appels en faveur de la négociation d'un protocole contraignant pour les entreprises transnationales sur

11 M. Khor, "A Note on the Investor-State Dispute Settlement (ISDS) System in the Context of BITs", allocution au 7^e IISD-South Centre Investment Forum, Jakarta, 2011.

12 L. Wallach, "Fair and Equitable Treatment...", *art. cit.*, p. 1.

13 "Factsheet: The Case against Shell", Centre for Constitutional Rights, 2014, <http://ccrjustice.org/learn-more/faqs/factsheet%3A-case-against-shell-0>, consulté le 23 mai 2014.

les droits humains, afin de créer une base juridique pour les dommages-intérêts compensatoires. Actuellement, il existe des principes directeurs sur la base du volontariat définis par les Nations unies. On peut logiquement penser que les entreprises privées ne vont pas violer les principes des droits humains lorsque ceux-ci n'ont pas d'impact matériel sur ses profits et sa compétitivité. Dans certaines situations, un protocole contraignant n'est pas nécessaire. Mais dans les « cas réellement difficiles », un protocole contraignant sera indispensable pour la gouvernance de la mondialisation.

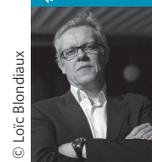
Les normes professionnelles constituent un autre champ d'investigation pour tenter de réformer la gouvernance de la mondialisation. Si les juristes et les cabinets d'avocats impliqués dans les affaires d'arbitrage se conforment à des normes devant leurs juridictions nationales, ces normes de base de l'état de droit ne s'appliquent pas au niveau international. Il existe de nombreux autres domaines dans lesquels les normes internationales sont soit inexistantes, soit définies par des parties prenantes privées intéressées, n'ayant pas à rendre de comptes sur les objectifs sociaux dont devrait dépendre la délivrance de licences par les gouvernements. L'un de ces domaines concerne les normes comptables, qui ont un impact négatif sur l'estimation des bénéfices et les mouvements de profits qui visent à éviter l'impôt ou à organiser l'évasion fiscale. Ces normes sont définies par des organisations privées à l'échelle globale.

Au-delà de la présence incontournable de la société civile dans l'arène internationale, la mondialisation a vu les entreprises transnationales peser sur sa gouvernance. Cet article a montré l'impunité dont bénéficient des entreprises transnationales à la suite des dommages matériels et des violations des droits humains liés à leurs activités. Le respect de l'état de droit au niveau international nécessitera de multiples initiatives à différents niveaux. La première impliquera d'atteindre un consensus international sur les principes de base entre pays, mais aussi parmi les acteurs ayant un pouvoir important au niveau international, au premier rang desquels les entreprises transnationales. Encore faudra-t-il ensuite traduire ces principes dans les cadres juridiques et les procédures pratiques. ■

TRADUIT DE L'ANGLAIS PAR **CYRIL LE ROY**

LA PARTICIPATION, ENTRE PARTAGE ET DILUTION DE LA RESPONSABILITÉ

ENTRETIEN AVEC **Loïc Blondiaux**



© Loïc Blondiaux

Loïc Blondiaux est professeur des universités au Département de science politique de la Sorbonne (Paris-I), chercheur au Centre européen de sociologie et de science politique de la Sorbonne (CESSP) et au Centre de recherches politiques de la Sorbonne (CRPS).

IRG: *Installée dans les discours sur l'action publique à partir de la seconde moitié des années 1990, la participation des citoyens a pourtant une histoire plus ancienne. Pouvez-vous revenir dessus ?*

Loïc Blondiaux: L'histoire de la démocratie participative est en effet marquée par deux moments historiques, assez différents et contrastés. Dans les années 1960 d'abord, la notion de démocratie participative était peu employée, mais les initiatives qui allaient en ce sens étaient, elles, nombreuses. Si les partis politiques étaient globalement absents de ces initiatives – hormis peut-être le Parti socialiste unifié (PSU) –, la question de la participation des citoyens était reprise par de nombreux mouvements, notamment des collectifs de citoyens à l'échelle urbaine. Je pense en particulier à l'expérience en France des Groupes d'action municipale, qui revendiquaient un pouvoir d'expression sur les politiques locales, ainsi qu'un pouvoir de contrôle de l'action publique locale face aux grands projets initiés par le pouvoir gaulliste : ces groupes étaient clairement une tentative citoyenne d'organisation. De telles dynamiques, qui rythment la première séquence, font référence aux luttes urbaines, une thématique forte et transversale. On retrouve des formes équivalentes en Italie ou au Québec.

Les années 1970 ont amorcé un reflux, local comme national, renforcé par l'arrivée au pouvoir du Parti socialiste : s'il s'était appuyé sur ces mouvements, il leur a rapidement tourné le dos pour adopter une posture beaucoup plus managériale et classique de la représentation, refoulant la question de la participation. En France, les années 1980 correspondront à une forme d'éclipse de la thématique participative dans l'action publique locale.

La thématique de la participation fait ensuite son retour dans les années 1990. À gauche, l'expérience du budget participatif engagée à Porto Alegre dès la fin des années 1980 a eu énormément d'impact, notamment à travers le mouvement altermondialiste. Cette expérience semblait en effet faire la démonstration qu'il était pour une fois possible d'associer et d'articuler le pouvoir de parler avec le pouvoir de décider. Mais la thématique de la participation a également été portée par le discours des institutions internationales, en particulier la Banque mondiale, sur la « bonne gouvernance » et le « nouveau management public », qui associe la participation citoyenne à l'efficacité dans la gestion des services publics. Ce discours, assez technique, dont l'objet est la rationalisation du processus de décision, diffère fortement du premier, qui insiste sur la justice sociale et sur l'égalité politique, et rapproche la participation de l'idéal de la démocratie directe.

Ces deux influences ont donc abouti, dans la seconde moitié des années 1990, à la réhabilitation de cette thématique, d'abord à l'échelle locale. Un certain nombre de municipalités et d'autres collectivités se sont progressivement intéressées à cette notion qui a notamment irrigué le discours sur la politique de la ville : la participation des habitants est alors devenu emblématique d'une nouvelle manière de concevoir l'action publique. Elle a ensuite été portée à l'échelle nationale – avec le destin que l'on sait – lorsque Ségolène Royal, notamment, l'a reprise dans le cadre de sa campagne présidentielle de 2007.

Il existe donc bien deux séquences historiques distinctes. Au cours de la première, la démocratie participative est conçue de manière plutôt ascendante, comme une revendication exprimée par des mouvements de la société civile. Ils demandent un partage de la responsabilité dans l'action publique et, *a minima*, un droit de contrôle sur celle-ci. La seconde séquence refléterait plutôt une inquiétude des élites politiques qui voient dans la démocratie participative une des manières de résoudre la crise de représentativité et de légitimité.

Mais il est également important de prendre en compte la question de la participation dans l'entreprise. Dans les années 1960-1970, on distinguait beaucoup moins qu'on ne le fait aujourd'hui la participation dans le monde du travail – l'autogestion – de la participation aux affaires de la Cité, laquelle renvoie plutôt à la démocratie participative. Les deux termes émergent conjointement, presque simultanément, pendant cette période. Or on assiste aujourd'hui à un reflux de la thématique de la participation dans le monde du travail, et à une concentration de cette thématique sur les questions politiques et urbaines. C'est très significatif et assez problématique.

IRG: *En quoi est-ce problématique ?*

L. B.: Parce qu'une grande partie du destin des individus se joue dans l'entreprise. Dès lors, comment peut-on considérer que le citoyen

serait esclave dans l'entreprise et ne deviendrait sujet qu'une fois qu'il en serait sorti ?

IRG: *C'est sans doute là une des différences les plus notables entre les deux séquences que vous décrivez : les acteurs économiques ont acquis un pouvoir considérable et, dans la séquence actuelle, ils influencent fortement les politiques publiques...*

L. B.: Derrière cela, on retrouve souvent un discours spécifique sur la gouvernance. L'idéologie de la gouvernance légitimise en effet l'importance des partenaires privés. Bien sûr, le poids des acteurs privés n'est pas induit par les discours sur la gouvernance. Mais ceux-ci rationalisent une situation de fait : le pouvoir politique est très affaibli par rapport aux forces économiques, et ce à toutes les échelles, locale, nationale comme internationale. Ces pouvoirs non élus définissent les contraintes à l'intérieur desquelles les pouvoirs politiques peuvent agir, et celles-ci sont de plus en plus étroites. C'est une des grandes évolutions de nos démocraties contemporaines. Elle a pour conséquence très évidente le fait que la plupart des citoyens se désintéressent des scènes politiques classiques.

Bien sûr, l'abstention politique, comme l'abstention de déception à l'égard de partis dont on aurait pu se sentir proche, existe, mais il y a aussi une abstention d'indifférence : le pouvoir politique n'est plus perçu comme un pouvoir véritablement agissant. À quoi bon voter si le pouvoir politique est aux ordres, et si la gauche et la droite font la même politique ?

IRG: *Mais d'un autre côté, comme en miroir de cette désaffection, on voit naître de nombreuses initiatives citoyennes d'engagement local, de community organizing, de partage de la responsabilité. Est-ce que ce ne sont pas là autant de manières de rappeler le politique à ses responsabilités ?*

L. B.: Cela ne fonctionne pas comme un système de vases communicants : ce que les dispositifs institutionnels classiques perdent n'est pas regagné par les dispositifs émergents et informels. Ne serait-ce qu'en termes de « volumes » de citoyens concernés, ou encore de capacité d'influence, le compte n'y est pas. On a affaire à des initiatives, à des demandes de contrôle citoyen de l'action publique qui s'expriment à travers plusieurs types de dispositifs, selon différents registres d'action. Il existe, par exemple, des dispositifs de contrôle citoyen utilisant largement le numérique, comme l'initiative Regards Citoyens, ce site Internet qui fournit des données sur l'activité des parlementaires. Assez significative de ce que Pierre Rosanvallon appelle la « contre-démocratie », elle constitue une sorte de vigilance citoyenne qui vise à informer sur ce que font les politiques.

Ces dispositifs coexistent en effet avec d'autres démarches qui redécouvrent cet idéal d'auto-organisation, ou d'organisation communautaire, à travers les notions de *community organizing* et d'*empowerment*, et prennent acte de ce qu'on ne pourra changer les choses qu'en redonnant du pouvoir d'agir aux citoyens. L'Alliance citoyenne de l'agglomération grenobloise en est un excellent exemple, de même que le collectif Pouvoir d'agir qui cherche à toucher les citoyens appartenant aux catégories populaires.

Mais il me semble qu'aujourd'hui nous n'en sommes qu'au début du phénomène. Bien sûr, l'*empowerment* est une notion très forte dans les milieux intellectuels. Cependant, les mouvements qui en relèvent vraiment ne sont pas si nombreux en France. En tout cas, ils ne sont en rien comparables à ce qu'ils peuvent représenter dans certaines villes américaines ou en Angleterre. En France, de telles démarches sont menées en dehors des institutions : les syndicats ne participent pas du tout à ce mouvement, alors qu'ils étaient très actifs dans les années 1960-1970, notamment à travers la CFDT (Confédération française démocratique du travail). Je pense aussi à la JOC (Jeunesse ouvrière chrétienne), à la JAC (Jeunesse agricole catholique) qui ont aujourd'hui beaucoup perdu de leur influence, un peu à l'instar des mouvements d'éducation populaire. Or, pour mobiliser des citoyens, il est beaucoup plus efficace de pouvoir s'appuyer sur des relais organisés. Par ailleurs, les expériences locales d'auto-organisation, souvent sources d'innovation sociale forte, ne cherchent pas à s'inscrire dans un projet politique clair. Je pense, par exemple, aux Amap (Associations pour le maintien d'une agriculture paysanne), dont le succès témoigne d'une vitalité sociale réelle, au Mouvement Colibris organisé autour de Pierre Rabhi, aux États généraux du pouvoir citoyen de Patrick Viveret, etc. Ils dessinent chacun clairement une alternative, évoquant explicitement ces questions de la participation citoyenne et du partage de la responsabilité, mais ils n'assument pas le fait qu'ils pourraient être une plate-forme politique alternative à la représentation politique et aux partis.

La dimension écologique et environnementale est évidemment centrale pour un certain nombre de ces mouvements, qui entendent agir localement et penser globalement. Mais je ne crois pas qu'ils soient en mesure, aujourd'hui, de proposer un discours politique alternatif ou une alternative politique. Un des grands problèmes de ces formes d'action, c'est celui de leur coordination et de leur mise en visibilité : elles restent éclatées et refusent d'agir sous forme de fédération.

IRG : *Il y aurait là comme un paradoxe, entre l'ambition d'interférer avec l'action publique, de l'influencer, de la faire évoluer, et la stratégie, à savoir le refus du jeu de la politique ?*

L. B. : C'est toute la problématique du mouvement des Indignés. Ils ont représenté une alternative possible, mais leur refus du jeu partisan

implique qu'ils restent éloignés des processus d'élection et de l'accès aux fonctions politiques. C'est un refus idéologique de s'intégrer au système, mais aussi une prise de conscience qui me paraît tout à fait significative : ils considèrent que lorsque l'on passe du côté citoyen au côté « obscur », lorsque l'on s'engage politiquement, on perd toute légitimité et toute crédibilité. La désaffection à l'égard des partis politiques, des élites politiques en général, est telle que la transformation en parti hypothèque immédiatement la confiance que l'on pouvait avoir en vous et la légitimité qu'on pouvait vous reconnaître. Je suis assez frappé par ce constat. Le passage au politique a des conséquences sur les logiques d'action, sur les stratégies d'acteurs, sur le discours, mais aussi sur la perception que les gens peuvent avoir de vous. On a vu énormément de citoyens se transformer en politiques et y perdre non seulement leur âme, mais aussi leur crédibilité.

IRG : *En Amérique latine, beaucoup de ces initiatives ont connu le sort que vous décrivez. Est-ce à dire qu'il manque des relais ? Des formes de coordination ? Quelle serait la fonction des autres acteurs sociaux, des corps intermédiaires ?*

L. B. : Il s'agit d'un vrai choix politique. Faut-il essayer de produire une greffe, un apport citoyen aux institutions représentatives, c'est-à-dire renouveler les institutions de la représentation et les partis politiques par un afflux d'initiatives et d'acteurs issus de la société civile ? Ou bien est-il plus efficace de maintenir la représentation telle qu'elle est, et de faire figurer face à elle des contre-pouvoirs forts mais extérieurs, qui refusent d'endosser la responsabilité du processus de décision et de tomber dans le piège du partenariat, de la coresponsabilité ? Est-ce qu'une bonne démocratie ne supposerait pas, en plus de la séparation classique des pouvoirs, une séparation entre le pouvoir institué et le pouvoir instituant, citoyen, qui devrait ainsi toujours rester extérieur, au risque de ne pas être reconnu, de ne jamais être suffisamment fort pour faire peur ?

L'enjeu aujourd'hui dans nos démocraties, c'est que la peur change de camp – pour reprendre cette vieille expression léniniste – et que le système soit obligé de se réformer par peur de devoir disparaître. Or aujourd'hui, à l'extérieur, les forces ne font pas suffisamment peur. On peut donc faire le choix d'une réforme du système par la mise en place de dispositifs de co-construction, de participation, de partage des responsabilités, etc. Ce sont des choix politiques assez classiques...

C'est ce que m'évoque le plus cette question de la responsabilité : est-ce que la vraie responsabilité des acteurs qui représentent la société civile n'est justement pas de rester à l'écart du pouvoir ? La coresponsabilité n'est-elle pas toujours un piège, qui affaiblit leur pouvoir critique, leur autonomie, et qui contribue, en brouillant les frontières, à rendre de plus en plus illisibles nos formes de

gouvernement – c'est-à-dire à rendre toujours plus difficile de définir quelle est, en dernière instance, l'autorité qu'il faudra sanctionner, blâmer, ou applaudir ?

C'est un des vrais problèmes que pose la gouvernance : l'imputation de la responsabilité de la décision. Notre système représentatif repose sur la clarté dans l'imputation de la responsabilité. Si elle devient moins lisible, il faut complètement changer de système.

Notre système représentatif repose sur deux logiques très différentes. La première consiste à dire que certains individus sont plus aptes à gouverner que d'autres, et qu'ils peuvent y consacrer plus de temps : c'est la logique de sélection d'une élite représentative. Et puis il existe une seconde logique selon laquelle cette délégation n'est tolérable, d'un point de vue démocratique, que si le peuple peut, *in fine*, sanctionner ceux qu'il a mandatés pour le gouverner. S'il ne peut le faire, s'il ne sait plus vraiment qui il doit sanctionner ou reconduire, alors le fonctionnement du système représentatif dans son ensemble est remis en question.

IRG: *Est-ce pour cela que vous parlez d'un « risque de dilution de la responsabilité » ?*

L. B.: La mise en responsabilité – ce que les Anglo-Saxons appellent *accountability*, ou la reddition de comptes – suppose que l'on sache clairement qui doit rendre des comptes. Notre système politique devient trop complexe pour que les gens puissent clairement saisir qui est responsable de quoi.

Il y a donc deux questions essentielles : celle de la capacité d'agir du politique et celle de la distribution des rôles. Un certain nombre de théoriciens de la démocratie pensent qu'il faut impérativement que les citoyens se tiennent éloignés de l'univers politique et ne soient pas identifiés aux gouvernants, pour que l'on soit vraiment en démocratie : il faudrait en permanence maintenir de la distance, de la différenciation.

La question du partage de la responsabilité peut donc être critiquée en ce que la plupart des dispositifs de participation à l'œuvre aujourd'hui n'impliquent que des fractions très restreintes de la population, dont la sélection reste relativement opaque. Il est donc clair que partager la responsabilité avec des représentants autodésignés de la population pose la question de la légitimité de la décision. L'opacité du processus qui a conduit à ce que certains se voient ainsi accorder des droits, au regard même de la clarté du processus électoral, qui définit clairement la désignation des représentants, pose problème.

On peut y apporter une réponse en soulignant qu'existent aujourd'hui une pluralité et une diversification des formes de représentation, à tel point qu'on peut parler de « représentants amateurs », qui peuvent revendiquer un droit à la représentation. C'est ce que dit mon collègue Michael Savard : la représentation issue de l'élection ne peut

plus revendiquer le monopole du droit à représenter la population. Il faudrait donc pluraliser les voies de la représentation. La démocratie participative produirait, en elle-même, une forme de légitimité autre, qui ne serait ni inférieure ni supérieure, mais différente. Cela reste encore à expliquer et à faire accepter par les citoyens qui ne participent pas aux dispositifs de démocratie participative – or c'est la majorité d'entre eux.

IRG: *L'action publique est-elle véritablement transformée par ces dispositifs ? Ou bien leur prolifération reste-t-elle instrumentale ?*

L. B.: La position des politiques varie. Certains ont compris tout à la fois la nécessité de faire participer les citoyens comme l'intérêt qu'ils pourraient en tirer. Mais l'immense majorité des politiques ne cherche qu'à donner le change. De ce fait, la démocratie participative n'est souvent qu'une caricature, une pseudo-participation.

En revanche, là où l'on pratique la participation depuis longtemps, et avec sérieux, c'est-à-dire avec des moyens et de la cohérence, cela produit des effets vertueux. Cela implique de faire participer les citoyens de manière systématique, ou presque, et que l'on soit attentif à ce que les dispositifs de participation produisent de l'inclusion et de l'égalité. Lorsqu'on est dans ce cas de figure-là, les acteurs de l'action publique ne se sentent plus mis en danger. Ils perçoivent tout l'intérêt qu'ils ont à tester leurs hypothèses et leurs projets sur des citoyens qui ont une vraie expertise d'usage, c'est-à-dire cette connaissance des conditions d'application de la décision. Mais la confiance est longue à venir ; elle suppose aussi une certaine forme de stabilité de la volonté politique. Le risque, actuellement, c'est que l'alternance politique remette en cause les dispositifs à l'œuvre dans certaines villes.

Il est clair aujourd'hui qu'il y a une forme d'inhibition de la part des citoyens, mais s'ils s'aperçoivent qu'ils sont reconnus comme une valeur ajoutée, comme des partenaires, ils ont de moins en moins de réticences à s'engager dans ces démarches. Ce sont des phénomènes très progressifs, qui supposent une certaine maturation des processus, alors que, dans la plupart des cas, on se contente d'événements démocratiques, de démarches très ponctuelles, parfois même un peu brutales, et qui ne produisent au final que de la frustration, pour les uns et pour les autres.

IRG: *À quelle étape de l'action publique la participation se joue-t-elle vraiment ? En amont de la décision, ou bien en aval, dans le contrôle de son application ?*

L. B.: Dans l'idéal, la participation citoyenne doit être mise en place le plus tôt possible, c'est-à-dire dans la définition du problème. Les citoyens doivent pouvoir mettre des problèmes à l'agenda des

politiques ou des administrations. C'est un élément essentiel de la participation. Elle doit aussi être envisagée au moment de la formulation des solutions. La diversité des points de vue mobilisés dans l'exploration des solutions et l'imagination citoyenne renforcent la probabilité qu'on trouve la bonne solution: de fait, les politiques et les fonctionnaires n'ont pas la science infuse. Ensuite, et toujours dans l'idéal, les citoyens peuvent intervenir au moment du choix des solutions. Quand on parle de démocratie participative, on parle au final très peu de démocratie directe. Mais sur certains projets très structurants, le recours au référendum doit pouvoir être envisagé: il est parfaitement légitime que, sur des problèmes majeurs, les citoyens puissent trancher.

Enfin, les citoyens devraient également avoir leur mot à dire dans la réalisation de la solution et dans le contrôle de l'exécution de la décision. Il y a bien sûr un risque, dans la mise en œuvre de la décision, d'une défausse de l'administration sur les citoyens eux-mêmes: la participation peut apparaître comme un prétexte utile pour ne pas faire, ou plutôt pour faire faire aux citoyens ce que les institutions doivent normalement faire. En Amérique latine, le contrôle de l'exécution est bien mieux intégré à la participation qu'en France, qu'il s'agisse de participer à l'exécution ou de seulement contrôler celle-ci, par exemple à travers des rendez-vous prévus plusieurs années après la prise de décision, pour s'assurer de sa mise en œuvre réelle. En France, on fait comme si la réalité que désigne la décision était déjà là. Pourtant, qu'il s'agisse d'un équipement, d'une institution ou d'une politique, il y a toujours une marge considérable entre une décision et son application.

IRG: *La participation s'inscrit dans un temps long, alors que le politique est de plus en plus happé par le court terme. Comment faire coïncider les temps du politique, de la décision, de son application, avec ceux de la participation, de la responsabilité? Comment partager cette responsabilité sur des échelles de temps qui ne sont pas en adéquation?*

L. B.: Il y a un vrai problème autour de ces temporalités, souvent différentes, et qui peuvent même être conflictuelles. Ce problème ne doit pas pour autant servir de prétexte pour dire que la participation fait perdre du temps – du temps utile et rentable, y compris en termes de modèles économiques. Beaucoup de démarches, bâclées faute de temps, renforcent l'impression que la participation ne sert à rien ou ne produit pas d'effets, alors même qu'on ne s'est pas donné ni les moyens matériels ni les moyens temporels pour que cela marche. La question de la confiance est centrale, et ne se crée que sur la durée.

À côté de la confiance se pose aussi la question de ce que le philosophe américain Dewey appelait l'«enquête»: un public se constitue autour d'un problème qui se pose à lui, qui l'affecte; il lui faut le

connaître, s'informer, etc.; il lui faut le temps d'une véritable «enquête sociale». Celle-ci devrait, dans l'idéal, impliquer tous les citoyens, et dans un temps qui peut être long.

IRG: *Mais ce temps long contribue à l'efficacité...*

L. B.: Un des paradoxes de la situation actuelle tient dans deux positions opposées, qui sont toutes deux tenables. Il y a d'un côté ceux qui disent que l'utilité de la participation citoyenne n'est pas démontrée. Ils constatent pour cela que la plupart des expériences de participation aboutissent à des décisions qui ne sont pas très différentes de celles qu'auraient prises les experts et les élus seuls. Mais leur critique repose sur l'expérience de dispositifs de participation qui ne sont jamais allés très loin dans le partage du pouvoir, de l'information, ou dans la recherche de confiance. D'autres soutiennent le contraire, et soulignent qu'on ne s'est encore jamais vraiment donné les moyens de vérifier ce qu'une participation réelle pourrait produire. Ils invoquent ce que des formes de participation beaucoup plus avancées ou complexes pourraient produire.

Autrement dit, les uns raisonnent sur un présent, décevant, quand les autres spéculent sur un idéal, encore à venir. Les premiers sont pourtant ceux qui pourraient aller vers des solutions plus ambitieuses.

Le paysage de la participation est mouvant. À cet égard, on reconnaît rarement l'existence du biais partisan, alors qu'il est évident que les partis de droite – pour prendre l'échiquier français – ne sont pas, dans leur grande majorité, favorables à la participation. On fait comme si ce n'était pas une question politisée, partisane, alors que c'est la réalité: très peu de villes dirigées par la droite en France mettent en place, sans y être obligées, des dispositifs participatifs un tant soit peu élaborés et ambitieux. ■

PROPOS RECUEILLIS PAR ÉLISABETH DAU

COMMENT RECONNAÎTRE LES RESPONSABILITÉS DE L'HUMANITÉ ?

ENTRETIEN AVEC **Pierre Calame**



© Pierre Calame

Ancien haut fonctionnaire du ministère français de l'Équipement, auteur de plusieurs essais sur le rôle et la place de l'État dans la société contemporaine, Pierre Calame a été directeur général, de 1988 à 2009, de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'homme, dont il est désormais président honoraire.

IRG: *Vous êtes activement impliqué dans plusieurs initiatives qui ambitionnent de faire reconnaître les « responsabilités » humaines au niveau international – par exemple dans une déclaration qui a vocation à être adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU. D'où viennent ces dynamiques ? Quelle est leur logique ?*

Pierre Calame: L'idée qu'il est nécessaire de donner à la communauté internationale un troisième pilier, autrement dit une déclaration qui vienne compléter la Charte de l'ONU et la Déclaration des droits de l'homme remonte à la Conférence environnementale de Stockholm, en 1972. Bon nombre d'environnementalistes y avaient fait le constat que la Charte comme la Déclaration ne disent rien de la planète et de la biosphère. Ces deux textes se concentrent sur les rapports entre les sociétés ou entre les peuples: c'est-à-dire sur la question de la paix pour le premier; et sur la question des individus et de leurs libertés (c'est-à-dire des droits) pour le second.

Après un temps de la latence relativement long, Maurice Strong a relancé l'initiative dans le cadre de la préparation du Sommet de la Terre de Rio (1992), dont il était secrétaire général. Il pensait, en effet, que le moment était venu que la communauté internationale adopte un tel texte – qu'il appelait alors « Charte de la Terre ». Les initiatives se sont ensuite multipliées, dans le cadre de la préparation de ce sommet: plusieurs États se sont engagés dans la rédaction de déclinaisons de la Charte, des acteurs de la société civile s'en sont saisis, etc.

IRG: *Le projet échoue en grande partie, puisque la Charte n'est pas adoptée à Rio. Pour autant, l'idée de responsabilité fait son chemin jusqu'à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, qui reconnaît l'idée de « responsabilité commune mais différenciée ».*

P. C.: Maurice Strong espérait vraiment que les chefs d'État adopteraient le texte proposé. Mais ça n'était alors pas possible: une telle charte sur les responsabilités des sociétés et des gouvernements se situait d'emblée au-delà de la sphère nationale des solidarités, au-delà de la sphère nationale de la justice, sphère nationale dans laquelle s'organisent encore 99% des droits et des solidarités.

Le processus autour des Agendas 21 se substitue alors à ce travail autour des responsabilités.

Bien sûr, les responsabilités sont inscrites dans le texte adopté à Rio. Mais ce principe de responsabilité « commune mais différenciée » est un piège. Il permet que chacun dise que le principe de responsabilité est officiellement reconnu. Mais ça n'est pas assez pour passer à l'action. Bien au contraire: la formulation est suffisamment générale pour qu'il serve plutôt à justifier l'inaction. Les pays les plus riches peuvent dire qu'ils ne feront rien tant que la Chine n'assumera pas sa part de responsabilité. Les pays du Sud peuvent revendiquer leur droit au développement, etc.

IRG: *Vous poursuivez donc le travail sur les responsabilités, mais dans d'autres cadres...*

P. C.: Maurice Strong renonce alors à son ambition initiale. Il se recentre non plus sur l'idée d'un troisième pilier, mais sur la rédaction d'un document d'aspirations. Il constitue un comité rassemblant deux personnalités par continent, qui doit travailler à la rédaction de ce document. Par ailleurs, je participe à une autre dynamique, qui reprend l'ambition initiale de Maurice Strong, de travail sur une Charte des responsabilités humaines, mené dans le cadre de l'Alliance pour un monde responsable, pluriel et solidaire.

Les deux processus se poursuivent en parallèle jusqu'en 1999, aboutissement du travail sur la Charte de la Terre. Le travail sur la Charte des responsabilités humaines continue – il se poursuit encore et prend désormais notamment la forme d'un projet de Déclaration universelle des responsabilités humaines.

IRG: *Comment parvenez-vous à concilier cette ambition « universelle » avec la nécessaire prise en compte des contextes ?*

P. C.: La question des valeurs est centrale. Dès le début du travail sur la Charte des responsabilités, nous avons la conviction qu'on ne gèrera

pas une planète unique et fragile si on ne se met pas d'accord sur des valeurs communes. Communes, c'est-à-dire qu'elles doivent se retrouver dans toutes les cultures, par opposition aux droits de l'homme, qui sont formulés à partir de la tradition philosophique européenne. Nous ne pouvons pas reproduire une OPA de l'Occident sur le monde. Les valeurs en question doivent donc trouver un enracinement dans chaque culture. Pour autant, elles doivent également permettre de faire face au défi des interdépendances, c'est-à-dire qu'elles doivent nous aider à cadrer l'impact que les uns ont sur les autres. Ces valeurs doivent donc être en mesure d'orienter les conduites, pour les inscrire dans la perspective de la survie de l'humanité. Il faut qu'elles puissent refléter la question centrale actuelle – l'anthropocène, même si, à l'époque, le terme n'était pas encore utilisé: l'humanité pèse d'une manière et d'une nature complètement nouvelles sur sa propre destinée et sur la planète.

Nous devons également veiller à ce que l'énoncé de ces valeurs ne soit pas uniquement déclaratoire ou même déclamatoire: le texte doit, bien entendu, avoir un impact concret, autrement dit être fondateur de droits.

Nous parvenons, à l'issue d'un long travail, à la conclusion que la valeur qui fait le lien, qui correspond à ce « cahier des charges », c'est précisément la responsabilité.

Nous n'imaginons cependant pas que le texte sur lequel nous travaillons sera la Déclaration en tant que telle. Une étape de validation est nécessaire, pour s'assurer que les formulations proposées fassent sens dans différentes cultures, pour ne pas affirmer de manière purement incantatoire le caractère universel des valeurs qu'il contient.

IRG: *Comment veillez-vous à ce que ce travail sur les responsabilités « de l'humanité » ne débouche pas sur des principes qui gommeraient les différences de statuts, de pouvoir, les rapports de domination, etc. ?*

P. C.: Nous travaillons autour de l'idée que l'éthique de responsabilité s'exerce à trois niveaux.

L'éthique s'exerce en premier lieu au niveau des consciences individuelles, dans les relations entre individus. Comment fait-on, par exemple, lorsqu'on adhère à des valeurs qui aboutissent à des actes contradictoires? L'éthique n'est pas le devoir, il ne s'agit pas de dire ce qui est bon ou mauvais, mais de gérer des dilemmes, de faire des choix.

Le deuxième niveau est plus collectif: comment chaque milieu exerce-t-il sa responsabilité? Comment les acteurs d'un même milieu peuvent-ils être tenus pour responsables? Comment construit-on, socialement et intellectuellement, une vision de la responsabilité collective à partir d'un milieu ?

Nous introduisons ici l'idée que la responsabilité est proportionnée au savoir et au pouvoir. La responsabilité est bien universelle, c'est la condition même à l'exercice de la citoyenneté, mais nous ne sommes pas responsables au même niveau.

Le troisième niveau est celui auquel se pose la question de la traduction juridique de la responsabilité : comment peut-elle être convoquée en droit ?

IRG: *La responsabilité structure, bien sûr, l'essentiel du droit. Mais votre démarche se distingue de la conception juridique classique de la responsabilité – notamment par cette volonté de travailler sur des responsabilités « collectives ».*

P. C.: Nous sommes en effet très attachés à la question de la coresponsabilité. On ne peut pas dire qu'il y a, d'un côté, des acteurs qui produiraient le bien public et, de l'autre, des acteurs qui en bénéficieraient. On ne peut pas plus laisser entendre que certains, parce qu'ils sont faibles, n'auraient que des droits, et que la responsabilité serait l'apanage des puissants.

L'idée de coresponsabilité est également importante en ce qu'elle permet de saisir les processus à l'œuvre, qui organisent bien souvent l'irresponsabilité collective des acteurs impliqués. C'est, par exemple, ce qui se joue en Europe sur l'homologation des OGM. La responsabilité est conjointe aux experts et aux chercheurs, aux entreprises du secteur agroalimentaire et, enfin, aux fonctionnaires européens. Chacun cherche à s'exonérer de sa responsabilité et à la reporter sur d'autres.

IRG: *Quelles sont les prochaines étapes de votre travail ?*

P. C.: Nous avons essayé, à la faveur du sommet de Rio+20, en 2012, de porter à l'intérieur de l'ONU notre projet de Charte. Nous l'avons donc retravaillée, après l'étape de validation que j'ai déjà mentionnée, pour qu'elle prenne la forme d'un texte juridique.

De fait, les occasions de mettre ce genre de démarche à l'ordre du jour d'une AG de l'ONU ne sont pas nombreuses. Mais la présidence brésilienne n'a pas voulu soutenir le projet : Dilma Rousseff était plus préoccupée par la possibilité d'exploiter les gisements de pétrole au large du Brésil que par la réussite concrète du sommet de Rio.

IRG: *Vous évoquez ici la question de l'extractivisme. Elle se pose avec une acuité particulière en Amérique latine – au Brésil, notamment, mais aussi en Équateur ou en Bolivie. Ces deux pays se sont engagés dans des démarches visant à faire reconnaître les « droits de la nature » (ils sont inscrits dans la Constitution équatorienne, tandis que la Bolivie a un temps porté l'idée d'une*

Déclaration universelle des droits de la Terre-Mère). Ces démarches sont-elles équivalentes aux travaux sur les responsabilités de l'humanité ? Les droits de la nature peuvent-ils être considérés comme une traduction juridique concrète de ces responsabilités ?

P. C.: Les mots sont importants. Pour qu'il y ait droit, il faut qu'il y ait un sujet de droit, une personnalité juridique qui puisse ester en justice. Cela implique également de penser des mécanismes pour la défendre – un procureur, etc. C'est ce qui s'est passé lorsque l'humanité est devenue sujet de droit après la Seconde Guerre mondiale.

La notion de responsabilité de l'espèce humaine par rapport à la nature est le reflet de l'anthropocène et de l'hubris. Elle implique, de fait, un nouveau registre de responsabilité. Les droits de la nature sont, à mon sens, une notion ambiguë d'un point de vue juridique. L'essentiel, c'est de trouver des mécanismes permettant l'exercice de ces responsabilités. Quel pourrait être le procureur qui se substituerait à la nature pour demander réparation ?

Il me semble plus opérant de poser la question en termes de responsabilité que d'en rester au droit : la responsabilité est la face cachée du droit. Si on se contente d'invoquer des droits, sans définir de responsabilité, on ne fait que créer du vide. Il est cependant essentiel d'élargir la capacité à ester en justice à d'autres que les seules victimes – c'est déjà le cas dans de nombreux domaines du droit, je pense par exemple au racisme. L'enjeu essentiel, c'est de rendre les gens justiciables vis-à-vis de leurs impacts. Plutôt que de tout miser sur un tribunal international, on peut partir des juridictions nationales, ou encore construire à partir des cours régionales de justice, etc.

IRG: *L'approche que vous défendez ici est plus pragmatique que l'ambition initiale : il s'agit de construire du droit à partir de cas et de mécanismes concrets plutôt que de le faire à partir d'une déclaration internationale.*

P. C.: Nous nous intéressons effectivement aux processus transformateurs autant qu'aux objets. Le droit international ne s'étend pas dans le vide. Il évolue à partir de cas concrets, par la jurisprudence, etc. Prenez le cas d'un drame comme celui du Rana Plaza, au Bangladesh. Dans les décombres de l'usine de confection qui s'est effondrée, on retrouve des étiquettes Auchan. Est-ce que cela signifie qu'Auchan est responsable du drame ? Devant quel tribunal ? Qui peut instruire la cause ? Penser l'extension de la sphère d'influence et passer par des juridictions nationales et régionales est plus efficace et opérant que d'attendre la mise en place d'un tribunal international. C'est ce que fait une organisation comme Sherpa, par exemple, lorsqu'elle attaque des dictateurs africains en France dans le cas de l'affaire des « biens mal acquis ».

Cette mutation récente de notre réflexion sur l'internationalisation du droit doit beaucoup à Mireille Delmas-Marty. Ses travaux montrent, en effet, que l'adoption d'une charte par l'ONU n'est pas un préalable nécessaire à la construction de droit international – il s'agit tout au plus d'un aboutissement. Le droit international ne se construit pas uniquement de manière pyramidale (via l'adoption de principes généraux au niveau international, qui sont ensuite déclinés en droit national), mais par des métissages entre les jurisprudences nationales et régionales.

Nous avons donc repris notre travail, dans la perspective de la Conférence sur le climat de Paris (2015), autour des axes suivants: qu'est-ce qui émerge de la confrontation des approches de la responsabilité des différents milieux? Quels sont les éléments de responsabilité communs à l'ensemble des conventions internationales sur l'environnement, le travail, la question sociale? Quels sont les mouvements actuels d'internationalisation du droit?

Ce ne sont pas des réflexions abstraites. Nous travaillons, par exemple, sur la manière dont traduire, concrètement, l'idée que, si un impact est irréversible, alors la responsabilité doit être illimitée. À l'heure actuelle, tous les dirigeants peuvent s'exonérer de leurs responsabilités dans le génocide par submersion qui menace le Bangladesh ou les États insulaires du Pacifique Sud. Mais la submersion n'est pourtant rien d'autre que la conséquence de leur inaction.

Les choses évoluent lentement du côté des responsables politiques. Ils considèrent en effet qu'ils ne sont responsables que devant leurs électeurs, et qu'ils sont sanctionnés à chaque élection. De même, les choses sont assez lentes à faire bouger du côté des ONG, qui estiment pour la plupart qu'elles ne sont pas concernées par la question. Leur travail se centre sur la question du droit – autrement dit sur l'imputation de la responsabilité à d'autres. Elles sont très réticentes à reconnaître leurs propres responsabilités.

De manière peut-être paradoxale, les choses évoluent plus rapidement du côté du monde de l'entreprise. De fait, les multinationales et les filières de production sont quasiment les seules organisations à être structurées à l'échelle des interdépendances. Au départ, les dirigeants et les responsables de ces entreprises ont tendance à se défaire et à renvoyer vers leurs actionnaires. Mais des démarches telles que la certification ISO26000 (autour de la responsabilité sociétale) marquent une évolution sensible.

Nous poursuivons donc dans cette voie. Nous ne parviendrons pas à construire de gouvernance mondiale sans nous accorder sur des valeurs communes. Nous ne produirons pas de cadre pour gérer les biens publics sans un travail d'élaboration autour de la coresponsabilité... ■

II. NOUVEAUX ACTEURS DE LA RESPONSABILITÉ



Le partage de la responsabilité n'est pas figé, en particulier lorsque les acteurs impliqués sont nombreux. Les articles du chapitre précédent donnent en effet à voir la diversité des dynamiques (parfois même contradictoires) en cours.

Pour mieux les comprendre et les penser, il est dès lors nécessaire de s'appuyer sur les pratiques et les acteurs qui les animent. À partir de leurs expériences (et des discours, voire des normes qu'elles induisent), il est en effet possible de mieux appréhender la responsabilité collective « en action », ce qu'elle veut dire concrètement.

Pour cela il est préférable de ne plus raisonner en grandes catégories (sphère publique, sphère privée, société civile), mais de les affiner - pour mieux percevoir à quel point elles sont elles-mêmes diverses, pour prendre la mesure des dispositifs qui hybrident ces catégories.

La société civile n'est pas, par exemple, un ensemble plat et unifié d'acteurs partageant les mêmes perspectives, la même culture, un même modèle organisationnel. Les ressources n'y sont en outre pas également distribuées. Comme le souligne Danny Sriskandarajah, dans « Entre société civile organisée et société civile non organisée: quel partage de la responsabilité? », entre les grandes ONG internationales, dont l'histoire est désormais centenaire, et les mouvements informels apparus ces dernières années, rien n'indique que les points communs soient plus nombreux que les divergences. Ce constat apparaît dans toute son acuité si on prend en compte des acteurs tels que les hackers (notamment leur mode d'intervention sous la bannière "Anonymous"), dont Gabriella Coleman analyse les pratiques et les formes d'action dans « Notre étrangeté est libre de droits »: ils relèvent certes de la société civile, mais manifestent constamment une farouche volonté d'indépendance - qu'ils construisent en opposition à tous les acteurs institués, quelle que soit la sphère à laquelle ils appartiennent.

De même, les « collectivités locales » ne sauraient constituer un ensemble homogène. Leur pouvoir (largement dépendant de leurs ressources propres) varie en effet dans des proportions telles qu'il est difficile de les penser comme un acteur unique. C'est ce qui ressort du travail de Xuefei Ren (« Pouvoir municipal et crise fiscale urbaine aux États-Unis, en Chine et en Inde ») où il compare les ressources et les compétences des collectivités locales à travers le monde. Surtout, leurs actions font régulièrement, sinon systématiquement, appel à des dispositifs hybrides - à leur initiative, ou à partir de revendications citoyennes, par exemple lorsqu'il s'agit d'inventer des dispositifs participatifs de

contrôle de leurs actions, ce qu'analyse Claire Launay-Gama dans « Le contrôle citoyen : coresponsabilité ou enjeu de pouvoir ? ». En outre, les démarches dans lesquelles les acteurs s'engagent sont elles-mêmes plastiques, et peuvent changer de perspective : si les entreprises ont commencé par affirmer leur responsabilité sociale, de manière souvent volontaire, il apparaît aujourd'hui nécessaire de franchir un cap et de définir un ensemble de normes qui viendraient les contraindre - le but étant, explique Ngo Huong dans « La responsabilité sociale des entreprises au Vietnam : de la démarche volontaire à la contrainte normative », le même : qu'un ensemble d'acteurs parvienne à exercer sa responsabilité.

ENTRE SOCIÉTÉ CIVILE ORGANISÉE ET SOCIÉTÉ CIVILE NON ORGANISÉE : QUEL PARTAGE DE LA RESPONSABILITÉ ?

ENTRETIEN AVEC **Danny Sriskandarajah**



© Danny Sriskandarajah

Danny Sriskandarajah est le directeur général de Civicus - Alliance mondiale pour la participation citoyenne. Spécialiste des questions de migrations internationales et de développement économique, il est reconnu comme un « Young Global Leader » en 2012 par le Forum économique mondial.

IRG : *La société civile est désormais clairement reconnue comme un acteur essentiel du bon fonctionnement démocratique, de la justice sociale ou encore de la lutte contre les inégalités. Mais si on pense volontiers à sa partie « organisée » – ONG internationales, associations locales, organisations de base, finalement toutes les formes structurées d'action collective –, on ignore souvent la partie « non organisée » de la société civile. Civicus est, à cet égard, une alliance qui se distingue des autres formes d'organisations de la société civile : en acceptant également les membres individuels, vous reconnaissez l'importance de cette société civile « non organisée ». En quoi est-ce important ?*

Danny Sriskandarajah : Au cours des dernières décennies, l'attention s'est un peu partout focalisée sur la société civile organisée, cet ensemble d'organisations qui, pour avoir une existence légale, se sont toutes déclarées auprès des autorités. C'est là une manière très européenne, peut-être anglo-saxonne aussi, de voir les choses : pour régler un problème qui les affecte, plaider une cause ou mener une campagne, les citoyens devraient nécessairement se rassembler et s'organiser collectivement. Et, pour cela, il leur faudrait doter leur regroupement d'une existence légale, adopter une structure précise, avoir un conseil d'administration, un bureau, des statuts, etc.

Civicus s'inscrit en partie dans cette histoire : sa création, au début des années 1990, s'est même faite au paroxysme de cette histoire.

C'était la fin de la guerre froide, qui a marqué la prise de conscience, en Europe notamment, que la démocratie ne pouvait fonctionner sans société civile dynamique. Le document fondateur de Civicus, adopté en 1993, ne mentionne que la société civile organisée, c'est-à-dire les ONG (organisations non gouvernementales).

Mais, ces dernières années, nous avons pris conscience que, s'il est certes indispensable de défendre, de renforcer et de promouvoir la société civile organisée, cela ne sera jamais suffisant. Ne prendre en compte que les ONG et les associations légalement reconnues est à la fois simpliste et réducteur. Il est nécessaire s'intéresser aux mouvements sociaux et aux actions spontanées, de reconnaître l'importance des communautés qui s'organisent de manière informelle, et de toutes les autres manières dont les citoyens peuvent s'engager dans l'action collective. C'est un changement important : structurellement, Civicus était une alliance composée de membres qui étaient tous des organisations. Nous incluons désormais des individus. Surtout, notre état d'esprit, c'est de soutenir l'ensemble de la société civile.

IRG: *Comment parvenez-vous à traduire cette préoccupation de manière concrète, par exemple quand vous intervenez dans des arènes publiques officielles ?*

D. S.: C'est un vrai défi. La manière dont la société civile peut agir et interagir à l'intérieur du système des Nations unies, par exemple, fait abstraction de la réalité ; plus vous vous éloignez de la réalité quotidienne et du terrain, plus les mécanismes deviennent abstraits. On le constate dans le fonctionnement des accréditations auprès de l'Ecosoc, le Conseil économique et social de l'ONU. Plus de 3 200 organisations sont officiellement enregistrées, ce qui leur donne un statut consultatif. Mais obtenir cette accréditation nécessite un processus extrêmement long et complexe. Il faut bien entendu avoir une existence légale, et ce depuis plusieurs années, être structuré d'une manière bien précise, intervenir à différentes échelles, etc. Il faut donc que l'organisation ait la capacité administrative de suivre le processus sur de nombreux mois, voire années, pour pouvoir être ainsi accréditée. Toutes les organisations n'ont pas cette capacité, et toutes ne peuvent pas se montrer suffisamment patientes.

Le processus mis en place dans le cadre du sommet de Rio+20, en 2012, était un peu plus créatif, mais il restait organisé d'une manière trop fermée. La participation des citoyens et de la société civile pouvait se faire à travers neuf « grands groupes » : les femmes, les enfants et les jeunes, les populations autochtones, les ONG, les autorités locales, les travailleurs et les syndicats, les entreprises et l'industrie, la communauté scientifique et technique, les agriculteurs. Nous étions l'un des partenaires dans l'organisation du groupe « ONG ». Nous sommes donc bien placés pour savoir que cela fonctionne de manière très

complexe. L'ONU passe par des intermédiaires, à savoir des ONG très importantes, internationales, qui ne représentent que la base blanche et éduquée de la société civile, et encore...

IRG: *Ce fonctionnement n'est toutefois pas complètement aberrant : il est pensé comme un moyen de s'assurer que les organisations accréditées sont un minimum représentatives. Comment pourrait-on imaginer un fonctionnement qui intègre le secteur non organisé tout en garantissant une certaine représentativité ?*

D. S.: Je veux bien reconnaître que la société civile organisée est un très bon point de départ. S'il s'agit de travailler sur la question des pratiques de développement, les ONG sont souvent pertinentes. Elles sont très nombreuses, et entendre leur point de vue et leur vision est capital. Mais si vous vous intéressez à la voix des citoyens, à ce qu'ils expriment, ce qu'ils pensent, si vous voulez comprendre ce qui est important pour les gens, alors les ONG ne sont pas le meilleur point d'entrée. Et si vous voulez que les gouvernements deviennent plus responsables, faire en sorte qu'ils rendent réellement des comptes à leurs citoyens, alors la société civile organisée est sans doute un mauvais point de départ : les ONG dépendent trop des États – en termes de subventions, par exemple – pour pouvoir se montrer suffisamment... indépendantes. Dans certains cas, passer par la société civile organisée a du sens, dans d'autres non.

IRG: *L'émergence de la société civile organisée a bouleversé durablement le paysage et le fonctionnement des institutions internationales, et largement changé la manière dont les États peuvent agir. Mais ces acteurs organisés sont eux-mêmes confrontés à des bouleversements importants...*

D. S.: De plus en plus d'acteurs qualifient les grandes ONG internationales de « dinosaures » de la société civile, et je pense que ce n'est pas complètement faux. Peut-être s'agit-il d'une dynamique permanente, mais il ne fait pas de doute que les organisations sociales doivent évoluer, se transformer et s'adapter constamment. Et, de fait, l'émergence de nouvelles formations, de nouveaux acteurs remet en question les organisations les plus anciennes, leur rôle, leur importance, leurs manières de faire. Les nouvelles technologies, les nouveaux mécanismes de communication sont autant de défis pour les formes traditionnelles d'organisation. Dans le passé, il y a peut-être quinze ou vingt ans, si je m'étais intéressé à la lutte contre les injustices au niveau mondial, je serais allé voir l'une des grandes ONG. Je me serais abonné à son magazine, qui aurait été rempli de photos de pauvres et d'appels à parrainer un enfant. Les choses sont différentes, désormais. Je peux m'informer autrement, et entrer directement en contact

avec des acteurs locaux. On assiste donc bien à des bouleversements très forts, notamment dans le monde occidental, quant à la manière dont les ONG travaillent et communiquent auprès de leurs soutiens et donateurs potentiels.

IRG: *Les ONG internationales sont, de fait, largement critiquées par ces nouveaux acteurs, parfois avec la même véhémence dont dont elles-mêmes faisaient preuve lorsqu'elles critiquaient les organisations internationales ou les institutions publiques...*

D. S.: C'est vrai, et cela me semble largement compréhensible. Bien sûr, c'est un défi pour ces organisations. Mais au fond, je trouve cela plutôt sain. Nous ne devons pas partir du principe que les grandes ONG internationales sont les formes les mieux adaptées pour faire face aux problèmes économiques ou sociaux auxquels nous sommes confrontés. Peut-être même devrions-nous nous demander si elles ne font pas partie du problème... Certaines de ces organisations fonctionnent comme des entreprises : tout se passe comme si elles avaient une sorte de marché dont elles chercheraient à préserver les parts. Elles passent des accords longs et complexes avec les gouvernements, leurs structures de gouvernance sont très élaborées, leurs dirigeants touchent des rémunérations extrêmement élevées, etc. Bien sûr, ce qui fonde ces organisations, ce sont des valeurs, de justice et de solidarité. Bien sûr, elles sont non gouvernementales. Mais, *in fine*, elles ressemblent aux autres institutions, et se comportent comme elles.

IRG: *Les organisations sont régulièrement contrôlées et auditées. C'est, a priori, un gage de légitimité...*

D. S.: Depuis plusieurs décennies, l'existence de ces organisations, ou plutôt la reconnaissance légale de leur existence, nous a permis de développer des formes très élaborées de contrôle. Chacune de ces organisations doit rendre des comptes, et le faire de manière précise : la comptabilité doit être publique, de même que la composition des membres du conseil d'administration, les bailleurs et les soutiens financiers doivent être mentionnés, etc. Bien sûr, ce n'est pas encore le cas partout, mais, globalement, les ONG rendent des comptes et sont responsables de leurs actions, de leurs financements, de leurs dépenses, etc.

