

# Fragiles démocraties

**Aujourd'hui, la grande majorité des pays sont, formellement, des démocraties. Mais les gains restent fragiles—ils ne sont à l'abri ni du désenchantement des électeurs, ni des conflits ethniques, ni de l'emprise des technocrates.**

Comme l'a souligné le Sommet social, il ne faut pas seulement des fonds supplémentaires ou de meilleures politiques économiques et sociales pour assurer le développement social. Il faut aussi un contexte propice, en particulier de vigoureuses institutions démocratiques qui permettent aux citoyens de participer librement à la prise de décisions.

Sur ce point du moins, il y a eu quelques progrès. L'avancée de la démocratie a été l'une des évolutions les plus encourageantes des récentes décennies. Les progrès ont été inégaux et les principes démocratiques n'ont pas toujours pénétré la conscience nationale. Mais le changement a pris une tournure positive.

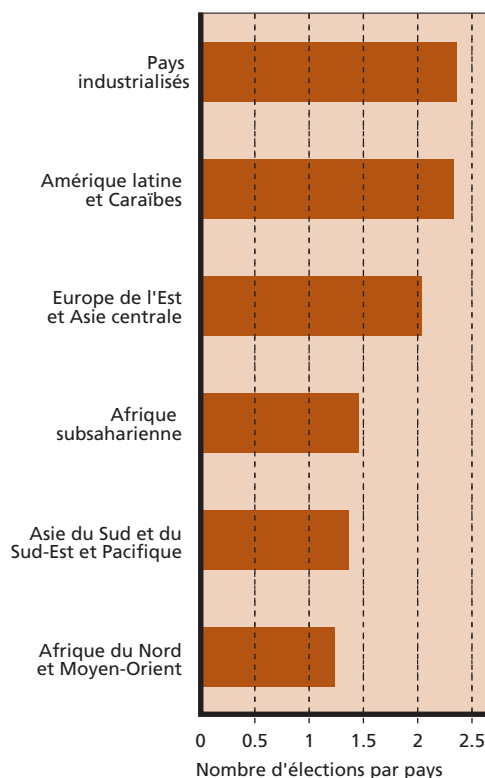
Le nombre des Etats souverains a rapidement augmenté. Entre 1900 et 1950, on a vu se créer en moyenne 1,2 Etats par an. Entre 1950 et 1990, ce rythme s'est accéléré pour passer à 2,2 et entre 1990 et 1998, il a atteint 3,1. En 1998, l'Organisation des Nations Unies comptait 185 membres souverains, rejoints en 1999 par Kiribati, Nauru et Tonga.

Beaucoup de ces Etats sont démocratiques dans les formes, comme en témoigne l'intensification des activités électorales dans le monde. Entre 1990 et 1999, on a dénombré quelque 300 élections multipartites dans 160 des 185 Etats, soit une moyenne de 1,9 élections par pays. Certaines régions ont eu une activité plus intense que d'autres: la figure 3.1 montre que c'est dans les pays industrialisés que les élections ont été les plus nombreuses par pays et en Afrique du Nord et au Moyen-Orient qu'elles ont été le plus rares.

Néanmoins, la démocratie a connu aussi des revers, sous la forme de putschs militaires: entre 1990 et 1999, l'Afrique subsaharienne en a compté 15. L'Amérique latine en a eu un (en Haïti), tout comme l'Asie (au Pakistan).

Les Nations Unies ont joué un rôle décisif dans l'avancée de la démocratie. Non seulement elles ont parrainé des conférences sur la démocratie mais ont aussi apporté une assistance technique à des commissions électorales, aidé à surveiller le bon déroulement d'élections et financé la participation d'observateurs électoraux nationaux et internationaux (encadré 3.1).

**Figure 3.1 – Elections par Etat, 1990–98**



Note: Ces données concernent la chambre populaire de l'organe législatif et ne tiennent compte que des élections multipartites. Certains pays n'ont pas eu d'élections de ce type pendant la période considérée, ce qui abaisse la moyenne de leur région.

Source: Bangura et Nakamura, 1999, d'après International IDEA, 1997, Union interparlementaire, 1989-99 et le site électoral de Wilfred Derksen.

### Le dilemme du gouvernement

La démocratie représentative est une solution à un dilemme fondamental. En démocratie, tous sont censés avoir des droits égaux. Dans l'idéal, chaque citoyen devrait être capable d'exprimer directement ses préférences. Mais même pour les 78.000 ressortissants du plus petit Etat

membre des Nations Unies, Kiribati, ce n'est pas faisable. Les citoyens doivent parvenir à regrouper leurs intérêts au travers de partis politiques et de groupes de pression. Et ils délèguent le pouvoir aux hommes et femmes politiques qui définissent la politique publique et veillent à la prestation des services.

#### Encadré 3.1 - Les Nations Unies encouragent la démocratie

Dans leur action de démocratisation, les Nations Unies se laissent guider par la Charte et la Déclaration universelle des droits de l'homme. En 1988, l'Assemblée générale a adopté une résolution de soutien au principe d'élections libres, régulières et périodiques. Pour promouvoir ces idéaux, elles ont aussi, entre autres activités, parrainé trois Conférences internationales des "démocraties nouvelles ou rétablies", qui ont eu lieu en 1988 à Manille, en 1994 à Managua et en 1997 à Bucarest. Une quatrième est prévue à Cotonou en l'an 2000.

En 1995, le Sommet mondial pour le développement social a aussi insisté sur l'importance de la démocratie, déclarant que le développement social "ne peut devenir réalité que si des institutions démocratiques sont en place, si les libertés et droits fondamentaux et la légalité sont respectés, si les individus ont davantage de possibilités de s'assurer des moyens d'existence et si ces possibilités sont les mêmes pour tous, si l'on encourage au respect de la diversité culturelle et des droits des minorités et si la société civile participe activement à l'effort." Entre 1994 et 1998, le Secrétaire général a établi quatre rapports spéciaux sur les divers moyens auxquels le système des Nations Unies peut recourir pour aider les gouvernements à défendre et à affermir les jeunes démocraties.

Sur le plan de l'aide directe, l'ONU a aidé à organiser des élections, à les observer et à en vérifier les résultats et a aussi apporté une assistance et un soutien techniques aux observateurs électoraux, nationaux et internationaux. Au Cambodge en 1993, par exemple, l'ONU a formé quelque 5.000 Cambodgiens à la fonction de scrutateurs. En Namibie en 1994, un représentant spécial du Secrétaire général a supervisé le processus électoral pendant toute la période qui a abouti à l'indépendance de la Namibie. En Mozambique en 1994, l'ONU a aidé à la constitution d'une commission électorale nationale et d'un tribunal pour les élections qui ont mis fin à 16 ans de guerre civile.

Une cinquantaine de pays ont bénéficié de l'assistance technique de l'ONU dans les domaines de la formation, de l'éducation et de la logistique. Entre 1989 et 1996, l'ONU a aussi envoyé des missions d'observation électorale dans 24 Etats. Pendant cette même période, elle a reçu 187 demandes de 69 Etats concernant diverses formes d'assistance électorale. Environ la moitié d'entre elles se sont faites sous la forme d'assistance technique et les activités se sont concentrées pour la plupart en Asie, en Amérique latine et aux Caraïbes et en Europe orientale—les trois régions où la vague de démocratisation a été la plus forte.

Les élections doivent être libres et régulières et les citoyens doivent jouir pleinement de leurs droits civils et politiques, en particulier de leurs libertés d'association, de réunion et d'expression: telles sont les conditions minimales à remplir. Toutes les élections des années 90 ont-elles été libres et régulières? Pas toutes, mais une bonne proportion d'entre elles, du moins si l'on se fie aux changements de gouvernement. Le risque le plus courant vient du parti gouvernemental qui peut se servir de son pouvoir présent pour le garder à l'avenir, soit directement, en manipulant l'autorité électorale de manière à falsifier les résultats, soit indirectement, en intimidant l'électorat et les groupes d'opposition ou en contrôlant les médias. La défaite du parti au pouvoir est donc un bon indice de la régularité des élections. Mais le maintien du même parti au pouvoir pendant une longue période ne veut pas nécessairement dire fraude: au Japon et en Suède, par exemple, les mêmes partis sont restés au gouvernement pendant 20 ou même 30 ans. Mais pour les jeunes démocraties, un changement de gouvernement est le gage d'un certain degré de flexibilité et de maturité politique.

Comme le montre la figure 3.2, la région où les élections ont le moins de chances d'amener un changement du parti au pouvoir est l'Afrique subsaharienne. C'était la région où l'opposition risquait le plus de contester les résultats des élections et aussi celle où les groupes d'opposition avaient le plus de chances de bouder les élections: ils ont boycotté environ un quart d'entre elles.

En Asie et en Amérique latine, la situation semble plus saine. Les élections y ont plus de chances d'entraîner un changement de gouvernement et les résultats des élections risquent moins d'être contestés. Pendant la même période, aucune élection n'a été boycottée dans les pays industrialisés et les résultats n'y ont pas été contestés une seule fois.

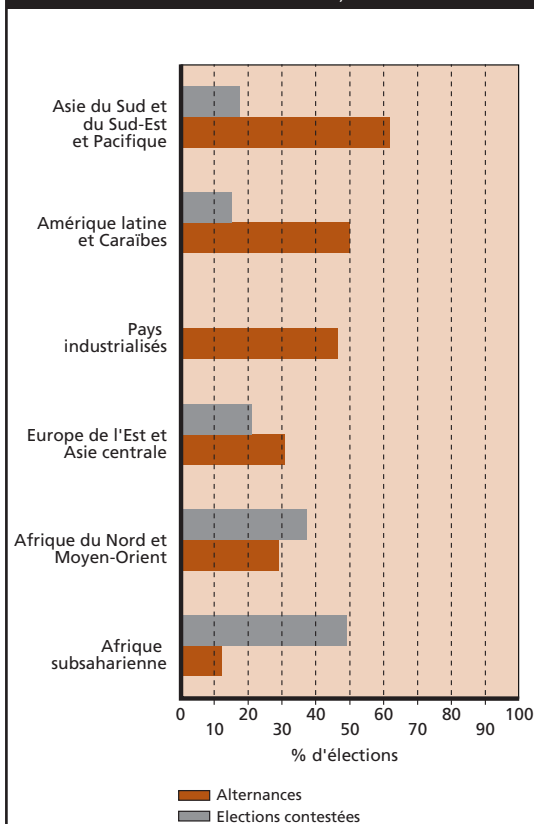
### Transitions incomplètes

Bien que la plupart des pays se démocratisent, beaucoup sont encore loin de la maturité démocratique. Les régimes autocratiques trouvent souvent le moyen de garder une grande partie de leur pouvoir, même lorsque les formes démocratiques sont respectées.

