

**Acteurs émergents  
Perspectives pour la  
gouvernance mondiale**

Presses Universitaires de Liège

---

Tél. : +32 (4) 366 50 22

Fax. : +32 (4) 366 57 98

Courriel : [presses@ulg.ac.be](mailto:presses@ulg.ac.be)

Place de La République française, 41

Bât. O1 (7e étage)

4000 Liège – Belgium

Site : [www.presses.ulg.ac.be](http://www.presses.ulg.ac.be)

---

© 2013

Tous droits de reproduction,  
d'adaptation et de traduction  
réservés pour tous pays

---

D/2013/12.839/5

ISBN : 978-2-87562-023-1

Imprimé en Belgique

Sous la direction de  
Sophie WINTGENS  
Geoffrey GRANDJEAN

## **Acteurs émergents**

*Perspectives pour la  
gouvernance mondiale*



**Presses Universitaires de Liège**



## **Avant-propos**

**Favoriser le débat scientifique interdisciplinaire  
en Science politique : de la théorie à la pratique**

Sophie WINTGENS et Geoffrey GRANDJEAN



Cet ouvrage collectif vise à mettre en avant la diversité des défis mondiaux liés à l'émergence de « nouveaux » acteurs sur la scène internationale et les opportunités d'évolution de la gouvernance mondiale. Afin d'analyser l'impact de leur montée en puissance sur l'économie et la politique mondiales ainsi que sur les relations Nord-Sud, cette publication répond au souci de privilégier les études empiriques et les approches originales en termes de politique interne et/ou externe. Pour ce faire, elle s'appuie sur trois axes de recherche transversaux, qui transparaissent ainsi en filigrane de l'ensemble des contributions :

- (1) Le rôle des puissances « (ré)émergentes » dans la gouvernance économique mondiale (OMC, FMI, BM, etc.), à la lumière de la crise financière internationale ;
- (2) Les enjeux liés à l'émergence d'une coopération Sud-Sud ;
- (3) La nature de ces « nouveaux » acteurs (ONG's, par exemple) de la gouvernance globale et les opportunités qu'ils offrent aux États de développer de nouvelles stratégies, à travers leurs politiques étrangères et/ou de développement, entre autres.

Cette publication collective se veut également originale dans le choix méthodologique adopté pour aborder conjointement les dynamiques de l'émergence et de la gouvernance mondiale. Soucieuse de livrer un regard neuf mais sans prétention à l'exhaustivité, elle entend apporter une plus-value aux approches classiques de Science politique et de Relations internationales sur ces deux thèmes, et ce, en favorisant leur mise en perspective interdisciplinaire. L'intérêt de la démarche réside précisément dans la volonté d'appréhender l'objet d'étude à partir de diverses disciplines scientifiques, les approches politologiques, économiques, juridiques, historiques, sociologiques ou encore philosophiques se complétant mutuellement afin d'offrir une analyse innovante sur la thématique proposée.

Au-delà de favoriser le débat scientifique autour des thématiques de l'émergence et de la gouvernance mondiale, le présent ouvrage a également pour objectif d'être une tribune de choix offrant à de jeunes chercheurs d'excellence l'opportunité de présenter leurs recherches inédites sur ce thème dans une publication de qualité sanctionnée par un contrôle scientifique pointu. S'inscrivant dans le

cadre d'une activité scientifique départementale organisée annuellement par le Département de Science politique de l'Université de Liège (ULg)<sup>1</sup>, cette publication a en effet vocation à la continuité. Elle marque ainsi l'entame d'un cycle éditorial qui entend mettre sa conception méthodologique du débat interdisciplinaire et transversal au service de futurs autres objets d'étude.

<sup>1</sup> Les thèmes des précédentes éditions sont disponibles sur le site du Département de Science politique de l'ULg, à l'adresse suivante : [http://www.droit.ulg.ac.be/cms/c\\_331975/](http://www.droit.ulg.ac.be/cms/c_331975/) (consultée le 30 mars 2013).



## **Introduction**

# **Émergence : une notion polysémique**

Sebastian SANTANDER



## Introduction

Le présent ouvrage est le résultat d'une réflexion menée lors d'une journée d'étude scientifique à l'Université de Liège autour de la question des *Acteurs émergents et de la gouvernance mondiale*. Les organisateurs de cet événement et coordinateurs de cet ouvrage – Sophie Wintgens et Geoffrey Grandjean – ont fait le choix judicieux d'inscrire cette double activité scientifique dans une démarche d'ouverture et de dialogue interdisciplinaires en faisant participer à la réflexion des chercheurs issus tant de la discipline de Science politique que de l'Économie, de la Sociologie ou du Droit.

Les recherches présentées dans cet ouvrage traitent de notions et thèmes variés allant de l'aide au développement à la politique étrangère des États en passant par la question de la puissance et des organisations multilatérales, le phénomène de globalisation ou le rôle des acteurs privés. Bien qu'elles traitent de sujets empiriques divers, ces différentes contributions ont en commun de réfléchir sur la question de l'« émergence ».

L'usage du terme « émergence » qui est d'abord apparu dans les Sciences économiques et sociales date d'une trentaine d'années et se développe avec l'essor des marchés financiers dans les pays en développement. Toutefois, ce n'est que depuis les années 2000 que ce terme fait de plus en plus l'objet d'une attention particulière de la part des médias, des pouvoirs économiques et financiers, des cercles diplomatiques et des institutions internationales, des décideurs politiques ou du monde académique. On peut difficilement dissocier cet intérêt croissant consacré à la question de l'émergence de l'essor de toute une série d'acteurs étatiques surgis hors de la triade États-Unis/Europe occidentale/Japon. On pense ici à la Russie qui a fait son retour sur la scène internationale, à la montée en force de la Chine, à l'affirmation, à des degrés divers, de l'Inde, du Brésil, de la Turquie, de l'Indonésie ou de l'Afrique du Sud dans les affaires mondiales. L'expression « pays émergents » s'est imposée dans le langage courant pour qualifier ces acteurs dont l'essor est perçu par d'aucuns comme une modification des rapports de force internationaux.

Toutefois, en dépit de son succès médiatique et de sa mobilisation de plus en plus récurrente dans le langage diplomatique, financier ou académique, le concept d'émergence ne se laisse pas saisir avec facilité et précision. Il n'y a pas une définition mais différentes

interprétations possibles du concept. La présente contribution revient sur trois interprétations différentes : les économique-financières, les politologiques et les sociologiques. Reprenons chacune de ces interprétations de manière séparée.

## **Interprétations économique-financières : marché, performances économiques**

Les approches économique-financières appréhendent la notion d'émergence à travers celle du marché. Le concept vise ici à identifier un groupe de pays ayant des marchés à haut potentiel de développement<sup>2</sup>. Ces approches proposent une série de critères pour définir l'émergence. Au cœur de ces critères, on trouve la croissance. Autrement dit, un marché est considéré émergent quand il jouit d'une croissance soutenue sur une période suffisamment longue pour que l'économie du pays décolle. Les pays émergents sont aussi considérés comme des pays qui attirent les investissements privés.

Dernièrement, ces approches ont ajouté à leur définition des critères plus politiques et prennent en compte la stabilité institutionnelle, le niveau de corruption et les capacités du pouvoir politique à réguler son marché national<sup>3</sup>. Dans cette approche, l'émergence est associée à la question du *take-off* économique et à l'idée du rattrapage ; l'émergence étant le stade précédant à l'accès au statut de pays développé, idée qu'on retrouvait déjà dans les écrits de Rostow<sup>4</sup>.

Alors que les approches économique-financières appréhendent l'émergence par le biais du marché et des performances économiques des acteurs, les interprétations politologiques se penchent sur cette notion par le biais de la puissance. Autrement dit, elles vont s'intéresser de près au supposé véhiculé par les analyses économiques et financières qui consiste à croire que les performances économiques des émergents menacent les positions des pays les

<sup>2</sup> Voy. notamment O'NEILL Jim, « Building Better Global Economic BRICs », *Global Economics Goldman Sachs*, n° 66, 2001, 16 p.

<sup>3</sup> DELANNOY Sylvia, *Géopolitique des pays émergents*, Paris, Presses Universitaires de France, 2012, 178 p.

<sup>4</sup> ROSTOW Walt. W., *The Stages of Economic Growth : A Non-Communist Manifesto*, Cambridge, Cambridge University Press, 1960 : cf. surtout le chapitre 2, « The Five Stages of Growth. A Summary » pp. 4-16.

plus avancés (États-Unis, Europe, Japon) et partant occasionnent un changement dans les rapports de force internationaux.

### **Les approches politologiques : puissance, multipolarisme**

Pour les politologues, il n'y a pas d'automaticité entre le fort potentiel économique de certains pays et la multipolarisation du monde. Autrement dit, la disposition de capacités matérielles ne signifie pas forcément source de puissance et nouvelle configuration des rapports de force. Il faut encore que les acteurs susdits mobilisent les ressources évoquées de manière consciente et systématique dans l'objectif de produire de l'influence et du pouvoir politique<sup>5</sup>.

La puissance se construit également au travers de la capacité d'un pays à s'affirmer comme une référence en mobilisant des ressources immatérielles telles que l'idéologie, les institutions ou la culture. À partir de cette définition de la puissance et de l'étude des pays émergents, les politologues essayent de répondre à la question de la multipolarité du monde. Les conclusions diffèrent. Pour certains l'émergence ne remet pas en cause l'hégémonie américaine : le monde reste unipolaire<sup>6</sup>. Par contre, une autre partie de la littérature conclut à la multipolarité des relations internationales<sup>7</sup>. En se penchant sur « Les pays émergents et les négociations relatives à la protection contingente au sein de l'Organisation mondiale du commerce », la contribution de Josué Mathieu reprise dans le présent ouvrage s'inscrit dans ce débat scientifique particulier. Il considère, d'ailleurs, que l'évolution qu'ont prise les tractations multilatérales du commerce témoigne du pouvoir grandissant des pays émergents sur la scène internationale.

<sup>5</sup> SANTANDER Sebastian, « Puissances émergentes : portée et limites d'un phénomène international » in BATTISTELLA Dario, *Nouveau manuel de Relations internationales*, Paris, Ellipses, 2013.

<sup>6</sup> KRAUTHAMMER Charles, « The Unipolar Moment Revisited », *The National Interest*, 70, 2002, pp. 5-17 ; BATTISTELLA Dario, *Un monde unidimensionnel*, Paris, Les Presses de Science Po, 2011, 174 p.

<sup>7</sup> ZAKARIA Fareed, *L'Empire américain. L'heure du partage*, Paris, Saint-Simon, 2009, 266 p. ; KHANNA Parag, *The Second World : Empires and Influence in the New Global Order*, New York, Random House, 2008, 486 p.

## **Approches sociologisantes : acteurs sociaux, globalisation**

Une partie de la littérature scientifique travaillant sur la question de l'émergence refuse tant l'idée d'unipolarité que de multipolarité du monde. C'est le cas des approches sociologiques ou sociologisantes qui récusent la notion même de polarité et vont jusqu'à parler de la fin de la puissance<sup>8</sup>. Autrement dit, les tenants de cette approche ne croient pas en la faculté d'attraction et de regroupement de petits et moyens États derrière des plus forts.

Comment arrive-t-on alors à expliquer la négation de la polarisation et donc de la puissance ? Par la voie de la globalisation. Ce phénomène est au cœur de la réflexion proposée par Marc Jacquemain dans sa contribution sur « La globalisation vue par les sociologues : quatre thèses et trois scénarios ». Certaines des thèses évoquées dans sa contribution s'intéressent aux implications que l'interconnexion des réseaux et l'accélération des flux dont la globalisation est porteuse peuvent avoir pour le pouvoir de l'État. Autrement dit, le phénomène de globalisation aurait des effets de contre-indication sur la polarisation car elle recèlerait de nombreux facteurs de fragmentation et d'éparpillement du pouvoir. L'interdépendance dont elle est porteuse suscite une situation où les nations s'imbriquent et dépendent les unes des autres ; ce qui a pour conséquence qu'aucun pays ni groupe de pays n'est à même d'affirmer son leadership dans la gestion des affaires du monde.

Les tenants de cette thèse considèrent que l'idée d'un monde polarisé est d'autant plus remise en question que l'État a perdu son monopole d'acteur international. L'État se trouve concurrencé par toute une série d'acteurs publics et privés allant des multinationales aux organisations internationales en passant par les grandes mégapoles et régions, milices, médias mondiaux, cartels de la drogue ou mouvements terroristes.

Les trois autres contributions proposées dans cet ouvrage sont à situer par rapport à ce débat. Certaines d'entre elles à l'instar de celle de Codrat-Alin Teclu sur « La connexion entre la politique de coopération au développement et la politique étrangère » mettent en exergue l'incapacité de l'État à mener une politique de coopération

<sup>8</sup> BADIE Bertrand, *La diplomatie de comivence*, Paris, La Découverte, 2011, 273 p.

efficace et autonome du fait qu'il est, notamment, soumis à la concurrence et à la contrainte de structures de type supranational qui agissent dans ce secteur. D'autres, à l'instar de celles de Claire Debucquois sur les « Appropriations foncières dans les pays du Sud » et de Julie Godin sur « Les initiatives populaires de solidarité internationale », montrent comment des acteurs privés parviennent à émerger en acteurs influents de la scène politique locale ou internationale défiant le rôle de l'État.

Pour d'autres, ceci ne fait que témoigner de l'émergence d'un monde « apolaire » ou « non-polaire »<sup>9</sup>. Cette non-polarité renvoie à l'idée de l'essor d'une sorte de « nouvel âge médiéval » où la globalisation va de pair avec la restriction de l'autonomie des gouvernements, le grignotage de l'autorité de l'État, l'émergence d'autorités concurrentes en dessous et au-dessus de l'État ou encore la multiplication des niveaux de loyauté et d'identité. Pour les tenants de cette approche, cet état de fait atteste de l'absence de structure de gouvernances mondiales adaptées à la complexification du monde<sup>10</sup>.

Il y a donc de multiples manières d'interpréter et de définir la notion d'émergence. Nous en présentons quelques unes à la suite de ces brèves lignes.

<sup>9</sup> HAASS Richard N, « The Age of Non-Polarity », *Foreign Affairs*, vol. 87, n° 3, mai/juin 2008, pp. 44-56.

<sup>10</sup> KHANNA Parag, *How to run the world*, New York, Random House, 2011, 272 p. ; ATTALI Jacques, *Demain, qui gouvernera le monde ?*, Paris, Fayard, 438 p.





## Partie I



## **Chapitre 1**

# **Les pays émergents et les négociations relatives à la protection contingente au sein de l'Organisation mondiale du commerce**

Josué MATHIEU



## Introduction

Depuis 2001, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) est entrée dans un nouveau cycle de négociations multilatérales – le cycle de Doha. Ce cycle était originellement pensé comme un ambitieux projet qui inclurait davantage de libéralisation en matière d'agriculture (notamment pour le coton) et de produits non-agricoles (AMNA), de services et modulerait les règles de la protection de la propriété intellectuelle (en matière notamment d'« indications géographiques », chères à l'Union européenne (UE)<sup>11</sup>, ou de diversité biologique et de savoirs traditionnels). Mais le cycle de Doha inclut également la discussion des règles en matière de protection contingente. Il faut entendre par-là les règles permettant de lever des droits à l'importation de marchandises afin de compenser le coût jugé trop faible de ces marchandises, parce que celui-ci est inférieur à « leur valeur normale », parce que celles-ci sont subventionnées par l'État exportateur ou parce qu'elles entrent de façon soudaine en quantité très importante.

La caractéristique principale de ce cycle de négociations reste pour l'heure un blocage insurmontable<sup>12</sup>. En bref, le cycle de Doha a tout d'abord été traversé par une tension portant sur la place à réserver au développement – notion omniprésente dans la déclaration de Doha – dans la négociation des mesures de libéralisation commerciale. Même si ce point fut résolu en affichant une volonté renouvelée de mettre l'accent sur le développement, plusieurs points de friction continuent de rendre aujourd'hui tout accord difficile. Au rang de ceux-ci figurent les discussions sur l'AMNA, sur les subventions agricoles et sur les services. La réforme des règles en matière de protection contingente a elle aussi longtemps été l'une des principales sources de blocage. Et, même si elle n'apparaît plus comme la clé qui permettrait de débloquer la négociation, la réforme de ces règles reste un sujet important pour une série de raisons qui seront explorées plus loin.

<sup>11</sup> Sur cette question, voy. MATHIEU Josué, « L'influence du bilatéralisme sur le multilatéralisme: le cas des indications géographiques », *Dynamiques internationales*, juin 2010, n° 3, pp. 1-41.

<sup>12</sup> NARLIKAR Amrita, *Deadlocks in Multilateral Negotiations: Causes and Solutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, 336 p.

La seconde caractéristique du cycle de Doha est le rôle grandissant des pays émergents au sein de la négociation. L'OMC est probablement l'une des organisations internationales où le changement de la puissance s'est le plus ressenti au cours des dernières années. Au sein de celle-ci, ce changement tectonique s'est opéré par le truchement des coalitions, qui jouent un rôle crucial depuis le cycle de négociations de l'Uruguay ayant conduit à la création de l'OMC. La présente contribution vise à étudier la façon dont les pays émergents se sont positionnés par rapport à la réforme des règles encadrant l'utilisation des mesures de protection contingente en prenant le cas de l'antidumping. Elle pose ensuite la question suivante : *comment expliquer ces positions de négociation ?* Il s'agira ainsi de proposer une série de pistes de recherches pour comprendre les positions des pays émergents.

Cette contribution détaillera donc dans un premier temps les différences de vues présentes dans le contexte de cette négociation en se penchant particulièrement sur la coalition qui s'est attribuée le nom d'« Amis de l'antidumping ». Dans un second temps, la contribution proposera une série de pistes pour comprendre le positionnement des pays émergents par rapport à la question de l'antidumping. Mais avant cela – et à titre préliminaire –, il importe à la fois de mieux circonscrire la notion de « pays émergents » qui sera utilisée et de comprendre l'importance de la réforme des mesures de protection contingente pour ces pays.

### *Qui sont les pays émergents ?*

Si plusieurs recherches ont analysé les tendances récentes en matière de protection contingente, aucune ne s'est spécifiquement penchée sur le cas des pays émergents. Une part de l'explication est qu'il est délicat de déterminer une liste des pays labellisés « émergents » et une telle catégorisation assume *de facto* une dose d'arbitraire. Il n'y a pas, par exemple, de listes des pays ayant le statut de « pays émergents », ou simplement de « pays en développement », au sein de l'OMC.

Plusieurs indices permettent cependant de cerner un groupe de pays catégorisés comme émergents<sup>13</sup>. Ainsi, la Banque

<sup>13</sup> La littérature francophone en Science politique s'est penchée depuis quelques années sur la notion d'émergence dans les relations internationales. Voy. no-

mondiale indiquait récemment dans un rapport prospectif que six pays émergents (le Brésil, la Chine, la Corée du Sud, l'Inde, l'Indonésie et la Russie) composeront plus de la moitié de la croissance mondiale à l'horizon 2025<sup>14</sup>. Jim O'Neill de Goldman Sachs a, lui, popularisé en 2001 l'expression BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine) pour mettre en exergue l'importance croissante de ces quatre pays<sup>15</sup>. Goldman Sachs a depuis lors souligné que d'autres pays connaissent une évolution remarquable, proposant la liste des « Next Eleven » (N-11), incluant le Bangladesh, la Corée du Sud, l'Égypte, l'Indonésie, l'Iran, le Mexique, le Nigeria, le Pakistan, les Philippines, la Turquie et le Vietnam<sup>16</sup>. Le groupe de conseil en investissements MSCI Barra a également établi une liste de pays émergents (*MSCI Emerging Markets Index*). Cette dernière comprend 21 pays, qui sont : le Brésil, le Chili, la Chine, la Colombie, la République tchèque, l'Égypte, la Hongrie, l'Inde, l'Indonésie, la Corée du Sud, la Malaisie, le Mexique, le Maroc, le Pérou, les Philippines, la Pologne, la Russie, l'Afrique du Sud, Taïwan, la Thaïlande et la Turquie<sup>17</sup>.

tamment JAFFRELOT Christophe (dir.), *L'Enjeu mondial, Les pays émergents*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, 381 p. La notion de pays émergents employée ici vise avant tout la dimension économique de l'émergence et le poids grandissant des pays émergents dans les relations commerciales internationales.

<sup>14</sup> BANQUE MONDIALE, « Global Development Horizons 2011 — Multipolarity : The New Global Economy », Washington D.C., The World Bank, 2011, disponible à l'adresse suivante : <http://econ.worldbank.org/> (consulté le 12 mars 2013).

<sup>15</sup> Voy. l'article du FINANCIAL TIMES consacré à l'expression forgée par Jim O'Neill : TETT Gillian, « The Story of the Brics », *Financial Times Magazine*, 15 janvier 2010, disponible à l'adresse suivante : <http://www.ft.com> (consultée le 12 mars 2013).

<sup>16</sup> WILSON Dominic et STUPNYTSKA Anna, « The N-11 : More than an Acronym », 28 mars 2007, n°153, *Goldman Sachs Global Economics Papers*, 24 p.

<sup>17</sup> À propos du MSCI Emerging Markets Index, voy. le site de MSCI, disponible à l'adresse suivante : <http://www.msci.com/> (consultée le 12 mars 2013). Les pays placés sur cette liste sont sélectionnés en fonction du développement économique (critère de stabilité du développement), de la taille et de la liquidité du marché ainsi que de l'accessibilité du marché (ouverture à l'acquisition, facilité d'entrée et de sortie des capitaux, efficacité du cadre institutionnel et stabilité du contexte institutionnel). Chaque année, MSCI procède à une révision des pays figurant dans l'indice. Pour la révision de 2013, il est envisagé de placer la Corée du Sud et Taïwan sur la liste des pays développés et de placer la Grèce, le Qatar et les Emirats arabes unis (E.A.U.) sur la liste des pays émergents. Durant les dernières années, les pays suivants sont passés de la catégorie « *Emerging Markets* » à « *Standalone* » : le Venezuela, le Pakistan et le Sri Lanka ; les pays suivants de « *Emerging Markets* » à « *Frontier*

Cette liste de pays émergents est largement reconnue et utilisée au-delà du contexte de la finance<sup>18</sup>, et c'est sur cette base que la présente recherche se basera pour délimiter sa propre liste des pays « émergents ». Pour des raisons méthodologiques, celle utilisée dans cette contribution exclut toutefois trois pays repris dans la liste MSCI : la République tchèque, la Hongrie et la Pologne. En tant que membres de l'Union européenne, la politique commerciale de ces pays est en effet « communautarisée », c'est-à-dire qu'elle relève de la responsabilité de l'UE dans son ensemble : la gestion des mesures de protection contingente dépend de la Commission européenne et nécessite l'approbation du Conseil des Ministres. Il est donc préférable méthodologiquement de traiter l'UE comme un seul bloc, puisqu'il est impossible de déterminer des mesures de protection contingente initiées par ces pays. Par ailleurs, la Russie doit également être exclue de l'analyse. Elle n'est en effet membre de l'OMC que depuis août 2012 et n'avait pas avant cette date l'obligation de rapporter son utilisation des mesures de protection contingente. La liste utilisée dans cette recherche, définie ici comme « MSCI-minus », est donc la suivante : l'Afrique du Sud, le Brésil, le Chili, la Chine, la Colombie, la Corée du Sud, l'Égypte, l'Inde, l'Indonésie, la Malaisie, le Mexique, le Maroc, le Pérou, les Philippines, Taïwan, la Thaïlande et la Turquie.

À partir de cette liste définie conventionnellement, il importe de comprendre pourquoi la relation des pays émergents aux mesures

*Markets* » : l'Argentine et la Jordanie ; les pays suivants de « *Emerging Markets* » à « *Developed Markets* » : la Grèce et le Portugal. Sur la question de la classification, voy. également MSCI Market Classification Framework, juin 2012, disponible à l'adresse suivante : <http://www.msci.com/> (consultée le 12 mars 2013).

<sup>18</sup> Voy. notamment le « *Special report : State Capitalism* » de THE ECONOMIST du 21 janvier 2012. D'autres listes de pays émergents existent. Le Fonds monétaire international (FMI) ajoute à la liste MSCI l'Argentine, la Bulgarie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, le Pakistan, la Roumanie, l'Ukraine et le Venezuela mais n'inclut pas la République tchèque, l'Égypte, la Corée du Sud, le Maroc ni Taïwan. La plupart des pays repris dans cette liste qui ne figurent pas dans la catégorie « *Emerging Markets* » de MSCI sont catégorisés « *Frontier Markets* » ou « *Standalone* » par MSCI. *The Economist* ajoute aux pays figurant sur la liste MSCI : Hong Kong, Singapour et l'Arabie Saoudite. Une sélection sur base de critères plus politiques, comme la participation au G20 des pays non-OCDE, se limiterait aux pays suivants : Argentine, Brésil, Chine, Inde, Indonésie, Mexique, Corée du Sud, Russie, Arabie Saoudite, Afrique du Sud, Turquie.



de protection contingente présente un intérêt pour l'étude du libre-échange et de la gouvernance économique globale.

### *Les mesures de protection contingente et les pays émergents*

Les mesures de protection contingente sont au nombre de trois : les mesures antidumping, les mesures compensatoires aux subventions et les sauvegardes. Les deux premières visent à contrecarrer des pratiques commerciales dites « déloyales » (« unfair » en anglais), alors que les sauvegardes ne visent pas spécifiquement ce type de pratiques ; elles visent uniquement les cas où une industrie est mise en péril par l'accroissement soudain des importations d'un produit.

Le type de mesures étudié dans cette contribution renvoie au premier évoqué *supra*, visant à répondre à des pratiques considérées déloyales : les mesures antidumping<sup>19</sup>. Comme Mark Wu l'a exprimé, « To say that antidumping has emerged as the dominant form of trade protectionism is no exaggeration »<sup>20</sup>. Les mesures antidumping consistent en une « taxe » spéciale à l'importation (appelée « droit antidumping ») imposée aux marchandises vendues à un prix inférieur à leur « valeur normale », en référence au prix du produit sur le marché domestique d'origine du produit importé (ou à une estimation de ce prix découlant d'une estimation de ce qu'il pourrait être)<sup>21</sup>. Le but officiel de l'antidumping est de lutter contre la « discrimination internationale des prix »<sup>22</sup>, c'est-à-dire les cas où un produit (similaire) est vendu à un prix inférieur à l'exportation par rapport au prix auquel ce produit est vendu sur le

<sup>19</sup> L'autre type de mesures visant à lutter contre les pratiques dites déloyales – les mesures compensatoires aux subventions – vise à contrecarrer les effets des subventions fournies par un État à ses industries. Le but des mesures compensatoires aux subventions est d'effacer l'effet de ces subventions en établissant un droit compensateur à l'entrée des produits subventionnés afin de rétablir une forme de concurrence équitable (« fair competition » en anglais) entre les produits importés et les produits non subventionnés. Les mesures compensatoires aux subventions sont intimement liées aux mesures antidumping, non seulement du point de vue de leur logique mais aussi du point de vue des négociations à l'OMC, où elles sont discutées par le même groupe de négociation.

<sup>20</sup> WU Mark, « Antidumping in Asia's Emerging Giants », *Harvard International Law Journal*, 2012, vol. 53, n° 1, p. 103.

<sup>21</sup> MATSUSHITA Mitsuo, SCHOENBAUM Thomas et MAVROIDIS Petros, *The World Trade Organization: Law, Practice, and Policy* (2<sup>e</sup> éd), Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 396-399.

<sup>22</sup> *Ibid.*, pp. 398-399.

marché d'origine<sup>23</sup>. Le droit imposé est censé prendre fin après cinq ans (d'où l'expression « protection contingente »), à moins que l'autorité compétente ne détermine la nécessité de maintenir ce droit antidumping en raison du risque de voir le dumping se produire à nouveau.

Si l'on se penche plus particulièrement sur le cas des pays émergents, on constate que la tendance a été celle d'une augmentation du nombre de pays adoptant des instruments législatifs permettant de recourir à des mesures antidumping. Dans une allocution récente, le Directeur général de l'OMC notait que « de plus en plus de Membres ont les moyens de recourir à ces mesures, ce qui signifie que le niveau d'activité pourrait s'élever à tout moment »<sup>24</sup>. Cette expansion s'est notamment opérée par le truchement de l'assistance technique du Secrétariat de l'OMC. Cette tendance n'est toutefois pas extrêmement récente dans le cas des pays émergents. Ainsi, l'Afrique du Sud a très tôt adopté une législation antidumping<sup>25</sup> ; la Malaisie et la Corée du Sud, ensuite, ont respectivement adopté une telle législation en 1959 et 1963<sup>26</sup>. Les autres pays émergents ont adopté une législation antidumping beaucoup plus tardivement ; dans la deuxième moitié des années 1980 pour 6 d'entre eux et dans les années 1990 pour les six autres. Du point de vue de l'adoption d'instruments législatifs, le tournant a donc eu lieu avant la conclusion de l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce, durant le cycle de l'Uruguay.