Par exemple, Civicus doit se conformer à la loi sud-africaine comme à celle des États-Unis, puisque nous avons une existence légale dans ces deux pays. Et les procédures, financières notamment, sont particulièrement strictes. Par conséquent, si l'un de ces gouvernements tentait de nous attaquer sur notre manque de transparence, ou de critiquer le fait que nous ne rendons de comptes à personne, nous pourrions lui répondre très aisément que toutes les informations sont publiques : elles sont même accessibles depuis notre site Internet.

Mais la question se pose aussi et surtout pour les autres types d'organisations, informelles ou hybrides. Les lobbies ou les groupes d'intérêts, par exemple, rendent peu de comptes : ils ont certes souvent une structure légale, mais une bonne partie de leurs actions se fait par d'autres canaux. Il serait plus intéressant encore de se demander quels mécanismes et quelles normes seraient adaptés à des collectifs complètement informels, non organisés : si nos sociétés sont très efficaces en ce qui concerne la responsabilisation et la reddition de comptes des ONG, le seront-elles tout autant pour « la foule », des groupes de citoyens sans existence légale ?

Il me semble que cette question traduit au mieux la réflexion plus globale sur l'impact des nouvelles technologies et sur leur apport social, sur leur contribution à la démocratie. Nous sommes encore en train de tâtonner et de réfléchir à ce que pourraient être de telles normes pour des réseaux sociaux, des sites Internet, etc. Je suis persuadé que l'ensemble de la société civile bénéficiera de ces avancées et de ce qui finira par être mis en place.

IRG: *L'émergence de ces nouveaux acteurs contribue à un partage plus important de la responsabilité. Mais elle peut aussi renforcer la concurrence entre les acteurs de la société civile. Comment éviter la compétition, et faire en sorte que cette responsabilité, plus diffuse, soit source de coopération ?*

D. S.: Le problème ne concerne pas, en premier lieu du moins, la responsabilité ou la redevabilité. La concurrence ne provient pas de ce que la responsabilité est partagée, mais des différences de statuts et de traitements. Prenez les dépenses publiques en matière d'aide au développement : dans la plupart des pays occidentaux, les flux passent de plus en plus par les entreprises – celles qui sont impliquées, à un niveau ou à un autre, dans le processus de développement. Dans le même temps, les ONG sont effectivement en compétition les unes avec les autres pour avoir leur part de ce gâteau qui est en train de se réduire fortement du fait de sa captation importante par les entreprises.

Aux États-Unis, par exemple, les trente-quatre premiers bénéficiaires des subventions, dons et prêts de l'USAID, l'agence publique d'aide au développement, sont toutes des entreprises. La première ONG, celle qui est donc la mieux dotée de toutes ses consœurs, arrive en trente-cinquième position. Il s'agit donc d'un secteur extrêmement concurrentiel – en fait de secteur, on peut même parler de marché. Et les acteurs qui s'en disputent les parts sont de nature très différente. Concrètement, cela signifie que les normes et les contraintes ne sont pas les mêmes pour tous, et que les plus dures sont celles qui s'appliquent au secteur à but non lucratif. Avant de parler de partage de la responsabilité, il faut donc reconnaître que tous les acteurs ne sont pas égaux, qu'ils ne partent pas tous avec les mêmes atouts.

Si vous comparez les entreprises à but lucratif et les organisations à but non lucratif de tailles et de budgets équivalents, aux États-Unis, ces différences apparaissent alors de manière éloquente. Les dépenses administratives et financières sont deux fois plus importantes dans les organisations à but non lucratif que dans les entreprises, si bien que ces dernières peuvent investir davantage dans des outils de communication et d'information, autrement dit augmenter leur visibilité, leur influence et, partant, une partie de leur légitimité. Les ONG sont contrôlées si drastiquement qu'elles sont contraintes d'investir une part substantielle de leurs ressources dans le développement de leur service administratif et financier, là où les entreprises ne subissent pas la même contrainte. Les ONG ne peuvent donc pas défendre de manière équitable leur spécificité et leur efficacité face aux autres acteurs.

IRG: *De fait, nous avons encore souvent une vision assez abstraite et générale de la société civile parce que nous avons du mal à penser les différences de contexte d'un pays à l'autre. C'est quelque chose d'assez paradoxal au moment où les discours sur la contribution des acteurs de la société civile au bon fonctionnement de la démocratie n'ont jamais été aussi élogieux. Vous développez une série d'indicateurs pour essayer de mieux comprendre les dynamiques nationales, l'Enabling Environment Index. Pouvez-vous en dire plus sur ce programme ?*

D. S.: Le paysage est en effet tellement complexe qu'il est difficile d'en rendre compte, de faire des comparaisons, etc. Avec d'autres, nous avons essayé de nombreuses choses, et ce programme est la dernière tentative de Civicus en date. Nous essayons de travailler autour de la propension qu'ont les citoyens à s'organiser et à se mobiliser. Pour cela, nous avons identifié des données quantitatives qui permettent des comparaisons entre pays. C'est un éclairage encore très partiel et nous voulons aller au-delà. Prenons le cas du Canada : ce pays arrive en tête de notre classement, mais la réalité du terrain modère ce résultat car le gouvernement attaque de plus en plus fréquemment les ONG, notamment celles qui agissent dans le domaine environnemental.

Nous souhaiterions donc introduire différents types d'indicateurs, comme la confiance qu'ont les acteurs de la société civile dans la possibilité d'agir : comment voient-ils leurs conditions de travail ? Quelles sont les variations de cette confiance ? Dans le secteur privé, les entreprises se documentent en permanence sur la confiance des consommateurs, alors pourquoi ne pas concevoir l'équivalent pour la société civile et ses acteurs ? Un tel indicateur nous permettrait de connaître en temps réel la situation dans un pays donné et de rappeler que le partage de la responsabilité, sa diffusion ou son exercice conjoint fluctuent, que des périodes de coopération très intense peuvent alterner avec des périodes plus tendues, etc.

IRG: *Il y a, bien sûr, ces variations d'un pays à l'autre et des variations, dans le temps, à l'intérieur de chaque pays. Mais la société civile est aussi un espace traversé d'inégalités – certaines organisations sont plus riches, plus importantes, plus visibles, plus légitimes que d'autres. Comment faire en sorte de lutter contre ces inégalités ?*

D. S.: C'est un défi très important. Depuis quelque temps, nous essayons de travailler sur des principes de coopération entre ONG locales et ONG internationales. Notre assemblée mondiale, en 2014, traitera spécifiquement de la question. Il n'est d'ailleurs pas nécessairement question d'inégalités : il s'agit tout autant de nouer le dialogue.

Mais les dynamiques de pouvoir ne sont pas négligeables. Ceux d'entre nous qui luttent contre les injustices savent bien que le pouvoir est au cœur de ces inégalités. Nous ne devons donc pas être naïfs et faire comme si ces inégalités n'existaient pas. Elles sont présentes de manière quasi quotidienne, et concernent les grandes décisions comme de petits détails, qu'il s'agisse de la manière dont les gens se présentent les uns aux autres dans une réunion rassemblant des représentants d'ONG internationales et de petites organisations, de leur confiance en eux ou de la manière dont ces organisations se disputent les ressources, etc. Tout cela est bien réel : après tout, les plus grandes ONG captent l'essentiel des ressources et ont plusieurs centaines de salariés, alors que certains groupes de base informels n'ont aucune ressource et dépendent de l'énergie (de la seule bonne volonté) de leurs membres. Pour autant, ces derniers veulent eux aussi changer le monde et combattre les injustices...

IRG: *L'un des éléments clés de ces inégalités – et l'une des barrières principales à une participation égale à l'exercice conjoint des responsabilités –, ce sont précisément les ressources financières.*

D. S.: Nous devons repenser la manière dont l'ensemble du secteur fonctionne. J'espère que d'ici quinze ans nous ne parlerons plus de donateurs et de bailleurs. Il faut que nous parvenions à dépasser la relation entre donateurs et bénéficiaires, et la manière dont elle s'organise. Nous devons pour cela transformer l'organisation de l'ensemble du champ de la société civile. Nous ne voulons plus que ce soient les ONG internationales ou les agences publiques qui distribuent l'aide, et les groupes nationaux ou locaux qui la reçoivent et agissent. Nous voulons qu'à tous les niveaux les acteurs locaux soient mis en avant. Il faut donc notamment développer la philanthropie locale.

IRG: *Parmi les processus onusiens les plus ouverts à la société civile, on trouve les négociations sur le changement climatique.*

Les mobilisations citoyennes en la matière sont souvent très fortes, voire d'une ampleur inédite... Pour autant, le processus de négociations patine, et un accord peine à se dessiner. Les organisations de la société civile ont même quitté les négociations lors de la Conférence des Parties de 2013. Quelles stratégies vous paraissent les plus porteuses ?

D. S. : Il me semble crucial de maintenir la diversité des acteurs, des approches et des stratégies, tout en se montrant innovant. Nous avons besoin de soutenir certains de ces acteurs qui essaient d'influer sur les processus de manière différente de ce que les ONG font habituellement – je pense, par exemple, aux communautés de citoyens comme Avaaz ou Change. Elles ont leurs limites, mais ce qu'elles font est une manière tout à fait intéressante d'essayer d'influencer les politiques publiques. Nous devons aussi, je pense, apprendre de la manière dont le secteur privé parvient à être bien plus efficace que nous ne le sommes. Les entreprises ont une expérience dans le lobbying que nous n'avons pas. Pour être efficace, ce travail doit s'inscrire dans le long terme.

J'ai travaillé pour différents think tanks avant de rejoindre Civicus. Je rédigeais des rapports, souvent longs, espérant secrètement qu'ils seraient lus par des élus ou des décideurs – et que, après les avoir lus, ces derniers changeraient d'avis. Puis je me suis rendu compte que les discussions en marge d'une négociation étaient souvent plus efficaces : il faut construire une relation de confiance et une bonne relation avec le ministre ou son conseiller pour parvenir à les convaincre de la nécessité du changement que l'on promet. C'est seulement ensuite qu'ils auront confiance en vous et penseront à vous inclure dans la conversation. Les organisations de la société civile n'ont pas toujours les moyens ni l'envie de s'engager dans ces processus très complexes. C'est pourtant comme cela qu'évoluent les politiques, et que nous pouvons exercer notre part de responsabilité. ■

PROPOS RECUEILLIS ET TRADUITS DE L'ANGLAIS PAR **NICOLAS HAERINGER**

NOTRE ÉTRANGETÉ EST LIBRE DE DROITS¹

Gabriella Coleman



© Gabriella Coleman

Gabriella Coleman est titulaire de la chaire Wolfe de culture scientifique et technologique à l'université McGill (États-Unis). Anthropologue culturelle, elle travaille sur les hackers et l'activisme numérique. Elle vient de publier *Hacker, Hoaxer, Whistleblower, Spy: The many Faces of Anonymous*, aux éditions Verso (Londres, New York).

Anonymous, le mouvement qui a vu le jour sur le forum 4chan il y a huit ans de cela, est difficile à définir. C'est le nom employé par plusieurs groupes de hackers, de technologues, de militants, de défenseurs des droits de l'homme et de geeks, mais c'est aussi l'ensemble des idées et des idéaux portant sur le concept d'anonymat que ces personnes ont adopté ; une bannière pour les actions collectives menées en ligne et dans le monde réel, que ce soit lorsqu'ils jouent des tours cruels, et néanmoins insignifiants, ou quand ils apportent un appui technologique aux acteurs du Printemps arabe. Ces actions sont parfois pacifiques et légales, parfois perturbatrices et illégales ; le plus souvent, elles se situent dans une zone floue du point de vue de la morale et de la loi. Les Anonymous mènent donc des opérations en vue de faire avancer certaines causes politiques, mais aussi juste pour s'amuser.

À première vue, le mouvement Anonymous est paradoxal, ce qui est en grande partie dû à son berceau – 4chan, un forum d'échange d'images devenu extrêmement populaire et emblématique, mais chargé d'opprobre, et largement perçu comme étant l'une des zones les plus offensantes d'Internet depuis son lancement en 2003.

Aujourd'hui, le mouvement Anonymous est associé à un genre de politique militante séditeuse et irrévérencieuse. Cependant, avant 2008, leur surnom n'était utilisé presque exclusivement que pour faire des blagues en ciblant certaines personnes ou organisations, dans le but de ruiner leur réputation et de révéler des informations humiliantes. Mais au cours de ces dernières années, les Anonymous ont utilisé la stratégie du *trolling* dans le cadre de campagnes de protestation plutôt vigoureuses. De quelle manière, et pourquoi, cette « machine à haine » anarchique est-elle devenue l'une des opérations politiques les plus astucieuses et efficaces que l'on ait pu récemment observer ?

¹ Ce texte a été initialement publié en anglais dans une version plus longue, le 13 janvier 2012, dans le numéro 15 de la revue en ligne *Triple Canopy* intitulé "Negative Infinity". *Triple Canopy* est un magazine en ligne collectif basé à New York, Los Angeles et Berlin. La traduction que nous publions ici est une version remaniée avec l'accord de l'auteure de celle publiée dans la revue trimestrielle et bilingue français-anglais *May*. www.mayrevue.com

J'ai donc entrepris une étude anthropologique des Anonymous en 2008, afin d'essayer de comprendre la surprenante métamorphose du groupe. Cette année-là, les Anonymous ont lancé une série d'attaques *ad trollinem*² contre l'Église de scientologie, et en quelques semaines, des manifestations, organisées avec sérieux – en ayant recours à des stratégies militantes classiques –, se sont propagées dans les rues du monde entier. Deux ans plus tard, le mouvement Anonymous a connu une renommée plus grande encore avec Operation Payback – une campagne d'attaques par déni de service distribué, DDoS (distributed denial of service), menée au nom de la liberté d'expression, visant à paralyser les sites web des institutions financières qui avaient refusé de transférer les fonds des donateurs de WikiLeaks. Malgré cela, le mouvement Anonymous reste globalement incompris; il est décrit par les médias comme étant une communauté d'« activistes en ligne », de « cyberguerriers de toutes nationalités », ou encore comme un groupe de « cyberautodéfense ».

La nature de cette confusion n'est pas difficile à saisir. Au-delà de leur engagement fondamental envers l'anonymat et la libre circulation de l'information, les Anonymous n'ont adopté aucune philosophie cohérente et n'ont pas de programme politique. Bien qu'ils aient consacré de plus en plus d'énergie à la dissidence numérique et à l'action directe dans le cadre de diverses opérations (ce qui les a rendus célèbres), ils n'ont aucune trajectoire définie. Les Anonymous sont parfois faussement effarouchés et espiègles, parfois macabres et sinistres, souvent ils sont tout cela à la fois, mais ils restent animés d'une volonté collective de jouer des tours – pour le *lulz*, le pluriel altéré de l'acronyme LOL (*laugh out loud*), qui constitue autant une philosophie qu'un objectif en soi. En dépit du fait qu'ils se soient différenciés, pour leur propre intérêt, de 4chan et du *trolling*, la nature sous-jacente du groupe et la forme de politique qu'ils ont adoptée restent intimement liées à la culture tapageuse des forums qu'ils peuplaient.

LE SOURIRE PEINT

L'esprit du *lulz* n'est pas propre au mouvement Anonymous, à Internet, au *trolling* ou à notre époque. Cependant, du fait de son système d'adhésion aux contours flous, de son évolution politique intrinsèque et de ce mélange de farces cruelles et de mobilisation en ligne savamment orchestrée, le mouvement Anonymous se distingue des autres.

Ses membres suivent une logique qui leur est propre. Ainsi, à la suite du sondage paru dans le supplément du *Time* "People's Choice" qui a placé Anonymous en quatrième position dans sa liste des personnalités les plus influentes de l'année 2011, le groupe a considérablement attiré l'attention, et un très grand nombre de *newbies* (nouvelles

recrues) sont venus grossir ses rangs, en partie à cause de son image hétérodoxe et des blagues perpétrées au nom du *lulz*. Évidemment, le principe directeur du groupe – l'anonymat – fait qu'il est impossible d'établir clairement le nombre de personnes impliquées. Le taux de participation varie au sein du groupe Anonymous; on y trouve d'irréductibles hackers ainsi que des gens qui contribuent à la cause en créant des vidéos, en écrivant des manifestes ou en communiquant sur les actions menées. De plus, beaucoup de sympathisants ne passent pas forcément des heures et des heures sur les canaux IRC (Internet Relay Chat, soit « discussion relayée par Internet »), mais ils sont au fait des instructions en cas d'attaques DDoS et retweetent les messages envoyés par certains comptes Twitter Anonymous, adoptant à la fois le comportement d'une armée de mercenaires et celui d'un gang de rue. Les contours de la structure développée par les Anonymous sont donc flous; ils disposent de ressources techniques comme les canaux IRC gérés et contrôlés par quelques Anons triés sur le volet, mais qui n'ont néanmoins érigé aucun obstacle formel à la participation – ainsi, les directives destinées aux nouveaux venus et les processus de filtrage de ces derniers, ou encore les normes éthiques, sont généralement établis par consensus et appliqués par tous.

Les opérations politiques sont souvent organisées de façon désordonnée. Ce qui manque la plupart du temps aux Anonymous, c'est une stratégie globale; pourtant, ils agissent de manière tactique, dans la lignée du penseur jésuite français Michel de Certeau. Dans *L'Invention du quotidien* (1980), celui-ci écrivait: « Du fait de son non-lieu, la tactique dépend du temps, vigilante à y "saisir au vol" des possibilités de profit. Ce qu'elle gagne, elle ne le garde pas. Il lui faut constamment jouer avec les événements pour en faire des "occasions". Sans cesse, le faible doit tirer parti de forces qui lui sont étrangères³. » Cette approche pourrait aisément rendre les contours des opérations encore plus flous, ce qui aurait pour effet de miner la force du groupe. Mais le fait même de saisir « au vol » consolide en réalité la structure nébuleuse des Anonymous, ce qui leur donne un avantage, certes temporaire, sur les institutions traditionnelles – sociétés, États, partis politiques – fonctionnant selon des plans unifiés. Michel de Certeau perçoit cette particularité des institutions comme une stratégie qui « postule *un lieu* susceptible d'être circonscrit comme *un propre* et d'être la base d'où gérer les relations avec une extériorité de cibles ou de menaces⁴ ». Le mouvement Anonymous n'est pas lié à un lieu de ce type, et n'entretient donc pas ce que le philosophe appelle une « attitude cartésienne ».

Néanmoins, les activités des Anons, variées et paradoxales de prime abord, tirent leurs racines du profond désenchantement suscité par le statu quo politique, sans jamais se revendiquer d'une quelconque vision utopique – ou même d'un objectif d'ensemble – en retour. Les Anonymous agissent de manière irrévérencieuse, souvent

2 | Contraction d'*ad hominem*; l'*argumentum ad hominem* est une technique de rhétorique développée par Schopenhauer – et qui n'est pas sans rappeler l'art du *trolling*, de « troll », terme désignant une personne qui aime provoquer ou alimenter des polémiques sur Internet. (NdE)

3 | M. de Certeau, L. Giard et P. Mayol, *L'Invention du quotidien*, Gallimard, 1990, p. XLVI.

4 | *Ibid.*, p. 59.

destructrice, ils sont parfois vindicatifs et se moquent généralement de la loi, mais ils nous donnent également une leçon de choses s'inscrivant dans ce que le philosophe Ernst Bloch, de l'école de Francfort, appelle le « principe espérance ». Dans les trois volumes du *Principe espérance* (1938-1947), Bloch traite d'un grand nombre de signes, de symboles et d'objets, depuis les rêves jusqu'aux contes de fées, remarquablement variés et datant de différentes périodes de l'Histoire, pour mieux nous rappeler que nous sommes toujours habités par le désir d'un monde meilleur. Bloch est un archéologue philosophe, exhumant des messages tombés dans l'oubli dans des chansons, des poèmes et des rituels. Selon lui, « la porte qui est au moins entrouverte, lorsqu'elle semble s'ouvrir sur des objets agréables, est porteuse d'espoir ». Anonymous ne symbolise pas l'espérance dans le sens religieux du terme, ni une utopie quelle qu'elle soit – l'idée même de transcender nos institutions n'a jamais vraiment existé –, mais le groupe dispose d'un certain nombre de possibilités latentes qui, dans certaines conditions, peuvent être mises à profit, et pourraient un jour ouvrir la porte à de nouvelles réalités politiques. Dans la plupart des cas, ce réseau de trolls est devenu une force du bien à l'échelle globale; ce qu'ils ont commencé en réaction contre l'Église de scientologie a fini par toucher des causes comme la liberté d'expression, de la Tunisie à Zuccotti Park. Le groupe n'ayant jamais publié de programme d'action visant à renverser des institutions ou à changer des lois injustes, il est devenu plus simple, et plus tentant, de ne pas se revendiquer Anonymous. Ceux qui portent le masque de Guy Fawkes⁵ – et non ceux qui s'impliquent via Facebook, la version réseau social « transparent » à vocation commerciale – incarnent l'espoir né sur Internet, ce qui implique qu'ils doivent oublier leur individualisme pour penser collectif.

LES VOIES DU MASQUE

Si un terme incarne le caractère paradoxal et contradictoire du mouvement Anonymous – qui mène maintenant ses actions avec sérieux, tout en étant de nature désinvolte, et qui est composé à la fois de militants engagés et de trolls patentés –, c'est bien le *lulz*. Ces quatre lettres caractérisent le plaisir qu'ils tirent des blagues et autres mèmes qu'ils inventent et partagent. Mais elles laissent aussi entendre à quel point les trolls peuvent aisément et nonchalamment saper avec pertes et fracas le sentiment de sécurité dont jouissent les habitants sans-souci du « monde réel », par exemple en faisant livrer des dizaines de pizzas impayées à la même adresse, en mettant en ligne des numéros de téléphone ou des communications privées, des numéros de cartes de crédit et le contenu de disques durs, ou toutes autres informations que d'aucuns jugeraient « personnelles » ou sécurisées. Plus important encore, les actions menées en partie au

nom du *lulz* ruinent le consensus qui règne autour de nos systèmes politiques et de notre éthique, de nos vies sociales, de nos sensibilités esthétiques, et du caractère inviolable du monde tel qu'il est. En brandissant la menace d'une armée de geeks internautes prêts à le détruire – en tirant le tapis sur lequel vous vous tenez – quand ils le veulent et sans nous en avertir, les *trolls* le rendent caduc.

[...]

Le fait que les Anonymous soient déterminés à semer le chaos pour le *lulz*, mais aussi dans le but de défendre la liberté d'expression et de s'opposer aux malversations et aux escroqueries pratiquées par l'Église de Scientologie, n'est pas sans rappeler le « banditisme social » qui sévissait en Europe au XIX^e siècle, et qui a été dépeint dans l'ouvrage de l'historien Eric Hobsbawm, *Les Primitifs de la révolte dans l'Europe moderne*. Ces bandits étaient membres de diverses mafias, de sociétés secrètes, de sectes, de gangs de rue et de bandes de hors-la-loi; en fin de compte, ils étaient des voyous, mais ils entretenaient aussi un esprit quelque peu révolutionnaire: le plus souvent, après s'être adonnés au pillage, ils redistribuaient leur butin aux pauvres, ou leur offraient de les protéger contre les autres bandits. Toujours selon lui, ces bandits étaient des figures « pré-politiques qui [n'avaient] pas encore trouvé une dialectique pour exprimer leurs aspirations⁶ ». Depuis le lancement de Project Chanology, les Anonymous ont œuvré en vue de concevoir ce langage en faisant preuve d'une remarquable vivacité. Peu de temps après avoir lancé une salve d'attaques DDoS et joué des tours à l'Église de scientologie, ils ont changé de tactique et commencé à diffuser des informations incriminantes sur la scientologie, tout en tissant des liens avec une génération de dissidents plus âgés, mettant l'accent sur son recours à la censure ainsi que sur les atteintes aux droits de l'homme commises au nom de la scientologie.

C'est ainsi qu'une campagne de *trolling* improvisée a donné naissance à une entreprise activiste sérieuse, et que les Anonymous sont sortis de leur sanctuaire en ligne pour entreprendre de rendre le monde meilleur. Selon Hobsbawm, c'est la voie qu'empruntaient traditionnellement les bandits et les révolutionnaires: « Mais il n'est pas nécessaire de croire que l'utopie est réalisable pour reconnaître que la société subit des changements fondamentaux⁷ », affirmait-il.

Ironie du sort, la transformation des Anonymous a coïncidé avec la mise en ligne d'une vidéo qui tournait la scientologie en dérision: *Message à la scientologie*, qui appelle au démantèlement « systématique » de l'Église pour « notre propre plaisir ». La vidéo – une parmi tant d'autres exhortant les foules à prendre des mesures contre l'Église – a déclenché une vive discussion sur les canaux IRC, la question étant de savoir s'ils devaient réagir sans tarder ou rester fidèles à leur esprit foutraque.

Peu de temps après, le 10 février 2008, des milliers d'Anons et de sympathisants sont descendus dans les rues des villes du monde

6 | E. Hobsbawm, *Les Primitifs de la révolte dans l'Europe moderne* [1959], trad. Regina Laars, Fayard, 1966, p. 16.

7 | *Ibid.*, p. 26.

entier dans le cadre d'une journée d'action contre la scientologie, et d'événements se situant entre la contestation politique sérieuse et le festival de la roublardise. Six mois après avoir été surnommés "*the Internet hate machine*", Anonymous et ses partisans étaient devenus légion, s'emparant du nom du groupe, de son éthique de l'anonymat et de l'iconographie qui en découle. Ce soir-là, des hommes portant le masque de Guy Fawkes et des costumes noirs ornés de badges annonçant "*We Are the Internet*" sont passés sur les chaînes d'information câblées du monde entier. Un Anon présent à Dublin me répéta un slogan entendu dans chaque manifestation : « Notre étrangeté, au moins, est libre de droits. »

Pour de nombreux Anons, cette campagne venait prouver le bien-fondé de tout ce qu'ils avaient fait dans le cadre de Project Chanology : canaliser leur énergie et leurs antagonismes pour entrer en politique grâce à l'expérimentation et à la pratique. Au cours des semaines et des mois suivants, ils ont continué à protester contre les implacables mesures répressives prises par l'Église de scientologie, que ce soit par le biais de la loi ou non, à l'encontre de ses détracteurs, et tout particulièrement ceux qui avaient osé divulguer ou diffuser des documents internes (appelés par l'Église des « Écritures secrètes »). D'autres membres du groupe se sont contentés de retourner aux quatre coins d'Internet ; bon nombre d'entre eux contestent désormais la sensibilité politique naissante des Anonymous, traitant leurs confrères de « tapettes moralisatrices⁸ » sur 4chan, et préférant *troller* des collégiennes ou vendre du rêve pornographique. Mais les dites « tapettes moralisatrices » n'ont pas renié leur côté hors normes – qui fait, après tout, partie intégrante de leur culture. En 2009, par exemple, un groupe d'Anons a lancé Operation Slickpubes ; à cette occasion, un *streaker*⁹ enduit de vaseline et recouvert de poils pubiens a semé la terreur au siège de l'Église de scientologie de la ville de New York. Ces pitreries entrent en contraste avec la morale induite par la prose de Hobsbawm, selon laquelle les bandits ne pouvaient devenir des acteurs politiques crédibles qu'en renonçant à leurs méthodes inquiétantes et en investissant des formes conventionnelles de pouvoir. Pour Hobsbawm, le bandit se dresse contre « les forces de la nouvelle société qu'il ne comprend pas. Il peut tout au plus la combattre et chercher à la détruire¹⁰ ». Ce qui explique pourquoi, « au-delà du mythe qui l'entoure, le bandit est souvent destructeur et sauvage¹¹ ». Cependant, les bandits numériques qui sévissent de nos jours comprennent les forces en œuvre dans la société contemporaine et sont à même de les utiliser comme des moyens de destruction *créatrice*.

DES #BOTNETS¹² POUR UN ORDRE PLUS JUSTE

Il n'est pas difficile de comprendre pourquoi la scientologie est une cible idéale pour l'armée de geeks et de hackers qui forment les

rangs d'Anonymous : c'est un ensemble de marques déposées, une religion occulte fondée sur une pseudo-science, dotée d'un langage et de coutumes sectaires, vouée au culte d'une fausse technologie (la plus frappante étant l'e-meter) et de « technologies de pointe » – terme employé par l'Église dans le cadre de son enseignement spirituel. La scientologie est à peu de chose près un miroir déformant du monde des geeks et des hackers, qui eux s'investissent corps et âme dans la création et l'usage de technologies exploitables et dans l'éradication du non-sens. La scientologie est le double maléfique de la culture de l'anonymat et des geeks qui peuplent Internet. Ce désir de se rassembler sous le même alias – ce que le théoricien des médias Marco Desiiris appelle un « nom impropre » pourrait-il être moins fort face à un ennemi moins parfait ? Apparemment non – dans ce cas le meilleur de leurs alliés pourrait avoir la même fonction. Deux ans après le lancement d'Operation Chanology, un autre groupe d'Anons a été à l'origine d'une deuxième vague d'Operation Payback, de nouveau sans faire preuve de beaucoup de prévoyance et sans plan précis. Selon une source d'Anonymous, l'action a été organisée par AnonOps (une branche d'Anonymous) sur IRC, annoncée sur un blog, diffusée sur 4chan et sur Twitter, pour ensuite être reprise par les médias grand public. Grâce à la tempête politique provoquée par la publication de câbles diplomatiques par WikiLeaks, le noyau dur d'AnonOps s'est retrouvé aux commandes de plusieurs milliers de fantassins (aidés par des *botnets*) prêts à paralyser les sites de PayPal et de Mastercard en exécutant un programme appelé "Low Orbit Ion Cannon". « Une personne travaillant dans un média a vu cela, et quelques heures plus tard, la nouvelle avait fait le tour du monde, se souvient un Anonymous ayant participé aux attaques DDoS. Pour être honnêtes, nous étions stupéfaits et un peu effrayés. »

À la fin du mois de janvier 2011, les Anonymous semblaient se consacrer exclusivement à des campagnes d'activisme, au détriment des blagues potaches qu'ils affectionnaient tant ; certains Anons sont allés jusqu'à déplorer un certain déclin du *lulz*, mais bon nombre d'entre eux ont été d'autant plus motivés qu'ils avaient contribué au renversement de plusieurs régimes dictatoriaux dans le Moyen-Orient, marquant ainsi l'histoire. Le 2 janvier 2011, en réaction au blocage du site de WikiLeaks par le gouvernement tunisien, les Anonymous ont annoncé le lancement d'OpTunisia ; peu de temps après, le réseau AnonOps a entrepris une série d'opérations « au nom de la liberté », en vue de soutenir le Printemps arabe. Ils ont commencé par attaquer les sites web du gouvernement, avant d'agir à l'instar d'un groupe de défenseurs des droits de l'homme, en aidant les citoyens à contourner la censure et à échapper à la surveillance en ligne, et en envoyant des colis contenant des fiches techniques et des outils de sécurisation informatique. Ces colis comprenaient également une note au ton insistant et dénué d'humour visant à clarifier le rôle des

8 | Sur 4chan, il est courant d'utiliser le mot « tapette » en guise de suffixe moqueur, si ce n'est homophobe.

9 | Un *streaker* est un exhibitionniste qui se balade nu en public, le plus souvent à l'occasion d'événements sportifs. (NdE)

10 | E. Hobsbawm, *Les Primitifs de la révolte dans l'Europe moderne* [1959], op. cit., p. 39.

11 | *Ibid.*

12 | Un *botnet* est un ensemble de bots informatiques qui sont reliés entre eux. Historiquement, ce terme s'est d'abord confondu avec des robots IRC (même si le terme ne se limitait pas à cet usage spécifique), qui était un type de *botnet* particulier servant sur les canaux IRC. (NdE)

médias sociaux: «Ceci est *vo*tre révolution. Elle ne se fera pas sur Twitter ou sur les IRC, elle ne sera pas diffusée à la télévision. Vous devez prendre les rues d'assaut, ou vous *per*dre cette bataille.» Bien que de nombreux Anons aient été stimulés par leur participation au renversement historique des régimes dictatoriaux dans le Moyen-Orient, d'autres y ont vu la preuve indubitable de l'ascension des «tapettes moralisatrices».

Puis, en 2011, [...] des Anons ont déniché un document intitulé «La menace WikiLeaks», décrivant la manière dont HBGary Federal (une filiale responsable de contrats fédéraux) et d'autres entreprises de sécurité pourraient ébranler WikiLeaks en leur soumettant des documents falsifiés. Le document contenait également la preuve de l'existence de plans visant à ruiner la carrière des partisans de WikiLeaks, parmi lesquels se trouvait l'auteur Glenn Greenwald, du site Salon.com.

La petite équipe de hackers d'AnonOps, qui s'était d'abord contentée de *troller* en guise de représailles, a fini par exposer ce qui semblait être une conspiration absolument accablante, à tel point que certains membres du Congrès demandèrent la mise en place d'une commission d'enquête. Étant donné qu'il s'agissait d'entreprises privées, les preuves obtenues par AnonOps n'auraient jamais pu l'être par des voies légales – par exemple en émettant une demande au nom du Freedom of Information Act. Auparavant, les Anonymous ne pirataient que rarement des sites en vue d'exposer des failles de sécurité ou d'accéder à des informations confidentielles touchant à la politique, préférant effacer et désactiver ces sites. Le succès d'Operation HBGary a donné naissance à de nouvelles branches d'Anonymous, de plus petites équipes de hackers qui se vouaient à exposer des failles de sécurité et à divulguer de très importantes quantités d'e-mails et de documents, leurs objectifs devenant semblables à ceux de WikiLeaks. Certains Anons se sont formalisés des dommages collatéraux provoqués par Operation HBGary, en particulier s'agissant de la quantité excessive de renseignements personnels publiés. La nature nécessairement occulte de ce genre de hacks a également été critiquée par ceux qui les jugeaient contraires à l'éthique de la transparence. Cependant, à l'époque, la plupart des Anons étaient aux anges: ils n'étaient pas devenus l'équivalent de Human Rights Watch; et ce n'était pas la poursuite d'un plan d'action plus «mature» qui allait enterrer le *lulz*.

HERE COMES NOBODY

[...] Deux niveaux de magnétisme caractérisent ces actes visant à engendrer le *lulz*: la création d'événements spectaculaires, choquants et pleins d'humour, et d'images qui attirent l'attention des médias, tout en permettant au collectif de nouer des liens et de se payer une cure de jouvence. Cela va à l'encontre des arguments réducteurs

visant à déterminer si les organisations en ligne peuvent oui ou non engendrer les conditions nécessaires à un style d'activisme sérieux et efficace; la quête du *lulz* et le partage des technologies utilisées à cette fin sont des moyens de créer une culture commune fondée sur la collaboration. (Évidemment, la quête du *lulz* est aussi une fin en soi.) Le groupe Anonymous vit – et s'agrandit parfois – non seulement grâce à une utilisation efficace des technologies de la communication, mais aussi grâce à une culture qui tire ses racines de la tension qui règne entre l'ordre et le désordre, le froid et le chaud, la gravité et le *lulz*, l'anonymat et la transparence.

Bien que les Anonymous soient obligés de cacher leur identité et qu'ils mènent souvent des actions secrètes, ils exigent de l'État et des acteurs commerciaux qu'ils soient transparents. Selon le PDG de Facebook, Mark Zuckerberg, la transparence, c'est le partage constant de renseignements personnels – il est allé jusqu'à déclarer la mort de la vie privée¹³. Les Anonymous offrent une antithèse provocatrice de la logique de la perpétuelle autopublication, du désir d'être reconnu ou de devenir célèbre. La philosophie d'Anonymous entre en contradiction avec la célébrité, le groupe ayant une structure de type *e pluribus unum*: un pour tous, tous pour un. Il est difficile, voire impossible, de discerner l'entité ou la personne qui se cache derrière le masque. Dans un monde où nous publions la plupart de nos données personnelles en ligne, et dans lequel les États et les entreprises ont recours à des outils invasifs afin de collecter et de commercialiser les données que nous ne divulguons pas, l'effacement du soi inhérent au mouvement Anonymous est porteur d'espoir (même si les techniques utilisées en vue de revendiquer cela, le *dox* [la divulgation d'informations personnelles concernant une personne souhaitant rester anonyme] et le hack, sont profondément ironiques et troublantes). Le champ d'action d'Anonymous permet aux participants d'être, d'une certaine manière, individualistes, au-delà de ce que l'anthropologue David Graeber – qui se base sur le travail précurseur de C. B. MacPherson – identifie comme étant l'«individualisme possessif», notion qu'il définit ainsi: «habitudes de penser et de sentir profondément intériorisées», selon lesquelles ce que nous voyons «tout autour de [nous] devient essentiellement une réelle ou potentielle propriété commerciale¹⁴».

Même si l'anonymat est bien souvent un impératif éthique tacite – un mode de fonctionnement par défaut –, des Anons ont également explicitement théorisé la sublimation de l'identité; par exemple, en écrivant un *op-ed* pour le *Guardian* au cours de l'hiver 2011, des dizaines d'Anons ont contribué à un article décrivant la puissance et les limites de l'anonymat. [...]

Le mouvement Anonymous est devenu l'un des paradoxes de l'âge de l'info-divertissement en continu: une cause célèbre en opposition à la célébrité. Malgré la sollicitude des médias, à ce jour, très peu

¹³ | Alors qu'en 2008 Zuckerberg déclarait que la vie privée était le vecteur autour duquel s'articulait Facebook, il parle maintenant du traitement des renseignements personnels par Facebook en des termes moins révérencieux: «Nous avons décidé que, dorénavant, ce serait la norme sociale et nous nous y sommes tenus.» Néanmoins, il s'est contredit en affirmant que Facebook se contentait de mettre à jour notre système en vue de le faire correspondre aux normes sociales actuelles.

¹⁴ | D. Graeber, *Possibilities: Essays on Hierarchy, Rebellion, and Desire*, Oakland, AK Press, 2007, (trad. libre).

d'Anons ont souhaité parler en leur nom, mais parallèlement à cela, ils ont réussi à diffuser leur message aussi largement que possible, en utilisant tous les outils médiatiques disponibles – contrairement aux groupes de criminels qui cherchent à tout prix à rester cachés. Le groupe Anonymous est parvenu à obtenir à la fois une visibilité spectaculaire et l'invisibilité individuelle. Même après l'avoir étudié pendant des années, et avoir récemment fait la connaissance de quelques-uns des participants les plus actifs (pour la plupart seulement en ligne), j'ai l'impression que tous ne sont que d'éphémères silhouettes tapies dans l'ombre. ■

TRADUIT DE L'ANGLAIS PAR ÉLODIE CHATELAIS

POUVOIR MUNICIPAL ET CRISE FISCALE URBAINE AUX ÉTATS-UNIS, EN CHINE ET EN INDE

Xuefei Ren



Xuefei Ren est maître de conférences en sociologie et études urbaines globales à l'université d'État du Michigan et chercheuse associée à l'Institut d'études avancées de Fribourg (Allemagne). Ses travaux portent notamment sur l'urbanisation en Chine et en Inde. Elle a publié de nombreux textes sur la gouvernance urbaine, le développement, l'architecture et l'urbanisme.

Fin 2008, alors que la crise financière des *subprimes* se propageait rapidement à travers les États-Unis, les médias furent pris d'une frénésie d'articles rapportant la manière dont d'autres régions du monde étaient également touchées par la crise. Les villes de Chine et d'Inde – à la différence de leurs homologues américaines ou européennes – n'ont pas connu les vagues de saisies immobilières, la réduction drastique de leurs recettes et les mesures d'austérité. Elles n'ont cependant pas échappé au ralentissement économique qui a exacerbé certaines tendances préexistantes en matière de gouvernance urbaine. Les gouvernements municipaux de Chine ont ainsi accumulé des dettes importantes pour coller au programme de relance du gouvernement central. Quant aux municipalités indiennes – traditionnellement sans grands pouvoirs ni revenus –, elles se trouvent dans un état permanent de crise fiscale, incapables de fournir les infrastructures et les services nécessaires pour suivre le rythme de la croissance urbaine.

Cet article étudie l'étendue de la crise fiscale urbaine qui se joue aux États-Unis, en Chine et en Inde du point de vue des municipalités, c'est-à-dire du pouvoir et des responsabilités des gouvernements des villes. Le pouvoir municipal constitue clairement un point aveugle des études sur la gouvernance urbaine de ces dernières années. S'il existe une longue tradition d'études du « pouvoir des villes », notamment du point de vue de l'influence de la société civile¹, de l'économie politique urbaine² et de l'approche en réseaux de la « ville globale », quoique développée plus récemment³, ces travaux ne se sont pas suffisamment intéressés à la question du pouvoir des gouvernements des villes.

1 | F. Hunter, *Community Power Structure: A Study of Decision Makers*, University of North Carolina Press, 1969; R. Dahl, *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven, Yale University Press, 1961.

2 | C. Stone, *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*, Lawrence, University of Kansas Press, 1989; J. Logan et H. Molotch, *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*, Berkeley, University of California Press, 1987.

3 | J. Friedmann, "The world city hypothesis", *Development and Change*, vol. 17, n° 1, 1986, p. 69-83; S. Sassen, *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton, Princeton University Press, 1991.

L'évolution des études urbaines au début des années 1980 et leur passage du « gouvernement » à la « gouvernance » l'expliquent en grande partie. Les travaux sur la gouvernance urbaine (principalement dans les pays occidentaux) soutiennent que les gouvernements locaux ne sont plus les acteurs dominants des coalitions de gouvernance : pour augmenter leur capacité d'agir, ils cherchent donc d'autres partenaires et forment des alliances avec des acteurs non étatiques⁴.

Tout en reconnaissant la complexité toujours plus grande des coalitions de gouvernance urbaine qui impliquent à la fois des acteurs étatiques et non étatiques, il est pourtant impératif de se concentrer à nouveau sur les gouvernements municipaux pour mieux comprendre la nouvelle situation occasionnée par la crise fiscale urbaine dans la période post-2008. Les gouvernements locaux sont loin d'être des entités homogènes (à la fois au sein des pays et entre les pays). Comparées aux gouvernements locaux extrêmement puissants en Chine et au pouvoir relativement faible des autorités municipales en Inde, les collectivités locales des États-Unis se situent généralement entre ces deux modèles en termes d'assemblage de pouvoir municipal. La suite de cet article montrera que ces différentes répartitions de ressources, de pouvoirs et de responsabilités sont à l'origine du paysage inégal de la crise fiscale urbaine qui a suivi la récession de 2008.

LES DIFFÉRENCES DE POUVOIR ET DE RESPONSABILITÉS DES GOUVERNEMENTS DES VILLES

L'une des manières d'évaluer le pouvoir des gouvernements des villes consiste à calculer leurs dépenses consolidées (c'est-à-dire en excluant les transferts intergouvernementaux) en pourcentage du total des dépenses publiques générales⁵. Le tableau suivant présente le ratio des dépenses consolidées des gouvernements locaux dans les dépenses publiques totales des pays de l'OCDE et des économies émergentes (Inde, Chine, Brésil et Afrique du Sud). Il montre que l'Inde, les États-Unis et la Chine constituent des exemples parfaits pour étudier les différents niveaux de pouvoir municipal, car ils représentent trois scénarios dans lesquels le pouvoir des gouvernements locaux est respectivement faible, modéré et fort.

Dépenses consolidées des gouvernements locaux exprimées en pourcentage des dépenses publiques totales générales

Pays	Pourcentage
Inde	3
Grèce	5,52
Australie	6
Nouvelle-Zélande	9

Pays (suite)	Pourcentage
Mexique	9,02
Irlande	9,72
Turquie	11,10
Luxembourg	11,42
Israël	11,79
Chili	12,80
Belgique	13,12
Espagne	13,46
Portugal	13,90
Autriche	14,03
Allemagne	15,91
Afrique du Sud	17,40
Slovaquie	18,20
Canada	19,77
Slovénie	20,06
France	20,32
Suisse	20,62
Estonie	24,52
Hongrie	25,39
Islande	25,82
Brésil	26,30
République tchèque	26,90
États-Unis	27,40
Royaume-Uni	27,65
Italie	31,12
Pologne	32,75
Pays-Bas	33,25
Norvège	33,42
Finlande	39,83
Japon	40
Corée	43,14
Suède	47,55
Chine	51
Danemark	63,36

Source: base de données de l'OCDE sur la décentralisation budgétaire; A. Shah (dir.), *Local Governance in Developing Countries*, Washington, DC, Banque mondiale, 2006; UCLG, *Local Government Finance: The Challenges for the 21st century* (Second global report on decentralization and local democracy), Barcelone, UCLG, 2010.

4 | P. Le Galès, "Urban governance in Europe: what is governed?", in G. Bridge et S. Watson (dir.), *The New Blackwell Companion to the City*, Oxford, Blackwell, 2011; J. Pierre et B. G. Peters, "Urban governance", in G. Bridge et S. Watson (dir.), *The New Blackwell Companion to the City*, op. cit.

5 | A. Shah (dir.), *Local Governance in Developing Countries*, Washington, DC, Banque mondiale, 2006; UCLG, *Decentralization and Local Democracy in the World*, Barcelone, UCLG, 2008; UCLG, *Local Government Finance: The Challenges for the 21st century* (Second global report on decentralization and local democracy), Barcelone, UCLG, 2010.

Les dépenses des municipalités indiennes ne représentent donc que 3 % des dépenses publiques combinées du gouvernement central et des administrations des États et de niveau inférieur à l'État. De l'autre côté, la Chine fait partie des pays les plus décentralisés du point de vue fiscal : les dépenses publiques des gouvernements locaux y atteignent 51 % des dépenses publiques totales du pays. Le Danemark est le seul pays où les dépenses des gouvernements locaux représentent un pourcentage plus élevé (63,36 %). De fait, dans le modèle nordique de gouvernance, les gouvernements locaux assument l'essentiel des responsabilités en matière de politique sociale et ont une grande autonomie fiscale. Aux États-Unis, l'autonomie des gouvernements locaux est relative. Ils partagent certaines responsabilités en matière de protection sociale et d'investissement avec les États et le gouvernement fédéral. Les autres économies émergentes, telles que le Brésil (26,3 %) et l'Afrique du Sud (17,4 %), présentent des pourcentages de dépenses publiques des gouvernements locaux très élevés comparés à celui de l'Inde : des progrès significatifs en matière de décentralisation y ont été réalisés.

LA CRISE FISCALE URBAINE AUX ÉTATS-UNIS

Les causes et les conséquences de la crise des *subprimes*, qui a débuté aux États-Unis en 2007-2008, sont aujourd'hui bien connues. Cette double crise a été provoquée par la dérégulation du secteur financier, la titrisation des emprunts immobiliers et les mauvaises évaluations des agences de crédit, qui sont rémunérées par les entreprises dont elles sont censées évaluer les titres⁶. Les villes des États-Unis ont été particulièrement touchées par cette crise puisque leurs recettes fiscales dépendent en grande partie (32 % en moyenne) des impôts fonciers⁷. Viennent ensuite la taxe sur les ventes (15 %) et l'impôt sur le revenu (4 %).

Or les actions entreprises par les gouvernements des villes sont largement déterminées par les pouvoirs et les compétences que leur accordent les gouvernements des États. Il existe ainsi, d'un État à l'autre, de grandes disparités entre gouvernements locaux en termes de responsabilités comme de ressources. Certaines villes, comme New York ou Philadelphie, sont autorisées à contrôler ces taux d'imposition et jouissent ainsi d'une plus grande autonomie fiscale. Par ailleurs, dans certains États, les municipalités sont beaucoup plus dépendantes de la taxe foncière que d'autres (la taxe foncière représente ainsi plus de 70 % des recettes fiscales des villes du Rhode Island, du Massachusetts et du Connecticut). Ces villes sont ainsi particulièrement vulnérables aux fluctuations de la valeur des propriétés et aux saisies immobilières⁸. Il existe également de grandes disparités entre États en matière de compétences.

La diversité des assemblages de pouvoir municipal est à l'origine des différences observées concernant les mesures d'austérité prises

par les gouvernements locaux. Les villes ne sont pas autorisées à présenter des déficits, et la plupart des législations des États les obligent à fonctionner avec des budgets équilibrés. Les villes doivent donc toujours terminer leur exercice fiscal avec des fonds à reporter sur l'exercice suivant. Pour développer leurs recettes, les municipalités augmentent donc fréquemment les taux d'imposition ou le prix des services qu'elles proposent. Pagano *et al.*⁹ ont observé qu'un cinquième des municipalités autorisées à relever les taux d'imposition y avaient eu recours. Pour diminuer leurs dépenses, les municipalités réduisent leurs effectifs : entre 2008 et 2012, plus de 650 000 emplois ont ainsi été supprimés¹⁰. En outre, plus les gouvernements locaux sont autonomes, plus leurs mesures sont drastiques¹¹. Depuis 2010, huit gouvernements locaux se sont déclarés en faillite, notamment ceux de Stockton et San Bernardino en Californie, le comté de Jefferson à Atlanta, la ville de Central Falls dans le Rhode Island ou encore celle de Detroit dans le Michigan.

ACCROISSEMENT DE LA DETTE MUNICIPALE DES VILLES CHINOISES

Les municipalités chinoises ne dépendent pas des impôts fonciers. À ce jour en effet, la Chine ne dispose pas d'un tel système, tous les projets de taxes foncières ayant fait l'objet d'une forte résistance de la part des propriétaires de la classe moyenne. Cependant, malgré la forte croissance et l'augmentation de leurs recettes, les gouvernements des villes de Chine ont accumulé une dette très importante depuis 2008. Selon certaines estimations, elle serait passée de 7 000 milliards de yuans en 2009 à 14 000 milliards de yuans fin 2010¹² : une crise fiscale urbaine est donc bien en train de se préparer. L'explosion de la dette municipale est le résultat de tendances structurelles lourdes de la gouvernance urbaine – notamment le décalage entre les ressources et les responsabilités qui incombent, sans financement, aux villes, et les investissements lourds en infrastructures des gouvernements locaux – comme de changements de politiques à court terme – en particulier le programme de relance du gouvernement central en 2008 pour lequel les gouvernements locaux ont dû emprunter de manière massive pour suivre les subventions centrales et pouvoir ainsi participer au cofinancement des projets.

Il n'existe aucune base constitutionnelle ou juridique définissant les pouvoirs et les responsabilités des gouvernements locaux en Chine. Le gouvernement central et les gouvernements provinciaux délèguent les pouvoirs et les responsabilités par décrets, ou « mandats ». Pendant la période socialiste, les gouvernements des villes de Chine avaient des pouvoirs, des responsabilités et des recettes relativement limités. La plupart des responsabilités en matière d'infrastructures et de protection sociale étaient assurées par des entreprises d'État (*danwei*, ou unités de travail), qui investissaient dans

6 | M. B. Aalbers (dir.), *Subprime Cities: The Political Economy of Mortgage Markets*, Oxford, Blackwell, 2012; K. Gotham, "Creating liquidity out of spatial fixity: The secondary circuit of capital and the restructuring of the US housing finance system", in M. B. Aalbers (dir.), *Subprime Cities...*, *op. cit.*

7 | C. Hoene et M. A. Pagano, *Research Report on America's Cities: Cities and State Fiscal Structure*, Washington, DC, National League of Cities, 2008, p. 20.

8 | *Ibid.*

9 | M. A. Pagano *et al.*, *Research Brief on America's Cities: City Fiscal Conditions in 2012*, Washington, DC, National League of Cities, 2012.

10 | *Ibid.*

11 | R. Hendrick *et al.*, "The great recessions' impact on the city of Chicago", *Municipal Finance Journal*, vol. 32, n°1, 2011.