#### AMÉRIQUE LATINE—L'IMPUNITÉ DES MILITAIRES

En Amérique latine, la plupart des transitions d'un régime militaire à la démocratie se sont opérées dans les années 80. Mais les anciens dirigeants militaires ont souvent trouvé le moyen de conserver un reste de pouvoir ou de se protéger de poursuites éventuelles pour les

**Figure 3.2 – Alternances au pouvoir et élections contestées, 1990-99**



Source: Bangura et Nakamura, 1999, d'après International IDEA, 1997, Union interparlementaire, 1989-99 et le site électoral de Wilfred Derksen.

crimes commis pendant leur régime. Ils ont arraché ces concessions comme le prix à payer pour une passation pacifique des pouvoirs et la prévention d'insurrections militaires futures. Mais ces garanties ne se sont pas nécessairement révélées suffisantes. L'arrestation et la mise en examen d'Augusto Pinochet, l'ancien Président de la République du Chili, est un rappel cinglant des limites de l'impunité. L'Argentine aussi semble maintenant moins clément envers ses anciens dictateurs: depuis 1998, nombre d'anciens dirigeants militaires ont été poursuivis pour enlèvements et "disparitions".

Lors des transitions, les concessions n'ont pas été faites qu'aux militaires en Amérique latine. Celles dont ont bénéficié les élites traditionnelles qui ont réussi à conserver une grande partie de leur pouvoir sont sans doute plus durables. Vers 1985, les élites brésiliennes ont

soutenu le passage à la démocratie en échange de postes politiques, de fonctions dans l'Etat et du financement de projets spécifiques.

Les démocraties latino-américaines se signalent aussi par une autre évolution qui est la modification des règles interdisant la réélection des présidents en exercice. Les dirigeants invoquent des réformes économiques inachevées pour justifier l'adoption de lois sur la continuité qui leur permettront de briguer un second mandat. Plus de la moitié des pays d'Amérique latine étaient gouvernés par des régimes "continuistes" en 1998.

#### TRIOMPHER DE L'OPPOSITION EN AFRIQUE

En Afrique, les régimes autocratiques ont souvent pu garder le pouvoir parce que les partis d'opposition n'étaient pas suffisamment bien organisés pour les remplacer. En Côte d'Ivoire, par exemple, le Président Houphouët-Boigny,



qui gouvernait depuis des décennies, a pris par surprise les dirigeants de l'opposition en 1990 en annonçant des élections immédiates qui ne leur laissaient guère le temps de se préparer. Il les a remportées avec une confortable avance. Et bien qu'il soit décédé en exercice en 1993, son successeur désigné a continué à tenir le pays d'une main de fer en interdisant les manifestations et réunions de l'opposition et en jetant les opposants en prison jusqu'à son renversement par un coup d'Etat en 1999. Comme l'a fait observer l'un des dirigeants de l'opposition en Côte d'Ivoire, ce type de répression de l'opposition en Afrique est destiné non seulement à conserver le pouvoir mais aussi à éviter l'humiliation de la défaite.

#### **LA NOMENKLATURA DE L'EUROPE DE L'EST ET DE L'ASIE CENTRALE**

En Europe de l'Est, les transitions ont souvent été gérées par les anciennes directions du parti, la nomenklatura, qui ont réussi à se maintenir au pouvoir ou du moins à exercer une énorme influence. Au Bélarus, dans les Etats d'Asie centrale et en Ukraine, elles ont influencé les modes de privatisation des biens publics. Et elles restent actives dans les bandes de criminels qui prolifèrent dans la région. Au Turkménistan, par exemple, le Parti communiste turkmène, rebaptisé Parti démocratique, reste le seul parti politique légal. La plupart des opposants sont en exil. Le pays a pour président l'ancien dirigeant communiste qui a impitoyablement réprimé toute dissidence et imposé un culte de la personnalité en se faisant appeler le "Turkenbashi" (le leader des Turkmènes).

#### **Le progrès des partis politiques**

Le parti politique est à la base de tous les systèmes démocratiques. Il regroupe ceux qui ont un intérêt ou un objectif en commun. Il s'est souvent appuyé sur une philosophie économique ou sociale, typiquement située quelque part dans le spectre qui va de la gauche à la

droite, du socialisme au capitalisme. La plupart des partis d'Europe occidentale répondent à cette description et résultent des divisions apparues il y a bien des décennies à la suite de l'émancipation des classes ouvrières. Aux Etats-Unis aussi, les différences entre parti républicain et parti démocrate correspondent aux intérêts du capital et des travailleurs, respectivement. La culture politique en Amérique latine a évolué de manière similaire: les partis s'alignent souvent sur les intérêts des milieux d'affaires et des grands propriétaires fonciers, d'un côté, et des syndicats, de l'autre.

La religion est un autre point de ralliement. Les partis démocrates chrétiens européens sont une survivance d'affiliations religieuses. Mais la religion est encore une force politique très dynamique. Depuis 1998, l'Inde, par exemple, est gouvernée par un parti à dominante hindoue.

De nombreux pays, comme le Bangladesh, l'Indonésie, le Pakistan et la Turquie, ont des partis islamiques qui sont en lice avec d'autres partis à l'intérieur d'Etats démocratiques. Mais il y a toujours la crainte que les partis islamiques ne veulent en définitive le pouvoir absolu. Les partis non religieux s'inquiètent, et on les comprend, à l'idée de la victoire d'un parti islamique, dans laquelle on peut voir d'ailleurs une remise en question de la démocratie laïque. Cette perspective a d'ailleurs entraîné un putsch militaire en Algérie en 1991, puis la guerre civile, et a fait couler beaucoup de sang dans les années qui ont suivi.

L'identité ethnique peut être aussi à la base de l'organisation en parti. Dans certains cas, elle est liée à la religion, comme dans l'ancienne Yougoslavie. Elle peut avoir aussi un caractère régional très prononcé. Mais les pays les plus mélangés dans leur composition ethnique sont typiquement ceux d'Asie et d'Afrique.

D'autres partis peuvent être fondés non pas sur des divisions de classe ou de religion mais sur des personnalités, en général de fortes

personnalités ou des figures charismatiques qui rassemblent autour d'elles une partie de la population. Ces partis-là apparaissent souvent après une période de dictature, lorsqu'un chef militaire cherche à légitimer son autorité en créant un nouveau parti. Au Ghana, par exemple, le coup d'Etat militaire de Jerry Rawlings en 1981, alors lieutenant de l'armée de l'air, a mis en place un Conseil provisoire de la défense nationale. Mais après l'adoption d'une nouvelle constitution en 1992, Rawlings a été élu à la présidence alors qu'il était à la tête d'un nouveau parti, le Congrès national démocratique.

Il arrive aussi qu'un individu ayant de nombreux partisans, ou du moins une forte volonté, entre en politique pour son propre compte et crée un parti pour pouvoir compter sur un appui. Le Président Alberto Fujimori du Pérou en est un exemple.

En principe, tous ces systèmes d'organisation en parti sont valables. Tous apportent une réponse au dilemme de la représentation, autrement dit résolvent la tension entre les droits des individus et ceux du groupe. Mais ils doivent aussi régler les différends et les conflits de manière équitable et pacifique. Dans l'ensemble, les systèmes qui y sont parvenus avec le moins de dissensions ont été les partis organisés autour des intérêts d'une classe. La plupart des pays industrialisés ont gardé un équilibre raisonnable entre les partis de gauche et ceux de droite. Ceux de gauche, comme ceux de droite, ont trouvé un soutien massif dans la population et, sur une longue période, ont alterné au pouvoir. Ce qui est inquiétant dans les pays industrialisés, c'est l'absence d'angles vifs dans la vie politique: les partis modernes, soucieux de se positionner au centre, rejettent leurs caractéristiques de classe et deviennent quasiment indiscernables, d'où un certain désenchantement à l'égard de la vie démocratique elle-même.

Les Etats dans lesquels les partis reposent sur l'appartenance ethnique ou l'identité régionale

sont des démocraties moins stables. Les partis ethniques ou religieux semblent présenter plus de risques d'intolérance et de violence, et de fortes identités régionales peuvent être un germe de conflit ou de sécession. Pour parer à ce risque, certaines constitutions telles que celles du Kazakhstan et de plusieurs pays d'Afrique interdisent la formation de partis sur une base ethnique ou religieuse.

Les démocraties fondées sur des personnalités ou des groupes d'intérêts étroits sont les moins stables de toutes. Beaucoup de ces groupes n'ont pas de programme. Au lieu d'essayer de mener à bien une mission sanctionnée par le peuple, elles servent les intérêts égoïstes d'individus ou d'élites.

### **Système présidentiel ou parlementaire?**

Les Etats se distinguent non seulement par leur système de partis mais aussi par leur système de gouvernement. Les pays démocratiques doivent choisir de confier le pouvoir exécutif à un président ou à un parlement dirigé par un premier ministre. Ils peuvent aussi opter pour un régime intermédiaire et diviser le pouvoir entre un président et un premier ministre. Un système présidentiel fort tend à être centralisé: le/la président(e) est généralement élu(e) pour un mandat déterminé et est difficile à révoquer. Il ou elle peut exercer le pouvoir avec une grande fermeté. Un premier ministre, en revanche, est comptable envers un parti politique et peut être révoqué à tout moment après le vote d'une motion de censure. Il lui faudra donc passer plus de temps à cultiver ses alliés politiques.

### **PAYS INDUSTRIALISÉS**

Des principaux pays industrialisés, les Etats-Unis et la France sont les seuls qui aient un régime présidentiel. Tous deux fonctionnent selon le principe de l'équilibre des forces et, dans les deux cas, le président a dû récemment cohabiter avec une assemblée élue dominée par

un parti d'opposition. En France, où il y a à la fois un président et un premier ministre, celui-ci jouit d'énormes pouvoirs dans la définition des politiques économiques et sociales. Aux Etats-Unis, la cohabitation a parfois mené à l'impasse et à l'impossibilité de prendre des décisions importantes. Mais le système américain fonctionne grâce à une longue tradition démocratique soutenue par de solides institutions, notamment la justice et la presse.

