

PARTICIPATION, ENTRE IDÉAL ET RÉALITÉ

31

➔ Introduction 32

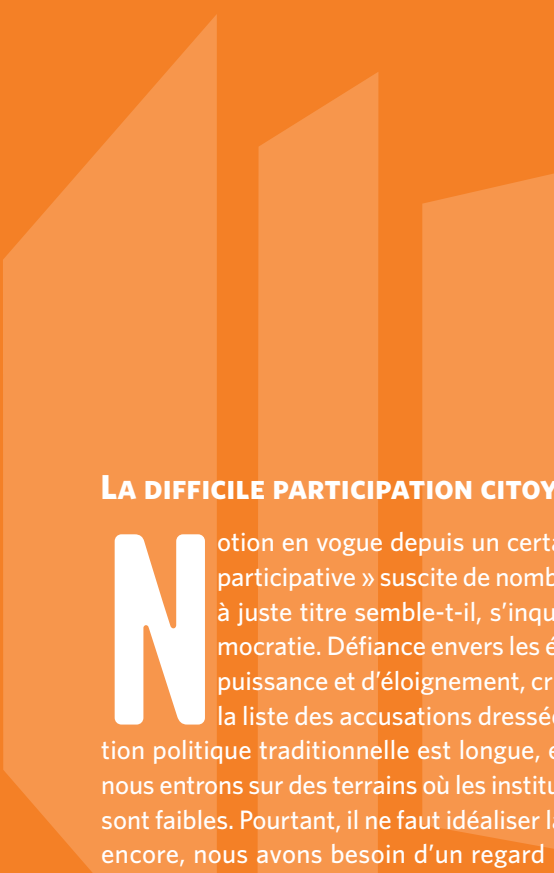
**L'OBSERVATION ÉLECTORALE,
UNE FORME DE PARTICIPATION PARTICULIÈRE 33**

➔ Vous avez dit démocratie participative ? 34

➔ Équateur : une Assemblée contre une autre 40

➔ Ukraine : Où est passée la société civile ? 42

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



2008

LA DIFFICILE PARTICIPATION CITOYENNE

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

LA VEILLE ÉLECTORALE, UNE FORME DE PARTICIPATION PARTICULIÈRE

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

|| CLAIRE LAUNAY



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

Les élections locales sont souvent considérées comme un enjeu politique secondaire ; en Colombie, elles se déroulent généralement dans un climat d'insécurité, de violence politique et de corruption, et concentrent toutes les luttes de pouvoir. De nombreux territoires de Colombie étant sous contrôle de groupes armés comme les FARC ou les milices paramilitaires, à l'approche des élections locales la violence politique tend à s'intensifier¹. Dans les régions particulièrement touchées par la violence comme le Huila, le Caquetá ou la Côte Atlantique, les électeurs votent sous pression et de nombreux candidats aux élections de 2007 ont été menacés de mort ; plusieurs d'entre eux ont dû retirer leur candidature.

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

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

la nourriture pour inciter la population à aller voter. À Coper, une commune située au Nord-Est de Bogota, un journaliste rapporte ainsi que « pour célébrer la fin de la campagne, les candidats ont dû distribuer 3 700 bières, 500 litres d'alcool et 12 cochons. Les habitants ne votent pas pour des idées ou des programmes politiques, ce sont les cadeaux et l'expression de la force qui les motivent² ».

DES RÉSULTATS ENCOURAGEANTS

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

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

Vous avez dit **démocratie participative** ?

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

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

Le contrôle citoyen ne s'improvise pas, il exige une formation préalable. Les organisations citoyennes sont donc amenées à évoluer, à se spécialiser et à perfectionner leurs méthodes de travail, car il en va de leur crédibilité. Ce faisant, elles s'appuient surtout sur l'expérience et les outils développés par les organismes d'observation internationaux. En Amérique latine, la CAPEL (Centre d'assistance et de promotion électorale), l'IDEA (Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale) ou la Fondation Carter proposent des formations pour la réalisation d'observation électorale citoyenne³. En pratique, la formation des

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

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

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



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

LES RELATIONS ENTRE ÉTAT ET SOCIÉTÉ CIVILE

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

Il semble donc que l'observation électorale contribue bel et bien à renforcer la confiance des citoyens envers leurs institutions ; ce constat est partagé par une nouvelle génération de dirigeants politiques, fonctionnaires publics, représentants d'ONG et d'associations. À en croire Fabio Vélasquez⁴, l'idée selon laquelle la veille citoyenne permet de créer une relation de confiance entre l'État et les citoyens devient de plus en plus consensuelle. « L'institutionnalisation » de cet outil participerait ainsi, en dernière analyse, à un changement de culture politique.