12 | C. Wong, "The fiscal stimulus program and public governance issues in China", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 11, n°3, 2011, p. 1-21.

les infrastructures et fournissaient des avantages sociaux à leurs employés et à leurs familles. Les gouvernements des villes s'occupaient des habitants qui n'étaient pas employés par le gouvernement ou les entreprises d'État, ainsi que des personnes à leur charge¹³. Après l'effondrement de ce système, les gouvernements municipaux de Chine sont devenus les principaux fournisseurs d'infrastructures et de services. Avec l'intensification des réformes, de nombreuses responsabilités – santé, éducation, infrastructures, assurance chômage et retraites – leur ont été déléguées.

Les principales recettes fiscales des gouvernements locaux sont la taxe sur la valeur ajoutée, la taxe commerciale, l'impôt sur les revenus individuels et l'impôt sur les revenus des sociétés. Au cours des dernières années, les recettes issues de l'acquisition de terres et des baux fonciers sont devenues les principales sources de revenus des gouvernements locaux. 30 à 70% des recettes des gouvernements des villes proviennent de revenus liés à la terre¹⁴. Mais l'urbanisation rapide pose des défis importants aux gouvernements municipaux, qui voient leurs responsabilités s'étendre à mesure que la population urbaine augmente. Ils doivent répondre aux besoins des migrants et des nouveaux habitants en matière de protection sociale¹⁵. Pour faire face à l'augmentation de leurs dépenses, la plupart des gouvernements de villes ont créé des sociétés d'investissement locales (SIL), qui fonctionnent comme des sociétés privées, pour effectuer des emprunts sur le marché¹⁶. Le développement des SIL a significativement augmenté les capacités fiscales et l'autonomie des gouvernements locaux, mais il est également à l'origine de niveaux d'endettement insoutenables pour les municipalités, à cause de la débauche d'emprunts contractés par les SIL auprès des banques d'État, en particulier après 2008.

Dans le système non démocratique chinois, la légitimité de l'État dépend en grande partie des performances économiques. Par conséquent, la crise économique mondiale de 2008 a suscité de fortes inquiétudes dans les instances dirigeantes du pays, qui craignaient que la Chine ne soit entraînée comme l'Occident dans une période de stagnation économique, laquelle pouvait avoir des répercussions sur la stabilité politique du pays. En réaction, le gouvernement central a annoncé le plus important plan de relance du monde, doté de 4 000 milliards de yuans (587 milliards de dollars américains) – soit trois fois plus que le plan de relance de Barack Obama –, dont 1,18 milliard de yuans fourni par le gouvernement central, le reste devant être trouvé par les gouvernements locaux par le biais d'emprunts bancaires¹⁷. Il était prévu que ce plan de relance – qui représentait 12,5% du PIB chinois pour l'année 2008 – soit dépensé pour la fin de l'année 2010, sur une période de vingt-sept mois, dans trois domaines prioritaires: les infrastructures de transport et d'énergie, la reconstruction post-tremblement de terre (en 2008, le Sichuan a subi un séisme ayant fait plus de 70 000 morts) et la construction de logements abordables.

Le plan incluait également les infrastructures rurales, la protection de l'environnement, la technologie, la santé et l'éducation. Cette importante injection fiscale a déclenché un processus de dérégulation du secteur financier, en particulier en ce qui concerne les prêts bancaires, ainsi qu'un relâchement des règles fiscales sur la dette locale.

Wong¹⁸ a étudié de manière détaillée l'explosion de l'endettement local provoquée par le programme de relance. Pour aider les municipalités à lever les capitaux nécessaires au cofinancement de ces projets, le gouvernement central a décidé de prendre une série de mesures dérégulatrices. Par exemple, le Conseil d'État a approuvé l'émission de bons du Trésor pour un montant de 200 milliards de yuans au bénéfice des gouvernements locaux, tandis que le ministre des Finances a assoupli les conditions concernant l'éligibilité des fonds de contrepartie pouvant être intégrés dans les projets de relance (presque toutes les sources de financement, à la discrétion des gouvernements locaux, peuvent être utilisées pour le cofinancement). À travers les SIL, les gouvernements locaux regroupent les prêts bancaires et les autres fonds obtenus, et utilisent les actifs municipaux comme avoirs et garanties. Les gouvernements des villes ont utilisé les recettes des baux fonciers au service de la dette dans les SIL. Or aucune agence nationale, pas même le ministère des Finances, n'exerce de contrôle sur les dizaines de milliers de SIL créées dans le pays par les gouvernements locaux. Le service de la dette est donc devenu un problème pour de nombreuses villes dans lesquelles la croissance économique est moins forte et où les recettes fiscales disponibles sont moindres.

LES FINANCES MUNICIPALES LIMITÉES DES VILLES INDIENNES

La récession économique a eu un impact minime sur les finances des municipalités en Inde, même si elles ne sont pas plus résilientes que les autres face aux fluctuations de l'économie mondiale. Mais comme elles disposent de recettes et de compétences très limitées (les dépenses municipales représentent moins de 1% du PIB), l'impact de la récession se fait à peine ressentir.

Le développement urbain en Inde reste principalement du ressort de l'État. Les municipalités (*municipal corporations*) indiennes, confrontées à une pression fiscale chronique, davantage structurelle que cyclique, sont pour la plupart incapables de couvrir leurs besoins en dépenses avec leurs recettes actuelles¹⁹. Les 73^e et 74^e amendements constitutionnels du début des années 1990 ont poussé les gouvernements des États à déléguer des pouvoirs conséquents aux gouvernements municipaux, mais peu de progrès ont été réalisés jusqu'à aujourd'hui, si bien que les collectivités locales (*urban local bodies* ou ULB en anglais) en Inde restent le maillon faible du système de gouvernement à trois niveaux: État fédéral, État local et gouvernement local. La crise fiscale perpétuelle que connaissent les villes indiennes

13 | C. Wong, "The fiscal stimulus program and public governance issues in China", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 11, n° 3, 2011, p. 1-21. A. Saich, "The changing role of urban government", in S. Yusuf et A. Saich (dir.), *China Urbanizes*, Washington, DC, Banque mondiale, 2008, p. 181-206.

14 | G. Lin, *Developing China: Land, Politics and Social Conditions*, Londres, Routledge, 2009.

15 | L. Kamal-Chaoui et al., "Urban trends and policy in China", *OECD Regional Development Working Papers*, OCDE, 2009; OCDE, *OECD Territorial Reviews: Governance in Guangdong*, 2010.

16 | A. Saich, "The changing role...", art. cit.

17 | C. Wong, "The fiscal stimulus...", art. cit.

18 | *Ibid.*

19 | O. P. Mathur, "Local government organization and finance: Urban India", in A. Shah (dir.), *Local Governance in Developing Countries*, op. cit., p. 169-204; R. Nalathiga, "Trends and perspectives of urban public finance in select countries and India", *ICFAI Journal of Urban Policy*, vol. 3, n° 1, 2008, p. 16-32; S. Bandyopadhyay et M. G. Rao, "Fiscal health of selected Indian cities", *The World Bank Policy Research Working Paper*, 2009.

est en grande partie due au manque de décentralisation des pouvoirs depuis les gouvernements des États locaux vers les ULB.

L'éducation, la santé et la protection sociale restent du ressort des gouvernements de ces États locaux²⁰. Moins de la moitié des compétences attribuées aux municipalités par la loi ont une source de financement correspondante²¹. De plus, un grand nombre des fonctions définies dans le 74^e amendement constitutionnel continuent d'être exécutées par des départements d'État et des agences paraétatiques: il en va ainsi de la planification urbaine, de la régulation de l'utilisation des terres et du bâtiment, de la résorption de l'habitat insalubre, de la lutte contre la pauvreté urbaine et de la création d'infrastructures. Les prérogatives des gouvernements municipaux se limitent en général à la délivrance de services de base et à l'entretien des infrastructures.

Les gouvernements municipaux ont également des pouvoirs administratifs extrêmement limités. Les droits d'approbation pour les grands projets, les zones économiques spéciales, les obligations municipales et les investissements étrangers se trouvent fermement entre les mains du gouvernement central et des gouvernements des États. Les maires ont un rôle essentiellement symbolique et protocolaire. Leur mandat d'un an leur laisse peu de pouvoir pour influencer, même à la marge, les politiques et les programmes urbains.

Il n'existe pas d'obligation constitutionnelle pour l'administration centrale ou les États de partager leurs recettes fiscales avec les gouvernements municipaux, bien que les villes génèrent la majeure partie de ces recettes fiscales. L'assiette fiscale des ULB est définie en grande partie par les gouvernements des États. La Constitution stipule que les gouvernements des États doivent former une Commission des finances d'État une fois tous les cinq ans pour émettre des recommandations afin d'accorder davantage de ressources fiscales aux ULB. Cependant, les recommandations de ces commissions sont rarement suivies d'effet. Les principales recettes fiscales que sont les impôts fonciers et la taxe professionnelle sont contrôlées par les gouvernements des États et ne sont pas partagées avec les ULB²².

L'assiette fiscale des gouvernements municipaux en Inde est étroite par rapport à celle qui existe dans la plupart des pays. Dans certains États, comme celui d'Odisha, plus des deux tiers des recettes des municipalités proviennent de subventions et de transferts. Dans les cas les plus extrêmes, les gouvernements municipaux se réduisent aux départements du gouvernement de l'État et ne sont même pas en mesure de payer les salaires de leurs propres employés²³.

Les transferts intergouvernementaux sont souvent effectués de manière ponctuelle, indexés sur des négociations plutôt que sur les besoins. Comme les collectivités locales indiennes ne sont pas autorisées à avoir des déficits budgétaires, les décalages de ressources n'apparaissent pas dans les documents budgétaires. Les recettes totales

des collectivités locales augmentent en outre à un rythme inférieur à celui des recettes du gouvernement central et des États – preuve supplémentaire du déclin des finances municipales dans la structure fiscale générale²⁴.

Aux États-Unis, les diverses mesures d'austérité, telles que les coupes budgétaires, les licenciements et l'augmentation des droits et des redevances d'usage, sont en grande partie déterminées par le pouvoir qui est accordé par les États aux gouvernements locaux. La Chine et l'Inde n'ont pas connu une récession aussi forte que celle qui a touché les États-Unis, mais le ralentissement économique a exacerbé des problèmes structurels préexistants en matière de finances municipales. En Chine, le transfert massif de responsabilités du gouvernement central et des provinces vers les gouvernements locaux ne s'accompagne pas des ressources financières nécessaires correspondantes. Dans le cadre du programme de relance de 2008 à 2010, le gouvernement central a déréglementé le secteur bancaire et rendu officielles les SIL, qui ont emprunté massivement depuis et fait exploser la dette des gouvernements locaux. En Inde, ces derniers constituent le maillon faible de la structure fédérale du pays, les États préservant jalousement leur pouvoir. Le manque d'avancées en matière de décentralisation en Inde transforme les gouvernements municipaux en marionnettes des États. La crise fiscale urbaine est un problème structurel chronique dans le pays, qui va continuer à poser des défis importants alors que les villes connaissent une forte croissance.

Pour comprendre pleinement les conséquences de la crise de 2008 dans des contextes différents, il est nécessaire d'examiner non seulement la position des villes dans l'économie mondiale, mais également les différents assemblages de pouvoirs locaux et leur rôle quant à la forme que prend l'impact de la récession sur les collectivités locales. D'autres analyses comparatives du pouvoir de gouvernements locaux (à la fois dans des villes du Nord et du Sud) restent à mener pour avoir une vision complète de l'impact de la récession sur les communautés locales. ■

TRADUIT DE L'ANGLAIS PAR **CYRIL LE ROY**

20 | P. Bardhan et D. Mookherjee, "The rise of local governments: An overview", in P. Bardhan et D. Mookherjee (dir.), *Decentralization and Local Governance in Developing Countries*, Boston, MIT Press, 2006, p. 1-52.

21 | P. K. Mohanty et al., "Municipal finance in India: An assessment, Reserve Bank of India", *Department of Economic Analysis and Policy Working Paper*, 2007.

22 | NIUA, *Tracking Central Finance Commissions and State Finance Commissions Grants to Selected States and Urban Local Bodies in India*, National Institute of Urban Affairs, 2011.

23 | *Ibid.*

24 | P. K. Mohanty et al., "Municipal finance in India...", art. cit.

LE CONTRÔLE CITOYEN : CORESPONSABILITÉ OU ENJEU DE POUVOIR ?

|| Claire Launay-Gama



© 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 différentes ONG en France, au Rwanda et en Colombie. Elle s'intéresse aux questions de développement, de participation citoyenne et de transparence dans l'action publique. Elle a été en charge de nombreux processus de capitalisation-évaluation de projets.

Si le contrôle citoyen constitue un mécanisme de participation, il n'en est pas nécessairement synonyme. Sa spécificité tient en ce qu'il oblige à la réalisation d'un diagnostic précis et critique de la part des citoyens quant au comportement des institutions et à l'orientation des politiques publiques sur un thème particulier. Il débouche également sur un processus de demande/reddition de comptes (*accountability*) censé garantir la responsabilité politique de celles et ceux qui exercent des fonctions d'autorité publique¹. En cela, il diffère d'une simple consultation citoyenne, d'une participation à une opération électorale ou de tout autre mode d'expression participatif.

Dans la pratique, cet exercice de contrôle engendre donc des répercussions sur le mode de dialogue et la relation entre pouvoirs publics et groupes de citoyens, sur la formation de ces acteurs et sur la formulation et l'exécution des politiques publiques. Néanmoins, il se heurte à de nombreux obstacles comme le manque d'accès à l'information publique, des ressources financières limitées ou l'absence d'intérêt des autorités en place. Sa réelle incidence sur l'action publique est donc questionnée : plus de contrôle et de participation des citoyens favorise-t-il une meilleure gestion de l'action publique, une responsabilisation des acteurs engagés, des décisions plus légitimes ?

En 2012-2013, dans le cadre de son programme « Coproduction de l'action publique », l'IRG a accompagné et capitalisé des initiatives de contrôle citoyen elles-mêmes inscrites dans des processus d'action plus large de dialogue entre organisations de la société civile et acteurs publics. Il s'agit du programme « Société civile et participation » coordonné par le Comité français pour la solidarité internationale (CFSI)

¹ Y. Papadopoulos, « Reddition de comptes », in I. Casillo, R. Barbier, L. Blondiaux, F. Chateauraynaud, J.-M. Fourniau, R. Lefebvre, C. Neveu et D. Salles (dir.), Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation, GIS Démocratie et Participation, 2013, www.dicopart.fr/es/dico/reddition-de-comptes

2 | La responsabilisation renvoie ici au principe et aux mécanismes qui requièrent d'un acteur de l'action publique qu'il rende des comptes (au sens large) sur l'action qu'il a mise en œuvre auprès de ceux qui l'on mandaté pour agir. Elle traduit le renforcement de la « responsabilité » des acteurs de l'action publique, concept clé de la gouvernance démocratique qui peut prendre des formes très différentes dans ses modalités d'application.

3 | « La coresponsabilité du contrôle de l'action publique », Institut de recherche et débat sur la gouvernance, 2013, www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-520.html

4 | Article 100 de la loi 134 de 1994 : « *Las organizaciones civiles podrían construir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales.* »

5 | Document de synthèse - *Capitalisation du programme « Société civile et participation »*, Institut de recherche et débat sur la gouvernance, 2013, www.institut-gouvernance.org/spip.php?article699&lang=fr#&panel1-2&panel2-2

et soutenu par l'Agence française de développement (AFD). En Afrique, en Asie et au Brésil, il réunit de multiples projets agricoles, d'insertion professionnelle et relatifs aux migrations qui conduisent les organisations sociales à interagir avec les pouvoirs publics.

Cet article propose une mise en perspective des conclusions tirées de ces travaux de capitalisation et, à partir d'exemples précis, interroge la finalité du contrôle citoyen. Celui-ci engage-t-il uniquement la responsabilité des acteurs publics ou intègre-t-il aussi la responsabilité citoyenne dans l'action publique ? En ce sens, le contrôle incarnerait-il une coresponsabilité des acteurs dans les affaires publiques ? Au-delà de la responsabilisation, cette pratique a-t-elle d'autres effets sur le comportement des acteurs et des institutions ? A-t-elle un impact sur les politiques publiques, sur l'action publique en général ? Enfin, la relation entre gouvernants et gouvernés qui découle du contrôle a-t-elle des répercussions sur les processus de changement démocratique ?

LE CONTRÔLE CITOYEN : UNE CORESPONSABILITÉ DES ACTEURS ?

Le contrôle citoyen est une pratique récente qui contraste avec les modes habituels d'évaluation des institutions étatiques par d'autres institutions publiques indépendantes. Il s'agit d'une pratique de participation active qui permet à des citoyens, des organisations sociales, ou des médias, de contrôler le déroulement des affaires publiques en demandant des comptes aux décideurs publics². À travers une large gamme d'actions, l'objectif est de veiller à ce que l'utilisation des ressources publiques (humaines et financières) s'inscrive dans des politiques qui répondent aux besoins et aux aspirations des populations³.

Dès la fin des années 1990, de multiples dispositifs et modalités de contrôle citoyen naissent dans des contextes géographiques et des secteurs variés. Ils sont facilités par l'appui d'agences de coopération internationale, mais aussi par certaines législations nationales qui le reconnaissent comme un mécanisme de participation démocratique. En Colombie, la Constitution de 1991 légalise les processus de veille citoyenne : « Les organisations civiles peuvent construire des veilles citoyennes ou actions de vigilance au niveau national et à toutes les échelles territoriales⁴. » Au Brésil, la Constitution de 1988 impose un renouvellement de la démocratie et intègre le principe du contrôle social et de la cogestion entre État et société civile. En Guinée, dans les années 1990, les organisations sociales s'engagent davantage aux côtés des institutions : « À présent, la société civile guinéenne est conviée à participer à la définition de la politique gouvernementale⁵. » Mis en place à différents échelons de la sphère publique, il devient partie intégrante de l'activité des organisations de la société civile et se définit au fur et à mesure qu'il se pratique.

Le contrôle citoyen est soumis à différentes interprétations, entre celles qui le qualifient de processus participatif pour aboutir à une

plus grande responsabilisation des acteurs – c'est le mécanisme de reddition des comptes (*accountability*) – et celles qui lui reconnaissent une spécificité quant à la construction d'un véritable pouvoir citoyen⁶. Le débat se focalise sur la nature des effets : la première position met l'accent sur l'obligation de réaction des pouvoirs publics aux sollicitations du citoyen – l'attente est placée sur l'acteur public – quand la seconde insiste davantage sur le processus et la formation d'un leadership citoyen – l'exercice pourra avoir moins d'effet sur l'institution contrôlée, mais davantage sur le travail réalisé par les organisations.

Toujours est-il que, dans les deux cas, le contrôle citoyen induit la construction d'une relation spécifique entre gouvernants et gouvernés. Or, selon Gurza et Insunza, c'est surtout cette relation singulière qui aurait une incidence sur le pouvoir public et son appareil administratif, voire sur le système politique, le contrôle constituant alors une véritable innovation démocratique⁷. C'est une troisième interprétation, qui valorise le lien entre ces acteurs sans nécessairement privilégier l'un ou l'autre, et c'est également celle qui nous semble intéressante à étudier.

Il est évident que le contrôle citoyen réactualise la relation entre représentés et représentants à travers des dispositifs non électoraux et qu'il diversifie et rend pluriel le contrôle démocratique sur les agents publics. En effet, la reddition des comptes requiert de la part des élus ou des fonctionnaires la mise en place d'actions d'information ou de justification auprès des gouvernés. Les premiers sont alors soumis à sanction si les comptes qu'ils rendent ne correspondent pas aux attentes des seconds. De leur côté, les gouvernés revendiquent leurs droits : c'est ce que certains nomment aujourd'hui la « pétition demande de comptes ».

Le contrôle citoyen débouche donc sur un aller-retour entre la « pétition » des comptes de la part des citoyens et la « reddition » des comptes par les autorités. De nombreuses organisations, notamment en Amérique latine, insistent sur cette double caractéristique⁸. Elle installe, en effet, cette réciprocité, et finalement ce que devrait être une double responsabilité : celle, citoyenne, de prendre part à l'élaboration des politiques publiques et celle des élus et des agents publics d'engager des politiques en adéquation avec les besoins de la population.

Néanmoins, on doit se demander si le degré de responsabilité d'une organisation citoyenne est similaire à celui d'une institution publique. Théoriquement, non. La responsabilité de l'autorité publique serait supérieure à celle d'un groupe citoyen puisqu'elle a en charge la satisfaction de l'intérêt général et qu'elle dispose des ressources pour assumer cette fonction. La responsabilité d'une organisation citoyenne, quant à elle, serait restreinte au suivi et au contrôle d'une action menée. Dans l'exercice de contrôle, la notion de coresponsabilité doit être alors nuancée. En effet, elle pourrait

6 | E. Ungar, L. Á. Ramírez, M. Flórez, J. M. Hernández Arbeláez et J. Bonilla Torres, *Estrategia de acompañamiento técnico, político y financiero a organizaciones comunitarias de base en el desarrollo de ejercicios locales de control social. Síntesis y lecciones*, 2011, document disponible sur le site de Transparencia por Colombia : www.transparenciaporcolombia.org

7 | E. Insunza Vera et A. Gurza Lavalle (dir.), *La Innovación democrática en América latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, Mexico, Ciesas-Universidad Veracruzana (université de Veracruz), 2010. Selon ces deux auteurs, l'innovation démocratique est le processus de « création institutionnelle qui va au-delà des formes de participation citoyenne directe comme le plébiscite, le référendum, l'initiative populaire et dans laquelle sont articulées des modalités continues d'incidence sociale sur le pouvoir public et son appareil administratif ».

8 | Utilisation courante de l'expression *petición/reddición de cuentas*, dont la traduction littérale en français est « pétition/reddition des comptes ».

traduire un niveau de responsabilité égal en plaçant ces deux acteurs sur un même plan et avec le même niveau de décision. Or ce n'est pas le cas. Pourtant, il existe bien une responsabilité partagée d'engager un dialogue sur l'action publique et d'obtenir des résultats. Mais chaque acteur intervient à son niveau. Dans ce contexte, la participation des citoyens va-t-elle peser sur la responsabilisation des autorités publiques ?

L'IMPACT DU CONTRÔLE CITOYEN SUR LES ACTEURS ET LES POLITIQUES PUBLIQUES

La construction de la dynamique de dialogue qu'implique le contrôle citoyen représente un processus de long terme dont l'impact sur l'action publique est difficile à mesurer. Néanmoins, appréhender cet impact, même de manière générale, est essentiel pour donner du sens aux mobilisations des acteurs. La légitimité et la pertinence de ces mécanismes participatifs dépendent autant du processus que de leurs résultats directs et indirects. Notons aussi que ces mêmes effets varieront suivant les situations.

L'encadré en page suivante propose une sélection des exercices que nous avons analysés lors des deux capitalisations mentionnées antérieurement. Ces exemples nous permettront d'illustrer la diversité des mécanismes de contrôle puis leurs effets. Nous avons volontairement fait le choix de deux pays et de deux formes de contrôle. Deux pays parce qu'ils démontrent que ces mécanismes se développent dans différentes parties du monde. Deux formes de contrôle car les exercices colombiens sont véritablement inscrits dans une logique de demande/reddition des comptes alors que le processus guinéen représente davantage une plate-forme de dialogue et de consultation de l'acteur citoyen. Dans ce dernier cas, le citoyen observe et demande des réactions, mais en amont de la politique publique et de façon moins formelle. Nous dirons que le contrôle est moins direct, mais qu'il est inscrit dans une dynamique plus large.

Cette série d'exemples nous montre d'abord une diversité de thèmes de contrôle. Certains abordent le secteur éducatif, comme le groupe de citoyens d'un quartier de Medellin qui évalue la gestion et l'exécution d'un fonds éducatif d'un collège public. D'autres suivent la construction d'un gazoduc. Enfin, en Guinée, les organisations citoyennes participent à l'élaboration des politiques de développement local d'un ensemble de collectivités. Les domaines de contrôle varient alors entre la veille des droits fondamentaux des citoyens comme l'éducation ou le suivi de travaux publics et de leurs répercussions sur le lieu de vie des habitants.

Ensuite, l'exercice engage une diversité d'acteurs, qu'il s'agisse des « contrôleurs » ou des « contrôlés ». En général, les responsables du contrôle sont des collectifs de citoyens ou des organisations sociales.

Une diversité d'exercices de contrôle citoyen

En Colombie, l'organisation colombienne Transparencia por Colombia (TPC) gère depuis 2009 un fonds de contrôle social/citoyen financé par diverses agences de coopération (Interamerican Foundation, ambassade britannique) et des fondations privées d'entreprises (Fondation Avina, Fondation Corona, Redamerica). Chaque année, une vingtaine d'exercices de contrôle social/citoyen sont pratiqués dans différentes régions de Colombie. En 2013, l'IRG a mené une évaluation de treize de ces exercices dont les conclusions portent notamment sur l'apprentissage et les obstacles dans la réalisation du contrôle social, et sur l'incidence de ces exercices sur l'action publique¹. Nous proposons ici une sélection de quatre exercices qui se sont réalisés dans différentes villes du pays :

- association Picacho con Futuro et un groupe de parents/citoyens de Medellin : suivi et contrôle de l'utilisation du fonds éducatif par un collège de quartier de la ville de Medellin ;
- association de femmes Crecer Integral (Grandir de façon intégrale) : suivi et contrôle de l'accès aux hôpitaux et aux soins à Carthagène ;
- association des conseils de quartier de San Bernardo de Bata, Toledo, nord du Santander : suivi et contrôle d'un projet de construction d'un gazoduc ;
- association pour le développement intégral des communautés afro-colombiennes Ku-Mahaná, Cali : suivi et contrôle de la construction d'un complexe pénitentiaire.

En Guinée, le contexte sociopolitique a rendu difficile la mise en œuvre effective de la décentralisation. Pour répondre à leur rôle de service public de proximité, les dix collectivités de la préfecture de Kindia (dans le sud du pays) ont décidé de s'unir pour peser davantage dans les débats avec les services déconcentrés de l'État, dans un objectif de développement local. Implantée depuis vingt ans en Guinée, l'association Coopération Atlantique-Guinée 44 a appuyé à Kindia la mise en place de cette intercollectivité, ainsi que la structuration de deux plates-formes sectorielles (jeunesse/éducation et développement rural) associant les acteurs sociaux et les autorités locales. Il s'agit de favoriser la mise en place de la décentralisation et d'associer les acteurs de la société civile dans la définition d'une politique publique de développement rural intégrée et concertée.

Ce projet intitulé « Les collectivités unies au cœur du développement local de la préfecture » appartient au programme « Société civile et participation » coordonné par le Comité français pour la solidarité internationale (CFSI) et soutenu par l'Agence française de développement (AFD). L'IRG a été responsable de la capitalisation de ce programme de 2010 à 2013.

¹ Dans le cadre de cette capitalisation, quatre vidéos ont été réalisées à partir d'entretiens avec les acteurs des exercices. Elles sont disponibles sur le site de l'IRG : www.institut-gouvernance.org/fr/video/bdf-tri-video_chronologique-2013.html

Certains sont des groupes de parents ou des groupes d'habitants qui ne disposent pas nécessairement d'une personnalité juridique ou institutionnelle, comme c'est le cas à Medellin. Ils effectuent alors le travail de façon individuelle et informelle, mais chercheront parfois le soutien d'organisations existantes pour l'approfondir. D'autres sont des organisations de quartier existantes qui pratiquent le contrôle entre autres activités, comme le groupement de femmes à Carthagène. Dans ce cas précis, le contrôle citoyen n'est pas la raison d'être de l'association, elle s'engage sur d'autres chantiers.

Quant aux institutions objet de ce contrôle, elles sont également différentes. Dans le cas des exercices sur les collèges, les interlocuteurs directs sont les recteurs, les coordinateurs pédagogiques et les enseignants. Mais on compte également le « bureau éducation » de la mairie de Medellín. Dans le quartier de Toledo, la relation s'est établie avec l'entreprise publique responsable des aqueducs/gazoducs, ensuite avec l'entreprise en charge de la réalisation des travaux, puis avec les secrétariats d'infrastructures et de planification de la mairie. Enfin, à Cali, le dialogue s'est fait avec le ministère de l'Intérieur, le vice-ministre de la Justice et l'Institut national pénitentiaire (Inpec).

Cela signifie que les organisations en charge du contrôle citoyen entrent en relation avec une variété d'acteurs, qui ne sont pas nécessairement des institutions publiques. En effet, selon le sujet/thème de l'exercice, les acteurs privés ou/et les entreprises qui fournissent des biens et des services publics sont également sous le regard des citoyens. Cette diversité thématique et des acteurs du contrôle aura alors des répercussions sur les stratégies employées, mais aussi et surtout sur les résultats.

La capitalisation et l'évaluation des exercices de contrôle nous amènent à distinguer deux types d'effets. D'une part, la montée en compétences des acteurs – organisations citoyennes assurant le contrôle et institutions contrôlées; d'autre part, une influence sur les orientations ou les résultats de l'action menée.

La montée en compétences des acteurs

Incontestablement, les citoyens et leurs collectifs ou organisations engagés dans les processus de participation ont gagné en compétences. Ils ont renforcé leur savoir-faire et leur expertise techniques, professionnels et politiques: au plan technique, ils connaissent désormais davantage les textes publics et juridiques liés à la décentralisation en Guinée (« Tout ce que les jeunes ne savaient pas, l'intercollectivité de Kindia a permis de [le] rendre plus clair⁹ »); au plan professionnel, ils ont étudié les chiffres, lu et construit un argumentaire (« Nous avons dû apprendre un nouveau vocabulaire¹⁰ »); au plan politique, enfin, parce que l'exercice exige un niveau de participation et de dialogue élevé (Diana Castro, de la Fondation Avina, considère que le contrôle citoyen contribue à la création d'« un leadership non seulement organisationnel, mais également politique [puisque les organisations] parviennent à éviter l'instrumentalisation politique négative par les pouvoirs politiques¹¹ »). Les organisations de la société civile (OSC) ont alors une meilleure lecture de la complexité des politiques publiques et des contraintes des décideurs et anticipent mieux les réactions des autorités publiques et leurs ambitions politiques: les OSC apprennent donc à s'adapter et à se mouvoir dans un paysage politique donné. Elles se construisent comme un interlocuteur de qualité.

Les pouvoirs publics peuvent également bénéficier d'un renforcement de compétences. En Guinée, par exemple, dans le cadre des échanges pluri-acteurs de l'intercollectivité, les élus et les fonctionnaires locaux profitent de l'expertise des organisations paysannes sur le développement rural. En Colombie, un fonctionnaire de la mairie de Medellín exprimait son besoin de dialoguer régulièrement avec les organisations citoyennes pour prendre de la distance par rapport aux projets dont il avait la charge: ces espaces de dialogue peuvent parfois amener les pouvoirs publics à questionner et éventuellement à réorienter leur travail.

Notons néanmoins que la prise d'initiative du contrôle citoyen est, dans la majorité des cas, unilatérale. Ce sont les citoyens qui décident d'entreprendre l'action et de la mener à terme. Les élus ou les fonctionnaires sollicités évalueront ensuite s'ils s'engagent ou non à modifier une politique donnée. Aussi, si le sérieux et la capacité de convaincre des citoyens sont des éléments clés, la décision finale revient à l'acteur public: le pouvoir de celui-ci reste donc incontestablement supérieur à celui des organisations citoyennes.

Cependant, la présence des organisations dans ces espaces pluri-acteurs laisse des traces et fait en quelque sorte jurisprudence. Les exercices seront reproduits et donc multipliés par d'autres organisations, si bien que les acteurs publics doivent désormais compter sur la participation des acteurs non étatiques dans la prise de décision. Une force d'opposition s'instaure progressivement, qui peut influencer le résultat final. Néanmoins, les cas étudiés ne nous permettent pas encore de conclure à la création d'un véritable contre-pouvoir citoyen.

Une influence sur l'action publique encore limitée

Toutes les organisations que nous avons interrogées ont rendu des recommandations et des propositions aux autorités publiques concernées. Certaines, comme celles du quartier de San Bernardo à Toledo en Colombie, ont réussi à modifier l'organisation des travaux de construction du gazoduc. En Guinée, les démarches de plaidoyer menées dans le cadre de l'intercollectivité de Kindia ont aussi donné des premiers résultats dans l'allocation des budgets et des ressources publiques. Les groupes de jeunes ont obtenu qu'une partie de la redevance minière soit allouée à des projets de développement local au profit de la jeunesse. Dans ces cas précis, le suivi citoyen a permis d'infléchir certaines politiques.

Nous devons néanmoins nuancer le degré d'impact. Les modifications effectuées sur le secteur ou la politique seront minimales, et ne remettront pas en question le projet initial. Ce fut le cas à Carthagène: l'accès aux soins des populations vulnérables n'a pas considérablement changé. En effet, le mécanisme de contrôle citoyen se met en place sur un sujet donné à un moment de la vie publique. Il n'est donc

9 | Document de synthèse – Capitalisation du programme « Société civile et participation », op. cit.

10 | Les Effets du contrôle social, entretiens filmés disponibles sur le site www.institut-gouvernance.org/fr/video/bdf-tri-video-chronologique-2013.html

11 | Ibid.

pas continu. Ensuite, il reste plutôt informel, c'est-à-dire que les organisations n'ont pas nécessairement développé de réelles stratégies de contrôle de l'action publique : études approfondies sur une politique donnée, accès aux données publiques et officielles, implication permanente des élus dans le processus.

Il est évident que ces faiblesses peuvent s'expliquer par différents facteurs comme la difficulté d'accès à l'information publique, la disposition des élus à recevoir les citoyens, la capacité des organisations à engager des ressources humaines et financières. En effet, le travail des citoyens est souvent bénévole et s'effectue en plus d'un autre emploi. Ce qui est en revanche indéniable et constaté tant par les gouvernants que par les gouvernés, c'est que ce processus amène au dialogue et à la construction d'une relation, certes variable mais réelle, entre les protagonistes.

ENTRE COLLABORATION ET RÉSISTANCE : LA CONSTRUCTION D'UNE RELATION ENTRE GOUVERNANTS ET GOUVERNÉS

Le contrôle citoyen oblige à un dialogue actif entre citoyens et pouvoirs publics. D'une part, les acteurs du contrôle ont besoin de l'information dont disposent les acteurs contrôlés ; d'autre part, ils doivent leur communiquer les résultats en fin d'exercice. En ce qui concerne les autorités publiques, elles devront désormais compter sur la présence de ces groupes citoyens dans leur action. Cette relation est évolutive et dépend des contextes, mais elle présente des caractéristiques communes aux différents cas étudiés. On inclut ici le cas guinéen puisqu'il est représentatif d'une relation entre gouvernants et gouvernés, même si le contrôle intervient de façon indirecte.

Cette relation est d'abord inscrite dans le temps et circonscrite à chaque processus de contrôle. C'est donc souvent une relation éphémère car, une fois le contrôle terminé ou le processus de consultation engagé, chacun retourne à ses occupations. Néanmoins, elle peut parfois perdurer, lorsque l'un ou l'autre des acteurs prend l'initiative de prolonger l'expérience.

Cette relation est par ailleurs inéquitable. En effet, elle implique *a priori* un pouvoir du contrôleur sur le contrôlé : les citoyens doivent normalement avoir un réel pouvoir de contrôle sur l'administration publique. Or le risque existe que les rôles soient inversés et que le fonctionnaire devienne le contrôleur de la situation. Gruber explique ce renversement de situation par les ressources que détient un agent public : il a le pouvoir de décision, dispose de l'information et a une connaissance spécialisée¹². Comme nous l'avons mentionné, les pouvoirs publics peuvent tout à fait décider de ne pas partager l'information et ainsi, de fait, rendre caduc l'exercice.

Enfin, la relation est changeante suivant le degré de confiance acquis entre les acteurs. Il est évident que, au moment de sa mise

en place, le contrôle inspire une défiance réciproque. Les femmes de Carthagène soutiennent que les entités les ont mal accueillies, notamment en les rétrogradant au rang de « femmes sans occupation réelle », tandis que Carlos Tavares, membre de l'organisation qui réalise le contrôle des collèges à Medellín, explique que certains des citoyens considèrent les fonctionnaires comme des « voleurs ». Dans de telles circonstances, les citoyens doivent alors se battre pour obtenir la reconnaissance des autorités publiques et instaurer progressivement un climat de confiance mutuelle.

La rencontre entre acteurs influence la transformation des perceptions réciproques. En Guinée, le processus d'intercollectivité a permis de remettre en cause les « relations paternalistes et hiérarchiques » qui prévalaient jusqu'alors. Par ailleurs, la société civile et les décideurs publics peuvent aussi jouer de leurs complémentarités dans une dynamique de coconstruction des politiques¹³ : d'un côté, les pouvoirs publics bénéficient de l'expertise et de l'ancrage social des organisations de la société civile ; de l'autre (par exemple dans le cas guinéen), les organisations peuvent faire valoir leurs préoccupations auprès des pouvoirs publics.

L'existence de ces espaces de concertation contribue ainsi à la construction d'une culture de responsabilisation entre les acteurs de la société civile et les institutions publiques. En revanche, certaines circonstances peuvent la rendre difficile et provoquer, au contraire, des résistances mutuelles. Des enjeux politiques inhérents à la fonction d'élu empêchent ainsi parfois le dialogue : le changement d'une équipe municipale obligera les organisations à reprendre le dialogue et à s'adapter ; l'idéologie politique de l'élu et les contraintes de son parti l'éloigneront ou le rapprocheront des organisations sociales ; certaines personnalités politiques refuseront de dialoguer pour conserver leur monopole dans l'action publique.

Par ailleurs, dans les régions et les localités concernées par les projets, les domaines du public et du privé sont parfois imbriqués, et certains hommes politiques et fonctionnaires s'approprient les ressources publiques. Le clientélisme ou l'échange de « faveurs » demeurent des pratiques fortes au niveau local et détournent parfois les processus de dialogue engagés. On assiste aussi à des phénomènes de cooptation des leaders communautaires par les autorités politiques et à une instrumentalisation des espaces de dialogue. Tous ces éléments influent sur la réelle indépendance d'action des organisations.

Entre collaboration et résistance, cooptation et indépendance, par le type de relation qu'il implique entre gouvernants et gouvernés, le contrôle reste soumis à un enjeu de pouvoir. Si l'ultime décision revient à l'acteur public, ce dernier est tout de même placé sous le regard de l'autre. Il change alors son comportement. Pour sa part, le groupe de citoyens gagne en force et donc en poids politique, il est mieux informé et fait valoir son opinion. Les pouvoirs peuvent alors

¹³ I. Crouzel, in Document de synthèse – Capitalisation du programme « Société civile et participation », op. cit.

¹² J. Gruber, *Public Finance and Public Policy*, Worth Publisher, 2009.

se rééquilibrer, et un nouveau rapport de force s'engager. Les citoyens ne sont plus soumis à la décision publique, mais davantage associés. Aussi le type de relation menée et entretenue pèsera-t-il fondamentalement sur l'échec ou la réussite de l'exercice¹⁴.

Souvent, et nous l'avons évoqué, le déséquilibre des pouvoirs entre acteurs citoyens et autorités publiques restreint la portée de l'exercice de contrôle citoyen. Néanmoins, il représente un outil d'appropriation de l'action publique par les citoyens. Il oblige également les autorités publiques à se responsabiliser dans la prise de décision. Aussi, le jeu d'acteurs et d'influences qu'il implique stimule le débat démocratique et participe indéniablement au changement. ■

LA RESPONSABILITÉ SOCIALE DES ENTREPRISES AU VIETNAM : DE LA DÉMARCHE VOLONTAIRE À LA CONTRAINTE NORMATIVE

Ngô Hoàng



© Ngô Hoàng

Experte en développement, Ngô Hoàng a travaillé au sein de plusieurs organisations de développement international au Vietnam. Titulaire d'un master en droits humains de l'université d'Oslo et d'un master en gestion du développement de l'Institut asiatique de gestion des Philippines, elle est actuellement doctorante au département d'études sur la paix et les droits humains de l'université Mahidol (Thaïlande). En 2005, elle a cofondé à Hanoi le Centre pour le développement et l'intégration (CDI) dont elle est aujourd'hui directrice (www.cd vietnam.org).

Cet article commence par resituer la responsabilité sociale des entreprises (RSE) au regard de son évolution globale récente, notamment l'obligation faite aux entreprises de jouer un rôle dans le soutien aux politiques de défense des droits humains. Il décrit ensuite l'évolution de la RSE au Vietnam, ainsi que les défis correspondants en matière d'élaboration de politiques publiques visant à surmonter les contraintes institutionnelles et à construire des pratiques d'entreprise respectueuses des droits humains. Il propose enfin une série de recommandations pour accélérer la mise en œuvre des pratiques de RSE et répondre de manière efficace aux problèmes de droits humains au Vietnam.

AU-DELÀ DE LA RSE : LA NÉCESSITÉ D'UN CADRE JURIDIQUE POUR PROTÉGER LES DROITS HUMAINS

Les processus de développement économique s'accompagnent souvent de violations des droits humains, de pratiques injustes envers les travailleurs et de dégâts environnementaux et sociaux.

14 | Los Dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control, Mexico, Conaculta/Editorial Patria.

La responsabilité sociale des entreprises (RSE) est généralement conçue comme une démarche volontaire se concrétisant par l'adoption de « codes de conduite » en vertu desquels les entreprises s'engagent à mettre en œuvre des pratiques responsables du point de vue environnemental, éthique et social dans le cadre de leur stratégie commerciale.

Le concept de RSE a fait son apparition au début des années 1970, se concrétisant notamment à travers les Principes directeurs de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) à l'intention des entreprises multinationales de 1976, avec l'objectif de promouvoir les investissements internationaux¹. Ces principes directeurs définissent également des normes en matière de respect des droits humains et de droit du travail² et proposent des procédures pour mener des enquêtes, ouvrir des voies de recours, effectuer des consultations et des médiations³. La Déclaration de principes tripartite de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur les entreprises multinationales et la politique sociale de 1977, ainsi que d'autres conventions de l'OIT, ont également défini des normes légales minimales et contraignantes pour la protection des droits humains dans le cadre de pratiques de RSE⁴. Plus tard, l'Union européenne a donné des définitions claires de la RSE couvrant quatre domaines : les questions sociales et environnementales, les codes de conduite volontaires des entreprises, la stratégie commerciale et l'exigence pour les entreprises de communiquer avec les parties prenantes sur le sujet. Le Pacte mondial de l'ONU, adopté en 2000 et complété en 2007 par la Déclaration de Genève, soutient un programme de RSE qui définit dix principes concernant les droits humains, le travail, l'environnement et la lutte contre la corruption dans les affaires.

Si les dispositifs actuels sont fondés sur le volontariat des entreprises, des initiatives sont en cours pour définir et contrôler la mise en œuvre de normes juridiques minimales au niveau national. Une distinction délicate doit en effet être faite entre la responsabilité des entreprises et leur obligation de rendre des comptes⁵. Si le concept de RSE désigne la « tentative d'amener les entreprises à se comporter de manière responsable sur la base du volontariat, soit pour des considérations éthiques, soit pour des considérations financières⁶ », l'obligation de rendre compte des entreprises (*corporate accountability* en anglais), en revanche, fait référence à l'« obligation des entreprises d'avoir des pratiques conformes à des normes sociales⁷ ».

L'argument opposé à une RSE juridiquement contraignante en droit international repose sur le fait que les législations relatives aux droits humains ne sont pas susceptibles de ratification par les entreprises : la protection, la promotion et le respect des droits humains sont en effet des questions considérées comme relevant de l'État et se trouvant par conséquent hors du champ des obligations des entreprises.

1 | Les Principes directeurs de l'OCDE ont été révisés plusieurs fois. Le texte actuel est issu de la révision de 2011 et a été signé par 46 États au 31 juillet 2014.

2 | OCDE, *Les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales*, Éditions OCDE, 2011, IV et V.

3 | La version préliminaire du code de conduite de l'ONU à l'intention des entreprises transnationales n'a de son côté pas été adoptée car les États n'ont pas abouti à un accord final après s'être retrouvés sous le feu des critiques des entreprises.

4 | Les autres conventions de l'OIT ratifiées par le Vietnam incluent notamment les conventions n°138 sur l'âge minimum, n°155 sur la sécurité et la santé des travailleurs, n°81 sur l'inspection du travail, n°100 sur l'égalité de rémunération, n°182 sur les pires formes de travail des enfants, n°111 sur la discrimination (emploi et profession). En outre, la recommandation n°189 de l'OIT donne également la priorité à la création d'emplois décents dans les PME.

LE VIETNAM, UN PAYS RÉCEMMENT OUVERT À L'ÉCONOMIE DE MARCHÉ

À partir de la fin des années 1980, l'économie vietnamienne s'est ouverte aux lois du marché, au commerce international et aux investissements étrangers, processus désigné dans le pays sous le nom de « *Doi Moi* » (Renouveau). Le Vietnam s'est alors rapidement engagé sur la voie de la mondialisation en orientant son économie vers les exportations et le développement rapide du secteur privé. Le pays entre aujourd'hui dans une phase d'intégration plus forte et rapide dans l'économie mondiale, en particulier à la suite des réformes sur les investissements étrangers, le commerce et l'économie nationale. Le Vietnam est ainsi devenu membre de l'OMC (Organisation mondiale du commerce) en 2006 et se place aujourd'hui au sixième rang des économies les plus attractives dans le monde en termes d'investissements directs étrangers (IDE).

Les obligations nées de l'inclusion dans la mondialisation, en particulier l'adhésion à l'OMC, s'accompagnent de nouvelles opportunités économiques et de croissance rapide avec l'augmentation des investissements étrangers, la transformation des entreprises anciennement sous contrôle de l'État en entreprises commerciales concurrentielles non subventionnées et la privatisation généralisée de l'économie. Dans le même temps, les risques de mauvais traitements et de violations des droits des travailleurs augmentent.

Le Vietnam compte désormais plus de 500 000 entreprises, à 97 % des PME. Ces dernières génèrent 65 % du PIB, emploient 85 % de la main-d'œuvre industrielle et représentent 20 % des exportations. Même quand elles ne travaillent pas directement à l'exportation, elles jouent un rôle essentiel dans la chaîne d'approvisionnement des entreprises multinationales. Il est par conséquent nécessaire de comprendre les liens entre les deux types d'entreprises. Des problèmes de droits humains sont constatés à la fois dans les PME et dans les entreprises multinationales. En témoigne l'augmentation du nombre et de la durée des grèves : durant les vagues de grèves de 1995 et 2008 dans les PME de nombreux secteurs, les revendications des salariés portaient notamment sur le salaire minimum, la protection sociale, les conditions de travail, le chômage et la protection des travailleurs migrants. Alors que la plupart des grèves sont souvent considérées comme illégales au regard des contraintes juridiques et structurelles existantes, cela démontre à tout le moins que les travailleurs ont gagné en confiance pour avancer leurs revendications dans un marché du travail qui se resserre progressivement.

PERCEPTIONS DE LA RESPONSABILITÉ SOCIALE DES ENTREPRISES AU VIETNAM

Bien qu'elles soient désormais connectées aux marchés internationaux, les PME vietnamiennes n'ont pas repris à leur compte le concept

5 | Ces concepts sont présentés de manière plus détaillée dans A. Clapham, *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford University Press, 2006, p. 195.

6 | K. Bruno et J. Karliner, *Earthsummit. biz. The Corporate Takeover of Sustainable Development*, Institute for Food and Development Policy and Corp Watch, Food First Books, 2002.

7 | J. Karliner et K. Bruno, "Responsibility vs. Accountability", *International Herald Tribune*, 1^{er} juillet 2002, p. 14.

de RSE comme levier de croissance. Il faut dire que les politiques publiques se concentrent principalement sur la promotion des investissements étrangers et l'incitation des entreprises vietnamiennes à faire des progrès en qualité et en efficacité, pour être concurrentielles sur le marché national et mondial. Or certains craignent que de nombreuses entreprises ne ferment si elles ne parviennent pas à répondre aux normes internationales. Même celles qui ont adopté ces normes se trouvent confrontées à des difficultés pour communiquer avec leurs clients par manque de moyens efficaces ou à cause de l'absence de mécanismes indépendants de contrôle de leurs performances.

L'une des questions les plus fréquemment posées – au Vietnam comme ailleurs – porte tout simplement sur ce que signifie, en réalité, la *responsabilité sociale des entreprises*.

Au Vietnam, elle est généralement entendue comme la manière dont les entreprises abordent leurs processus de gestion pour parfaire leur réputation. Elle englobe l'adoption de codes de conduite (sous la pression extérieure ou parce qu'elle est perçue comme un « élément de défense de la marque »), mais aussi des initiatives de charité ou la participation à des actions humanitaires. La RSE passe ainsi par la satisfaction des demandes des clients (notamment en termes de qualité) et le recours à la certification. Les entreprises vietnamiennes ont découvert qu'appliquer ces normes leur permettait de défendre leur réputation, tout en aboutissant à des gains de productivité, à une amélioration de la qualité des produits et des services et à une réduction globale de leurs coûts. Elles peuvent ainsi espérer augmenter leurs parts de marché, accéder à de nouveaux marchés ou à de nouveaux capitaux (via des fonds d'investissements éthiques). Par exemple, les sociétés à investissements directs étrangers du secteur de la chaussure présentent des niveaux de performances plus élevés dans le domaine des normes sociales que le reste des entreprises nationales. Cela est dû en partie aux liens étroits qu'elles entretiennent avec les fournisseurs de marques internationales de chaussures qui ont insisté auprès d'elles sur l'importance de la RSE. De fait, cette dernière est perçue de manière variable selon les filières.

Les secteurs de la chaussure mais aussi du cuir, du textile et de la confection comptent parmi ceux qui se conforment le mieux aux codes de conduite des sociétés transnationales. Ce sont là des domaines essentiels de l'économie vietnamienne dont le chiffre d'affaires à l'exportation s'élevait à 6,09 milliards de dollars en 2010 (ce qui en fait la deuxième source de recettes d'exportation), qui génèrent 21 % du PIB et emploient environ 6,4 millions de travailleurs. Si ce secteur a été contraint de prendre des initiatives de RSE avant les autres, c'est aussi qu'il s'est trouvé confronté aux règles strictes en matière de droit du travail et d'environnement définies dans les accords commerciaux liant le pays à l'OMC ou encore à l'Union européenne. Il doit ainsi répondre aux normes sociales et environnementales internationale⁸.

La RSE demeure un besoin critique dans les domaines de l'agroalimentaire (qui emploie environ 4,5 millions de personnes) et de l'extraction de ressources naturelles – minière, pétrolière et gazière (1,7 million de salariés). Ce besoin est particulièrement criant dans l'électronique, deuxième industrie exportatrice du pays où sont implantés de grands fabricants comme Canon, Samsung, Pentax et Foxconn. Le secteur emploie 250 000 salariés répartis entre environ 500 entreprises⁹. Environ 90 % de ces travailleurs sont des femmes, et 70 % des migrants de l'intérieur. Avec sa croissance économique rapide et ses processus d'intégration dans l'économie mondialisée, le Vietnam est identifié comme l'un des six « points critiques » sur le plan social dans le secteur de l'électronique dans le monde¹⁰. Des travaux de recherche récents montrent que les travailleurs du secteur sont exposés à des substances chimiques industrielles toxiques qui présentent des risques potentiels pour la santé, en particulier la santé **reproductive**. De plus, ils sont souvent contraints à des horaires de travail excessifs et un grand nombre d'entre eux n'ont que des contrats précaires de courte durée. La plupart des entreprises s'opposent à l'exercice de toute action collective de leur part¹¹. Les salariés du secteur sont donc victimes de nombreuses violations de leurs droits à la santé, à un travail décent, à des salaires équitables et à la liberté d'association. Les préoccupations vont donc bien au-delà de la RSE et renvoient à l'obligation des entreprises de rendre des comptes aux travailleurs en ce qui concerne la sécurité des conditions de travail.