La plupart des autres pays industrialisés ont opté pour des régimes parlementaires. Eux aussi ont leurs faiblesses et peuvent centraliser le pouvoir. Si le premier ministre est une forte personnalité et dispose d'une large majorité parlementaire, comme c'était le cas de Margaret Thatcher et du gouvernement conservateur au Royaume-Uni dans les années 80, il ou elle a une très grande liberté d'action. Par contre, un système parlementaire qui génère quantité de petits partis peut déboucher sur un gouvernement faible. De tous les pays industrialisés, l'Italie en est l'exemple le plus notable. Avec des douzaines de petits partis changeant constamment d'allégeance, l'Italie a connu 59 gouvernements depuis la deuxième guerre mondiale.

#### **PAYS EN DÉVELOPPEMENT ET PAYS EN TRANSITION**

Les pays en développement ont généralement opté pour un système présidentiel. La plupart l'ont fait pour cimenter l'unité nationale, en particulier lorsque l'intégrité de leur société était affaiblie par de multiples clivages ethniques. Malheureusement, cela signifie aussi qu'ils risquent d'élire des despotes qui, une fois au pouvoir, se soucient peu des règles et des procédures qui les y ont portés.

Comme aux Etats-Unis, le président peut entrer en conflit avec le pouvoir législatif. Mais en l'absence d'institutions fortes, en particulier la justice et la presse, le président peut être tenté de saper les pouvoirs du parlement et de

gouverner par décret. L'Amérique latine a emprunté l'institution de la présidence aux Etats-Unis, mais un certain nombre de présidents élus ont finalement choisi d'ignorer jusqu'à leur propre parti et de gouverner directement au travers de mouvements de fidèles et d'appels aux médias, comme ce fut le cas de Carlos Menem en Argentine et de Fernando Collor au Brésil.

Les pays en développement dotés de systèmes parlementaires devraient être, en principe, à l'abri des despotes. Mais ceux-ci peuvent surgir en la personne du premier ministre, en particulier lorsqu'il jouit d'une très confortable majorité. Nawaz Sharif a gouverné de manière assez dictatoriale dans le système parlementaire du Pakistan jusqu'à ce qu'il soit renversé par un coup d'Etat en 1999.

A l'autre extrémité, les systèmes parlementaires avec pléthore de partis peuvent être également difficiles à gérer dans les pays en développement. Le Bénin, par exemple, passe pour être l'une des démocraties les plus avancées d'Afrique. Néanmoins, en 1999, plus de 17 partis étaient représentés au parlement et le plus important n'y avait que 25 pour cent des sièges. Le Suriname, qui compte moins d'un demi-million d'habitants, avait en 1999 huit partis représentés dans son parlement de 51 membres et était gouverné par une coalition de cinq partis.

Certains pays de l'Europe de l'Est ont cherché, au sortir du communisme, à bâtir des sociétés plus démocratiques en optant pour un système parlementaire. Depuis, cependant, plusieurs ont battu en retraite. L'Albanie, la République tchèque et la Pologne ont par la suite affaibli leurs parlements. En Pologne, par exemple, Lech Walesa, le dirigeant de Solidarnosc, a modifié la constitution pour introduire un système mixte laissant de grands pouvoirs à la présidence.

Un système présidentiel peut sembler particulièrement séduisant lorsque le gouvernement se sent obligé d'imposer des réformes impopulaires.

Ce peut être plus facile avec un(e) président(e) fort(e) qui peut faire appel à des technocrates de confiance et qui échappent à la pression populaire. Un tel système est-il générateur de stabilité à long terme? On peut en douter. La formation de coalitions efficaces demande certes plus d'efforts dans les systèmes parlementaires. Mais une fois la coalition formée, ces gouvernements, qui s'appuient sur une base relativement large, peuvent se révéler plus durables. Même les jeunes partenaires dans ces coalitions ont intérêt à prévenir la chute du gouvernement, surtout s'ils craignent des élections surprise qu'ils pourraient ne pas remporter. Une étude portant sur 53 pays non-membres de l'OCDE pendant la période 1973-79 a montré que les gouvernements fondés sur un système parlementaire avaient un taux de survie de 61 pour cent, contre 20 pour cent pour les systèmes présidentiels. Les risques de coup d'Etat sont deux fois plus élevés pour ces derniers.

### **La démocratie, moyen ou fin?**

La démocratie apparaît d'ordinaire comme une fin en soi. Elle permet aux gens d'exprimer librement leurs opinions et de faire leurs propres choix. Elle offre ainsi un moyen de réaliser les droits fondamentaux de la personne humaine. Mais beaucoup de gens ont une conception plus étroite des systèmes de gouvernement et les instrumentalisent. Pour eux, un régime n'est qu'un moyen de parvenir à une fin, une façon d'accéder à la stabilité sociale et au développement économique. Si la démocratie sert ce but, tout va bien. Si ce n'est pas le cas, mieux vaudrait peut-être avoir un régime plus autoritaire.

C'est pourquoi des démocraties peu performantes risquent toujours de se durcir en régimes autoritaires. Une analyse des données de Freedom House pour l'Amérique latine concluait en 1996 que, si six des 22 pays avaient enregistré quelques avancées en

matière de liberté, celle-ci s'était sensiblement restreinte dans 10 autres. L'exemple spectaculaire le plus récent est celui du Venezuela, où le Président Hugo Chávez a affaibli le Congrès et considérablement étendu les prérogatives présidentielles.

On a aussi attribué la préférence pour les gouvernements autoritaires à une prédisposition culturelle. Certaines personnes font valoir que les sociétés asiatiques, accordant beaucoup d'importance au consensus, sont moins attachées à la confrontation que les démocraties occidentales. On a invoqué les "valeurs asiatiques" en Asie de l'Est et en Asie du Sud-Est pour justifier les gouvernements autoritaires et expliquer leur succès économique. L'ancien président de Singapour, M. Lee Kuan Yew, est parmi ceux qui ont défendu cette position avec le plus de véhémence.

La diversité même et l'hétérogénéité des pays d'Asie militent contre cet argument. Comme l'a fait observer Amartya Sen, "les valeurs dites asiatiques qui sont invoquées pour justifier l'autoritarisme ne sont pas spécialement caractéristiques de l'Asie". Dans la plupart des pays d'Asie, il existe une opposition à un gouvernement autoritaire. En République de Corée, cette opposition a souvent été organisée par les syndicats. Même en Chine, un grand mouvement s'est dessiné en faveur de la démocratie avant le massacre de la Place Tiananmen en 1989. Les rares études de sciences sociales réalisées depuis cette date en Chine font apparaître un vif désir d'une vie politique plus démocratique, bien que personne ou presque ne conteste la légitimité de l'Etat.

### **L'ETAT DÉVELOPPEMENTAL**

Avec un gouvernement autocratique, un pays deviendrait plus facilement un Etat "développemental", c'est-à-dire un Etat fort, d'une grande cohésion, axant tous ses efforts sur le développement économique et social: ce serait l'un des avantages supposés de l'autoritarisme.

**Encadré 3.2 - Controverses sur les droits de l'homme**

La Déclaration de Copenhague place les droits de l'homme au centre du développement. C'est compréhensible. Les principes des droits de l'homme offrent des points de ralliement tels que même les gouvernements les plus réactionnaires ont de la peine à les refuser totalement. Et bien que ces droits aient pu être considérés dans le passé comme des formulations abstraites, ils sont maintenant définis de manière beaucoup plus détaillée et ont été affirmés par de nombreuses décisions de justice. Lorsque les plaintes reposent sur les droits de l'homme, elles ont plus de poids face aux gouvernements et à la communauté internationale.

Mais ce consensus apparent dissimule un certain nombre de désaccords marqués. Le premier porte sur l'universalité, réelle ou non, de ces droits. Les gouvernants d'Asie et d'Afrique, par exemple, font valoir que, si les sociétés occidentales se préoccupent des droits, leurs propres sociétés accordent, elles, une importance spéciale aux devoirs. Et beaucoup d'invoquer les grandes religions et spiritualités du monde qui présentent la même orientation. Les dirigeants de l'Asie du Sud-Est disent devoir leur stabilité politique et leur développement économique aux valeurs asiatiques, axées sur l'harmonie et la communauté.

Cette sorte de relativisme culturel est commode dans la mesure où elle isole la société en question des critiques extérieures et sert à consolider les privilèges et la hiérarchie. Elle fait abstraction des nombreux points communs entre les cultures et de la manière dont elles s'interpénètrent et évoluent. Mais si les gouvernants épousent souvent les valeurs distinctives de leur société, les plus démunis sont, pour beaucoup, séduits par les dimensions égalitaires et redistributives des droits universels.

L'autre argument de poids touche à ce qu'il faut considérer comme droits. Certains gouvernements occidentaux, en particulier celui des Etats-Unis, refusent de considérer comme droits les avantages économiques et sociaux qu'ils associent à l'idéologie communiste. De leur côté, de nombreux gouvernements d'Asie et d'Afrique sont réticents à réaliser les droits civils et politiques, jugeant cette réalisation moins importante et urgente que celle des droits économiques et sociaux.

Cette divergence s'est un peu atténuée récemment. Dans les conventions relatives aux droits de la femme, de l'enfant et des migrants, par exemple, les Etats reconnaissent qu'il faut progresser dans la réalisation des deux types de droits pour que leur situation s'améliore. Mais de nombreux désaccords demeurent et l'on voit réapparaître les tensions et contradictions entre les différentes catégories de droits, par exemple entre le droit à la liberté d'expression et la nécessité de protéger les communautés d'une propagande haineuse ou de l'incitation à la guerre.

Une stratégie a consisté à ajouter au catalogue traditionnel de droits, le droit au développement. La Conférence de Vienne de 1993, sur les droits de l'homme, a fait sienne cette façon de voir. L'Occident a retiré ses objections au droit au développement en échange de l'acceptation par les Etats d'Asie de la formule sacro-sainte sur l'universalité, l'indivisibilité et l'interdépendance des droits de l'homme.