Depuis lors, les pays émergents sont devenus des utilisateurs de premier rang des mesures de protection contingente, et des mesures antidumping en particulier. Si l'on cherche à déterminer qui sont les pays visés par de telles mesures, il est intéressant de noter que de

<sup>23</sup> Aujourd'hui, la plupart des économistes considèrent que la pratique que vise l'antidumping, la prédation par les prix, est une pratique peu courante. Comme le soulignent MAVROIDIS Petros, MESSERLIN Patrick et WAUTERS Jasper, *The Law and Economics of Contingent Protection in the WTO*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2008, p. 12.

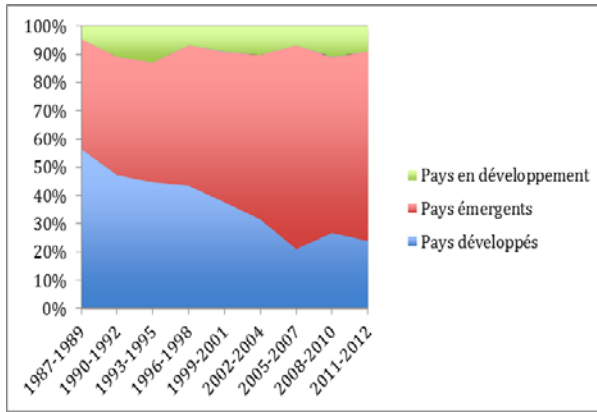
<sup>24</sup> LAMY Pascal, « M. Lamy observe une 'diminution importante' des enquêtes antidumping », *Allocution ouvrant le cinquième Atelier à l'intention des responsables des autorités chargées des enquêtes à l'OMC*, Genève, 27 février 2012, disponible à l'adresse suivante : <http://www.wto.org> (consultée le 12 mars 2013).

<sup>25</sup> En 1914, l'Afrique du Sud (à l'époque : Union d'Afrique du Sud) était un dominion de l'Empire britannique.

<sup>26</sup> BOWN Chad, *Global Antidumping Database*, 2010, disponible à l'adresse suivante : <http://econ.worldbank.org/ttbd/gad/> (consultée le 12 mars 2013).

plus en plus de mesures de protection contingente sont imposées par des pays émergents à l'encontre d'autres pays émergents. On constate en ce sens une évolution notoire au cours des vingt dernières années.

**Graphique 1** Part respective des enquêtes antidumping initiées par des pays émergents<sup>27</sup>



Le graphique ci-dessus indique la part relative des enquêtes antidumping dirigées contre des pays émergents (initiées par des pays émergents) par rapport à la proportion d'enquêtes contre des pays développés ou émanant des pays en développement<sup>28</sup>.

Le graphique montre que la part relative de ces enquêtes visant des pays émergents a augmenté de façon conséquente : 72 % des enquêtes initiées durant la période 2005-2007 visaient d'autres pays émergents ; pour la période 2008-2010, le pourcentage est de 62 %<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Base de données de la Banque mondiale.

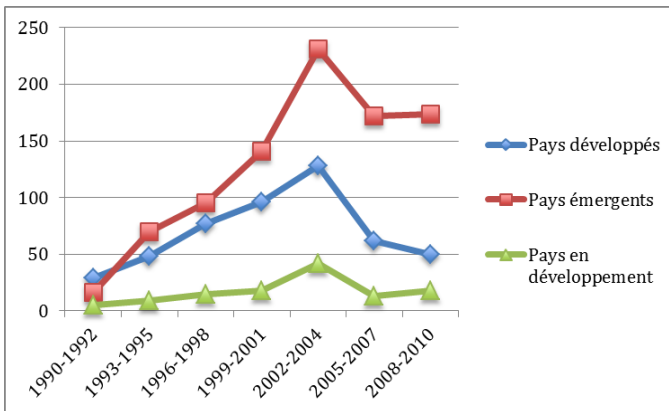
<sup>28</sup> Les données proviennent toutes de la banque de données mise en place par la Banque mondiale, sous la direction de BOWN Chad, « Global Antidumping Database », *op. cit.* La base de données comporte 2741 cas d'enquêtes antidumping pour 17 pays MSCI-minus. Les données étudiées ne prennent pas en compte l'entièreté des enquêtes ou mesures imposées à une période donnée, mais uniquement celles adoptées par des pays émergents. Par ailleurs, l'étude ne porte pas sur le niveau général de protection adopté par les pays émergents, qui doit être analysé de façon plus fine comme l'a mis en évidence Bown ; BOWN Chad, « Introduction to 'The Great Recession and Import Protection : The Role of Temporary Trade Barriers' », 2011, disponible sur SSRN à l'adresse suivante : <http://papers.ssrn.com/> (consultée le 12 mars 2013).

<sup>29</sup> Pour la période 2011-2012, le pourcentage est de 67 %. Les données pour cette dernière période sont toutefois lacunaires.

Cette part relative est des plus intéressantes, puisqu'elle indique que la plupart des enquêtes conduites par le groupe de pays émergents sélectionnés visent non pas des pays développés – et encore moins des pays en développement – mais bien des pays appartenant au groupe des pays émergents.

Le graphique suivant montre le nombre absolu de mesures effectivement imposées suite à ces enquêtes. Il s'agit donc des cas où l'existence d'une pratique de dumping a été déterminée de façon positive et où, conformément au droit de l'OMC, l'existence d'un dommage important causé aux concurrents nationaux du produit importé a été constatée<sup>30</sup>.

**Graphique 2** Nombre total de mesures antidumping imposées par des pays émergents<sup>31</sup>



Les données indiquent un nombre absolu de mesures imposées contre des pays émergents qui s'avère beaucoup plus important que le nombre de mesures imposées contre des pays développés ou contre des pays en développement. Après le pic d'utilisation de la période 2002-2004, le niveau d'utilisation contre des pays développés a chuté sensiblement en passant de 128 (pour 2002-2004) à 62 (pour 2005-2007), puis 50 (pour 2008-2010) ; le niveau d'utilisation contre les pays en développement est lui revenu à un niveau semblable au niveau de 1999-2001. Dans le cas des pays émergents, l'utilisation

<sup>30</sup> BENTLEY Philip et SILBERSTON Aubrey, *Anti-Dumping and Countervailing Action : Limits Imposed by Economic and Legal Theory*, Londres, Edward Elgar Publishing, 2007, pp. 10-19.

<sup>31</sup> Base de données de la Banque mondiale.

s'est, elle, pour le moment stabilisée durant la dernière période, mais à un niveau beaucoup plus élevé. La tendance observée sur le temps long est néanmoins une augmentation importante du nombre de mesures imposées par les pays émergents. Au vu de l'évolution de l'utilisation des mesures de protection contingente, il apparaît que le positionnement de ces derniers dans la réforme des règles de l'OMC relatives aux mesures de protection contingente pourrait s'avérer crucial à l'avenir pour les relations internationales économiques. La partie suivante s'attèlera donc à esquisser le positionnement des pays émergents au sein de la négociation des règles antidumping à l'OMC.

### Les pays émergents et la négociation des « règles »

Depuis le début de la renégociation des règles de l'OMC gouvernant les mesures de protection contingente en 2001, un profond clivage a traversé les membres de l'Organisation. En réalité, ce clivage existe de longue date : on le retrouvait déjà durant le cycle de l'Uruguay<sup>32</sup>. Le mandat encadrant les négociations – la Déclaration de Doha – reflète cette tension et trahit une opposition sur les principes mêmes des objectifs de la réforme<sup>33</sup>. L'objet de cette tension se retrouve ainsi noir sur blanc au paragraphe 28 de la déclaration de Doha :

« Au vu de l'expérience et de l'application croissante de ces instruments par les Membres, nous convenons de négociations visant à clarifier et à améliorer les disciplines prévues par les Accords sur la mise en œuvre de l'article VI du GATT de 1994 et sur les subventions et les mesures compensatoires, tout en préservant les concepts et principes fondamentaux ainsi que l'efficacité de ces accords et leurs instruments et objectifs, et en tenant compte des besoins des participants en développement et les moins avancés. »<sup>34</sup>

Les États-Unis considèrent que la Déclaration de Doha appelle avant tout à renforcer la discipline visant à lutter contre les pra-

<sup>32</sup> Sur l'histoire des négociations des mesures antidumping durant le cycle de l'Uruguay : STEWART Terence (dir.), *The GATT Uruguay Round: A Negotiating History (1986-1992)*, Londres, Kluwer Law International, 1993, 4000 p.

<sup>33</sup> FINGER Michael et ZLATE Andrei, « Antidumping : Prospects for Discipline from the Doha Negotiations », *Journal of World Investment and Trade*, 2005, vol. 6, n° 4, pp. 531-552.

<sup>34</sup> WT/MIN(01)/DEC/1, Conférence ministérielle de l'OMC, Doha (« Déclaration de Doha »), 14 novembre 2001, disponible à l'adresse suivante : <http://www.wto.org/> (consultée le 15 mars 2013) [Nous soulignons].

tiques ayant des effets de distorsion sur le commerce<sup>35</sup>. Dès lors, ils soutiennent fermement le *statu quo* des règles antidumping existantes, préférant faire porter la discussion sur la réduction des subventions par les pays membres de l'OMC. Cette interprétation diverge de celle adoptée par une large coalition appelée les *Amis de l'Antidumping* (« Friends of Antidumping » en anglais)<sup>36</sup>, qui s'oppose à cette idée de *statu quo*. Cette coalition considère que le mandat de Doha appelle à mieux définir les règles en matière de recours aux mesures de protection contingente. Le mandat, selon ces pays, vise à remédier à une situation où « partout dans le monde, on a de plus en plus recours aux mesures d'urgence, et en particulier aux mesures antidumping » ; les membres de la coalition sont « préoccupés par l'utilisation abusive qui est faite des mesures antidumping et par ses effets restrictifs sur le commerce »<sup>37</sup>. À cela, les États-Unis rétorquent que ce sont les pratiques visées par les mesures de protection contingente qui sont en cause et qu'« [il] est logique de supposer que le recours à ces mesures correctives [mesures de protection contingente] diminuerait conjointement avec la suppression, au niveau international, des capacités excédentaires inefficaces et des mesures qui faussent les échanges. En effet, le meilleur moyen, pour ceux qui le souhaitent, de réduire la fréquence du recours à des mesures correctives commerciales est de travailler à l'élimination des distorsions auxquelles répondent ces mesures »<sup>38</sup>.

Voilà brossé à grands traits le contexte du blocage des négociations portant sur cette question à l'OMC. Les négociations portant sur l'antidumping ont été au premier plan des négociations durant la première période du cycle de Doha. Aujourd'hui d'autres sujets se trouvent au cœur du blocage et il est difficile d'évaluer dans quelle mesure l'antidumping fera partie d'un éventuel accord – si un tel accord devait voir le jour. Mais les positions des différents membres de l'OMC n'en restent pas moins importantes car le sujet reviendra inévitablement sur la table de négociations ; il se pourrait par ail-

<sup>35</sup> OMC, TN/RL/W/24, « Communication des États-Unis », Groupe de négociation sur les règles, 16 octobre 2002.

<sup>36</sup> ICTSD, « Negotiations on WTO Rules », *Doha Round Briefing Series*, novembre 2005, pp. 27-30.

<sup>37</sup> OMC, TN/RL/W/6, « Antidumping : Exemples de points importants », Groupe de négociation sur les règles, 26 avril 2002.

<sup>38</sup> OMC, TN/RL/W/24, « Communication des États-Unis », *op. cit.*

leurs qu'il existe une fenêtre d'opportunité pour la réforme des règles qui ne se représentera plus<sup>39</sup>.

Au niveau des positions, la division qui traverse la négociation sur les règles comprend d'un côté les États-Unis et de l'autre une large coalition de pays soutenant la réforme des règles antidumping. L'Union européenne se trouve quelque part à mi-chemin entre ces deux pôles ; elle est *officiellement* ouverte à la reformulation des règles mais concrètement peu enthousiaste. Il faut par ailleurs noter que la présence d'une large coalition dans une négociation ayant lieu au sein de l'OMC n'a rien d'exceptionnel. Il s'agit plutôt d'une caractéristique typique de la façon dont s'organisent les négociations au sein de cette organisation qui compte 157 membres<sup>40</sup>.

La coalition qui nous intéresse particulièrement est celle qui défend la nécessité de « clarifier et d'améliorer » les règles, la coalition des *Amis de l'antidumping*. Celle-ci est à l'origine d'une quarantaine de communications portant sur la réforme des règles de protection contingente. Les positions défendues par cette coalition portent sur un grand nombre de points, qui sont divers et portent principalement sur la mise en œuvre des mesures de protection contingente.

La coalition a concrètement émis des propositions portant sur les points suivants : la clarification de la période à prendre en compte lors de l'enquête ; des directives plus claires pour le calcul de la valeur normale ; l'interdiction pure et simple de la pratique [appelée « réduction à zéro » (*zeroing*)] consistant à exclure les valeurs diminuant la marge de dumping lors de sa détermination ; davantage de lignes directrices quant à la méthodologie visant à déterminer la relation causale entre le dumping et le dommage ; la prise en compte d'éventuelles données disponibles plus favorable aux exportateurs ; la révision des marges *de minimis*, qui consistent en un seuil minimal de dumping devant être franchi pour imposer un droit ; rendre le principe de la règle du *lesser duty* obligatoire, afin d'imposer un niveau de droit antidumping suffisant pour supprimer le dommage causé par le dumping, mais pas davantage ; l'imposition de règles en matière d'extinction des mesures (*sunset*

<sup>39</sup> WU Mark, « Antidumping in Asia's Emerging Giants », *op. cit.*

<sup>40</sup> Nombre de membres au 24 août 2012. Sur le rôle que jouent les coalitions au sein de l'OMC, voy. NARLIKAR Amrita, *International Trade and Developing Countries : Bargaining Coalitions in GATT and WTO*, Londres, Routledge, 2005, 256 p.

reviews) plus strictes ; et l'obligation de prendre en compte l'intérêt public, au-delà des industries directement impliquées dans l'enquête.

La focale porte dans cette contribution sur la composition de cette coalition. Une telle étude peut se faire sur plusieurs bases. La façon la plus aisée est de déterminer qui sont les membres signataires des propositions soumises dans le cadre de la négociation<sup>44</sup>. Sur cette base, la composition de la coalition des *Amis de l'antidumping* est la suivante : le Brésil, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, Hong Kong, la Chine, la Japon, Israël, la Corée du Sud, le Mexique, la Norvège, Singapour, la Suisse, la Thaïlande et la Turquie. Il apparaît qu'il s'agit d'une coalition hétéroclite du point de vue de la typologie adoptée dans cette contribution (pays en développement, émergents et développés). La coalition s'est par ailleurs élargie avec le temps, et suivant, on retrouve en sus : l'Inde, l'Indonésie, le Pakistan, l'Afrique du Sud, Taïwan et le Vietnam.

**Tableau 1** Liste des pays émergents et appartenance à la coalition des Amis de l'antidumping

	Membre de la coalition
Afrique du Sud	Oui
Brésil	Oui
Chili	Oui
Chine	Oui
Colombie	Oui
Corée du Sud	Oui
Égypte	Non
Inde	Oui
Indonésie	Oui
Malaisie	Non
Maroc	Non
Mexique	Oui
Pérou	Non
Philippines	Non
Taïwan	Oui
Thaïlande	Oui
Turquie	Oui

Sur la base de la composition en termes de pays émergents, plusieurs types de profils sont présents. Une série de pays ont fait de

<sup>44</sup> Pour davantage d'informations sur le protocole méthodologique de l'étude des coalitions, voy. MATHIEU Josué, « L'influence du bilatéralisme sur le multilatéralisme », *op. cit.*, pp. 9-14.



façon quasi-constante partie de la coalition. On trouve dans cette catégorie : le Brésil, le Chili, la Chine, la Corée du Sud, l'Inde, le Mexique, Taïwan, la Turquie et la Thaïlande.

D'autres pays font exception. Ainsi, l'Afrique du Sud a été très peu active : deux communications en 2005 et 2006<sup>42</sup> ainsi qu'une communication comme cosignataire en 2008 avec la coalition des *Amis de l'antidumping*<sup>43</sup>. Il en va de même de la Colombie, avec seulement une proposition en 2003 en tant que cosignataire avec les *Amis de l'antidumping*<sup>44</sup>. Tel est aussi le cas du Pérou. D'autres pays émergents sont totalement absents de la discussion, comme les Philippines et la Malaisie.

En comparant la liste des pays émergents adoptée conventionnellement dans cette contribution (*MSCI-minus*) avec celle des membres de la coalition, l'on constate cependant que seuls cinq des dix-sept pays émergents ne font pas partie de la coalition des *Amis de l'antidumping*. Inversement, les pays membres de la coalition qui ne font pas partie de la liste *MSCI-minus* sont les suivants : le Costa Rica, Hong Kong, la Japon, Israël, la Norvège, Singapour, la Suisse, le Pakistan et le Vietnam. La présence du Vietnam parmi ces pays n'est pas surprenante ; ce pays est en effet souvent considéré comme émergent<sup>45</sup>.

À l'examen des communications soumises au sein du *Groupe de négociation sur les règles*, on peut donc constater que les pays émergents ont pour la plupart soutenu la coalition en faveur d'une refonte des règles de protection contingente plus strictes, cherchant à restreindre la possibilité de recourir à des mesures de protection

<sup>42</sup> OMC, TN/RL/GEN/60, « Document informel sur l'accord antidumping et l'accord sur les subventions », *Groupe de négociation sur les règles*, 12 juillet 2005 ; OMC, TN/RL/GEN/137, « Propositions concernant les questions relatives à l'accord antidumping », *Groupe de négociation sur les règles*, 29 mai 2006.

<sup>43</sup> OMC, TN/RL/W/215, « Prohibition de la réduction à zéro », *Groupe de négociation sur les règles*, 31 janvier 2008.

<sup>44</sup> OMC, TN/RL/W/113, « Proposition concernant l'interdiction de la pratique de la réduction à zéro », *Groupe de négociation sur les règles*, 6 juin 2003.

<sup>45</sup> Le Vietnam figure notamment parmi les « Next Eleven » (N-11) de *Goldman Sachs* ou sur la liste des « Emerging Markets » établie par *BBVA Research* (BBVA Research, « Economic Outlook. EAGLES », Annual Report 2012, Madrid, 20 février 2012, disponible à l'adresse suivante : <http://www.bbvarsearch.com> (consultée le 15 mars 2013). Hong Kong et Singapour sont généralement considérés comme des pays développés ; seul *The Economist* les classe parmi les pays émergents.

contingente. Un certain nombre de pays émergents ont également soumis des propositions de réforme en tant que signataire unique, mais à chaque fois celles-ci vont dans le même sens, c'est-à-dire vers des règles plus strictes. Il est remarquable que la position défendue par les pays émergents soit d'une façon aussi consistante en faveur d'une « clarification » des règles du recours aux mesures de protection contingente, même si certains d'entre-eux sont absents ou quasi-absents de la discussion<sup>46</sup>.

Pour nuancer ce point, il faut cependant souligner qu'aucun pays ne remet en question le fait que les membres de l'OMC doivent être armés pour lutter contre le dumping en imposant des mesures antidumping. Lowenfeld note ainsi qu'aucune négociation depuis le GATT de 1947 jusqu'au cycle de l'Uruguay n'a questionné ce credo<sup>47</sup>. Finger et Zlate notent également que les propositions soumises en vue de clarifier les règles consistent à « thinking within the box » et la réforme « will have no impact on the quality of import restrictions that receive legal sanction under the antidumping agreement, little impact on the quantity »<sup>48</sup>.

## Comment expliquer la position des pays émergents ?

La négociation des règles antidumping au sein de l'OMC est fortement polarisée. La plupart des pays émergents, comme nous venons de le voir, se rallient autour du pôle promouvant une réforme des règles. Il importe donc de comprendre pourquoi ces pays ont intégré la coalition des *Amis de l'antidumping* : pourquoi appartiennent-ils pour la plupart à cette coalition ? Pourquoi certains n'en font pas partie ?

Dans cette section, aucune réponse définitive ne sera offerte ; en lieu et place, une série d'hypothèses possibles, jugées crédibles, seront proposées afin de brosser le tableau des recherches envisageables sur la question. Les hypothèses investiguées sont au nombre

<sup>46</sup> Il est difficile de tirer quelque conclusion de l'absence de ces pays dans les discussions portant sur la réforme des mesures de protection contingente. Il est toutefois notable que plusieurs d'entre-eux, notamment l'Afrique du Sud ou la Colombie, sont des membres actifs au sein de l'organisation, et, pour le premier, un utilisateur important de mesures de protection contingente.

<sup>47</sup> LOWENWELD Andreas, *International Economic Law*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 268.

<sup>48</sup> FINGER Michael et ZLATE Andrei, *op. cit.*, pp. 531-552.

de cinq. La première propose une lecture classique en termes d'économie politique ; la seconde envisage la possibilité d'une relation entre utilisation et position de négociation. Comme nous allons le voir, cette deuxième hypothèse ouvre la voie à une troisième mettant au cœur de l'explication le rôle de la perception. La quatrième hypothèse s'intéresse aux interrelations entre les différends commerciaux en matière d'antidumping portés devant l'OMC et le contenu des propositions. Enfin, la cinquième s'intéresse à la notion de commerce déloyal – qui joue un rôle capital dans la justification de la protection contingente – ainsi qu'à la « rhétorique » liée à cette forme de protection commerciale.

### *L'économie politique de la protection contingente*

Une première explication du positionnement renvoie à une lecture classique en termes d'économie politique. L'analyse de la protection contingente a suscité un nombre important de travaux mobilisant ce type d'approche<sup>49</sup>. En s'inspirant de ce courant, il faudrait considérer que le poids des différents secteurs industriels en termes de PIB ou de part des exportations/importations permettrait d'expliquer le positionnement respectif des pays émergents. La question étant de savoir quel rôle joue une série de secteurs stratégiques dans le positionnement du pays par rapport aux règles en matière de protection contingente. Dans cette perspective, une analyse en termes d'économie politique reconnaît que certains acteurs disposent de moyens de pression supérieurs à d'autres. On peut imaginer que les raisons de cette distribution inégale du pouvoir peuvent notamment procéder des différences d'accès aux décideurs politiques ou bien de contraintes différentes en termes d'action collective. L'économie politique a également mis en évi-

<sup>49</sup> En matière de protection contingente, voy. notamment : THARAKAN P. K. M., « Political Economy and Contingent Protection », *The Economic Journal*, 1995, vol. 105, n° 433, pp. 1550-1564 ; HA-JOON Chang, « The Political Economy of Industrial Policy in Korea », *Cambridge Journal of Economics*, 1993, vol. 17, n° 2, pp. 131-157 ; KENNEDY Scott, « China's Porous Protectionism : The Changing Political Economy of Trade Policy », *Political Science Quarterly*, 2005, vol. 120, n° 3, pp. 407-432 ; BALDWIN Robert, « Assessing the Fair Trade and Safeguards Laws in Terms of Modern Trade and Political Economy Analysis », *The World Economy*, 1992, vol. 15, n° 2, pp. 185-202 ; FEINBERG Robert et KAPLAN Seth, « Fishing Downstream : The Political Economy of Effective Administered Protection », *The Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'Économie*, 1993, vol. 26, n° 1, pp. 150-158.

dence le rôle de la rétorsion, notamment dans le cas de la mise en œuvre d'une législation antidumping<sup>50</sup>. Cela implique qu'il faille étudier l'implication concrète des pays émergents en tant que cibles ou utilisateurs des mesures de protection contingente (voyez la deuxième hypothèse). En étudiant ces pays, il faudrait alors s'interroger sur les cas dans lesquels certaines industries parviennent à imposer leurs vues et ceux où tel n'est pas le cas. Ici, l'analyse pourrait combiner une approche quantitative à une approche en termes d'étude de cas afin d'éclairer les spécificités des différents pays émergents étudiés et d'expliquer l'appartenance ou non à la coalition.

### *La relation entre utilisation et positions de négociation*

Young et Wainio ont proposé l'idée selon laquelle les positions de négociation reflèteraient l'utilisation des mesures antidumping<sup>51</sup>. Cette hypothèse se base sur le postulat selon lequel un pays principalement utilisateur de mesures antidumping serait en faveur de règles souples pour leur utilisation tandis que les pays principalement cibles des mesures antidumping seraient en faveur d'un durcissement des règles. Cette explication paraît logique du fait que, dans le passé, les mesures de protection contingente étaient principalement utilisées par un nombre limité de pays, principalement les États-Unis, l'Union européenne, le Canada et l'Australie<sup>52</sup>. De la négociation du GATT de 1947 à celle de 1995, le produit des négociations commerciales a consisté en la cristallisation d'un mélange de rapports de force et de concessions réciproques entre « vieux utilisateurs » et pays qui entendaient restreindre l'utilisation des mesures de protection contingente<sup>53</sup>. Un changement incrémental a cependant eu lieu au cours des vingt dernières années. Les « vieux utilisateurs » se sont vus détrônés dans leur rôle d'utilisateurs principaux de ces mesures ; une série de nouveaux pays sont entrés dans la cour des grands utilisateurs – des pays émergents pour la plupart.

<sup>50</sup> ZANARDI Maurizio et VANDENBUSSCHE Hylke, « What explains the proliferation of antidumping laws ? », *Economic Policy*, 2008, vol. 23, n° 1, pp. 93-138.

<sup>51</sup> YOUNG Linda et WAINIO John, « The Antidumping Negotiations: Proposals, Positions and Antidumping Profiles », *The Estey Center Journal of International Law and Trade Policy*, 2005, vol. 6, n° 1, pp. 23-44.

<sup>52</sup> BOWN Chad « Global Antidumping Database », *op. cit.*

<sup>53</sup> LOWENFELD Andreas, *International Economic Law*, *op. cit.*, pp. 262-317.

En suivant l'hypothèse de Young et Wainio, il s'agirait de déterminer quelle a été l'évolution de l'utilisation des mesures antidumping, aussi bien du point de vue de l'imposition de mesures antidumping *par* les pays émergents que *contre* les pays émergents. Il est cependant complexe de procéder à une analyse de l'utilisation des mesures antidumping en raison d'une série de difficultés méthodologiques. Par exemple, la simple analyse du nombre d'enquêtes et de mesures ne permet pas de contrôler les cas visant plusieurs sources d'un même produit. Une telle approche permet uniquement de mettre en évidence *qui* sont les pays visés par les mesures antidumping, comme nous l'avons fait en introduction. Discutant l'évolution de l'utilisation des mesures antidumping dans le cas des États-Unis, Douglas Irwin note ainsi : « the increase in antidumping cases since the early 1980s is related to the rise of multiple petitions – that is, petitions citing several source countries of dumping the same product in the U.S. market ; in fact, the number of products targeted in antidumping cases has fallen since the mid-1980s »<sup>54</sup>.

Nonobstant cette difficulté, l'hypothèse possède une certaine force explicative. Les pays émergents ont longtemps été opposés aux mesures de protection contingente parce qu'ils en subissaient avant tout les effets. La corrélation entre l'utilisation et les positions de négociation n'explique pas cependant pourquoi la plupart des pays émergents continuent de soutenir la réforme des mesures de protection contingente. Il faut donc reconnaître que cette explication n'est pas entièrement satisfaisante. Une piste permettant peut-être d'éclairer le lien entre l'utilisation et les positions de négociation a trait au rôle de la perception dans la définition de la position des pays émergents. C'est le propos de l'hypothèse suivante.

### *La perception des gains et pertes*

Une perspective complémentaire à celle de l'utilisation appréhendée de façon « objective » considère que les gains et les pertes ne sont pas un donné objectif, mais procèdent davantage d'une perspective propre, de la perception de ces gains et pertes. Mark Wu, par exemple, fait un pas dans cette direction en indiquant que les positions de négociation pourraient être liées à la perception d'un

<sup>54</sup> IRWIN Douglas, « The Rise of US Anti-dumping Activity in Historical Perspective », *The World Economy*, 2005, vol. 28, n° 5, pp. 651-668.

pays en tant qu'importateur ou exportateur<sup>55</sup>. Une façon d'approcher la question consisterait alors à combiner une perspective en termes d'économie politique à une perspective en termes de perceptions de l'importance des différents secteurs subissant les effets du commerce international. Concrètement, il s'agirait de déterminer les exportations et importations secteur par secteur et ensuite de jauger la perception de l'importance de ceux-ci. Cette perception serait donc reliée à des secteurs jugés stratégiques et pas seulement à des secteurs ou groupes disposant d'un large pouvoir de pression.