LES DÉFIS À RELEVER POUR ALLER AU-DELÀ DE LA RSE AU VIETNAM

Le Vietnam est soumis à la pression croissante des marchés extérieurs. L'Union européenne comme l'OMC exigent l'instauration de règles en matière de respect des droits humains et de bonne gouvernance¹². Toutefois, ces normes, qui se traduisent par une politique antidumping vis-à-vis des exportations vietnamiennes, font l'objet d'une vive opposition. Les PME ne sont pas en mesure, en effet, de se conformer rapidement à des réglementations telles que le Système de préférences généralisées (SPG), le système Reach d'autorisation et de restriction des substances chimiques, le référentiel de gestion environnementale Emas, les labels écologiques et les autres normes de RSE (SA 8000, ISO 26000, ISO 14000). Quant à la pression exercée par les chaînes d'approvisionnement globales qui obéissent à des codes de conduite incluant le respect des droits humains sur les questions de travail et d'environnement, elle se traduit aussi par des contraintes juridiques et structurelles fortes. Les droits humains associés à la RSE ont en effet un impact sur le respect des droits des travailleurs, notamment la liberté d'association (en particulier le droit de créer des syndicats indépendants), la liberté d'expression et la négociation collective.

8 | *Vietnam Global Compact Network. Report on overall social and environmental condition of some Vietnamese sectors along with the UNGC principle and analysis of Business Monitoring International, 2010.*

9 | *Rapport de la Vietnam Electronics Industry Association (VEIA), www.veia.org.vn/default.asp?page=news_detail&newsid=8588*

10 | *Voir Social Hot Spots (<http://socialhotspot.org>) – surveille les pays les plus sujets au risque de violations des droits humains et aux problèmes sociaux dans différentes industries. Le pays est cité en deuxième position parmi les endroits les plus critiques du point de vue social dans le secteur de la fabrication de matériel électronique et informatique, après l'Indonésie, et devant les Philippines, la Thaïlande, l'Inde et la Chine.*

11 | *Fondé sur un certain nombre d'enquêtes et d'études sur l'industrie électronique, notamment Better Work. The Electronics Feasibility Study, août 2010, disponible en intégralité sur www.betterwork.org/EN/Publications/Documents/Better%20Work%20Electronics%20Feasibility%20Study%20Executive%20Summary.pdf, *MakeITFair. Out of Focus. Labour Rights in the Vietnam's digital camera factories*, novembre 2011, disponible en intégralité sur <http://makeitfair.org/en/the-facts/news/reports/out-of-focus>, ainsi que sur les observations du Centre pour le développement et l'intégration effectuées en suivant les travailleurs de six zones industrielles au Vietnam au cours de la période 2010-2012.*

12 | *Des indicateurs de mauvaise gouvernance sont inclus dans le *Global Competitiveness Report*, qui classait le Vietnam au 65^e rang sur 142 pays en 2011-2012.*

8 | Vietnam Global Compact Network. Report on overall social and environmental condition of some Vietnamese sectors along with the UNGC principle and analysis of Business Monitoring International, 2010.

9 | Rapport de la Vietnam Electronics Industry Association (VEIA), www.veia.org.vn/default.asp?page=news_detail&newsid=8588

10 | Voir Social Hot Spots (<http://socialhotspot.org>) – surveille les pays les plus sujets au risque de violations des droits humains et aux problèmes sociaux dans différentes industries. Le pays est cité en deuxième position parmi les endroits les plus critiques du point de vue social dans le secteur de la fabrication de matériel électronique et informatique, après l'Indonésie, et devant les Philippines, la Thaïlande, l'Inde et la Chine.

11 | Fondé sur un certain nombre d'enquêtes et d'études sur l'industrie électronique, notamment Better Work. The Electronics Feasibility Study, août 2010, disponible en intégralité sur www.betterwork.org/EN/Publications/Documents/Better%20Work%20Electronics%20Feasibility%20Study%20Executive%20Summary.pdf, *MakeITFair. Out of Focus. Labour Rights in the Vietnam's digital camera factories*, novembre 2011, disponible en intégralité sur <http://makeitfair.org/en/the-facts/news/reports/out-of-focus>, ainsi que sur les observations du Centre pour le développement et l'intégration effectuées en suivant les travailleurs de six zones industrielles au Vietnam au cours de la période 2010-2012.

12 | Des indicateurs de mauvaise gouvernance sont inclus dans le *Global Competitiveness Report*, qui classait le Vietnam au 65^e rang sur 142 pays en 2011-2012.

Or les politiques publiques vietnamiennes restent marquées par la défiance à l'égard de certaines pratiques, comme la liberté d'association et la liberté syndicale. D'ailleurs, il n'existe actuellement au Vietnam qu'un seul syndicat – d'État – et des moyens limités pour négocier les relations professionnelles. De même, il n'y a pas de cadre légal protégeant les droits humains au sein des sphères publique comme privée¹³. Le Code du travail modifié en 2006 oblige certes les entreprises à respecter les droits des travailleurs et à garantir de bonnes conditions de travail, mais il ne garantit pas la liberté d'association et de création de syndicats. Une loi sur la protection de l'environnement a été élaborée en 2005, mais les moyens de son application manquent au niveau local. La loi de 2000 sur les entreprises et d'autres lois associées définissent des responsabilités en matière d'impôts et de transparence, mais n'abordent pas les questions de responsabilité sociale, d'investissements éthiques ou d'autres normes commerciales.

Les consommateurs et les investisseurs s'intéressent pourtant de plus en plus aux activités des entreprises vietnamiennes, en termes notamment de produits et de services, mais aussi d'impact sur l'environnement et les communautés locales, ou à la manière dont elles traitent leur main-d'œuvre. Mais le Vietnam manque encore de canaux de communication efficaces à destination du public, les médias se révélant trop peu critiques vis-à-vis des entreprises. La mise en œuvre de la RSE est donc laissée à la seule initiative du secteur privé.

UNE SOCIÉTÉ CIVILE ENCORE TROP FAIBLE

Le faible niveau de développement de la société civile vietnamienne limite son action sur les questions de droits humains, notamment les droits du travail et de l'environnement. Certes, le nombre d'organisations de la société civile (OSC) – parmi lesquelles les organisations de masse, les associations industrielles et professionnelles et d'autres ONG déclarées – augmente au Vietnam au gré d'un traitement plus ouvert dans le cadre juridique national¹⁴. En réalité, ces entités n'ont qu'une capacité limitée pour observer l'application de la RSE, en particulier en ce qui concerne la corruption et les obligations de l'État d'identifier et de sanctionner les entreprises ayant des comportements répréhensibles. En tout état de cause, les OSC connaissent mal les règles, normes et exigences internationales en matière de production, si bien qu'elles se trouvent limitées pour conseiller les entreprises multinationales et les PME afin qu'elles renforcent leurs programmes de RSE. De nombreuses OSC se cantonnent d'ailleurs à mener un travail social au sein des communautés pour le compte des entreprises et à conduire des actions de philanthropie. À vrai dire, l'État ne reconnaît pas pleinement le rôle de ces OSC en termes d'intérêt général. Et les questions de RSE relatives à la transparence des investissements, aux impôts et à la corruption sont

souvent considérées comme politiquement sensibles lorsqu'elles sont soulevées par les OSC. Tout concourt donc à ce que ces dernières ne se pensent pas comme des organismes de surveillance indépendants¹⁵.

Enfin, les médias étant traditionnellement le prolongement de l'État, la liberté de la presse reste limitée. Celle-ci ne peut donc jouer son rôle de lanceur d'alerte et de révélateur de pratiques de corruption ou de mauvais comportements d'entreprises, notamment lorsqu'ils impliquent des représentants de l'État¹⁶.

Le partenariat entre entreprises et société civile reste donc à construire au Vietnam, alors que subsiste la crainte de conflits sociaux qui pourraient avoir des impacts négatifs sur les affaires.

Dans le contexte de l'économie de marché et de la libéralisation économique au Vietnam, et alors que l'État se fait de moins en moins interventionniste, le secteur privé prend une place de plus en plus importante dans le domaine des affaires : la protection des droits humains dans les entreprises devient donc une question critique. Les entrepreneurs vietnamiens ont longtemps négligé les bénéfices de l'intégration de la RSE dans leurs activités. Or la RSE dépasse aujourd'hui le cadre restreint de telles activités ou de la seule chaîne d'approvisionnement des entreprises, pour englober la communauté et d'autres parties prenantes extérieures. Tout l'enjeu de la RSE au Vietnam consiste à construire un programme fort en matière de droits humains, en se concentrant notamment sur le droit du travail, l'équité dans les relations industrielles et les questions environnementales. Les entreprises vietnamiennes doivent développer leur propre stratégie de RSE pour accompagner un changement sociétal durable. ■

TRADUIT DE L'ANGLAIS PAR **CYRIL LE ROY**

13 | Le Vietnam n'a pas ratifié la convention de l'OIT sur la liberté d'association et le droit de négociation collective, ainsi que sur les droits humains associés. Dans le droit national, la négociation collective, qui est un droit du travail essentiel, a été limitée au cadre du syndicat, seule organisation reconnue par laquelle les travailleurs peuvent organiser une grève ou une négociation concernant leurs droits.

14 | Selon les statistiques du ministère des Affaires intérieures, 400 associations nationales et environ 6 000 associations provinciales étaient déclarées en 2008.

15 | Selon les statistiques du ministère des Affaires intérieures, 400 associations nationales et environ 6 000 associations provinciales étaient déclarées en 2008. *Civil Society and Corporate Social Responsibility in Vietnam: Bridging the Gap*, Center for Development and Integration and Batik International, 2013.

16 | *Vietnam Consultative Group Meeting (2009)*, Vietnam Development Report 2010: Modern Institutions, Hanoi: Joint Donor Report.

III. LA FABRIQUE COLLECTIVE DES RESPONSABILITÉS



L'exercice collectif de la responsabilité doit, les parties qui précèdent l'ont montré, se concevoir comme un processus, long, parfois erratique ou contradictoire. Son cheminement dépend des éléments de contexte et de grandes tendances (dont rendent compte les articles de la première partie), et des initiatives que prennent des acteurs très divers (dont la deuxième partie offre un aperçu).

Il ne s'agit pas pour autant de partager une responsabilité qui existerait comme un ensemble cohérent de lois, de normes, de traités, mais aussi de principes moraux, de pratiques éthiques, etc. La responsabilité se partage selon des modalités spécifiques de responsabilisation – quoique, trop souvent, l'absence de mécanismes concrets de redevabilité revienne à organiser l'irresponsabilité.

La responsabilisation, comprise comme la manière dont se construit, effectivement, l'exercice de la responsabilité, se joue à différents moments.

Elle peut intervenir après des épisodes tragiques de crimes de masse. Il s'agira alors de (re)construire les mécanismes permettant de rendre justice tout en faisant le pari que l'absence d'impunité aura un impact sur la manière dont agissent les gouvernements. L'étude de Kora Andrieu, « Juger, réconcilier, réparer : la justice transitionnelle pour sortir de la violence », montre à quel point, dans les pays concernés par les transitions démocratiques, ces mécanismes sont essentiels pour construire une paix juste et durable. L'enjeu n'est pas seulement de « solder » le passé, mais de construire des garde-fous (juridiques, sociaux ou sociétaux) pour que les crimes commis par des acteurs publics puissent être sanctionnés au moment où le pouvoir s'exerce, plutôt que dans la temporalité très spécifique des juridictions internationales.

Le partage de la responsabilité n'est pas seulement l'aboutissement d'une transition démocratique. Il est l'une des modalités indispensables de ces transitions. Kamel Jendoubi témoigne ainsi, dans « La confiance, un préalable au partage de la responsabilité : retour sur le processus de transition en Tunisie », du processus ayant conduit à l'élection de l'Assemblée constituante – et de la nécessité préalable de reconstruire la confiance des citoyens envers les institutions de transition.

La responsabilisation n'est pas un processus nécessairement linéaire et apaisé. Les lanceurs d'alerte, dont Glen Millot analyse la contribution à l'exercice partagé de la responsabilité dans « Si les lanceurs d'alerte n'étaient pas des corbeaux, mais les garants d'une société responsable ? », sont là pour en témoigner : rompre le silence pour informer (les autorités compétentes

comme l'opinion publique) de pratiques illégales ou dangereuses permet de faire évoluer le droit et les normes. Mais tant que les lanceurs d'alerte ne seront pas protégés par un cadre légal, ils paieront le prix de leur contribution au rappel à l'ordre d'acteurs (entreprises ou états) qui cherchent à échapper à leurs responsabilités.

L'exercice collectif des responsabilités n'est pas un simple phénomène de mode ou une dynamique contemporaine. Comme le rappelle Étienne Le Roy, autour de la question des communs fonciers en Afrique de l'Ouest, il s'agit au contraire d'une histoire riche d'expériences parfois très anciennes et plurielles – que les sociétés occidentales ont parfois eu tendance à rendre invisibles. Le chemin reste toutefois encore long vers des sociétés dans lesquelles l'exercice de la responsabilité serait pleinement collectif – et ce d'autant plus que, trop souvent, les acteurs fuient leurs responsabilités. Ils contribuent ainsi à la fabrication d'une irresponsabilité collective – le cas de l'absence de mécanisme de prise en charge réel du risque nucléaire, qu'analyse avec minutie Sezin Topçu, en est l'un des meilleurs exemples.

JUGER, RÉCONCILIER, RÉPARER LA JUSTICE TRANSITIONNELLE POUR SORTIR DE LA VIOLENCE ?

Kora Andrieu



© Kora Andrieu

Docteure en philosophie politique et éthique, Kora Andrieu est actuellement officier des droits de l'homme auprès du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme à Tunis, après avoir enseigné à l'université Paris-Sorbonne et à Sciences Po Paris. Elle a également travaillé comme chercheuse invitée à l'International Center for Transitional Justice (New York) et au Center for the Study of Violence and Reconciliation (Le Cap). Ses travaux portent sur la théorisation de la justice transitionnelle en philosophie appliquée, en particulier du point de vue du libéralisme politique. Elle est notamment l'auteure de l'ouvrage *La Justice transitionnelle. De l'Afrique du Sud au Rwanda* (Gallimard, 2012) et a codirigé le recueil *Quelle justice pour les peuples en transition ? Démocratiser, réconcilier, pacifier* (Presses de la Sorbonne, 2014). Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les positions des Nations unies.

« La justice sans la force est impuissante, la force sans la justice est tyrannique », écrivait Pascal. Cette alternative semble avoir longtemps dessiné les contours de la résolution des conflits depuis la naissance du droit international au XIX^e siècle. À Nuremberg pourtant, en 1945, les deux termes de l'alternative semblent enfin liés : le procès des Alliés contre les criminels de guerre nazis, qualifié par certains de « justice des vainqueurs », joint le droit à la force, l'éthique à la sécurité. L'idée est alors que l'Allemagne, et donc l'Europe, ne sera jamais pacifiée si elle n'expie pas la violence de ses crimes, si elle ne les regarde pas en face, et si elle ne rétablit pas, en jugeant ses responsables, la règle du droit. Après la découverte des camps, il est apparu nécessaire d'ériger, selon les mots du juge Jackson – procureur en chef des États-Unis au procès de Nuremberg –, un « tribunal qui tiendrait pour inviolables les lois de l'humanité et qui, ce faisant, préserverait la race humaine elle-même¹ ». Cette espérance restera pourtant lettre morte durant la guerre froide, qui consacra le réalisme froid

¹ | *United States vs. Ohlendorf, IV Trials of War Criminals (Case n° 9)*, vol. IV, NMT, octobre 1946-avril 1949.

et l'adage selon lequel « mieux vaut avoir tort avec Henry Kissinger que raison avec Mère Teresa ». La paix semble alors se gagner au prix d'un certain pragmatisme amoral : fermer les yeux, amnistier les criminels de guerre, et oublier. Il faudra attendre la chute du mur de Berlin pour retrouver l'héritage de Nuremberg et voir la justice, sous toutes ses formes, réapparaître comme une condition de la paix. Cette articulation sera au cœur de la « justice transitionnelle », nouveau paradigme des droits de l'homme qui réunit au sein d'une approche fondamentalement holistique la résolution des conflits, la réconciliation, le « traitement du passé » et la démocratisation. Cette approche traduit de nouvelles figures de la responsabilité que nous présentons ici.

GÉNÉALOGIE DE LA JUSTICE TRANSITIONNELLE : LA RESPONSABILITÉ AU CŒUR DE SES OBJECTIFS

Les mesures aujourd'hui associées à la justice transitionnelle (procès, révélation de la vérité sur le passé, réparations, assainissement des administrations) existent depuis bien longtemps. Mais leur justification par référence à des droits humains universels et au *telos* démocratique est récente. Dans le paradigme transitionnel, la justice renforce autant la paix que la démocratie : aussi l'idée de responsabilité (celle des coupables envers la société, de la société envers ses victimes et son passé...) se trouve-t-elle inscrite au cœur de l'idée démocratique ainsi promue. Dans le monde de l'après-guerre froide, une forme de démocratie libérale est présentée comme constituant le *telos* des transitions : une société tolérante, ouverte, transparente, respectant le pluralisme, les droits et les libertés individuelles s'affirme alors comme la seule condition d'une paix durable.

La « transition » représente donc ici cette période de crise et de fluidité politique², plus ou moins immédiate, qui suit un épisode de violations massives des droits de l'homme (régime totalitaire, guerre, génocide). Elle apparaît comme l'occasion de promouvoir une transformation radicale de la société. La justice transitionnelle, qui invente un nouveau rapport au passé, en est un moyen. Avant 1990, seulement 10 États avaient poursuivi les personnes responsables de violations des droits de l'homme, et seulement 5 avaient créé une Commission vérité et réconciliation. En 2007, ces deux nombres étaient respectivement passés à 59 et 33. Et l'on compte aujourd'hui plus de 45 Commissions vérité et réconciliation (notamment en Argentine, au Chili, au Guatemala, en Afrique du Sud, en Sierra Leone, au Maroc, au Timor, en Allemagne, au Togo, ou encore en Côte d'Ivoire). Certains auteurs parlent ainsi d'une « cascade de la justice » caractérisant la fin du xx^e siècle³. L'amnistie et l'oubli ne sont plus tolérés d'un point de vue normatif. Même les pays qui avaient fait ce choix pragmatique, comme l'Espagne, le Mozambique ou certains États du cône sud-américain et d'Amérique

centrale, ont peu à peu aboli les lois d'amnistie, pour retrouver leur mémoire historique⁴. Il n'est légalement plus possible d'amnistier les crimes les plus graves, crimes contre l'humanité, génocides ou crimes de guerre. Longtemps considérées comme un élément nécessaire à toute transition négociée⁵, les amnisties ne sont donc plus une alternative à la justice transitionnelle : le traitement du passé est devenu la norme, et la démocratie l'objectif. En réalité pourtant, la justice transitionnelle opère souvent de manière plus ambiguë, contournant habilement ce tabou des amnisties.

Le concept de justice transitionnelle a considérablement évolué depuis sa formulation initiale dans le cadre de la troisième vague de démocratisation des régimes d'Amérique du Sud et d'Europe orientale et centrale. De la première Commission vérité et réconciliation en Argentine (1983) à la Truth and Reconciliation Commission (TRC) sud-africaine (1995), en passant par les commissions d'enquête du Bundestag allemand (1992), ou les lois de « lustration » polonaises (1996), il s'agissait prioritairement de régler les comptes du régime autoritaire défunt et de refonder, par l'établissement des responsabilités, le consensus et la commémoration collective, un nouvel ordre démocratique à tendance libérale. Plus récemment, en ex-Yougoslavie, en Ouganda, au Rwanda ou au Timor oriental, la justice transitionnelle a eu plutôt affaire à des sociétés déchirées par des années de conflits civils intenses : la priorité était, en même temps que la démocratie, de garantir une paix juste et durable. La justice transitionnelle s'est donc diversifiée, inventant de nouvelles formules de responsabilisation. En effet, dans des cas comme le Rwanda, l'impossibilité de juger tous les coupables a invité les acteurs à développer d'autres manières de « rendre des comptes ». L'attention de la justice transitionnelle s'est progressivement déplacée des « bourreaux » vers les victimes de la violence. La justice transitionnelle se fait ainsi communautaire.

QUELLE JUSTICE POUR QUELLE PAIX ?

Au fondement de cette nouvelle approche de la résolution des conflits, il y a donc l'idée que la justice et la paix sont des objectifs qui se renforcent mutuellement. Ce rapprochement entre deux termes traditionnellement opposés s'est fait aux prix d'une transformation substantielle de leurs sens respectifs. En période de transition, la justice est donc mobilisée à des fins extérieures à sa conception traditionnelle : écrire le récit du passé, apaiser les colères des victimes, mettre en scène la réconciliation.

La démarche de la justice transitionnelle, à cet égard, paraît ambiguë : il s'agit de penser les modalités de la transformation globale, voire de la « guérison », d'une société traumatisée. La justice transitionnelle affecte tant les méthodes de résolution des conflits et de

4 | Ces pays incluent l'Argentine, Panama, le Paraguay, le Chili, le Guatemala et l'Uruguay. Rappelons également que les lois d'amnistie en Afrique du Sud sont elles-mêmes contestées depuis le milieu des années 2000.

5 | Cherif Bassiouni considère ainsi que, sur 313 conflits s'étant déroulés entre 1945 et 2008, 126 ont eu recours des amnisties. Voir C. Bassiouni (dir.), *The Pursuit of International Criminal Justice*, Intersentia, 2010.

2 | M. Dobry, *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Presses de Sciences Po, 2009.

3 | E. Lutz et K. Sikkink, "The Justice Cascade: The Evolution and Impact of Foreign Human Rights Trials in Latin America", *Chicago Journal of International Law*, vol. 2, n°1, 2001, p. 1-34.

peacebuilding que les processus de réconciliation nationale, les pratiques de justice distributive, ou encore la commémoration des violences de masse. Elle jette les bases d'un nouveau contrat social, qui transforme ainsi la société et les individus eux-mêmes.

Le présupposé fondamental de la justice transitionnelle est donc que l'accord de paix et le cessez-le-feu ne suffisent pas : il faut reconstruire des institutions justes et démocratiques, et prévenir ainsi la récurrence de la violence. Traditionnellement, la paix est définie de manière étroite et négative (quand les hostilités cessent). Comme le remarque Johan Galtung, l'Afrique du Sud de l'apartheid pouvait alors apparaître comme une « société pacifiée ». Élargir le concept était donc nécessaire, pour y inclure des références à la *nature* de la paix visée : une paix durable est une paix juste. Elle ne doit pas éradiquer seulement la violence physique, mais également toute violence « structurelle », c'est-à-dire tout ce qui empêche, toujours selon Galtung, les êtres humains d'accomplir pleinement leur potentiel⁶. La pauvreté, l'ignorance ou la maladie constituent donc, selon lui, autant de formes de violence. Inversement, la somme de la satisfaction de tous nos besoins (survie, bien-être, sens, liberté, identité, reconnaissance...) définit la « paix ». Le *peacemaking* devient alors *peacebuilding*, qui lie le développement à la paix, et la paix à la démocratie et à la justice.

Par ce double mouvement de redéfinition, l'établissement des responsabilités pour les crimes du passé – sous quelque forme que ce soit – apparaît comme un moment essentiel de tout processus de paix. Mais la justice devient multidimensionnelle : elle ne comprend plus seulement la punition, mais aussi des éléments extrajudiciaires comme le droit à la vérité, les réparations, le développement et la sécurité.

OUTILS ET PILIERS DE LA JUSTICE TRANSITIONNELLE

Dans un rapport rendu aux Nations unies en 1997, le juriste Louis Joinet expliquait que la justice transitionnelle repose sur quatre piliers : le droit à la justice, le droit à la vérité, le droit aux réparations et la garantie de non-répétition. Dans une démarche plus philosophique, afin de montrer comment la justice transitionnelle participe aux dynamiques de partage des responsabilités, nous décomposons la justice transitionnelle selon les trois sens de la justice qu'elle mobilise.

La justice punitive

La justice transitionnelle fut initialement définie dans un sens strictement pénal : punir les principaux responsables des violations massives des droits de l'homme pour aider une société sortant d'un conflit à faire face à son passé, à écrire son histoire et à lutter contre

l'impunité. Ruti Teitel, dans l'un des premiers ouvrages consacrés au sujet, en fait ainsi une « réponse juridique aux méfaits de régimes répressifs révolus⁷ ». Les Tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) ou le Rwanda (TPIR), la Cour pénale internationale (CPI) ou le recours à la « compétence universelle » incarnent cette tendance. Ces procès ont une fonction intrinsèquement sociale et politique. L'approche punitive repose sur une conception substantielle, non formelle, du droit. On donne en effet aux tribunaux internationaux une finalité autre que le seul jugement : refonder le mythe national, rebâtir la communauté politique, guérir les victimes, réconcilier la société, écrire l'histoire et entretenir la mémoire du passé. Ainsi, les procès pour crimes de masse doivent-ils servir à réactiver une solidarité sociale menacée par le crime⁸. Ils fournissent à la société l'occasion de se réunir dans le même rejet du criminel, ranimant ainsi la conscience collective bafouée. Ainsi comprise, la justice transitionnelle contribue donc d'abord à reconstruire l'univers moral de sociétés traumatisées.

La justice punitive inclut également les programmes d'assainissement ou de « criblage » (*vetting*) des institutions impliquées dans les violations des droits de l'homme, notamment la justice ou la sécurité. Ces programmes, qui participent des garanties de non-répétition, mettent en avant une conception nouvelle, non pénale, de la responsabilité et de la redevabilité. Démanteler les anciens réseaux de connivences permet d'éviter qu'ils ne se reforment trop rapidement. Les mesures dites « d'assainissement » sont censées permettre, outre la consolidation de l'État dans ses fonctions régaliennes, de bâtir une certaine confiance « verticale » des citoyens envers leurs institutions publiques. Légalité et légitimité de l'État sont ici étroitement liées. Un risque à éviter, tant dans les procès que dans les procédures de « criblage », est qu'ils finissent par s'assimiler à une purge. Au Rwanda, l'approche punitive initialement adoptée eut des effets contraires à la réconciliation : expéditifs, les procès contre les génocidaires effectués au niveau national contribuèrent à renforcer le ressentiment des Hutus envers les Tutsis. Pour éviter de tels écueils, des procédures doivent être respectées, et les degrés de responsabilité de chacun clairement établis. Le « manuel » des Nations unies définissant le cadre opérationnel de l'assainissement détermine ainsi ces différentes règles et ces différents degrés de responsabilité, en fonction des chaînes de commandement et des critères, propres à chaque institution, d'intégrité et de compétence⁹. Il faut également prendre soin de ne pas perdre, par ces mesures, les rares personnes disposant du savoir-faire politique, social ou économique nécessaire à la reconstruction du pays. En l'absence d'un réel programme de réintégration, les individus « lustrés » peuvent en effet représenter une nouvelle menace sécuritaire pour l'État naissant. Ce fut là la principale erreur des États-Unis dans leur politique de « dé-baasisation » massive en Irak.

6 | Voir notamment J. Galtung, "After Violence. Reconciliation, Reconstruction and Resolution", in Mohammed Abu-Nimer (dir.), *Reconciliation, Justice and Coexistence*, Lanham, Lexington Books, 2001.

7 | R. Teitel, "Transitional Justice Genealogy", *Harvard Human Rights Journal*, vol. 16, 2003, p. 69-94, ici p. 69.

8 | Voir l'analyse de A. Garapon, *Bien juger. Essai sur le rituel judiciaire*, Odile Jacob, 2010.

9 | Voir le manuel *Assainissement : cadre opérationnel*, Bureau du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, New York et Genève, 2006.

Plus profondément, l'idée qui sous-tend ce versant punitif est que la justice contribuerait naturellement à la paix: aucun État de droit ne peut en effet être fondé sur des crimes impunis. Il est à cet égard révélateur que les grands tribunaux internationaux aient été créés sous mandat du chapitre VII de la Charte des Nations unies, donc « au nom de la paix et de la sécurité internationales ». La justice punitive est parfois très politique, en particulier lorsqu'elle se déroule dans la même temporalité que le conflit: on parle alors de « diplomatie judiciaire¹⁰ ». La justice pénale internationale est ainsi censée faire avancer le processus de paix en faisant pendre au-dessus de la tête des belligérants une épée de Damoclès. Pourtant, le TPIY instauré en 1993 n'a pas empêché le massacre de Srebrenica (1995), tout comme le TPIR n'a pas prévenu la violence interethnique dans la région des Grands Lacs. Le temps (long) des procès n'est pas toujours compatible avec la gravité des violences génocidaires. C'est ce constat qui fonde en partie le développement de la justice dite « reconstructive », non pénale, éthique plus que formelle.

La justice reconstructive

Ce deuxième volet de la justice transitionnelle comprend l'ouverture des archives, l'établissement de « Commissions vérité et réconciliation », ces institutions provisoires chargées d'enquêter sur le passé et de révéler publiquement les faits. Il inclut aussi des procédures de reconnaissance: exhumations des fosses communes, identification et diffusion des noms des victimes, ou encore construction de monuments à leur mémoire. La justice reconstructive (*restorative justice*) s'établit par un renversement des présupposés de la justice punitive. Il s'agit ici, en effet, de recentrer la justice sur les victimes et leurs communautés respectives, en redéfinissant le crime comme rupture d'une harmonie de la communauté. Dans la mesure où le crime déshumanise tant le bourreau que sa victime, il est nécessaire, plutôt que de l'exclure pénalement, de restituer au bourreau son humanité perdue, si l'on souhaite que la victime puisse « guérir ». Alors que la justice « pénale » se déroule hors des communautés – dans des tribunaux –, il s'agit ici de développer une approche plus participative et publique: la justice ne doit pas seulement être faite, elle doit être vue étant faite.

Le témoignage est au cœur du processus: la reconstitution narrative des crimes est perçue comme essentielle à la reconstruction d'un individu. Il s'agira donc d'offrir d'abord une scène pour représenter l'événement, un espace qui réunit dramatiquement victimes et bourreaux dans la même catharsis. La révélation de la vérité et la narration des souffrances, dans un espace publiquement reconnu et sanctionné par l'État, sont considérées comme autant de formes de « thérapies ». Intégrer sa peine à un récit collectif contribuerait à lui donner sens, et donc aiderait à la supporter. Les défenseurs de cette

justice reconstructive considèrent qu'amener le « bourreau » à dire sa vérité face aux victimes est une forme nouvelle de punition.

En outre, les Commissions vérité et réconciliation permettent d'écrire l'histoire du conflit, soit du point de vue subjectif des victimes ayant témoigné devant elles – comme en Afrique du Sud –, soit à partir d'enquêtes historiques – comme en Allemagne de l'Est –, soit par un mélange des deux – comme au Pérou ou au Timor oriental. L'idée de reconnaissance est centrale dans leur fonctionnement, souvent moins formalisé que celui des procès. Souvent, les commissaires signifient cette reconnaissance aux victimes par des symboles clairs: se lever lorsqu'elles entrent, aller visiter les lieux des crimes, allumer des bougies, chanter, prier, pleurer avec elles. Informelle, la justice reconstructive permet à la société de faire publiquement son deuil avec les victimes. Ce symbolisme, révélateur d'une nouvelle « ère des victimes », fut attaqué d'un point de vue légaliste: en se plaçant si clairement en faveur de toutes les victimes, ne violait-on pas certains principes juridiques fondamentaux, et notamment le droit à la présomption d'innocence? Toutes ces violations des règles de la justice formelle et du droit positif sont cependant justifiées, selon les acteurs de la justice transitionnelle, par le besoin moral de reconnaissance des victimes, et par la nécessité de montrer que leurs récits sont socialement importants, écoutés et enfin reconnus dans l'espace public.

Par ailleurs, les Commissions vérité et réconciliation sont souvent associées à des mesures d'amnistie, légitimées au nom de la réconciliation nationale. En Afrique du Sud, de telles amnisties étaient accordées sous condition de la collaboration du responsable, de ses aveux complets et de l'intuition de son « honnêteté ». Ce marchandage original fut présenté à l'époque comme la meilleure manière d'obtenir la vérité sur les crimes du passé, souvent aux dépens des victimes. Mais la simple présence des responsables, souvent face à face avec leurs victimes, et leurs demandes, fréquentes, d'excuses ou de repentance, sont censées constituer une forme alternative de punition par la honte (*naming and shaming*). La justice reconstructive ne fait donc pas du pardon une amnésie ou une impunité totale: la monstration de l'horreur, sa mise en récit sont considérées comme des formes plus nobles et plus éthiques de droit.

Mais le pardon a-t-il réellement une place dans le droit? Il est souvent considéré comme apolitique, voire antipolitique: en tant que démarche du cœur, ce processus intérieur n'aurait rien à faire dans l'espace public. La justice reconstructive donne certes la parole aux victimes, qu'elle reconnaît et écoute. Mais elle les prive aussi du droit fondamental de porter plainte et de voir leurs agresseurs condamnés. Le droit individuel à la justice est ainsi abandonné au profit de la restauration d'une justice générale, c'est-à-dire de la production d'une vérité collective. Ainsi les Commissions vérité et réconciliation naîtraient-elles plutôt de compromis intéressés, comme en Afrique du

10 | Voir le manuel *Assainissement: cadre opérationnel*, Bureau du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, New York et Genève, 2006. P. Hazan, *Paix contre justice. Comment reconstruire un État avec des criminels de guerre*, Bruxelles, André Versailles, 2010, p. 11.

Sud où l'amnistie était la condition *sine qua non* pour que le président De Klerk signât un accord de paix avec l'ANC de Nelson Mandela. Sans elle, la majorité des investisseurs et détenteurs de capitaux se serait enfuie, et le pays aurait sans doute connu un parcours plus similaire à celui du Zimbabwe. Pour garantir la stabilité tout en apaisant les victimes, la modalité des « amnisties conditionnelles » fut donc inventée. La difficulté est que les nobles buts de ces Commissions vérité et réconciliation, en particulier la « réconciliation », sont difficiles à définir et à évaluer concrètement. La mesure de leur impact réel reste un enjeu de taille pour la justice transitionnelle: qu'est-ce qu'une victime « guérie »? À quoi reconnaît-on une société « réconciliée », un État totalement vidé de toute violence? La justification compassionnelle et « thérapeutique » de cette justice reconstructive est également problématique, car le fait de témoigner et de dévoiler publiquement la vérité peut aussi avoir pour effet de rouvrir d'anciennes blessures. Le Centre traumatique pour les victimes de la violence et de la torture en Afrique du Sud estime ainsi qu'entre 50 et 60% de victimes ont connu des difficultés psychologiques sérieuses après avoir témoigné devant la Commission vérité et réconciliation¹¹. En Sierra Leone, des cas de victimes ayant décédé de crises cardiaques, juste après leur audience publique, furent même rapportés.

La justice socio-économique

À l'épreuve de ces difficultés, la justice reconstructive risque donc d'apparaître comme un rituel beau mais vide, en particulier lorsque la situation sociale concrète des victimes n'évolue guère. C'est la raison pour laquelle la justice socio-économique est souvent présentée comme l'indispensable complément tant des procès que des Commissions vérité et réconciliation. Elle inclut des programmes de réparations ponctuelles, individuelles ou collectives, la restitution des biens ou terres spoliés, ou encore des programmes de redistribution à plus long terme. Ces différentes mesures appartiennent à un droit aux réparations désormais internationalement reconnu¹² et incarné institutionnellement notamment par le Fonds d'assistance aux victimes de la CPI. Ce droit est lié à une interprétation des conflits en termes de justice ou de doléances (*grievances*): il n'y a pas de réconciliation durable sans réduction effective des inégalités sociales structurelles liées à la dynamique même de la violence. Au fondement de toute violence politique, il y aurait donc des enjeux et des intérêts économiques, des revendications liées à des injustices historiques. Corriger ces inégalités sera donc nécessaire pour que les autres mesures de justice n'apparaissent pas comme des gestes inconséquents. Parmi les nombreuses mesures de la justice transitionnelle, seules les réparations peuvent en effet prétendre avoir un effet direct et immédiat sur la vie des victimes. Mais les réparations sont aussi chargées

d'une valeur symbolique: pour ne pas apparaître comme un moyen de payer le silence des victimes, elles s'accompagnent de mesures de reconnaissance.

Les réparations sont censées compenser un tort subi en ramenant les victimes à la situation dans laquelle elles se seraient trouvées si le dommage ne les avait pas affectées. Elles peuvent apparaître comme une manière de neutraliser le discours de la justice transitionnelle: l'échange économique éloigne les choses de leur poids émotionnel, transformant la relation entre victime et bourreau en un rapport neutre de dette et de créance. Comme les réparations s'inscrivent aussi dans un rapport de responsabilité et de reconnaissance d'une souffrance passée, elles ne peuvent toutefois se réduire à leur seule dimension économique. La compensation doit s'accompagner d'un aveu, d'un acte de repentance et d'un établissement honnête des faits. C'est l'absence de ces efforts parallèles qui explique, notamment, le refus persistant de certains groupes de victimes, comme les Grands-Mères de la place de Mai en Argentine, d'accepter les réparations financières. Par ailleurs, les réparations ne sont pas uniquement financières, mais incluent aussi la construction de lieux de mémoire, de musées, la réécriture des livres d'histoire ou le changement des noms de rues. Les réparations peuvent ainsi jouer un rôle important en faveur du rétablissement de la confiance civique.

La justice socio-économique représente donc un premier pas vers la prise en compte des causes sociales et économiques profondes de tout conflit, mais elle appelle ainsi à une redéfinition radicale des termes mêmes de la justice transitionnelle. Cette dernière a en effet eu tendance à considérer comme « victimes » les individus ayant souffert de « violations graves des droits de l'homme », laissant à ses marges tous ceux dont la vie avait « simplement » été mutilée par les privations quotidiennes que chaque conflit engendre inévitablement. Ce fut le cas notamment en Afrique du Sud, où l'apartheid fut interprété en termes strictement politiques et non économiques¹³, mais aussi au Rwanda, où la question des terres fut la grande oubliée du processus de réconciliation nationale, dissimulée derrière une lecture strictement « ethnique » du conflit. L'exception, à cet égard, reste le Timor oriental, où la Commission pour l'amitié, la vérité et la réintégration prit clairement en compte les « crimes économiques », notamment l'exploitation des paysans producteurs de café pendant l'occupation indonésienne, dénoncée comme un « crime contre l'humanité ». En Tunisie également, la loi sur la justice transitionnelle pose que des régions entières, systématiquement marginalisées, peuvent prétendre au statut de victime.

Le lien entre justice transitionnelle et développement semble avoir été consacré par le rapport de 2011 de la Banque mondiale, qui fait du « traitement du passé » et de la démocratisation les conditions nécessaires du développement et de la sécurité¹⁴. Le versant

11 | Voir le manuel *Assainissement: cadre opérationnel*, Bureau du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, New York et Genève, 2006. Chiffres établis par le Center for the Study of Violence and Reconciliation, qui abrite ce site: www.csvr.org.za

12 | Voir le manuel *Assainissement: cadre opérationnel*, Bureau du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, New York et Genève, 2006. Nations unies, « Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire », résolution 147 de l'Assemblée générale, UN doc. A/RES/147 (2006), New York, 21 mars 2006.

13 | Voir le manuel *Assainissement: cadre opérationnel*, Bureau du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, New York et Genève, 2006. Nations unies, « Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire », résolution 147 de l'Assemblée générale, UN doc. A/RES/147 (2006), New York, 21 mars 2006. Voir à ce sujet l'importante critique de M. Mamdani, "Amnesty or Impunity? A Preliminary Critique of the Final Report of the Truth and Reconciliation Commission of South Africa", *Diacritics*, vol. 32, n° 3, 2002.

14 | Voir le rapport de la Banque mondiale, « Conflit, développement et sécurité », *World Development Report*, 2011.

économique de la justice transitionnelle est donc mis au service de la reconnaissance et de la reconstruction de l'univers normatif des survivants de la violence politique. Cette conception humaine du développement est particulièrement utile dans les situations où un groupe a été systématiquement victime de violences et exclu de la vie sociale ou politique. De fait, les personnes ayant survécu à des violations graves des droits de l'homme continuent longtemps à vivre dans la peur et l'insécurité permanentes. Ces dernières détruisent ce que Jean Améry appelle la « confiance dans le monde¹⁵ ». Lorsque les attentes fondamentales sont déçues, les individus sont envahis par une peur qui les empêche d'agir. La victimisation se généralise, s'étend et encourage ces groupes entiers à vivre de manière recluse. Les effets à long terme de la dictature et de la violence seraient donc à chercher dans un certain repli sur la sphère privée, un recul de l'activité associative, une fragmentation sociale. L'exercice du pouvoir est rendu impossible dans un tel contexte: les violations des droits de l'homme affectent la possibilité même du vivre et de l'agir ensemble.

LA JUSTICE TRANSITIONNELLE : UN NOUVEAU PARADIGME DE PAIX ?

En dépit de la normalisation de la justice transitionnelle, les paradigmes de transition peuvent beaucoup varier. La transition ne signifie pas la même chose au Rwanda, en ex-Yougoslavie, en Afrique du Sud, en Allemagne, en Libye ou en Tunisie. Ce qu'elle cherche à dépasser varie: un génocide, une guerre civile, cinquante ans d'apartheid, un parti unique tentaculaire, une dictature à tendance tribale, ou encore l'autoritarisme. Quelles continuités paradigmatiques trouver par-delà ces différences ? Le journaliste Timothy Garton Ash a tenté de recenser les différentes manières, pour une société sortant de la violence, de gérer son passé traumatique¹⁶. Il identifie dix grandes approches (procès, Commissions vérité et réconciliation, réparations, lustration, etc.), puis les différencie selon les lieux, les particularités temporelles ou encore les types de violence et de transition, pour finalement dresser une matrice qui ne contient pas moins de 2 400 cases. Cette grande variété contribuerait à démontrer qu'il n'existe pas de processus « idéal typique » de justice transitionnelle: tout dépend, *in fine*, du cas singulier qui nous occupe. La justice transitionnelle ne doit pas considérer la reconstruction des sociétés « post-conflit » comme un problème ponctuel pouvant être traité par une science technocratique: il n'existe pas de solution unique, les résultats se mesurent souvent sur des générations, et les victimes ne guérissent pas sur demande. Le « point d'arrivée » de la justice transitionnelle est difficile à définir clairement.

La justice transitionnelle repose sur des exigences contradictoires: faire justice aux victimes tout en assurant la stabilité d'une démocratie naissante. Elle mélange ainsi une croyance fortement normative, selon

laquelle justice *doit* être rendue pour les victimes, et une croyance de type pragmatique, qui établit des liens de causalité et d'efficacité entre certains types d'actions (par exemple: « juger les crimes de masse permet de pacifier une société »; « réintégrer économiquement les victimes garantit la croissance »). En s'efforçant de concilier ainsi les différentes polarités qui la traversent, au sein d'une approche ambitieuse et bercée par un discours « magique » de réconciliation et de pardon, elle tend à effacer la dimension politique et la complexité de toute sortie de conflit. La justice transitionnelle ne doit donc pas être comprise comme une grammaire universelle du juste, mais plutôt comme une approche composite, éclectique et pragmatique de la pacification et de la démocratisation. Philosophiquement parlant, elle correspondrait plus à une éthique « prudentielle » de type aristotélien, avançant au cas par cas et orientée toujours vers la pratique, qu'à la formulation algorithmique d'une théorie générale d'action. ■

15 | J. Améry, *Par-delà le crime et le châtement. Essai pour surmonter l'insurmontable*, Arles, Actes Sud, coll. « Babel », 1996.

16 | T. Garton Ash, "The Waters of Mesomnesia", in A.-M. Le Gloannec et A. Smolar (dir.), *Entre Kant et Kosovo. Études offertes à Pierre Hassner*, Presses de Sciences Po, 2003, p. 405-419.

LA CONFIANCE, UN PRÉALABLE AU PARTAGE DE LA RESPONSABILITÉ : RETOUR SUR LE PROCESSUS DE TRANSITION EN TUNISIE

ENTRETIEN AVEC **Kamel Jendoubi**



© Kamel Jendoubi

Après avoir milité dans de nombreuses associations tunisiennes de défense des droits de l'homme, **Kamel Jendoubi a été élu président de l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE)** par la Haute Instance pour la réalisation des objectifs de la révolution, de la réforme politique et de la transition démocratique, après la chute de Ben Ali. Il devait à ce titre superviser l'élection de l'Assemblée constituante, à l'automne 2011, à la suite de laquelle il s'est retiré de son poste.

IRG: *Vous étiez le président de l'Instance supérieure indépendante pour les élections. Quel a été son rôle dans la transition démocratique en Tunisie ?*

Kamel Jendoubi: L'ISIE en a été un acteur majeur, voire déterminant. Après le départ de Ben Ali, l'enjeu était de donner une légitimité aux nouvelles institutions politiques transitoires, lesquelles avaient notamment pour mandat de rédiger une Constitution – la base juridique et légale sur laquelle reconstruire l'État. La question principale, pour ne pas dire celle qui déterminait toutes les autres, était donc de tenir les élections de l'Assemblée constituante.

Le contexte dans lequel nous avons dû travailler était évidemment complexe: il s'agissait de la toute première phase de la transition. Le gouvernement provisoire légiférait par décrets. Son travail était supervisé par la Haute Instance pour la réalisation des objectifs de la révolution, de la réforme politique et de la transition démocratique, composée de représentants des partis politiques, des syndicats, des associations de la société civile, mais aussi de personnalités indépendantes.

Lorsque ce gouvernement a annoncé la tenue des élections pour le 24 juillet 2011, il a donc donné mandat à la Haute Instance d'en préparer les conditions politiques et juridiques, via une instance spécifique, l'ISIE. La Haute Instance a élu les membres de cette dernière, chargée de l'organisation de l'ensemble du processus électoral, jusqu'à l'élection de l'Assemblée constituante le 23 octobre 2011. Il fallait construire le processus électoral dans son ensemble : adopter une loi électorale ainsi que des lois relatives à l'environnement électoral, notamment sur le droit d'association, les partis politiques, les médias, etc.

L'ISIE a donc largement animé la vie politique tunisienne à cette époque, le tout dans un contexte très instable : les autorités provisoires étaient malgré tout largement contestées, l'État s'était affaibli de manière très significative, l'armée et la police ne contrôlaient pas le pays, les frontières n'étaient pas surveillées, et l'économie informelle, le commerce de contrebande et les trafics en tout genre se développaient. Enfin les groupes politiques radicaux, en particulier les mouvements islamistes, s'organisaient et gagnaient en importance, grâce notamment à une loi d'amnistie générale mal ficelée.

Les citoyens n'avaient plus confiance dans les institutions de l'État – dans celles de l'ancien régime, bien sûr, mais également dans les institutions provisoires. Les élections apparaissaient comme le moyen de fédérer toutes les forces : elles étaient perçues comme une occasion de régler les problèmes et les différends, comme une opportunité de redonner de la légitimité aux institutions. De fait, tenir les élections était sans doute la seule chose qui faisait alors l'unanimité.

Mais cela s'accompagnait de la pression de l'urgence : le gouvernement poussait à ce que ces élections aient lieu au plus vite. Cette urgence contribuait à dramatiser de manière incroyable, quoique compréhensible, la peur que cette période transitoire, par définition incertaine, ne dure trop longtemps et ne plonge le pays dans l'instabilité.

Nous, nous étions indépendants, c'est-à-dire que nous devons nous débrouiller seuls, à partir de rien, ou presque. C'est comme ça que nous avons donc commencé à travailler.

IRG: *Comment, dans ce contexte, donner corps à cette instance ?*

K. J.: Nous avons, bien sûr, d'abord pensé aux infrastructures. Nous n'avions pas de locaux, et nous avons passé un temps fou à en trouver. L'État traînait les pieds pour nous accorder des moyens, si bien que nous avons été contraints de bricoler. Nous essayions, par exemple, de savoir s'il y avait d'anciennes listes électorales, mais le ministère de l'Intérieur n'avait aucun registre – du moins, c'est ce qu'on nous répondait. Nous obtenions quelques éléments épars, mais rien de plus.

Nous devons donc préparer les élections sans registre électoral, autrement dit sans avoir une vision précise du corps électoral. Il nous a fallu commencer par un processus d'inscription sur les listes, recruter

des agents chargés de ce processus de recensement et établir des procédures pour le faire. Nous avons donc fait des appels, par voie de presse, annonçant les recrutements. En trois jours, nous avons reçu plus de 5 000 candidatures. Nous avons également recruté le cœur de notre administration électorale, pour constituer différents départements : juridique, formation, communication, relations internes, informatique, etc. Nous voulions notamment pouvoir disposer d'éléments statistiques fiables, pour ne pas risquer d'être manipulés, sur la composition du corps électoral. Au final, on estime que la moitié du corps électoral potentiel a pris part au vote.

Mais nous n'avions pas le temps de mettre en place des procédures budgétaires qui nous auraient permis d'analyser et d'évaluer précisément nos besoins. Pour autant, les élections ont coûté moins de 20 millions d'euros, ce qui les classe certainement parmi les moins chères du monde, rapportées au nombre d'habitants !

Nous devons également prendre des décisions très importantes et polémiques, notamment nous prononcer très rapidement sur le maintien de la date des élections initialement annoncée – le Code électoral stipulant que la convocation doit se faire deux mois avant la date des élections, soit quelques semaines à peine après la constitution de l'ISIE. Nous pataugions encore dans tous les sens, et nous étions sommés de prendre position sur cette question essentielle ! Après de multiples discussions, j'ai fait du report de la date des élections une condition de la réalisation du mandat et des objectifs de l'ISIE. Nous n'étions au départ qu'une minorité à soutenir cette proposition. Ce fut comme un tremblement de terre : les principaux partis, mais aussi les associations de la société civile ne nous soutenaient pas.

IRG: *Étiez-vous alors soutenus par la communauté internationale ?*

K. J.: Pas du tout. Le gouvernement était sous la pression de cette communauté internationale, qui faisait de la tenue rapide des élections une condition à son soutien à la transition politique. La France s'appropriait alors à accueillir le sommet de Deauville sur le Printemps arabe, et avait clairement fait connaître sa position.

Mais notre décision de reporter les élections est finalement devenue le symbole fort de notre indépendance, et nous a permis de gagner la confiance des Tunisiens. Avec l'ISIE existait enfin une instance qui disait la vérité, ne trompait pas les gens et ne fuyait pas ses responsabilités. C'était un élément très fort alors que nous faisons face à une agitation sociale permanente : il y avait des violences un peu partout, les rapports des services de sécurité étaient assez inquiétants.

Cette confiance, la première chose que l'ISIE ait gagnée, nous a permis de tenir les élections dans ce contexte, de manière globalement satisfaisante, même si les critiques sont légitimes et normales pour ce qui était une première expérience d'organisation d'élections

libres. Notre objectif était que les élections soient acceptées par les Tunisiens, c'est-à-dire que le résultat des élections représente l'état des rapports de force politiques dans le pays.

IRG: *Comment bâtir une institution qui soit crédible, comment traduire cette confiance ?*

K. J.: Pour construire ce premier noyau d'administration, nous avons recruté au total plus de 50 000 personnes en quatre mois : les agents de l'administration, les personnes en charge du recensement, celles responsables de surveiller les 9 000 bureaux de vote, etc.

Pour pouvoir être recruté, il fallait ne pas avoir appartenu au RCD [le Rassemblement constitutionnel démocratique, le parti de l'ex-président Ben Ali, *NdE*] et être indépendant, même si de nombreux militants de partis ont pu contourner ce critère en raison de la faiblesse de l'administration. Les partis politiques ne nous ont en effet pas aidés. Ils ont cherché à nous infiltrer et à nous manipuler : c'est la logique de fonctionnement des partis.