Ces tensions ne sont pas absentes non plus de la Déclaration de Copenhague où l'attachement aux droits de l'homme a pour pendant le "plein respect des diverses valeurs éthiques et religieuses et des milieux culturels des populations".

Les Etats "développementaux" sont censés présenter un certain nombre de traits essentiels. Le premier est l'autonomie: le gouvernement n'est pas gêné dans son action par les pressions d'intérêts particuliers. Le deuxième est la forte capacité: l'élite politique du pays s'appuie sur une bureaucratie performante et elles poursuivent ensemble les objectifs dont elles sont convenues. Le troisième est le nationalisme: l'élite politique conçoit un projet nationaliste d'industrialisation qui diffère des notions actuellement à l'honneur de libre-échange et de mouvements de capitaux.

Les économies tiges de l'Asie du Sud-Est pourraient être considérées comme des Etats "développementaux", de même que la République populaire de Chine des années 60 et le Japon de l'après-guerre. Tous ces régimes étaient autoritaires dans une certaine mesure mais ne comptaient pas exclusivement sur l'exercice de l'autorité. Ils étaient profondément ancrés dans leurs sociétés et avaient de solides liens avec les forces sociales favorables au développement.

L'autoritarisme, s'il n'est pas ancré aussi profondément dans la vie nationale, mène non pas au développement mais à la prédation. Dans de nombreux pays d'Afrique, il s'est révélé profondément hostile au développement. Mobutu Sese Seko au Zaïre, par exemple, avait assez d'autonomie pour construire un Etat "développemental". Il a préféré user de son pouvoir pour amasser une énorme fortune pour lui et ses complices et a laissé le pays en ruine.

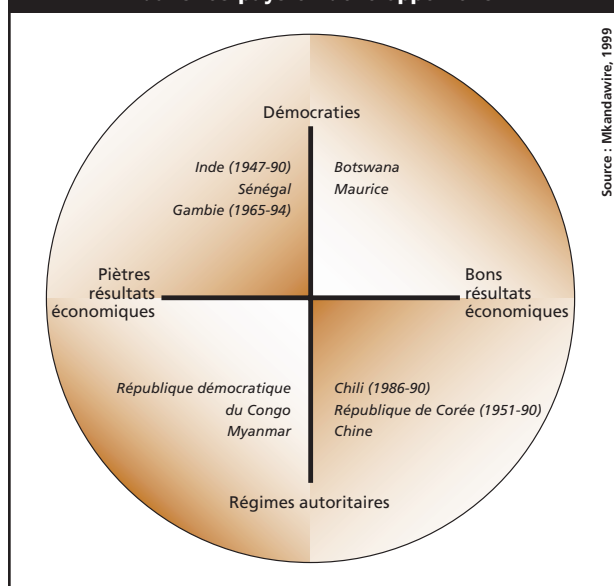
L'"autoritarisme doux" des Etats de l'Asie de l'Est et du Sud-Est est sans précédent dans l'histoire. Bon nombre de changements fondamentaux, comme la réforme agraire au Japon, qui ont jeté les bases d'un développement équitable, sont apparus pendant l'occupation américaine et dans un climat de guerre froide. Il est rare que l'autoritarisme seul crée ces conditions d'égalitarisme ou génère une direction politique progressiste.

## L'option démocratique

Les régimes autoritaires ne sont pas forcément propices au développement, mais les démocraties non plus. En théorie, un gouvernement démocrate libéral devrait être réceptif à l'électorat et donc satisfaire aux besoins essentiels et réaliser les droits. C'est parfois le cas. Les pays industrialisés sont généralement des démocraties et leur population a les taux de pauvreté les plus faibles du monde. Un certain nombre de pays en développement, tels que le Botswana et Maurice, parviennent aussi à allier aux droits démocratiques une croissance susceptible de faire reculer la pauvreté. La figure 3.3 illustre diverses combinaisons possibles dans les pays en développement, notamment celle-là.

Malheureusement, il existe de nombreux exemples du contraire. En fait, la plupart des pays qui se sont récemment démocratisés semblent avoir essuyé des revers sur le plan de la croissance économique et du développement humain. En Europe de l'Est et en Asie centrale, en particulier, l'avancée de la pauvreté est dévastatrice: entre 1987 et 1998, le nombre des personnes vivant avec moins d'un dollar par jour est passé d'un million à 24 millions.

**Figure 3.3 – Démocratie et résultats économiques dans les pays en développement**



Pourquoi en est-il ainsi? Un certain nombre de raisons ont été avancées.

- **Des démocraties peu libérales**—L'instauration de la démocratie est une tâche complexe qui doit se dérouler en plusieurs étapes. Malheureusement, de nombreux pays semblent s'être trouvés englués dès les premières étapes. Des élections ont lieu mais la presse est souvent muselée et les tribunaux corrompus et des pans entiers du pouvoir de l'Etat échappent au contrôle démocratique. Des transitions incomplètes engendrent des démocraties peu libérales. Et comme la démocratie n'est pas allée très loin, le développement social non plus.

- **La faiblesse des institutions**—Les institutions essentielles à la démocratie ne se matérialisent pas du jour au lendemain. Dans de nombreux pays de l'Afrique subsaharienne, par exemple, les institutions de l'Etat restent déficientes. Les fonctionnaires, mal rémunérés, sont obligés d'avoir une activité lucrative d'appoint et ne peuvent pas se consacrer uniquement à la fonction publique. En Amérique latine aussi, de nombreux problèmes anciens demeurent; le clientélisme traditionnel reste puissant. L'Europe de l'Est doit démanteler un ensemble d'institutions pour en créer un autre et relever ainsi un défi de plus. La corruption est l'une des conséquences les plus graves de la faiblesse des institutions, comme le montre l'indice de perception de la corruption de Transparency International. Pour l'année 1999, les dix pays (sur 99) les plus gravement atteints sont, classés dans l'ordre croissant, le Kenya, le Paraguay, la Yougoslavie, la Tanzanie, le Honduras, l'Ouzbékistan, l'Azerbaïdjan, l'Indonésie, le Nigéria et le Cameroun. Bien entendu, les pays en développement et les pays en transition n'ont pas le monopole de la corruption puisque le problème s'est posé ces dernières années en Italie, au Royaume-Uni, au Japon et tout récemment en Allemagne.

- **La domination des élites**—Même lorsque les pays s'acheminent vers la démocratie, les

élites anciennes peuvent se maintenir au pouvoir par des stratégies de compromis ou par la force. Dans des pays d'Afrique, pourtant démocratiques dans les formes, les structures du pouvoir personnel restent fermement implantées et elles dirigent souvent les ressources vers des individus appartenant aux groupes ethniques favorisés. Les communautés favorisées changent d'ailleurs selon les allégeances au pouvoir. Au Kenya, par exemple, le parti gouvernemental, le Kenya African National Union, était dominé à l'origine par les Kikuyus, mais le Président Moi l'a peu à peu transformé pour qu'il serve avant tout les intérêts des membres de sa propre tribu, les Kalenjins. En Amérique latine, l'armée a réussi à conserver une grande partie de son pouvoir, même si celui-ci commence à s'effriter. Au Guatemala, les mêmes oligarchies, composées de propriétaires terriens et d'hommes d'affaires, exercent depuis 80 ans et plus une influence considérable sur l'économie et elles n'ont pas lâché prise lors du passage à la démocratie.

### La montée des technocrates

Certains pays passent à l'autocratie à la suite de circonstances de la politique locale. Mais des influences extérieures concourent aussi à diluer la démocratie. Elles peuvent encourager une technocratisation qui affaiblit la position des élus politiques et concentre la prise de décision quotidienne entre les mains de quelques experts nationaux ou institutions échappant au contrôle et à la surveillance démocratiques.

La prédominance de plus en plus nette des marchés financiers est l'un des principaux facteurs de technocratisation. Tous les pays sont maintenant à la merci des financiers internationaux, à plus forte raison ceux qui ont attiré d'importants capitaux privés: les pays de l'OCDE, l'Amérique latine, l'Asie de l'Est et certaines régions de l'Europe de l'Est. Par le passé, ces flux provenaient, pour la plupart, de sociétés qui faisaient des investissements étran-

gers directs, dans des usines, des mines ou d'autres entreprises. Ces sociétés prenaient des engagements à relativement longue échéance; et pour protéger leurs placements, elles essayaient d'établir de bonnes relations avec les gouvernements, les syndicats et d'autres institutions locales. Elles n'étaient pas particulièrement sensibles aux changements immédiats qui survenaient dans l'environnement macro-économique. Elles se félicitaient à l'occasion d'une poussée inflationniste si elle concourait à stimuler la demande locale de leurs produits. Même lorsque le pays connaissait des problèmes économiques plus graves, la valeur de leurs investissements—en biens matériels—se dépréciait peu.

Maintenant, cependant, comme l'explique le chapitre 2, une plus grande proportion des capitaux vient d'investisseurs financiers—d'acheteurs d'actions ou d'obligations. Les titulaires de portefeuilles et les opérateurs en obligations ou en devises craindront toujours davantage l'inflation ou toute évolution qui déprécie la monnaie dans laquelle sont libellées leurs obligations ou leurs actions. Ils n'ont pas d'autre moyen de rentrer dans leurs fonds que de vendre. Ils travaillent à court terme et, en fait, beaucoup de leurs décisions doivent se prendre en quelques secondes.

Conscients de ce danger, les gouvernements regardent constamment par-dessus leur épaule

pour voir comment le marché réagit à leurs décisions macro-économiques, en particulier à celles qui ont une incidence sur l'inflation. Un gouvernement peut préférer une politique monétaire relativement laxiste pour stimuler la demande. Mais une simple rumeur à ce sujet risque de provoquer une fuite de capitaux.

### LA MONTÉE DE LA BANQUE CENTRALE

Dans ces circonstances, les gouvernements peuvent juger sage de soustraire la politique monétaire de l'arène politique et de laisser aux technocrates de la banque centrale le soin de prendre toutes les décisions de politique monétaire et même budgétaire.