Un autre aspect de la perception pourrait se pencher sur une dimension principalement subjective, propre aux décideurs. Il s'agirait alors de déterminer la perception des « gains » et des « pertes » en fonction de l'expérience d'utilisation des mesures de protection contingente. Qu'entend-on par gains et pertes ? Les gains sont ceux perçus de l'imposition de mesures de protection. Ils peuvent être de plusieurs formes possibles (gains économiques, politiques, etc.), telles que la protection d'un secteur subissant une intense compétition ou celle d'un secteur jugé stratégique. Les pertes se rapportent à la perception du coût de l'imposition de mesures de protection contingente (ou aux conséquences économiques d'enquêtes antidumping), que cela concerne l'imposition de mesures de protection par le pays ou subie par le pays. Étant donné qu'il est difficile de mesurer l'impact économique des mesures de protection contingente, ce passage par la perception des décideurs permettrait d'appréhender le problème de biais, offrant des résultats plus solides.

Cette analyse en termes de gains et pertes peut se conjuguer à une approche utilisant la *prospect theory* (théorie des prospectives)<sup>56</sup>. Les positions de négociation dépendraient dès lors à la fois du *point de référence* employé par les pays émergents mais aussi de la perception de la situation en termes de gains et pertes. De cette façon, il serait

<sup>55</sup> WU Mark, « Antidumping in Asia's Emerging Giants », *op. cit.*

<sup>56</sup> KAHNEMAN Daniel et TVERSKY Amos, « Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk », *Econometrica*, 1979, vol. 47, n° 2, pp. 263-291. En Économie Politique Internationale (EPI), voy. ELMS Deborah, « New Directions for IPE: Drawing From Behavioral Economics », *International Studies Review*, 2005, vol. 10, n° 2, pp. 239-265 ; VIS Barbara, « Prospect Theory and Political Decision Making », *Political Studies Review*, 2011, vol. 9, n° 3, pp. 334-343.

à la fois possible d'expliquer leurs positions mais aussi la continuité ou le changement de ces positions.

Si la réticence des pays émergents devait s'expliquer par la crainte de voir proliférer les mesures de protection contingente, il existerait par ailleurs un enseignement quant à la perception et à l'anticipation – ou non – des changements de dynamiques dans les relations économiques internationales, aussi bien pour les pays développés que pour les pays émergents et les pays en développement. Ce qui apparaît des négociations sur les règles antidumping à l'OMC est l'absence de réaction, ou d'anticipation des changements structurels, de la part des « vieux utilisateurs »<sup>57</sup>. Surtout lorsque l'utilisation des mesures de protection contingente est mise en perspective sur le temps long et de façon prospective.

### *La relation entre différends commerciaux et propositions de négociation*

Une hypothèse d'un autre type a trait aux interrelations entre les positions de négociation et les différends portés devant l'Organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC. Cette hypothèse part du constat de l'existence de deux phénomènes parallèles. Premièrement, les tentatives de réformer les règles de protection contingente qui ont cours presque depuis la création de l'OMC. Deuxièmement, le fait que l'ORD a en parallèle été appelé à trancher une multitude de conflits portant sur les règles de protection contingente<sup>58</sup>. En sus, les mesures antidumping (ainsi que les mesures compensatoires aux subventions et les sauvegardes) ont composé une large portion des plaintes déposées devant l'OMC ; ces affaires ont inclu des questions brûlantes, telles que l'*Amendement Byrd* ou la pratique de la « réduction à zéro » (*zeroing*). La possibilité que les différends portés devant l'OMC et les négociations menées dans ce forum ne soient pas forcément des événements indépendants, mais

<sup>57</sup> Page considère qu'un changement de perception pourrait être en train de s'opérer au sein de l'Union européenne. PAGE Sheila, « Anti-dumping: Appropriate Use of Trade Defence Instruments », *Reflection paper produced by external experts in the framework of the reflection process on trade defence instruments launched by Commissioner Mandelson on 29 May 2006*, disponible à l'adresse suivante : <http://trade.ec.europa.eu> (consultée le 15 mars 2013).

<sup>58</sup> Sur cette question, voy. BECKFORD Delroy, *Power and Judicial Activism in the WTO: The Appellate Body's Interpretation of Trade Remedy Agreements*, Saarbrücken, VDM Verlag, 2008, 164 p.

connectés, reste pour l'heure inexplorée<sup>59</sup>. Or, d'une part, l'ORD avait déjà tracé *de facto* une ligne de base pour les négociations au tout début du cycle de Doha, du fait de son interprétation d'un nombre important de dispositions de l'Accord *antidumping*. D'autre part, les différends de l'OMC peuvent avoir été stratégiquement utilisés pour affiner, restreindre ou recadrer le contenu de l'Accord *antidumping*. Ce phénomène de litiges tranchés parallèlement aux négociations commerciales multilatérales a continué tout au long du cycle de Doha.

Ainsi, pour comprendre l'interrelation entre différends commerciaux et positions de négociation des pays émergents, une analyse juridique des affaires portées devant l'ORD pourrait être combinée à une analyse des coalitions de négociation et des parties (plaignants, répondants et tiers parties) à des différends de l'OMC concernant des mesures *antidumping*. En particulier, l'identité des parties aux différends pourrait être un élément explicatif crucial, tout comme la confluence entre les différends et les négociations à travers la comparaison des arguments présentés dans les documents de négociation et les arguments échangés au cours de la procédure devant l'ORD.

### *De l'avantage rhétorique du commerce déloyal*

Un autre aspect important de la négociation des règles en matière de protection contingente a trait au discours entourant ces mesures. Les mesures *antidumping* sont en effet justifiées à l'aune du concept de commerce déloyal (*unfair trade*)<sup>60</sup>. Au États-Unis, Lindsey et Ikenon expliquent que les termes du débat offrent un avantage rhétorique et « *strongly favor maintenance of the status quo* »<sup>61</sup>. Ils ajoutent : « *Defenders of antidumping have been able to create and*

<sup>59</sup> Voy. MATHIEU Josué, « To Litigate or to Negotiate at the WTO : The Case of the Unaccounted Interactions in the Doha Round », *Conference Paper*, Midwest Political Science Association (MPSA) Conference, 2013.

<sup>60</sup> CASS Ronald et BOLTUCK Richard, « Antidumping and Countervailing-Duty Law : The Mirage of Equitable International Competition », in BHAGWATI Jagdish et HUDEC Robert (dir.), *Fair trade and harmonization : Legal Analysis (Volume 2)*, 1996, Cambridge, The MIT Press, pp. 351-414 ; BEVIGLIA ZAMPETTI Americo, *Fairness in the World Economy : US Perspectives on International Trade Relations*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2006, 220 p.

<sup>61</sup> LINDSEY Brink et IKENSON Daniel, *Antidumping Exposed : The Devilish Details of Unfair Trade Laws*, Washington D.C., CATO Institute, 2003, p. 150.



hold this rhetorical advantage because they have never been required to define ‘fairness’ and ‘level playing field’ or explain how current antidumping rules advance those admirable-sounding goals. They simply assert the connection between current antidumping rules and fairness [...] »<sup>62</sup>. Ces experts semblent en fait indiquer que cet avantage rhétorique découlerait du fait que la notion de commerce déloyal fait porter la focale sur les effets immédiats et manifestes du commerce « déloyal » au détriment d’effets secondaires plus pervers liés à l’imposition des mesures de protection, moins évidents de prime abord.

Si cet accent mis sur le commerce déloyal est prégnant au sein de l’Union européenne et des États-Unis, il pourrait être pertinent de s’intéresser au contenu des débats au sein des pays émergents. Trouve-t-on le même accent placé sur la notion de commerce déloyal ? La construction discursive de ce commerce est-elle la même que chez les « vieux utilisateurs » ? Différentes articulations expliquent-elles les divergences de positions entre les États-Unis et les pays émergents ? Et celles que l’on retrouve au sein même des pays émergents ?

## Conclusion

La présente contribution s’intéressait à la relation entre les pays émergents et les mesures de protections contingente – l’antidumping en particulier. La raison pour laquelle une telle étude est cruciale procède de l’évolution de l’utilisation de ces mesures : une multiplication entre pays émergents aussi bien en termes absolus que relatifs. L’une des principales manifestations de cet impact est la multiplication des différends commerciaux entre Membres de l’OMC. Environ un tiers de l’ensemble des plaintes (« demandes de consultations ») introduites auprès de l’OMC concernent les mesures de protection contingente<sup>63</sup>. L’imposition de mesures antidumping ou compensatoires aux subventions a par ailleurs eu tendance à induire une logique de rétorsion (TIT-FOR-TAT<sup>64</sup>). L’exemple des droits imposés par les États-Unis en 2012

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> Il y avait 454 demandes de consultations au 6 février 2013 introduites depuis la création de l’OMC.

<sup>64</sup> AXELROD Robert. *The Evolution of Cooperation (Revised edition)*, Cambridge, Basic Books, 2006, 264 p.

sur les panneaux solaires en provenance de Chine s'inscrit pleinement dans cette logique<sup>65</sup>. S'il est probablement exagéré ou purement médiatique de parler de guerre commerciale, l'imposition d'un nouveau droit à l'importation a d'emblée fait craindre des mesures de rétorsion de la part de la Chine, et notamment à l'encontre de producteurs de polysilicone<sup>66</sup>. Crainte qui devait s'avérer justifiée<sup>67</sup>. Dans ce cas, les mesures de protection contingente et les différends portés à l'OMC s'inscrivent en plein dans une tension vive entre la Chine et les États-Unis au sujet des subventions « vertes »<sup>68</sup>.

De façon concrète, l'objet de cette contribution était d'étudier, dans un premier temps, le positionnement des pays émergents dans la négociation portant sur la réforme des règles en matière de protection contingente dans le contexte du cycle de Doha. Dans un second temps, un certain nombre de pistes explicatives ont été esquissées. Il a ainsi été mentionné que l'une des principales hypothèses proposées dans la littérature pour expliquer les positions de négociation sur la réforme des règles antidumping a suivi l'idée d'une corrélation entre utilisation et position dans la négociation. Il a cependant été montré que les pistes explicatives se devaient d'être plus diversifiées et plus complexes. Ce tissu explicatif comprend l'économie politique de la protection contingente ; la perception des gains et pertes en relation avec l'utilisation des mesures antidumping ; l'interrelation entre les différends commerciaux portés devant l'OMC et les positions de négociation ; et enfin, le rôle du

<sup>65</sup> U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE, INTERNATIONAL TRADE ADMINISTRATION, « Fact Sheet. Commerce Preliminarily Finds Dumping of Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether or Not Assembled into Modules from the People's Republic of China », mai 2012, disponible à l'adresse suivante : <http://ia.ita.doc.gov> (consultée le 15 mars 2013). Une enquête a également été initiée par l'Union européenne en septembre 2012.

<sup>66</sup> WINGFIELD Brian et MCQUILLEN William, « U.S. Imposes Anti-Dumping Duties On Chinese Solar Imports », Bloomberg news, 17 mai 2012, disponible à l'adresse suivante : <http://www.bloomberg.com> (consultée le 15 mars 2013).

<sup>67</sup> BLOOMBERG NEWS, « China Probes U.S., South Korea Solar-Grade Polysilicon », 20 juillet 2012, disponible à l'adresse suivante : <http://www.businessweek.com> (consultée le 15 mars 2013).

<sup>68</sup> LINCICOME Scott : « Next US-China Trade Dispute Puts US 'Green' Subsidies in the Crosshairs... Again », 22 juillet 2012 et « Meet the New Year, Same As the Old Year », 2 janvier 2012, disponibles à l'adresse suivante : <http://lincicome.blogspot.be>.

concept de commerce déloyal (unfair trade) par rapport au positionnement des pays émergents.

Bien entendu, la liste des hypothèses possibles ne se limite pas à ces cinq propositions. La plupart des hypothèses proposées ici ont trait à des variables domestiques. Or, dans un jeu à deux niveaux<sup>69</sup>, il est probable que des variables relevant du niveau international – au niveau de la négociation elle-même – jouent un rôle non négligeable. Parmi les hypothèses possibles figurent des interrelations (trade-offs) entre différents paquets de négociation ainsi, peut-être, que le rôle de l'équité – ou du manque d'équité – dans les négociations successives<sup>70</sup>.

Déterminer les raisons du positionnement des pays émergents devrait permettre de comprendre les principales variables qui sous-tendent le choix actuel de ces pays en faveur d'une réforme des règles et de préciser dans quelle mesure ils sont susceptibles de changer de position et de devenir des « statu quo players », à l'instar des États-Unis. Cet éclairage offrirait également un enseignement sur l'évolution possible d'autres pays. Inutile, en effet, de rappeler que ces mesures sont aussi mises en place de façon croissante par des pays en développement – ce qui pourrait accentuer le changement de la donne.

<sup>69</sup> PUTNAM Robert, « Diplomacy and Domestic Politics : The Logic of Two-Level Games », *International Organization*, 1988, vol. 42, n° 3, pp. 427-460.

<sup>70</sup> ALBIN Cecilia, *Justice and Fairness in International Negotiation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, 284 p. ; NARLIKAR Amrita, « Fairness in International Trade Negotiations : Developing Countries in the GATT and WTO », *The World Economy*, 2006, vol. 29, n° 8, pp. 1005-1029.



## **Chapitre 2**

# **Appropriations foncières dans les pays du Sud : acteurs, questions et défis**

Claire DEBUCQUOIS



« Buy land, they're not making it anymore ».  
Mark TWAIN

Cette contribution a pour objet de présenter brièvement les acteurs impliqués dans les acquisitions massives de terres arables dans de nombreux pays du Sud, les défis que ces transactions posent à la gouvernance mondiale et des ébauches de solutions à explorer. Il nous semble important d'esquisser les contours d'un phénomène encore trop peu connu en comparaison de son ampleur. Le sujet est vaste et complexe et ce bref exposé n'a pas la moindre prétention à la complétude. Notre modeste objectif est de proposer un premier aperçu de ce phénomène dans sa généralité, plutôt qu'une étude détaillée d'un certain type de transactions ou d'une région géographique en particulier. Les lecteurs intéressés pourront aisément accéder à ces publications spécialisées en consultant la littérature à laquelle il sera fait référence.

Cette contribution se construit en trois temps. Tout d'abord, il propose une description succincte des transactions foncières à grande échelle dans plusieurs régions du globe. Ensuite, il examine les défis posés par ces dernières à la gouvernance mondiale, principalement à travers le prisme des droits de l'homme. Enfin, il suggère des pistes susceptibles de répondre aux défis et difficultés rencontrés.

## **Approche descriptive : les transactions foncières transnationales**

### *La ruée vers l'or vert*

Les acquisitions de terres arables dans les pays du Sud ont atteint des sommets suite à la double crise financière et alimentaire mondiale de 2007-2008. De nombreux gouvernements et entités publiques ont alors rejoint les compagnies d'agrobusiness et investisseurs privés au cœur d'une véritable ruée vers l'or vert. Mus par la conscience que les terres agricoles fertiles et l'eau seront bientôt des denrées rares et animés par divers motifs – principalement le besoin des États de garantir la sécurité alimentaire de leur population, ainsi que la recherche de sources alternatives d'énergie<sup>1</sup>, ces différents

<sup>1</sup> La majorité des terres acquises ou en cours de l'être sont destinées à la production d'agro-carburants. Voy. Land Matrix Partnership. De manière plus géné-

acteurs ont fait des étendues agricoles du Sud le terrain favori de leurs investissements<sup>2</sup>. À l'heure où les marchés financiers peinaient à convaincre de leur fiabilité, les terres d'Afrique subsaharienne, d'Asie du Sud-Est et d'Amérique latine se révélaient également remparts contre l'inflation et destinations prometteuses de placements financiers.

Les motifs conjoncturels évoqués ne doivent pas masquer de solides tendances structurelles à la hausse de la valeur marchande de la terre. Or ces tendances sont appelées à s'intensifier, pour de multiples raisons. L'augmentation de la population mondiale et du rythme de l'économie globale ainsi que les changements d'habitudes alimentaires et non-alimentaires entraînent une hausse de la demande de terres cultivables, tandis que du côté de l'offre, l'urbanisation soutenue, la forte dégradation des sols et la raréfaction des ressources en eau conduisent à une diminution de la quantité de terres arables disponibles. Dès lors, aux trois objectifs principaux des investissements fonciers, à savoir, la recherche de la sécurité alimentaire, l'accès à l'eau et l'approvisionnement en ressources énergétiques, s'ajoutent dans un nombre substantiel de cas des motifs purement spéculatifs : il s'agit alors de parier sur une hausse de valeur future des étendues fertiles<sup>3</sup>.

Vu l'ampleur de ces transactions foncières, il est indispensable de les étudier de manière systématique afin de pouvoir répondre aux défis qu'elles posent. Dans le cadre très limité de la présente contribution, nous ne ferons qu'ébaucher cette analyse, avant de proposer des pistes pour la mise en place d'un cadre de régulation à leur égard.

rale, voy. quant au sujet traité les adresses suivantes : [www.commercial-pressuresonland.org](http://www.commercial-pressuresonland.org) ; [www.farmlandgrab.org](http://www.farmlandgrab.org) et [www.oxfam.org/grow](http://www.oxfam.org/grow) (consultées le 15 mars 2013).

<sup>2</sup> Ainsi estime-t-on à plus de 200 millions d'hectares la quantité globale de terres ayant fait l'objet de transactions avec des investisseurs étrangers durant la dernière décennie, le phénomène s'étant intensifié dès 2008. Voy. notamment DEININGER Klaus, BYERLEE Derek, *et al.*, *Rising global interest in farmland: can it yield sustainable and equitable benefits?*, Washington D.C., The World Bank, 2010, p. xxxii.

<sup>3</sup> Cette pratique est couramment nommée « land banking » et constituerait, selon les données recueillies dans le rapport précité de la Banque mondiale, jusqu'à 80 % des transactions en cours.



### *Scènes et acteurs des transactions*

Les terres visées par les investisseurs se situent principalement dans certains pays d'Afrique subsaharienne, mais également en Amérique latine, en Asie du Sud-Est et en Europe orientale<sup>4</sup>. Les pays cibles des investissements sont généralement peu développés et dotés de faibles structures de gouvernance, et leurs populations présentent un taux élevé de pauvreté.

Du côté des acheteurs et locataires des étendues foncières, l'on compte des États étrangers, le plus souvent riches en capital et pauvres en terre et en eau, mais aussi, pour la plupart, des compagnies d'agro-business que rejoignent, en nombre, des fonds d'investissement. Par ailleurs, bon nombre d'investisseurs sont des 'hybrides' public-privé, par exemple dans le cadre d'initiatives privées encouragées par les gouvernements via des prêts à taux préférentiels.

Quant aux vendeurs ou loueurs des terres, il s'agit le plus souvent des pouvoirs publics de la localité, de la région ou du pays visé, puisque les terres n'ont pas fait l'objet d'une appropriation privée formelle, conformément à la pratique en vigueur dans la plupart des contextes.

Enfin, les élites et sociétés locales jouent fréquemment un rôle dans la conclusion des transactions, en tant que partenaires commerciaux ou comme représentants des investisseurs étrangers<sup>5</sup>.

### *Promesses et risques des investissements fonciers à grande échelle*

D'une part, aux dires de leurs promoteurs, ces projets d'investissement peuvent être porteurs de nombreux bénéfices pour le développement rural<sup>6</sup>. Ainsi doivent-ils permettre un flux

<sup>4</sup> Pour un tableau nettement plus précis, voy. la base publique de données en ligne *Land Matrix*, disponible à l'adresse suivante : <http://landportal.info/landmatrix/get-the-idea> (consultée le 15 mars 2013).

<sup>5</sup> Voy. notamment German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, *Development Policy Stance on the Topic of Land Grabbing*, 2009, pp. 4-7, ainsi que les publications de l'ONG « GRAIN ».

<sup>6</sup> Von BRAUN Joachim et MEINZEN-DICK Ruth Suseela, *Land Grabbing by Foreign Investors in Developing Countries: Risk and Opportunities*, IFPRI Policy Brief n° 13, 2009 et COTULA Lorenzo et VERMEULEN Sonja, « *Land Grabs* » in

significatif de capital vers le secteur de l'agriculture, ignoré pendant trop longtemps, mais aussi être à la source de création d'emplois, améliorer l'accès à l'innovation grâce aux transferts de technologie et encourager la construction d'infrastructures. Fondamentalement, ils sont censés résoudre le problème de la sous-utilisation des sols et ainsi garantir la sécurité alimentaire du plus grand nombre.

D'autre part, cette vague d'investissements charrie manifestement de nombreux risques qu'il convient de mesurer. En effet, il semble que jusqu'à présent, les petits agriculteurs – et les groupes de la société dont la survie est largement dépendante des ressources en terre et en eau<sup>7</sup> – ne sont pas correctement informés des transactions et se voient dans de trop nombreux cas chassés de leurs terres sans consentement ni compensation<sup>8</sup>. Telles qu'elles ont généralement lieu actuellement, ces transactions ont donc tendance à marginaliser les communautés locales, privant de ses moyens élémentaires de subsistance un nombre élevé de ménages. Elles engendrent une insécurité alimentaire accrue et une exacerbation des migrations rurales, de même que l'attisement des conflits fonciers. Outre ce danger pour la paix et la stabilité, il est largement admis que la multiplication des plantations agro-industrielles de grande échelle et les modes d'usage des sols qui, en règle générale, résultent des contrats étudiés, menacent de causer des dommages environnementaux considérables<sup>9</sup>.

Les transactions observées sont accompagnées de mécanismes juridiques introduisant ou fortifiant la protection de l'investissement selon une conception occidentale du droit de propriété, c'est-à-dire celui d'une propriété privée, exclusive et documentée. Ces transpo-

*Africa : can the deals work for development ?*, Londres, IIED Briefing Papers, septembre 2009.

<sup>7</sup> À savoir, également les petits éleveurs, les pêcheurs, ainsi que les peuples nomades et indigènes.

<sup>8</sup> Voy. notamment COTULA Lorenzo et VERMEULEN Sonja, « Over the heads of local people : consultation, consent, and recompense in large-scale land deals for biofuel projects in Africa », *Journal of Peasant Studies*, 2010, vol. 37, n° 4, pp. 793-819.

<sup>9</sup> Ces plantations consistent en de vastes zones de monocultures, allant de pair avec un usage intensif de pesticides et d'engrais minéraux. La déforestation souvent liée à ces exploitations entraîne la disparition de réservoirs de CO<sub>2</sub> et une émission accrue de gaz à effet de serre, tandis qu'en parallèle s'aggrave l'érosion des sols et augmentent les risques de perte de biodiversité et de surexploitation des ressources en eau.

sitions légales interviennent dans des endroits du globe où prévaut une pluralité d'autres traditions et modes d'usage des terres<sup>10</sup>. Or, le potentiel de déstabilisation de telles transformations, sur les plans économique, social et culturel, a déjà été vigoureusement démontré<sup>11</sup>.

Face à ces perspectives, nous voudrions déployer les outils que constituent les droits de l'homme, en distinguant selon les acteurs sur lesquels ils reposent pour leur mise en œuvre et ceux à qui ils s'adressent. Comme le soulignait Hannah Arendt, « Être privé des Droits de l'Homme, c'est d'abord et avant tout être privé d'une place dans le monde qui rende les opinions signifiantes et les actions efficaces. »<sup>12</sup> Dès lors, ce n'est pas en guise de symboles, mais bien en tant que leviers d'action opérationnels, qu'il y a lieu de mobiliser ces droits.

## Approche évaluative : l'outil des droits de l'homme

### Accès à la terre et droits en jeu

Au cœur de la question de l'accès à la terre, les implications en termes de droit prennent des allures de matriochka. L'on songe

<sup>10</sup> Ceci, en dépit des modifications de régime déjà imposées lors de l'époque coloniale. Voy. notamment quant aux modes d'accès à la terre et d'usage de celle-ci, LAVIGNE DELVILLE Philippe, « Harmonising formal law and customary land rights in French-speaking West Africa », *IIED Issue Paper*, juin 1999, n° 86 ; LUND Christian, *Local Politics and the Dynamics of Property in Africa*, CUP, 2008 et OSTROM Elinor, *Governing the Commons : The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990. Voy. encore RIBOT Jesse C. et PELUSO Nance Lee, « A Theory of Access. Putting Property and Tenure in Place », *Rural Sociology*, 2003, n° 68, pp. 153-181 et LE ROY Etienne, *La terre de l'autre. Une anthropologie des régimes d'appropriation foncière*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, coll. « Droit et Société », 2011.

<sup>11</sup> Plusieurs travaux de référence sont à conseiller à cet égard. Voy. notamment HELLER Michael A., « The Tragedy of the anticommons: property in the transition from Marx to markets », *Harvard Law Review*, janvier 1998, vol. 111, n° 3, pp. 621-688 ; POLANYI Karl, *The Great Transformation : The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston, Beacon Press, 2001 ; DALE Gareth, *Karl Polanyi : the limits of the market*, Cambridge, Polity Press, 2010.

<sup>12</sup> ARENDT Hannah, *The Origins of Totalitarianism*, New York, Harcourt, 1968, p. 281.

naturellement au droit à l'alimentation<sup>13</sup> ; mais comme l'écrivait déjà Josué de Castro<sup>14</sup>, « la faim, c'est l'exclusion. Exclusion de la terre, du revenu, du travail, du salaire, de la vie et de la citoyenneté. Quand une personne arrive au point de ne plus rien avoir à manger, c'est que tout le reste lui a été dénié. C'est une forme moderne d'exil. C'est la mort dans la vie. » Ainsi se dessine en filigrane une gamme complète de droits économiques, sociaux et culturels, en symbiose avec leurs pendants civils et politiques<sup>15</sup>. Droit au logement, droits d'accès à l'information et de participation à la vie publique, libertés d'expression et d'association, non-discrimination, droit d'accès aux cours et tribunaux, sont autant de piliers que menacent trop souvent d'ébranler les opérations foncières telles qu'elles se déroulent actuellement.

Ce sujet touche dès lors au plus profond des droits élémentaires de l'homme. De façon générale, envisager l'état de l'accès aux ressources productives (la terre et l'eau en premier lieu) et de la sécurité alimentaire dans un pays – voire autour du globe – revient à y embrasser la situation des droits en général et de l'inclusion sociale qu'elle rend, ou non, possible. C'est donc, au-delà du droit élémentaire à l'alimentation et de ses conséquences directes pour la santé et pour la vie, un ensemble entremêlé de droits et garanties d'ordres civil et politique, social, économique et culturel, qui constitue l'enjeu de ces mises sur la terre.

### *Monde des affaires et respect des droits de l'homme : cadre de réflexion*

« There is no magic in the marketplace »<sup>16</sup>. Le marché a vocation à fonctionner de manière efficace et durable à la condition *sine qua non* que certains paramètres institutionnels soient mis en place. Or, si

<sup>13</sup> Voy. notamment DE SCHUTTER Olivier, « Access to Land and the Right to Food », *Report of the Special Rapporteur on the right to food*, présentée à la 65<sup>e</sup> Assemblée Générale des Nations unies, A/65/281, 21 octobre 2010.

<sup>14</sup> DE CASTRO Josué, *Geografia da Fome: o dilema brasileiro : pão ou aço*, São Paulo, Civilização brasileira, 2001.

<sup>15</sup> Ce sujet offre d'ailleurs une parfaite illustration de l'axiome d'indivisibilité des droits de l'homme. Voy. notamment SEN Amartya, *Poverty and Famines : An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford, Clarendon Press, 1982.

<sup>16</sup> RUGGIE John, « Business and Human Rights: Mapping International Standards of Responsibility and Accountability for Corporate Acts », *Report*, A/HRC/4/035, 9 février 2007, p. 1.

l'on songe volontiers à cet égard à la protection du droit de propriété et de la force exécutoire des contrats, l'on tend trop souvent à négliger l'importance primordiale des mécanismes de régulation visant à réduire les conséquences nuisibles du fonctionnement des marchés pour les personnes et les communautés, singulièrement en termes de droits humains.

Ces dispositifs, qui font figures de pierre angulaire pour toute fondation socialement et écologiquement durable d'une économie, apparaissent indispensables à l'heure actuelle, dès lors que les marchés se sont globalisés au cours des dernières décennies et que les acteurs du monde des affaires – les sociétés transnationales en particulier – ont acquis corollairement une influence et une puissance inédites.

Des initiatives se sont succédé aux fins de proposer un cadre juridique à la responsabilité des sociétés transnationales et autres entreprises<sup>17</sup>. Dans le cadre de l'OCDE, des directives à l'intention des entreprises multinationales ont été adoptées en 1976, et ont paru en mai 2011 dans leur cinquième version<sup>18</sup>. Au niveau global, suite au Pacte mondial (*Global Compact*) proposé par le Secrétaire général de l'ONU en 1999, des normes ont été, en 2003, édictées par la sous-commission des droits de l'homme. Celles-ci confirment la tâche cardinale conférée aux États en matière de protection des droits de l'homme<sup>19</sup> mais reconnaissent également la responsabilité des acteurs économiques et exposent dès lors les obligations qui leur incombent dans leurs domaines d'activité et leurs sphères d'influence. Dans ces limites, les entreprises commerciales doivent honorer leurs obligations sur le mode non seulement négatif (abstention) mais aussi affirmatif ; il leur revient de « promouvoir, respecter,

<sup>17</sup> Voy. notamment à leur sujet MUCHLINSKI Peter et DINE Janet, *Multinational enterprises and the law*, Oxford, Oxford University Press, 2007, 2<sup>e</sup> éd.; WEISSBRODT David et KRUGER Muria, « Human Rights Responsibilities of Businesses as Non-State Actors », in ALSTON Philip. (éd.), *Non-State Actors and Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 533 et sq.