IRG: *Comment s'est déroulé le processus d'inscription sur les listes ?*

K. J.: Il existait une base de données informatisée des cartes d'identité que nous aurions donc pu utiliser comme registre électoral. Mais cette base n'était pas à jour : elle comportait des personnes décédées, et de nombreuses autres informations n'étaient pas fiables. Nous avons décidé que nous ne pouvions nous y référer pour organiser les élections et avons demandé que l'inscription sur le registre soit volontaire. C'était une démarche importante pour gagner la confiance des citoyens : nous avons donc organisé une première campagne, avant la campagne électorale, pour que les gens s'inscrivent sur les listes.

Mais d'autres points de divergence subsistaient, notamment la question des analphabètes. Le corps électoral potentiel – de 8,7 à 8,8 millions d'électeurs – est en effet composé de 1,7 à 1,8 million d'analphabètes. La loi électorale prévoyait initialement qu'ils soient accompagnés jusqu'à l'isoloir, mais cela nous semblait contradictoire avec le principe du vote personnel et secret.

La question du financement des partis et de la campagne était également cruciale. Aucun texte n'encadrant le financement des partis politiques, il n'existait pas de plafond pour les dons privés. Nous ne sommes malheureusement pas parvenus à voter une loi sur le sujet avant les premières élections, les tensions étant trop nombreuses. Nous voulions notamment encadrer la publicité politique, et veiller à ce que chaque liste ait accès aux médias publics pour que les partis soient traités équitablement en fonction de leur poids relatif.

Il nous semblait que la condition pour que chacun exerce ses responsabilités résidait dans la confiance. Il ne s'agissait pas seulement

de l'ISIE, ni du processus électoral, mais de la démocratisation du pays. Il était crucial que les citoyens aient confiance dans ce processus de démocratisation. On a constaté d'ailleurs que depuis que nous avons enclenché le processus électoral, le 11 juillet 2011, le nombre d'incidents avait diminué considérablement. Dans les semaines précédant les élections, tout le monde craignait de possibles actions terroristes, des tentatives de sabotage, notamment à l'initiative d'anciens sbires du système Ben Ali. Mais rien de tout cela n'est arrivé. L'armée et le ministère de l'Intérieur insistaient pour sécuriser les instances électorales, locales comme centrales. Nous avons refusé : si un citoyen arrivait devant le siège de l'instance et voyait un policier, il se dirait que rien n'avait changé. Nous avons fait en sorte que l'armée et la police soient là uniquement pour assurer la sécurité autour des bureaux de vote et la logistique – l'acheminement des bulletins de vote, des procès-verbaux, etc. Les seuls incidents que nous avons connus n'étaient pas liés à l'ISIE, mais à des situations locales.

Si les gens mettent leur confiance dans un processus, il faut leur rendre cette confiance. Nous devons donc garantir la bonne tenue des élections.

IRG: *Ces élections ont été un moment important de mobilisation citoyenne...*

K. J.: Je crois que c'est la preuve de la confiance que les Tunisiens avaient dans ce processus de transition – et je dois dire que cette confiance est depuis malmenée. Nous avons de nombreux témoignages de citoyens selon lesquels ces élections ont marqué une véritable renaissance citoyenne. Même si le résultat a pu décevoir, il n'a jamais été contesté. C'est fondamental dans un pays dans lequel on entendait souvent que la démocratie n'était pas possible, que le peuple n'était pas apte à décider, que lui faire confiance et lui donner trop de responsabilités serait dangereux.

Le pouvoir autoritaire et dictatorial se fondait sur ce mépris et ce rejet de la démocratie et de ses valeurs, qui lui permettaient de justifier le recours à un homme fort, dans un régime fort. Dans ce système, les élections n'étaient qu'une pure formalité, une procédure de validation des grands choix.

Mais les élections ne sont pas qu'une opération technique : c'est une mobilisation sociale et citoyenne. Quand un peuple décide de lui-même d'arrêter les grèves et les mouvements sociaux – ce qui fut le cas pendant plusieurs mois au moment du processus électoral –, il montre son attachement aux élections. On retrouve cette prise de conscience dans toutes les grandes manifestations que le pays a connues depuis les élections, notamment sur le processus constituant, autour des questions du droit des femmes, de l'égalité civile, etc. Jusqu'alors, la méfiance envers l'État poussait de nombreux Tunisiens à avoir

recours à des mécanismes extralégaux, hors du cadre officiel, pour pouvoir peser sur les choix en discussion dans telle ou telle institution. Cela reste l'un des grands enjeux de la transition en cours.

La Constitution n'a pas été rédigée par 217 personnes renfermées sur elles-mêmes [les 217 membres de l'Assemblée constituante, *NdE*]: la rue et les citoyens ont contribué à rédiger cette Constitution. S'il y avait un rédacteur formel, un second rédacteur est présent dans le texte: le peuple des Tunisiens et des Tunisiennes.

Cela restera et nous aidera à trouver un juste équilibre entre la construction des institutions d'un État démocratique et le renforcement des espaces d'expression citoyenne. Quand on aura trouvé cet équilibre-là, et je suis persuadé que ce sera le cas à moyen terme, on sera alors parvenu à une forme de système démocratique adapté à la Tunisie.

Bien sûr, il faut aussi que nous prenions en compte l'environnement régional et international. Il faut regarder autour de nous ce qui se passe d'une manière qui ne soit ni superficielle, ni sécuritaire ou alimentaire. Il faut penser la Tunisie en pensant au monde.

Ce qui se joue actuellement, c'est un rapport de force politique. Pour l'heure, en Tunisie, ce rapport reste favorable à la rue, aux citoyens. Mais rien ne permet d'affirmer que cela va durer. Nous avons désormais des garanties constitutionnelles, mais un texte constitutionnel ne fait pas le printemps des libertés. Il faut penser et analyser ce rapport de force entre les acteurs de l'ancien système et les nouveaux acteurs, très divisés, qui sont pour partie dans une logique de pouvoir plus que de démocratisation. ■

PROPOS RECUEILLIS PAR **ÉLISABETH DAU** ET **MARION MULLER**

SI LES LANCEURS D'ALERTE N'ÉTAIENT PAS DES CORBEAUX, MAIS LES GARANTS D'UNE SOCIÉTÉ RESPONSABLE ?

Glen Millot



© Glen Millot

Glen Millot est coordinateur à la Fondation Sciences Citoyennes depuis 2004. Titulaire d'un doctorat en génie des procédés de l'École des mines de Paris, il a travaillé au sein de cette association sur des thématiques aussi diverses que la politique de la recherche, les procédures participatives en recherche et innovation ou la recherche participative, et coordonne la thématique lanceurs d'alerte. Celle-ci consiste, en plus d'avoir mené des campagnes de défense de lanceurs d'alerte ces dernières années, en un travail juridique autour de la proposition de loi portée par la Fondation Sciences Citoyennes et un travail de plaidoyer auprès des élus et de la société civile.

Les lanceurs d'alerte, tantôt héros, tantôt Cassandre, déchaînent les passions. Simples citoyens, salariés, scientifiques, ce sont des personnes qui ont décidé de témoigner d'un dysfonctionnement ou d'un danger potentiel pour l'homme ou son environnement. Ils sont parfois les vigies citoyennes, rempart contre l'effondrement de nos institutions, quand ils sont à d'autres moments relégués au rang de vulgaires complotistes, accusés d'être psychologiquement amoindris ou manipulés par d'obscures forces ennemies. Les heures les plus sombres de l'histoire de France ont conduit à fortement associer dénonciation légitime et délation ignoble. Au point que, lors des premières discussions publiques sur la protection des lanceurs d'alerte, la référence au régime de Vichy n'a pas manqué d'être évoquée, au Parlement comme dans la presse. Au fil des portraits de plus en plus nombreux de ces personnages, nous naviguons de caricature en caricature: même si, dans les contextes dans lesquels ces lanceurs d'alerte ont exercé leur responsabilité, les forces économiques ont systématiquement pris les commandes et entendent les conserver. Lorsque cette emprise conduit à ignorer ou à contourner le droit, que l'argent public est détourné de sa fonction, que la population est mise en danger, le lanceur d'alerte devient un grain de sable capable de gripper une mécanique bien

huilée. De nombreux scandales sanitaires, environnementaux, sociaux, économiques ou politiques ont vu le jour car, seul parmi tous ceux qui savaient, quelqu'un a refusé de taire un crime, un délit, un risque ou un simple dysfonctionnement dont il avait été informé ou dont il avait été le témoin. Pour autant, cette démarche ne va pas de soi. En effet, si la loi précise les sanctions et les peines encourues pour les différents crimes et délits financiers, dégradations ou destructions de l'environnement ou encore les mises en danger de la vie d'autrui ainsi révélées, la dilution des responsabilités est telle que les procédures engagées en la matière sont extrêmement complexes, et leur issue incertaine. Qu'on se souvienne du naufrage de l'*Erika*, pétrolier affrété par Total, dont la Commission permanente d'enquête sur les événements en mer a révélé qu'en vingt-cinq ans de carrière il avait changé huit fois d'armateur et de nom, trois fois de pavillon, trois fois de société de classification et quatre fois de gestionnaire nautique. Pour un événement si médiatisé et dont les noms des responsables sautaient aux yeux, il aura fallu treize ans de procédure judiciaire pour que le jugement soit prononcé, et l'ensemble des recours épuisé. Il va sans dire que pour des infractions, délits et crimes dont la visibilité est bien moindre, voire nulle, la simple révélation des faits s'avère extrêmement compliquée.

Si le lanceur d'alerte joue ici un rôle fondamental, il s'expose à de multiples risques directs ou indirects sans avoir la garantie que son alerte sera utile, ni même entendue. Les médias n'y font pas systématiquement écho. Dans certains cas, l'alerte contrevient à plusieurs dispositions légales ou réglementaires qui imposent un type bien précis d'interlocuteur ou d'autorité à saisir. Si l'alerte semble une démarche naturelle dans une société de droit, la crainte de représailles fait que le plus souvent elle ne peut s'effectuer qu'en dehors de tout circuit légal ou réglementaire. Et les récentes évolutions politiques et législatives, en France et dans de nombreux autres pays, n'ont pas permis de sécuriser suffisamment la situation du lanceur d'alerte pour que la parole se libère, tant les mesures de rétorsion restent violentes et deviennent de plus en plus insidieuses. Certes, le droit évolue plutôt favorablement, mais certains antagonismes juridiques (secret défense, industriel ou commercial contre droit à l'information, par exemple) peuvent rendre très hasardeuse une procédure judiciaire. Le lanceur d'alerte a besoin d'autres types de protection.

LA SOLITUDE DU LANCEUR D'ALERTE

Les témoignages des lanceurs d'alerte convergent sur le fait qu'ils n'avaient pas conscience d'être, précisément, des lanceurs d'alerte au moment où ils se sont exprimés, de bonne foi, sur des dysfonctionnements constatés (erreurs de gestion, dissimulation d'informations requérant une intervention) et plus généralement sur des infractions, délits et crimes. La plupart ignoraient même ce terme, inventé à la fin

des années 1990 par les sociologues Francis Chateauraynaud et Didier Torny¹. Aujourd'hui, du fait d'une très large médiatisation, c'est certainement moins souvent le cas.

Ils pensaient, peut-être naïvement, accomplir un acte normal, évident, permettant à leur hiérarchie ou à une autorité de régulation d'intervenir afin d'éviter des développements potentiellement dramatiques. Beaucoup ont aussi en commun d'avoir brusquement pris conscience qu'ils étaient en quelque sorte *devenus le dysfonctionnement*, découvrant, effarés, qu'ils n'obtiendraient aucun soutien de leurs collègues et même parfois – lorsque leur situation professionnelle puis psychologique serait considérablement dégradée – de leurs proches, de leur famille et de leurs amis.

L'autocensure est généralisée – tout le monde sait, mais rien ne changera, donc pourquoi s'exposer ? – et les collègues ou proches prodiguent des conseils allant jusqu'à suggérer à celui qui veut parler de se taire. Il s'agirait de ne pas créer de problèmes qui risqueraient par effet collatéral d'interférer avec le fonctionnement serein du service, voire de l'entreprise, de la structure, de l'organisation tout entière.

Si le « bavard » tient bon, il devient alors un lanceur d'alerte effectif, mais comprend vite qu'il est passé du statut de bienfaiteur à celui de cible à neutraliser. Cette période est extrêmement critique car le lanceur d'alerte prend conscience de son isolement et de la disproportion des forces en présence. Il ne sait pas nécessairement identifier les médias et les organisations de la société civile sur lesquels il pourrait s'appuyer. Nombre de lanceurs d'alerte ont insisté sur le fait que leur sujet n'intéressait pas « la presse » ou « les associations » parce que leurs premiers contacts n'avaient donné aucun résultat concluant. Certains poursuivent néanmoins leur démarche, devenue un combat, parce qu'ils trouveraient insupportable de laisser perdurer ces situations aberrantes, dangereuses, criminelles. D'autres, sans soutien ni perspective de voir leur alerte traitée, feront le choix de rentrer dans le rang, s'il est encore temps de le faire. Si certains devinent les risques qu'ils vont prendre (mise au placard, licenciement, procès en diffamation), ils sont parfois surpris de la violence de la réaction qu'ils suscitent (risques d'amendes ou de peines de prison, menaces de mort). D'autres ne savent pas, ne comprennent pas et sont dévorés par un système qui cherche avant tout à se maintenir et à éliminer tout parasite. Dès que ce dernier est identifié, se met en place un processus de démolition très brutal, l'objectif étant de punir, et de le faire savoir, pour mieux museler.

DES HÉROS À GÉOMÉTRIE VARIABLE

Prendre conscience et assumer ses propres manquements est toujours plus difficile à faire que de constater et de dénoncer la manière dont le voisin bafoue le droit. L'affaire Snowden, du nom du lanceur d'alerte qui a révélé la surveillance généralisée de la population

¹ F. Chateauraynaud et D. Torny, *Les Sombres Précurseurs. Une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, Éditions de l'EHESS, 1999.

mondiale par l'Agence nationale de la sécurité (NSA) des États-Unis (mais aussi par ses homologues européens), a provoqué un véritable électrochoc international: la réalité de la surveillance dépasse certains des scénarios formulés par les plus virulents partisans de la théorie du complot. Alors que Snowden risque d'être jugé pour trahison, dans le même temps, le gouvernement états-unien fait part de ses inquiétudes à l'occasion de l'arrestation de Xu Zhiyong, l'animateur d'une campagne anticorruption en Chine, qui risque jusqu'à cinq ans de prison. Un simple contre-feu? C'est très improbable, tant la disproportion médiatique entre ces deux cas est considérable.

Il aura fallu plus d'un an pour que des voix dissonantes se fassent entendre. Ainsi, le 11 juin 2014, Al Gore, ancien vice-président, a déclaré que, si Snowden avait effectivement enfreint la loi, « ce qu'il a révélé au cours du viol de lois importantes, dont des violations de la Constitution des États-Unis, était bien plus sérieux que les crimes qu'il a commis ». Pour l'heure, Edward Snowden ne peut envisager de rentrer aux États-Unis où il risque de subir le même traitement que Bradley Manning², ce soldat qui, pour avoir démontré photos à l'appui les actes de torture de l'armée américaine sur des civils irakiens, a été condamné à trente-cinq ans de prison pour espionnage.

Il existe de nombreux exemples plus ou moins emblématiques. Nous n'allons pas ici les recenser, ils ont fait l'objet de nombreux articles, publications, ouvrages, films ou colloques. Afin de pouvoir exprimer l'impérieuse nécessité d'une loi leur offrant protection et assurant le traitement de leurs alertes, la Fondation Sciences Citoyennes en a soutenu publiquement un certain nombre: Pierre Meneton (accusant les lobbies du sel de désinformation auprès des médecins et des médias), Véronique Lapidès (dénonçant la construction d'une école et de logements sur un terrain pollué), Christian Vélot (victime de représailles consécutives à ses prises de position sur les OGM), Jacques Poirier (licencié pour avoir refusé de cautionner certaines pratiques douteuses concernant la fabrication d'héparine), Gilles-Éric Séralini (remettant en cause les études censées démontrer l'innocuité d'OGM et de pesticides)³. En dépit des louanges dont ils peuvent être l'objet une fois le scandale révélé, ils doivent tous parcourir avant cela un long chemin, qui est une épreuve extrêmement difficile. Pire, l'alerte est parfois enterrée une fois que l'attention médiatique retombe. Ils contribuent pourtant, même indirectement, à l'évolution de notre système réglementaire et de la gouvernance en mettant en lumière les dysfonctionnements plus ou moins graves que les réglementations existantes n'ont pu prévenir – ou que les pratiques frauduleuses ont permis de générer.

UN PATCHWORK LÉGISLATIF INCOHÉRENT ET PROBABLEMENT INEFFICACE

L'année 2013 a représenté en France le point d'orgue d'un arsenal législatif permettant, en théorie, de traiter l'alerte et de protéger les

lanceurs d'alerte. Pas moins de quatre lois ont été votées ou mises à l'agenda parlementaire lors de cette seule année: la loi relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte, votée le 16 avril 2013; la loi relative à la transparence de la vie publique, votée le 11 octobre 2013; la loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, votée le 6 décembre 2013; la loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, déposée le 17 juillet 2013, mais renvoyée à la commission des Lois de l'Assemblée nationale.

Cet emballement est la conséquence de la très forte médiatisation des situations d'Irène Frachon, pneumologue ayant mis en lumière le scandale du Mediator, et de Christian Marinetti, chirurgien esthétique ayant révélé celui des prothèses mammaires PIP: ils ont probablement permis à la première de ces lois de ne pas être tout simplement enterrée. L'affaire Cahuzac, révélée par Mediapart au moment même où ce projet de loi faisait la navette entre le Sénat et l'Assemblée nationale, a été un tel électrochoc qu'il devenait impératif pour le gouvernement et les parlementaires d'agir rapidement. C'est probablement cette accélération qui conduira au morcellement et à l'incohérence de la législation sur l'alerte, même si certaines avancées significatives sont à relever.

Échaudés par la censure du Conseil constitutionnel de la loi sur le harcèlement sexuel (en raison d'une définition juridique trop vague de cette notion), les parlementaires ont pris des précautions afin que la loi soit suffisamment précise et ne subisse pas le même sort que sa devancière. Ainsi la loi d'avril 2013 dispose-t-elle qu'un lanceur d'alerte « ne peut être écarté d'une procédure de recrutement ou de l'accès à un stage ou à une période de formation professionnelle, ni être sanctionné ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire, directe ou indirecte, notamment en matière de rémunération, de traitement, de formation, de reclassement, d'affectation, de qualification, de classification, de promotion professionnelle, de mutation ou de renouvellement de contrat ». Au hasard des tâtonnements législatifs et des subtilités juridiques, l'interdiction de licenciement qui n'était qu'implicitement mentionnée, via l'interdiction de toute sanction, sera clairement inscrite dans les lois d'octobre et de décembre 2013.

Le Parlement se doit, bien entendu, d'être méticuleux et de faire évoluer les textes législatifs discutés. Les tâtonnements sont en outre la traduction du caractère très sensible et complexe du sujet. Mais le cafouillage législatif autour de ces textes permet de mettre en doute le volontarisme des parlementaires. Certaines modifications peuvent même être directement imputées à l'influence d'acteurs extérieurs (lobbies et groupes de pression).

Le parcours de la loi sur les alertes sanitaires et environnementales d'avril 2013, dont la Fondation Sciences Citoyennes est à l'origine, en

2 | Désormais prénommé Chelsea, depuis qu'un juge américain a admis son changement de prénom en même temps que son transgenre.

3 | L'ensemble de ces cas est traité en détail sur le site de la Fondation Sciences Citoyennes: <http://sciencescitoyennes.org/rubrique/lanceurs-dalerte/>. Notons au passage qu'aucune de ces personnes ne disposerait de la protection que la législation française est en mesure, désormais, de leur reconnaître.

d'un cadre normatif, institutionnel et judiciaire pour protéger les personnes qui, dans le cadre de leurs relations de travail, font des signalements ou révèlent des informations concernant des menaces ou un préjudice pour l'intérêt général ». Le Conseil de l'Europe énonce également une « série de principes destinés à guider les États membres lorsqu'ils passent en revue leurs législations nationales ou lorsqu'ils adoptent ou modifient les mesures législatives et réglementaires qui peuvent être nécessaires et appropriées dans le cadre de leur système juridique ».

POUR UN TRAITEMENT GLOBAL DE L'ALERTE ET VERS UNE « MAISON DES LANCEURS D'ALERTE »

L'étude et l'analyse, à la fois en France et à l'étranger, des dispositions juridiques concernant l'alerte et le lanceur d'alerte ont conduit la Fondation Sciences Citoyennes à formuler un certain nombre de recommandations pour une refonte du système juridique français. Car si en France, ces dernières années, la question de l'alerte et des lanceurs d'alerte a largement occupé les parlementaires, ces derniers ne devraient pas considérer le travail comme accompli tant la marge de progression est importante. La multiplicité des dispositifs, leur incohérence à de multiples égards, le flou que cela engendre (qui peut saisir qui et comment ? Comment sera traitée l'alerte et quelles seront ses répercussions ? Etc.) et le retard dans la publication des décrets – avec l'insécurité juridique qui en découle – sont autant d'obstacles à une gestion sérieuse et efficace des alertes. Par ailleurs, dans le cas des alertes sanitaires et environnementales, l'adossement à l'encadrement de l'expertise est le seul garant pour que les alertes soient efficacement traitées. Privilégier l'intérêt général plutôt que la bonne foi, criminaliser les représailles contre le lanceur d'alerte et la dissimulation active (et passive) des faits pouvant nécessiter une alerte sont quelques-uns des éléments que la loi devrait contenir.

Le lanceur d'alerte, selon son statut et sa structure d'appartenance (salarié, fonctionnaire, simple citoyen), le pays dont il est issu et celui dont il dépend, le sujet à propos duquel il veut alerter (risque sanitaire ou environnemental, conflit d'intérêts, faits de corruption, etc.), devra avancer à pas mesurés pour ne pas s'exposer inutilement. S'il a des compétences juridiques, il devra éplucher les différents textes de loi pour connaître ses droits, savoir à qui il doit s'adresser et les modalités auxquelles il devra se plier pour que son alerte soit effectivement recevable, ce qui ne veut pas dire qu'elle sera traitée, ni même entendue. En parallèle, il doit avoir conscience des risques qu'il prend : harcèlement, humiliation, menaces peuvent être bien plus difficiles à supporter qu'un licenciement ou un procès en diffamation, procédures face auxquelles – s'il a la possibilité de s'entourer (soutien syndical ou associatif) – il pourra contre-attaquer. La quasi-totalité

des lanceurs d'alerte recensés ont vu leur vie totalement bouleversée, pour ne pas dire brisée.

Actuellement, il est préférable pour un lanceur d'alerte de limiter les risques en cherchant une protection via la société civile organisée, des élus ou la presse plutôt qu'en s'engageant dans une procédure très incertaine et dangereuse. Des tiers, qu'il s'agisse de médias (comme Mediapart en France) ou de sites (comme Wikileaks), peuvent jouer le rôle d'intermédiaires : ils sont mieux armés pour supporter les mesures de rétorsion que l'alerte ne manquera pas de provoquer.

Au Royaume-Uni, Public Concern at Work est une ONG qui encourage le lancement d'alertes en proposant un soutien juridique et moral ainsi que des conseils tactiques aux lanceurs d'alerte. Elle effectue également un travail de plaidoyer pour faire évoluer la législation et propose des conseils aux entreprises et aux collectivités territoriales pour un traitement précoce et sain des alertes, afin de faire l'économie d'un processus délétère pour tout le monde (employeurs et employés notamment). À l'image de ce qu'a créé cette organisation britannique, la Fondation Sciences Citoyennes souhaite la mise en place d'une *Maison des lanceurs d'alerte* à même de soutenir les lanceurs d'alerte et de permettre une approche globale de l'alerte par le législateur. ■

LES COMMUNS COMME ALTERNATIVE À LA PROPRIÉTÉ PRIVÉE : LA RESPONSABILITÉ COMMUNAUTAIRE EN MATIÈRE FONCIÈRE

ENTRETIEN AVEC **Étienne Le Roy**



© Étienne Le Roy

Étienne Le Roy est professeur émérite d'anthropologie du droit à l'université Paris-I Panthéon-Sorbonne où il a dirigé le Laboratoire d'anthropologie juridique de Paris de 1988 à 2007 et le DEA d'études africaines, puis le master d'anthropologie du droit. Docteur en ethnologie (université Paris-VII) et en droit (faculté de droit et des sciences économiques de Paris), il a réalisé sur des terrains africains, européens et américains une observation participante et une expertise des pratiques juridiques en privilégiant deux domaines, la justice et les politiques foncières. Ses principales publications sont *La Terre de l'autre. Une anthropologie des régimes d'appropriation foncière* (LGDJ, 2011), *Les Africains et l'institution de la justice. Entre mimétismes et métissages* (Daloz, 2004) et *La Sécurisation foncière en Afrique. Pour une gestion viable des ressources renouvelables* (Karthala, 1996).

IRG : *À partir de votre expérience et du terrain sur lequel vous travaillez, pouvez-vous nous expliquer le défi que représente le foncier ?*

Étienne Le Roy : Les communs sont généralement abordés comme une alternative. Ils ne sont pas seulement conçus comme différents de la propriété privée, mais comme son opposé. On se rend compte, autour du foncier comme dans d'autres domaines (covoiturage, colocations immobilières, etc.), que les ressources peuvent être partagées sans que soient remis en cause les droits de propriété. Il est de fait important d'insister sur la complémentarité fonctionnelle, plutôt que d'opposer des régimes à d'autres.

Ce que je viens de résumer succinctement s'inscrit dans ma trajectoire de recherche, dont je dois préalablement m'expliquer.

Alors que je débutais mon travail de thèse en droit et en anthropologie, en 1963, Michel Alliot m'a fait découvrir l'ethnologie juridique.

Il rentrait tout juste de Dakar, pour enseigner à la faculté de droit de Paris. Je n'avais pas l'intention de travailler sur l'Afrique: nous sortions tout juste de la guerre d'Algérie. Alors étudiant à Strasbourg, je m'étais engagé dans le soutien au FLN. J'étais donc imprégné d'une culture anticolonialiste assez forte, de ce fait je n'envisageais pas d'étudier les anciennes colonies françaises en Afrique. Mais Michel Alliot était à l'époque le seul professeur apte à diriger une recherche en droit dans une perspective anthropologique.

J'ai donc accepté de devenir «africaniste». Jusque-là, personne n'avait travaillé sur les Wolof alors qu'il s'agit de l'ethnie majoritaire au Sénégal. En outre, j'ai rapidement découvert que nous disposons sur ce peuple de sources d'informations très anciennes qui datent de 1450, ce qui, d'un point de vue historique et anthropologique, est absolument exceptionnel. Il est ainsi possible de recouper les récits de fondation des villages et des royautes avec les récits de voyages. Pour les anthropologues, les politistes et les juristes, la profondeur historique se limite la plupart du temps à un ou deux siècles. Dans ce cas précis, il est possible de remonter beaucoup plus loin dans le temps. Pouvoir remonter aussi loin dans le temps est très important pour comprendre la logique des communs, que nous avons perdue depuis la fin du XVIII^e siècle en France: il faut savoir regarder ailleurs et étudier des contextes qui nous offrent toutes les implications, si possible sans «pollution» extérieure.

Je n'ai toutefois pas commencé tout de suite à travailler sur la question foncière. Quand j'ai entamé mon travail de terrain, les questions ayant trait à la parenté et au développement étaient en effet plus centrales, et occupaient l'essentiel des recherches. Michel Alliot considérait d'ailleurs que la parenté était la structure de base de la société africaine.

Pourtant, cette approche n'était pas particulièrement significative chez les Wolof. Mon travail m'a cependant permis de découvrir ce qui fondera le paradigme que je développerai par la suite autour des communs et du foncier: la société wolof est une société de partage. La notion de parenté, *mbokk*, signifie précisément cela: «être en partage» – en partage des ancêtres, d'un lieu de résidence, de croyances, etc.

Au même moment, le Sénégal s'engageait dans un travail de réforme foncière, autour d'une loi sur le domaine national. Cette loi devait sécuriser 96% du territoire sénégalais comme un immense commun, géré par les usagers (la nation) sous le contrôle de l'État. La nation n'ayant pas de personnalité juridique, c'était bien l'État qui en avait la responsabilité juridique et politique, mais sous des contraintes extrêmement intéressantes. La loi n° 64-46 du 17 juin 1964 dessinait en effet une structure de réorganisation du dispositif colonial, autour de l'idée affirmée par L. S. Senghor selon laquelle la propriété était un fait de société égoïste. Il proposait au contraire que la terre soit gérée

par les usagers organisés en communautés rurales. C'est ce dispositif qui a permis au Sénégal de régler ses problèmes fonciers depuis 1964, malgré les tentatives extérieures de généralisation de la propriété privée.

À l'époque, les idées propriétaires irriguaient toute la haute administration sénégalaise, hostile à cette philosophie des communs. Tous les spécialistes du foncier, tous les universitaires, tous les hauts fonctionnaires étaient persuadés (et le sont encore trop souvent) que seule la propriété permettait de sécuriser les acteurs. Il semblait inconcevable que la théorie des communs puisse servir de base à l'élaboration d'une nouvelle doctrine à partir de laquelle on pourrait sécuriser les rapports fonciers. Ils tendaient ainsi à réinscrire le projet de L. S. Senghor dans un cadre conceptuel propriétaire sécurisant pour eux.

Le propriétaireisme était un dogme – qui reste aujourd'hui encore très répandu. Ce dogme est maintenant constamment invalidé dans les pratiques quotidiennes. Il existe donc là une contradiction fondamentale entre une loi dont le texte ouvre la possibilité d'une gestion en commun par les usagers, au sein des conseils de communautés rurales, des terres comme des ressources qui y sont associées d'une part et, de l'autre, une administration et un monde intellectuel qui sont incapables d'en comprendre les enjeux.

Je découvre sur le terrain une réalité endogène originale, ce qu'à l'époque j'appelle encore un droit, des solutions empiriques sans normes générales ou explicites équivalentes aux catégories que le Code civil reconnaît. Mais ce «droit» est pourtant inscrit dans l'imaginaire des acteurs, en particuliers des chefs de terre. Je parlerai plus tard de systèmes de dispositions durables, ou habitus, qui déterminent la manière selon laquelle chaque type d'acteur, pour chaque situation particulière, se trouve sécurisé dans sa pratique.

La connaissance de l'ensemble de ces situations permet d'assurer le fonctionnement, dans l'imaginaire des acteurs, d'une sorte de cadastre mental.

Ce «droit» repose sur trois éléments énoncés dans les terminologies locales: des statuts d'acteurs, des modes d'utilisation des espaces et des ressources selon les activités privilégiées, et, enfin, des catégories singulières de lieux. C'est la combinaison de ces trois éléments qui détermine un rapport juridique, l'ensemble de ces rapports constituant un régime juridique.

Il n'y a pas là de représentation géométrisée de l'espace. Cette représentation, privilégiée chez nous depuis l'invention de l'État et du capitalisme, est ici très accessoire. Dans ce schéma, on ne peut pas connaître la superficie d'un espace – connaissance à partir de laquelle on pourrait lui attribuer une valeur. Ce qui importe là, c'est la maîtrise des usages et des fonctions pour des fins communes. La représentation dominante de l'espace chez les Wolof est ainsi topocentrique.

IRG: *Vous avez mentionné à plusieurs reprises la notion de « communauté ». En quoi est-elle structurante pour comprendre les rapports qui se nouent autour du foncier et la manière dont s'exerce collectivement la responsabilité sur ce « commun » ?*

E. L. R.: Dans les sociétés individualistes, les rapports sont de type institutionnels. Ils s'organisent autour de la dichotomie public/privé. Dans les sociétés communautaires, les rapports sont fonctionnels, ils se structurent autour de deux autres catégories: ce qui est interne à la communauté, ce qui est externe. Il faut y ajouter une troisième catégorie, que nous avons dénommée en 1971 avec mes étudiants: l'« interne-externe ».

C'est en effet dans cet espace que se nouent les mécanismes d'alliance entre deux groupes qui partagent, au travers par exemple d'un échange matrimonial, des ressources et organisent ainsi des relations communes.

Ce qui relève de l'interne concerne l'exploitation des sols. L'interne-externe a trait à la circulation et à la distribution des produits de la terre, tandis que l'externe concerne la répartition des terres.

Les statuts et les modes d'accès à la terre diffèrent selon la catégorie que l'on considère. On peut alors comprendre les corrélations qui s'établissent entre un statut, un mode d'utilisation et une catégorie d'espace ou de ressources. Et on peut également analyser comment ces différents droits s'ajustent, comment se règlent les éventuels conflits, comment les ressources se transmettent, etc.

IRG: *Vous décrivez là un système extrêmement riche mais aussi complexe...*

E. L. R.: Dans la société wolof, ce système de répartition des terres, qui correspondait à la dimension externe du régime juridique, était effectivement riche et complexe.

Cette complexité était une réponse à ce que le colonisateur avait tenté de faire au début du xx^e siècle. Il a essayé de mettre en place un système d'immatriculation foncière qui n'a fonctionné nulle part, au Sénégal comme ailleurs.

En 1964, seules 3% des terres sénégalaises étaient immatriculées. On sait depuis que la propriété foncière ne répond pas aux problèmes que rencontrent les acteurs locaux, mais on continue malgré tout à s'entêter à vouloir reproduire à tout prix ce schéma. Les proportions n'ont pourtant quasiment pas changé: seulement 6 à 7% des terres sont aujourd'hui immatriculées.

Pourtant, le FMI réclame depuis les années 1980 l'abrogation de la loi de 1964 sur le domaine national, sans avoir conscience qu'il s'agit du ciment sociopolitique de l'identité et de la cohésion de la société sénégalaise.

IRG: *Le référencement des terres est donc resté extrêmement marginal. Quelle est, dans ce contexte, la dynamique de ce que l'on nomme aujourd'hui l'accaparement des terres ?*

E. L. R.: La plupart des États africains sont restés enfermés dans la perspective de la politique foncière coloniale. Après une cinquantaine d'années de tâtonnements, entre 1855 et 1900, les colonisateurs ont constaté qu'il n'y avait pas d'expérience de propriété foncière en Afrique. Il fallait donc qu'ils créent des dispositifs originaux, en particulier l'immatriculation au livre foncier – destiné à créer de la propriété là où il n'y en avait pas. Ils ont alors mis en place une administration chargée de délivrer des titres fonciers, qui devait gérer la situation de toutes les terres qui ne relevaient ni de la propriété individuelle, ni de celle des administrations publiques (le domaine privé affecté). Ces terres, qui représentaient l'essentiel des territoires des colonies, ont été inscrites dans le domaine privé non affecté de l'État. Celui-ci exerçait donc une sorte de trust, ou de fiducie, et gérait cette terre dans l'attente d'une transformation des droits d'usage en droits de propriété, sous des conditions de mise en valeur prévues par des réglementations très précises. Le décret de 1932, qui s'appliquait à l'ensemble de l'Afrique de l'Ouest, est de fait, pour un juriste, un modèle technique quasi parfait. Le problème, c'est que les acteurs locaux n'en voulaient pas.

Mais les instances chargées de la modernisation se sont entêtées dans leur idée que la propriété privée était la seule solution pour l'Afrique et pour les Africains. Moderniser l'Afrique impliquait donc de faire passer les Africains par les arcanes de la propriété privée et de l'immatriculation des terres qui n'étaient jusqu'alors pas immatriculées. Dans ce contexte, certains États ont voulu renforcer leurs attributions en matière de gestion de l'espace, en transformant leurs obligations de curatelle en droits de propriété.

Pourtant, ce choix d'attribuer aux États la propriété de la terre repose sur la volonté de faire profiter certains acteurs bien spécifiques des bénéfices de l'attribution des droits de propriété. Directement, en leur attribuant des terres – et on tombe là dans les dynamiques d'accaparement – ou indirectement, via des mécanismes de corruption.

Dans les deux cas, les paysans ont été dépossédés de leurs terres, sur lesquelles ils n'avaient que des droits d'usage. Comme la doxa ne reconnaît que les droits de propriété inscrits dans la Constitution, les paysans se sont retrouvés totalement démunis et n'ont eu quasiment aucun recours juridique pour contester les mécanismes d'accaparement.

Il a fallu en passer par des actions politiques ou syndicales. C'est notamment ce qui explique pourquoi les mouvements paysans sont, dans ces pays, de plus en plus forts et de mieux en mieux formés.

Les deux concepts fondamentaux de propriété et de domania- lité sont des pièges dans lesquels on a enfermé l'avenir des sociétés

rurales africaines. Mais les intérêts économiques sont sans commune mesure avec la capacité de mobilisation des paysans. Il faut donc continuer à se battre pour remettre en question cette prétention de l'État africain sur la domanialité des terres. Aux dernières nouvelles, la législation foncière agricole du Mali serait en cours d'adoption de nouveaux principes renonçant au monopole foncier de l'État.

Il faut également faire évoluer les conceptions relatives à la propriété, pour reconnaître une panoplie de droits sur la terre qui s'approche plus ou moins de la propriété exclusive et absolue de l'article 544 du Code civil français, mais qui le fasse à partir des équilibres locaux (disponibilité effective des terres, pression démographique et anthropique) et des besoins de sécurisation des différents opérateurs.

De fait, seuls les opérateurs qui sont entièrement inscrits dans le système capitaliste ont besoin d'avoir un titre de propriété. Les autres peuvent bénéficier de formes de sécurisation différentes, avec des droits exclusifs, mais pas absolus. Ce sont des droits plus faciles à assurer, plus rapides à mettre en place, et moins onéreux. La propriété reflète en effet la loi du marché. La propriété privée n'existe que parce qu'il y a un marché généralisé. Tant qu'il n'y a pas de marché généralisé, la propriété privée est contre-productive. Elle est trop lourde et trop complexe. Elle n'a que des inconvénients. Elle place les paysans dans une dynamique qui va inévitablement les conduire à la déposséder, en cas de mauvaises récoltes par exemple.

La certification foncière à l'œuvre à Madagascar permet, par exemple, de sécuriser les droits des paysans à l'échelle d'une commune, sans qu'ils aient besoin de se mobiliser à l'échelle nationale ou internationale. Ils sont protégés sur le plan local, ce qui est suffisant. Ce type de sécurisation peut alors être reconnu puis généralisé.

IRG: *On observe des démarches similaires en Europe: des organisations de paysans qui œuvrent au redéveloppement du milieu rural agissent de telle sorte que la terre soit la propriété d'un organisme qui a ensuite la charge de la mettre à disposition de paysans.*

E. L. R.: Il faudrait en fait parler de modes d'appropriation, plutôt que de propriété conçue comme un état stable, pour rendre compte de la diversité des formules, de leur adaptabilité, de leur dynamique.

On oublie souvent qu'en France il n'y a pas d'administration en charge du cadastre. Nous avons un cadastre fiscal, qui sert de base à la levée de l'impôt foncier, certes, mais pas de cadastre foncier. Ce sont les inscriptions notariales qui apportent la preuve de l'exercice de nos droits de propriété. Ce sont donc les notaires qui exercent le rôle de conservateurs de ces droits.

En France, le cadastre n'a de ce fait qu'une fonction fiscale. En Afrique, de nombreux acteurs croient pourtant que le cadastre foncier

mis en place par la colonisation a les mêmes mérites que notre cadastre fiscal. Pourtant, il s'agit de deux types de procédures et d'exigences très différents. Le cadastre foncier doit conserver les origines de propriété, ainsi que l'ensemble des informations qui affectent l'exercice des droits y afférents, la reconnaissance d'un droit de superficie, l'exercice d'un droit de passage, etc. Pour que ce soit opérant, il faut que la religion de la propriété privée soit généralisée à l'ensemble des acteurs économiques, et de là à l'ensemble des citoyens. Ce n'est pas totalement vrai chez nous. Ça l'est encore moins en Afrique.

En France, nous avons aussi dédoublé le système. Le régime de propriété est complété par celui du fermage, qui est désormais devenu un quasi-droit de propriété, avec le droit de pas-de-porte. Nous avons donc deux systèmes juridiques, l'un à l'échelle des exploitants, l'autre à l'échelle des propriétaires.

Le système français est fonctionnel grâce à ce dédoublement. Si on veut s'en inspirer pour l'Afrique, ce qui n'est par ailleurs nullement obligatoire, il faudrait alors accepter d'avoir des dispositifs de dédoublement ou de détriplement des régimes d'appropriation qui permettent de prendre en charge la diversité des situations selon que l'on est pasteur, agriculteur, pêcheur; que l'on travaille en agriculture fluviale ou irriguée, etc. Les régimes d'appropriation doivent correspondre aux besoins des acteurs plutôt qu'être fondés sur la logique du marché, sans ignorer pour autant l'inscription des économies africaines dans le marché mondial.

IRG: *Vous plaidez donc pour la reconnaissance d'une pluralité de régimes – y compris de régimes reposant sur l'idée des « communs ».*

E. L. R.: Il faut de fait penser la pluralité des expériences de manière plurielle, laquelle seule peut rendre compte de la complexité du réel. Nous n'avons jamais cessé de pratiquer les communs. Nous ne savions pas, ou plus, qu'une association, de fait, est une communauté. Nous avons le langage de l'association parce que nous utilisons un langage stéréotypé imposé par le vocabulaire juridique et politique. Ce vocabulaire s'est en partie usé. Nous redécouvrons donc aujourd'hui d'autres mots et, derrière ces mots, d'autres expériences.

Il faut inventer des stratégies d'inscription de l'Afrique dans les échanges internationaux et dans le marché mondial qui ne sacrifient pas sa paysannerie.

Pour cela, il est nécessaire de se doter de contraintes, notamment en direction des investisseurs. Pour l'heure, les dispositifs de la FAO sont fondés sur le volontariat, tandis que les États tirent avantage de la mauvaise utilisation des terres et de leur accaparement. Il faut donc que nous trouvions de nouveaux régimes juridiques à l'échelle mondiale pour gérer ces droits en communs. Le droit actuel ne permet rien.

IRG: *Quelles pourraient être les instances adéquates permettant d'exercer une responsabilité collective sur les communs fonciers ?*

E. L. R.: J'ai travaillé avec différents interlocuteurs : la Banque mondiale, la FAO, le PNUD et les coopérations bilatérales. Je suis assez déçu par les virtualités qu'offre le registre international. La vie internationale est déterminée par un club d'États et de chefs d'État. Ce n'est pas international, mais interétatique. C'est donc la plus petite commune unité qui va mettre d'accord ces États.

Je crois au contraire beaucoup à la nouvelle puissance des sociétés civiles qui seules ont vocation à proposer une nouvelle alliance entre les nations différenciées des États. Je pense, par exemple, qu'il faut aller vers un tribunal Russell sur les accaparements de terre. ■

PROPOS RECUEILLIS PAR **FRÉDÉRIC SULTAN**

QUELLES RESPONSABILITÉS EN CAS DE CATASTROPHE NUCLÉAIRE ?

Sezin Topçu



Sezin Topçu est chercheuse en histoire et sociologie des techniques au sein de l'Institut Marcel-Mauss (CNRS-EHESS). Elle est l'auteure de *La France nucléaire. L'art de gouverner une technologie contestée* (Seuil, 2013) et a codirigé *Une autre histoire des Trente Glorieuses. Modernisation, contestations et pollutions dans la France d'après-guerre* (La Découverte, 2013, avec Christophe Bonneuil et Céline Pessis).

Dans le domaine nucléaire, la notion de responsabilité connaît de multiples déclinaisons. S'agissant de la controverse relative à l'enfouissement des déchets radioactifs, les préoccupations vis-à-vis des générations futures s'expriment en termes de responsabilité éthique. Lorsqu'un accident nucléaire survient, la réparation des dommages se fonde sur la responsabilité juridiquement encadrée des exploitants et des États. Face au risque terroriste, un ensemble d'instruments sécuritaires se déploie, conditionnant la conduite de chacun dans la mise en œuvre d'une responsabilité collective. Pour le contrôle des activités des multinationales (en charge de l'uranium, par exemple), notamment dans les pays du Sud, la référence à la responsabilité sert de *guideline managerial*, labellisé en tant qu'élément de la responsabilité sociale et environnementale (RSE), des entreprises. Dans la gestion des territoires contaminés par les accidents de Tchernobyl et de Fukushima, l'accent est mis, dans le cadre de programmes dits de « réhabilitation participative, sur la « responsabilité individuelle », censée servir d'outil d'autonomisation des individus face à un risque permanent et quotidien.

Je me focaliserai, dans cette contribution, sur la mise en forme politico-juridique de la notion de responsabilité, en m'intéressant au domaine de la réparation des dommages d'une catastrophe nucléaire¹. Je montrerai que, sur ce terrain, la responsabilité dite « civile » de l'exploitant nucléaire (et le plus souvent de l'État) est historiquement pensée et organisée de manière à permettre le maintien des activités nucléaires *à tout prix*, ce qui a contribué à maintenir un fossé

¹ Ce texte reprend et synthétise les analyses développées dans S. Topçu, « Organiser l'irresponsabilité ? Gestion (inter)nationale des dégâts d'un accident nucléaire comme régime discursif », *Écologie & Politique*, 2014, à paraître.

spectaculaire entre les responsabilités juridiquement encadrées et les dommages réellement engendrés. Par conséquent, loin de constituer un régime international de prise en charge harmonisée et équitable des dommages, les dispositifs de responsabilité civile dans le domaine nucléaire ont globalement visé, et visent encore, l'organisation aussi bien de responsabilités que d'irresponsabilités.

ENCADRER L'ATOME : UNE RESPONSABILITÉ « LIMITÉE » POUR DES DOMMAGES « EXCEPTIONNELS »

En effet, dès les années 1960, l'ampleur des dommages provoqués par un accident nucléaire était qualifiée d'« exceptionnelle » par les experts nucléaires eux-mêmes. Les premières estimations, bien qu'elles s'avèrent aujourd'hui très optimistes au regard des dégâts avérés de Tchernobyl et de Fukushima, étaient donc pour l'époque assez alarmantes.

En 1957 déjà, un rapport officiel commandité par l'Atomic Energy Commission – connu sous le nom de rapport Wash 740 – estimait qu'un accident survenant dans un réacteur de 500 MW pourrait, en cas de défaut de confinement, occasionner 3400 morts et quelque 40000 irradiés, qu'une zone très étendue de 240000 km² était susceptible d'être contaminée et que les coûts financiers pourraient atteindre 7 milliards de dollars. Bien qu'il fût peu repris par les médias, ce rapport provoqua un véritable coup de tonnerre dans les milieux industriels et conduisit l'État américain à voter en toute urgence une loi, le Price Anderson Act, fixant une limite légale à la responsabilité des exploitants, 60 millions de dollars, soit le montant maximal accepté par les compagnies d'assurances. L'État américain s'engageait à couvrir le reste de la somme fixée pour les industriels, pour des indemnités pouvant aller jusqu'à 560 millions de dollars. Ce n'est qu'après le vote de cette loi que l'industrie nucléaire américaine sera véritablement lancée.

La notion de responsabilité civile entraine ainsi en scène dans le domaine nucléaire en tant que « responsabilité limitée » de l'exploitant et de l'État. Ce principe sera conservé, voire guidera fortement la plupart des cadres nationaux, européens et internationaux qui existent aujourd'hui. Sur le plan juridique international, la convention de Paris, largement inspirée du Price Anderson Act, voit le jour en 1960 sous l'égide de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). Elle est signée par seize pays européens ainsi que par la Turquie. Elle limite, tout comme le Price Anderson Act, la responsabilité des exploitants à une valeur monétaire qui correspond aujourd'hui à 18 millions d'euros, tout en autorisant les pays signataires à retenir d'autres montants en fonction des assurances obtenues. Une telle limitation des responsabilités est considérée comme une condition *sine qua non* du développement de l'industrie nucléaire.

La responsabilité de l'exploitant est en réalité triplement encadrée : elle est donc limitée financièrement, mais aussi dans le temps et dans ce qui est pris en charge. Le droit à l'indemnisation est en effet conditionné à la déclaration des dommages pendant les dix ans suivant l'accident. Pour les dommages/maladies apparaissant au-delà de cette période, un délai supplémentaire d'au moins deux ans (cinq ans dans le cas de la France) est accordé, sous condition qu'un tribunal compétent reconnaisse leur caractère « latent ». Enfin, les dommages pris en charge concernent les seuls dommages corporels et matériels : les dommages à l'environnement sont quant à eux délaissés, et c'est encore le cas aujourd'hui.

Par ailleurs, la convention de Paris comme le Price Anderson Act promeuvent, en contrepartie de la limitation des responsabilités de l'exploitant, le concept de « responsabilité exclusive » de celui-ci. Il est ainsi acté que l'exploitant est réputé le seul et unique responsable des dommages causés en cas d'accident et que les victimes n'ont donc en aucun cas à désigner le(s) responsable(s). Ce « gage » vise alors autant à désamorcer les critiques et les contestations du public qu'à simplifier les choses, à éviter les procédures juridico-assurantielles lourdes et complexes et à fédérer un maximum d'acteurs industriels autour de la cause nucléaire.

La convention de Paris ne précisait pas, en revanche, les modalités de l'intervention de l'État pour des dommages nécessitant des indemnités allant au-delà du montant fixé. Cet aspect important sera pris en charge, trois ans plus tard, par la convention de Bruxelles. Signée le 31 janvier 1963, celle-ci définit trois échelons de responsabilité. Le premier concerne la responsabilité limitée de l'exploitant (toujours plafonnée à l'équivalent de 18 millions d'euros aujourd'hui), la deuxième celle de l'État (plafonnée, avec celle de l'exploitant, à 215 millions d'euros), la troisième, quant à lui, responsabilise les États signataires de la convention (pour aboutir à une assiette totale de 345 millions d'euros), en les amenant à payer des dommages en fonction de leur produit intérieur brut (PIB) et de la capacité nucléaire installée sur leur territoire. Étaient ainsi jetées, plus de deux décennies avant l'accident de Tchernobyl, et à l'initiative de l'OCDE (gardienne des conventions de Paris et de Bruxelles), les bases pour un régime de « solidarité internationale » face au risque nucléaire.

Parallèlement à ces deux conventions vouées à servir de régime pour l'Europe occidentale, la convention de Vienne verra le jour en cette même année 1963 à l'initiative de l'AIEA (Agence internationale de l'énergie atomique, fondée en 1956). Identique, dans son principe de base, à la convention de Paris, elle aura une portée géographique plus étendue puisqu'elle sera adoptée par 38 États dont des pays d'Amérique centrale et du Sud, d'Afrique, d'Europe de l'Est et d'Asie-Pacifique, membres de l'AIEA, à l'exception notable des États-Unis et du Canada. À la différence de la convention de Paris, la convention

de Vienne introduit une protection financière *a minima* : elle instaure non pas un plafond, mais un montant minimal devant être supporté par l'exploitant (soit 5 millions de dollars américains). Elle diffère aussi des conventions de Paris et de Bruxelles en ce que les obligations de l'État et des États tiers ne sont pas encadrées par des montants de remboursement prédéfinis.

Ainsi étaient forgés deux régimes comme autant de mondes parallèles : celui de l'AIEA, avec la convention de Vienne, et celui de l'OCDE, avec la convention de Paris (complétée par celle de Bruxelles). Leur rapprochement, au cours du temps, fera l'objet de multiples négociations et tensions. Mais, dans un premier temps, ces deux régimes rempliront leur fonction principale, celle de représenter un « compromis raisonnable² » entre deux nécessités : procurer une réparation – même symbolique – aux victimes d'un accident nucléaire et favoriser le développement de l'industrie nucléaire civile alors naissante³.