Ces technocrates indépendants sont censés présenter plusieurs avantages par rapport aux hommes politiques, lorsqu'il s'agit de mener une politique monétaire cohérente. Premièrement, moins sensibles à la pression populaire immédiate, ils peuvent plus facilement tenir le cap. Deuxièmement, comme ils resteront en fonction probablement plus longtemps que les hommes et femmes politiques, ils peuvent avoir une stratégie à long terme qui ne soit pas nécessairement accordée aux cycles électoraux. Troisièmement, ils ne sont pas distraits par d'autres considérations telles que les pressions populaires en faveur de mesures favorisant la croissance et l'emploi.

La délégation du pouvoir aux banques centrales est très avancée dans les pays industrialisés.



Les ministres des finances et les gouverneurs des banques centrales du G-7, Tokyo, Japon.

Les Etats-Unis et bon nombre de pays d'Europe occidentale laissent à leurs banques centrales une autonomie dont le degré varie. Les pays en développement sont en train de suivre la même évolution. Au Chili, par exemple, la dictature Pinochet a donné, en 1989, son indépendance à la banque centrale pour lier les mains du futur gouvernement et l'empêcher de revenir sur sa politique économique néolibérale.

Pendant les années 90, la Colombie, le Mexique et le Venezuela ont aussi accordé une large autonomie à leurs banques centrales. La tendance est moins avancée en Afrique, bien que l'appartenance à la zone franc détermine la stabilité des prix dans la plus grande partie de l'Afrique francophone.

Pour les pays en transition de l'Europe de l'Est, la création d'une monnaie commune pour l'Union européenne est l'une des forces les plus puissantes de technocratisation. Les pays de l'Euroland doivent en effet converger et parvenir à des taux d'intérêt, des déficits budgétaires et une inflation semblables. Les pays en transition qui souhaitent rejoindre l'Union ne sont pas censés satisfaire aux mêmes critères de convergence mais, pour être admis au club, il faudra que leur gestion économique satisfasse à des tests rigoureux. Ils doivent pouvoir faire état de nets progrès dans nombre de domaines, notamment la libéralisation des flux de capitaux et l'établissement de banques centrales indépendantes.

#### **LA MONTÉE DU MINISTRE DES FINANCES TECHNOCRATE**

Les ministres des finances ont toujours été importants mais, dans la plupart des gouvernements aujourd'hui, ils sont catapultés en position de force. Les gouvernements étant sommés de stabiliser leur économie et d'équilibrer leur budget, les ministres qui dépensent, perdent leur pouvoir au profit du ministre des finances. Et dans une économie mondiale de plus en plus complexe, on demande à ce dernier d'être lui-

même un spécialiste. L'époque où n'importe quelle personnalité politique pouvait assumer cette fonction est bien révolue. Aujourd'hui, le candidat doit avoir fait des études universitaires d'économie ou du moins être rompu aux questions économiques les plus complexes. Des ministres tels que Leszek Balcerowicz en Pologne, Yegor Gaidar en Russie et Kwesi Bochtway au Ghana sont tous de fins économistes ou des universitaires bardés de diplômes. Cette tendance est particulièrement évidente en Amérique latine. Alejandro Foxley au Chili, Domingo Cavallo en Argentine et Pedro Aspe au Mexique ont passé des doctorats dans des universités américaines. De retour dans leurs pays, ces politiciens technocrates ont réuni autour d'eux des personnes de même sensibilité et se sont dotés d'une plate-forme de pouvoir dans leurs partis politiques respectifs.

#### **LE MANAGEMENT AU GOUVERNEMENT**

La dérive vers la technocratie est aussi évidente dans la réorganisation des bureaucraties gouvernementales. Là, on a tendance à décharger les services gouvernementaux de leurs responsabilités pour les confier à des agences d'exécution. Celles-ci ont certes des fonctionnaires pour personnel mais sont dirigées par des cadres supérieurs engagés sur la base de contrats à durée déterminée et ont des conseils d'administration indépendants. C'est dans les pays de l'OCDE que cette tendance est la plus prononcée, notamment au Royaume-Uni où, en 1995, les deux tiers des fonctionnaires étaient employés dans des agences qui s'occupaient de tout, de la formation des enseignants à la délivrance des passeports. Certains pays en développement ont suivi cet exemple, notamment le Ghana, la Jamaïque, la République socialiste démocratique de Sri Lanka, l'Ouganda et le Venezuela.

Dans le même élan, les gouvernements ont mis en place des administrations fiscales indépendantes. Celles-ci sont gérées indépendamment du

Ministère des finances et parfois même de la fonction publique ordinaire. L'Ouganda, par exemple, a suivi cette voie et a réussi ainsi à augmenter ses recettes fiscales pendant la période 1992-94 de 0,9 à 1,7 pour cent du PIB, ce qui a encouragé ses voisins, le Kenya et la Tanzanie, à lui emboîter le pas.

Des agences peuvent épouser plus strictement la discipline du management et répondre à des incitations plus directes que des services gouvernementaux. Mais même quand elles réussissent, elles le font aux dépens du contrôle démocratique quotidien.

#### **LES ENCOURAGEMENTS DE WASHINGTON**

Le FMI et la Banque mondiale ont encouragé les initiatives de technocratisation des pays en développement. De leur point de vue, c'est un avantage pour un gouvernement que d'être à l'abri des pressions démocratiques dans la réalisation de programmes d'ajustement structurel (PAS). Ces programmes sont souvent très impopulaires, ce qui est compréhensible puisque, d'ordinaire, ils font augmenter le chômage, baisser les salaires et entraînent la suppression de services gouvernementaux. Dans un certain nombre de cas, ils ont provoqué des émeutes dans les rues.

L'impopularité n'était pas un handicap lorsque les PAS étaient imposés par des dictatures militaires ou des régimes à parti unique; mais en démocratie, où le public a son mot à dire, ces programmes peuvent devenir gênants. Les institutions de Bretton Woods ont donc eu tendance à ne traiter des questions de politique qu'avec un petit groupe de personnes. En Amérique latine, par exemple, elles passaient par des hommes d'affaires et les politiciens technocrates avec lesquels elles étaient en relation étroite. En Afrique, la situation est légèrement différente. Comme les gouvernements manquaient de personnes dûment formées et acquises aux réformes libérales, les institutions de Bretton Woods ont dû mettre elles-mêmes à

disposition la plupart des technocrates et placer des experts dans les ministères des finances et de l'économie. Lorsque, le pays se démocratisant, le public a réclamé l'autonomie, ce personnel international a été progressivement remplacé par des technocrates locaux acquis à l'ajustement.

#### **TECHNOCRATIE ET DÉMOCRATIE**

Dans les démocraties naissantes, les citoyens peuvent ne pas avoir d'objection à un gouvernement technocratisé s'il leur apporte la stabilité économique et le développement. Mais cela suppose que les technocrates obtiennent de bons résultats. Quand ce n'est pas le cas, ils risquent de compromettre non seulement leur position mais aussi la légitimité de la démocratie elle-même. En Europe de l'Est, par exemple, où une grande partie de la politique publique a été confiée au ministre des finances et à des technocrates, l'échec économique et l'effondrement des systèmes de protection sociale font naître non pas une aspiration du public à plus de démocratie mais la nostalgie des certitudes passées du communisme. Toutes les enquêtes menées en Bulgarie, en Slovaquie, au Bélarus et en Ukraine indiquent que les régimes défunts sont bien cotés.

Mais un pouvoir laissé à des technocrates coupés du peuple risque fort d'aliéner une grande partie de la population et de faire obstacle au progrès. L'expérience a montré que les modes démocratiques de la participation, du dialogue et du compromis sont les meilleurs moyens de jouir d'un appui durable. Les décideurs ne devraient pas seulement promettre la prospérité à long-terme mais offrir aussi réparation aux perdants d'aujourd'hui. En 1999, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, dressant le bilan de dix ans de transition, concluait: "On s'imagine souvent que, pour réussir, une réforme a besoin d'un gouvernement stable et fort de technocrates résolus à la mener à bien, mais l'expérience de

transition des dix dernières années contredit ce point de vue. C'est une forte compétition politique, et non un gouvernement à l'abri des pressions électorales, qui a fait avancer la réforme dans de nombreux pays."

Sans ces processus d'ajustement et d'adaptation, les pays risquent aussi de sombrer dans une extrême instabilité politique, l'abstentionnisme électoral et de retomber dans des formes primaires et sectaires de vie politique. Même des pays industrialisés comme la Suède, l'Italie, l'Autriche et les États-Unis, ont vu la montée de nouveaux partis et de figures charismatiques sans liens ou presque avec les partis établis. En Europe de l'Est, on constate que les pays qui ont mené les réformes tambour battant ont changé plus souvent de gouvernement que ceux qui ont pris leur temps. La Pologne, par exemple, a eu sept premiers ministres et trois présidents entre 1990 et 1997.

Un gouvernement technocratique pose de sérieux problèmes aux démocraties, jeunes ou anciennes. Il donne du pouvoir à de petites élites et entame à la fois la responsabilité démocratique et la souveraineté populaire. De toute évidence, les décisions politiques nécessitent de plus grandes compétences techniques que par le passé. Mais ces experts devraient être prêts à se soumettre au contrôle démocratique.

#### **GROUPES D'INTÉRÊTS ET PACTES SOCIAUX**

La forme la plus directe de contrôle est celle des représentants élus et passe par le bulletin de vote. Mais les citoyens ont bien d'autres façons d'influencer leur gouvernement, en étant membres d'autres organisations et établissements de la société civile. Beaucoup de ces contacts avec le gouvernement sont sporadiques et visent à l'influencer sur des questions spécifiques. Mais il peut y avoir aussi des arrangements plus formels dont l'aboutissement est le pacte social, lorsque des groupes d'intérêt s'engagent à apporter leur soutien ou à s'abstenir dans l'intérêt national.

Ces efforts cadrent avec un type de gouvernement corporatiste qui associe différents groupes d'intérêt au processus politique. Ces groupes ont leur mot à dire dans la définition des politiques publiques mais, en contrepartie, ils doivent s'engager à apporter leur aide quant à la mise en œuvre.