<sup>18</sup> Voy. le document *ad hoc* sur le site de l'OCDE, disponible à l'adresse suivante: <http://www.oecd.org/> (consultée le 15 mars 2013).

<sup>19</sup> Pour la division tripartite des obligations de l'État en matière de droits de l'homme (à savoir, les obligations de respecter, protéger et réaliser), voy. SHUE Henry, *Basic Rights, Subsistence, Affluence, and U.S. Foreign Policy*, Princeton, Princeton University Press, 1980, n° 52 et EIDE Asbjørn, *The right to adequate food as a human right*, E/CN.4/Sub.2/1987/23, 1987.

faire respecter et protéger les droits de l'homme reconnus tant en droit international qu'en droit interne »<sup>20</sup>.

Ces principes ont été réaffirmés et affinés depuis 2005 par Ruggie, Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises. Les rapports remis dans le cadre de son mandat, visant à un indispensable réalignement de la capacité de gouvernance des acteurs sur leur puissance économique, confirment que le respect des droits (*to do no harm*) n'est pas seulement un principe négatif, mais peut impliquer des actions positives. Il s'en déduit une exigence de *due diligence* – « un processus selon lequel les compagnies, non seulement assurent leur respect du droit national, mais encore gèrent le risque d'atteintes aux droits de l'homme dans l'objectif d'éviter celles-ci »<sup>21</sup> –, requise des sociétés et entreprises commerciales dans toute la mesure de leur sphère d'influence, entendue au sens le plus large<sup>22</sup>.

## **Approche prescriptive : pistes en chantier**

### *Accès à la terre, monde des affaires et droits de l'homme : ébauches de solution*

Un effort de recherche substantiel demande à être mis en œuvre afin de clarifier les impacts des investissements fonciers sur la sécurité alimentaire, le développement rural et le développement en général, en envisageant le rôle de chacun des acteurs concernés. Nous nous contenterons ici de brosser un tableau des initiatives de régulation ayant vu le jour en la matière, à différents niveaux.

<sup>20</sup> SOUS-COMMISSION POUR LA PROMOTION ET LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME, *Les Normes sur la responsabilité en matière de droits de l'homme des sociétés transnationales et autres entreprises*, Genève, ONU, 13 août 2003.

<sup>21</sup> RUGGIE John, « *Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights* », *Rapport*, A/HRC/8/5, 7 avril 2008, § 25.

<sup>22</sup> C'est-à-dire, visant l'ensemble de la chaîne de production et des implications possibles des activités, et devant se manifester à travers des évaluations d'impact et une gestion intégrée des risques.

Esquisses de régulation internationale et rôle du Comité de la sécurité alimentaire mondiale

Tout d'abord, des « principes » à respecter dans la conduite des transactions foncières ont été émis par diverses instances internationales ; ils s'illustrent par une géométrie singulièrement variable<sup>23</sup>.

Par ailleurs, il y a lieu de se réjouir de la récente adoption des directives volontaires pour la gouvernance foncière<sup>24</sup>, lors d'une session extraordinaire du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA). Ces directives ont vu le jour sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) au terme d'un processus ouvert de consultation multipartite et, si l'on ne peut préjuger de leur mise en œuvre, le dispositif ayant présidé à leur développement apparaît lui-même remarquable. En effet, l'accent a été continuellement mis sur l'inclusion des différentes parties et l'appropriation des règles et des principes par les acteurs concernés<sup>25</sup>.

Non moins de 96 États-membres, des agences spécialisées de l'ONU et d'autres organisations internationales, ainsi que des représentants d'associations paysannes et d'organisations de la société civile comme du secteur privé, se sont réunis autour de la table du CSA pour participer à l'élaboration de ces directives. Depuis la réforme du CSA à l'automne 2009, celui-ci constitue une « plateforme internationale et intergouvernementale traitant de la sécurité alimentaire et de la nutrition »<sup>26</sup>, veillant à la coordination et à la

<sup>23</sup> Voy. principalement les « RAI », initiative ayant prêté le flanc à la critique en raison d'une position jugée excessivement timorée par de nombreux observateurs : FAO, IFAD, UNCTAD AND WORLD BANK GROUP, « Principles for Responsible Agricultural Investment that Respects Rights », *Livelihoods and Resources*, 25 janvier 2010.

<sup>24</sup> Disponible à l'adresse suivante : <http://www.fao.org> (consultée le 15 mars 2013).

<sup>25</sup> L'inclusion des différents acteurs entraîne naturellement son lot de difficultés et de contradictions. Par exemple, tant le respect des traditions locales qu'un progrès majeur vers une égalité des genres sont présentés comme primordiaux. Or, dans de nombreux cas, ces deux éléments ne font pas précisément bon ménage. Le défi sera donc de réconcilier les différentes valeurs et d'aménager des concessions mutuelles afin de garantir une mise en pratique cohérente sur le terrain.

<sup>26</sup> Voy. l'adresse suivante : <http://www.fao.org/cfs/fr/> (consultée le 15 mars 2013).

cohérence des politiques mises en oeuvre en ces domaines. Cet acteur émergent de la gouvernance mondiale fournit le reflet d'une société civile qui, au cours de la dernière décennie, a nettement gagné en structuration et en expertise, et se présente dorénavant comme un participant écouté de la scène politique internationale.

### Le rôle du secteur privé : règles, standards et initiatives volontaires

Il y a lieu de noter les initiatives volontaires ayant vu le jour dans le giron du secteur privé lui-même, éventuellement via un mécanisme d'initiatives multipartites. Par exemple, les principes de l'Équateur offrent au secteur financier un « référentiel [...] pour l'identification, l'évaluation et la gestion du risque social et environnemental en matière de financement de projet »<sup>27</sup>. Ces dispositifs volontaires et circonscrits ne sont pas en mesure de combler le « trou de gouvernance » fustigé par Ruggie. Néanmoins, ils participent à la création d'un environnement prenant en compte et encourageant un certain nombre de règles élémentaires de gouvernance<sup>28</sup>. De surcroît, plusieurs de ces initiatives sont assorties de mécanismes de plaintes, à l'instar de la Table Ronde sur la production durable d'huile de palme (*Roundtable on Sustainable Palm Oil – RSPO*) ou le Conseil de soutien de la Forêt (*Forest Stewardship Council – FSC*), et peuvent donc se montrer d'une utilité directe pour les populations affectées par les investissements relevant de ces domaines.

### Recommandations pour une régulation internationale effective

Si les directives volontaires pour la gouvernance foncière sont à saluer, il semble toutefois que plusieurs éléments devraient se voir accorder une vigilance particulière et que des mécanismes contraignants devraient accompagner certaines recommandations, dans une mesure réaliste mais audacieuse.

Ainsi, il faudrait d'abord dresser un cadre rigoureux, définissant avec netteté les personnes et entités porteuses d'obligations et bénéf-

<sup>27</sup> Voy. l'adresse suivante : <http://www.equator-principles.com/> (consultée le 15 mars 2013).

<sup>28</sup> Voy. par ailleurs DUFÉY Annie, GRIEG-GRAN Maryanne et WARD Halina (dir.), *Responsible enterprise, foreign direct investment and investment promotion : key issues in attracting investment for sustainable development*, Londres, IIED, 2008.



ficiaires de droits et opérant un *distinguo* entre États, secteur privé, société civile et enfin, particuliers et communautés spécifiques (notamment indigènes). Un travail d'harmonisation devrait ensuite être mené, intégrant de façon cohérente les divers textes internationaux consacrant des mécanismes de protection des droits de l'homme, dans un document propre au secteur foncier<sup>29</sup>. Il permettrait de mettre l'accent sur les modalités de coopération internationale à encourager, une fois reconnue la nécessité d'une réponse coordonnée des États à la question, transnationale par nature, des investissements fonciers – que ce soit au niveau régional ou sur le plan global.

Les sphères d'influence des différents acteurs requièrent d'être ensuite déterminées, afin d'établir en corollaire des règles de responsabilité adaptées et efficaces, en accord avec les principes généraux évoqués plus haut. Cet élément cardinal va de pair avec la question des équilibres de pouvoir qui est incontestablement à l'œuvre dans le processus de transactions foncières à grande échelle. Il est fondamental à cet égard d'évaluer les protections accordées aux différentes parties aux traités bilatéraux d'investissement dans les terres<sup>30</sup> et de prendre conscience de l'évolution des rapports de force dans les négociations ainsi que de leur impact sur le degré des obligations imposées à l'investisseur et à l'« investi », respectivement<sup>31</sup>. Dans ce cadre, le fait que l'acquéreur ne soit pas aisément identifiable est un élément d'une portée capitale : l'absence d'un vis-à-vis clairement désigné empêche les communautés locales d'exercer, le cas échéant, un recours effectif en justice pour faire valoir leurs droits, *a fortiori* si ce possesseur fantôme agit sous le chaperon de mécanismes protecteurs, savamment distillés dans des accords

<sup>29</sup> Il faudrait tenir compte non seulement des Pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques (PIDCP) et aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), mais aussi, notamment, de la Convention sur la diversité biologique, de la Convention n° 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et des Principes « de Pinheir » de l'ONU concernant la restitution des logements et des biens dans le cas des réfugiés et des personnes déplacées.

<sup>30</sup> Voy. notamment PETERSON Luke Eric et GARLAND Ross, *Bilateral Investment Treaties and Land Reform in Southern Africa*, Rights and Democracy, juin 2010.

<sup>31</sup> Pour une étude proposant un recensement de jurisprudence à ce sujet, voy. PEREZ Javier, GISTELINCK Myriam et KARBALA Dima, *Sleeping Lions : International investment treaties, state-investor disputes and access to food, land and water*, Oxford, Oxfam International, 2011.

d'investissement dont la population concernée n'a pas pu prendre la moindre connaissance<sup>32</sup>.

Cette observation invite à évoquer également le champ de la régulation financière : si certaines formes mesurées de spéculation ont des effets bénéfiques en termes de liquidité et de protection contre les risques liés à la production agricole, il est néanmoins évident qu'une spéculation sans borne sur les produits alimentaires de base comme sur les terres arables revêt des allures meurtrières. Il est un besoin patent de régulation de ce secteur, qui ne se limite pas à assurer une plus grande transparence des opérations mais cherche à imposer une forme efficace de contrôle de celles-ci.

Enfin, il faudrait avoir le courage de poser des balises aux transactions foncières afin de favoriser des modes de gestion des terres plus respectueux des équilibres sociaux et écologiques en vigueur. Des politiques de protection et de soutien aux petits producteurs devraient être mises en place, étant entendu que ces derniers jouent un rôle de rouage fondamental dans la vie des communautés rurales, notamment via leur fonction de production d'aliments à bas prix à destination des marchés locaux<sup>33</sup>. De même, il convient de développer des contrats offrant des alternatives aux acquisitions foncières, permettant de valoriser des terres fertiles grâce à des partenariats équilibrés – et éventuellement réversibles<sup>34</sup> – et d'ainsi œuvrer au développement rural des régions visées.

#### Recommandations au niveau national et espace d'action pour la société civile

Les mesures recommandées se déclinent selon qu'elles devraient être adoptées dans les États d'origine des investisseurs fonciers, ou dans les États hôtes de leurs investissements.

<sup>32</sup> Cette question est essentielle, dès lors que sans possibilité de recours en justice, il n'est pas d'effectivité du droit (selon l'adage constitutionnel, *No right without remedy* ou encore *Ubi jus ibi remedium*).

<sup>33</sup> Voy., de manière générale, l'ouvrage de référence de MAZOYER Marcel et ROUDART Laurence, *Histoire des agricultures du monde. Du néolithique à la crise contemporaine*, Paris, Le Seuil, 1997.

<sup>34</sup> Voy. notamment VERMEULEN Sonja et COTULA Lorenzo, *Making the most of agricultural investment : A survey of business models that provide opportunities for smallholders*, IIED, IFAD, FAO, 2010.

D'une part, les États d'origine des opérateurs endossent une responsabilité patente quant à la régulation des investissements de ces derniers à l'étranger. Des lois existent déjà en vue d'encadrer ces activités, telles que le *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) de 1977 et le *Dodd-Frank Act* de 2010 aux États-Unis, ou encore le *Bribery Act*, édicté en 2010 en Grande-Bretagne. La violation des obligations créées dans le chef des investisseurs est susceptible de mener à l'ouverture de procès dans leurs pays d'origine, palliant ainsi le manque de structure judiciaire dans les pays hôtes de leurs investissements<sup>35</sup>.

D'autre part, les États du Sud devraient développer des cadres législatifs à travers des procédés participatifs, assortis de mécanismes clairs de responsabilité permettant aux victimes éventuelles de demander des comptes au gouvernement en cas d'action ou d'omission fautive. Les lois et règlements devraient contenir des garanties concrètes de non-discrimination ainsi que des dispositifs d'évaluation.

Dans ce cadre, les associations paysannes et autres organisations de la société civile peuvent jouer un rôle particulier en matière de formation et de soutien aux paysans et communautés locales en vue de garantir leur parfaite information quant aux contrats portant sur les terres qu'ils occupent ainsi que leur participation utile aux négociations. Il s'agit pour ces derniers d'être en mesure d'élaborer des « BATNAs » (*best alternative to a negotiated agreement*) qui permettent de consolider leurs positions dans les rapports de force en présence. Il convient également de s'assurer du consentement éclairé des populations concernées en cas de conclusion du contrat, et de l'activation de voies de recours au cas où ce consentement fait défaut<sup>36</sup>.

Enfin, dans leurs relations avec les États du Sud, cibles et potentiels bénéficiaires de leurs investissements, les États investisseurs devraient idéalement substituer à la relation bilatérale prévalant actuellement une relation triangulaire, intégrant la société civile,

<sup>35</sup> Voy. notamment BERTRAM Zagma, « The growing scandal surrounding the new wave of investments in land », *Briefing Paper*, Londres, Oxfam, septembre 2011, n° 151.

<sup>36</sup> Voy. notamment ALLAVERDIAN Céline et al., *Agricultures familiales et sociétés civiles face aux investissements dans les terres dans les pays du Sud*, Paris, Coopération SUD, 2010.

tant à travers les parlements nationaux que par le biais des organisations non-gouvernementales. En effet, la correcte articulation des différents niveaux d'action et de régulation s'avère indispensable pour éviter que les populations les plus vulnérables ne paient le prix des « trous noirs » affectant la gouvernance économique et financière mondiale.

## En guise de conclusion

Il n'est pas douteux qu'une dynamique d'investissement soutenue dans l'agriculture est indispensable. Cependant, la forme actuelle de ce mouvement tend de toute évidence à exacerber la concentration des terres, à marginaliser davantage les paysans et à provoquer des perturbations sociales non négligeables. Enfin, la productivité accrue des capitaux qui est visée à court terme s'accompagne d'externalités pouvant se révéler insoutenables à long terme, essentiellement sur le plan écologique.

L'analyse des investissements fonciers dans les pays du Sud indique de façon obvie que la question de l'allocation des terres se pose aujourd'hui non plus seulement au sein d'un même pays, mais nécessairement aussi au sein des entrelacs des différents systèmes – ou « non systèmes » – de régulation mis en œuvre au niveau international.

Vu l'ampleur de leur participation au phénomène des investissements fonciers, les acteurs du monde des affaires doivent nécessairement représenter un pilier de la construction juridique visant à assurer un développement équilibré – à savoir, dont le centre de gravité se trouve au juste milieu des pôles économique, social et environnemental –, dans le respect des droits élémentaires de chacun.

Nous avons évoqué différentes pistes qui, selon nous, se doivent d'être explorées, afin d'encadrer les mécanismes de marché et d'ainsi permettre une croissance économique durable et, *in fine*, une réduction de la faim en particulier et de la pauvreté en général. Ce chemin ne pourra être emprunté et développé qu'à la condition expresse que tous les acteurs acceptent de dialoguer, conscients de leur influence et de la responsabilité qui y est assortie, afin d'établir ensemble des règles de droit adéquates – et de veiller à leur correcte mise en œuvre.

## Partie II



## **Chapitre 3**

# **Les Initiatives Populaires de Solidarité Internationale en Wallonie et à Bruxelles, une autre manière de coopérer avec le Sud ?**

Julie GODIN





## Introduction

Si « la mise en œuvre par des individus d'actions de solidarité au-delà de leur environnement immédiat n'est pas neuve »<sup>1</sup>, le contexte a quant à lui évolué. Entre autres facteurs, nous pensons d'une part au développement des moyens de transport et aux nouvelles technologies d'information et de communication qui ont favorisé durant ces dernières décennies l'émergence de nouveaux acteurs, publics et privés, qui se préoccupent dorénavant des conditions de vie des populations défavorisées dans les pays du Sud<sup>2</sup>. D'autre part, les paradigmes de la coopération au développement ont connu des transformations profondes au tournant du troisième millénaire à travers les Objectifs du Millénaire pour le Développement (2000) et le processus de réforme pour l'efficacité de l'aide. En effet, les Déclarations de Rome (2003) et de Paris (2005), le Programme d'Action d'Accra (2008) ou encore le Sommet de Busan (2011) favorisent l'harmonisation des bailleurs de fonds et leur alignement sur les priorités des pays récepteurs de l'aide dans un objectif d'appropriation de cette aide par les bénéficiaires. L'heure est à la recherche d'une meilleure efficacité de l'aide, leitmotiv de l'injonction à la professionnalisation du secteur. Ainsi, le monde académique et les acteurs « traditionnels »<sup>3</sup> de la coopération au développement s'intéressent aujourd'hui de près à ces « autres » acteurs que sont, pour n'en citer que quelques-uns, les mouvements de jeunesse, les syndicats, les établissements d'enseignement, les hôpitaux mais aussi les villes et communes ou encore, une multitude d'Initiatives Populaires de Solidarité Internationale (IPSI).

Dans ce contexte, cette contribution s'attache à questionner les spécificités des IPSI au regard des ONG de Développement

<sup>1</sup> RYFMAN Philippe, *Les ONG*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2009, p. 7.

<sup>2</sup> SASSEN Saskia, *La globalisation. Une sociologie*, Paris, Gallimard, coll. « NRF Essais », 2009, p. 199.

<sup>3</sup> Entendons : 1) la coopération bilatérale directe, d'État à État ; 2) la coopération multilatérale, avec par exemple la Banque mondiale et le Fonds Monétaire International, les institutions onusiennes (UNICEF, PNUD...), etc. ; 3) la coopération bilatérale indirecte, c'est-à-dire en Belgique principalement les 114 ONG de Développement agréées par la Direction Générale de la Coopération au Développement.

(ONGD) agréées<sup>4</sup> par la Direction Générale de la coopération au Développement (DGD) ainsi que leur positionnement mutuel. En effet, face à ces ONGD, sous-champ professionnel qui se revendique comme tel et dont les modalités d'accès sont contrôlées par la DGD<sup>5</sup>, garante de la transparence et de la bonne gestion de ses deniers par celles-ci, les projets menés par les IPSI – initiatives qui échappent à l'œil des décideurs, qui existent en marge des ONGD – interrogent les stratégies de développement actuelles des acteurs non gouvernementaux<sup>6</sup>.

Ainsi, après avoir défini la professionnalisation (de manière générale et dans le cadre de la coopération belge au développement), nous verrons quel regard les ONGD peuvent porter sur les IPSI et inversement, quels éléments ces dernières apportent pour justifier leurs pratiques dans le champ de la solidarité internationale.

### *Repères méthodologiques et terminologiques*

La démonstration proposée n'a pas vocation à l'exhaustivité mais a pour ambition mesurée de questionner plus que d'apporter des réponses univoques. Les pistes de réflexion se nourrissent d'une enquête par questionnaire menée en 2010 auprès de 171 IPSI (cf. *infra*), des nombreux entretiens et observations menés auprès des IPSI étudiées depuis octobre 2009 ainsi que d'une dizaine d'entretiens menés avec des ONGD au cours de notre deuxième année de recherche.

Les expressions « pays du Sud » ou « le Sud » désignent « principalement les pays en développement. Il s'agit bien sûr d'une simplification étant donné l'extrême diversité des situations »<sup>7</sup>, le Sud

<sup>4</sup> L'arrêté royal du 14 décembre 2005 relatif aux agréments d'organisations non gouvernementales de développement fixe les conditions d'octroi du statut d'ONGD agréée, indispensable à celles-ci pour pouvoir introduire une demande de subsides à la DGD.

<sup>5</sup> La DGD relève du Service Public Fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, voy. l'adresse suivante : <http://diplomatie.belgium.be> (consultée le 30 mars 2012).

<sup>6</sup> Le fait que cet article s'en tienne aux relations ONGD/IPSI dans le cadre de la professionnalisation de la coopération bilatérale indirecte ne préjuge en rien de l'intérêt à porter à ces mêmes questions dans le cadre de la coopération bilatérale directe ou multilatérale.

<sup>7</sup> FAVREAU Louis, FRÉCHETTE Lucie et LACHAPPELLE René, *Coopération Nord-Sud et développement. Le défi de la réciprocité*, Québec, Presses de l'Université de Québec, coll. « Initiatives », 2008, p. 4.

regroupant l'ensemble des pays émergents (ex. Inde, Brésil), des pays de revenus intermédiaires (ex. Maroc) et les pays les moins avancés (au nombre de 48, principalement africains). En outre, nous entendons la « coopération au développement » comme constituant l'un des moyens clés qui permettent de promouvoir et de développer la « solidarité internationale ».

### **Les « IPSI », proposition de conceptualisation**

Les Initiatives Populaires de Solidarité Internationale (IPSI) sont des associations (de fait ou avec personnalité juridique) dont l'objet social principal est la solidarité internationale mais qui ne sont pas subsidiées de manière récurrente par les pouvoirs publics et qui fonctionnent donc majoritairement voire exclusivement sur fonds propres. Elles sont le fruit d'un engagement bénévole, leurs responsables exerçant ces activités en-dehors ou en sus de leurs occupations professionnelles officielles. Elles peuvent être qualifiées de « locales », au vu de l'enracinement territorial, de proximité qui les caractérise. Ces initiatives – issues ou non des migrations – n'ont donc pas pour origine une décision des pouvoirs publics et, plus spécifiquement, ne sont pas intégrées – en Belgique du moins – de façon récurrente aux politiques publiques fédérales de coopération au développement ; elles ne sont pas reconnues officiellement comme des partenaires réguliers et « institués » de l'aide internationale fournie par ce niveau de pouvoir<sup>8</sup>.

Comme le précise Gautier Pirotte<sup>9</sup>, sociologue à l'origine de cette proposition de conceptualisation, la notion de « populaire » est certainement tout aussi chargée idéologiquement et sémantiquement floue que celle de « peuple » dont elle émane. Dès lors, afin de ne pas nous éloigner de l'objet de cette contribution, nous ne faisons ici qu'une très brève parenthèse quant à cette proposition de conceptualisation, qui n'a précisément et actuellement d'autre ambition que de constituer une base pour des hypothèses de travail, dans une

<sup>8</sup> DE BRUYN Tom et GODIN Julie (sous la direction de HUYSE Huib & PIROTTE Gautier), *L'émergence de nouveaux acteurs de la solidarité internationale en Wallonie et à Bruxelles : une enquête exploratoire sur le "quatrième pilier"*, Bruxelles, HIVA (KUL) & Socio-Anthropologie du Développement (ISHS-ULg), Volens A.S.B.L. / HIVA-K.U.Leuven, 2010, p. 11.

<sup>9</sup> Docteur en sociologie, Gautier Pirotte est professeur à l'Université de Liège en Socio-Anthropologie du Développement et auteur de l'ouvrage : PIROTTE Gautier, 2007, *La notion de société civile*, Paris, La Découverte, coll. « Repères ».

optique cognitive où nous étudions et tentons d'interpréter ce groupe social particulier. Il ne s'agit pas de définir avec assurance ces acteurs, ni de réifier un secteur particulier de la coopération comme la notion de « quatrième pilier » peut comporter le risque de le faire.

Le quatrième pilier de la coopération au développement comprend tous les acteurs et initiatives qui ont un certain engagement en termes de temps, d'organisation et de travail (qui peut être volontaire) dans le domaine du développement et qui n'appartiennent ni à la coopération gouvernementale bilatérale reconnue (premier pilier) ni à la coopération gouvernementale multilatérale reconnue (deuxième pilier) ni à la coopération non gouvernementale reconnue par le gouvernement (troisième pilier) avec le Sud<sup>10</sup>.

Nous pourrions aussi parler d'initiatives privées, d'initiatives de particuliers<sup>11</sup> ou encore d'initiatives citoyennes<sup>12</sup> de solidarité internationale, mais pour ses ressorts analytiques, nous nous risquons à parler d'initiatives populaires. Premièrement, cette notion invite à s'interroger sur la participation et l'éventuel (ré)investissement du citoyen dans la solidarité internationale. Ensuite, elle nous permet de tester l'idée d'une « démocratisation » de la coopération au développement, donc d'une extension de pratiques, de compétences, d'une expertise dans le domaine de la solidarité internationale. Troisièmement, elle nous amène à nous questionner quant à l'existence d'un espace distinctif à l'aide organisée par les pouvoirs publics. Enfin, dans le prolongement de cette réflexion sur l'ambiguïté de la notion de « populaire », celle-ci nous permettrait aussi de saisir les éventuelles dérives populistes de ces pratiques d'aide privée au développement.

Au cours d'une enquête par questionnaire menée en 2010<sup>13</sup>, nous avons identifié 620 IPSI pour les régions wallonne et bruxelloise,

<sup>10</sup> DE BRUYN Tom et HUYSE Huib, *De vierde pijler van ontwikkelingssamenwerking. Voorbij de eerste kennismaking*, Bruxelles, VAIS, 2009, p. 12 et 17 [notre traduction].

<sup>11</sup> Sara Kinsbergen, doctorante au sein du Center for International Development Issues Nijmegen (CIDIN, Radboud University Nijmegen), réalise sa thèse sur les « *Particuliere Initiatieven* » aux Pays-Bas.

<sup>12</sup> Terme au départ employé par la Cellule d'Appui pour la Solidarité Internationale Wallonne. Voy. le site suivant : <http://www.wbi.be/fr/casiw> (consulté le 15 avril 2013).

<sup>13</sup> Portrait dressé dans le cadre des 171 IPSI qui ont répondu à cette enquête, soit un taux de réponse de 28 %. Un rapport est disponible sur demande, pour plus de précisions concernant la méthodologie comme pour prendre connaissance

qui existent donc en dehors des 109 ONGD – en ce compris les deux fédérations d'ONG (ACODEV et ngo-federatie) – actuellement agréées pour l'ensemble du territoire belge<sup>14</sup>. Concrètement, les IPSI ont à leur tête autant de femmes que d'hommes qui ont, pour la majorité, 45 ans et plus (les 55-64 ans sont particulièrement bien représentés), au niveau d'études supérieur ou universitaire. Un responsable sur deux occupe une activité rémunérée, l'autre moitié regroupant de nombreux retraités et préretraités. Une expérience concrète dans un pays du Sud (une rencontre dans le cadre d'un voyage touristique, être originaire d'un pays du Sud, y avoir vécu ou y avoir un membre de sa famille, etc.) est presque systématiquement déclencheuse de la mise en place d'une telle initiative. Une majorité d'IPSI se structurent rapidement en ASBL mais les ressources humaines et financières restent limitées. Elles vivent essentiellement sur fonds propres et parviennent ponctuellement à capter des fonds publics. Plus de la moitié des IPSI interrogées ont fonctionné avec moins de 15.000 euros pour l'année 2009 et 30 % avec moins de 5.000 euros, seule une minorité d'entre elles parviennent à brasser des budgets plus conséquents. Certaines entrent dans un processus de salarisation mais il s'agit à 85 % de structures nourries exclusivement par l'investissement bénévole de leurs membres, dont la moyenne d'âge est légèrement en-deçà de celle de leurs fondateurs. Si plus de la moitié des IPSI interrogées comptent moins de seize membres et bénévoles (avec une insistance sur la tranche « 6 à 10 »), proportionnellement à leur composition, elles ont moins d'un membre sur deux qui est impliqué dans la gestion régulière de leurs activités. Les migrants sont présents dans les IPSI mais pour la plupart, il ne s'agit pas d'associations constituées exclusivement de personnes issues des migrations. Ces initiatives sont actives majoritairement en Afrique (R.D.Congo, Sénégal, Burundi, Rwanda, Burkina Faso) mais aussi à Haïti, en Inde ou dans certains pays d'Amérique latine. Elles apportent principalement un soutien financier à des projets menés par leurs partenaires dans les domaines de l'enfance et de la santé (réhabilitation d'une école, d'un dispensaire, d'un hôpital, mise en place de formations professionnelles, etc.), fréquemment en parallèle avec l'envoi de matériel.

de l'entièreté des résultats obtenus suite à la passation d'un questionnaire combinant questions fermées et ouvertes.