La France signera en 1966 les conventions de Paris et de Bruxelles et précisera ses obligations à leur égard deux ans plus tard, en édictant une loi nationale, la loi n° 68-943 du 30 octobre 1968 relative à la responsabilité civile. Élaborée à un moment où l'industrie nucléaire française s'ouvre, pour son développement, aux acteurs privés, cette loi (modifiée en 1990) fixe une valeur maximale pour la responsabilité de l'exploitant en cas d'accident : 91 millions d'euros (50 millions de francs à l'époque) pour les installations nucléaires et 1 092 millions d'euros (600 millions de francs à l'époque) pour le transport des substances en transit sur le territoire national. Comme prévu par la convention de Paris, la réparation des dommages dépassant le montant fixé pour l'exploitant est assurée par l'État pour une somme totale d'environ 200 millions d'euros, avec donc un maximum de 110 millions d'euros solidaires de la part de l'État. Dans le cas de la France, l'intervention de l'État se dessine à trois niveaux : l'État répare les dommages pour les installations dont il est lui-même l'exploitant ; il complète les réparations dont le montant dépasse celui fixé pour les industriels ; enfin, il se porte garant, à titre subsidiaire, de l'exploitant et de son assureur pour le cas où ceux-ci manqueraient à leur obligation de payer les sommes leur étant dues⁴.

On assiste ainsi, bien avant le lancement du programme électronucléaire massif de 1974 (à l'origine de l'actuel parc nucléaire français), à la mise en place, sous l'impulsion des accords internationaux, d'une série de dispositifs destinés à encadrer la responsabilité de l'exploitant. En s'engageant à dédommager les victimes au-delà des sommes fixées pour les exploitants, l'État français apparaît comme le protecteur à la fois de l'intérêt général et de l'industrie. Mais sa responsabilité n'est pas illimitée puisqu'on entérine implicitement l'idée selon laquelle les futures victimes de dommages très étendus devront aussi assumer une (grande) part des responsabilités (en ne bénéficiant pas de réparations totales), pour leur propre (sur)vie.

APRÈS TCHERNOBYL : DES RISQUES TRANSFRONTIÈRES À LA RESPONSABILITÉ INTERNATIONALE ?

Avec la survenue de l'accident de Tchernobyl en 1986, qui met à l'ordre du jour l'importance du risque radioactif transfrontières, les organismes nucléaires tenteront de généraliser et d'harmoniser les cadres législatifs et juridiques existant à l'échelle internationale. Cet objectif se fait d'autant plus pressant que l'URSS, qui ne faisait partie d'aucune convention internationale en 1986, déclinera après l'accident toute responsabilité juridique relative aux dommages engendrés dans les pays voisins.

Dans un premier temps, l'enjeu consiste à mettre fin à la coexistence concurrentielle des conventions de Paris, de Bruxelles et de Vienne. En 1988, à l'initiative de l'AIEA (une branche de l'ONU) et de l'AEN (Agence pour l'énergie nucléaire, qui relève de l'OCDE), un protocole commun relatif à l'application de la convention de Vienne et de la convention de Paris est adopté. Il entrera en vigueur en 1992. Cet outil doit alors servir de pont entre les deux conventions, afin d'étendre la couverture géographique des régimes de responsabilité par un système d'avantages réciproques, permettant aux victimes d'un État partie à l'une des deux conventions d'obtenir réparation pour un accident survenant sur le territoire d'un État partie à l'autre convention. Mais une telle harmonisation s'avérera difficile dans la pratique, du fait notamment de la non-adhésion des plus grandes puissances nucléaires de l'Europe de l'Ouest à la démarche. En effet, si, dans les pays d'Europe de l'Est, le protocole commun trouve un accueil plutôt favorable, les principaux pays européens (France, Belgique, Royaume-Uni, Espagne, Suisse) ne le ratifient pas. Si la France s'abstient (et maintient aujourd'hui encore sa position), alors même qu'elle l'a signé, c'est parce qu'elle considère comme insuffisantes les « garanties de réciprocité », c'est-à-dire le fait qu'une application réciproque des deux régimes ne puisse pas dans la pratique être possible, compte tenu de la différence des montants d'indemnisation prévus dans certains pays.

En 1997, deux autres initiatives voient le jour. Elles visent cette fois-ci non seulement à l'élargissement du spectre de victimes à indemniser, mais aussi à l'augmentation des montants d'indemnisation et à l'exploration de dispositifs appropriés permettant d'y parvenir. La première concerne la mise en place d'un protocole d'amendement à la convention de Vienne, qui relève le montant des indemnisations pour l'exploitant à un niveau assez important (avec un plancher de 360 millions d'euros environ) et élargit le périmètre de victimes pouvant demander réparation, ainsi que le spectre des indemnisations (en incluant notamment les dommages environnementaux). Il entrera en vigueur en 2003, mais cinq pays seulement (Argentine, Biélorussie, Lettonie, Maroc, Roumanie) – dont trois dépourvus de

2 | Pour reprendre l'expression d'un groupe d'experts de l'AIEA. Voir AIEA/INLEX, « Étude exhaustive du régime de responsabilité nucléaire de l'Agence par le Groupe international d'experts en responsabilité nucléaire (INLEX) visant à faciliter la compréhension et à en donner une interprétation autorisée », textes explicatifs, 2004.

3 | *Ibid.*

4 | OCDE, *Législations nucléaires. Étude analytique*, Éditions de l'OCDE, 1976, p. 126.

parc nucléaire – le ratifieront, alors que les pays les plus nucléarisés s'abstiendront, considérant les montants de responsabilité trop élevés, et/ou le champ de prise en charge de dommages trop étendu.

L'autre développement qui marque l'année 1997 est relatif à la naissance d'une Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires. Dans le but spécifique et pragmatique d'amener les États-Unis – signataires d'aucune convention internationale jusqu'alors – à participer à l'effort relatif à l'indemnisation des dommages issus d'un accident nucléaire, cette convention introduit l'idée d'un fonds complémentaire international, qui viendrait compléter les coûts devant être supportés par le(s) seul(s) exploitant(s) nucléaire(s). Se voulant autonome par rapport aux conventions déjà existantes, cette convention vise alors à fédérer l'ensemble des pays nucléaires et non nucléaires, dans la logique d'une « solidarité » à mettre en œuvre face à la catastrophe. Mais ce à quoi doit servir ce fonds international fait l'objet de multiples crispations : les pays non nucléaires exigent de l'utiliser seulement pour les dommages transfrontières, définis en tant que dommages subis hors du territoire national (en cas d'un accident de transport ou à la suite de la dispersion à grande échelle des rejets d'une installation accidentée, par exemple) ; les pays nucléaires considèrent une telle option comme discriminatoire vis-à-vis des victimes sur place. Les tensions émergent également entre les pays nucléarisés eux-mêmes : certains, estimant leur effort de sûreté supérieur à celui d'autres pays, considèrent qu'il doit en être tenu compte dans la détermination des pays et des montants financiers qui doivent alimenter un tel fonds international.

Finalement, la Convention de 1997 sur la réparation complémentaire des dommages voit le jour en tant qu'outil de compromis vis-à-vis de ces « causes » divergentes, destinant le fonds international en partie à la réparation des dommages transfrontières (dus à un accident de transport, par exemple) et en partie à celle des dommages survenus à l'intérieur et à l'extérieur du pays où se trouve l'installation accidentée. Mais cette convention ne suffit pas à forger un véritable « régime international ». De fait, elle attend toujours d'entrer en vigueur.

Enfin, en 2004, un projet de révision de la convention de Paris voit le jour avec l'adoption d'un protocole s'inspirant de celui ayant amendé la convention de Vienne en 1997 : il vise à revoir à la hausse, de manière significative, les plafonds de responsabilités, en faisant passer celui des exploitants de 18 millions d'euros à 700 millions d'euros ; celui de l'État de 110 millions d'euros à 500 millions d'euros ; et celui des autres États contractants de 145 millions d'euros à 300 millions d'euros. Cela revient, dans le cas de la France (où la responsabilité de l'exploitant définie dans la Convention de Paris a été revue à la hausse avec la loi n° 68-943 du 30 octobre 1968 relative à la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire) à quadrupler la somme

totale des indemnisations prises en charge, qui doit ainsi passer de 345 millions d'euros à 1 500 millions d'euros. Il est également question, avec ce nouveau protocole, de porter de dix à trente ans la durée des indemnisations. Mais encore une fois, on est – au mieux – dans un processus inachevé : depuis dix ans, ce protocole attend toujours d'entrer en vigueur, le nombre minimal de ratifications (qui n'est pourtant que de cinq) n'étant toujours pas atteint.

On constate donc que l'accident de Tchernobyl n'a pas vraiment permis une rupture en termes d'internationalisation des dispositifs de responsabilité civile. La moitié des conventions-protocoles mises en place n'ont jamais été ratifiées et un quart des pays nucléaires ne sont, encore aujourd'hui, liés à aucune convention ou accord dit « international ». La majorité des pays non nucléaires se trouve dans le même cas. Au moment où sont survenus les accidents en chaîne de Fukushima, ni le Japon ni les pays nucléarisés comme l'Inde, la Chine, le Canada, le Pakistan ou la Corée n'étaient parties à une convention internationale, une situation qui perdure. Le Japon, contraint seulement par la prise en charge des dommages engendrés sur son propre territoire, gère à l'heure actuelle la situation dans un cadre strictement national.

APRÈS FUKUSHIMA : RÉORGANISER LES RESPONSABILITÉS, REPENSER LES COÛTS

Quand la catastrophe de Fukushima a frappé le Japon, en mars 2011, l'exploitant nucléaire Tepco (Tokyo Electric Power Company) était tenu par une responsabilité « illimitée » vis-à-vis des dégâts engendrés par la défaillance de ses réacteurs, ce qui diffère fortement de l'ensemble des configurations, européennes et américaines, jusqu'ici décrites. C'est la spécificité de la loi japonaise de 1961 relative à la responsabilité civile qui, dans cette logique, contraint tout exploitant à débloquer une « réserve de sécurité » d'un milliard d'euros, avant même de se lancer dans l'exploitation des centrales nucléaires.

Or cette « réserve de sécurité » – onze fois le montant imputé à EDF (Électricité de France) en cas d'accident – ne correspond qu'à une petite partie des coûts à payer, estimés entre 200 et 400 milliards d'euros, rien que pour les trois ans qui se sont écoulés depuis la catastrophe. Par conséquent, le gouvernement japonais a dû intervenir, procédant à de multiples ajustements. Dès août 2011, une « loi portant la création d'un organisme d'aide à l'indemnisation des dommages nucléaires » est votée, au titre d'une « assistance adéquate » pour Tepco. L'organisme en question fédère les aides financières versées par le gouvernement japonais, mais aussi par les autres exploitants nucléaires japonais, contraints d'y participer, et autorisés de ce fait à augmenter le prix du KWh au besoin. Une « loi sur les dédommagements d'urgence aux victimes d'un accident nucléaire » est également votée la même année.

Celle-ci ouvre la voie au versement par l'État des indemnités provisoires (en théorie supérieures à 50% des dommages subis) aux victimes afin d'accélérer le processus de réparations. L'État avance donc de l'argent et, dans une très grande mesure, au nom de Tepco.

On voit ainsi que des ajustements multiples ont été apportés au cadre législatif existant, même dans un contexte où, *a priori*, l'exploitant avait une « responsabilité illimitée », cette notion s'étant avérée en grande partie inapplicable dans les circonstances réelles d'un accident grave. Le « fossé » entre ce qu'un industriel est censé – mais est aussi en mesure de – payer (Tepco risquait de faire faillite s'il devait tout payer) et ce qu'il faut réellement dépenser pour prendre en charge correctement les dommages a imposé une limitation forcée des responsabilités de l'industriel, celles-ci étant transférées à l'État, aux autres industriels, ainsi qu'à la collectivité.

Selon les dispositions juridiques en vigueur, le « fossé » entre les responsabilités à assumer par l'exploitant et les réparations à entamer concrètement serait encore plus grand en France, en cas d'accident. C'est en 2005-2007, donc bien avant les accidents en chaîne de Fukushima, que l'IRSN (Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire) a mené une étude pour évaluer les coûts d'un accident grave qui frapperait l'Hexagone.

Le scénario-accident retenu par l'IRSN⁵ prend comme cas d'étude-modélisation la centrale nucléaire de Dampierre. Il se fonde sur l'hypothèse du relâchement d'un tiers du cœur d'un des réacteurs, qui occasionnerait une dispersion dans l'environnement pendant deux heures. Un tel accident aurait, selon l'étude de l'IRSN, des coûts divers, et forcément très élevés. Un énorme territoire, ou « zone » (d'une surface de 25 000 km²), englobant la ville d'Orléans (la centrale nucléaire de Dampierre se trouve à 50 km de cette ville) et arrivant aux portes d'Auxerre et de Bourges, deviendrait inhabitable. L'Institut estime ainsi par conséquent le nombre de personnes à évacuer à 2,6 millions, tout en jugeant irréaliste une telle action (dite « optimale »), très coûteuse. Selon l'option « réaliste » formulée, à la suite d'un tel accident, il faudrait donc évacuer 25 000 personnes environ (dans un rayon de 10 km), la situation du reste des victimes (99% de ceux qui devaient théoriquement être évacués, mais qui « ne le pourront pas ») devant être prise en compte dans le calcul en tant que coût sanitaire « dû à la sous-optimalité des mesures d'urgence », c'est-à-dire le nombre de cancers supplémentaires qui seraient imputables à la non-évacuation. Ainsi, plus de 50 000 cas de cancers (mortels ou autres) seraient à prévoir à long terme, dont le « coût économique » est estimé à 28 milliards d'euros environ (avec près d'un million d'euros par cas de cancer mortel) : un chiffre qui à lui seul pose des problèmes sociopolitiques majeurs.

Parmi les autres coûts pris en compte par les experts de l'Institut, on évoquera les coûts relatifs aux évacuations/relogements, ceux liés

aux mesures d'interdiction et de contrôle alimentaires, les coûts de nettoyage du site accidenté, de soutien et d'aide aux catégories socio-professionnelles mises à mal (exploitation agricole, entre autres), ainsi que les coûts dits « d'image » (tourisme). On en arriverait au final, selon l'IRSN, à un coût total de pas moins de 430 milliards d'euros (voire de 760 milliards d'euros en suivant les hypothèses dites « majorantes »), selon encore une fois un scénario qui est loin d'être le pire scénario. Mais le chiffre de 430 milliards d'euros semble déjà suffisamment spectaculaire, non seulement parce qu'il correspond à environ un cinquième du produit national brut, mais aussi parce qu'il dépasse déjà de très loin la somme qui serait juridiquement prise en charge par l'exploitant. Plus concrètement, selon les dispositifs juridiques en vigueur, 0,02% seulement de ce montant environ serait pris en charge par EDF (soit 91 millions d'euros). L'État prendrait en charge, quant à lui, des sommes allant jusqu'à 110 millions d'euros. Et environ 145 millions d'euros viendraient du fonds alimenté par les États signataires de la convention de Paris. La somme totale qui serait débloquée d'emblée correspondrait donc à 345 millions d'euros seulement, soit moins de 0,1% du coût total estimé : 99,9% du dommage engendré lors d'un accident grave (qui est loin d'être « le plus grave possible ») ne serait donc, en théorie, pas couvert, ou du moins pas nécessairement et pas facilement.

Dans d'autres pays nucléaires, à commencer par les États-Unis, ce type de « fossé » ne serait que légèrement différent. Et quand bien même les conventions de 1997 ou de 2004 seraient ratifiées par l'ensemble des pays nucléaires, ce fossé ne serait que très peu atténué. Le protocole portant modification à la convention de Paris, censé porter la responsabilité de l'exploitant jusqu'à 700 millions d'euros, ne réduirait le fossé actuel qu'à la marge (de 99,9% à 99,8%). Des ajustements, à l'instar de ceux entamés au Japon, seraient probablement envisagés si le pire arrivait. Mais rien ne garantit que de tels ajustements se révéleraient suffisants, voire qu'ils seraient possibles, en particulier si l'accident survenait dans un pays en crise ou connaissant de graves difficultés économiques.

Dans ces circonstances, les dispositifs dits « de responsabilité civile » dans le domaine nucléaire s'avèrent un leurre : ils consistent moins à responsabiliser les exploitants nucléaires qu'à les déresponsabiliser, ce qui pose de graves problèmes d'ordre démocratique, politique et moral. ■

IV. LA RESPONSABILITÉ COLLECTIVE AU SERVICE D'UNE ACTION PUBLIQUE EFFICACE ET LÉGITIME



Rien n'indique *a priori* que l'exercice pluri-acteurs de la responsabilité produise des effets vertueux. La multiplication des parties prenantes et des échelles peut, en effet, générer de vastes zones de non-droit et organiser l'irresponsabilité collective des acteurs. Plusieurs articles des chapitres précédents l'ont déjà montré - qu'il s'agisse d'encadrer le secteur privé ou de gérer le risque nucléaire.

Les négociations internationales sur le changement climatique, qui s'organisent à partir de la reconnaissance d'une responsabilité « commune mais différenciée » de la communauté internationale, en sont un autre exemple. Jamais la communauté internationale n'a autant parlé de changement climatique, de politiques d'atténuation (des émissions de gaz à effet de serre) comme d'adaptation (aux conséquences du réchauffement). Pourtant, après deux décennies de discussions régulières et intenses au sein des Nations unies, les émissions de CO₂ n'ont jamais été aussi élevées. Dans « Face au changement climatique : une responsabilité "commune mais différenciée" », Pablo Solón explique qu'il est indispensable de ne pas céder à la tentation d'accords politiques fondés sur le seul volontarisme des États. Pour que les responsabilités soient réellement exercées, le recours à des mécanismes juridiquement contraignants est indispensable.

Pour autant, dans certains cas, des partenariats associant différents acteurs d'un territoire dans une démarche qui s'appuie sur l'adhésion volontaire peuvent porter leurs fruits - au Japon, sur la côte Ouest des États-Unis ou au Bhoutan, comme le montre Takayoshi Kusagô dans « Changer de modèle de développement : une responsabilité collective autour de la vraie richesse d'une sagesse pratique ». La participation d'acteurs publics (les collectivités locales et même, dans le cas du Bhoutan, l'État), d'organisations du secteur marchand comme de la société civile - à l'initiative des uns comme des autres - peut en effet contribuer à changer durablement les politiques publiques à l'échelle d'un territoire, voire, comme le présente Sun Ying dans « Les corporations sociales : une plate-forme innovante de gouvernance de l'environnement en Chine », à modifier les politiques environnementales - et, *in fine*, à construire les premières étapes d'un autre futur.

Pour produire des effets, la pratique collective des responsabilités doit être pleinement assumée - c'est-à-dire qu'elle doit associer l'ensemble des acteurs (plutôt que de ne concerner qu'un ou deux grands types d'acteurs). Joy Saunders, dans « Lutter contre la corruption, une responsabilité collective », montre ainsi à quel point la lutte contre la corruption implique que l'ensemble des

secteurs de la société accepte d'élargir leurs compétences et se saisisse de l'enjeu, plutôt que de le laisser aux mains des seuls acteurs dont c'est institutionnellement ou statutairement le champ de compétence. De son côté, Albert Van Zyl analyse, dans « Initier et soutenir les exigences citoyennes en matière de responsabilité budgétaire des gouvernements : quand l'enseignement vient du terrain », comment la transparence (l'une des formes de responsabilisation des gouvernements) doit se construire dans des démarches pragmatiques, à partir de mobilisations pluri-acteurs et de revendications concrètes, quotidiennes.

La question du partage de la responsabilité dans l'action publique se pose donc de manière multiple : à travers les évolutions de la manière dont la notion doit être conçue ; via des pratiques concrètes d'acteurs publics comme privés, issus de la société civile organisée comme du secteur informel ; mais aussi à travers ses effets.

Ces différents éléments qui forment le cœur du présent ouvrage dessinent, en creux, un univers politique en mutation. C'est sur ces « métamorphoses du politique » que revient Jean-Paul Delevoye dans l'entretien qui vient conclure ce dernier chapitre.

FACE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE : UNE RESPONSABILITÉ « COMMUNE MAIS DIFFÉRENCIÉE »

ENTRETIEN AVEC **Pablo Solón**



© Pablo Solón

Pablo Solón est l'actuel directeur de l'ONG Focus On the Global South. Il était auparavant l'ambassadeur de l'État plurinational de Bolivie auprès des Nations unies. À ce titre, il a coordonné la délégation bolivienne dans les négociations onusiennes sur le changement climatique de 2009 à 2011.

IRG : *La Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), adoptée à Rio en 1992, repose sur l'idée d'une responsabilité « commune mais différenciée » des États face au réchauffement climatique. En quoi ce principe est-il important ? Comment se traduit-il concrètement ? Parvient-il à résister aux tentatives de faire de la lutte contre le réchauffement climatique le grand récit d'une espèce humaine unifiée, dans les causes comme face à ses conséquences ?*

Tous les États, et je dirais même tous les êtres humains, n'ont pas contribué de la même manière aux émissions de gaz à effet de serre (GES). Nous n'avons donc pas toutes et tous la même responsabilité dans l'accumulation de ces gaz, et par conséquent dans le réchauffement climatique. Les climatologues comme les historiens nous ont depuis longtemps apporté les chiffres qui prouvent la responsabilité historique des États-Unis, du Canada, du Japon, ou encore des pays européens.

Dès lors que l'on discute des engagements que les États doivent prendre pour faire face au changement climatique – qu'il s'agisse de la réduction de leurs émissions de GES ou de leur contribution à un fonds mondial pour financer l'adaptation –, il est donc indispensable de prendre en compte cette responsabilité historique, différenciée.

Je ne suis pour autant pas satisfait de la manière dont ce principe se traduit dans la CCNUCC. Actuellement, la CCNUCC distingue deux types de pays : les principaux pollueurs historiques (pays dits de l'annexe 1) et les autres. Les premiers devaient initialement prendre des engagements juridiquement contraignants (via le protocole de Kyoto). Les autres sont libres de prendre les engagements qu'ils estiment être nécessaires. Ceux-ci ne sont pas contraignants, et dépendent en grande partie des fonds qu'ils recevront des pays développés.

Je pense, de mon côté, que chaque pays devrait être contraint de faire des efforts. Tout le monde doit prendre sa part de responsabilité, tant la situation est urgente.

IRG: *Comment faire coexister ce principe de différenciation avec l'urgence que vous mentionnez ? Doit-on exiger du Brésil ou de la Chine, par exemple, des efforts équivalents à ceux auxquels les États-Unis ou les pays européens devraient s'engager ?*

Tout le monde devrait être contraint à réduire les émissions de GES, mais ces réductions peuvent varier. Les efforts les plus importants doivent, bien entendu, reposer sur les plus gros pollueurs. Mais il faut également prendre en compte les évolutions récentes : la Chine est en train de devenir l'un des plus gros pollueurs historiques. Surtout, cette différenciation ne doit en aucun cas signifier que seuls certains États devraient être contraints à faire des efforts tandis que les autres en seraient libérés, ou pourraient se contenter de prendre des engagements volontaires, non contraignants.

IRG: *Les émetteurs historiques cherchent à fuir leurs responsabilités : les États-Unis n'ont jamais ratifié le protocole de Kyoto, le Canada en est récemment sorti, l'Australie a longtemps refusé de le signer, etc. Le principe de différenciation reste donc largement théorique...*

Les États membres de la CCNUCC sont en train de renoncer à une approche « par le haut », à laquelle ils préfèrent le fonctionnement « par le bas ».

Prenez le cas d'une rivière qui menacerait de déborder, et ainsi d'inonder un village situé en aval. Pour éviter la catastrophe, il est nécessaire de construire un barrage. Dans le premier cas, vous partez de ce qu'il est nécessaire de faire : vous devez construire un barrage de 15 mètres de haut. Vous savez que, pour cela, il vous faudra une quantité définie de pierre ou de ciment. Vous pouvez donc dire à chaque partie concernée combien de pierre ou de ciment elle doit amener, en fonction de sa responsabilité dans la hausse du niveau de la rivière. Si tout se passe bien et que chacun respecte ses obligations, vous parvenez à construire le barrage dont vous avez besoin.

Dans le second cas, le fonctionnement est très différent. Chaque partie prenante arrive avec la quantité de matériau qu'elle estime devoir apporter, ou qu'elle est en mesure d'apporter à ce moment donné : la contribution est volontaire, et la coordination entre parties réduite au minimum. Vous risquez alors de ne pas réussir à construire un barrage suffisamment haut pour éviter l'inondation du village, et peut-être ne sera-t-il pas prêt à temps.

C'est ce basculement qui se joue actuellement dans la CCNUCC. Il se traduit notamment dans une évolution sémantique significative : les États ne prennent plus des engagements (*commitments*), mais ils font des promesses (*pledges*).

D'après les chercheurs, si nous voulons rester sous la barre des 2 °C de réchauffement, les émissions globales ne devraient pas dépasser en 2020 les 44 gigatonnes de CO₂. Or, si nous en restons aux promesses actuelles, elles dépasseront 57 Gt.

Pour faire vivre ce principe de responsabilité « commune mais différenciée », il est donc essentiel que les engagements soient juridiquement contraignants. Une fois ces engagements pris, il est bien entendu possible de considérer la situation de chaque pays et la capacité des États à les tenir. Il est tout à fait envisageable d'accorder un peu de souplesse, de négocier des délais si un pays ne peut temporairement pas respecter ses engagements. Mais la souplesse et la négociation ne doivent pas être la norme. Elles doivent rester exceptionnelles.

IRG: *Les États-Unis ont récemment annoncé qu'ils ne souhaitent plus discuter d'un accord « juridiquement » contraignant, mais qu'ils privilégieraient désormais la contrainte « politique ». Que signifie ce changement ?*

Il s'agit d'une étape supplémentaire dans le renoncement à leur responsabilité. Une contrainte « juridique » signifie que vous êtes tenu de respecter vos engagements tant au niveau international qu'au niveau national (à la condition, bien sûr, d'avoir ratifié l'accord). Une contrainte « politique » n'implique aucune ratification. Vous n'êtes de ce fait plus tenu de respecter vos engagements, à quelque niveau que ce soit, puisque votre Parlement ne doit pas ratifier ce genre d'accord « politique ».

IRG: *La CCNUCC tente de contrebalancer les déséquilibres entre États (les plus gros pollueurs sont également les plus riches et les plus puissants) en ayant recours au consensus : en théorie, chaque État peut bloquer l'accord, ce qui signifie concrètement que Kiribati, la Bolivie, les États-Unis et la Chine ont normalement le même poids, au moment de prendre les décisions. Lors de la Conférence des Parties de la CCNUCC de Copenhague, en*

2009, les États insulaires du Pacifique Sud étaient ainsi parvenus à bloquer les négociations pendant plusieurs heures. Ce fonctionnement par consensus est-il encore d'actualité? Quelle est son importance?

La CCNUCC fonctionne en effet uniquement par consensus – en théorie, du moins. Un seul État peut bloquer un accord, et à l'inverse, une coalition d'États peut faire pression sur les récalcitrants. Le principe du fonctionnement par consensus, c'est que chaque pays doit être pris en compte dans les discussions. Mais, dans la réalité, cela ne fonctionne que pour les États les plus importants.

En 2007, à Bali, les États-Unis avaient d'abord refusé de signer une résolution. Ils avaient fini par le faire une fois que le texte avait été repris, suivant ainsi le principe du consensus.

À Copenhague, deux ans après, l'accord n'avait pu être adopté face à l'opposition du Venezuela, de Cuba, de l'Équateur, du Nicaragua ou encore de la Bolivie.

Mais ce texte a fini par être adopté, dans des termes quasiment identiques, lors de la conférence suivante, à Cancún en 2010, alors même que nous, la Bolivie, nous opposions à l'accord. Nous refusions de le signer pour deux raisons : nous estimions que nous ne pouvions pas accepter un accord qui ne soit pas à la hauteur des enjeux ; et nous refusions surtout ce passage à des engagements volontaires. Mais l'accord a malgré tout été adopté : le principe du consensus n'a pas été respecté.

IRG: *Les tentations bilatérales l'ont-elles définitivement emporté? Le consensus reste-t-il un horizon possible?*

Le problème du consensus, c'est qu'il s'agit d'un principe à géométrie variable. Si la Chine, l'Inde ou les États-Unis s'opposent à la décision, les négociations se poursuivront jusqu'à ce qu'une solution soit trouvée. Mais si c'est un petit État insulaire du Pacifique Sud qui le refuse, personne n'en tiendra compte. Et ce, alors même que les premières victimes du réchauffement climatique sont ces petites îles du Pacifique. Ces îles sont littéralement menacées de disparition en tant qu'États. Les grandes puissances leur proposent donc de l'aide internationale, leur offrent même la possibilité d'acheter des terres dans d'autres pays, en échange de leur engagement à soutenir l'accord qui sera issu des négociations, quand bien même ce dernier serait mauvais.

IRG: *La CCNUCC est ouverte à la société civile: plusieurs regroupements d'ONG et de mouvements sociaux sont invités à participer aux négociations et peuvent même brièvement y prendre la parole. Vous avez suivi ces négociations des deux côtés: comme*

ambassadeur de la Bolivie, et désormais en tant que directeur de Focus on the Global South, qui participe à la coalition Climate Justice Now!, reconnue officiellement par la CCNUCC. Comment envisagez-vous cette participation de la société civile?

La participation de la société civile est une fiction. Les représentants des grands réseaux d'ONG et de mouvements sociaux peuvent certes intervenir lors des plénières d'ouverture et de clôture. Ils sont également invités à prendre part aux discussions de quelques groupes de travail.

Mais ils ne sont présents qu'au premier niveau de négociation. Il y a au moins deux autres niveaux. La société civile n'a pas accès au deuxième niveau, celui où les choses commencent à se discuter réellement. Le troisième niveau est encore moins ouvert – à vrai dire tous les États ne sont même pas conviés à ces discussions. Seuls quelques groupes de pays sont invités à y prendre part.

Au final, les décisions se prennent donc sans la participation de la société civile, et je dirais même qu'elles se prennent sans la plupart des États. L'accord proposé à Copenhague est sorti de discussions au sein d'un petit groupe rassemblant les États-Unis, la Chine, quelques pays de l'Union européenne et du G77. L'essentiel s'est même joué entre la Chine et les États-Unis. À l'époque, je coordonnais la délégation bolivienne. Lors de la plénière de clôture, nous avons reçu à 2 heures du matin une proposition d'accord dont nous n'avions jamais discuté. On nous a simplement dit : « Vous avez une heure pour l'accepter, parce que c'est l'accord que nous allons adopter cette nuit. »

IRG: *À Copenhague, justement, vous avez tenté de construire une alliance inédite avec la société civile. La délégation bolivienne était très active dans l'espace onusien, mais vous avez également activement participé au rassemblement de la société civile. Quelques mois plus tard, vous avez même organisé un « Sommet des peuples » à Cochabamba, qui a rassemblé quelques chefs d'État, des négociateurs et plusieurs milliers de représentants de la société civile. Ces initiatives ont suscité beaucoup d'espoir...*

Je pense que notre approche a effectivement fonctionné. Mais que signifie fonctionner? Cela signifie simplement que nous avons un peu plus de pouvoir, que nous avons à notre disposition quelques leviers supplémentaires pour participer aux négociations. Ça ne signifie pas que nous sommes parvenus à changer le cours des négociations dans la mesure où elles sont largement contrôlées par les grandes multinationales, notamment celles du secteur fossile.

Quand vous participez aux négociations, vous pensez participer à un processus réel, mais ce processus est en réalité virtuel. Les discussions se déroulent ailleurs, avec d'autres acteurs.

Dans ce scénario, le pouvoir des multinationales est trop important. Je n'imagine désormais plus que la CCNUCC puisse déboucher sur un accord qui, d'une manière ou d'une autre, nuise aux grandes firmes multinationales. Pourtant, c'est un accord de ce genre dont nous aurions besoin : il nous faut réduire drastiquement les émissions de gaz à effet de serre, ce qui signifie concrètement que les grandes multinationales verront leurs profits se réduire.

Les négociateurs ne sont pas en cause. Ils ont une parfaite connaissance des causes et des conséquences du réchauffement climatique. Ils savent quelles sont les mesures à prendre. Mais ils n'ont pas suffisamment de pouvoir. La pression des multinationales et des grands États est trop forte. Les gouvernements de l'Union européenne mettent par exemple les pays africains sous pression, en les menaçant de supprimer l'aide au développement ou de ne plus leur accorder de prêts s'ils ne signent pas les accords proposés. Ce que je dis là n'a rien d'abstrait, je l'ai constaté à de nombreuses reprises lorsque j'étais ambassadeur de la Bolivie auprès de l'ONU.

De ce point de vue, la CCNUCC ressemble de plus en plus à l'OMC.

IRG: *Pourquoi ces alliances entre certains États et acteurs de la société civile ne se sont-elles pas prolongées ?*

Un an après la conférence de Copenhague, nous nous sommes retrouvés au Mexique. L'accord proposé était le même que celui que nous avons rejeté un an auparavant. Mais à Cancún, nous, la Bolivie, nous sommes retrouvés isolés. Nous étions les seuls à maintenir notre refus de signer le texte.

Le Mexique présidait les négociations. Or le Mexique est un allié important de Cuba, notamment dans la remise en cause de l'embargo états-unien. Les négociateurs mexicains ont donc demandé à Cuba d'accepter de signer l'accord en échange du maintien de leur soutien à la fin de l'embargo. Le Mexique a agi de manière similaire avec le Venezuela, le Nicaragua, etc.

La pression était trop forte. Le Mexique est parvenu à négocier des compromis avec la plupart des États récalcitrants, en mettant dans la balance des éléments complètement extérieurs à la question du réchauffement climatique, pour tenter de construire un consensus de façade.

Les États étaient persuadés qu'ils parviendraient à un accord à Copenhague. Ils avaient donc largement communiqué sur leur rôle de « sauveurs » de la planète. L'attention médiatique était très forte. Mais le sommet a échoué. Ils ont donc opté pour une autre stratégie et fait profil bas lors des négociations suivantes, privilégiant les discussions bilatérales et la recherche de compromis.

Il est probable que les choses changent et que la conférence de 2015, à Paris, qui doit normalement déboucher sur un nouvel accord

contraignant, soit à nouveau présentée comme un gigantesque événement politique et médiatique. Reste la question de savoir comment le gouvernement français décidera d'agir : prendra-t-il réellement en compte les préoccupations des petits États insulaires menacés de disparition ? Ou bien privilégiera-t-il un accord creux, fondé sur des engagements volontaires, qui lui permettrait de sauver la face ?

IRG: *Lors de la Conférence des Parties de la CCNUCC de 2013, à Varsovie, les représentants de la société civile ont décidé de quitter l'espace des négociations, pour protester contre la présence des multinationales du secteur fossile. Depuis, nombreuses sont les organisations qui pensent qu'il est nécessaire de changer d'approche : il ne serait pas si pertinent d'exiger des États qu'ils réduisent leurs émissions de GES, il faudrait plutôt cibler les multinationales et faire en sorte que les efforts de réduction reposent en partie sur leurs épaules. Ce changement intervient au moment où une étude a montré que 90 entreprises sont responsables des deux tiers des émissions de GES depuis qu'elles sont comptabilisées. Que pensez-vous de cette évolution ? Est-il pertinent de pointer les responsabilités du secteur privé plus que celles des États ?*

Je crois que c'est effectivement un axe de travail important. De manière plus générale, je pense que nous devons élargir au maximum nos campagnes et nos mobilisations. Nous ne pouvons pas nous mobiliser uniquement autour de la question climatique. Nous devons faire le lien avec la question de la crise économique et sociale, qui frappe notamment les pays européens, et nous devons aussi nous saisir de la question démocratique.

De ce point de vue, pointer le rôle des multinationales est essentiel : elles contribuent également largement à la réduction des espaces publics et à la crise sociale.

IRG: *La CCNUCC reconnaît aussi l'importance du travail de la communauté scientifique : le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) doit en effet informer la communauté internationale de la réalité du réchauffement climatique, et proposer des axes pour l'adaptation et l'atténuation de ses conséquences. Il joue donc un rôle clé dans la manière dont la communauté internationale pense sa responsabilité, et envisage les modalités de son exercice. Pour autant, le GIEC a récemment ouvert la porte aux solutions de type « géo-ingénierie », dont la dangerosité est avérée. Comment percevez-vous son rôle ?*

Les travaux du GIEC sont fondamentaux. Mais ils posent problème à trois égards.

Le GIEC évoque en premier lieu les conséquences de l'«activité humaine» en général. Or, comme je l'ai déjà évoqué, je ne crois pas que ce soit pertinent.

IRG: *On retrouve ici les termes d'un débat intellectuel et politique actuel très vif, autour de la notion d'«anthropocène»: l'idée que nous serions entrés dans une nouvelle ère géologique dans laquelle l'humanité, en tant qu'espèce, serait devenue une force géophysique. C'est un récit que vous récusez régulièrement.*

Je ne crois effectivement pas qu'il soit possible de dire que l'humanité serait un ensemble unifié, dont la responsabilité serait uniforme. Il n'est pas non plus possible de laisser entendre que le réchauffement climatique serait imputable à la folie humaine. C'est un système économique entier, le capitalisme, qui est en cause, et c'est ce système économique qu'il faut changer.

En refusant de le dire, le GIEC contribue à masquer les causes réelles du changement climatique. Dans les travaux du GIEC, toutes les données sont là, mais il manque les relations de causalité.

Le deuxième problème est effectivement celui que vous pointez: la tentation d'avoir recours à la géo-ingénierie. Le GIEC considère que nous ne sommes pas capables de parvenir à limiter le réchauffement à 2 °C (seuil en deçà duquel les conséquences du réchauffement seront à la fois dramatiques et imprévisibles). C'est là qu'intervient la géo-ingénierie. Mais c'est une option dangereuse et inacceptable. Il s'agit de mener des expériences à l'échelle de la planète, sans en mesurer les conséquences. Si l'expérience échoue, nous n'avons pas de laboratoire alternatif ou d'autre cobaye pour tenter à nouveau l'expérience: nous n'avons qu'une seule planète. La fuite en avant n'est donc pas une solution.

Le troisième problème, c'est celui des marchés du carbone. Face à l'impasse actuelle, les solutions de marché gagnent en importance. Le GIEC plaide pour l'élargissement de ces solutions, et les États sont de plus en plus déterminés à y recourir. Or ces marchés se sont avérés inefficaces, et même contre-productifs.

C'est cela l'agenda principal de la conférence de Paris: la promotion du marché du carbone comme la solution ultime au réchauffement climatique. C'est donc une étape supplémentaire dans la transformation de la CCNUCC en un espace au service des multinationales.

IRG: *Quelles sont les étapes d'ici à fin 2015 ?*

Les États doivent faire parvenir leurs promesses de réduction des émissions de GES d'ici à mars 2015. Nous saurons alors à quel point nous devons nous inquiéter...

Ces promesses, qui devraient être conçues comme des engagements contraignants, devront permettre de rattraper le retard que nous avons déjà pris par rapport à l'échéance de 2020, tout en établissant d'autres engagements pour la période suivante (2020-2050). Si les engagements pris ne comblent pas le retard pris au cours de la décennie passée, les objectifs de réduction des émissions seront alors trop élevés (de 4 à 6% par an)... ce qui apparaît comme quasiment impossible à réaliser. Nous pourrions alors continuer à avoir des négociations sur le changement climatique, mais nous ne parviendrons plus à rester sous la barre des 2 °C de réchauffement. ■

PROPOS RECUEILLIS ET TRADUITS DE L'ANGLAIS PAR **NICOLAS HAERINGER**

CHANGER DE MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT : UNE RESPONSABILITE COLLECTIVE AUTOUR DE LA VRAIE RICHESSE D'UNE SAGESSE PRATIQUE

|| Takayoshi Kusagô



© Takayoshi Kusagô

Takayoshi Kusagô est professeur au département de sociologie de l'université du Kansai (Japon) et spécialiste de l'organisation des systèmes sociaux. Ses recherches portent sur les initiatives communautaires de développement innovantes.

Depuis quelques années, les notions de bonheur et de bien-être ont pris une place importante dans les débats sur le développement : de plus en plus de colloques internationaux leur sont consacrés, tandis que l'élaboration de politiques appelées à leur mise en application concrète progresse rapidement. Ainsi, comme d'autres, le gouvernement japonais a travaillé sur l'indice de bonheur des habitants de son pays. Et, en octobre 2012, des spécialistes du monde entier réunis en Inde pour le 4^e Forum mondial de l'OCDE autour du thème « Mesurer le bien-être pour le progrès et l'élaboration de politiques » ont constaté la nécessité de nouveaux indicateurs de développement social et partagé diverses propositions concrètes. Dans le même temps, la crise écologique a mis en évidence la nécessité de penser des modèles de développement respectueux de l'environnement.

UN CONTEXTE DE CRISE ANXIOGÈNE

La crise de 2008 a généré une angoisse diffuse à propos des mécanismes économiques à l'œuvre dans nos sociétés et accéléré la remise en question du modèle classique de développement, à savoir l'accession du plus grand nombre à la richesse matérielle comme seul facteur d'amélioration : quand le système économique est en proie à des dysfonctionnements, que ces derniers occasionnent de sérieux problèmes environnementaux, alors le système social s'altère également, et la société est en demande d'évolution.

est un bon exemple. Le jeu des amendements l'a amputée de façon si drastique qu'elle en est devenue presque inopérante. Trois éléments majeurs ont été tout simplement abandonnés sous la pression conjuguée du gouvernement et d'une partie des partenaires sociaux, patronat en tête.

D'abord, la Haute Autorité de l'alerte et de l'expertise – institution indépendante que la Fondation Sciences Citoyennes proposait pour établir et contrôler les règles de déontologie de l'expertise et traiter effectivement les alertes quitte à commander des contre-expertises – s'est vue remplacer par une simple commission sous tutelle probablement interministérielle – les décrets sont toujours en attente de publication. Le ministère de la Santé, estimant indispensable de prendre le temps de faire une remise à plat de l'ensemble des Hautes Autorités, mais aussi de ne pas perturber les différentes agences sanitaires dans l'établissement de leurs propres règles de déontologie, a fait en sorte que cette commission, déjà véritable lot de consolation, n'ait qu'un rôle strictement consultatif, en rendant de simples recommandations sur l'expertise. Les alertes dont elle sera saisie seront simplement redirigées vers le ministère concerné qui aura toute latitude quant à la suite à leur donner. Lorsqu'il l'estimera nécessaire, il pourra éventuellement prendre l'avis des agences dédiées. Le rapport de l'Inspection générale des finances, publié en mars 2012⁴, sur l'accumulation et le manque d'efficacité des multiples Hautes Autorités et agences déjà en place aura délivré un argument sur un plateau aux nombreux parlementaires et au gouvernement hostiles à cette proposition. Pourtant, quelques mois plus tard, en octobre 2013, la loi sur la transparence de la vie publique comprendra la création... d'une Haute Autorité.

La deuxième amputation majeure tient en ce que la saisine de cette commission ne sera pas possible pour un simple citoyen. Le chiffon rouge de l'engorgement, avec de multiples références à peine voilées au régime de Vichy, a été vigoureusement agité pour introduire cette limite. Le lanceur d'alerte devra donc se tourner vers une organisation tierce qui, elle, ne bénéficiera d'aucune protection...

Enfin, cette loi prévoit que seul le lanceur d'alerte salarié sera protégé – et uniquement dans le cadre de son activité professionnelle – et qu'il devra en premier lieu se tourner vers son employeur. L'objectif affiché est d'éviter un encombrement procédural, en privilégiant un traitement en interne des alertes. Autant dire que le risque d'engorgement est efficacement contenu. Si ce dispositif peut être opérant dans le cas où le dysfonctionnement n'est pas volontaire, il est évident que, dans le cas de malversations ou de contournements actifs de la réglementation ou de la loi, faire appel à la responsabilité seule de l'employeur n'a pas de sens. Certes, le signalement à l'employeur peut également être effectué par le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), mais rien n'empêche d'identifier le lanceur d'alerte, ce témoin gênant. Un exemple très parlant est celui de

Jacques Poirier, responsable de la sécurité biologique des médicaments chez Sanofi-Aventis. Celui-ci avait refusé de cautionner l'approvisionnement en Chine d'héparines (molécules utilisées comme anticoagulants) en mettant en avant les risques de contamination par la maladie de la vache folle, l'importation d'héparines chinoises ne bénéficiant pas, selon lui, de conditions de traçabilité suffisantes. Son refus de valider cette filière lui vaudra une mise au placard, puis un licenciement.

De façon générale, si ces lois présentent de véritables avancées pour les lanceurs d'alerte – la plus importante étant probablement le renversement de la charge de la preuve –, le dispositif global fait figure de patchwork. Il s'avère très lacunaire, d'une part sur le traitement de l'alerte (les obligations des instances qui reçoivent les alertes sont floues ou même absentes) et la question de la responsabilité (aucune sanction n'est prévue pour ceux qui tenteraient de cacher une alerte), d'autre part sur le processus même de protection. Les canaux de transmission de l'alerte ne sont pas sécurisés, si bien qu'il est certain que, une fois identifié, le lanceur d'alerte subira des représailles. Elles seront probablement indirectes, pour déconnecter les sanctions du lancement de l'alerte et empêcher ainsi le lanceur d'alerte de faire valoir ses droits.

Pour conclure sur ces aspects réglementaires, notons que la prise en compte de l'alerte et de la protection des lanceurs d'alerte a également évolué au niveau international. Et la France est très loin d'être pionnière sur ces questions. Des dizaines de pays possèdent maintenant différents types d'édifices juridiques, la plupart du temps à la suite de scandales sanitaires ou liés à la corruption. Un des pays qui fait souvent office de modèle est le Royaume-Uni. Et pour cause, le Public Interest Disclosure Act (PIDA) britannique mis en place en 1998, souvent considéré comme exemplaire dans ce domaine, découle de désastres économiques et humains tout aussi exemplaires au niveau des systèmes hospitalier, ferroviaire et bancaire. Cette loi, qui faisait déjà office de précurseur au niveau international, a encore connu une avancée. Pour en mesurer la portée, il faut savoir que, dans la quasi-totalité des pays ayant introduit une protection des lanceurs d'alerte, il est stipulé dans la loi que le lanceur d'alerte doit être de bonne foi. Cela semble aller de soi, mais c'est un instrument efficace pour délégitimer tout lanceur d'alerte convaincu d'avoir une activité militante. Tenant compte de ce possible écueil, le PIDA a évolué en juin 2013 en substituant à ce critère celui de l'intérêt général. Si le critère de bonne foi est cependant retenu lors du calcul des indemnités que pourrait percevoir le lanceur d'alerte, ces dernières seront moins importantes si la bonne foi n'est pas avérée.

Enfin, si la question des lanceurs d'alerte a trouvé un écho au niveau international, les dispositifs mis en place sont très disparates. En conséquence, nous pouvons considérer comme une avancée notable le fait que le Conseil de l'Europe ait rendu publiques, en mai 2014, des recommandations pour que les États membres « disposent

Avant même la crise financière que traversent aujourd'hui de nombreux pays, un rapport de septembre 2009 publié par la Commission pour la mesure des performances économiques et du progrès social¹ posait déjà concrètement la question de la nécessité de nouvelles perspectives pour évaluer le développement social. Ce rapport, qui pointait clairement la difficulté d'évaluer la qualité de vie et la situation sociale de personnes diverses uniquement sur des critères de croissance économique, préconisait de prendre en compte des évaluations plus subjectives, considérées jusque-là comme des références secondaires, telles que le bien-être ou la satisfaction, et également de ne pas négliger les éléments clés ayant une incidence sur le développement durable. Traduit en plusieurs langues, il a eu une grande influence dans de nombreux pays. C'est ainsi que, depuis 2009, « bonheur » et « bien-être » ont commencé à faire leur apparition comme mots-clés dans nombre d'articles publiés par des économistes².

Peut-on pour autant considérer les questions du bonheur ou de la protection de l'environnement comme nouvelles ? La réponse est bien évidemment négative, l'approche de la « modernisation » choisie par l'ensemble des pays développés – y compris le Japon – ayant entraîné l'apparition graduelle de problèmes engendrés par le manque de bien-être et la dégradation de l'environnement.

Notre tâche actuelle consiste à chercher les fils conducteurs de solutions aux problèmes accumulés au cours de cette longue période de modernisation. Notre devoir prioritaire est de répondre à la question de la possibilité d'une société qui apporterait un bonheur durable à ses membres et protégerait leur environnement : la nécessité d'une *phronesis*³ – une « sagesse pratique » – se fait jour.

Il nous faut donc partir d'exemples concrets pour créer des systèmes sociaux à même de prendre en compte bien-être, équité et maintien de l'environnement dans le monde après la conférence Rio+20 et après les derniers OMD (Objectifs du millénaire pour le développement), ou encore dans la société japonaise après la catastrophe de Fukushima du 11 mars 2011.

Avant d'aborder ces exemples concrets, il me semble nécessaire de prendre le temps de présenter des approches peu connues, qui participent de la même logique que les travaux d'auteurs tels que Veblen, Galbraith, Carson ou, plus récemment, Amartya Sen : refonder notre vision de la richesse, du développement et de la société de consommation.

LE DÉVELOPPEMENT ENDOGÈNE

Kazuko Tsurumi distingue le développement des pays en voie de modernisation du développement des pays occidentaux (ou de ceux modernisés sur le modèle occidental). En se positionnant contre le type de développement linéaire de la société tel que décrit par

Parsons, Tsurumi définit sous un angle différent la nature du développement social. Selon la théorie du développement linéaire, les pays occidentaux développés, qui se sont modernisés grâce à l'industrialisation, suivaient un modèle de type endogène. La modernisation des pays en voie de développement, en revanche, s'opérerait de manière exogène, en prenant comme modèle les pays occidentaux avancés : ces pays en voie de développement ne pourraient pas concevoir un schéma de modernisation endogène. Tsurumi réfute ce modèle de développement linéaire et insiste sur la capacité des pays en voie de développement à concevoir leur modèle propre, en reconnaissant l'existence de « chemins variés, aboutissant à des modèles de société également variés ». Pour ce faire, « tout doit être créé de manière autonome par la population ou la collectivité de chaque société ou de chaque région, en adéquation avec l'environnement naturel particulier, en s'appuyant sur l'héritage culturel et en tenant compte des conditions historiques propres, tout en se référant aux connaissances, techniques et institutions extérieures ». Tsurumi conçoit donc le développement comme « multilinéaire [...] sans distinction de degré de modernisation⁴ ». Autrement dit, l'auteur démontre que le développement d'une société peut être durable lorsqu'il s'appuie sur des ressources, des savoirs, des cultures disponibles localement et exploités de manière autonome par la population locale.

TROIS THÉORIES ALTERNATIVES

Pour pouvoir définir une société à développement durable, il faut évoquer les principes qui président à sa création : bonheur, justice et respect de l'environnement. Hiroi observe que le système économique moderne dominant prône une croissance économique en expansion continue, laquelle ne garantit pas nécessairement la qualité de vie des personnes. L'auteur est partisan d'une économie à croissance zéro qui doit concevoir et mettre en œuvre des politiques sociales permettant de garantir les besoins vitaux de la population en maximisant des ressources économiques restreintes⁵. Uchiyama, quant à lui, présente le concept du « localisme », fondé sur son expérience personnelle de la vie rurale : la mise en pratique du localisme – dont les axes principaux sont l'environnement, la symbiose, la justice et le bonheur – doit remplacer l'expansionnisme économique qui a prévalu jusqu'ici.

Pour ma part, j'ai montré les faiblesses du développement expansionniste tout en reconnaissant la croissance économique quantitative réalisée grâce à une modernisation fondée sur l'industrialisation⁶. Quelles sont les voies à suivre pour un nouveau type de développement ? Il nous incombe, à nous qui vivons dans des sociétés avancées ayant achevé leur modernisation, de trouver les conversions nécessaires pour améliorer notre mode de vie actuel. L'économie régionale intégrant trois domaines me semble répondre à cette interrogation.