Les plus importants de ces groupes d'intérêt ont été les syndicats et les associations patronales, les partenaires sociaux qui sont en relation avec le gouvernement. Ces négociations tripartites ont connu leur heure de gloire à l'époque keynésienne, au moment où les gouvernements possédaient assez d'assurance pour diriger leur économie de manière à obtenir une croissance élevée et des taux de chômage et d'inflation faibles. On offrait aux syndicats, par exemple, de meilleures conditions de travail s'ils acceptaient une certaine modération salariale. Dans bien des cas, les négociations salariales se répétaient tous les ans, comme en Allemagne ou au Royaume-Uni dans les années 70. Mais il y a eu aussi des pactes sociaux plus formels, en particulier dans de petits pays comme la Suède et la Suisse. En Amérique latine, ces pactes ont une longue histoire.

On pourrait penser qu'à l'heure de la libéralisation et de la mondialisation le corporatisme a vécu. Les gouvernements n'ont plus la même assurance pour diriger leur économie. Les taux de syndicalisation sont en chute libre. Et les associations patronales sont dépassées par l'avancée des multinationales.

Au Mexique, par exemple, le corporatisme a subi les attaques des milieux les plus divers. Le Parti révolutionnaire institutionnel, longtemps dominant dans la vie politique, lâche lentement prise. Et la centrale syndicale, l'autoritaire Confédération des travailleurs mexicains, perd peu à peu de son influence. Confrontés à des salaires bas et à la montée du chômage, les travailleurs forment maintenant de petits syndicats indépendants.

Pourtant, l'idée de pacte social semble loin d'être passée de mode dans des pays qui tentent de se doter de systèmes politiques plus stables et plus démocratiques. En 1997, par exemple, le gouvernement de la République de Corée a créé une commission tripartite composée de représentants de l'Etat, des travailleurs et d'autres forces de la société civile. Les négociations ont abouti à une impasse lorsque le gouvernement a refusé d'accepter les propositions des syndicats concernant la mise en place de vastes filets de sécurité sociale. Le meilleur exemple de pacte social dans le monde en développement est sans doute le Conseil national de l'Afrique du Sud pour le développement économique et le travail, qui tente de rassembler l'Etat, les travailleurs organisés, les intérêts des entreprises et des groupes communautaires dans un ensemble complexe d'institutions corporatistes (encadré 3.3).

### Ethnicité et démocratisation

La tendance des Etats est peut-être à la technocratisation et à la centralisation. Mais à côté des forces centripètes qui poussent le pouvoir au centre, il est des forces centrifuges qui tendent à faire éclater les Etats démocratiques. L'une d'elles, évidente ces dernières années, a été l'ethnicité. Les guerres des Balkans, les revendications séparatistes en Indonésie et les luttes qui déchirent continuellement l'Afrique, du Sahara occidental à la Somalie, sont autant d'exemples qui montrent que les tensions ethniques ont la vie dure.

Tous les Etats sont multiethniques, bien que certains comptent beaucoup plus de groupes que d'autres. Si l'on prend pour critère la langue, les systèmes politiques européens comptent parmi leurs citoyens 9,5 groupes ethniques seulement par Etat, contre 21 en Amérique latine et aux Caraïbes. Mais c'est en Afrique, en Asie et dans le Pacifique que le nombre des ethnies par Etat est le plus important puisqu'il atteint en moyenne 50 ou plus.

Dans certains pays, elles sont plusieurs centaines: 470 au Nigéria, 407 en Inde, 712 en Indonésie et 817 en Papouasie-Nouvelle-Guinée.

La majorité des pays comptent un groupe ethnique qui a tendance à dominer. Même en Asie, où la population est ethniquement très mélangée, un groupe représente plus de la moitié de la population dans 34 des 46 Etats et il en est de même dans 19 des 26 Etats du Pacifique. La seule région qui rompt avec ce modèle est l'Afrique subsaharienne où, si l'on fait abstraction des petits Etats insulaires, seuls 12 Etats sur 34 comptent un groupe dominant.

Le critère de polarité est utile dans l'étude des structures ethniques des différents pays. Ce mode d'étude est illustré au tableau 3.1, qui classe les pays en cinq catégories. Les cas les plus simples sont unipolaires, bipolaires ou tripolaires. Sont de structure unipolaire, les pays où un groupe jouit d'une écrasante majorité. Une structure ethnique bipolaire peut être composée de deux groupes ethniques seulement ou, comme dans le cas de la Sierra Leone, de nombreux groupes parmi lesquels deux communautés approximativement égales représentent plus de 60 pour cent de la population. Dans un contexte ethnique tripolaire, il y a soit trois groupes ethniques seulement, soit trois grands groupes parmi une infinité d'ethnies. Ensuite, il y a les pays multipolaires, de structure concentrée ou fragmentée. Dans le cas de la multipolarité concentrée, un groupe ethnique peut constituer 40 à 50 pour cent de la population mais n'être pas assez important pour l'emporter sur des agrégats de petits groupes. Dans le cas de la multipolarité fragmentée, aucun groupe n'est numériquement assez important pour dominer le système politique. Les conflits qui éclatent dans les contextes bipolaires ou tripolaires sont souvent difficiles à gérer. Les réformes gouvernementales devraient viser à tempérer, à atténuer la polarité et à révéler la multiplicité des clivages.

La diversité ethnique n'est pas un problème

**Encadré 3.3 - Pactes sociaux en Afrique du Sud**

Elue en 1994, l'ANC s'est engagée à construire une société plus égalitaire. Elle était depuis longtemps l'alliée de la principale organisation syndicale, le Congrès des syndicats sud-africains. Mais le gouvernement de l'ANC a aussi compris l'importance de protéger la base industrielle du pays et sa compétitivité internationale. Comment transformer la société sud-africaine tout en maintenant la paix industrielle? L'ANC a répondu à cette question en créant, en 1995, le National Economic Development and Labour Council (NEDLAC—Conseil national pour le développement économique et le travail), organe multipartite conçu pour amener les travailleurs organisés, le patronat, les groupes communautaires et le gouvernement à parvenir à un consensus sur la politique économique et sociale.

L'une de ses réalisations les plus importantes a été le Sommet de l'emploi en 1998. C'était la possibilité de négocier un pacte social qui porterait notamment sur les augmentations de salaires et de prix, la répartition des bénéfices dus à une amélioration de la productivité et un accord sur la politique macro-économique, la protection sociale et le régime des investissements.

Sur certaines questions, cependant, le consensus s'est révélé difficile à atteindre et le NEDLAC a été parfois court-circuité par des négociations bilatérales. Le Plan social et la loi relative aux conditions minimales d'emploi, par exemple, ont été à l'origine d'un grave conflit. Les employeurs craignaient qu'ils n'affectent leur compétitivité mondiale, et le Plan social qui a été finalement adopté et qui prévoit la gestion active de la réduction des effectifs lorsque des suppressions massives d'emplois sont inévitables, traduit leurs préoccupations. Les syndicats voulaient une protection totale contre les suppressions d'emplois et ont organisé en 1997 une série de grèves pour obtenir la semaine de 40 heures. Mais, finalement, ils ont accepté un compromis à la condition que le gouvernement s'engage à s'opposer aux employeurs lorsque ceux-ci exigeraient une plus grande flexibilité des heures de travail dans certains secteurs.

Le NEDLAC se heurte à de nombreux problèmes. Ses membres ne représentent pas tous les intéressés, entre autres ceux qui ne sont pas syndicalisés. Certains de ses membres sont de plus habiles négociateurs que d'autres. Et bien que le NEDLAC exige que le gouvernement soumette à négociation ses principales décisions politiques, il n'a pas les mêmes exigences à l'égard des autres partenaires sociaux.

Les grèves du secteur public, très largement suivies, dans les derniers mois de 1999, portent à croire que l'humeur des syndicats est au désenchantement: les possibilités qu'ils ont d'infléchir la politique sont restreintes. Mais avec le NEDLAC, les Sud-africains ont la base institutionnelle qu'il leur faut pour affronter le nouvel ordre mondial. Ce système, que l'on peut qualifier de négociations libéralisées, suppose que les participants admettent la nécessité d'une ouverture de l'économie tout en leur offrant aussi la possibilité d'influencer les conditions dans lesquelles s'opère cette ouverture.

en soi. La diversité culturelle et ethnique peut être un enrichissement pour les Etats comme pour les individus. L'ethnicité n'est pas fixe non plus et risque donc d'être une source de troubles à l'avenir. Elle est en constante adaptation: c'est un attribut variable et mouvant qui ne permet jamais de définir précisément l'identité d'une personne. De nombreux marqueurs ethniques—traits physiques, langue, religion et culture—sont très fluides. Et si certaines sociétés voient dans la religion, par exemple, ou la langue, une caractéristique les définissant, d'autres peuvent parfaitement ignorer ce genre de considération.

Les problèmes se posent dès lors qu'il y a politisation de l'identité ethnique. Elle peut alors servir à provoquer un comportement insulaire, xénophobe et destructeur. Elle a ce pouvoir parce qu'en dernière analyse, l'identité ethnique l'emporte sur tous les autres loyalismes et obligations.

L'un des signes les plus révélateurs de la montée des querelles ethniques a été le nombre alarmant de guerres civiles qui ont fait rage dans les années 90, encore qu'elles aient diminué entre 1992 et 1994, et en 1996-97. Dans les années 90, la plupart des guerres se déroulaient, non pas entre Etats, mais à l'intérieur de frontières nationales. Elles n'ont peut-être pas été des conflits ethniques à l'origine mais, une fois qu'elles ont été déclarées, l'identité ethnique est passée au premier plan. Ces conflits ont typiquement pour origine un déséquilibre dans la répartition des ressources ou des emplois ou des violations des droits de l'homme, notamment culturels. Ceux qui se battent pour préserver ces inégalités ou renverser la situation se servent souvent de l'appartenance ethnique comme point de ralliement.