<sup>14</sup> Liste des ONG agréées au 1<sup>er</sup> février 2013, disponible à l'adresse suivante : <http://diplomatie.belgium.be> (consulté le 30 mars 2013).

Elles ne perdent cependant pas de vue l'objectif de renforcement de leur partenaires. Au Nord, les IPSI informent dans leur ville, village, entourage sur leurs projets et ceux de leurs partenaires et s'occupent de collecter des fonds pour la réalisation de ceux-ci. Notons qu'au premier décembre 2012 s'est constituée la Fédération des Associations de Solidarité Internationale (FASI) avec pour objectifs de représenter les IPSI de Wallonie-Bruxelles auprès des institutions et des tables de concertation, de valoriser leur qualité d'acteurs de développement, de renforcer les synergies entre elles et de permettre le renforcement de leurs capacités<sup>15</sup>.

### La professionnalisation comme norme

Le discours des ONGD questionne régulièrement l'existence des IPSI en ce qu'elles s'éloignent du processus de professionnalisation dans lequel les premières sont désormais engagées depuis une vingtaine d'années, après avoir longtemps revendiqué leur amateurisme<sup>16</sup>. De fait, « en raison de l'ampleur de leurs activités ou d'exigences qui s'imposent à elles [...], [les ONG] ne peuvent s'en remettre aux seules bonnes volontés, à l'esprit engagé ou militant. Il faut de la technicité et une capacité à assumer les grands volumes d'activité qui s'opposent à l'idée d'impréparation, voire d'amateurisme »<sup>17</sup>.

Professionaliser revêt un double sens. C'est, d'une part, assimiler une activité à une profession et, d'autre part, faire devenir quelqu'un un professionnel, donc quelqu'un qui exerce régulièrement une profession – par opposition à amateur<sup>18</sup> – et qui exerce cette

<sup>15</sup> Voy. l'adresse suivante : <http://www.forum-fasi.sitew.org/> (consultée le 7 janvier 2013).

<sup>16</sup> GATEAU Matthieu, « De l'embauche à la démission ou les écueils du travail associatif dans les associations locales de solidarité internationale », *Socio-logos. Revue de l'Association française de sociologie*, 2010, Varia n° 5, §4, disponible à l'adresse suivante : <http://socio-logos.revues.org/2460> (consultée le 20 septembre 2011).

<sup>17</sup> UGHETTO Pascal et COMBES Marie-Christine, « Entre les valeurs associatives et la professionnalisation : le travail, un chaînon manquant ? », *Socio-logos. Revue de l'Association française de sociologie*, 2010, Varia n° 5, §7, disponible à l'adresse suivante : <http://socio-logos.revues.org/2462> (consultée le 20 septembre 2011).

<sup>18</sup> Tout au long de cette contribution, les termes « amateur » ou « amateurisme » seront compris dans leur sens non péjoratif : personne ou qualité d'une personne dont la solidarité internationale n'est pas la profession.

activité de manière compétente. Ainsi, la professionnalisation recouvre un double processus de rationalisation, d'une part en termes de compétences administratives, gestionnaires et juridiques, par la spécialisation et la technicisation des activités (importation de méthodes<sup>19</sup> se voulant professionnelles et/ou embauche de spécialistes), d'autre part en termes de statut, par la salarisation<sup>20</sup>. Pour Dauvin, « les ONG sont devenues sur le terrain comme dans les sièges de véritables 'entreprises' »<sup>21</sup>, revendiquant ainsi la même rationalité gestionnaire. Mais « le professionnalisme n'est plus seulement la traduction d'une éthique professionnelle défendue par des travailleurs maîtrisant une expertise, il est aussi l'expression de normes organisationnelles applicables, potentiellement, à tout travailleur »<sup>22</sup>. Boussard, Demazière et Milburn qualifient ces deux tendances de professionnalisme *from within*, c'est-à-dire contrôlé par les travailleurs eux-mêmes, et de professionnalisme *from above*, c'est-à-dire résultant de l'injonction des organisations ou des « clients »<sup>23</sup>.

### From above ou la professionnalisation vue par la DGD

Au niveau de la coopération non gouvernementale, la DGD<sup>24</sup> s'inscrit depuis 1997 dans une « approche programmes » en vue d'encourager une vision à moyen terme du développement. Dans ce cadre, une ONG professionnelle est donc une ONG qui a obtenu l'agrément (ONGD), agrément qui vise à pousser à leur spécialisation et professionnalisation, à renforcer « les plus professionnelles » par l'accroissement de leur marge de manœuvre et de leur auton-

<sup>19</sup> Approches méthodologiques de la gestion du cycle projet (avec le cadre logique comme outil) ou de la gestion axée sur les résultats.

<sup>20</sup> HÉLY Matthieu et MOREAU Denis Bernardeau, « La sphère de l'engagement associatif : un monde de plus en plus sélectif », *La Vie des idées*, 2007, disponible à l'adresse suivante : <http://www.laviedesidees.fr> (consultée le 20 septembre 2011).

<sup>21</sup> DAUVIN Pascal, « Être un professionnel de l'humanitaire ou comment composer avec le cadre imposé », *Tiers Monde*, 2004, tome 45, n° 180, p. 826.

<sup>22</sup> BOUSSARD Valérie, DEMAZIÈRE Didier et MILBURN Philip (dir.), *L'injonction au professionnalisme. Analyses d'une dynamique plurielle*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, coll. « Des Sociétés », 2010, p. 13.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Notons qu'à l'heure où nous rédigeons cette contribution, une réforme en profondeur de la DGD a lieu et un projet de loi visant à remplacer la loi du 25 mai 1999 relative à la Coopération internationale belge a été adopté par la Chambre et doit encore être voté par le Sénat.

mie budgétaire et de gestion. L'accent est dès lors mis sur l'expertise (compétences en termes techniques, géographiques, sectoriels) et la capacité financière et de gestion de ces ONGD. En effet, l'agrément attribué par la DGD « a pour but de sélectionner les organisations qui offrent toutes les garanties requises pour que les subsides soient utilisés de manière judicieuse et efficace »<sup>25</sup>. Ainsi, pour pouvoir être agréées ONGD, les Associations Sans But Lucratif (ASBL), Associations Internationales Sans But Lucratif (AISBL) et sociétés à finalité sociale doivent justifier de leurs capacités, compétences et expériences dans le domaine de la coopération au développement. Cet agrément constituerait dès lors un véritable « gage de qualité » vis-à-vis des différents interlocuteurs des ONGD (partenaires et populations bénéficiaires au Sud, partenaires au Nord et donateurs)<sup>26</sup>. « Grâce à cet agrément, les ONG peuvent introduire à la DGD des projets biennaux d'un montant minimal de 125.000 euros, pour les projets Sud, et de 40.000 euros, pour les projets Nord »<sup>27</sup>.

Au-delà de l'agrément « projets » de base, existe depuis 2006 l'agrément « programmes » qui permet aux ONGD qui l'obtiennent – et qui sont donc parmi les plus professionnelles – d'introduire des programmes triennaux et renouvelables une fois. « La principale différence entre projets et programmes, outre la durée et les montants [alloués], tient au fait que les premiers ne peuvent comporter qu'un seul objectif spécifique alors que les seconds peuvent s'en fixer plusieurs »<sup>28</sup>.

### From within ou la professionnalisation selon les ONGD

Certaines ONGD accueillent d'un bon œil les IPSI et ont un discours orienté sur l'appui qu'elles peuvent apporter à ces citoyens dans le développement de leurs projets de solidarité internationale (partage de savoirs, appui à la professionnalisation des petites ini-

<sup>25</sup> ROYAUME DE BELGIQUE - AFFAIRES ÉTRANGÈRES, COMMERCE EXTÉRIEUR ET COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT, Politique > Coopération au Développement > Partenaires > ONG agréées, disponible à l'adresse suivante : <http://diplomatie.belgium.be/> (consultée le 21 septembre 2011).

<sup>26</sup> Pour plus de précisions : Arrêté royal du 14 décembre 2005 relatif aux agréments d'organisations non gouvernementales de développement.

<sup>27</sup> MAHY Lara, *Analyse du processus de cofinancement des programmes ONG par la DGD sous l'angle de la justification décisionnelle*, Mémoire réalisé en vue de l'obtention du grade de Master en Sciences de la Population et du Développement, Université de Liège, année académique 2010-2011, p. 13.

<sup>28</sup> *Ibid.*



tiatives, etc.). Certains responsables d'ONGD précisent dès lors qu'il n'y a pas une seule manière de faire du développement, que ces initiatives peuvent avoir de l'intérêt si elles sont bien documentées et qu'elles permettent de toucher d'autres populations encore, particulièrement démunies. D'autres, au contraire, se montrent plus revendicatives et utilisent les IPSI comme un miroir déformant de leurs pratiques, mettant en avant les dérives paternalistes vers lesquelles celles-ci peuvent mener, manifestant quelquefois des représentations relativement stéréotypées, en désaccord avec ce que nous sommes en mesure d'observer. Les ONGD se positionnent par rapport aux IPSI, assoient leur légitimité dans le champ de la solidarité internationale, au moyen de divers arguments dans une logique de distinction : ces initiatives seraient le reflet d'une coopération au développement dépassée.

Ainsi, les ONGD rencontrées mettent en avant différents atouts qui résultent de leur orientation professionnelle : de la visibilité de leurs actions (volume d'activités et nombre de bénéficiaires touchés) à leur démarche permanente de qualification des pratiques, en passant par la prise en compte des schémas institutionnels locaux sur le terrain. Autant de points forts qui feraient les faiblesses des IPSI.

En effet, celles-ci mettraient en œuvre des projets qui manquent de visibilité (par leur petite taille et le nombre réduit de bénéficiaires couverts par leurs actions). Ensuite, elles seraient isolées sur le terrain, non intégrées dans les réseaux des organisations – ONG professionnelles, acteurs multilatéraux, etc. – qui y sont présentes (réunions de concertation, etc.) ou dans les politiques plus larges, alimentant de cette manière un certain saupoudrage de l'aide. À ce sujet, un responsable d'ONGD avance qu'il s'agit « d'initiatives qu'on ne voit pas sur le terrain, qui sont peu visibles par les ONG lambda. Elles n'ont pas de personnel sur le terrain, ne participent pas aux réunions de coordination. Elles collaborent peu sur le terrain. Elles ont leurs propres réseaux de proximité ». Et de poursuivre que les IPSI seraient aussi isolées ici, « le président étant souvent bien seul et on voit qu'il est difficile de motiver des personnes pour un engagement qui ne reste pas ponctuel ». En outre, les ONGD rencontrées regrettent le côté affectif des IPSI qui, s'il est certes un moteur de l'action, les questionne face aux exigences accrues de professionnalisation. Enfin, elles rencontreraient un besoin accru d'appui, à tous les niveaux.

Cependant, les ONG « professionnelles » et les IPSI se rejoindraient sur un point essentiel, leur posture de renforcement des partenaires du Sud, ces dernières se prévalant d'une totale implication de leurs partenaires. Plus globalement, ce qui semble importer, pour les ONGD, c'est que les acteurs s'inscrivent dans une dynamique d'amélioration continue pour renforcer l'impact et l'efficacité de leurs pratiques, qu'ils favorisent une posture réflexive, d'introspection. La professionnalisation serait dès lors vue comme un moyen de prendre de la distance, une réflexivité qui serait mise à mal lorsqu'on a en permanence les mains dans le cambouis<sup>29</sup> ?

Néanmoins, les ONGD craignent les travers d'une professionnalisation à outrance, précisant que « la professionnalisation, ce n'est pas 'plus de bureaucratie' ». La multiplication des contraintes des bailleurs et des contraintes légales peut mener une ONGD à sa perte. Comme le précise le responsable d'une ONGD, « si se doter d'outils est source d'amélioration, tous ne seraient pas sources de professionnalisation ». La question de leur assise sociétale questionne également les ONGD face à une professionnalisation qui comporterait le risque de faire perdre ce lien avec les citoyens, qui peut être vue comme l'imposition de contraintes supplémentaires, comme une dérive d'instrumentalisation de la part des bailleurs entraînant le risque pour l'ONGD de perdre son identité militante voire politique, de perdre en indépendance. La professionnalisation poussée à l'extrême peut être un facteur de perte de sens pour les ONGD, par ses exigences de performance, de procédures, sa logique de gestion, de normalisation. Et un responsable d'ajouter que « quoiqu'il en soit, le souci d'être efficace quant à l'impact et aux changements concrets induits par les activités menées reste légitime car au-delà du souhait de bien faire, il faut montrer qu'on le fait bien ».

## **Les IPSI face à la professionnalisation**

La majorité des IPSI ne se positionnent pas contre les ONGD : elles reconnaissent leurs pratiques et envisagent leur positionne-

<sup>29</sup> Par souci de concision, nous ne pouvons aborder de manière constructive dans cette contribution la question de l'évaluation des actions menées par les IPSI et les ONGD dans la mesure où nous avons choisi de nous concentrer sur la question de la professionnalisation des acteurs et de leurs pratiques, en amont de cette problématique de l'évaluation.

ment plutôt en termes de complémentarité. Par leurs « petits » projets, les IPSI assurent « rencontrer les populations les plus démunies », les populations qui échappent en quelque sorte à l'action des structures reconnues (ONGD, mais pas seulement). Elles ne tiennent donc pas un discours univoquement critique par rapport à l'action même du secteur des ONGD, mais elles se positionnent plus précisément contre la bureaucratisation qu'implique ce statut. De nombreuses contraintes administratives et de gestion découleraient de cet aspect bureaucratique, ce qui ralentirait les actions, impliquerait que certains moyens financiers ne soient dès lors pas consacrés à la réalisation concrète des projets menés et que les développeurs soient distants des réalités des partenaires et bénéficiaires de leurs actions sur le terrain. Les IPSI sembleraient dès lors faire de la coopération « autrement », c'est-à-dire plus simplement, de façon plus directe (avec moins d'intermédiaires et en écartant au maximum les contraintes administratives) et plus « chaleureuse ». Ceci expliquerait que pour les IPSI qui pourraient prétendre à l'agrément de la DGD en raison de leurs capacités opérationnelles, organisationnelles et financières, la plupart d'entre elles n'envisagent pas d'obtenir ce statut – par ailleurs de plus en plus difficile à obtenir. Si la professionnalisation peut être vue comme détournant les ONGD de leur premier objet, les IPSI peuvent cependant tenir un discours quelque peu excessif au contact de la moindre exigence administrative requise par un bailleur de fonds.

Face aux ONGD qui seraient des structures techniques aux bases associatives limitées, les IPSI mettent en avant leurs pratiques de solidarité internationale comme s'exprimant dans des relations de proximité, et ce, à trois titres : premièrement vis-à-vis de leurs partenaires, il n'y a pas d'intermédiaires entre eux, l'IPSI travaille directement avec les concernés et il y a une confiance mutuelle qui s'installe tant dans l'élaboration des projets que dans l'application de ceux-ci. Ainsi les personnes rencontrées parlent de « relations de confiance et de respect », de « relations d'amitié » ; deuxièmement vis-à-vis de leurs sympathisants, de leurs donateurs, qui sont souvent issus des cercles familiaux, amicaux et professionnels (ancrage local) ; troisièmement, dans la relation des donateurs aux bénéficiaires où, indirectement, les donateurs se sentent proches des causes, des personnes qu'ils soutiennent dans le Sud (*via* les nouvelles qu'ils reçoivent régulièrement quant à l'avancée des projets), ils suivent l'évolution d'un village au fil des années, voire des décennies, et se sentent pleinement partie prenante.

D'autre part, les IPSI rencontrées mettent en avant leur capacité de mobilisation de fonds auprès de leurs réseaux locaux (ancrage local qui peut en faire également d'intéressants relais en termes d'éducation au développement), leur flexibilité et de leur autonomie dans l'action, ainsi que la visibilité concrète de leurs activités sur le terrain (objectifs et des résultats atteints plus rapidement). Elles regrettent le risque pour les ONGD de manquer d'indépendance dans la mise en œuvre de leurs actions, lorsque ces dernières répondraient plus aux exigences des bailleurs qu'aux besoins réels locaux, contrairement à leurs projets conçus et réalisés « au plus près des besoins des bénéficiaires, au départ d'une demande locale ».

Néanmoins, les IPSI reconnaissent également que « l'action développeuse » nécessite un certain professionnalisme qui peut leur faire défaut, que des compétences particulières sont nécessaires pour mener à bien des activités de solidarité internationale de qualité, de manière générale lorsqu'elles lancent leur initiative, et de manière plus précise lors de la rédaction de projets pour l'obtention d'un financement. Les compétences évoquées sont de quatre ordres :

- la gestion, l'organisation (capacités managériales, de gestion administrative et comptable, de rigueur financière et administrative, de communication, ainsi que la capacité de mobiliser des fonds) ;
- le montage de projets (en ce compris l'accès aux subsides) et une connaissance générale du fonctionnement de la coopération au développement et des relations Nord/Sud ;
- une connaissance du terrain (la culture du pays, avoir un partenaire local de confiance) ;
- des qualités humaines (écoute, patience, humilité, respect, ouverture d'esprit).

On observe une certaine tendance chez les IPSI rencontrées à mettre ces qualités humaines au centre de la solidarité internationale telle qu'elles la pratiquent. En outre, leurs responsables relèvent nombre de compétences spécifiques directement liées aux projets menés (agronomie, santé, adduction d'eau, etc.).

## Conclusion et perspectives

Sous l'angle du processus de professionnalisation, nous avons souhaité questionner les spécificités des IPSI au regard des ONGD à travers la perception que les unes ont des autres. On observe ainsi une fracture entre, d'un côté, les « professionnels » qui détiennent les méthodes et sont reconnus comme tels par les pouvoirs publics et, de l'autre côté, les « amateurs » pleinement engagés pour la cause. D'un côté, l'ONGD, consciente de la sensibilité de ses membres et donateurs sur l'efficacité de ses actions et l'efficience de sa gestion, craindrait « l'ignorance ou [...] l'empirisme de celui qui pratique l'activité de manière occasionnelle et sans préoccupation d'efficacité ou de rendement et [qui] rime avec manque de méthode, de systématisme, de connaissance profonde des bases du métier »<sup>30</sup>. De l'autre côté, l'IPSI verrait la figure du « professionnel » « menacer de porter atteinte à l'esprit associatif, aux vocations, aux causes »<sup>31</sup>. On observe donc une articulation et des tensions entre des formes de rationalisation et de professionnalisation du travail revendiquées par certains acteurs et un « esprit associatif » revendiqué par d'autres.

Cet aperçu mérite cependant d'être nuancé car la frontière entre les ONGD et les IPSI n'est pas si étanche qu'elle peut y paraître. D'une part, un simple regard diachronique porté sur les ONGD démontre qu'elles sont, pour la plupart, parties d'initiatives informelles qui se sont progressivement adaptées aux exigences de professionnalisation. Comme l'observe Guitton au sujet des associations intermédiaires<sup>32</sup>, « de fait, la plupart des bénévoles qui se sont lancés dans l'aventure n'avaient pas les compétences particulières pour traiter les problèmes qu'ils allaient rencontrer. D'ailleurs, les permanents de la première heure, bénévoles comme salariés, étaient presque tous des 'amateurs' [...]. Mais l'amateurisme montre rapidement ses limites »<sup>33</sup>. En Belgique, la question qui se pose alors est celle de savoir quelle place la DGD envisage-t-elle encore de laisser

<sup>30</sup> UGHETTO Pascal et COMBES Marie-Christine, « Entre les valeurs associatives et la professionnalisation... », *op.cit.*, §4.

<sup>31</sup> *Ibid.*, §3.

<sup>32</sup> En France, une « association intermédiaire » est une structure qui favorise l'insertion par l'activité économique.

<sup>33</sup> GUITTON Christophe et LEGAY Agnès, « La professionnalisation de l'emploi associatif. L'exemple des associations intermédiaires », *Céreq Bref*, 2001, n° 180, p. 2.

à de nouveaux agréments, lorsqu'on observe que le nombre d'ONG agréées est passé de 221 en 1989 à 109 aujourd'hui suite aux réformes successives appliquées à la DGD<sup>34</sup> ? D'autre part, il serait erroné d'avancer l'hypothèse selon laquelle « l'esprit associatif » serait absent des actuelles ONGD. Certes, la question de la place donnée aujourd'hui aux bénévoles dans ces organisations est cruciale, lorsqu'on observe que le processus de professionnalisation s'exprime également « par la participation bénévole qui requiert de plus en plus de compétences du fait de l'exercice de responsabilités particulières »<sup>35</sup>. C'est d'ailleurs l'une des raisons évoquées par les IPSI rencontrées en Belgique, en lieu et place d'un engagement bénévole au sein d'une ONGD existante. Mais « cela ne signifie pas que les ONG sont indifférentes à la dimension militante de leur action. Au contraire, elles doivent, pour éviter les défections, proposer un dessein qui dépasse le seul credo de la professionnalisation »<sup>36</sup>. De même, alors que la majorité des IPSI fonctionnent de manière exclusivement bénévole, certaines d'entre elles entrent dans le processus de professionnalisation par la salarisation mais comme nous l'avons vu, le nombre de salariés reste excessivement restreint. De plus, les IPSI, à des rythmes certes divers, améliorent leurs pratiques sur le tas au fil de leurs expériences. Enfin, il faut garder à l'esprit que l'agrément accordé par la DGD n'a pas une durée indéterminée<sup>37</sup>.

Ceci étant, il nous semble cependant que les IPSI renverraient « à des dynamiques propres, des activités qui s'inscrivent dans une sphère relativement plus autonome du politique, plus dépendante de représentations sociales singulières et à des acteurs issus de monde socioprofessionnels variés qui en plus de leurs activités profession-

<sup>34</sup> MOLENAERS Nadia, NIJS Leen et HUYSE Huib, « The Belgian NGO landscape and the challenges of the new aid approach : dealing with fragmentation and emerging complexities », *Discussion paper*, 2011, n° 2, Institute of Development Policy and Management – University of Antwerp, p. 19.

<sup>35</sup> HÉLY Matthieu et MOREAU Denis Bernardeau, « La sphère de l'engagement associatif, *op. cit.*

<sup>36</sup> DAUVIN Pascal, « Être un professionnel de l'humanitaire, *op. cit.*, p. 833.

<sup>37</sup> Il y a dès lors des situations, lorsque l'ONGD présente une mise à jour de sa vision, mission et stratégie, où le retrait de l'agrément peut survenir, et où elle bascule *de facto* dans la frange « non professionnelle » du secteur associatif de solidarité internationale, mais ces cas sont très rares depuis 2008, année où le nombre d'ONGD s'est stabilisé à 115 suite aux efforts progressifs de concentration introduits par la « réforme Moreels » de 1997. Voy. MOLENAERS Nadia, NIJS Leen et HUYSE Huib, « The Belgian NGO landscape », *op. cit.*, p. 20.

nelles principales se livrent à des activités de solidarité internationale »<sup>38</sup>. Dès lors, de nombreuses questions peuvent nous venir à l'esprit et méritent d'être investiguées. Quelles collaborations peuvent prendre place entre les ONGD et les IPSI ? Comment favoriser une meilleure interconnaissance et une remise en cause des stéréotypes des uns et des autres ?<sup>39</sup> Dans quelle mesure est-il pertinent d'encadrer ces initiatives pour les mener vers une plus grande professionnalisation et, dans ce cas, à partir de quand les IPSI perdent-elles de leur substance ? Ou comment respecter leur autonomie afin de favoriser ces lieux d'engagement libre, personnel et proche, qui permettraient la créativité et le lien social, tout en leur donnant les moyens de leurs ambitions ? Les pratiques des IPSI peuvent-elles remettre en cause le cadre légal dans lequel s'inscrivent les ONGD, par les questionnements qu'elles peuvent induire sur les pratiques de ces dernières ?

<sup>38</sup> DE BRUYN Tom et GODIN Julie, *L'émergence de nouveaux acteurs*, op. cit., p.11.

<sup>39</sup> Cette difficulté a été relevée dans une récente recherche menée par le COTA : « Recherche sur les collaborations entre acteurs belges de la solidarité internationale », décembre 2010, disponible à l'adresse suivante : <http://www.cota.be/> (consultée le 3 novembre 2011).





## **Chapitre 4**

**La connexion entre la politique de coopération  
au développement et la politique étrangère**

**Le cas de la Roumanie dans la région de la mer  
Noire**

Codrat-Alin TECLU



Une fois l'intégration à l'OTAN et à l'Union européenne (UE) assurée, la Roumanie est passée par une période (2004-2006) de redéfinition de ses objectifs en matière de politique étrangère<sup>1</sup>. La coopération dans la région de la mer Noire était déjà un sujet d'attention pour l'État roumain<sup>2</sup> mais elle devint alors une des trois principales priorités de sa politique étrangère, le statut de leader régional étant même convoité<sup>3</sup>.

Depuis son adhésion à l'UE, la Roumanie s'est donc donnée pour objectif d'impliquer les autres pays membres ainsi que les institutions européennes afin de transformer la mer Noire en « une région sûre, stable et prospère », notamment à travers la Synergie de la mer Noire dont elle a été l'initiatrice<sup>4</sup>. Mais suite à son intégration dans l'UE, la Roumanie doit également mettre en œuvre une politique de coopération au développement afin d'être en conformité avec l'acquis communautaire. C'est précisément l'articulation de cette politique d'aide au développement de la Roumanie avec son objectif de politique étrangère pour la mer Noire (stabilité et prospérité de la région ainsi que leadership régional) que nous étudions dans cette contribution.

Cette question mérite en effet d'être posée étant donné que dès son avènement moderne avec le point IV du discours du Président américain Truman en 1949, la coopération au développement entreprise par les pays donateurs a été corrélée à leur politique étrangère : cette tendance a été extrêmement forte et visible durant la Guerre froide<sup>5</sup>, autant pour le bloc euro-atlantique<sup>6</sup> que pour le bloc sovié-

<sup>1</sup> IVAN Ruxandra, *La politique étrangère roumaine (1990 - 2006)*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, coll. « Science politique », 2009, pp. 139-147.

<sup>2</sup> Certains auteurs considèrent que l'attention roumaine pour la région est née de l'échec de l'adhésion au groupe de Visegrad au début des années 1990. Voy. SIMILEANU Vasile et SAGEATA Radu, *Geopolitica Romaniei*, Bucarest, Editura Top Form, coll. « Geopolitica », 2009, p. 253.

<sup>3</sup> IVAN Ruxandra, *La politique étrangère roumaine (1990 - 2006)*, *op. cit.*, p. 188.

<sup>4</sup> COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, « La synergie de la mer Noire. Une nouvelle initiative de coopération régionale », 2007, 14 p., disponible à l'adresse suivante : <http://ec.europa.eu> (consultée le 14 août 2012).

<sup>5</sup> CARBONNIER Gilles, « L'aide au développement une fois de plus sous le feu de la critique », *Revue internationale de politique de développement*, 2010, n° 1, pp. 141-147, p. 143.

<sup>6</sup> TAFFET Jeffrey, *Foreign Aid as Foreign Policy : The Alliance for Progress in Latin America*, New York, Routledge, 2007, 328 p.

tique<sup>7</sup>. Ce lien est d'ailleurs toujours d'actualité<sup>8</sup>, que l'on considère cette connexion comme une relation clairement basée sur les intérêts nationaux du pays donateurs<sup>9</sup> ou bien comme une influence de type *soft power*<sup>10</sup>.

Suite à l'effondrement du bloc soviétique, ce que l'on appelait le premier et le deuxième monde ont pris une trajectoire radicalement différente du point de vue de l'Aide Publique au Développement (APD). L'Occident a en effet été consacré comme Concepteur et Donateur de l'aide alors que « l'Est » en est devenu un Récipiendaire, sous l'étiquette de « pays en transition ».

Aujourd'hui, les Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO) de l'ancien deuxième monde ont intégré l'UE (en 2004 et 2007) et sont dès lors redevenus des donateurs d'APD. La Roumanie est de ce point de vue un des membres du groupe les plus intéressants à étudier, car ce pays était durant les années communistes reconnu par plusieurs observateurs internationaux comme un des plus importants PECO fournisseur d'aide au développement<sup>11</sup>. Ceausescu n'a d'ailleurs pas hésité à instrumentaliser cette aide pour la politique étrangère de la république socialiste<sup>12</sup>. Les années post-1989 ont quant à elles représenté une véritable coupure avec les pays en voie de développement parallèlement à la connexion avec l'Occident<sup>13</sup>. Dès lors, maintenant que l'État roumain est redevenu donateur, l'objectif de cette contribution sera de voir comment celui-ci articule sa politique de coopération au développement avec sa politique étrangère dans la région de la mer Noire.