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

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

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

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



L'ÉQUATEUR

Une Assemblée contre une autre

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



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

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

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

Dans les années 1990, au défi du néolibéralisme vint s'ajouter la contestation du système politique traditionnel par de nouveaux mouvements sociaux (indigènes, féministes, écologistes...), attestant d'une vivacité de la société civile équatorienne mais aussi de la crise de la représentation politique. La Constitution de 1998 a apporté d'importantes avancées en matière de droits, mais pas de réponse à la crise de gouvernabilité. Au

contraire, en réduisant le rôle des partis et du parlement au profit du président, elle l'a encore aggravée. Depuis, deux présidents ont été destitués au terme

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

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

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

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

CRISE DES INSTITUTIONS

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

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

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

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

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

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

La transformation politique impulsée par M. Correa ne privilégie pas le renouveau des institutions ; si le débat existe, il est complètement secondaire. Bien plus, il s'agit d'un paradigme dans lequel les insti-

tutions se subordonnent à un processus de « refondation » qu'elles ne régulent pas. Ce faisant, la nouvelle Assemblée met en doute la

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

TRADUIT DE L'ESPAGNOL PAR GUILLAUME FOURMONT



UKRAINE

OÙ EST PASSÉE LA SOCIÉTÉ CIVILE ?

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

ANNIE DAUBENTON



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

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

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

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

CONSOLIDATION DÉMOCRATIQUE

Il est pourtant des domaines où les institutions civiles ont « stimulé » le processus démocratique : surveillance des scrutins, changement d'habitudes dans les médias, liberté d'expression, ont marqué des avancées indéniables où viennent se mêler le travail de structures fortes et engagées depuis longtemps dans des initiatives spontanées et non moins efficaces. Parmi les organisations non gouvernementales effectuant en permanence un travail de soutien à la démocratie, une des mieux intégrées au tissu social est le Comité des Électeurs¹. Créé en 1994, largement représenté dans le pays (plus d'une vingtaine de relais), le Comité travaille en étroite liaison avec les autorités locales. Parallèlement à l'observation électorale, les centres développent différentes activités selon les besoins, participent au développement des initiatives sociales, établissent des schémas d'aide, et travaillent, quand il le faut, avec des juristes ou des avocats, souvent sur la base d'un volontariat.

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

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

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

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

jamais vu depuis la fin de l'URSS. Mais quand le pouvoir a commencé à reproduire les anciens schémas – arrangement, clientélisme, corruption –, ce soutien est retombé très bas (moins de 20 % actuellement). Dans le même temps, dans un sondage effectué à la fin de l'année 2007 plus de 58 % des personnes interrogées considéraient que le problème social et politique le plus urgent concerne « l'indifférence des autorités à l'égard de l'opinion publique² ». Affaibli, le dialogue entre la société et le pouvoir demandait de nouveau des intermédiaires.

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

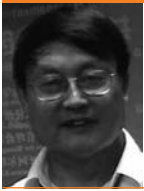
Les puissances politico-financières ont elles aussi, à leur manière, tiré les conclusions de la Révolution orange. Elles savent que la société est devenue un acteur incontournable auquel il faut prendre garde. Une oligarchie, fortement menacée, reprend pied et se refait une conscience avec un mécénat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

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

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

L'AUTONOMIE LOCALE EN CHINE, UNE RÉFORME EN COURS

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



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

Depuis les années 1990, l'État chinois promeut le mouvement d'autonomie locale en encourageant la population à fonder des comités locaux : à la fin de l'année 2007, les statistiques officielles faisaient état de plus de 610 000 Comités de villageois¹, à quoi il convient d'ajouter plus de 80 000 Comités de résidents créés dans les villes. Longtemps, cette réforme était restée lettre morte, les comités ne jouant pas le rôle pour lequel ils avaient été conçus : les autorités ne les tenaient pas au courant de leurs décisions et ne tenaient pas compte de leurs avis. Lentement mais sûrement, cette situation commence cependant à changer, notamment sous l'impact du programme « La Nouvelle Campagne » lancé en 2005 dans le but d'améliorer les conditions de vie de la population rurale : le gouvernement central avait compris que, pour réussir la modernisation de la campagne chinoise, il avait besoin d'impliquer la population paysanne. En résultat, la vie associative commence à marquer le monde rural ; dans le district de Xunyi, situé dans la province du Shaanxi, par exemple, 27 000 paysans, soit 15 % de la population totale, participent à une association.

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

¹ Ndt : Pour un nombre total de villages approchant les 900 000.

travaux de rénovation, construction des routes, des canalisations et des écoles, répartition de la propriété collective, réalisation des audits budgétaires, etc. Ses décisions doivent faire l'objet d'un débat à l'assemblée et recueillir l'assentiment d'au moins la moitié des élus (deux tiers pour les décisions particulièrement importantes). Peu à peu, ces principes commencent à être appliqués : 90 % des villages ont établi un « bureau chargé du contrôle démocratique, un groupe responsable de la gestion, un groupe chargé du contrôle public des affaires du village et d'autres organes de ce type² » ; ces groupes deviennent le lieu de débats et d'apprentissage à la gestion des affaires locales. En outre, de nombreux villages ont mis en place un audit des activités du Comité mais aussi de la cellule locale du Parti, dans le but d'assurer aux villageois les droits à l'information, au contrôle et à la participation.

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

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

TRADUIT DU CHINOIS PAR PAUL CHARON ET AUDREY DÉAT

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