Comme l'illustre la figure 3.4, la plupart de ces conflits ont vu le jour dans les régions où la diversité ethnique est la plus grande, en Afrique et en Asie. Il se trouve que la majorité des réfugiés viennent aussi de ces régions: des

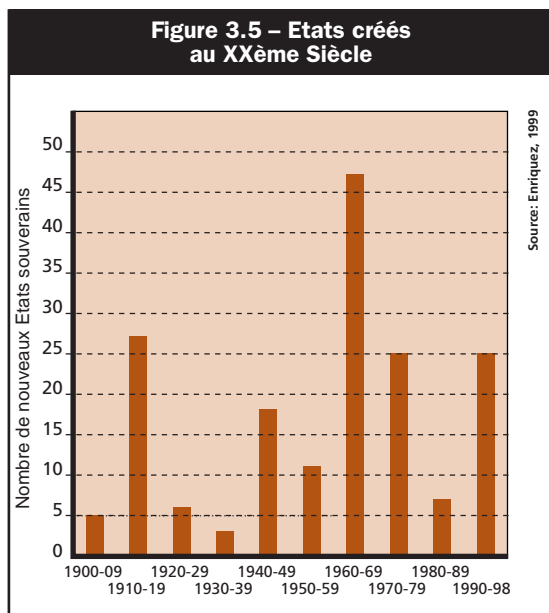
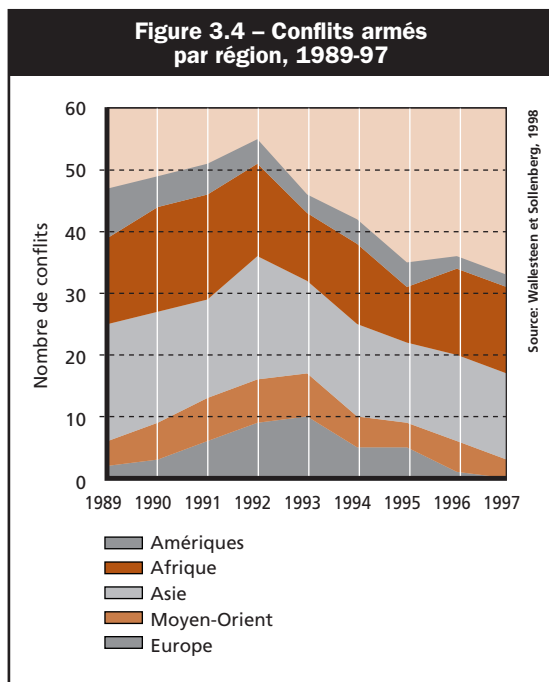
Tableau 3.1 - Typologie des structures ethniques

	Nombre de groupes	Pourcentage de la population constituée par		
		le groupe le plus important	les 2 groupes les plus importants	les 3 groupes les plus importants
Unipolarité				
Botswana	30	70	80	82
Guinée équatoriale	12	75	77	79
Cambodge	17	90	94	96
Chine	205	70	78	82
Viet Nam	85	87	88	89
Bulgarie	9	85	94	96
Bipolarité				
Rwanda	2	90	99	100
Burundi	2	85	99	100
Belgique	4	57	90	91
Fidji	10	49	95	99
Guyane	6	51	82	93
Sierra Leone	20	31	61	69
Tripolarité				
Suisse	4	74	92	99
Nigéria	470	19	38	54
Malawi	15	32	47	58
Multipolarité fragmentée				
Cameroun	279	5	9	11
Namibie	27	7	13	17
Tanzanie	131	15	30	34
Papouasie-N.-Guinée	817	4	7	8
îles Salomon	66	5	10	13
Vanuatu	109	4	7	9
Multipolarité concentrée				
Inde	407	50	57	64
Congo <sup>a</sup>	60	51	64	73
Niger	20	43	61	70
Kenya	61	20	34	47
Togo	43	21	33	42
Ethiopie	82	29	36	44

Note: <sup>a</sup> République du Congo

Source: Bangura et Nakamura, 1999, d'après Grimes, 1996 et Premdas, 1995

11,4 millions de réfugiés en 1998, 41 pour cent étaient originaires d'Asie et 28 pour cent d'Afrique.



### LE RISQUE DE SÉCESSION

Une querelle interethnique peut se terminer par l'écrasement d'une insurrection ou par un changement dans la structure nationale du pouvoir. Mais elle peut aussi aboutir à la sécession et à la création d'un nouvel Etat. La figure 3.5 indique à quel rythme se sont formés les Etats souverains au cours du siècle dernier. Le pic des années 60 et 70 correspond à la période de la décolonisation et de l'indépendance, alors que celui des années 90 est dû, dans une large mesure, à l'éclatement d'Etats existants. La série la plus spectaculaire a eu pour théâtre l'Europe centrale et orientale des années 90, où 22 nouveaux Etats sont apparus, après avoir fait partie, pour la plupart, de l'ancienne Union soviétique ou de l'ex-Yougoslavie. Peu de nouveaux Etats se sont créés ailleurs: aucun aux Amériques et un seul en Asie: le Timor oriental. Paradoxalement, malgré les troubles en Afrique, un seul Etat pleinement reconnu s'y est créé (l'Erythrée), bien que deux autres, l'Anjouan (qui s'est séparé des Comores en 1997) et le Somaliland (qui est effectivement devenu un Etat séparé au sein de la Somalie), puissent être reconnus dans un proche avenir.

Si le taux de formation des Etats est lent en Afrique, c'est principalement à cause du morcellement ethnique. L'Afrique compte plus de 2.000 groupes ethniques de moins d'un million de personnes en moyenne. Il n'est guère réaliste que chacun d'eux ait son Etat. Aussi les dirigeants politiques ont-ils plutôt essayé de construire de nouveaux Etats à l'intérieur des frontières héritées du colonialisme. La réticence des dirigeants politiques à accepter la formation de nouveaux Etats-nations a été entérinée par la Charte de l'Organisation de l'unité africaine qui interdit tout changement dans le tracé des frontières héritées de l'époque coloniale et rend la tâche difficile aux mouvements séparatistes désireux de se faire reconnaître. En fait, l'Afrique subsaharienne n'a que trois Etats dont la formation a été liée à l'ethnicité: le

Lesotho, le Swaziland et la Somalie, bien que le troisième soit menacé d'éclatement.

La situation en Asie fait dans une certaine mesure pendant à celle de l'Afrique. Tous les grands Etats—la Chine, l'Inde, l'Indonésie et le Pakistan—sont multiethniques. Parmi eux, l'Indonésie, dont la situation géographique—des îles dispersées—ajoutée au morcellement ethnique, est le seul où le risque de sécession soit sérieux.

### **Systèmes électoraux et diversité ethnique**

Les gouvernements ont adopté des stratégies différentes pour faire place à diverses ethnies à l'intérieur d'un même Etat. Dans certains cas, ils ont modifié la structure de l'Etat de manière à laisser une plus grande autonomie à chaque groupe. Certains grands pays pluriethniques, comme l'Inde, ont des structures fédérales qui laissent d'énormes latitudes aux assemblées des Etats ou des provinces. Bien des Etats se sont efforcés aussi de décentraliser—en délocalisant leurs activités, en déléguant des tâches administratives ou, dans certains cas, en transférant des pouvoirs considérables aux autorités locales. Le but premier de la décentralisation est généralement de rendre le gouvernement plus réceptif aux sensibilités régionales et locales mais, comme la plupart des groupes ethniques tendent à se concentrer dans des régions spécifiques, la décentralisation est aussi dans les faits synonyme de plus grande autonomie ethnique.

Depuis 1994, l'Ouganda, par exemple, a décentralisé le pouvoir en le déplaçant dans 46 districts dont les activités représentent maintenant 30 pour cent des dépenses gouvernementales. A bien des égards, cette initiative passe pour avoir été un succès et pour avoir renforcé l'unité nationale. Mais certains se sont plaints que, les districts ayant été formés sur une base ethnique, la décentralisation ait intensifié les rapports de force entre ethnies et qu'il soit difficile à des fonctionnaires de travailler en

dehors de leur région d'origine.

Outre les changements apportés à la structure de leur Etat, les gouvernements ont aussi essayé de réconcilier les ethnies en concevant des systèmes électoraux et des modes de gouvernance mieux adaptés. Nous présenterons ici les deux options principales. L'une, "le scrutin préférentiel", encourage les partis politiques à être multiethniques. L'autre, "le système de liste", admet que les partis soient enracinés dans une ethnie mais essaie de les amener à partager le pouvoir.

### **PARTIS PLURALISTES ET SCRUTIN PRÉFÉRENTIEL**

Un des systèmes électoraux qui encouragent les partis à s'adresser aux électeurs sans distinction d'ethnie est le scrutin préférentiel. Ce système oblige les électeurs à classer les candidats par ordre de préférence. Si aucun candidat n'obtient la majorité absolue lors du décompte des premières préférences, le candidat arrivé dernier est éliminé et les voix qu'il avait recueillies comme candidat de deuxième choix sont transférées sur les candidats restant en lice. Le procédé se répète jusqu'à ce que le vainqueur se détache. Ce système permet encore l'élection de candidats d'un chauvinisme ethnique extrême mais réduit leurs chances de succès et améliore les chances de victoire de ceux qui adoptent des positions centristes et sont prêts à s'adresser à un public plus vaste que leur groupe d'origine.

Le scrutin préférentiel a été initialement conçu pour des pays industrialisés assez homogènes—pour pallier certaines des faiblesses du scrutin majoritaire à un tour qui permet à un(e) candidat(e) d'être élu(e) même s'il(elle) est cordialement détesté(e) par la majorité des électeurs, qui divisent leurs voix entre deux partis ou plus. L'Australie est la principale démocratie occidentale à appliquer ce système.

Toutefois, le scrutin préférentiel peut être utile aussi dans des pays en développement

pluriethniques. Jusqu'à présent, il n'était pas très répandu. La Papouasie-Nouvelle-Guinée, qui l'avait initialement adopté, l'a remplacé par la suite par le mode du scrutin majoritaire à un tour. La République socialiste démocratique de Sri Lanka applique une variante de ce système pour les élections présidentielles et Fidji l'a adopté en 1996.

### "CONSOCIATION" ET LISTES DE PARTI

Une démarche diamétralement opposée consiste à admettre que les citoyens voteront selon des critères ethniques, mais à obliger les partis constitués selon ces critères à partager le pouvoir dans un gouvernement d'unité nationale. Le modèle de "consociation" essaie ainsi d'encourager la diversité à l'intérieur non pas des partis mais du gouvernement.

La "consociation" typique suppose un mode de scrutin fondé sur des listes de parti. Le pays est divisé en très grandes circonscriptions ou peut même être traité comme une seule et même circonscription, ce qui est généralement le cas dans une élection présidentielle. Lors des élections législatives, les électeurs ne choisissent pas un(e) candidat(e) mais votent pour un parti. Les partis se voient allouer des sièges parlementaires en fonction de la proportion des suffrages recueillis et ils désignent leurs représentants à partir d'une liste établie au préalable dans laquelle les candidats sont classés par ordre de préférence.