Nous nous intéresserons tout d'abord au cadre institutionnel de l'APD roumaine afin de déterminer son fonctionnement effectif, ce

<sup>7</sup> SKOROV Georgii, « L'aide économique et technique de l'URSS aux pays sous-développés », *Revue Tiers-Monde*, 1960, tome 1, n° 4, pp. 491-510.

<sup>8</sup> RADELET Steven, « Bush and Foreign Aid », *Foreign Affairs*, 2003, vol. 82, n° 5, pp. 104-117.

<sup>9</sup> MORGENTHAU Hans Joachim, *Politics Among Nations : The Struggle for Power and Peace*, New York, Knopf, 1954, 600 p.

<sup>10</sup> NYE Joseph S., *Soft Power : The Means to Success in World Politics*, New York, PublicAffairs, 2004, 191 p.

<sup>11</sup> OPREA Mirela, *Development Discours in Romania : from Socialism to EU Membership*, Thèse de doctorat défendue en 2009 à l'Université de Bologne (en cours de publication), pp. 79-120, disponible à l'adresse suivante : <http://amsdottorato.cib.unibo.it/2228/> (consultée le 5 août 2012).

<sup>12</sup> *Ibid.*, pp. 121-263.

<sup>13</sup> *Ibid.*, pp. 264-269.

qui nous permettra d'avoir une première approche concernant la mobilisation de cette aide par l'État roumain. Nous porterons alors notre attention sur la place qu'occupe la région de la mer Noire pour la coopération roumaine au développement afin de voir si celle-ci constitue une priorité comme elle l'est pour la politique étrangère « classique ». Enfin, nous soumettrons au lecteur trois éléments de compréhension concernant l'articulation (ou non) entre politique étrangère et coopération au développement dans le cas roumain.

Notre démonstration se base sur l'analyse des documents officiels roumains et européens liés à notre thématique. Ces données secondaires sont complétées par trois sources de première main : une participation aux trois dernières éditions du Forum des ONG de la mer Noire ; plusieurs terrains de courte durée en 2009 (dans le cadre d'un mémoire de fin d'étude) et en 2010 (dans le cadre d'une thèse de doctorat en cours) ; et enfin une observation participante de dix mois (d'octobre 2011 à début août 2012) au sein de la Fédération des ONG roumaines pour le Développement. Ces différents terrains étaient centrés sur les ONG et non sur l'État, mais nous avons toutefois pu réaliser cinq entretiens avec des diplomates et prendre part à plus d'une vingtaine d'interactions (conférences, discussions informelles, etc.) avec des membres du Ministère des Affaires étrangères.

## **L'eupéanisation inaboutie du cadre institutionnel**

Le cadre législatif de la coopération roumaine au développement paraît relativement complet à première vue<sup>14</sup>. Le Ministère des Affaires étrangères (MAE) est l'institution qui coordonne la politique de développement et gère son financement à travers une ligne budgétaire spécifique. Un dialogue interinstitutionnel (ministères, société civile, monde académique, etc.) est prévu au sein de la *Commission pour la coopération économique et le développement international*, dont la présidence et le secrétariat sont assurés par le MAE et qui se trouve sous la subordination du *Conseil interministériel pour les relations extérieures et les affaires européennes*.

Bien qu'endossant le rôle central dans l'architecture de l'aide roumaine, le MAE n'a toutefois pas reçu les impulsions nécessaires de

<sup>14</sup> Constitué principalement de la loi L 404/2006 et de la Décision gouvernementale HG 747/2007, maintenant remplacée par la HG 1052/2011.

la part du monde politique afin de l'assumer. Ainsi, l'entité en charge de l'APD au sein du MAE n'a cessée d'être « rétrogradée » au fil des années (*Département* en 2007, *Division* en 2008, *Unité* en 2010), ce qui constitue un indicateur clair quant à sa régression en termes de priorité politique. Il est vrai que la *Commission interministérielle* mentionnée précédemment s'est réunie à divers reprises<sup>15</sup>. Néanmoins, deux diplomates du MAE en charge de l'APD nous ont partagé à différentes occasions<sup>16</sup> un sentiment de désorganisation du champ de l'aide. Un sentiment qui peut être résumé par les propos de l'un d'eux : « il n'y a pas de cadre clair au quotidien pour l'APD, notamment lorsque l'on compare avec les autres secteurs du Ministère pour lesquels j'ai déjà pu travailler »<sup>17</sup>.

Nous touchons en fait là un problème plus large que l'on pourrait appeler « une européanisation inaboutie » dans le domaine de l'aide au développement. Ce phénomène n'est pas propre à la Roumanie puisqu'il concerne plusieurs États qui ont adhéré à l'Union européenne en 2004 et 2007<sup>18</sup>. Ainsi, la *Commission interinstitutionnelle* dont nous avons déjà parlé ne s'est réunie qu'une seule fois, en 2007<sup>19</sup>. De même, le MAE ne disposait pas d'un mécanisme afin de financer directement les ONG jusqu'à la fin de l'année 2011. Une nouvelle Décision Gouvernementale (HG 1052/2011) permet dorénavant de tels transferts, mais le MAE ne dispose toujours pas des moyens humains pour la mettre pleinement en application<sup>20</sup>. Dès lors, il fait appel aux institutions internationales – le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), principalement – depuis 2007 afin de pouvoir financer les ONG par leur intermédiaire. Cette solution, présentée comme temporaire à

<sup>15</sup> Information recueillie lors d'un entretien avec un diplomate du MAE en août 2012 à Bucarest.

<sup>16</sup> Une fois en juillet 2011, lors d'une discussion informelle à Cluj, et une seconde fois en août 2012 à Bucarest.

<sup>17</sup> Discussion informelle avec un diplomate en août 2012 à Bucarest.

<sup>18</sup> LIGHFOOT Simon, « The europeanisation of International Development Policies : The Case of Central and Eastern European States », *Europe-Asia Studies*, 2010, vol. 62, n° 2, pp. 329-350.

<sup>19</sup> Information recueillie d'après l'agenda du MAE, disponible à l'adresse suivante : <http://www.mae.ro/node/1402> (consultée le 10 août 2012).

<sup>20</sup> La Décision Gouvernementale HG 1052/2011 fait référence à la loi 350/2005 qui permet le financement d'ONG par des institutions publiques. Mais le MAE semble ne pas disposer des ressources humaines suffisantes afin de l'appliquer.

l'époque, constitue toujours le seul moyen concret de financer les ONG, au grand dam de celles-ci<sup>21</sup>.

Il est vrai que la *Stratégie nationale pour la politique de coopération internationale au développement*<sup>22</sup> reconnaît le paradigme dominant actuellement dans le domaine, à savoir les Objectifs du millénaire pour le développement. Le vocabulaire et les concepts employés sont quant à eux en concordance avec les documents « orthodoxes » du Complexe Développeur International<sup>23</sup> et en particulier avec les principes soutenus par l'Union européenne. Néanmoins, la *Stratégie* symbolise selon nous un processus d'européanisation qui a subi un réel ralentissement après l'adhésion. Rédigée en 2006 avec l'aide d'experts allemands dans le cadre d'un programme *Twinning Light* de l'Union européenne, elle a été conçue comme suffisamment vague pour pouvoir répondre *a minima* aux exigences européennes et pour être ensuite revue pour refléter les besoins et priorités nationales spécifiques<sup>24</sup>. Plus de six ans après, cette révision nécessaire n'a toujours pas été finalisée. Vu la lenteur des modifications législatives depuis 2007, nous avons donc un indicateur clair concernant le fait que la politique d'aide au développement a été perçue comme marginale par l'État roumain après l'adhésion à l'UE. La rétrogradation de l'entité en charge de l'APD au sein du MAE à deux reprises (en 2008 et 2010) confirme ce manque d'intérêt pour le secteur. Penchons-nous à présent sur la place dévolue à la région de la mer Noire dans l'APD roumaine.

<sup>21</sup> Les ONG roumaines actives dans le domaine (représentées par FOND – la Fédération des ONG roumaines pour le Développement) sont mécontentes de ce mécanisme, principalement car elles considèrent que cela ne permet pas une plus grande implication des ONG.

<sup>22</sup> MINISTÈRE ROUMAIN DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, « The National Strategy on International Development Cooperation Policy », disponible à l'adresse suivante : <http://www.aod.ro/> (consultée le 20 mars 2012). La *Stratégie* est actuellement en cours de révision.

<sup>23</sup> Par « Complexe Développeur International », nous désignons l'ensemble des acteurs, institutions et procédures de la coopération au développement internationale. Voy. GUICHAOUA André et GOUSSAULT Yves, *Sciences sociales et développement*, Paris, Armand Colin, coll. « Cursus », 1993, p. 43.

<sup>24</sup> Information recueillie lors d'un entretien avec un représentant de FOND en juin 2012 à Bucarest et confirmée lors d'une discussion informelle avec un diplomate en charge de l'APD au sein du MAE en juillet 2012 à Predeal.

## La place de la région de la mer Noire dans l'Aide Publique au Développement roumaine

La *Stratégie nationale* mentionnée précédemment fixe les zones prioritaires pour l'aide roumaine : l'Europe de l'Est, les Balkans de l'Ouest et le Caucase du Sud. Il s'agira concrètement de la République de Moldavie, de la Serbie et de la Géorgie. L'Afghanistan et l'Irak étant quant à eux des pays « en attention »<sup>25</sup>.

Au vu de cette liste, on constate que les pays prioritaires de la Roumanie semblent avoir été sélectionnés en fonction d'intérêts géopolitiques plutôt que par rapport à des principes « humanitaires », puisque ces pays – hormis l'Afghanistan – ne sont pas considérés comme parmi les plus pauvres<sup>26</sup>. Il est vrai que la Roumanie, comme de nombreux pays qui composent l'UE12<sup>27</sup>, a manifestement déterminé le choix des pays prioritaires en fonction d'autres critères que celui de la lutte contre la pauvreté<sup>28</sup>. La sélection des régions/pays prioritaires pour l'APD semble donc indiquer que la Roumanie intègre sa coopération au développement au sein de sa politique étrangère.

Néanmoins, concernant la région de la mer Noire, on constate qu'elle n'est pas mentionnée en tant que telle, même si les pays qui la composent sont visés par « l'Europe de l'Est » et « le Caucase du Sud ». De manière assez surprenante, la zone pontique n'est donc pas abordée comme une entité stratégique spécifique pour l'aide roumaine.

Concernant les chiffres de l'APD, le budget global de l'aide a crû de 79 millions en 2007 à 118 millions d'euros en 2011<sup>29</sup>. En valeur

<sup>25</sup> Les derniers changements communiqués par le MAE lors de l'Université d'été roumaine du développement en juillet 2012 indiquent que la région des Balkans de l'Ouest sera remplacée par l'Afrique du Nord (avec l'Égypte à la place de la Serbie).

<sup>26</sup> NEGRESCU Victor, « L'opérationnalisation en Roumanie de l'acquis communautaire dans le domaine de la coopération au développement », *Romanian Journals of European Affairs*, 2010, vol. 10, n° 2, pp. 90-106.

<sup>27</sup> L'UE12 représente les douze « nouveaux » États membres de l'Union européenne depuis 2004 et 2007.

<sup>28</sup> Il suffit de lire les différents rapports *Aidwatch* – les sections dédiées à l'EU12 – pour s'en rendre compte, voy. l'adresse suivante : <http://www.concordeurope.org/> (consultée le 10 août 2012).

<sup>29</sup> Les données chiffrées concernant l'APD roumaine présentées dans cette contribution proviennent de trois sources que nous avons « combinées » : la



absolue, cela représente la troisième contribution de l'EU12 après la Pologne et la République tchèque. Mais en valeur relative, la contribution de la Roumanie varie chaque année entre 0,07 % et 0,09 % de son RNB, ce qui la place en queue de peloton parmi les trois à cinq derniers de l'UE12. L'objectif déclaré à l'occasion de l'adhésion à l'UE des 0,17 % du RNB en 2010 n'a pas été atteint et celui des 0,33 % en 2015 semble hors de portée<sup>30</sup>. Il est toutefois à noter que de nombreux donateurs ont – parfois drastiquement – diminué leur budget APD suite à la crise économique<sup>31</sup> : la Roumanie n'est donc pas la seule à ne pas respecter ses engagements en termes de « volume d'aide ».

Néanmoins, environ 70 % de l'APD sont destinés chaque année au budget de l'UE<sup>32</sup>. À cela, il faut rajouter 13 à 21 % des fonds qui sont alloués par le Ministère de l'Éducation pour des bourses à des étudiants provenant de pays en voie de développement. Le budget géré par le MAE varie quant à lui de 2 à 6 % en fonction des années. Au vu de ces chiffres, on se rend compte que l'APD roumaine est marginale pour la politique étrangère : non seulement le volume de l'aide est largement en-deçà des engagements – ce qui est explicable par la crise économique – mais surtout, seule une part très réduite des fonds est destinée à des projets spécifiquement décidés/sélectionnés par le MAE.

brochure de présentation du MAE concernant l'APD, disponible à l'adresse suivante : <http://www.aod.ro/> (consultée le 12 août 2012) ; le site Internet du MAE reprenant les dépenses du Ministère de 2007 à 2010, disponible à l'adresse suivante : <http://mae.ro/node/1419> (consultée le 19 mars 2012) ; et la présentation faite par le MAE lors de l'Université roumaine d'été du développement en juillet 2012. Notons que les données publiées par le Ministère nous ont paru à plusieurs reprises incohérentes. Plusieurs événements auxquels nous avons participé ne sont par exemple pas comptabilisés dans les chiffres disponibles. Néanmoins, suite à notre implication sur le terrain et après discussion avec la plupart des acteurs roumains, la marge d'erreur nous paraît acceptable : elle pourrait modifier certaines interprétations, mais non le fond de la démonstration.

<sup>30</sup> Les nouveaux États membres de l'UE se sont engagés à consacrer 0,17 % de leur RNB pour l'APD en 2010 et 0,33 % en 2015.

<sup>31</sup> Communication de l'OCDE, disponible à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/> (consultée le 5 décembre 2012).

<sup>32</sup> Cette part très importante de l'aide qui va directement soutenir le budget de l'Europe caractérise une partie de l'UE12, comme par exemple l'Estonie ou la Hongrie (voir les parties dédiés à ces deux pays dans les rapports *Aidwatch* mentionnés précédemment).

Il nous faut toutefois aller plus en avant concernant la manière dont le MAE répartit « son » APD (de 2 à 6 % de toute l'aide annuelle) afin de déterminer la place qu'occupe la région de la mer Noire pour l'institution en charge de coordonner la politique externe et celle de la coopération au développement.

Le budget du MAE a varié sensiblement d'une année à l'autre. Avec 4.675.000 euros, 2007 représente le plus grand montant alloué par le Ministère pour le domaine. 2008 et 2009 ont vu les sommes chuter sous la barre des deux millions d'euros, soit deux fois moins. 2010, dernière année pour laquelle les données sont disponibles, a été témoin d'une hausse à 3.720.000 euros. Ces fortes fluctuations s'expliquent selon nous par le fait que l'adhésion à l'UE, une fois réalisée, a entraîné une diminution de la pression sur les autorités roumaines pour investir dans cette politique. De plus, la crise économique et financière qui a débuté après 2007 a entraîné des fluctuations dans le personnel en charge de l'APD au sein du MAE, ce qui a également fait varier le budget alloué.

La part du budget APD du MAE alloué aux institutions internationales – c'est-à-dire sans destination géographique particulière – a été très forte en 2007, avec un peu plus de 40 %. Cette part a ensuite sensiblement diminué pour arriver à 7 % en 2010. Parallèlement, le pourcentage représentant les fonds destinés aux pays de la région de la mer Noire est passé de 36 % en 2007 à 63 % en 2010, soit presque un doublement. Dès lors, on peut dire que le MAE a progressivement orienté ses fonds « APD » vers cette zone prioritaire pour la politique étrangère roumaine.

Toutefois, ces montants ont été presque totalement déboursés à travers des organisations onusiennes (principalement le PNUD). En effet, la Roumanie n'a pas créé d'Agence de développement. De plus, le cadre législatif empêchait jusque fin 2011 de financer directement des ONG et, maintenant qu'il le permet, c'est le manque de ressources humaines au sein du MAE qui empêche la mise en application de la nouvelle législation. Dès lors, le Ministère a préféré externaliser le management quotidien de la plus grande partie des fonds dont il disposait. Depuis 2007, seuls trois appels à projets pour les ONG ont été organisés pour la région de la mer Noire, dont

deux réalisés en réalité par le PNUD Moldavie et le PNUD Géorgie<sup>33</sup>.

Il est vrai que le Ministère a substantiellement cofinancé chaque année depuis 2008 le Forum des ONG de la mer Noire, le plus important événement pour les ONG de la région (avec le Forum de la société civile du Partenariat oriental). Et il est également vrai que les montants pour la région de la mer Noire gérés par le MAE sont allés *crescendo* en valeur relative et ont augmenté en valeur absolue (d'un peu moins de 1.700.000 euros en 2007 à plus de 2.340.000 euros en 2010). Mais la manière dont ils ont été utilisés nous amène à dire que le Ministère est un acteur qui agit « indirectement » puisqu'il ne s'occupe « que » de l'aspect politique global des projets et sous-traite une grande partie du management aux institutions onusiennes (PNUD principalement).

L'articulation « politique étrangère »/« politique de coopération au développement » est donc présente. Mais ce procédé de « sous-traitance » à une organisation internationale diminue l'impact de l'APD de la Roumanie pour sa politique étrangère, puisqu'elle passe par une institution au sein de laquelle sa marge de manœuvre est plus réduite que si elle utilisait ses propres canaux. Nous retrouvons ici le fait que la coopération au développement n'est pas une priorité politique et qu'elle ne bénéficie dès lors que des investissements minimum nécessaires. Essayons dès lors de comprendre pourquoi l'APD est ainsi marginalisée.

### **Entre crise économique, question sécuritaire et facteurs institutionnels**

Le premier facteur qui explique la faible mobilisation de l'APD par l'État roumain afin de soutenir sa politique étrangère est constitué par la crise économique et financière, comme nous l'avons déjà mentionné. Ayant réellement débutée en 2009 en Roumanie avec un emprunt d'une vingtaine de milliards d'euros<sup>34</sup>, c'est en 2010 que son impact s'est le plus fortement fait sentir pour notre objet d'étude,

<sup>33</sup> Information recueillie lors d'un entretien au PNUD Moldavie en juillet 2012 et confirmée par des ONG moldaves et roumaines toujours en juillet 2012 à Chisinau et Bucarest.

<sup>34</sup> PANTURU Silvia, « Pe ce am cheltuit banii de la FMI ? Ne descurcam si fara imprumut », *Business24.ro*, disponible à l'adresse suivante : <http://www.business24.ro/> (consultée le 10 août 2012).

puisque le montant total de l'aide est passé sous les 86 millions d'euros, la plus faible contribution de la Roumanie depuis 2007<sup>35</sup>.

Un deuxième élément qui doit être pris en considération concerne la manière dont le MAE conçoit les relations avec les pays de la région de la mer Noire. Selon nous, ces relations sont pensées dans une logique de sécurité et non de développement. Cela ne nous surprendra pas tant il est connu que toute politique de coopération au développement est teintée de la problématique sécuritaire<sup>36</sup>. Mais il ne s'agit pas, dans le cas roumain, uniquement de « coloration » mais bien de « centre de gravité ».

La matrice conceptuelle de l'État roumain dans ses relations avec la mer Noire est selon nous baignée dans la problématique de la sécurité militaire, énergétique, des trafics de drogue et de l'immigration clandestine. Les fondements de la *Synergie de la mer Noire* de 2008 (mentionnée précédemment) sont selon nous à chercher dans la *Stratégie de sécurité nationale* de 2007<sup>37</sup>. La présence du Conseiller du Président de l'époque – qui a contribué grandement à ce dernier document<sup>38</sup> – lors du Forum des ONG de la mer Noire 2011, comme intervenant dans le panel sur « la place de la région de

<sup>35</sup> Néanmoins, l'impact de la crise ne peut pas tout expliquer. Car si le manque de moyens financiers était absolu, comment le Président roumain aurait-il pu s'engager en 2010 à soutenir la République de Moldavie avec 100 millions d'euros en quatre ans ? Voy. « Boc executa doriința lui Basescu : 100 de milioane de euro pentru a scoate Chișinăul din criza », *Gândul.info*, disponible à l'adresse suivante : <http://www.gandul.info/> (consultée le 10 août 2012). Il faut d'ailleurs mentionner le fait que ce flux financier est géré par le Ministère du Développement Régional et du Tourisme roumain et non par le MAE. Ne pas avoir intégré ce montant des plus conséquents en tant qu'APD et l'absence du MAE dans la gestion de ce processus sont deux éléments qui indiquent encore une fois que l'aide au développement ne constitue pas une priorité politique pour la Roumanie, au-delà de la question des ressources limitées.

<sup>36</sup> CARBONNIER Gilles, « L'aide au développement une fois de plus sous le feu de la critique », *op. cit.*, p. 143.

<sup>37</sup> PRÉSIDENTE ROUMAINE, « Strategia de securitate nationala a Romaniei », disponible à l'adresse suivante : <http://www.presidency.ro/> (consultée le 10 août 2012).

<sup>38</sup> « Iulian Fota : Ce este o strategie nationala de aparare sau securitate ? » *Euractiv.ro*, disponible à l'adresse suivante : <http://www.euractiv.ro/> (consultée le 10 août 2012).

la mer Noire dans le voisinage européen » est de ce point de vue loin d'être anodine<sup>39</sup>.

La différence de vision est par exemple importante entre le Ministère qui recherche (et l'ordre des mots est important) « la sécurité, la stabilité et la prospérité de la région »<sup>40</sup> et la Fédération des ONG (FOND) qui insiste d'abord sur le développement social et souligne les problèmes de pauvreté dans la région<sup>41</sup>. Au-delà des documents produits par le MAE ou par FOND, les différentes interactions auxquelles nous avons pu assister entre ces deux acteurs nous ont conforté dans l'idée que le Ministère perçoit la mer Noire d'abord comme une question sécuritaire. La question du développement (au sens de la lutte contre la pauvreté) est de bien moindre importance en comparaison, ce qui contribue à la marginalisation de l'APD.

Enfin, quatre facteurs institutionnels liés directement ou indirectement au MAE contribuent à la faible connexion entre ces deux politiques. Premièrement, l'instabilité politique : il y a en effet eu neuf changements de ministre des Affaires étrangères depuis 2007, ce qui n'a pas contribué à cristalliser un secteur déjà en pleine construction.

Deuxièmement, le système de rotation des diplomates qui changent de secteur ou sont mobilisés dans des ambassades/missions a eu pour conséquence d'amener quatre directeurs à la tête de l'entité en charge de l'APD depuis 2007. De plus, une partie de l'équipe a également à chaque fois été remplacée. Ce mouvement des diplomates a grandement fragilisé la mémoire institutionnelle du MAE dans le domaine, les nouveaux membres de l'équipe devant à

<sup>39</sup> La présence de l'armée russe en Transnistrie et la guerre russo-géorgienne de 2008 sont deux éléments essentiels contribuant à cette vision sécuritaire, du point de vue militaire. La volonté de la Roumanie d'entrer dans l'espace Schengen contribue quant à elle à la perspective sécuritaire du point de vue migratoire, etc.

<sup>40</sup> Voir la *Stratégie de sécurité nationale* mentionnée précédemment, ou bien encore le site Internet du MAE dans les sections afférentes à la région de la mer Noire, disponibles aux adresses suivantes : <http://mae.ro/node/1431> et <http://mae.ro/node/1381> (consultées le 13 août 2012).

<sup>41</sup> Comme on peut le voir dans le rapport 2010 du Forum des ONG de la mer Noire, FOND, « Investing in our common future », *Conference Report*, disponible à l'adresse suivante : <http://www.fondromania.org/> (consultée le 5 août 2012).

chaque fois recommencer le processus de socialisation au sein de ce que l'on peut appeler le « monde du développement »<sup>42</sup>.

Troisièmement, il est à noter qu'un peu avant et après l'adhésion, les diplomates et les ONG-istes avaient été formés ensemble lors de plusieurs sessions communes organisées par TRIALOG<sup>43</sup> mais également par des programmes *Twinning light*, notamment avec le MAE allemand<sup>44</sup>. Le nombre de ces occasions de socialisation s'est réduit pour les membres du MAE alors que les membres de la Fédération des ONG roumaines pour le Développement ont pu continuer à participer à un nombre conséquent d'évènements dédiés au domaine, connectés avec tout le réseau non-gouvernemental européen, voire mondial, du développement. Cette divergence n'a évidemment pas contribué au lien entre la politique étrangère et celle de développement.

Quatrièmement enfin, il ne faut pas sous-estimer le fait que l'APD n'est pas (pour le moment en tous cas) un domaine « à désirer en premier lieu si on veut faire une carrière diplomatique de haut niveau », car « ce n'est pas là que les choses se passent », comme nous l'a expliqué un diplomate<sup>45</sup>. De plus, les « Ambassades en Afrique ne sont pas, par exemple, les plus prisées. C'est à Paris, à New York ou à Lisbonne que les diplomates veulent aller »<sup>46</sup>. « Et puis en tant que diplomate, nous sommes venus au MAE pour faire de la diplomatie, pour nous occuper de relations internationales et

<sup>42</sup> LE MEUR Pierre-Yves, « Le développement comme constructivisme. Point de vue anthropologique », *Sociétés politiques comparées*, 2008, n° 8, disponible à l'adresse suivante : <http://www.fasopo.org/> (consultée le 10 août 2012).

<sup>43</sup> TRIALOG (<http://www.trialog.or.at>) est un projet de la Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement (CONCORD) destiné à soutenir les ONG des nouveaux États membres de l'UE à s'insérer dans le champ de la coopération au développement.

<sup>44</sup> Agenda du MAE, disponible à l'adresse suivante : <http://www.mae.ro/> (consultée le 22 juin 2009). Le lien n'est plus fonctionnel aujourd'hui, car il s'agit de l'ancienne version du site du MAE.

<sup>45</sup> Information recueillie lors d'une discussion informelle avec un diplomate du MAE en février 2012.

<sup>46</sup> Information recueillie lors d'une discussion informelle avec un diplomate du MAE en mai 2010. Il est à noter que l'attractivité des villes où se trouve une ambassade semble dépendre des intérêts de chaque diplomate.

non de management de projet »<sup>47</sup>. Ce facteur « motivation » et « carrière » ne doit pas être négligé.

Avant de conclure, nous voudrions insister sur deux limites importantes de notre contribution. Premièrement, les relations internationales et le ballet diplomatique autour de la mer Noire n'ont pas pu être abordés ici. Ces « règles du jeu » constituent un cadre global de contraintes et d'opportunités que nous devons esquisser dans le futur. En effet, la place de la Roumanie dans la région de la mer Noire et dans l'UE est également fonction d'enjeux qui dépassent le contexte national. Par exemple, la position de la Turquie et de la Russie vis-à-vis d'une plus grande présence de la Roumanie (et donc de l'UE) dans la région après une période de marginalisation dans les années 1990, la concurrence/complémentarité entre la *Synergie de la mer Noire* et le *Partenariat oriental* de l'UE<sup>48</sup> (soutenu par la Pologne), les enjeux énergétiques liés à la mer Noire (et à la mer Caspienne) ne sont que trois des nombreux facteurs dont il nous faudra tenir compte à l'avenir afin de compléter les propositions de cette communication.

Deuxièmement, il est évident que l'APD n'est pas le seul moyen pour la Roumanie d'atteindre ses objectifs dans la région de la mer Noire. La contribution financière à une organisation internationale comme celle de la Coopération économique de la mer Noire (OCEMN) – dont la Roumanie est membre depuis sa création – est également une stratégie des plus pertinente. Notre propos n'était pas de présenter la coopération au développement comme la panacée pour changer le cours des relations internationales, loin s'en faut. Mais étant donné, d'un côté, sa volonté de devenir un leader régional et de soutenir la sécurité, la stabilité et la prospérité de la région, et de l'autre côté, le fait qu'elle doive mettre en œuvre une politique d'aide au développement, nous voulions déterminer l'articulation entre son APD et sa politique étrangère dans la région de la mer Noire.

<sup>47</sup> Information obtenue lors d'une discussion informelle avec un diplomate du MAE en juillet 2012.

<sup>48</sup> COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, « Partenariat oriental », disponible à l'adresse suivante : <http://eur-lex.europa.eu/> (consultée le 10 août 2012).