1 | Stiglitz, Sen, Fitoussi, *Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social*, 2010, accessible à l'adresse : http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_

2 | L'examen du nombre de thèses contenant le mot *happiness* (bonheur) dans la base de données de thèses en sciences économiques EconLit permet de constater qu'entre 1970 et 1989 le nombre annuel moyen d'occurrences était inférieur à 1 sur une période de vingt ans, alors qu'entre 2000 et 2012 il s'élève à plus de 100 par an.

3 | D'après le concept de la *phronesis* réunissant bonheur, justice et environnement.

4 | K. Tsurumi, *Naihatsuteki hattenron no tenkai* (Progress of endogenous development), Chikuma syobou, 1996.

5 | Y. Hiroi, *Teijyou gata syakai* (Steady-state society), Iwanami syoten, 2001.

6 | T. Kusago, *Gross National Happiness and Material Welfare in Bhutan and Japan*, with Tashi Choden, and Kokoro Shirai, The Centre for Bhutan Studies, Thimpu, Bhutan, 1-220, 2007. <http://archiv.ub.uni-heidelberg.de/savifadok/volltexte/2009/310/>

7 | T. Yoshimoto, *Jimotogaku wo hajimeyou* (Let us start neighborhood studies), Iwanami syoten, 2008.

8 | Takahashi suggère, dans son ouvrage *Daisan sekai to keizai-gaku* [« L'économie et le tiers-monde »] (1982, p. 263-326), une reconstruction de la théorie économique, fondée sur la communauté locale : « Pour comprendre l'économie paysanne, il faut tenir compte du secteur communautaire (= villages) en plus des secteurs public et privé (= le gouvernement, l'industrie, les ménages) définis comme les principaux acteurs économiques de la société civile occidentale. Tout en répondant aux exigences économiques accrues des ménages et des entreprises privées, il faut compter simultanément parmi les objectifs à atteindre l'amélioration du bien-être de tous les membres appartenant à la communauté. »

9 | J. Edahiro, T. Kusago et S. Hirayama, GNH (*kokumin sou koufuku*): *minna de tsukuru shiawase yakai e* (GNH: Gross National Happiness: let us create a happiness society), Kaizousya, 2011.

La conception que je présente ici est basée sur la *jimotogaku* (« science des ressources locales », voir également plus loin) de Yoshimoto Tetsurô⁷, ainsi que sur la théorie de l'économie régionale d'Akira Takahashi qui a mené des recherches détaillées sur des sociétés rurales au Japon et dans le reste de l'Asie, du point de vue des habitants⁸. Pour préserver la vie communautaire, il faut établir un système social et économique qui permette d'assurer le maintien de l'environnement local et la continuité culturelle tout en gardant l'équilibre entre trois domaines d'activités économiques : l'économie de marché fondée sur l'échange monétaire, l'économie d'échange interne à la communauté et l'économie autosuffisante. La façon d'équilibrer ces trois domaines prête à discussion : on peut choisir un équilibre à l'échelle de la société entière ou à l'intérieur de chaque communauté régionale. Mais quoi qu'il en soit, si l'introduction du système économique expansionniste précité détruit l'équilibre entre ces trois domaines, il faut réajuster l'ensemble et revoir la nature même des activités économiques. Cette idée conduit également à la proposition d'Hisashi Nakamura : la « démarchandisation ». Il s'agit de sortir du système dominant dans lequel l'échange de biens par le biais de l'argent est l'unique critère d'évaluation de la richesse, au profit d'une vision plus globale de la valeur des activités économiques indispensables à la vie humaine.

CE QUE NOUS APPREND LA « SAGESSE PRATIQUE »

Est-il possible de développer concrètement des modèles de société promouvant de nouveaux principes de développement sous-tendus par l'approche de la capacité, le développement endogène ou l'économie régionale à trois domaines intégrés ? Afin de poser les bases de réflexion d'une sagesse pratique soucieuse d'environnement, de justice et de bonheur, je propose de puiser dans des exemples concrets visant à une société durable et mettant chacun en avant des acteurs différents.

La sagesse pratique au niveau de l'État : le cas du Bhoutan

Tout en avançant sur la voie de la modernisation, le Bhoutan prône l'idée de « bonheur national brut » (BNB), préférant élaborer un développement social lui convenant plutôt qu'imiter les stratégies de modernisation suivies par les pays développés.

Le BNB repose sur ce que l'on appelle les quatre piliers, tous considérés à égalité : le développement durable, la protection de la nature, la préservation de la culture et une bonne gouvernance⁹. Ainsi, l'objectif du développement économique doit s'accompagner d'une attention à l'impact de ce dernier sur la culture et l'environnement, et faire en sorte qu'il ne soit pas source de disparités de niveaux de vie dans la population.

La Constitution du royaume du Bhoutan, promulguée en 2008, dispose que « le rôle du gouvernement est avant tout de promouvoir les conditions favorisant la poursuite du BNB ». Autrement dit, elle pose le BNB comme principe de base de la modernisation de la nation bhoutanaise, et la réalisation de ces objectifs comme étant du ressort du gouvernement. Les programmes scolaires ont été modifiés, pour placer les « quatre piliers » au cœur des matières étudiées – sciences, histoire, langue, mathématiques, art et activités périscolaires. Et l'introduction de la méditation comme activité complémentaire manifeste la volonté de former des individus autonomes et capables de maîtrise de soi. Le gouvernement cherche également à limiter l'usage de la voiture, et a rendu le port du costume traditionnel obligatoire chez les fonctionnaires et dans le cadre scolaire – une façon de contribuer à la préservation des industries traditionnelles, qui constituent l'activité économique principale d'une population largement agricole.

Si la pénétration de l'économie de marché confronte actuellement le Bhoutan au problème d'une économie monétaire destinée à augmenter le degré de facilité de la vie, les mesures visant au BNB maintiennent le cap en cherchant à concilier l'équilibre entre ces trois sortes d'économie.

La sagesse pratique au niveau des citoyens : le cas de Seattle

Le mouvement Sustainable Seattle (Seattle durable) fait de la plus grande ville de l'État de Washington une ville pionnière dans la recherche d'un développement durable par les habitants eux-mêmes. Le mouvement débute en novembre 1990, lors d'un Forum pour Seattle durable. S'il ne regroupe que 70 citoyens de Seattle autour d'une interrogation – quel héritage voulons-nous laisser aux générations futures ? –, il débouchera sur la création d'un groupe citoyen de discussion et d'action plus pérenne, désireux de contribuer à l'élaboration d'une politique de développement durable.

Pendant deux ans, le groupe s'est attaché à définir ce qu'il entendait par « développement durable », dans le sillage du rapport Brundtland (*Notre avenir à tous*, 1987) qu'il entendait traduire concrètement dans une grille de critères. La mission fut confiée à un groupe de citoyens bénévoles comprenant, entre autres, des économistes, des scientifiques, des écologistes, des spécialistes du bien-être social et des fonctionnaires chargés de la planification. Puis ce forum citoyen fit appel à l'ensemble de la population de Seattle, formant un « panel de citoyens de Seattle durable » visant à améliorer les critères établis. Ce travail permit de réunir les conditions requises pour réaliser une vie saine à long terme sur les plans de l'environnement, de l'économie, de la culture, ainsi que d'établir une liste définitive de critères et d'indicateurs mesurables statistiquement sur dix ou vingt ans et facilement compréhensibles. Après une étude supplémentaire, la liste

des « indicateurs pour une société territoriale durable » fut publiée en 1993. Une fois qu'elle fut définitivement achevée, en 1995, un rapport présentant la liste définitive d'indicateurs de Seattle durable reçut l'approbation globale du maire de la ville, marquant le passage à la phase opérationnelle.

L'une des spécificités de ces indicateurs est d'établir des liens de cause à effet entre des éléments apparemment épars liés au contexte local. Ainsi Seattle durable fait-il le lien entre le nombre d'enfants souffrant de pauvreté et la diminution du nombre de saumons remontant les rivières : l'augmentation du nombre de foyers indigents dans la ville de Seattle entraîne de fait un accroissement du nombre d'enfants vivant sous le seuil de pauvreté, d'où une probabilité plus élevée que la moyenne de ces enfants entre dans des filières de délinquance ; la sécurité dans les rues de la ville diminuant proportionnellement à l'augmentation de la criminalité, elle pousse les citoyens à privilégier les déplacements en véhicules privés plutôt qu'en transports en commun ; cela a pour effet la hausse de la pollution par les gaz d'échappement, donc de la pollution des cours d'eau, cause essentielle de la baisse du nombre de saumons¹⁰.

Ces indicateurs, définis en associant des spécialistes et de simples citoyens, ont permis de former les habitants du territoire, galvanisant ainsi les activités reliées au développement durable de la ville.

La sagesse pratique au niveau du territoire : le cas de Minamata

La ville de Minamata, au Japon, a accumulé difficultés et souffrances – tant au niveau individuel qu'au niveau de la société locale – du fait de la maladie portant son nom¹¹. En 2008, pourtant, la ville a été reconnue par le gouvernement comme l'un des six modèles d'urbanisme écologique du pays. Les caractéristiques principales de la régénération de Minamata s'articulent autour du retissage des liens sociaux détruits et de la reconstitution d'une société perçue différemment par ses concitoyens selon leur situation propre, autour de nouvelles orientations établies avec la participation de l'administration locale, de mesures de création d'un modèle d'urbanisme écologique et du développement d'une « science des ressources locales » (*jimotogaku*).

La vie des patients atteints par la maladie de Minamata a été détruite par une forme particulière d'empoisonnement organique au mercure. Le conflit entre la firme Chisso, à l'origine de l'empoisonnement, la confrontation entre les malades reconnus et ceux qui ne l'étaient pas, l'opposition entre agriculteurs et malades à propos des préjudices causés par les rumeurs, la discrimination envers les malades de Minamata à travers le pays, de même que la pollution de la mer de Shiranui – point d'ancrage de la vie des habitants de Minamata – ont ravagé la société locale. Pour faire renaître la société de Minamata de

ses cendres après une destruction d'une telle ampleur, il fallait que les habitants reconnaissent l'importance de leur lieu de vie et décident eux-mêmes quelle société ils voulaient créer. En 1994, Masazumi Yoshii, le maire de l'époque, proclama la nécessité de « renouer les amarres »¹². Appelant à la coopération, à l'écoute, au dépassement des relations d'intérêt personnel, il entendait permettre aux citoyens, à la mairie, aux groupes de soutien aux malades, aux malades eux-mêmes de reconstruire ensemble la société de Minamata.

Deux ans auparavant, Minamata annonçait son ambition de devenir une « ville écologique modèle ». Les associations locales, invitées par le maire à rejoindre ce projet, étaient convaincues de la richesse irremplaçable des ressources de Minamata. Elles manifestaient ainsi leur décision d'être les acteurs de la renaissance de leur ville. La mairie lança la campagne « Environnement à l'honneur », qui consistait à revaloriser les métiers locaux en accord avec les orientations de l'urbanisme écologique. Les paysans de Minamata qui avaient opté pour l'agriculture biologique étaient jusque-là considérés comme des excentriques. La reconnaissance de leur travail, via le label « Environnement à l'honneur », changea le regard porté sur eux. Les fabricants d'*iriko* (petits poissons salés séchés très utilisés en cuisine japonaise) qui travaillaient sans adjuvants, les artisans utilisant des matériaux naturels – fabricants d'objets en bambou ou de papier japonais traditionnel – reçurent également le label. La mairie marquait ainsi concrètement qu'elle tournait le dos à l'époque où la ville profitait de la richesse matérielle offerte par la présence du géant industriel Chisso. Une ville nouvelle verte fut créée pour soutenir les activités économiques respectueuses de l'environnement : des entreprises de recyclage de bouteilles vides et autres activités non polluantes y furent implantées, par exemple. Le système de tri sélectif des ordures à Minamata fut repensé : les déchets sont désormais triés en vingt-quatre catégories traitées séparément. Dans chaque arrondissement de la ville, la catégorisation des ordures a été opérée à l'initiative des habitants eux-mêmes. Les bénéfices de la vente des matériaux recyclés sont redistribués à chaque arrondissement concerné. De plus, les collégiens sont impliqués dans le tri des déchets, dans le cadre de mesures éducatives destinées à entretenir la conscience écologique dans la jeunesse de Minamata.

Yoshimoto Tetsurô, qui prône l'équilibre économique intégrant les trois domaines évoqués plus haut, a mis en pratique avec les habitants une méthode de régénération du territoire local (*jimotogaku*). Cette pratique part du principe qu'une connaissance approfondie des qualités du terrain local génère de nouvelles découvertes, de nouvelles idées, et permet de trouver de nouvelles richesses dans la vie locale. Un village dépendant de Minamata peut ainsi être labellisé « musée à ciel ouvert » sous l'égide du maire de Minamata, à la condition de collaborer à l'environnement sain de la région. La présence de

10 | Pour le détail des indicateurs, se référer à Sustainable Seattle (1998).

11 | La population de cette petite ville côtière située sur l'île de Kyushu a subi, à partir des années 1930, une intoxication massive au mercure, due aux rejets d'une usine pétrochimique. La maladie neurologique qu'elle provoqua – qui rendit des milliers de personnes malades et en tua 2 000 jusqu'à aujourd'hui – porte depuis le nom de cette ville. (NDE)

12 | Edahiro, Kusagô, Hirayama, *op. cit.*, 2011.

ce musée a pour conséquence l'augmentation du nombre de visiteurs extérieurs au territoire, souvent des citadins venus de grandes villes qui exercent d'ordinaire une certaine fascination sur les habitants des campagnes. Or les commentaires élogieux des touristes sur la vie de la région aident ces derniers à développer une plus grande confiance en la possibilité de mener une vie satisfaisante sur leur territoire propre, en particulier de trouver un équilibre entre économie monétaire, économie communautaire et économie autarcique. Ils prennent ainsi conscience qu'il est possible de faire le choix d'une vie riche selon leurs propres critères et de limiter volontairement leur interaction avec le marché, proportionnellement à leurs besoins.

Cette « science du territoire » ne bénéficie pas seulement aux habitants de la région. Elle entraîne un effet de réciprocité en donnant aux visiteurs des grandes villes des occasions répétées de voir à quoi ressemble une société dont la richesse est évaluée en termes de qualité de vie, ce qui permet de faire évoluer la conscience de ces citadins, accoutumés à une économie déséquilibrée, fondée uniquement sur la croissance.

La notion de richesse doit être reconsidérée dans la perspective de la protection de l'environnement, de la justice sociale et du bonheur. Les sciences économiques, en tant que sciences humaines et sociales, jouent un rôle crucial. De fait, questionner les systèmes de valeur et les idéaux de société qui les fondent est primordial, de même que proposer (et mettre concrètement en œuvre) de nouvelles politiques économiques.

Les structures théoriques (approche de la capacité, théorie du développement endogène, équilibre des trois domaines) sont importantes. Mais elles doivent être mises en pratique pour vérifier si la construction d'un territoire durable alliant bonheur, justice et protection de l'environnement est concrètement possible. De fait, un enseignement commun peut être tiré des trois exemples que j'ai présentés : la nécessité, pour construire une société locale riche en diversité, d'adopter un point de vue interdisciplinaire dépassant le cadre de l'ancien domaine des études dites « écologiques ». Il est également primordial de prendre conscience du rôle crucial de la population des territoires concernés : les citoyens eux-mêmes doivent participer activement à la création de ces nouveaux espaces de vie. ■

TRADUIT DU JAPONAIS PAR **CORINNE ATLAN**

LES CORPORATIONS SOCIALES : UNE PLATE-FORME INNOVANTE DE GOUVERNANCE DE L'ENVIRONNEMENT

Sun Ying

Sun Ying travaille pour le Centre de recherche sur le développement de Hangzhou.

Dans le domaine de la protection de l'environnement, les acteurs qui contribuent à l'action publique s'avèrent de plus en plus nombreux et variés. Comment, dans cette situation, les gouvernements locaux peuvent-ils élaborer la bonne politique, la mettre en œuvre, exercer le pouvoir et répartir les responsabilités ? Hangzhou a créé un modèle dans lequel les « corporations sociales » constituent la principale plate-forme de gouvernance.

HANGZHOU : BERCEAU PROSPÈRE DES CORPORATIONS SOCIALES

Située sur le littoral sud-est de la Chine, Hangzhou est la capitale de la province du Zhejiang et la deuxième plus grande ville du delta du Yangzi¹. Avec une superficie de 16 596 km² et 6 604 000 habitants, la ville exerce sa juridiction sur 8 arrondissements et 5 districts². C'est une destination touristique réputée, qui attire chaque année plus de 20 millions de touristes chinois et étrangers. Cette capitale provinciale jouit d'une économie dynamique et prospère, générant un PIB (en 2013) de 834,3 milliards de yuans (environ 98,3 milliards d'euros), ce qui en fait, de ce point de vue, la deuxième capitale provinciale chinoise. En 2013, Hangzhou abritait 53 des 500 plus grandes entreprises chinoises, dont le géant du commerce sur Internet Alibaba. Le revenu annuel par habitant est de l'ordre de 39 310 yuans (4 630 euros), plaçant Hangzhou au premier rang des villes chinoises.

Cette ville en pointe au niveau socio-économique a également entrepris d'explorer de nouvelles formes de gouvernance sociale. Depuis plusieurs années, le gouvernement de la ville de Hangzhou

¹ La plus grande étant Shanghai. (NdT)

² Les arrondissements sont urbains alors que les districts sont ruraux. (NdT)

applique en effet une stratégie baptisée « la démocratie promet le bien-être du peuple » (*minzhu cu minsheng*³) et tente de diffuser dans les esprits et la pratique la démocratie consultative (*xieshang minzhu*). À Hangzhou, le marché, le gouvernement et la société interagissent, et s'ils ont pu nourrir une croissance endogène, ils ont également révélé des besoins criants en matière de protection de l'environnement. Or, tant pour les habitants aspirant à une certaine qualité de vie que pour le voyageur faisant du tourisme, l'environnement constitue la marque de Hangzhou. Dans ce domaine, le gouvernement local fait face à des conflits de grande envergure. Ainsi, depuis plusieurs années, Hangzhou utilise un modèle de gouvernance reposant sur les « corporations sociales » afin de répondre aux conflits et aux pressions.

UN SYSTÈME DE COLLABORATION COMPLEXE OÙ LE CORPS SOCIAL S'UNIT CONFORMÉMENT AU SYSTÈME DE « CONTRAT-LOYAUTÉ »

Au mois de décembre 2008, les membres du comité du Parti et le gouvernement de la ville de Hangzhou publièrent « plusieurs idées sur la formation et le développement des corporations sociales », précisant l'orientation fonctionnelle, le développement, les mécanismes et les garanties des dites corporations.

Ces corporations, placées sous la direction du gouvernement, constituent un nouveau type d'organe social complexe doté d'une structure réticulaire : la fusion des fonctions, la complémentarité des individus et organisations de tous milieux font qu'elles coopèrent par-delà les frontières habituelles et de façon délibérée. En substance, c'est une plate-forme participative publique de gouvernance prenant la forme d'un système élaboré de collaboration où le corps social se réunit selon le système du « contrat-loyauté ».

Si les organisations sociales traditionnelles sont en majorité des unions de tous types de membres de la société – on pourrait également parler de « corps unis de même nature » –, les corporations sociales sont des unions de membres de la société venant de milieux différents – on pourrait donc parler de « corps unis de natures différentes » ou de « corps unis par-delà les frontières ». Le plus souvent, les hommes et les structures issus des milieux médiatiques, industriels, universitaires et politiques participent volontairement ; les fonctions, les rôles et les identités sont divers. Les principes de base du fonctionnement des corporations sont les suivants :

- le consensus a de la valeur : les membres des corporations aspirent à des valeurs communes et ont atteint un consensus en ce qui concerne la responsabilité éthique du citoyen et la gouvernance de la société ;
- négocier et harmoniser : les corporations de même rang et de milieux différents doivent travailler ensemble, en s'appuyant seulement sur la négociation et l'harmonisation. Quant aux projets

des parties prenantes, la prise de décision doit passer par la négociation et la participation des membres ;

- contrat-loyauté : les corporations procèdent à la prise de décision et à leur application par le truchement des comptes rendus de réunions, des contrats, des accords, des règlements, des mémorandums, des conventions, des systèmes, des engagements par écrit. Les droits et les devoirs des participants sont fixés, les engagements ont force contraignante ;
- le marché : le principe est d'assurer l'allocation des ressources sur le modèle du marché, d'assurer le bénéfice de chacun et de permettre que chaque participant atteigne ses propres objectifs. Les corporations sociales s'étendent à la gouvernance de la société, permettent au milieu universitaire de propager la valeur de la science, et au monde de l'industrie d'obtenir des ressources. Les dépenses des corporations sociales résultent principalement des fournitures de services par le gouvernement, du soutien aux entreprises et des frais liés à la gestion de projets. Dans la mise en service des activités, la rentabilité de la société est essentielle, la rentabilité de l'économie est complémentaire : on obtient alors les conditions nécessaires au développement durable.

ILLUSTRATION : LE PROJET DE GOUVERNANCE DE L'ENVIRONNEMENT URBAIN DES TERRES HUMIDES DE XIQI

À Hangzhou, Xiqi constitue historiquement – avec le lac de l'Ouest (Xihu) et Xileng – ce que l'on appelle les « sanxi » (trois Ouest). Il s'agit d'un lieu où se mêlent la nature humaine du Jiangnan⁴ et l'écologie naturelle. Depuis longtemps, du fait de l'intervention humaine et de l'évolution naturelle, le système écologique des terres humides de Xiqi subit peu à peu des détériorations : ces terres humides tendent ainsi à disparaître.

Depuis le début des années 2000, notamment, le développement des biens fonciers menace les terres humides de Xiqi, et tous les milieux de la société se font de plus en plus entendre pour la restauration et la protection de ce lieu. En 2003, le gouvernement municipal de la ville de Hangzhou a décidé d'appliquer une protection d'ensemble aux terres humides de Xiqi, puis de remettre en état les zones humides secondaires en établissant des normes relatives aux étangs et aux rivières, au paysage, à la culture et à l'écologie.

Cependant, la reconstruction et la protection des terres humides secondaires d'une superficie de 5 km² s'avèrent un processus complexe. Ce projet concerne en effet aussi bien la restauration et la protection de l'environnement, la répartition des ressources animales et végétales, l'exploitation des vestiges culturels de l'histoire, que la planification du développement des villages résidentiels, l'ajustement du parc industriel ou le développement du tourisme.

4 | Littéralement : le sud du fleuve. Fait référence à la région située au sud du bas Yangzi. (NdT)

En conséquence, la ville de Hangzhou a créé un nouveau système en unissant la politique du Parti, les entreprises, la connaissance des experts et la participation des citoyens, de sorte que toutes les ressources convergent au nom de cet intérêt supérieur.

Le gouvernement municipal a donc constitué une petite équipe, responsable de la direction et de l'orientation de ce projet de protection globale. Cette équipe a mis sur pied un comité d'experts du parc des terres humides – spécialistes du tourisme et des paysages, de l'aménagement des jardins, de la protection de l'environnement, des projets écologiques, de la culture et de l'histoire, de l'hydrographie, de la faune et de la flore et de l'écologie des zones humides – responsables de la supervision et de la protection des ressources écologiques des zones humides de Xiqi. Elle coopère activement avec l'Institut scientifique de l'environnement de Hangzhou, l'Université normale de la Chine de l'Est, l'université du Zhejiang et l'Académie chinoise des forêts, en lançant également des études thématiques. Elle est ainsi chargée de développer des travaux comme la conception de paysages, les fouilles archéologiques, la création de poèmes en distiques calligraphiés, une démarche qui s'étend à l'établissement de structures d'études, d'un centre de recherche sur l'écologie du parc national des terres humides de Xiqi, d'une association des études culturelles ainsi que d'un musée. Ces dernières années, les « collections de Xiqi », les « recueils de littérature de Xiqi » et les « annales de Xiqi » ont non seulement été compilés, mais une série de livres sur les études culturelles de Xiqi a également été publiée. Les études de projet du parc national ont été développées, et les travaux de recherche sur « le modèle de Xiqi » approfondis.

Les districts de Xihu et Yuhang ont établi trois comités de gestion du parc national, responsables au quotidien des travaux de gestion et de protection de ce parc. Deux des comités organisent et fondent séparément des sociétés, attirent des capitaux privés et étrangers, font valoir la force de l'industrie et la force sociale mobilisée favorisant la protection et l'établissement des terres humides. Les sociétés développent des produits touristiques, investissent et gèrent les projets touristiques qui en découlent.

Les citoyens étant les maîtres de la ville, les corporations sociales soulignent que leur participation est un droit, une responsabilité et une liberté. Dans le processus de reconstruction des terres humides, les médias constituent une importante plate-forme de participation sous forme de présentation de projets, d'exposition de plans, de planification de villages résidentiels, de choix de noms ou de concours divers. Les groupes de presse présents à Hangzhou travaillent tous ensemble à faire connaître ce projet et à susciter la participation des citoyens.

Finalement, les différentes ressources de la société interagissent sous l'animation des corporations de Xiqi. Ce système social

d'envergure permet l'intégration de sous-systèmes et crée une chaîne de services et de projets se soutenant mutuellement. Elles constituent une plate-forme organisationnelle où la coopération progresse, où les hommes participent ensemble avec des objectifs communs. Les ressources de la société, du marché et du gouvernement s'intègrent efficacement. Se concentrer sur les points forts a garanti le processus de protection global pour atteindre les objectifs prévisionnels.

Aujourd'hui, Xiqi est devenu un des sites touristiques les plus connus de Chine. De nombreuses et nouvelles espèces d'oiseaux s'y sont installées et la qualité de l'eau en surface s'est améliorée. Le projet de parc national des terres humides de Xiqi a donné naissance à ce que l'on a appelé le modèle de Xiqi : « priorité à l'écologie, intervention minimale, protection du patrimoine, importance de la culture, développement durable ». C'est là une voie efficace qui a été trouvée pour garantir aussi bien les profits que la protection des terres humides à forte population.

COMMENT ÉTENDRE LA REPRÉSENTATIVITÉ, DÉVELOPPER L'EXTENSION DE LA PLATE-FORME ET ASSURER LA PÉRENNITÉ ?

Dans ce processus de gouvernance de l'environnement de Hangzhou, depuis les ouvrages environnementaux d'importance à l'échelle de la ville jusqu'à la résolution des contradictions à l'échelon de base, la majorité a opté pour le modèle des corporations.

Ainsi, lors du processus de délocalisation des anciennes zones industrielles de Beidaqiao et de Banshan – là où se concentraient un peu plus de 400 usines pharmaceutiques, chimiques et métallurgiques –, les nouveaux quartiers résidentiels étaient appelés à côtoyer les anciennes zones industrielles : le problème des nuisances sonores et des émissions a ressurgi, suscitant de nombreuses enquêtes. Le département de la protection de l'environnement, par le biais d'une plate-forme baptisée « groupe de dialogue », a alors invité les représentants des quartiers, des arrondissements et des entreprises, ainsi que le département en charge des lettres et visites⁵ au niveau du district et de la ville, à y participer régulièrement pour négocier en direct et résoudre les controverses dans une logique de consensus. La majorité des contradictions environnementales s'est ainsi résolue par l'intermédiaire de cette plate-forme de négociation. Si les services gouvernementaux sont responsables de la mise sur pied de cette plate-forme et de la rédaction des règlements, ce sont les parties prenantes qui négocient d'égal à égal au sein de la plate-forme et jouent le « premier rôle ».

Grâce aux corporations sociales, les relations sociales se régulent très bien et la société reste maîtresse de son adaptation : c'est la réponse concrète et positive du gouvernement à la participation publique et aux négociations sociales.

⁵ Administration en charge du traitement des plaintes extrajudiciaires.

Pour autant, aujourd'hui, des problèmes se font jour. Il en va d'abord de la question de la représentativité des participants: comment couvrir une masse sociale encore plus importante hors des élites urbaines? Le deuxième problème concerne les domaines d'action des corporations sociales: si elles fonctionnent actuellement avec succès, c'est qu'elles se concentrent sur certains domaines à fort consensus, comme les ouvrages majeurs, la publicité des marques ou la création culturelle. Mais d'autres problèmes à fortes divergences sociales restent ignorés: comment faire en sorte que les corporations puissent, dans chaque domaine social, ériger un modèle universel de plate-forme de création d'entreprises et de négociations? Enfin, le troisième problème porte sur le développement pérenne des corporations: comment constituer un mécanisme endogène au corps social? Autant de questions qui demandent à être étudiées de près et résolues dans la pratique. ■

TRADUIT DU CHINOIS PAR **MARIE-PIERRE QUES** ET **PAUL CHARON**

LUTTER CONTRE LA CORRUPTION, UNE RESPONSABILITÉ COLLECTIVE

Joy Saunders



© Joy Saunders

Joy Saunders est directrice générale de l'ONG Integrity Action, basée au Royaume-Uni, dont l'objectif est le renforcement de l'intégrité dans certains des contextes les plus difficiles du monde. Elle a défendu lors de divers forums l'importance des indicateurs et des mesures d'impact dans le domaine de la lutte anticorruption. Elle siège dans l'équipe spéciale anticorruption de l'OCDE en tant que représentante de la société civile.

La corruption, la fraude et la mauvaise gestion engloutissent 17% du produit intérieur brut (PIB) des pays en développement¹. Selon des estimations prudentes, plus de 1 000 milliards de dollars américains seraient perdus chaque année à cause de la corruption². Si, comme l'affirmait Ban Ki-moon en 2009, les pauvres sont les plus durement touchés³, la corruption ébranle également la confiance des communautés dans le contrat social entre l'État et les citoyens.

Pour autant, la corruption ne concerne pas seulement les élus ou les fonctionnaires des services publics car la liste est longue des hommes d'affaires, chefs de clans ou autres leaders religieux qui ont fait un usage abusif d'une position de pouvoir à des fins personnelles⁴. Malgré l'existence d'un mouvement mondial de lutte contre la corruption, les réformateurs avisés soutiennent que ce combat ne doit pas être une fin en soi, l'objectif devant être de construire des sociétés plus efficaces et plus justes dotées de gouvernements démocratiques au service de tous les citoyens. Par conséquent, les initiatives anticorruption devraient se concentrer sur la construction de telles démocraties favorisant l'élévation du niveau de vie des pauvres et un meilleur respect des droits humains, dans lesquelles les impacts négatifs de la corruption seraient, sinon complètement éradiqués, du moins atténués⁵.

Cet article présente l'émergence du mouvement anticorruption et montre que les initiatives les plus efficaces contre la corruption sont celles qui bénéficient à la fois d'un engagement des responsables politiques et d'un soutien du public et de la société civile⁶.

1 | Voir www.un.org/News/Press/docs/2004/soccp301.doc.htm

2 | Voir www.bmz.de/en/publications/topics/good_governance/FlyerKorruption.pdf

3 | Voir aussi www.corruptionwatch.com/content/who-affected

4 | J. Pope, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*, Londres, Transparency International, 2000.

5 | *Ibid.*

6 | C. Spurk, "Understanding Civil Society", in T. Paffenhoz (dir.), *Civil Society and Peacebuilding: A Critical Assessment*, (Boulder (Co), USA) Lynne Rienner Publishers, 2010; M. Chêne, *Impact of Community Monitoring on Corruption*, Bergen, U4 Anti-corruption Resources Centre, 2012.

CONTEXTE DE LA LUTTE ANTICORRUPTION

La lutte anticorruption est une préoccupation relativement récente, à l'origine de la constitution d'un mouvement dynamique dont on peut distinguer quatre phases : la levée du tabou et la reconnaissance de la nécessité de réformes, la définition de normes internationales, la mise en œuvre et l'application de ces normes, et enfin les approches citoyennes de renforcement de l'intégrité.

De fait, l'évolution a été considérable au cours des trente dernières années. Jusqu'au début des années 1990, la majorité des organismes de développement international et des entreprises ne s'intéressait tout simplement pas à la corruption, ne faisant donc aucun effort pour la combattre. La situation a commencé à changer à la suite des campagnes de plaidoyer qui ont clairement montré son caractère endémique et omniprésent, prouvant ainsi qu'il devenait nécessaire d'y remédier. L'association Transparency International en a été l'un des principaux artisans.

Un grand nombre de normes, de législations et de réglementations internationales anticorruption ont ainsi vu progressivement le jour dans les années 1990 et au début des années 2000. Nombre de gouvernements et d'entreprises ont pris des dispositions particulières pour s'assurer qu'ils étaient en conformité avec les nouvelles législations et réglementations. Ce passage du plaidoyer à la mise en œuvre de dispositifs concrets s'est traduit par la mise en place de commissions anticorruption, de lignes téléphoniques pour la dénonciation des abus, de codes de déontologie et de contrôles de conformité⁷. Dans la plupart des cas, ces actions étaient considérées comme une obligation de l'institution, dont l'entière responsabilité (y compris dans sa mise en œuvre) lui incombait.

Mais il est rapidement apparu que la simple mise en conformité avec le cadre juridique et la mise en œuvre d'actions autonomes par les institutions elles-mêmes ne suffiraient pas à éradiquer la corruption. Celle-ci continue en effet de se développer, par la combinaison d'opportunités et de tendances existantes. Il est donc devenu évident qu'elle doit être combattue par des réformes systématiques, selon une approche collaborative associant prévention efficace, application des dispositions, dissuasion, responsabilisation et éducation populaire⁸.

Les discours ont ainsi récemment évolué, pour ne plus porter sur les seules mesures anticorruption, mais englober des initiatives de promotion de l'intégrité impliquant plusieurs parties prenantes. Elles mettent désormais l'accent sur le rôle que les citoyens ordinaires peuvent jouer en tant qu'agents du changement. Leur rôle évolue donc de manière significative : au cours des deux premières phases du mouvement anticorruption, la plupart des partisans des réformes se contentaient de mener des actions de sensibilisation auprès du

grand public ; pendant la troisième, les citoyens étaient essentiellement considérés comme des spectateurs. Mais les évolutions technologiques ont accéléré le passage à la quatrième phase : d'abord, il est désormais plus facile et beaucoup moins cher pour les gouvernements de rendre les données et les informations publiques (que ce soit de manière proactive ou réactive) ; ensuite, le développement des réseaux sociaux, via Internet et les téléphones mobiles, facilite grandement la mobilisation sociale, l'engagement citoyen et le partage d'informations.

En se concentrant sur le renforcement de l'intégrité à grande échelle, les groupes peuvent désormais contribuer à un changement culturel par lequel une masse critique de citoyens d'un pays peut agir de manière efficace pour exiger l'intégrité au travail, au sein des communautés et dans les instances gouvernementales. Il ne s'agit plus seulement d'essayer de réduire la corruption, mais d'aller vers la construction de sociétés plus efficaces et plus justes dans lesquelles les droits humains soient respectés et les responsabilités réaffirmées. L'OCDE a été l'une des premières organisations internationales à reconnaître l'importance de l'intégrité publique comme fondement de toute réforme anticorruption sur le long terme⁹.

Les mauvais résultats de la lutte anticorruption au cours des trente dernières années, qu'attestent les évaluations de nombreuses institutions anticorruption¹⁰, prouvent que les gouvernements, les entreprises ou la société civile ne peuvent lutter seuls. Une approche impliquant de multiples parties et reposant sur la responsabilité collective aboutira à de meilleurs résultats.

INITIATIVES ANTICORRUPTION

Au cours des trente dernières années, une multitude d'initiatives anticorruption ont été conçues, affinées et mises en œuvre. Elles partagent de nombreuses pistes communes et se chevauchent parfois. Pour faciliter l'analyse, je les ai regroupées dans une matrice à quatre quadrants (dont les axes sont conformité et intégrité d'un côté, et approche réactive et proactive de l'autre).

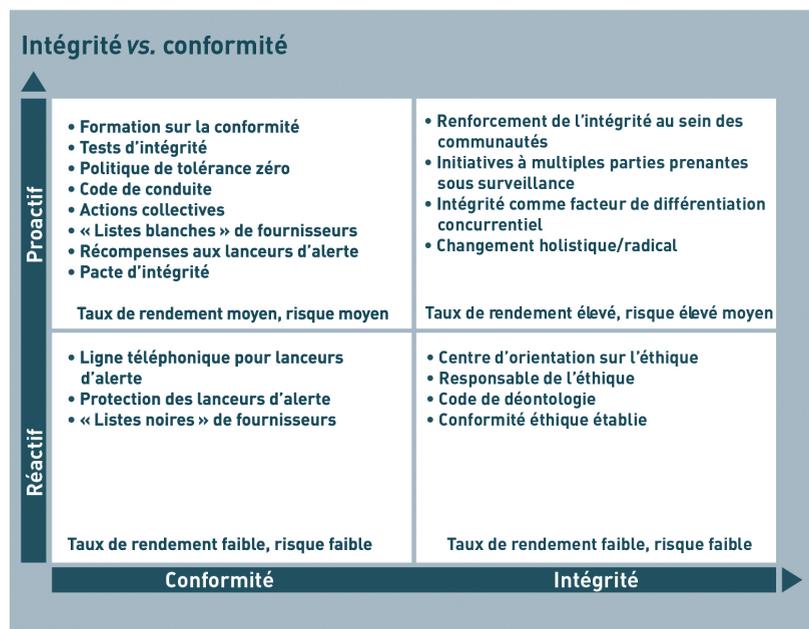
[voir figure en page suivante]

7 | Le site web "Anti-Corruption Authorities" (www.aauthorities.org) contient des données sur plus de 60 agences spécialisées dans la lutte contre la corruption. Dans la plupart des pays, des législations anticorruption ont été récemment adoptées, ou totalement révisées au cours des deux dernières décennies.

8 | R. Heeks, *Understanding Success and Failure of Anti-Corruption Initiatives*, Bergen, U4 Anti-Corruption Resources Centre, 2011; A. Persson, B. Rothstein et J. Teorell, "Why Anti-Corruption Reforms Fail—Systemic Corruption as a Collective Action Problem", *Governance*, vol. 26, n° 3, juillet 2013, p. 449-471.

9 | Voir par exemple www.oecd.org/corruption/ethics/publicsectorintegrityreviews.htm

10 | A. Mungiu-Pippidi, *Contextual Choices in Fighting Corruption: Lessons Learned*, NORAD, 2011; N. Charron, "Exploring the Impact of Foreign Aid on corruption: Has the 'Anti-Corruption Movement' Been Effective?", *The Developing Economies*, vol. 49, n° 1, 2011, p. 66-88; A. Batory, "Why Do Anti-Corruption Laws Fail in Central Eastern Europe? A Target Compliance Perspective", *Regulation & Governance*, vol. 6, n° 1, mars 2012, p. 66-82; Independent Evaluation Group, *An Evaluation of the 2007 Strategy and Implementation Plan: World Bank Country-Level Engagement Governance and Anti-Corruption*, Banque mondiale, 2011.



Source : adapté de F. Galtung, *The Fix-Rate: A key metric for Transparency and Accountability*, Londres, Integrity Action, 2013, à partir de L. S. Paine, "Managing for Organizational Integrity", *Harvard Business Review*, 1994, p. 106-117.

Une institution ou une organisation qui veut lutter contre la corruption peut répondre (de manière réactive donc) aux malversations, ou lancer des initiatives proactives visant à prévenir et à dissuader la corruption. Ces possibilités existent à la fois dans la perspective d'une mise en conformité par rapport au cadre réglementaire anticorruption et dans celle de la construction d'une nouvelle culture d'intégrité.

Conformité réactive

Une institution ou une organisation confrontée à la corruption cherchera probablement à répondre au problème par une initiative visant à détecter et à empêcher les pratiques abusives. Il s'agit, en général, d'une approche réactive face au défi que représentent des pratiques de corruption déjà constatées. L'ouverture d'une ligne téléphonique de dénonciation des abus, garantissant la protection des individus qui témoignent, en est l'une des modalités possibles. Il peut également s'agir de mettre en œuvre une initiative de prévention des pratiques de corruption, par exemple grâce à une « liste noire » de fournisseurs non éligibles pour les appels d'offres. Cette sorte de liste est généralement constituée lorsque des fournisseurs ont déjà été reconnus coupables dans des affaires de corruption.

Conformité proactive

Une institution voulant éviter la corruption devra développer un cadre de conformité de base à l'échelle de l'organisation, de manière proactive, pour montrer qu'elle se conforme aux réglementations et aux politiques organisationnelles anticorruption. Ce cadre inclut généralement un code de conduite, souvent accompagné d'une déclaration de la direction affirmant sa fermeté face aux pratiques de corruption (politique de tolérance zéro), ainsi que des formations du personnel sur le sujet et des mécanismes d'évaluation dans les procédures de recrutement, d'intégration et d'évolution de carrière. Ces mesures sont mises en œuvre pour empêcher les cas de corruption ou pour former le personnel à la gestion des situations de corruption auxquelles il peut être confronté.

Intégrité réactive

Une organisation souhaitant renforcer l'intégrité cherchera à développer une nouvelle culture institutionnelle. Il s'agit donc d'aller au-delà de la simple conformité avec des dispositions anticorruption et d'encourager la pratique de l'intégrité afin de montrer qu'elle devrait être la norme.

Dans un contexte d'intégrité réactive, une organisation cherchera à agir sur son environnement de travail, par exemple en embauchant un responsable de l'intégrité en charge de la mise en œuvre d'un code de déontologie. Le responsable de l'intégrité peut aider les employés à faire face aux problèmes d'intégrité auxquels ils sont confrontés dans l'exercice de leur travail ou même dans la société de manière plus générale. Cette approche est réactive en ce qu'elle répond à un problème qui se présente.

Intégrité proactive

L'intégrité proactive ne s'en tient pas là et cherche des solutions de renforcement de l'intégrité dans un environnement marqué par la corruption. Elle inclut des initiatives d'intégrité impliquant de multiples parties, comme le fait le programme Community Integrity Building / CIB (Renforcement de l'intégrité au sein des communautés) d'Integrity Action.

Il s'agit d'une méthode collaborative destinée aux citoyens, aux prestataires de services et aux agents publics pour qu'ils travaillent ensemble afin d'améliorer l'offre et les performances des services publics essentiels tels que la distribution d'eau potable, la construction d'écoles sûres et l'accès aux soins de santé. Les parties prenantes sont à la fois du côté de l'offre de services (les prestataires) et du côté de la demande (les bénéficiaires). Souvent, en effet, l'accès aux

services n'est pas garanti ou l'argent de l'aide n'atteint pas ceux qui devraient en bénéficier à cause de la corruption ou de la mauvaise gestion dans la chaîne d'approvisionnement. L'initiative Community Integrity Building vise donc à créer de la confiance entre prestataires et bénéficiaires des services pour aboutir à une collaboration, plutôt que de dénoncer et blâmer. En 2013, notre méthode a permis d'améliorer les services publics dans 50% des cas, au bénéfice de plus de 3 millions de personnes vivant dans des pays en développement¹¹.

La grande majorité des initiatives anticorruption entreprises au cours des deux dernières décennies se range dans les quadrants de notre figure (ci-dessus) correspondant aux approches réactives: conformité réactive ou intégrité réactive. Mais durant les dernières années, nous avons assisté à une progression significative de l'investissement dans les approches de conformité proactive. La loi anticorruption au Royaume-Uni¹² oblige ainsi, et à juste titre, les organisations basées au Royaume-Uni à appliquer une politique de tolérance zéro vis-à-vis de la corruption et à former leurs personnels sur le comportement à suivre¹³. Cependant, l'intégrité proactive reste pour l'essentiel dans le domaine de l'aspiration.

S'il n'existe pas d'indicateurs collectivement acceptés pour mesurer le succès des efforts anticorruption, les indicateurs indirects et les études de cas constituent un bon point de départ pour effectuer des mesures d'impact dans ce domaine¹⁴. Dans le cadre de son approche CIB, Integrity Action utilise un «taux de progression» qui évalue dans quelle mesure les problèmes sont résolus à la satisfaction des principales parties prenantes. Il permet de comparer les approches et le succès d'une initiative par pays, par régions ou par secteurs.

Implication des parties prenantes

L'observation des quatre catégories d'initiatives anticorruption présentées ci-dessus permet de dégager un schéma intéressant concernant l'implication des parties prenantes. Il apparaît clairement que plus on s'éloigne du quadrant inférieur gauche correspondant à la conformité réactive pour aller vers l'intégrité proactive (dans le quadrant supérieur droit), plus le niveau d'implication des parties prenantes et de partage des responsabilités entre groupes de parties prenantes augmente.

La mise en place d'une «liste noire» de fournisseurs ne nécessite aucune sorte de concertation avec les parties prenantes. Les prestataires qui correspondent aux critères définis sont automatiquement placés sur la liste noire. Ici, la responsabilité de la lutte contre la corruption reste entièrement du ressort de l'institution qui met en œuvre cette liste. Si le fournisseur continue de prendre part à des activités de corruption, mais trouve preneur pour ses biens ou ses services, il peut rester corrompu. En revanche, si l'institution instigatrice de la

liste noire forme un groupe d'intégrité avec tous les acheteurs de ce service particulier et qu'elle facilite de manière proactive le partage d'informations à propos des organisations sur liste noire, ils peuvent créer ensemble une nouvelle culture d'intégrité qui obligera le fournisseur à mettre de l'ordre dans ses activités s'il ne veut pas être contraint de se retirer des affaires. En encourageant la responsabilité collective, on passe d'une approche de conformité réactive à une stratégie d'intégrité proactive qui non seulement met un terme à un cas de corruption, mais s'attaque aussi de manière plus systématique à la corruption en renforçant l'intégrité. On peut espérer que le taux de succès de la seconde option sera plus élevé que celui de la première.

La mise en œuvre d'une initiative de renforcement de l'intégrité avec de multiples parties prenantes nécessite un investissement initial particulier pour créer de la confiance entre les différents groupes de parties prenantes et lutter de manière systématique contre la corruption. On peut logiquement penser que le niveau d'investissement engagé est directement proportionnel au niveau de succès (ou rendement) atteint dans la lutte contre la corruption.

Il existe différents niveaux de risque et de rendement pour chacune des approches. Si les stratégies réactives présentent généralement un faible taux de risque avec un engagement collectif limité, les taux de rendement qui en découlent en matière de lutte globale contre la corruption sont également faibles¹⁵. Une affaire pénale qui aboutit grâce aux informations fournies par un lanceur d'alerte peut entraîner la condamnation d'une poignée d'individus corrompus, mais elle ne tend pas à faire survenir des changements généraux au niveau de la société.

Les initiatives de conformité proactive nécessitent un niveau d'investissement (ou d'engagement) moyen et aboutissent à un taux de rendement tout aussi moyen. À la suite de la loi anticorruption adoptée au Royaume-Uni, et de l'obligation qu'elle fait aux entreprises de former leurs personnels, 81% des personnes interrogées dans le cadre de l'enquête E&Y sur la fraude dans le monde¹⁶ ont déclaré que des mesures anticorruption et des codes de déontologie étaient en place, un pourcentage similaire affirmant que leur direction communiquait de manière forte sur son engagement dans ces initiatives fondées sur la conformité. Cela peut laisser penser que des changements systémiques sont en cours dans le domaine des entreprises et que la corruption n'est plus considérée comme une pratique «normale».

La stratégie proactive en faveur de l'intégrité présente un taux de risque élevé et nécessite un investissement initial (pour essayer d'impliquer plusieurs groupes de parties prenantes dès le début), mais elle est plus efficace. Pour un investissement inférieur à £1,50 (1,50 livre sterling) par personne (un peu moins de 2 euros, *NdE*), l'initiative CIB a permis d'améliorer les services et de juguler la corruption¹⁷, au bénéfice de plus de 3 millions de personnes.

11 | F. Galtung, *The Fix-Rate: A key metric for Transparency and Accountability*, Londres, Integrity Action, 2013.

12 | www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/contents

13 | Voir les stratégies du Département du développement international: www.gov.uk/government/collections/anti-corruption-strategies-by-country; les recommandations de Transparency International: www.transparency.org.uk/our-work/bribery-act; et un exemple issu du monde des affaires: www.smithwilliamson.co.uk/anti-bribery-corruption-policy

14 | U4 Anti-Corruption Resources Centre, *The Proxy Challenge: Why Bespoke Proxy Indicators Can Help Solve the Anti-Corruption Measurement Problem*, Bergen, U4, 2013.

15 | A. Mungiu-Pippidi, *Contextual Choices...*, *op. cit.*; N. Charron, "Exploring the Impact...", *art. cit.*; A. Batory, "Why Do Anti-Corruption Laws Fail...", *art. cit.*; R. Heeks, *Understanding Success...*, *op. cit.*

16 | E&Y, *Global Fraud Survey*, 2013, www.ey.com/GL/en/Services/Assurance/Fraud-Investigation--Dispute-Services/Global-Fraud-Survey--a-place-for-integrity

17 | Integrity Action utilise une définition large de la corruption qui inclut le détournement à des fins privées d'un mandat, le manque de responsabilisation, l'incompétence, ainsi que les manquements à l'éthique. En insistant sur le contexte dans lequel évolue les acteurs, l'accent est ainsi mis sur la résolution des problèmes plutôt que sur la seule prévention.

Palestine : comment des résidents arrêtent de saboter l'approvisionnement en eau de leurs voisins

« Avant Integrity Action, les résidents se plaignaient chacun de manière individuelle du manque d'eau. Mais nous sommes maintenant nombreux à parler collectivement de la même chose à la municipalité, ce qui fait que notre voix est entendue. »

HISHAM BALOU, MEMBRE DU COMITÉ D'INTÉGRITÉ POUR DE MEILLEURS SERVICES (INTEGRITY COMMITTEE FOR BETTER SERVICES)

Lorsque la tension a atteint son paroxysme autour des problèmes d'approvisionnement en eau en été à Jéricho, les habitants ont pris eux-mêmes les choses en main. Selon des militants de la société civile, ces derniers sabotaient régulièrement l'approvisionnement en eau de leurs voisins, seul moyen d'avoir suffisamment de pression pour remplir leurs citernes.

D'après Hisham Balou, observateur de la société civile travaillant avec Integrity Action, les habitants de Jéricho, en majorité des agriculteurs, avaient l'impression que le conseil municipal ignorait leurs besoins. Les résidents accusaient la municipalité de corruption et de réserver l'eau aux hôtels pour touristes, aux centres d'entraînement des forces de sécurité et aux piscines des maisons secondaires de gens riches venant d'autres villes de Cisjordanie.

Toutefois, Hisham Balou a reconnu que l'approvisionnement en eau s'était amélioré d'environ 25 % en 2012 par rapport à 2011, pour être désormais insuffisant seulement la moitié du temps. Hisham Balou attribuait cela aux efforts concertés des contrôleurs, des employés et des membres élus du conseil qui s'étaient rassemblés dans le cadre de l'initiative Integrity Action pour constituer un groupe de travail conjoint.

En 2011 et 2012, le groupe de travail conjoint, appelé Comité d'intégrité pour de meilleurs services (Integrity Committee for Better Services), a tenu environ 50 réunions publiques et organisé cinq réunions directes avec le maire et une manifestation publique à laquelle environ 150 habitants ont participé.