Les gouvernements "consociatifs" issus de ce mode de scrutin présentent dans l'idéal quatre caractéristiques principales. Tout d'abord, ce sont des coalitions qui regroupent tous les segments de la société. Deuxièmement, ils distribuent les emplois du secteur public proportionnellement à chacun des groupes ethniques. Troisièmement, ils offrent une grande autonomie territoriale, au moyen du fédéralisme ou de la décentralisation. Quatrièmement, ils autorisent des minorités à opposer leur veto sur des questions importantes. Ce système encourage

judicieusement chaque grand groupe à former son propre parti pour se faire représenter à la fois au gouvernement et dans la fonction publique.

On trouve des systèmes "consociatifs" en Autriche, en Belgique et en Suisse, mais aussi dans des pays en développement tels que la Malaisie et l'Afrique du Sud. C'est aussi une formule qui a la faveur des négociateurs qui essaient de concevoir des solutions pour les sociétés déchirées par la guerre telles que la Bosnie-Herzégovine et l'Irlande du Nord. Il y a eu des échecs à Chypre et au Liban, par exemple, et l'accord "consociatif" élaboré pour l'Angola n'a jamais été entièrement appliqué parce que le chef rebelle, Jonas Savimbi, n'a jamais voulu l'accepter.

### LES AVANTAGES DES DIFFÉRENTS SYSTÈMES

Les avantages respectifs de ces deux démarches ont été longuement pesés et discutés. Le débat s'est cristallisé sur quatre points principaux.

- **Encourager la modération**—Le scrutin préférentiel ne favorisera les candidats modérés que si chaque circonscription a un électorat ethniquement mélangé auquel les candidats sont obligés de s'adresser sans distinction d'ethnie. Si un groupe domine dans les circonscriptions, ce mode de scrutin n'exclut pas l'élection de candidats extrémistes. Dans ce cas, la liste de parti et la "consociation" peuvent être une formule mieux adaptée.
- **Pouvoir des électeurs**—Le scrutin préférentiel a l'avantage de permettre aux électeurs de s'identifier à un candidat particulier et de suivre ses résultats. La liste de parti déresponsabilise le parti par rapport aux électeurs. Il est fort probable que, une fois les élections passées, les candidats gagnants se conformeront plutôt aux vœux de leur parti, et en particulier du chef de leur parti, qu'à ceux des électeurs.
- **Facilité à l'usage**—Les électeurs analphabètes trouveront sans doute trop complexe le

mode du scrutin préférentiel bien que l'on puisse atténuer la difficulté en utilisant des bulletins de vote séparés et de couleurs différentes pour indiquer les deuxième et troisième choix. On peut aussi disposer les urnes dans un ordre donné pour permettre aux électeurs d'exprimer leurs préférences.

- **Gouvernement fort**—Le mode du scrutin préférentiel est majoritaire: sont élus ceux qui s'adressent à un large éventail. Les partis d'opposition et les groupes extrémistes sont ainsi exclus, ce qui peut les inciter à porter leurs activités sur un terrain extraparlémentaire, et ainsi risquer de déstabiliser le gouvernement. De même, en cas de forte polarité entre groupes, les électeurs peuvent refuser d'indiquer leur deuxième choix dans leur vote. Au contraire, la démarche "consociative" inclura même les groupes les plus extrémistes. Cela peut être une condition de stabilité mais il n'en résultera pas nécessairement un gouvernement fort.

Ces deux modèles de base ont leurs forces et leurs faiblesses et n'épuisent évidemment pas toutes les possibilités. Les pays envisageant un nouveau système électoral peuvent passer des années à peser le pour et le contre d'une multitude d'options. Un autre choix populaire est celui du scrutin à "vote unique transférable", dans lequel les électeurs énumèrent leurs candidats préférés dans l'ordre; lorsque le candidat de tête a recueilli suffisamment de voix pour être élu, le surplus des voix est transféré sur les autres candidats. Selon le scrutin à vote unique transférable, plus d'un(e) candidat(e) peut être éligible dans une circonscription: les petits partis ont ainsi la possibilité d'être élus au Parlement. Les élections peuvent aussi se dérouler en plusieurs tours qui éliminent progressivement les candidats malheureux.

Il est d'autres moyens de modifier le comportement des partis. On peut interdire les symboles ethniques ou religieux, par exemple, ou obliger les partis à ouvrir des bureaux dans tout le pays et pas uniquement dans leur région d'origine. On

peut aussi varier à l'infini les règles de la "consociation". Ainsi, on peut obliger les partis à faire figurer sur leur liste un nombre minimum de personnes d'une autre région ou décider, comme en Sierra Leone, que les candidats élus des partis politiques à la présidence et à la vice-présidence seront originaires de régions différentes. On peut prévoir aussi diverses formes de discrimination positive, notamment réserver des sièges aux minorités, comme en Nouvelle-Zélande.

En pratique, les Etats ont à leur disposition une large palette d'options et tendent à les panacher et à associer tel système électoral avec telle structure de gouvernement. Rares sont ceux qui reprennent tous les éléments du modèle "consociatif" idéal. Les minorités ont peu de chances d'obtenir un droit de veto et il est peu probable que les postes de la fonction publique soient répartis sur une base strictement proportionnelle. Il existe de nombreuses formes de partage du pouvoir. Le modèle suisse repose sur des partis forts et multiethniques. Au Nigéria, la présidence est assumée tour à tour par des personnes de différentes régions. Et les partis politiques de Malaisie forment leur "grande coalition" avant l'élection.

Le choix des solutions dépend dans une large mesure de la composition ethnique. Les modes "consociatifs" ou de partage du pouvoir peuvent être inévitables dans les structures ethniques bipolaires et tripolaires, mais peuvent ne pas présenter le même caractère d'urgence dans les contextes unipolaires ou multipolaires. Les Etats bipolaires tels que le Rwanda, le Burundi et Chypre ont des chances d'opter pour une forme quelconque de partage du pouvoir, bien qu'ils puissent prévoir des dispositions spécifiques pour permettre, à un moment donné, l'accession à la présidence ou à la fonction de premier ministre d'une personne issue du groupe minoritaire. Au Rwanda et au Burundi, où il existe des régions où vivent les deux ethnies, le mieux est sans doute de combiner cette disposition au mode du scrutin préférentiel, pour encourager la formation de

partis politiques pluriels. En Irlande du Nord, l'accord du Vendredi saint se fonde sur un partage du pouvoir, allié à un scrutin à vote unique transférable. Les suffrages exprimés en faveur des candidats de deuxième choix ont permis au parti unioniste de l'Ulster, modéré, d'augmenter de 4,6 pour cent sa proportion de sièges au parlement. La Coalition des femmes d'Irlande du Nord, vivement opposée à la guerre, a gagné deux sièges bien que peu d'électeurs aient voté pour elle en premier choix. Le gouvernement bosniaque de partage du pouvoir, qui repose sur le système des listes de parti, a le grand inconvénient de ne pas inciter les partis à briguer des suffrages hors de leurs enclaves ethniques. Dans les structures tripolaires telles que le Nigéria, qui compte un grand nombre de groupes ethniques, la marge de manoeuvre est plus grande. Les partis au Nigéria ne sont pas fondés sur l'ethnie et le pays combine le partage du pouvoir avec une structure fédérale.

En envisageant les options possibles pour concevoir un système institutionnel, il importe de prendre garde à ne pas durcir les clivages ethniques existants mais au contraire de laisser aux citoyens la possibilité de changer d'affiliation ou d'exprimer des appartenances multiples. Il faut aussi encourager des institutions comme les syndicats, les associations professionnelles et d'autres organisations de citoyens, qui rassemblent par-delà les différences ethniques. Le système choisi, quel qu'il soit, doit viser à édifier un Etat pluraliste qui favorise le développement économique et dispense des services sociaux à tous, sans préjugé ni discrimination.

### **Le processus démocratique**

Les citoyens de sociétés démocratiques ont tendance, au bout de quelque temps, à se reposer sur leurs lauriers, à oublier que la démocratie est faite de continuelles négociations et qu'il faut constamment revoir et revitaliser les institutions. Les vieilles démocraties d'Europe, de l'Autriche à la Suède, retentissent fréquemment d'inquiétants

échos d'un fascisme et d'un racisme qu'elles pensaient avoir depuis longtemps bannis. Quant aux Etats-Unis, qui sont à l'avant-garde des technologies de médias, ils n'ont pas encore tiré les graves conséquences pour la démocratie du besoin de disposer d'énormes moyens financiers pour être élu à la plus haute fonction.

Beaucoup d'autres sociétés ont des démocraties fragiles qui pourraient aisément retomber dans leurs travers passés. En Amérique latine, l'époque des putschs militaires semble être révolue mais l'Equateur a commencé le XXIème Siècle avec quelque chose qui y ressemble fort et le Venezuela semble avoir opté pour un système présidentiel et centralisé à l'ancienne.

Ailleurs, de nombreux pays en développement ou en transition ne sont pas encore convaincus de la valeur de la démocratie. Ils semblent disposés à tenter l'expérience de la participation populaire et de la responsabilité, mais aussi à les laisser de côté si le progrès économique ou la paix sociale n'est pas au rendez-vous. Les plus grandes difficultés sont sans doute celles qui surgissent lorsque les citoyens pensent ne pas avoir assez en commun pour être prêts à partager le même gouvernement ou menacent de faire sécession selon des lignes de faille religieuses ou ethniques. Et partout dans le monde, les démocraties, même les plus éprouvées, peuvent se scléroser en technocraties, en soustrayant de nombreuses fonctions de l'Etat au contrôle des citoyens.

Toutes ces possibilités mettent en évidence la nécessité pour les gouvernements de rester vigilants, de mettre au point de nouveaux mécanismes et instruments constitutionnels qui non seulement proclament de nobles idéaux mais les aident aussi à satisfaire les besoins immédiats de la population et à réaliser les droits fondamentaux de chacun. La démocratie n'est pas un état statique. Elle est en constante évolution et peut toujours prendre une direction imprévisible et inquiétante.