## Une politique d'aide au développement marginale

Du point de vue de l'APD totale, au vu de la très forte pondération des montants alloués au budget de l'UE (près de 70 % en moyenne) et en comparaison aux sommes destinées à des projets dans lesquels la Roumanie est activement concernée, on peut donc dire que la Roumanie semble exécuter sa politique de coopération au développement plutôt comme une obligation que comme une réelle opportunité pour soutenir sa politique étrangère. Concernant l'aide gérée par le MAE, on constate que le Ministère s'est progressivement impliqué afin d'orienter les fonds vers la région de la mer Noire, zone prioritaire pour la politique étrangère de la Roumanie : on est passé de 36 % du budget du MAE destiné à ces pays en 2007 à 63 % en 2010. Néanmoins, son implémentation presque exclusive par des canaux multilatéraux (PNUD principalement) ne donne pas le même poids géopolitique que si les projets avaient été gérés par des institutions roumaines. La coopération au développement nous apparaît donc comme marginale au sein de la politique étrangère roumaine.

Ce manque d'intérêt politique est bien entendu explicable par la crise économique qui a frappé la Roumanie, un pays qui se relevait seulement des conséquences de la « transition »<sup>49</sup>. Néanmoins, d'autres éléments rentrent également en jeu. Au vu des enjeux géopolitiques de la région, le MAE conçoit les relations avec les pays riverains de la mer Noire d'abord sous l'angle sécuritaire. La perspective du développement (au sens de lutte contre la pauvreté) est ainsi minoritaire. Quatre facteurs institutionnels liés au MAE sont également problématiques : une instabilité politique qui a conduit neuf Ministres différents à la tête du MAE depuis 2007 ; la rotation des diplomates qui nuit à la consolidation d'une mémoire institutionnelle ; le nombre plus réduit d'occasions de socialisation avec le monde du développement par rapport aux ONG ; et enfin la faible attractivité du secteur pour une carrière diplomatique. Tous ces facteurs contribuent selon nous à une faible connexion entre la politique étrangère et l'APD, la politique d'aide au développement étant marginale pour le MAE.

<sup>49</sup> Pour la situation des années 1990, voy. PIROTTE Gautier, *Une société civile post-révolutionnaire. Étude du nouveau secteur ONG en Roumanie. Le cas de Iasi*, Louvain-la-Neuve, Bruylant-Academia, 2003, pp. 14-21.



Pour aller plus loin :

OPREA Mirela, *Development Discours in Romania : from Socialism to EU Membership*, Thèse de doctorat défendue en 2009 à l'Université de Bologne (en cours de publication), pp. 79-120, disponible à l'adresse suivante : <http://amsdottorato.cib.unibo.it/2228/> (consultée le 5 août 2012).

EMERSON Michael, « The EU's New Black Sea Policy - What Kind of Regionalism is This ? », *CEPS Working Document*, 30 juin 2008, n° 297, disponible à l'adresse suivante: <http://www.ceps.eu/> (consultée le 10 octobre 2012).



## Partie III



## **Chapitre 5**

### **La globalisation vue par les sociologues : quatre thèses et trois scénarios**

Marc JACQUEMAIN



Historiquement, l'investigation des relations internationales a eu tendance à distinguer les disciplines autour de la place des États dans l'analyse : alors que la science politique s'attachait plutôt à étudier les relations en termes de stratégie des acteurs étatiques et supra-étatiques, les sociologues, lorsqu'ils ont commencé – plus tardivement – à investiguer ce domaine, ont plutôt pris comme point de départ les *sociétés* et la manière dont les relations internationales étaient susceptibles de les affecter.

Le programme du colloque « acteurs émergents et gouvernance mondiale » montre bien que les disciplines se sont largement rapprochées ou croisées, depuis les années 1960 lorsque Raymond Aron plaidait dans la *Revue française de sociologie* pour une sociologie des relations internationales<sup>1</sup>. Il n'est plus contesté par les politologues aujourd'hui que les États et leurs stratégies ne constituent pas l'objet unique de l'étude de la scène internationale et qu'il y a même sans doute des objets d'études où ils ne constituent pas le niveau d'analyse le plus pertinent. De leur côté, les sociologues, après une période d'emballement, où certains n'hésitaient pas à pronostiquer la mise hors jeu des États ou des dispositifs inter-étatiques, sont revenus à une vision plus lucide et plus nuancée<sup>2</sup>. Les réflexions présentées ici visent à croiser quelques regards à vocation synthétique issus de la littérature sociologique ou de sociologie politique autour de la globalisation. Elles s'inspirent d'une première version, élaborée dans un autre contexte, dont on a gardé les principales idées mais en les réarticulant d'une manière plus systématique<sup>3</sup>.

On peut partir d'une idée centrale, que l'on doit précisément à un politologue, mais très marqué d'influence sociologique : Zaki Laïdi, dans un texte « séminal » de 1998, écrit que « si l'on veut réfléchir à la mondialisation en la considérant comme un fait social et plus seulement comme l'expression comptable d'interdépendances croissantes entre économies, alors la mondialisation n'existe que par les représentations qu'elle dégage »<sup>4</sup> et il ajoute « Dans la mondialisa-

<sup>1</sup> ARON Raymond, « Une sociologie des relations internationales », *Revue Française de sociologie*, 1963, vol. 4, pp. 307-320.

<sup>2</sup> COHEN Samy, *La résistance des États*, Paris, Le Seuil, 2003.

<sup>3</sup> Dans le cadre du colloque « État et marché à l'heure de la globalisation », organisé à l'Université de Liège par la Fondation David Constant, octobre 2007.

<sup>4</sup> LAÏDI Zaki, « Les imaginaires de la mondialisation », *Esprit*, octobre 1998.

tion, penser, voir et éprouver le monde – pour reprendre les termes de Deleuze – se trouvent ainsi intimement liés ».

L'imaginaire que décrit Laïdi ressemble ainsi assez bien à une idéologie, si on veut bien reprendre le mot dans un sens proche de celui de Ricœur, comme cadre d'interprétation intégrateur, articulé mais tolérant une part de contradictions et de généralisations, aussi bien dans le temps que dans l'espace. Laïdi lui-même pense que « l'imaginaire » de la mondialisation se décline en deux variantes qu'il appelle « imaginaire de l'effacement » – celui d'un monde sans frontière – et « imaginaire différentialiste » – centré sur le désir de rétablir des « clôtures » sociétales. Bien sûr, ces imaginaires (qui se traduisent en postures politiques) peuvent se croiser : on peut vouloir l'ouverture des frontières s'agissant des capitaux et pas en ce qui concerne les hommes, ou bien l'inverse. On peut aussi, à l'analyse du discours des acteurs, découvrir des « harmoniques » autour de cette dichotomie. Ainsi, il y a quelques années, analysant les discours d'acteurs politiques à partir de l'intuition de Laïdi, Sophie Grenade<sup>5</sup> avait découvert, chez les libéraux de Belgique francophone, ce que l'on pourrait appeler une « variante hydraulique » de l'imaginaire de l'effacement : l'idéal serait la « bonne circulation des flux », les zones de moindre circulation étant en quelque sorte perçues comme des « eaux stagnantes ». Dans le même temps, on pouvait repérer dans les textes, une angoisse « épidémiologique » : le *dark side* de la mondialisation serait constitué par les risques de transmission (de maladies, de délinquance, voire de terrorisme).

En vertu de ce qui précède, il semble raisonnable de présenter les grandes visions sociologiques comme étant elles-mêmes des « imaginaires ». Ainsi, à côté de la dichotomie proposée par Laïdi entre « imaginaire de l'effacement » et « imaginaire de la différentiation », on pourrait opposer l'imaginaire du « marché mondial » à celui du « village global ». Le premier, plus répandu au sein de l'histoire et de la sociologie économique insiste précisément sur la mondialisation comme interconnexion des réseaux et accélération des flux. On pourrait y mettre par exemple les analyses de Pierre-Noël Giraud<sup>6</sup> dans *L'inégalité du monde*. C'est sans doute aussi la

<sup>5</sup> GRENADE Sophie et JACQUEMAIN Marc, « La mondialisation comme imaginaire », *Politique*, février 2005.

<sup>6</sup> GIRAUD Pierre-Noël, *L'inégalité du monde. Économie du monde contemporain*. Paris, Gallimard, 1996.



version la plus répandue chez les marxistes orthodoxes. À l'appui de cette idée, on peut citer les descriptions de David Harvey<sup>7</sup>. À l'inverse, on peut ranger dans l'imaginaire du « village global » des sociologues comme Giddens, Baumann ou Beck qui insistent sur la « compression spatio-temporelle » ou « l'extraction des relations sociales des contextes locaux d'interaction, puis leur restructuration dans des champs spatio-temporels indéfinis »<sup>8</sup>. Laïdi lui-même n'est pas neutre par rapport à cette dichotomie : il parle de la mondialisation avec des accents très giddensiens comme de « l'entrée symbolique du monde dans l'intimité sociale et culturelle de chaque société avec les effets en chaîne que cette proximité, souhaitée ou redoutée, réelle ou fantasmée, entraîne [...] sur notre manière de voir, d'entendre et d'éprouver le monde »<sup>9</sup>.

Prendre les constructions sociologiques ou politologiques de la mondialisation comme des « imaginaires » n'a rien de disqualifiant, si l'on accepte l'idée que, dans le cadre d'un concept aussi macrosociologique, l'enjeu est moins d'analyser des réalités empiriques localisées que de les replacer dans une construction qui fasse sens. On pourrait certes adopter la position hyper-empiriste consistant à se passer du concept lui-même, jugé trop flou et trop éloigné des données, mais on peut imaginer à quelle difficulté conduirait cette ascèse : elle exigerait de la sociologie et de la science politique qu'elles soient muettes sur ce que pratiquement tous les acteurs s'accordent à considérer comme la réalité la plus incontournable de ce début de millénaire.

C'est dans cette perspective qu'on proposera quelques hypothèses de travail sous la forme de quatre thèses et de trois scénarios d'évolution possible. Ces éléments n'ont de vertu qu'heuristique : si des sociologues ou des politologues pensent qu'ils peuvent en faire quelque chose, alors l'exercice aura été utile.

<sup>7</sup> HARVEY David, *The enigma of capital and the crises of capitalism*, Londres, Profiles Books, 2010.

<sup>8</sup> GIDDENS Anthony, *Les conséquences de la modernité*, Paris, L'Harmattan, 1994.

<sup>9</sup> LAÏDI Zaki, *La mondialisation comme phénoménologie du monde*, texte non publié, 1999.

## Quatre thèses

### *La mondialisation n'est pas coupable*

Lorsque Paul Krugman nous déclare que « la mondialisation n'est pas coupable »<sup>10</sup>, il ne prend pas le parti d'une vision iréniste dans laquelle le capitalisme contemporain fonctionnerait pour le plus grand bonheur de tous. Il se limite à dire que la renégociation du contrat social entre capital et travail au sein des pays développés est le résultat de *décisions internes* à ces pays et qu'il est erroné de mettre la dégradation des sécurités sur le compte des échanges internationaux. À rebours de Philippe Van Parijs, pour qui les États sont de plus en plus comme des firmes qui doivent acquérir leurs facteurs de production sur les marchés, Krugman défend que les États disposent précisément d'outils dont les entreprises sont dépourvues. Un pays n'est pas condamné à être compétitif ou à disparaître.

L'idée n'est pas ici d'évaluer la pertinence de l'analyse économique de Krugman – tâche qui excède de très loin nos compétences – mais de noter que cette idée, est, en définitive, assez convergente avec une bonne partie de l'imaginaire sociologique. On partira de trois exemples. Dans la sociologie française, on trouve dans *Le nouvel esprit du capitalisme* de Luc Boltanski et Eve Chiapello, une description à vocation quasiment totalisante des transformations du capitalisme français au tournant des années 1970. L'analyse vise d'abord la mutation idéologique, mais est aussi très détaillée sur le changement de régime d'accumulation et en particulier sur les nouvelles formes d'organisation du travail et du marché du travail. Il est frappant de constater que cette analyse, limitée au capitalisme français, se présente comme auto-suffisante. Il y a sans doute là une part « d'ascèse » des sociologues qui ne souhaitent parler que de la société qu'ils connaissent le mieux pour rester au plus près des données empiriques. Il reste que dans cette grande fresque de plus de 800 pages, la mondialisation n'en occupe qu'une dizaine. Les processus décrits ne sont certainement pas exclusivement français, mais s'ils sont internationaux c'est d'abord par *convergence* et secondairement par effet de connexion entre les sociétés. C'est la rupture du contrat social fordiste qui est, dans cette hypothèse, le facteur initial de transformation de la société française et si cette rupture va

<sup>10</sup> KRUGMAN Paul, *La mondialisation n'est pas coupable*, Paris, La Découverte, 2000.

être puissamment appuyée par la mondialisation, elle n'en dépend pas. On peut penser qu'un processus assez similaire va toucher, selon des rythmes et des modalités variables, la plupart des sociétés occidentales.

Dans le monde anglo-saxon, l'exemple le plus frappant est peut-être celui de Ronald Inglehart, leader incontesté des enquêtes mondiales sur les valeurs, et sans doute le sociologue politique le plus « macro-centré » qu'on puisse imaginer. Depuis 1977 et *The Silent Revolution*, dans ses multiples ouvrages, Inglehart ne cesse de peaufiner une théorisation du monde dans le cadre d'un évolutionnisme poussé presque jusqu'à la caricature<sup>11</sup>. Au cœur du projet d'Inglehart, il y a la volonté de rendre compte de la véritable « révolution culturelle » au sein du monde développé qui a vu l'émergence et le triomphe des valeurs de la « libre disposition de soi » au tournant des années 1970. Si les fondements théoriques et méthodologiques sont très différents de ceux de Boltanski et Chiapello, le constat du « retournement de tendance » et son positionnement dans le temps sont très similaires. Mais chez Inglehart également, la relation entre les sociétés est une relation de convergence : si les diverses sociétés du monde finissent par se ressembler c'est dans la mesure où elles passent par les mêmes séquences de développement économique. L'idée d'effets « d'interconnexion » est totalement absente de l'analyse et même la simple idée de *diffusion* est à peine évoquée. La vision du monde global qui s'en dégage est celle de sociétés évoluant de manière parallèle – à partir de points de départ différents – mais sans interagir d'aucune manière.

Enfin, même chez Giddens, qui va pourtant produire une phénoménologie particulièrement articulée de la mondialisation, le mouvement de la marche du monde est ailleurs : c'est le progrès de la réflexivité qui transforme profondément à la fois le fonctionnement du « système » et les conditions de son investissement subjectif par les acteurs. Au centre de la modernité radicale, il y a un monde où les traditions s'effritent, ainsi que les institutions qui les faisaient vivre, au profit d'un individualisme de plus en plus auto-référentiel.

<sup>11</sup> INGLEHART Ronald, *The Silent Revolution*, Princeton, Princeton University Press, 1977 ; INGLEHART Ronald, *La transition culturelle dans les sociétés Industrielles avancées*, Paris, Economica, 1993 ; INGLEHART Ronald et WELZEL Christian, *Modernization, Cultural Change and Democracy*, New York, Cambridge University Press, 2005.

C'est la disparition de la transcendance sous le travail de sape de la réflexivité qui change profondément les conditions de la vie moderne en fragilisant les institutions, en favorisant l'individualisme et en développant les contextes de risques.

### *La mondialisation fait crémaillère*

La seconde thèse vient immédiatement infirmer partiellement la première. La mondialisation, tant dans sa version « village global » que dans sa version « marché global » peut être vue comme un opérateur d'irréversibilité. Elle agit comme une crémaillère : une fois un seuil atteint, il devient extrêmement difficile de le repasser dans l'autre sens. Elle agit aussi comme un diffuseur : les innovations produites quelque part se diffusent dans des sociétés très différentes de celles qui les ont vu naître.

On pourrait dire en quelque sorte que la globalisation introduit une sorte de « path dependance » à l'échelle globale. Elle n'impose pas les bifurcations, mais elle barre la voie de retour. Le monde universitaire constitue sans doute un bon exemple de la façon dont elle agit. Dans l'harmonisation des programmes européens de formation tertiaire, il semble qu'il n'y ait pas d'argument substantiel décisif en faveur du système de Bologne basé sur trois années de bachelier et deux années de master. En revanche, il y a un argument subordonné incontournable : la nécessité d'harmoniser les systèmes. Le choix d'une séquence particulière (3-5-8) ne semble pas avoir fait l'objet d'une procédure de sélection rationnelle très poussée. Mais une fois le modèle choisi, en sortir devient extrêmement difficile parce qu'il faut un consensus. L'essentiel n'est donc pas le modèle que l'on choisit mais le principe de choisir tous le même. Jean-Pierre Dupuy<sup>12</sup> s'est fait une spécialité d'étudier les systèmes qui se cristallisent par imitation réciproque : pour que les comportements s'harmonisent, il n'est absolument pas nécessaire qu'il pré-existe un schéma ou un exemple sur lequel chacun va pouvoir se caler. Ce schéma émerge, aléatoirement, de l'imitation réciproque elle-même, exactement comme dans une salle de théâtre après le spectacle, les applaudissements se mettent très facilement à l'unisson par une multitude d'ajustements quasi-instantanés.

<sup>12</sup> DUPUY Jean-Pierre, *Introduction aux sciences sociales. La logique des phénomènes collectifs*, Paris, Ellipses, 1992.

La globalisation rend ainsi beaucoup plus difficile la construction de choix sociaux parce qu'en multipliant les acteurs et en élargissant les échelles, elle favorise les effets d'imitation réciproque au détriment des choix collectifs raisonnés. Ainsi, en introduisant le téléphone mobile dans des sociétés qui n'ont pas encore construit de réseau de téléphonie fixe, elle décourage évidemment le développement du câblage téléphonique, réduisant ainsi l'espace des choix collectifs possibles pour ces pays.

On pourrait évidemment objecter à cette réflexion que l'exercice de distinguer l'effet causal de la mondialisation et l'effet de crémaillère est un peu vain, dans la mesure où précisément, il semble ne plus y avoir de voie de retour sur un certain nombre de phénomènes d'ajustements qui ont déjà eu lieu. Mais comme on le verra à l'occasion du troisième scénario, distinguer analytiquement la radicalisation « endogène » de l'exploitation capitaliste dans chaque société et l'effet de diffusion ou de connexion propre à la mondialisation aide à faire entrevoir à la possibilité d'autres trajectoires possibles pour l'avenir.

### *La mondialisation fait émerger l'infra-politique*

L'infra-politique est un concept central dans le cadre conceptuel d'Ulrich Beck, qui est sans doute aujourd'hui, avec Giddens et Baumann, le plus cosmopolite des sociologues. L'infra-politique désigne, pour faire simple, les processus qui ont des conséquences politiques sans avoir d'intentionnalité politique. Beck reprend et re-travaille à ce sujet toute la tradition sociologique qui, depuis au moins Merton, étudie les conséquences non-intentionnelles de l'action<sup>13</sup>.

La mondialisation découple évidemment l'espace de construction du choix social de l'espace de déploiement des conséquences inattendues. Elle construit une scène où des acteurs de nature très différente vont déployer leurs stratégies. Lors de la sortie des sociétés traditionnelles, fortement liées par des routines et une forme de transcendance omniprésente, c'est l'État Nation qui s'est constitué comme l'espace naturel des choix collectifs. Dans la scène mondiale, l'État-Nation est en concurrence avec d'autres acteurs straté-

<sup>13</sup> MERTON Robert, « The unanticipated consequences of purposive social action », *American Sociological Review*, 1936, vol. 6 pp. 894-904.

giques, qui sont les grandes entreprises, les ONG, mais aussi les réseaux mafieux. Pour Beck<sup>14</sup>, les entreprises, les États et les ONG contrôlent des ressources différentes : schématiquement, les grandes entreprises (et les réseaux mafieux ou criminels) maîtrisent le pouvoir de l'infra-politique, les États conservent (pour l'essentiel) le monopole de la violence et les ONG disposeraient d'une grande part de la légitimité morale. Ces ressources sont en compétition dans un monde où la régulation globale reste limitée et s'appuie soit sur les accords interétatiques, soit sur des institutions au pouvoir limité (les organisations internationales).

Mais la mondialisation favorise l'infra-politique dans un sens plus radical et qui est bien cerné par Zaki Laïdi : la mondialisation n'est le projet de personne, pas même celui des acteurs du capitalisme mondialisé, dont l'attitude est essentiellement opportuniste et réactive. On joue dans le jeu de la mondialisation, soit parce qu'on ne peut pas faire autrement, soit parce que l'on peut y saisir des opportunités nouvelles. Mais comme le dit bien Laïdi, la mondialisation n'est pas un projet, « *c'est un état* »<sup>15</sup>.

### *La mondialisation unifie et fragmente*

La mondialisation « unifie » en construisant des formes de connexion, voire de sociabilité en l'absence de co-présence. Elle construit donc une « scène globale » qui sert de toile de fond à nos « mondes vécus » qui viennent s'y insérer. Mais c'est une « unification » très particulière et elle-même très fragmentée. Une anecdote relativement récente peut venir illustrer le propos. Il y a quelques mois un pasteur membre d'une petite paroisse d'une secte protestante ultra-minoritaire de Floride a annoncé à la presse locale qu'il s'apprêtait à brûler publiquement un exemplaire du Coran. Relayée par les médias, l'information a provoqué dans les deux jours, des manifestations violentes à Kaboul, avec des morts. Et la situation a mis en difficulté plus grande encore la position américaine en Afghanistan. Sous l'angle de la globalisation, ce qui est frappant dans cette séquence est que, durant un moment, la Floride s'est invitée d'une certaine façon dans le « monde vécu » d'une partie importante non négligeable des Afghans. Cette irruption d'un

<sup>14</sup> BECK Ulrich, *Pouvoirs et contre-pouvoirs à l'heure de la mondialisation*, Paris, Flammarion, coll. « Champs », 2003.

<sup>15</sup> LAÏDI Zaki, *Un monde privé de sens*, Paris, Hachette, coll. « Pluriel », 2001.

fragment de Floride dans « l'intimité sociale et culturelle » des Afghans correspond très exactement à la définition que donne Laïdi de la mondialisation (voir *supra*).

L'exemple illustre aussi la phénoménologie des médias développée par Giddens<sup>16</sup> qui parle « d'effet de collage » : au cours d'un même journal télévisé, nous recevons des nouvelles d'un attentat en Irak, d'un accident de car en Suisse, de la défaite du club local de football, et de la mise en accusation d'un mandataire public dans une affaire d'appel d'offre truqué. Tout cela s'intègre, à des degrés divers ou sous les combinaisons les plus improbables, à la scène sur laquelle se déploie notre monde subjectif. Nous en savons moins sur la plupart de nos voisins que sur Dominique Strauss Kahn, dont, pourtant, le « monde vécu » est très éloigné du nôtre. L'information perd ainsi toute dimension de « profondeur » : le local côtoie le global, l'anecdotique côtoie l'événement massif. La scène mondiale de l'information est un écran plat.

La mondialisation fragmente dès lors dans deux sens différents : d'une part, en construisant une scène globale très difficile à lire, elle réactive la demande symbolique « d'entre soi ». Ce « désir de rester entre nous », selon la formule du démographe Hugues Lagrange<sup>17</sup>, semble aujourd'hui largement diffusé en Europe et il traduit sans doute la difficulté des habitants d'un continent – qui de surcroît se vit en déclin – face à « l'imaginaire de l'effacement » dont parle Laïdi<sup>18</sup>. Mais la fragmentation n'est pas que dans l'ordre du symbolique : la mondialisation implique par définition un élargissement de l'échelle moyenne des activités humaines. Cela signifie que l'espace de recherche d'opportunités s'élargit pour les facteurs de production, ce qui, toutes autres choses égales, entraîne quasi mécaniquement l'ouverture de l'éventail des rémunérations : entre facteurs plus ou moins productifs mais aussi entre facteurs plus ou moins mobiles. Comme il y a, dans tous les territoires, des facteurs plus ou moins mobiles et des facteurs plus ou moins productifs, on

<sup>16</sup> GIDDENS Anthony, *Modernity and self-identity*, Polity Press, 1991.

<sup>17</sup> LAGRANGE Hugues, *Le déni des cultures*, Paris, Le Seuil, 2010.

<sup>18</sup> À nouveau, toutefois, on peut s'interroger sur la part de la mondialisation dans la construction du phénomène : le désir d'entre soi est aussi et peut-être d'abord une demande de réassurance symbolique face au déclin des solidarités matérielles fortes qui avaient caractérisé le continent dans la période précédente. Dans cette hypothèse, c'est la rupture du contrat social fordiste qui est première et la mondialisation ne fait qu'en accentuer et en cristalliser les effets.

peut s'attendre à ce qu'à l'avenir la variance interne aux territoires prenne un part croissante de la variance totale. Concrètement, les inégalités intra-sociétales se creusent rapidement dans le même temps où s'opère à l'échelle globale une – très lente et très partielle – péréquation<sup>19</sup>. On voit ainsi se multiplier les zones pauvres à l'intérieur des territoires riches (comme Detroit) ou des zones riches à l'intérieur de territoires pauvres (comme Shanghai).

Cette hétérogénéisation des territoires produit une fragmentation politique en retour. En effet, dans le cadre d'une économie de plus en plus mondialisée, où le sort économique des territoires devient moins dépendant de la taille de leur marché intérieur, la tentation est forte de construire de petits États homogènes, plus compétitifs que de grands États économiquement ou socialement hétérogènes, parce qu'ils peuvent éviter les coûts de solidarité<sup>20</sup>. L'exemple de Singapour fascine et contribue certainement à inspirer les projets plus ou moins irrédentistes qui se multiplient en Europe. Le projet de la Flandre, de la « Padanie », les autonomies espagnoles, les velléités écossaises, manifestent, sous des formes et à des degrés divers, l'intérêt pour un capitalisme local de se doter d'un État plus « performant » parce que débarrassé de ses zones « parasitaires ».

### Trois scénarios

À partir de ce qui précède, on peut organiser les représentations des sociologues en un certain nombre de scénarios pour le futur. On se limitera aux trois qui semblent les plus typiques et on ne parlera que des scénarios d'organisation politique du monde, sans évoquer les possibilités, jamais exclues, de scénarios catastrophes liés à l'évolution des contraintes écologiques.

<sup>19</sup> Pour une argumentation très convaincante, voy. GIRAUD Pierre-Noël, *L'inégalité du monde. Économie du monde contemporain*, Paris, Gallimard, coll. « Folio », 1996.

<sup>20</sup> COHEN Daniel, *Richesse du monde, pauvreté des nations*, Paris, Gallimard, 1997 ; COHEN Daniel, *Trois leçons sur la société post-industrielle*, Paris, Le Seuil, coll. « La couleur des idées », 2006.



### *L'empire ou le scénario « cosmopolitique »*

Dans leur livre « Empire<sup>21</sup> », les philosophes Toni Negri et Michael Hardt tentent de penser ce qui vient « après l'impérialisme ». Ils nous décrivent un monde où règne certes la domination, mais où elle est exercée par un pouvoir mondial sans souveraineté, entièrement situé dans l'immanence. Au sommet se trouve le pouvoir militaire, principalement exercé par les États-Unis, à la base se trouve le pouvoir démocratique des « multitudes », qui participe bien de l'ensemble, et, dans les couches intermédiaires on trouve, en une série plus ou moins lâche, les organisations internationales, les grands États, les firmes multinationales, les États secondaires voire mineurs.

Il s'agit bien d'un imaginaire de la mondialisation, au sens de Laïdi, à savoir non pas d'une « fiction » mais d'un ensemble de réalités interprétées à travers une grille totalisante qui leur donne sens. Dans cette description du monde, les États ne sont que des acteurs parmi d'autres, éventuellement secondaires – à l'exception des États-Unis – et on pourrait dire que « l'imaginaire de l'effacement » domine, mettant en avant la logique « unificatrice » de la mondialisation.

Le plus intéressant ici est de voir que ce scénario « impérial » est, si on le creuse un peu, le décalque exact des descriptions cosmopolitiques à la manière d'Ulrich Beck. Certes, les deux imaginaires sont de *valence opposée* : l'empire est un peu la figure du « mal absolu » pour Negri et Hardt, alors que l'ordre cosmopolitique est en quelque sorte la réalisation la moins inaccessible de la démocratie mondiale pour Beck. Mais si l'on met de côté la question de l'évaluation normative, les descriptions phénoménologiques de « l'ordre mondial » sont très comparables.