« [Le recours aux réunions publiques], affirme Hisham Balou, est une méthode plus lente pour

faire avancer les choses, mais c'est une meilleure stratégie. Si je coupe l'eau en utilisant des aimants ou en raccordant mes propres tuyaux à ceux de mon voisin, je crée une injustice envers mon voisin et cela est illégal. Les choses vont beaucoup mieux depuis que nous avons rassemblé les habitants. Nous avons pu constater qu'il était préférable pour nous, en tant que groupe, de faire part de nos préoccupations aux bonnes personnes. »

Un autre volontaire du Comité d'intégrité, Nidal Hassan Jalayta, partageait cet avis : « Nous avons créé de la citoyenneté autour des questions de droits et responsabilités de la population. Personne n'oserait désormais couper l'eau de son voisin. La fin des actes de sabotage signifie que davantage de gens disposent désormais de l'eau dont ils ont besoin. »

L'été dernier, la municipalité a annoncé ses calendriers de distribution d'eau pour la toute première fois, de sorte que les différents quartiers savaient s'ils allaient avoir de l'eau de 6 heures à midi, de midi à 18 heures ou de 18 heures à minuit. Les observateurs de la société civile se sont assurés que la municipalité respectait bien ces plages horaires, et que les différents quartiers n'étaient pas en mesure de faire du lobbying auprès du conseil pour que l'eau bascule dans leur zone de distribution avant la plage horaire planifiée. Les observateurs disent vouloir continuer de travailler avec la municipalité pour s'assurer que le service de distribution d'eau s'améliore encore, et que des actions soient entreprises pour améliorer également la qualité de l'eau.

Source : Integrity Action, Case Studies, 2013, www.integrityaction.org/casestudies

De manière intuitive, nous savons que les initiatives anticorruption comportent à la fois des parties qui relèvent de la conformité et d'autres de l'intégrité et qu'elles ne se retrouvent donc pas forcément dans un quadrant de la figure ci-dessus. Il semble par ailleurs évident que les meilleurs taux de rendement seraient obtenus par une stratégie complète, à la fois réactive et proactive, fondée sur l'intégrité et la conformité, et mettant en œuvre des initiatives correspondant à chacun des quatre quadrants.

L'initiative Community Integrity Building a permis à Integrity Action de constater que l'implication des parties prenantes n'est pas en elle-même suffisante, et que le changement survient lorsqu'elle se transforme en responsabilité collective. Notre approche met en lumière une faiblesse qui caractérise une grande part des efforts en matière de transparence et de responsabilisation. Il s'agit d'une approche fondée sur les droits, mettant l'accent sur le droit d'accéder à l'information, de contester le pouvoir en place et de lui demander des comptes. Ces valeurs et cette tactique sont extrêmement importantes (elles sont au fondement des démocraties et des sociétés ouvertes), mais il faut y ajouter un sens de la responsabilité civique. Le changement ne survient pas simplement lorsque les « autres » se comportent mieux.

Même si Community Integrity Building est une approche collaborative que des citoyens peuvent lancer de leur propre chef, les meilleurs résultats sont obtenus lorsque le gouvernement ou les autorités compétentes travaillent de concert avec les prestataires de services et les communautés pour assumer collectivement la responsabilité d'améliorer les services.

Partant du principe que le premier objectif du mouvement anticorruption devrait être de construire des sociétés plus justes et plus efficaces avec des gouvernements démocratiques au service de tous les citoyens¹⁸, il est de la responsabilité des militants anticorruption de s'assurer que l'ensemble des différents niveaux de la société s'engagent dans le processus. Mais au-delà de leur engagement, ils ont maintenant pris conscience qu'ils ont, avec d'autres acteurs, une responsabilité pour faire évoluer le *statu quo*. En conséquence, l'impact de la participation citoyenne sur le renforcement de la démocratie, le développement des services et l'émancipation est de plus en plus reconnu¹⁹. Ainsi les initiatives anticorruption dans lesquelles société civile et acteurs des gouvernements et du secteur privé sont associés présentent-elles un taux de réussite plus élevé en matière d'éradication systématique de la corruption et de renforcement de l'intégrité. Un partenariat solide et un sens de la responsabilité collective de la société civile et des autorités sont par conséquent essentiels pour construire des démocraties solides et gagner la bataille contre la corruption. ■

TRADUIT DE L'ANGLAIS PAR CYRIL LE ROY

18 J. Pope, *Confronting Corruption...*, op. cit.

19 C. Spurk, "Understanding Civil Society", art. cit.

SOUTENIR LES EXIGENCES CITOYENNES EN MATIÈRE DE RESPONSABILITÉ BUDGÉTAIRE DES GOUVERNEMENTS

Albert Van Zyl



© Albert Van Zyl

Albert Van Zyl est chercheur au Center on Budget and Policy Priorities (Washington, DC, États-Unis), au sein duquel il participe au projet International Budget, qui vise à renforcer la participation effective des organisations de la société civile à l'élaboration des budgets publics dans les pays en développement et en transition.

L'intérêt pour le renforcement de la responsabilité des gouvernements envers leurs citoyens s'est développé alors que s'évanouissait la croyance en une réforme technocratique et standardisée des systèmes de finances publiques et de délivrance de services. L'hypothèse qui prévaut désormais postule que les gouvernements n'amélioreront leurs performances que s'ils sont suffisamment incités à le faire. Les incitations les plus efficaces émanant ici des citoyens et des institutions de contrôle. C'est sans doute la plus importante évolution dans la pensée réformatrice sur la gouvernance des vingt dernières années¹. Cette tendance se traduit par le soutien accru des bailleurs de fonds aux réformes des processus électoraux, des partis politiques, des corps législatifs, des institutions supérieures de surveillance et autres institutions de contrôle de l'État². Pour autant, on en sait peu sur la meilleure manière d'initier et de soutenir ces exigences citoyennes, même si l'on dispose de pistes solides comme le renforcement de la capacité des citoyens, la transparence, la participation, la responsabilisation (*accountability*)³ et l'amélioration des performances des gouvernements.

Une série de 21 études de cas récentes sur l'intervention des citoyens dans les questions budgétaires, commandées par l'International Budget Partnership (IBP), fournit de nombreux exemples d'organisations de la société civile (OSC) demandant, avec succès, des comptes aux gouvernements. Elle présente également les améliorations en matière de qualité de services auxquelles ces initiatives ont abouti⁴.

¹ Voir, par exemple, la mise en place récente par la Banque mondiale du Partenariat global pour la responsabilité sociale (<http://web.worldbank.org>)

² Voir, par exemple, le travail du National Democratic Institute: www.ndi.org/governance

³ Le terme anglais *accountability* est délicat à traduire en français. Dans la suite de ce texte, nous utiliserons indifféremment l'expression « obligation de rendre des comptes » ou le mot « responsabilisation ». (NdT)

⁴ Les études de cas portent sur onze pays en Afrique, en Amérique latine, dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'agriculture, de la protection sociale et autres secteurs. Ces études de cas ont été commandées par l'IBP, mais conduites par des chercheurs extérieurs à l'IBP et aux OSC impliquées dans les campagnes.

BALBUTIEMENTS THÉORIQUES ET PRATIQUES

Initialement, de nombreux théoriciens et professionnels pensaient que, pour demander des comptes à leurs gouvernements, il suffisait aux citoyens de disposer d'informations publiques de bonne qualité sur les décisions et les activités des gouvernements. Cette idée se retrouve dans la phrase du juge américain Brandeis : « La publicité n'est recommandée que comme remède aux pathologies sociales et professionnelles. On dit que la lumière du soleil est le meilleur des désinfectants, et la lumière électrique le policier le plus efficace⁵. » Le simple fait d'informer les gens de ce que fait le gouvernement les motiverait donc à agir quand, de l'autre côté, la publication d'informations serait une incitation suffisante pour que les gouvernements modifient leurs manières de faire.

Pendant, l'idéologie de la transparence a rarement abouti à la responsabilisation. Les chercheurs ont eu beaucoup de difficultés à trouver des liens de causalité systématique entre les améliorations en matière de transparence, le degré de participation citoyenne et les progrès dans la responsabilisation des gouvernements ou dans la délivrance de services⁶. Non sans ironie, de nombreux gouvernements se sont eux-mêmes plaints que les informations qu'ils s'efforçaient de produire, et pour un coût important, n'étaient pas utilisées par les citoyens⁷. Cependant, selon la formule de Jonathan Fox – « *you cannot shame the shameless* » (on ne peut couvrir de honte ceux qui sont sans scrupule) – et en l'absence d'incitations institutionnelles et politiques claires, les gouvernants peuvent ne pas modifier leurs pratiques, même lorsque leurs méfaits sont avérés et rendus publics⁸. Fox et d'autres ont ainsi soutenu que, en plus de l'accès à l'information, les citoyens doivent également avoir la possibilité de participer à des institutions de contrôle susceptibles d'imposer des sanctions en cas de mauvaises décisions et de performances gouvernementales insuffisantes.

Cette orthodoxie a conduit l'IBP à défendre, avec d'autres, la transparence gouvernementale et la participation citoyenne dans la gouvernance comme des conditions *sine qua non* pour que les gouvernements rendent des comptes à leurs citoyens. L'apport spécifique de l'IBP consiste à dire que l'impact de la demande citoyenne sur la responsabilisation des gouvernements peut être amplifié lorsque les OSC développent des compétences en analyse budgétaire et en plaider qui leur permettent d'interpeller les gouvernements sur les questions budgétaires.

Dans des contextes où les gouvernements ne rendent pas de comptes ou ne sont pas sommés de le faire, l'IBP se fixe généralement pour tâche de concevoir des programmes visant à donner la capacité aux OSC de jouer ce rôle d'intermédiaire, en plus des initiatives pour améliorer la transparence budgétaire des gouvernements et les

mécanismes formels de participation des citoyens dans le processus budgétaire. On pourrait s'attendre à ce que la responsabilisation « émerge » de ces conditions préalables. Or les études de cas de l'IBP montrent que les citoyens et les OSC suivent souvent des chemins différents pour obtenir des comptes et une amélioration dans la délivrance de services. Afin de reconsidérer les liens entre transparence et obligation de rendre des comptes et les autres liens de la chaîne de responsabilisation, cet article va s'intéresser de manière détaillée à deux des 21 études de cas de l'IBP (voir encadrés).

La campagne pour un assainissement propre et sûr dans la ville du Cap

La Social Justice Coalition (SJC, Coalition pour la justice sociale) est une organisation citoyenne qui compte 1500 membres, tous basés dans le township de Khayelitsha, l'un des quartiers les plus pauvres du Cap, en Afrique du Sud⁹. Elle défend une citoyenneté active et développe les compétences en leadership parmi ses membres. La SJC travaille également des « deux côtés de la barrière », organisant des manifestations publiques de protestation tout en collaborant avec les élus pour imaginer des solutions politiques¹⁰.

Le travail le plus efficace de la SJC a peut-être été celui effectué avec les fonctionnaires de la ville. Après que la SJC a attiré l'attention des médias sur la non-publication des contrats passés avec des prestataires, et soulevé ensuite la possibilité d'une action en justice, la municipalité a publié un certain nombre d'informations. La municipalité a même reconnu qu'elle n'était pas en capacité de contrôler les prestataires de services et a accepté la proposition de la SJC d'impliquer ses membres dans la supervision de ces contrats.

La SJC a enfin soumis une proposition chiffrée pour l'introduction d'un service d'entretien des équipements d'assainissement auprès du comité de pilotage du budget de la municipalité, qui vérifie et

approuve les ressources allouées. La municipalité a partiellement donné suite, et a également mis en place un système d'étiquetage électronique pour améliorer la maintenance des installations. La campagne n'en est pas restée là : la mise en œuvre défectueuse du nouveau service a forcé la SJC à le surveiller étroitement et à continuer de collaborer avec les autorités.

⁹ Cette description de la SJC est basée sur N. Overy, *The Social Justice Coalition and Access to Basic Sanitation in Informal Settlements, Cape Town, South Africa*, International Budget Partnership, 2012, disponible à l'adresse : <http://internationalbudget.org/publications/sjc-pushes-for-access-to-sanitation-in-informal-settlements-in-south-africa/>

¹⁰ R. McGee et J. Gaventa, *Synthesis Report: Review of Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives*, Londres, Transparency and Accountability Initiative, 2010, p. 4.

⁵ L. M. Brandeis, "What publicity Can Do", *Harpers Weekly*, 20 décembre 1913.

⁶ Pour une synthèse de la littérature sur le sujet, voir A. Joshi, *The Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives: A review of the evidence to date*, Institute for Development Studies, 2010, www.ids.ac.uk/files/dmfile/IETAnnex-1ServiceDeliveryJoshi-Final28Oct2010.pdf

⁷ Voir, par exemple, S. Friedman, "What we know can't hurt them: Origins, Sources of Sustenance, and Survival Prospects of Budget Transparency in South Africa", in S. Khagram, A. Fung et P. de Renzio (dir.), *Open Budgets: The Political Economy of Transparency, Participation, and Accountability*, Brookings Institution Press, 2013, p. 64.

⁸ J. Fox, "The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability", *Development in Practice*, n° 4, 2007, p. 663-671.

Infrastructures scolaires à Buenos Aires

L'Association civile pour l'égalité et la justice (ACIJ) a construit sa campagne autour du fait que la ville de Buenos Aires ne tenait pas la promesse inscrite dans la constitution de la ville de fournir une éducation gratuite pour tous les enfants âgés de plus de 45 jours¹¹. L'ACIJ a commencé par la constitution de réseaux coopératifs avec des organisations d'habitants des bidonvilles, l'organisation d'ateliers et la canalisation des plaintes relatives à l'accès à l'éducation auprès des autorités compétentes. Elle a adopté une approche traditionnelle de plaidoyer pour convaincre les représentants de l'administration publique de prendre des initiatives pour la scolarisation des enfants en maternelle. Elle a réuni des témoignages et des preuves, publié un rapport d'évaluation incluant des données sur les dépenses budgétaires et produit un documentaire pour sensibiliser le public¹². Elle a également élaboré une proposition de loi visant à résoudre certains des problèmes du système éducatif comme la gestion des écoles et les inscriptions scolaires. Lorsque l'ACIJ a réalisé que ses efforts de plaidoyer restaient sans effet, elle a engagé une action collective en justice contre la ville de Buenos Aires. L'ACIJ est sortie vainqueur de cette bataille judiciaire en avril 2006, forçant

le gouvernement à fournir les informations. Sept mois de négociations entre de nombreuses agences d'État, des fonctionnaires et l'ACIJ ont ensuite abouti à un accord devant la Haute Cour contenant les exigences de l'ACIJ et les engagements de la municipalité.

Outre les rôles et les responsabilités de chacun des signataires, l'accord a également mis en place un groupe de travail chargé de contrôler sa mise en œuvre, constitué, entre autres, des ministres de l'Éducation et du Développement social, de l'ACIJ et du médiateur de la ville. En réponse à la requête de l'ACIJ, la Haute Cour a également appelé à une audition publique pour discuter l'accord. Quatorze nouvelles écoles ont été construites à ce jour.

11 | Cette description de l'ACIJ est basée sur F. Basch, *Children's Right to Early Education in the City of Buenos Aires: A Case Study on ACIJ's Class Action*, International Budget Partnership, 2011, disponible à l'adresse : <http://internationalbudget.org/publications/children%E2%80%99s-right-to-early-education-in-the-city-of-buenos-aires-a-case-study-on-acij%E2%80%99s-class-action/>

12 | Le documentaire est disponible à l'adresse suivante : <http://vimeo.com/8176012>

À partir des deux études de cas présentées ci-dessus, cet article se concentrera sur trois caractéristiques des campagnes qui y sont décrites : comment commence une campagne citoyenne pour la responsabilisation ? Quelle suite logique et chronologique entre transparence et exigences de responsabilisation ? Et enfin, pourquoi des campagnes réussissent, au-delà du simple fait de se constituer ? Au préalable, il faut nous demander s'il existe bien une voie différente dans les relations entre transparence, participation et responsabilisation.

UNE VOIE DIFFÉRENTE ENTRE TRANSPARENCE, PARTICIPATION ET RESPONSABILISATION ?

Les exemples de la SJC et de l'ACIJ incluent les questions classiques de transparence budgétaire, de participation, de responsabilisation et de fourniture de services, mais la voie suivie dans les deux cas est riche en enseignements. L'hypothèse de travail de l'IBP était que, une

fois que la transparence et la participation, ainsi que les compétences citoyennes, auraient atteint un niveau suffisant dans un pays, alors les citoyens commenceraient à demander des comptes à leur gouvernement. Or ces deux campagnes semblent commencer par la fin de l'équation, c'est-à-dire par une exigence de responsabilisation avant de se poursuivre par des demandes spécifiques de transparence et de participation institutionnelle.

La campagne de la SJC a commencé par rassembler des citoyens mécontents, avant de se poursuivre par la formulation d'une revendication d'un meilleur assainissement, puis de rendre la question publique et de construire une large coalition de la société civile et d'autres acteurs. S'appuyant sur ce mouvement populaire, elle a appelé la mairie à rendre des comptes et demandé les informations particulières dont elle avait besoin pour contrôler la qualité des services d'assainissement. Elle a ensuite bataillé pour négocier des mécanismes d'engagement spécifiques sur cette question, comme des consultations en tête à tête avec des responsables de la municipalité et des audits sociaux. La campagne de l'ACIJ a commencé par mobiliser les habitants des bidonvilles autour des enjeux liés à la mauvaise qualité de l'éducation et à canaliser les plaintes à l'encontre du gouvernement. Lorsque ces efforts se sont avérés insuffisants, ils ont décidé d'intenter des actions en justice. Pour cela, il leur fallait obtenir des informations sur les budgets et la fourniture de services en rapport avec leur campagne. Sur la base de ces informations, et grâce au large soutien à leur cause, ils se sont engagés dans des mécanismes formels de participation, d'abord par l'action en justice, puis dans le groupe de travail et les auditions publiques.

COMMENT COMMENCENT LES CAMPAGNES CITOYENNES POUR LA RESPONSABILISATION ?

La première chose à remarquer à propos du « chemin vers la responsabilisation » emprunté par les deux campagnes décrites est qu'elles n'ont pas commencé par une revendication pour davantage de transparence ou de participation dans des espaces formels. Elles ont plutôt commencé par une demande de comptes (responsabilisation) concernant un service particulier. Dans les deux cas, l'exigence de responsabilisation *précède* la revendication pour une plus grande transparence ou un espace de participation, ce qui contredit directement la pensée orthodoxe sur la transparence présentée plus tôt. Les campagnes de l'ACIJ et de la SJC sont principalement des revendications pour la fourniture d'un service. Elles mobilisent autour de ces revendications et c'est là qu'elles puisent leur énergie et leur dynamique. Les campagnes ne « surgissent » pas directement de la disponibilité d'informations, comme cela est supposé dans de nombreuses campagnes pour l'ouverture de l'accès aux données.

Bien sûr, dans les pays ayant des gouvernements complètement fermés, de larges réformes générales en matière de transparence et de participation restent une priorité, et les améliorations dans ces domaines faciliteront la tâche des citoyens qui voudront obliger leurs gouvernements à rendre des comptes.

Cependant, même si des réformes à l'échelle d'un gouvernement en matière de transparence et de participation peuvent créer un terrain fertile pour que se développent les exigences de responsabilisation, elles n'en constituent pas la graine. Les campagnes en ce sens naissent toujours sur des sujets plus spécifiques, comme les questions sur lesquelles l'ACIJ et la SJC se sont mobilisées. Cela ne veut pas dire pour autant que toutes les campagnes citoyennes portent au final uniquement sur des questions purement matérielles, mais que la revendication citoyenne émerge autour de sujets plus spécifiques et non sur des demandes procédurales comme l'amélioration de la transparence et de la participation.

Il est également important de remarquer le rôle joué par les OSC dans la genèse de ces campagnes. Les études de cas montrent que la société civile organisée en tant qu'institution peut agréger et modeler le mécontentement des citoyens dans des campagnes durables. Dans les deux cas, l'OSC a permis de réunir et de souder un mécontentement dispersé de citoyens autour de préoccupations partagées dans le cadre d'une campagne cohérente permettant d'exercer une pression sur les processus budgétaires et politiques. On peut considérer, dans ces deux cas au moins, que le travail des OSC a joué un rôle plus important dans l'émergence de la revendication citoyenne que l'existence préalable de mécanismes formels d'information du public ou de participation.

QUELLE SUITE LOGIQUE ET CHRONOLOGIQUE ENTRE TRANSPARENCE ET EXIGENCES DE RESPONSABILISATION ?

Un accès large aux informations budgétaires et les possibilités de participation formelle peuvent parfois aider les campagnes citoyennes visant à obliger les gouvernements à rendre des comptes, mais cela dépend des besoins en informations et en participation, ainsi que des stratégies de chaque campagne particulière. Pour paraphraser le pionnier du marketing John Wanamaker : la moitié du travail que nous faisons sur les réformes pour la transparence et la participation est gaspillée ; le problème est que nous ne savons pas quelle moitié¹³.

Les campagnes ont des besoins particuliers en informations et en participation qu'elles sont plus à même de définir et de revendiquer que la plupart des larges réformes gouvernementales engagées dans ces domaines. Même si les législations sur l'accès à l'information sont souvent lourdes et dysfonctionnelles, les études de cas de l'IBP montrent qu'elles peuvent être un atout important pour les

campagnes citoyennes parce qu'elles permettent au demandeur de définir avec précision les informations dont il a besoin.

Les études de cas de l'IBP montrent également que, lorsque ces campagnes ont besoin d'un accès à des informations ou à un espace de participation, elles ne demandent pas des réformes larges dans ces domaines, mais se concentrent sur les éléments particuliers d'informations ou les formes spécifiques de participation dont elles ont besoin pour agir : l'ACIJ a ainsi uniquement revendiqué d'accéder aux informations relatives à la livraison d'infrastructures scolaires, tandis que la SJC voulait seulement des informations sur les accords de fournitures de services conclus avec les prestataires de services d'assainissement.

On observe même parfois que des niveaux relativement élevés de transparence à l'échelle des gouvernements ne facilitent pas ces types de campagnes. Alors que les gouvernements sud-africain et argentin se situent au-dessus de la moyenne en matière de transparence budgétaire, les gouvernements locaux de ces pays se montrent moins transparents, si bien qu'il peut s'avérer difficile d'obtenir des informations sur des services particuliers¹⁴. Même si la SJC et l'ACIJ ont eu toutes deux recours à des lois sur la liberté d'accès à l'information, elles ont dû faire face à des autorités locales réticentes à l'idée de fournir les informations nécessaires.

De plus, lorsque ces deux campagnes ont décidé d'interpeller leur gouvernement, elles n'ont pas commencé par demander des réformes formelles en matière de lieux de participation citoyenne. L'ACIJ a choisi d'intenter une action en justice, qui a abouti à la création d'un groupe de travail réunissant les parties prenantes et conçu spécifiquement pour travailler sur l'affaire. Même si cela peut faire jurisprudence, cela ne peut être pour autant qualifié de réforme des mécanismes de participation étatiques. De même, la SJC a réussi à obtenir des réunions directes avec les élus concernés hors de tout mécanisme formel de participation citoyenne, après avoir construit un large soutien à sa cause auprès d'une variété de parties prenantes.

POURQUOI DES CAMPAGNES RÉUSSISSENT, AU-DELÀ DU SIMPLE FAIT DE SE CONSTITUER ?

Comprendre et savoir comment faire émerger une exigence de responsabilisation ne garantit pas, bien sûr, que ces revendications seront satisfaites. Il importe d'en apprendre davantage sur les conditions qui permettent à ce type de campagnes d'avoir plus de chances de réussir.

Dans une recension récente de la littérature sur le contrôle et l'évaluation, Fox¹⁵ énumère un certain nombre de conditions préalables potentielles pour que les revendications de responsabilisation aboutissent. Sa première hypothèse est que les demandes « stratégiques »

14 | L'initiative Open Budget de l'IBP a attribué le score de 90 sur 100 à l'Afrique du Sud en matière de transparence et 50 sur 100 à l'Argentine. Voir : <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/country-info/>

15 | J. Fox, *Social Accountability: What Does the Evidence Really Say?*, GPSA, 2014, http://jonathanfox-ucsc.files.wordpress.com/2012/12/fox_gpsa_forum_may_14_2014_what_does_the_evidence_really_say.pdf

13 | La citation originale de John Wanamaker est : « La moitié de l'argent que je dépense en publicité est gaspillée, mais je ne sais pas quelle moitié. »

de responsabilisation ont plus de chances d'avoir un impact sur les gouvernements que les approches « tactiques ». Les approches tactiques sont des interventions ponctuelles, telles que les fiches d'évaluation communautaires (*community support cards*), qui ne comportent pas d'autres moyens pour mettre la pression sur l'État. Elles supposent que le simple fait de fournir des informations va inciter les citoyens à agir avec suffisamment de poids pour avoir une influence sur les performances du gouvernement, et elles se limitent aux initiatives prises du côté de la société.

De l'autre côté, les exigences « stratégiques » de responsabilisation utilisent des outils multiples qui se renforcent mutuellement (par exemple, associer les fiches d'évaluation remplies par les citoyens avec une mobilisation communautaire ou médiatique). Elles s'attaquent à d'autres obstacles à l'action collective et permettent de coordonner des exigences de responsabilisation sociétale avec les réformes gouvernementales et les institutions de contrôle, comme dans le cas de la coopération entre l'ACIJ et des fonctionnaires de la municipalité de Buenos Aires pour créer le groupe de travail supervisant les infrastructures scolaires.

Fox souligne également que les exigences de responsabilisation stratégiques intégrées à la fois verticalement et horizontalement ont plus de chances d'avoir un impact. Dans un article plus ancien¹⁶, il définit l'intégration verticale comme « la coordination systématique des actions de contrôle des politiques et de plaidoyer entre les différents niveaux de la société civile, du local à l'international, en passant par l'État et le national. Ces liens verticaux se retrouvent soit sur des questions sectorielles particulières, comme les droits liés à la reproduction ou la défense de la biodiversité, mais aussi dans des campagnes multisectorielles plus larges qui recoupent plusieurs domaines, comme par exemple les campagnes visant à obliger la Banque mondiale en tant qu'institution à rendre davantage de comptes au public ».

L'intérêt pour la campagne de la SJC, tel qu'exprimé par le Trésor public et la présidence sud-africains, pourrait être converti en intégration verticale si la SJC parvenait, par exemple, à convaincre le gouvernement national de définir et de faire appliquer des normes et des standards nationaux au niveau des gouvernements locaux dans le domaine des services d'assainissement. Ce type d'intégration verticale permettrait à la société civile de découvrir des problèmes de finances publiques et de fourniture de services, et d'y répondre, lorsqu'ils surviennent dans le système, et non pas seulement au niveau local ou dans les endroits où il semble fonctionner. L'intégration verticale permet également de s'attaquer au problème du déplacement des responsabilités, qui voit les gouvernements fuir leurs obligations de rendre des comptes face aux exigences de responsabilisation en reportant les abus de pouvoir ou les comportements douteux vers les parties du système qui ne font pas l'objet de contrôles.

L'intégration horizontale fait référence à l'intégration de différentes tactiques ou initiatives utilisées pour obliger le gouvernement à rendre des comptes. Comme par exemple l'utilisation conjuguée par les OSC des synergies potentielles ou des tensions entre action en justice et exposition médiatique. Cela recouvre également l'intégration entre les initiatives de différents acteurs pour obliger le gouvernement à rendre des comptes, telle la campagne de la SJC visant à s'associer au travail de l'auditeur général afin d'améliorer la gestion financière des municipalités. Ce type d'intégration horizontale rend également plus probable le renforcement de la puissance citoyenne pour obliger les gouvernements à rendre des comptes.

Ces arguments de Jonathan Fox répondent également à l'orthodoxie déclinante qui veut que la « responsabilisation » soit demandée par un agent principal et « fournie » par un agent récalcitrant. Même si les deux exemples de la SJC et de l'ACIJ sont des cas évidents de « demandes » émergeant d'acteurs de la société civile, il y a clairement dans les deux cas des parties au sein du gouvernement ou de l'« agent » qui jouent un rôle pour faciliter ce type de demande. Dans le cas argentin, par exemple, le nouveau ministre de l'Éducation a ouvert les négociations avec l'ACIJ et facilité l'émergence d'un accord ainsi que la constitution du groupe de travail de surveillance. De plus, les deux cas impliquent d'autres parties prenantes qui ont mis de l'huile dans les rouages de l'interaction entre les soi-disant « agents » et « agent principal » : les experts, les médias et les organisations religieuses jouant une variété de rôles dans cette interaction complexe.

Nos études de cas montrent que l'obligation de rendre des comptes ne « surgit » pas d'un ensemble de conditions préalables. Au final, ce sont les individus et les institutions (citoyens, OSC, Parlements, médias, bailleurs, et même des fonctionnaires enclins aux réformes) qui conduisent la demande de responsabilisation, et non l'amélioration des niveaux de transparence et des opportunités de participation. Il n'y a rien de mystérieux ni d'automatique concernant les liens entre transparence, responsabilisation et amélioration des services fournis : ils sont tissés par la lutte des citoyens, des OSC et de leurs alliés en matière de contrôle. Dans la pratique, cela signifie que la meilleure manière d'aider à l'émergence d'une revendication citoyenne serait de soutenir l'ensemble du système de responsabilisation dans un pays donné. Cela voudrait dire renforcer chacun des acteurs clés de la responsabilisation ainsi que les relations entre ces derniers.

Il n'existe pas de recette pour la responsabilisation, mais simplement des analyses sophistiquées des complexes réseaux de pouvoir local, et un engagement pratique en leur sein. Pour renforcer un système obligeant les gouvernements à rendre des comptes, il est par conséquent d'abord nécessaire de le comprendre. Cela nécessite une analyse politique approfondie permettant d'identifier les blocages et les leviers de pouvoir dans un contexte donné, et notamment les

institutions susceptibles de catalyser ou de conduire les réformes pour renforcer la responsabilisation. Les 21 études de cas suggèrent que les OSC sont souvent un bon point de départ pour ces réformes, même si la réussite de ces dernières nécessite l'implication d'un spectre plus large d'acteurs.

Les études de cas de l'IBP montrent également que, si l'accès à l'information et la participation peuvent être essentiels pour permettre la demande de responsabilisation, ils n'en constituent pas le moteur. En pratique, cela signifie que les campagnes de transparence initiées depuis le sommet doivent davantage prêter attention aux types d'informations qui sont réellement utilisées. Ces études de cas indiquent que les campagnes utilisent le plus souvent des informations désagrégées d'un point de vue géographique, mais aussi selon les programmes budgétaires. Par conséquent, les informations budgétaires publiées par les gouvernements devraient non seulement nous indiquer, par exemple, ce qu'ils dépensent pour l'enseignement primaire dans une province donnée ou une administration locale, mais également ce qu'ils dépensent en manuels scolaires dans une circonscription scolaire ou une école particulière.

La concentration sur les campagnes pour renforcer les services et la responsabilisation peut également motiver de larges groupes de citoyens d'une manière que la transparence ou la création de canaux formels de participation ne permettraient pas. De plus, cela permet aux OSC de nouer des liens plus forts entre citoyens ordinaires et de développer les compétences techniques nécessaires pour travailler sur les budgets gouvernementaux. L'intérêt marqué des citoyens dans de telles campagnes d'ampleur signifie que des pans beaucoup plus importants de la population peuvent se retrouver en capacité d'appréhender les informations et les analyses requises par un travail sur les budgets, comme le montre l'exemple de la SJC.

Afin de tester et d'explorer ces idées, l'IBP a formulé des stratégies par pays pour guider son travail en Afrique du Sud, au Kenya et en Inde au cours des trois prochaines années. Ces stratégies par pays sont fondées sur des analyses approfondies de l'économie politique, elles permettent à la société civile d'agir et de tisser des liens avec d'autres parties prenantes dans l'exigence de responsabilisation, elles apportent un soutien aux OSC pour faciliter la création et le développement de campagnes de responsabilisation à partir de questions précises; enfin, elles soutiennent les campagnes dans l'obtention des informations et des opportunités de participation particulières dont elles ont besoin.

Les prochaines études de cas de l'IBP évalueront l'impact de ces stratégies par pays en temps réel, afin d'approfondir notre compréhension de l'émergence et du déroulement de campagnes de responsabilisation réussies. ■

TRADUIT DE L'ANGLAIS PAR **CYRIL LE ROY**

MÉTAMORPHOSES DU POLITIQUE

ENTRETIEN AVEC **Jean-Paul Delevoye**



© Jean-Paul Delevoye

Jean-Paul Delevoye est le président du Conseil économique, social et environnemental. Ancien député du Pas-de-Calais, il a été ministre de la Fonction publique, de l'Aménagement du territoire et de la Réforme de l'État (2002 à 2004), puis médiateur de la République (2004 à 2011).

IRG: *L'institution que vous présidez est unique en son genre. Elle n'a, à proprement parler, pas de pouvoir, mais affiche comme objectif de représenter la société et d'être un espace de discussions et de débats échappant aux querelles partisans. Comment envisagez-vous son rôle, dans un contexte où la manière dont s'exerce la responsabilité politique connaît de profonds bouleversements ?*

Jean-Paul Delevoye: Nos systèmes démocratiques sont en effet marqués par une évolution profonde qui a des conséquences sur la responsabilité des décideurs et sur laquelle nous devons réfléchir : les relations sociales se transforment, de même que le rapport au pouvoir et au politique, ce qui appelle la mise en place d'une temporalité nouvelle.

Nous avons été formatés par des relations structurées sur la logique du rapport dominant/dominé, et ce dans tous les aspects de la vie sociale : religieux, politique, syndical, etc. C'était un système de pouvoir fondé sur l'obéissance. La démocratie fonctionnait comme un moteur à deux temps : les élus décidaient, puis les citoyens obéissaient.

Nous sommes en train de passer à une logique différente, un moteur à quatre temps. Le premier, c'est celui de la pédagogie des enjeux. Si l'opinion ne s'approprie pas les enjeux, elle résistera. Le deuxième, c'est celui du débat – qui ne doit pas flotter au-dessus de la réalité, d'où l'importance de l'appropriation des enjeux que j'évoquais. De ce débat doivent sortir, c'est le troisième temps, des décisions politiques qui doivent, quatrième et dernier temps, recueillir une adhésion large des citoyens. Celle-ci ne doit plus être un préalable, mais bien une conséquence.

Pour chacune de ces étapes, les décideurs ont donc une responsabilité nouvelle. L'un des changements, c'est que la responsabilité n'est pas liée à votre titre ou à votre statut, lesquels ne garantissent plus votre efficacité. Une notion nouvelle est en train d'apparaître : c'est celle de « crédit ».

IRG: *Qu'entendez-vous par cette notion de « crédit » ?*

J.-P. D.: Dans la situation actuelle, de souffrance sociale très forte, l'opinion n'accorde de crédit à aucune parole publique. Lorsque le crédit de la parole publique disparaît, les conséquences sont dramatiques : si les peuples ne croient plus en rien, ils sont prêts à croire en tout. La problématique n'est alors pas tant de savoir qui est responsable que de s'interroger sur la force des irresponsables. À partir du moment où les décisions sont construites dans un contexte où l'on préfère vivre des émotions plutôt que de construire des convictions, l'instabilité est permanente : dans la gestion des émotions, la rumeur l'emporte toujours sur la vérité. On préfère entendre quelque chose qui nous plaît plutôt que quelque chose de vrai, et qui serait alors soumis ou validé par un expert scientifique.

Et donc on voit bien que l'exercice de la responsabilité devrait être en permanence guidé par le choix d'un homme, d'une femme, d'un collectif, d'une association ou d'une administration dont le crédit est accepté. On voit bien que c'est un sujet qui pose la question de la relation du responsable à sa dépendance, notamment vis-à-vis de l'expertise technique, puisque nous sommes dans un monde où tout devient de plus en plus compliqué. La multiplicité des acteurs rend difficile une appropriation collective par cette diversité individuelle. Les experts apportent plus d'incertitudes que de certitudes.

IRG: *Comment, dans le temps, dans l'espace et dans le politique, situez-vous cette rupture de la relation de confiance et de responsabilité entre le politique et le citoyen ? Il y a crédit ou adhésion à un discours ou à une autorité à partir du moment où celle-ci incarne les valeurs, l'identité : lorsque l'on est dans une société diverse qui n'est pas fondée sur cela, plus personne ne peut se retrouver pleinement dans un discours. Comment restaurer, retisser la responsabilité ?*

J.-P. D.: Mon analyse personnelle, plutôt intuitive que scientifique, c'est qu'il y a eu deux basculements. Le premier se situe à mon sens autour de 1974 et de la campagne de Valéry Giscard d'Estaing. L'homme politique devient presque un produit, qui doit être vendu. L'électeur est transformé en consommateur. Nous sommes alors sortis du champ de l'adhésion à des convictions pour rentrer dans celui de la séduction. L'essentiel devenait de gagner un électeur, quitte à

perdre un citoyen. Dans ce contexte, qui est aussi celui de l'après-68, les individus n'appartenaient plus à un corps, à une classe, à un syndicat ou à un parti politique. Il fallait les faire adhérer à quelque chose, à une idée. La volatilité de ces idées est allée de pair avec la volatilité des citoyens. La relation entre le responsable de la gouvernance collective et le citoyen a évolué, passant d'une relation de type royal/vassal à une relation de séduction. Les campagnes électorales se sont alors jouées sur des promesses.

Le second basculement se situe entre les deux campagnes présidentielles victorieuses de Jacques Chirac. En 1995, il construit sa campagne autour de l'idée de la fracture sociale. À l'époque, j'estimais, et j'estime encore, que chacun se sentait encore acteur et responsable par rapport à un projet collectif. La fracture sociale, réelle, impliquait donc que l'on pouvait attendre du politique qu'il nous dise ce que nous devons faire pour nous rapprocher de l'autre et réduire la distance avec lui. Il y avait encore une responsabilité collective et j'étais encore, comme tout le monde, un individu grégaire au sein d'un collectif.

En 2002, la campagne se fonde sur la sécurité. J'avais alors dit, en tant que président de l'Association des maires de France, que nous étions en train de changer de société. Il s'agissait du passage d'une société dans laquelle chaque individu adhérait au collectif, conscient de sa responsabilité individuelle, à une société dans laquelle plus personne ne croyait que la réussite collective permettait d'assurer la réussite individuelle. Ainsi, nous étions tentés de transférer nos devoirs sur le collectif, tout en lui achetant nos droits. Nous devenions alors des consommateurs, non plus du politique (ce qui s'était opéré avec le premier basculement), mais de la République. Je ne veux plus qu'à l'école le professeur soit bon, mais qu'il mette une bonne note à mon enfant. Je ne veux plus que le juge soit juste, je veux qu'il fasse mal à celui qui m'a fait mal. Et du politique, peu importe qu'il soit de droite ou de gauche, je n'attends qu'une chose : qu'il préserve ma niche fiscale.

Nous avons amorcé à ce moment-là un basculement où le chacun pour soi l'a emporté sur le chacun pour tous. Nous avons perdu le sens de l'appartenance, en raison, notamment, de la désindustrialisation. La société était auparavant organisée sous une forme pyramidale, avec une élite réduite mais importante, qui jouait le rôle de guide, une classe moyenne plutôt stable, qui voyait son pouvoir d'achat progresser et une base extrêmement large, ouvrière, qui était la classe correspondant au tiers état.

Nous sommes depuis entrés dans une société en forme de sablier. L'élite s'est plutôt élargie, rajeunie, elle n'est plus une élite financière, mais intellectuelle. Elle a la liberté de sortir des frontières, le monde est son horizon. Dans le même temps, la précarité augmente et s'étend, et ne concerne plus la seule classe ouvrière : les précaires peuvent être des jeunes inactifs, des retraités, etc. La classe moyenne

est étranglée, animée par un sentiment d'inquiétude collective, par la peur du déclassement. Les jeunes issus de la classe moyenne perçoivent leur avenir comme bouché. L'instabilité est donc totale.

Dans le même temps, les idéologies politiques ont disparu. Les politiques apparaissent aujourd'hui plus comme des stratégies de conquête du pouvoir que comme un pouvoir au service d'un projet de société. Et quand il n'y a pas d'espérance collective, la place est ouverte à celles et ceux qui gèrent les peurs et les humiliations, ce qui explique la montée du populisme et de l'extrême droite.

La responsabilité déplace le curseur des attentes de l'opinion non plus sur les personnes qui ont une légitimité électorale, mais sur celles ayant un crédit moral. Le crédit se déplace : le discrédit du politique fait place au crédit de l'entrepreneur, celui qui dit qu'il a créé 5 000 emplois, qu'il a obtenu des résultats »...

Sur le plan des valeurs que vous évoquiez, je dois rappeler que l'on ne défend les valeurs de la République, donc de la loi collective, que quand on a le ventre plein. Or nos sociétés sont aujourd'hui très fragmentées. D'un côté, nous avons des hommes et des femmes qui arrivent à vivre, peut-être pas très bien, mais qui y parviennent. Très naturellement et sans même en prendre conscience, ces personnes ne voient pas que la société se fragmente, voire se fracture. Car émerge de l'autre côté une société qui est, elle, organisée selon une logique de survie. Or le politique ne gère pas cette fragmentation. Nous avons toujours une gouvernance conçue pour une société dite « normale » – qui représente peut-être 25 % des votes – alors qu'émerge une société nourrie par notre mécanique d'exclusion, qui a sa propre gouvernance, sa propre économie, sa propre justice, sa propre solidarité, ses propres exigences. C'est ce que nous voyons dans le monde entier : les systèmes mafieux sont les plus régulés, les plus mondialisés, etc. Il ne faut donc pas oublier cette illusion d'un pouvoir. Aujourd'hui, en France, on s'interroge sur le fait qu'un certain nombre de jeunes pratiquent le djihad, mais c'est un phénomène à propos duquel nous avons tiré la sonnette d'alarme depuis très longtemps, précisément en regard de ce constat.

IRG : *Pourquoi une institution comme le Conseil économique, social et environnemental – à savoir une haute institution consultative de la République – n'est-elle pas plus entendue ?*

J.-P. D. : Nous sommes entendus, mais nous ne sommes pas écoutés. Ce que nous vivons, c'est une métamorphose. Si vous acceptez ce principe, alors vous admettez que tous les systèmes vont être impactés, y compris les systèmes politiques. Ce qui est intéressant dans ce que nous vivons, c'est que tous les rideaux d'hypocrisie qui camouflaient la réalité sont en train de tomber. La classe politique, et cela n'est pas vrai seulement en France, préfère trop souvent l'illusion des concepts à la réalité des faits.

Est-ce que ce sont les institutions qui font les politiques et les règles politiques ? Est-ce que ce sont, par conséquent, les politiques qui font l'opinion ? Ou bien est-ce l'inverse ? Je pense personnellement que c'est l'opinion qui fait les politiques. C'est la même chose pour la religion, dont on a trop longtemps surévalué le pouvoir. Ce sont les opinions qui ont fait évoluer les religions, pas l'inverse. Les politiques restent dans l'illusion qu'ils font l'opinion, alors que ce sont les opinions qui vont les transformer.

Nous avons aujourd'hui une offre de conquête de pouvoir. C'est la priorité par rapport au projet de société. L'offre politique est totalement hypocrite. Les gens de gauche ne s'entendent pas du tout, sauf pour conquérir le pouvoir. Il en va de même pour les gens de droite.

La vraie frontière n'est pourtant plus entre droite et gauche, mais autour de l'Europe, entre ceux qui y croient et ceux qui n'y croient pas. Le système présidentiel français, qui bipolarise la vie politique et impose de se situer dans un camp par rapport à un autre, afin de prendre le pouvoir, ne correspond plus à la diversité de la société française. Les gens ne se reconnaissent pas dans les institutions. Ne faudrait-il pas, par exemple, imaginer introduire une dose de proportionnelle, pour permettre le reflet de la diversité au sein des institutions représentatives, ou dites « représentatives » ?

Nous sommes à un moment où le dogme dominant de la croissance – si la croissance s'arrête, tout se casse la figure – ne fonctionne plus. L'obsession des politiques n'est pas de se demander ce qu'ils doivent faire pour assurer le bonheur des gens, mais ce qu'ils doivent faire pour préserver la croissance, parce qu'elle va leur apporter un gain politique.

De ce fait, la liaison entre performance économique et performance sociale est en train de se fragiliser. La maîtrise du politique sur la régulation bancaire est en train de décliner. Nous allons donc avoir des amplifications de succès, mais aussi d'échecs. La faillite de Virgin s'accompagne du succès d'Amazon. Comment parvenir à agir sur ces amplitudes économiques toujours plus fortes, sur des rythmes de plus en plus courts, dans un contexte où les citoyens exigent plus de stabilité dans les parcours individuels ? Est-ce que les politiques doivent être des surfeurs ou des éléments de pondération ? Le régime présidentiel devrait peut-être être celui d'un président qui exerce une fonction proche de celle que remplissent les chefs de tribus qui apaisent les conflits : son rôle serait celui d'un médiateur. Mais est-ce que les structures que nous avons aujourd'hui correspondent au monde de demain, fait de volatilité et de diversité ?

Nous devons donc réfléchir sur trois sujets politiques, tous liés à la responsabilité. D'abord, la démographie et le vieillissement : les corps électoraux de nos démocraties seront bientôt majoritairement composés de personnes âgées, qui demanderont la préservation de leurs retraites au détriment de l'efficacité économique, augurant d'un possible conflit de générations. Ensuite, la question des territoires et

de la compétition entre eux : alors que les réponses doivent être continentales, nous avons des conflits d'intérêts nationaux. Nous devons donc réfléchir à la manière dont nous pouvons mettre en place une gouvernance qui dépasse les intérêts nationaux : comment faire vivre des hommes et des femmes de plus en plus hétérogènes, puisque nous sommes dans le siècle de la mobilité ? Or, si la peur et l'absence d'espérance collective l'emportent, la gouvernance sera faite, je le répète, par ceux qui gèrent les peurs et les humiliations. Il faut donc, et c'est le troisième sujet d'importance, que la gouvernance échappe aux contraintes de l'espace et du temps. C'est tout l'intérêt d'une institution comme le Conseil économique, social et environnemental (CESE). Je lui ai donné comme objectif d'être une maison du temps long, qui échappe à la contrainte du court terme, sans pour autant la négliger ou l'ignorer.

Le CESE doit aussi être la maison du dialogue. Dans la métamorphose, la conduite du changement est aussi importante que le cap qui a été fixé. Moins vous avez d'idées, plus vous êtes dans le conflit ; moins vous avez d'identité, plus vous êtes dans la conflictualité avec l'autre. Le débat doit être l'exact inverse et s'organiser autour du partage et de la porosité des frontières. C'est ce qui nous permettra d'organiser de grands débats entre opposition et majorité, pour construire enfin de grands principes d'action.

Je souhaiterais aussi faire du CESE un lieu de rencontres citoyennes. Nous avons encore des progrès à faire en ce sens, mais nous mettons déjà en *streaming* nos séances plénières, les auditions sont filmées et nous avons des plates-formes collaboratives, comme par exemple dans le débat sur le vieillissement. En dehors des instances de pouvoir, les citoyens peuvent avoir un lieu d'expression, et en tant que médiateur, je suis attaché à ce que cette maison n'ait pas de pouvoir. Il faut que les citoyens y viennent en disant : « On vient chez vous parce qu'ici nous ne sommes pas instrumentalisés. »

IRG : *Vous dites que nos sociétés sont en danger, que les partis politiques ne sont plus l'outil adapté pour les gérer ni entamer la métamorphose nécessaire, puisque ce sont des acteurs du système. Dès lors, quel est le rôle d'une institution comme la vôtre en termes de responsabilité sociale et politique ? Comment impulser ce processus de métamorphose ?*

J.-P. D. : Plusieurs réponses doivent être apportées. Nous avons fait une étude d'impact de nos avis et nous avons été très étonnés de constater que 30 % d'entre eux étaient suivis d'effet, soit dans des propositions législatives, soit dans d'autres textes. Et nous développons de plus en plus nos relations avec le gouvernement et les parlementaires, que nous rencontrons chaque fois que nous rendons des avis.

Le CESE est une maison composée d'organisations qui, lorsqu'elles s'expriment, le font en leur nom – qu'il s'agisse de la CGT (Confédération

générale du travail), de FO (Force ouvrière) ou du Medef (Mouvement des entreprises de France). Mais ce qui est important, c'est que c'est une maison du consensus. C'est-à-dire que c'est une école de formation continue permanente.

La révision constitutionnelle de 2008 s'est traduite il y a deux ans par l'instauration de la parité et l'arrivée de jeunes, d'écologistes et d'environnementalistes. C'était la panique. J'étais en train de faire ma campagne puisqu'on m'avait sollicité pour devenir président. Des agriculteurs aux entrepreneurs, tout le monde avait peur de ce changement, notamment de l'arrivée des écologistes. Mais grâce à la qualité des représentants du monde environnemental, on peut constater que chacun a pu élever son niveau d'appréciation des enjeux. Sur chaque avis que nous rendons, il y a une contribution collective. L'avis sur la transition énergétique et l'efficacité énergétique a été voté par les représentants syndicaux et par ceux du patronat. De ce point de vue, je crois que le CESE est assez unique.

Plus généralement, aujourd'hui, nous sommes dans un contexte d'acquisition de connaissances incroyable. Et pourtant, cela ne se traduit pas chez nos concitoyens par une élévation du sens critique et de la capacité de se construire une opinion et une conviction. Nous manquons encore de ce brassage de formation continue citoyenne. J'ai la chance de vivre dans un milieu rassemblant 300 personnes de la société civile organisée, qui ont la gourmandise d'apprendre et de dialoguer avec l'autre, qui acceptent pendant deux ans d'élever leur niveau d'appréciation des enjeux environnementaux pour construire leur conviction. L'une des questions que pose la gouvernance citoyenne est celle des moyens que nous mettons en œuvre pour élever l'appropriation des enjeux par les citoyens. Il est difficile de leur demander d'être les acteurs de la lutte contre le changement climatique, par exemple, s'ils n'en ont pas compris les enjeux et ne savent pas les effets et les retours sur investissements de leurs actions.

IRG : *Êtes-vous sûr qu'ils ne perçoivent pas l'intérêt d'être acteurs ? La vision que vous décrivez est largement marquée par la culture chrétienne, puisqu'elle se fonde sur le recours à une autorité extérieure pour régler les problèmes. Mais dans d'autres sociétés, les formes de gouvernance sont différentes, marquées par la recherche du consensus plus que par la victoire d'un camp sur un autre, par la valorisation de la diversité, etc. Comment penser les outils en termes de changement de paradigme, et s'inspirer, éventuellement, d'autres approches et traditions, plutôt que de penser dans le cadre du paradigme ancien ?*

J.-P. D. : C'est pour cela que je voudrais mobiliser les forces citoyennes, parce que je suis convaincu que le changement viendra d'en bas. Nous devons accompagner ces forces citoyennes, parce que beaucoup de

groupes citoyens sont plus avancés que les politiques : ces derniers gèrent les conséquences, alors que les citoyens s'attachent aux objectifs. Leur responsabilité est différente : ils sont, par exemple, animés par la volonté de prendre soin de leur famille, là où le politique se bat pour sa réélection. On a donc deux mondes, dont les attitudes dépendent des impacts responsables ou irresponsables des uns ou des autres. Ma conviction, c'est que nous devons œuvrer à ce qu'une institution comme le CESE mobilise des forces pour que les organisations qui y sont représentées puissent s'approprier la pensée citoyenne, les exigences citoyennes, et ainsi influencer sur le pouvoir politique. Quand on reste sur le champ du politique, on se restreint au pouvoir, à sa conquête. On est donc battu d'avance. Si on réussit, par des institutions comme la nôtre, à amener le politique sur le terrain de la réalité et de la pensée citoyenne, le politique peut être absolument génial et réactif.

IRG : *Comment une institution comme celle que vous présidez peut se faire le vecteur de l'innovation sociale ?*

J.-P. D. : Nous avons lancé une initiative, « La France des solutions », pour montrer que les acteurs de la société française portent des solutions d'avenir et permettre à tous ces jeunes qui font émerger une économie collaborative fonctionnelle et nouvelle de se rencontrer. Les gens font, sur le terrain, preuve d'une fertilité extraordinaire, alors que le pouvoir se montre d'une stérilité incroyable. ■

PROPOS RECUEILLIS PAR **SÉVERINE BELLINA** ET **BENJAMIN DELAROCHE**