En premier lieu, cet ordre est fondamentalement *immanent* ; il ne s'affirme pas comme autorité transcendante ou comme souveraineté au sens habituel du terme. « Le pouvoir, disent Negri et Hardt, n'est pas quelque chose qui règne sur nos têtes, c'est quelque chose que nous faisons »<sup>22</sup>. Même si les deux auteurs, par exemple, attribuent aux États-Unis un rôle décisif sur le plan militaire, il ne s'agit nullement d'un « impérialisme américain » : la puissance militaire

<sup>21</sup> HARDT Michael et NEGRI Toni, *Empire*, Paris, 10/18, 2000.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 210.

américaine est présentée comme une fonctionnalité d'un tout. C'est ce tout qu'ils appellent la « pyramide du pouvoir impérial ». Si les États-Unis détiennent « l'hégémonie sur l'utilisation mondiale de la force [ils constituent] une superpuissance qui peut agir seule mais préfère agir en collaboration avec les autres sous l'égide des Nations Unies »<sup>23</sup>. Les États-Unis constituent ainsi le « bras armé » d'un pouvoir mondialisé qui inclut également les principaux États et les grandes institutions internationales. Sous ce pouvoir mondialisé, le versant « politique » de l'Empire, pourrait-on dire, se tiennent les réseaux complexes tissés tant par les grandes entreprises que par les États-Nations « ordinaires ». Et sous ses réseaux se tient la « base démocratique » de l'Empire, les populations, représentées par leur États, mais aussi par les Églises, les médias et fondamentalement, les grandes ONG internationales, qui constituent pour Negri et Hardt, l'expression privilégiée de la force de rappel des opinions publiques. L'Empire est donc un pouvoir de domination, certes, mais qui repose ultimement sur une base de *consentement*. Pour Beck, également, la légitimation est précisément ce qui fait défaut au pouvoir du capital dans son « ordre cosmopolitique » et c'est, pour lui aussi, en particulier les grandes ONG qui, au niveau international détiennent aujourd'hui ce pouvoir de légitimer : « [...] Le capital qui agit et déploie son pouvoir dans l'espace hors légitimation de la translégalité est lui aussi, en tant que tel, extrêmement sensible à la légitimation. [Et les groupes contestataires] arrivent à merveille à incarner la 'conscience mondiale' et à la mobiliser [...] »<sup>24</sup>.

Deuxièmement, mais on ne l'illustrera pas ici, le nouveau pouvoir mondial est avant tout un pouvoir de « négativité » : ce n'est pas un pouvoir de *faire* mais un *pouvoir de réguler*. Ou, dans un autre registre, utilisé pratiquement à l'identique dans la vision « cosmopolitique » et la vision « impériale », c'est une « gouvernance sans gouvernement ». L'Empire, réaffirment régulièrement Negri et Hardt dans de nombreux passages, est « appelé à l'existence ». Il est ré-

<sup>23</sup> HARDT Michael et NEGRI Toni, *op. cit.*, p. 377. Rappelons que le livre de Negri et Hardt a été écrit avant les entreprises guerrières partielles unilatéralistes de Bush Jr. en Afghanistan, puis en Irak. Sans pouvoir bien sûr préjuger de l'avenir, au vu des résultats de ces deux aventures militaires, il paraît plus vraisemblable de les voir comme le « chant du cygne » que comme l'annonce du « renouveau » d'un impérialisme américain au sens classique. Elles ne nous paraissent pas invalider la vision générale présentée dans *Empire*.

<sup>24</sup> BECK Ulrich, *op. cit.*, p. 332.

ponse à une sorte de demande sociale liée aux « situations d'urgence » et notamment à la multiplication des conflits locaux, surtout lorsqu'ils ont une dimension d'urgence humanitaire. Il s'ensuit, et c'est une quatrième similitude, que le nouvel ordre mondial s'appuie sur la réhabilitation de la guerre : alors qu'au sortir de la seconde guerre mondiale, la pensée politique occidentale avait largement fait de la guerre le « mal absolu », et des efforts pour la bannir le sens de la construction d'une communauté internationale, Negri et Hardt insistent sur le retour dans la pensée politique contemporaine de l'idée de « guerre juste », élaborée en particulier par des philosophes étiquetés de gauche comme Michael Walzer<sup>25</sup>. La même idée est exprimée chez Beck par ce qu'il appelle « l'activisme humanitaire militaire » : « ayant la morale pour soi, la morale des droits de l'homme, on a aussi le droit d'user de la force militaire – au niveau global »<sup>26</sup>.

On pourrait donc plus précisément caractériser cet ordre mondial comme tout à la fois émergent et immanent : émergent parce qu'il n'est pas issu d'une politique volontariste d'un acteur ou d'un ensemble d'acteurs mais plutôt de la résultante non intentionnelle de l'entrecroisement de multiples stratégies ; immanent parce que, si c'est un ordre inégal et donc construit sur la domination, il est aussi « légitimé », du moins factuellement, par le fait que cet ordre répond à des demandes issues de toutes les strates de la population mondiale et portées, elles aussi par une multitude d'acteurs « représentatifs ».

Enfin, dans les deux figures, ce pouvoir n'a pas de « lieu » : il est diffus. « Ce ne sont pas les frontières nationales qui sont (nécessairement) de plus en plus poreuses, nous dit Beck, mais le concept d'espace qui subit une véritable mutation. L'important n'est plus d'exercer une domination sur un territoire, mais d'avoir accès à un réseau »<sup>27</sup>. Et de leur côté, les auteurs de « Empire », insistent sur le fait que « Dans cet espace lisse de l'Empire, il n'y a pas de lieu du

<sup>25</sup> WALZER Michael, *Guerres justes et injustes*, Paris, Folio, coll. « Essais », 2006.

<sup>26</sup> BECK Ulrich, *op. cit.*, p. 427. Voy. aussi tout récemment : collectif, *Reconstruire les États, nouvelles frontières de l'ingérence*, Alternative Sud, Ed. Syllepse, 2012.

<sup>27</sup> HARDT Michael et NEGRI Toni, *op. cit.*, p. 268.

pouvoir : celui-ci est à la fois partout et nulle part. L'empire est utopia, c'est-à-dire un non-lieu ».<sup>28</sup>

La vision impériale/cosmopolitique fascine donc parce qu'elle tente précisément le pari de décrire ce que pourrait être le fonctionnement politique d'un « monde global », d'une « totalité fermée sur elle-même » donc, d'une réalité « sans projet ».

### *Le choc des civilisations*

Le deuxième scénario, celui du « choc des civilisations » peut se déduire du livre éponyme de Samuel Huntington. La thèse de Huntington est presque à l'opposé de ce qui a été produit par la sociologie de la mondialisation dans la veine de Negri, Beck, Giddens, Held et consorts. Le monde de Huntington est un monde où, en définitive, les aires civilisationnelles, définies essentiellement par la culture et la religion, sont un peu traitées comme de « super-États-Nations », avec des intérêts propres et une sorte de politique d'État. Dans le paradigme du « choc des civilisations », la notion d'un « ordre cosmopolitique » est donc remplacée par une vision finalement nettement plus classique des relations internationales où les « civilisations » jouent un rôle assez similaire à celui des États-Nations dans le modèle « westphalien ».

La théorie de Huntington pouvait avoir des atouts pour séduire les sociologues. La centralité du concept de « culture » répond à certaines intuitions (postérieures) d'Alain Touraine. Par ailleurs, on aurait pu penser que Zaki Laïdi, qui nous décrit surtout un monde « privé de sens » envisage la thèse de Huntington comme une réponse possible à l'illisibilité de la mondialisation : de nouvelles lignes de fracture apparaissent, des conflits se réorganisent et semblent précisément « réintroduire du sens ». Pourtant, et en dépit du succès public considérable de sa thèse, Huntington n'est jamais cité ni par Beck, ni par Negri et Hardt qui écrivent pourtant plusieurs années après lui. Et il est expédié en une seule petite phrase par Laïdi ou par Touraine.

C'est que la théorie de Huntington commet un péché mortel aux yeux des sciences sociales contemporaines : elle *essentialise* l'idée de culture, faisant de chacune d'elle une sorte de « totalité systémique », autonome, délimitée, capable d'agir de manière stratégique

| <sup>28</sup> HARDT Michael et NEGRI Toni, *op. cit.*, p. 239.

en fonction de ses intérêts propres. Si cette vision, effectivement « produit du sens », c'est au détriment, sans doute, d'une compréhension réelle des phénomènes d'osmose, de métissage, de « brouillage des frontières », de construction de réseaux et surtout de pluralisation des identités, phénomènes qui ont toujours caractérisé à un certain degré la construction identitaire mais qui prennent aujourd'hui une ampleur inégalée. La thèse de Huntington est aveugle au processus qui fait de toutes les identités culturelles des reconstructions permanentes, perméables aux circonstances, aux stratégies politiques, aux jeux d'alliance. Il paraît impossible aujourd'hui de comprendre la politique de la Chine, de l'Arabie Saoudite, de l'Iran, du Brésil ou des États-Unis en référence à la simple hypothèse de « lignes de fractures civilisationnelles ». Les cultures ne sont pas étanches, elles ne sont pas pérennes, elles ne sont pas forcément territorialisées. Elles se recomposent sans cesse et croisent leurs logiques avec celles des États, des entreprises, des sociétés mêmes. La « mise en ordre » du monde par Huntington, aussi documentée soit-elle, reste finalement assez naïve. Elle isole indûment une « strate » de la réalité complexe des rapports sociaux mondiaux pour en faire la clef unique de sa compréhension.

Le grand succès de Huntington aura été finalement d'ordre *performatif* : à défaut d'être forcément une thèse sociologique crédible, le « choc des civilisations » est en effet un imaginaire porteur. Ce qui fait qu'il est impossible de l'ignorer, ce n'est pas sa force explicative, qui est apparue bien mince aux yeux tant des économistes que des sociologues ou des politologues, c'est sa capacité à fournir une grille de lecture du monde en termes de *conflits structurants* pour remplacer les lignes de fracture qui ont façonné la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle. En Europe, notamment, le monde apparaît aujourd'hui plus « Huntingtonien » que lors de la sortie du livre et à défaut d'être une prédiction crédible, « le choc des civilisations » pourrait bien se révéler une prophétie (partiellement) auto-réalisatrice.

### *La révolution mondiale*

On a baptisé « révolution mondiale », un peu par ironie – mais pas uniquement – une troisième représentation du monde globalisé : celle qui imagine la reconstruction à l'échelle globale d'un conflit structurant majeur entre dominants et dominés comme l'a été le conflit capital/travail dans les sociétés occidentales entre, *grosso modo*, 1850 et 1975. Cette thèse ne paraît pas portée comme telle par des sociologues de la globalisation mais elle est présente chez ceux

qui étudient les mouvements sociaux<sup>29</sup>. Elle est aussi très présente dans la mouvance altermondialiste elle-même et notamment chez les intellectuels qui s'y retrouvent, souvent inspirés de la tradition « critique » bourdieusienne, mâtinée de Chomsky ou du Monde Diplomatique.

L'idée qu'un conflit social dominant pourrait voir le jour à l'échelle mondiale une fois levée l'hypothèque de la Guerre froide apparaît dans de nombreux textes depuis 1989, avec des moments plus « forts » et des moments de repli. Elle paraît peu plausible aujourd'hui mais n'est, à tout prendre, pas plus naïve que celle du choc des civilisations. Elle met en scène la grande alliance des « déshérités » de tous bords contre les institutions du capitalisme mondial. Elle exprime en fait une sorte de « Contre-Empire »<sup>30</sup>, constitué lui aussi d'acteurs très divers : des États-Nations (Cuba, le Venezuela...), des mouvements sociaux (les altermondialistes, les Zapatistes au Mexique, le mouvement écologiste...), des catégories sociales (les « exclus des sociétés occidentales et les prolétaires du sud...), etc.

Cette thèse peut en fait recevoir un soutien (involontaire, sans doute) des travaux d'économistes comme Giraud ou Cohen. S'il se confirme que le monde globalisé évolue vers une certaine forme de « fractalité », c'est-à-dire que les inégalités à l'échelle macro entre Nord et Sud se reproduisent à l'échelle méso, au sein des États-Nations eux-mêmes, voire à l'échelle micro, au sein des communautés urbaines, alors l'idée d'une sorte de « grande alliance » entre les « dominés » de tous bords (État, individus, communautés...) n'est pas absurde.

L'enchevêtrement des inégalités et des conflits à l'échelle planétaire exclut que cette alliance se produise à un horizon prévisible. Mais, on ne peut que constater que l'euphorie qui a accompagné la fin de la Guerre froide a été de fort courte durée. La perspective annoncée par Fukuyama<sup>31</sup> de triomphe définitif de la démocratie

<sup>29</sup> PLEYERS Geoffrey, *Alter-globalization. Becoming actors in a global age*, Londres, Polity Press, 2010.

<sup>30</sup> Tout en rejetant clairement les aspects « immanentistes » et « émergentistes » qui caractérisent fondamentalement aussi bien la thèse de Negri et Hardt que celle de Beck.

<sup>31</sup> FUKUYAMA Francis, *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Paris, Hachette, coll. « Pluriel », 1993.

libérale de marché comme modèle unique, ne suscite aujourd'hui ni enthousiasme excessif ni, finalement, beaucoup de crédit au sein de la communauté des sciences sociales. L'idée d'une diffusion possible, au sein même des sociétés riches, des inégalités planétaires est la grande peur des sociétés occidentales – et en particulier européennes – et alimente aussi bien le souci (aujourd'hui clairement majoritaire) de se replier sur sa « communauté » (nationale ou autre) que les tentatives de chercher des connexions avec les « victimes » d'ailleurs. Dans le même temps, la doxa du consensus de Washington a été sérieusement ébréchée par la crise financière mondiale. Si, comme le pensent de plus en plus de sociologues, d'historiens et d'économistes, le modèle d'État social « généreux » des sociétés occidentales du XX<sup>e</sup> siècle est une parenthèse historique dans la marche « logique » du développement du capitalisme « post-industriel », alors l'idée de la réorganisation du monde autour d'un conflit social planétaire entre dominés et dominants n'est pas absurde, aussi abstraite et improbable paraisse-t-elle aujourd'hui<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> À cela, il faut ajouter une raison qui déborde largement le champ de l'analyse politique, à savoir le potentiel productif lié à la « galaxie Internet » qui rend aujourd'hui plausible l'idée marxienne du « travailleur collectif » dont il pensait qu'il rendrait obsolète le rapport salarial. Ceci nous amènerait bien au-delà des limites de cette contribution. Voy. notamment la discussion autour des travaux de Yann-Moulier Boutang sur le « capitalisme cognitif ».





## **Chapitre 6**

### **Les entités subétatiques ou les nouveaux acteurs clés du système de gouvernance mondiale**

Mary GELY



## Introduction

Alors que l'analyse stato-centrée domine les recherches et débats en relations internationales jusque dans les années 1970, la perspective transnationaliste va permettre d'apporter de nouveaux éléments de réflexion. Tout en empruntant au courant libéral des pré-supposés (l'individu étant considéré comme l'acteur de référence), les études ne se focalisent plus sur le rôle et la place des États-Nation. Le colloque « Relations internationales et politique mondiale », organisé en 1970 par Robert Keohane et Joseph Nye peut ainsi être perçu comme un tournant dans l'étude des relations internationales. Sans nier le rôle et la place que peuvent jouer les États, la perspective transnationaliste identifie d'autres types d'acteurs agissant sur la scène internationale. À côté des gouvernements nationaux se trouveraient des acteurs non-gouvernementaux et des acteurs non-étatiques. Une partie des relations internationales échapperait ainsi aux États. Les acteurs précités sont considérés comme légitimes pour agir sur la scène internationale grâce à leur autonomie (notamment légale et politique). De plus, il n'y aurait pas de hiérarchie entre les différents domaines d'intervention à l'international. La pensée transnationaliste a donc ouvert la voie à de nouvelles approches des relations internationales et à la prise en compte d'acteurs distincts des États-Nation.

Les premières études portant plus spécifiquement sur l'action internationale des entités subétatiques ne se développent que dans les années 1980-1990. C'est ainsi qu'apparaît le terme de « paradiplomatie » dans la littérature scientifique, dont Ivo. D. Duchacek attribue la paternité à Panayotis Soldatos<sup>1</sup>. Ce dernier la définit comme « une poursuite directe, et à divers degrés, de la part d'États fédérés, d'activités étrangères »<sup>2</sup>. Ce terme sera ensuite repris, amendé et complété par de nombreux chercheurs en relations internationales (dont Noé Cornago Prieto, Stéphane Paquin ou Guy Lachapelle). Pour d'autres, notamment Robert Putnam et Brian Hocking, cette terminologie et la réflexion qui y est associée sont critiquables puisque les entités subétatiques qui agissent à l'international appartiennent toutes à une structure étatique (au sens d'État-Nation).

<sup>1</sup> PAQUIN Stéphane, *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Bruxelles, PIE Peter Lang, 2004, p. 16.

<sup>2</sup> PANAYOTIS Soldatos, *cité par* PAQUIN Stéphane, *ibid.*, p. 17.

Ces entités sont alors « intégrées dans un dense réseau de diplomatie à multiples niveaux, dans lequel elles sont capables de jouer une variété de rôles à différents moments du processus politique »<sup>3</sup>.

On peut noter qu'il n'y a pas unanimité quant au vocable à employer pour caractériser l'implication d'entités subétatiques sur la scène internationale. Ainsi, à côté du terme « paradiplomatie », on trouve également « diplomatie des gouvernements non centraux », « microdiplomatie », « protodiplomatie », « diplomatie des États fédérés », « diplomatie des gouvernements locaux », « coopération décentralisée », « action extérieure des villes »... Dans la présente contribution, nous retiendrons la terminologie d'« action internationale » des entités subétatiques. Par entités subétatiques, on entend à la fois des institutions fédérées mais également décentralisées et déconcentrées. Par ailleurs, le terme d'« action internationale » recouvre plus globalement la variété des situations observables sur le terrain : représentation, signature de quasi-traités, promotion économique mais également échanges internationaux d'expériences et d'expertises ainsi que partenariats internationaux ayant pour objectif le développement local de deux (ou plusieurs) territoires.

S'il est difficile de donner une statistique globale de ces actions à l'international des entités subétatiques, on peut avancer quelques chiffres afin d'en appréhender l'ampleur. Ainsi, en France, en 2009, 4.789 collectivités territoriales ont mené plus de 12.000 projets à l'international<sup>4</sup> ; de même au Sénégal plus de 100 partenariats de coopération décentralisée existent<sup>5</sup>. Près de 1.000 relations bilatérales sont également dénombrées entre des entités subétatiques européennes et latino-américaines<sup>6</sup>. Enfin, Cités et Gouvernements

<sup>3</sup> HOCKING Brian, *Localizing Foreign Policy, Non-Central Governments and Multi-layered Diplomacy*, New York, St Martin's Press, 1993, p. 4 [notre traduction].

<sup>4</sup> MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES, DIRECTION GÉNÉRALE DE LA MONDIALISATION, DU DÉVELOPPEMENT ET DES PARTENARIATS, *Coopération décentralisée et action extérieure des collectivités locales : état des lieux*, Paris, DAECT, 2011, p. 1.

<sup>5</sup> DIRECTION DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE. MINISTÈRE DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE, DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, DES TRANSPORTS AÉRIENS ET DES INFRASTRUCTURES, *Guide du partenariat de la coopération décentralisée avec les collectivités locales au Sénégal*, Dakar, 2010, p. 11.

<sup>6</sup> SARRAUTE Santiago et THERY Hervé, *Análisis de las relaciones bilaterales entre las administraciones públicas sub-nacionales de América Latina y la Unión Europea*, Montevideo, Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, 2007, p. 3.

Locaux Unis (principale structure mondiale regroupant des entités subétatiques) compte en son sein 112 associations de gouvernements locaux.

Par ailleurs, ces actions d'entités subétatiques interviennent sur une scène internationale en mouvement, caractérisée par « la somme des façons dont les individus et les institutions, publiques et privées, gèrent leurs affaires communes [...] ; un processus continu au travers duquel des intérêts conflictuels et variés peuvent être conciliés et par lequel des actions peuvent être menées en coopération »<sup>7</sup>. Les approches en termes de régulation et de régimes ont ainsi laissé la place à celle de « gouvernance mondiale ».

Aussi, quels peuvent-être les rôles et la place de ces entités subétatiques sur la scène internationale, dans le système actuel de gouvernance mondiale ?

Dans cette contribution, on analysera les modalités et légitimités de l'action internationale des entités subétatiques avant de s'intéresser plus spécifiquement à la place qui est accordée à ces acteurs sur la scène internationale.

### **Les entités subétatiques dans la gouvernance mondiale : des logiques et modalités d'action complémentaires à celles des autres acteurs**

Les entités subétatiques sont donc présentes sur la scène internationale. Avant de s'intéresser au rôle qu'elles peuvent y jouer, il est nécessaire de déterminer les modalités de leur intervention.

#### *Une implication grandissante des acteurs subétatiques sur la scène internationale*

Si les chercheurs en relations internationales ne se sont intéressés que « tardivement » à la présence et à l'implication d'acteurs subétatiques sur la scène mondiale, l'émergence de ce phénomène n'est pas récente.

Les autorités locales commencent ainsi à échanger dès le début du XX<sup>e</sup> siècle et l'Union Internationale des Autorités Locales est fon-

<sup>7</sup> *Our Global Neighborhood*, Commission On Global Governance, Oxford, Oxford University Press, 1995, 146 p. [notre traduction].

dée en 1913. De même, dans sa résolution du 20 septembre 1924, la Société des Nations souligne que « l'établissement de relations directes entre les principales municipalités de divers pays, en respectant les limites strictes de la souveraineté des États, [est une] nouvelle forme de coopération entre les peuples »<sup>8</sup>.

Des liens directs et étroits entre entités locales d'origine différente se développent ensuite après la Seconde Guerre mondiale. Sans concerner des domaines sensibles, ces échanges témoignent déjà de la volonté des collectivités locales – principalement françaises et allemandes – de compter, non seulement pour l'avenir de leur pays, mais également dans les relations avec les pays voisins. Dès les années 1960, ces jumelages se multiplient, se diversifient et se complexifient.

De déclarations d'amitié, on passe à la réalisation de projets concrets voire de développement (échanges de jeunes, constructions hydrauliques, développement de filières économiques...) jusqu'à la co-construction de programmes d'actions entre entités subétatiques du nord et du sud<sup>9</sup>. À côté de ces actions réalisées de manière bilatérale, de plus en plus d'entités locales développent également des actions de représentation à l'international et de promotion de leur territoire.

L'amplification et la complexification relativement récentes de leur présence et de leurs activités sur la scène internationale peuvent ainsi conduire les entités subétatiques à être considérées – d'un point de vue sociologique – comme des acteurs émergents.

L'élargissement de cette présence des collectivités locales sur la scène internationale, durant la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, est liée à plusieurs variables et à leur conjonction.

Cette période correspond dans de nombreux pays (notamment européens, africains et latino-américains) à la mise en place de processus de décentralisation. En leur attribuant de nouveaux moyens et prérogatives, ce sont les États qui ont donné la possibilité à leurs

<sup>8</sup> Extrait cité par PONCE ADAME Esther Adelaida, « Historia y actualidad de la acción exterior de los gobiernos locales », *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia. Una aproximación a las relaciones internacionales subnacionales*, décembre 2011, année 1, n° 1, p. 14 [notre traduction].

<sup>9</sup> Les termes « nord » et « sud » sont ici employés de façon générique.

entités subétatiques de développer des actions, y compris hors des frontières nationales.

La mondialisation, ou intensification de la dépendance<sup>10</sup>, joue également un rôle notable dans l'implication des entités locales sur la scène internationale. « Tout enchaînement d'interactions a [alors] le potentiel d'une propagation illimitée et celui de transgresser facilement les juridictions nationales »<sup>11</sup>. Les territoires subnationaux sont ainsi de plus en plus impactés par des actions se déroulant hors des frontières nationales mais ils évoluent également par leur propre internationalisation. La sphère internationale est présente au quotidien au sein des territoires locaux (entreprises étrangères, populations des migrants, diversité des cultures...). La limite entre sphères (politique, économique, sociale...) domestique et internationale devient de plus en plus perméable.

Ces phénomènes internationaux coïncident avec la diminution de la prédominance de l'État-Nation, visible aux niveaux économique, politique, culturel ou social. Cette perte d'influence, toute relative, est notamment due à l'émergence d'acteurs, privés ou publics, internationaux ou supranationaux. Dans un processus de rétro-alimentation, cet affaiblissement induit et permet, en interne et à l'international, l'émergence ou le renforcement de nouvelles figures dont les entités subétatiques.

Pour certains auteurs (Stéphane Paquin notamment), d'autres facteurs, tels que l'affirmation identitaire et le nationalisme, sont à prendre en compte dans l'étude des causalités du développement d'actions internationales d'entités subétatiques. Nous ne retiendrons pas ces critères dans notre analyse puisqu'ils ne semblent uniquement valables que dans le cas de certains États fédéraux et font appel à des logiques et des positionnements tout à fait particuliers (volonté de se dissocier de l'État-Nation, voire de faire sécession).

Enfin, cette implication sur la scène mondiale dépend des moyens (humains, logistiques et financiers) à disposition dans ces struc-

<sup>10</sup> « La globalisation renvoie à une intensification de ce qu'en 1977 nous décrivions comme interdépendance », KEOHANE Robert cité par BATTISTELLA Dario, *Théories des relations internationales*, Paris, Les Presses de SciencesPo, 3<sup>e</sup> éd., 2009, p. 234.

<sup>11</sup> ROSENAU James N. cité par BATTISTELLA Dario, *Théories des relations internationales*, op. cit., p. 234.

tures alors même que la capacité d'agir à l'international pour les entités subétatiques ne fait, en général, partie que des compétences facultatives qui leur sont attribuées. Le développement d'actions à l'international par les entités subétatiques répond donc principalement à des choix politiques locaux.

### *Les entités subétatiques sur la scène internationale : des acteurs aux légitimités et modalités d'action spécifiques*

Les actions des entités subétatiques se distinguent, premièrement, de celles menées par les gouvernements centraux et les organisations internationales par les liens directs et de proximité qu'elles ont avec un territoire. Les choix réalisés à cet échelon sont directement guidés par la notion d'intérêt local. Jusqu'en 2007, afin de limiter toute « dérive », l'existence d'un intérêt local clair et défini était obligatoire pour les collectivités françaises réalisant des actions de coopération décentralisée. Même si cette condition légale a été supprimée avec la Loi Thiollière<sup>12</sup> (dans le cadre de l'existence de convention de partenariat), il n'en reste pas moins que des élus locaux ne prendront pas le risque politique de conduire des actions s'ils ne peuvent pas apporter la preuve à leurs électeurs de l'existence de retombées positives sur leur territoire et/ou sur leur administration. L'action internationale des entités subétatiques n'est donc pas uniquement guidée par des considérations étrangères (aide au développement vers des pays du sud, mobilisation après des catastrophes naturelles, ...) mais également locales. Les gouvernements centraux développent aussi, dans leurs discours de légitimation d'actions à l'international, des arguments fondés sur des considérations nationales. Cependant, sans opposer les considérations internes avancées à ces deux niveaux, on peut souligner une différence d'échelle. Par ailleurs, les motifs invoqués par les entités subétatiques sont plus facilement vérifiables par les citoyens : nombre d'emplois créés dans les associations de solidarité internationale, animations dans des établissements scolaires, travail avec des diasporas au niveau local...

Ainsi l'action internationale des autorités subétatiques se distingue, au moins en termes d'échelle, des politiques mises en place

<sup>12</sup> Code Général des Collectivités Locales. (Modifié par la Loi n°2007-147 du 2 février 2007 ou Loi Thiollière).



par les gouvernements centraux, les organisations intergouvernementales ou des organisations non-gouvernementales d'envergure.

Par ailleurs, l'action internationale de ces structures subétatiques permet également la participation de nombreux acteurs du territoire. C'est notamment le cas dans des projets de valorisation économique ou de coopération décentralisée. Les entités locales peuvent alors avoir un rôle d'ensemblier ou de catalyseur d'activités menées à l'international par des acteurs du territoire.

Ainsi les autorités locales peuvent appuyer, voire accompagner, des acteurs locaux « classiquement » impliqués à l'international. Ces mobilisations sont souvent liées à des aspirations de solidarité internationale, à la défense de causes humanitaires ou encore à des raisons économiques. À leurs côtés, les autorités subétatiques peuvent favoriser une plus large participation de la société civile dans des projets en lien avec l'international. Des acteurs dont le cœur d'activité n'est pas l'international peuvent ainsi être amenés à développer des activités en ce sens. Des structures travaillant sur le tourisme « vert » vont, par exemple, trouver un intérêt à développer des programmes à l'international, des établissements scolaires vont inclure dans leurs activités extrascolaires des échanges avec des établissements étrangers, des centres de santé vont conduire des échanges de pratiques avec des homologues d'autres pays...

Le développement d'actions à l'international d'entités subétatiques accompagne et favorise donc l'implication de la société civile locale ; de réels liens pouvant même se tisser de société civile à société civile, notamment dans des partenariats de coopération décentralisée. Les organisations non-gouvernementales (de type associatif) peuvent également jouer ce rôle d'interface avec l'étranger mais elles n'ont pas la même légitimité, notamment politique, qu'ont les institutions locales (qu'elles soient déconcentrées, décentralisées ou fédérées).

Par ailleurs, dans le monde multipolaire actuel, de nouvelles problématiques apparaissent. Aux côtés des questions régulées par les États-Nations, des thématiques liées à l'économie, à la technologie, à l'environnement ou au vivre-ensemble, se développent (sans que ces thématiques ne soient des problématiques de second ordre, comme le laissent sous-entendre les termes de « high politics » et « low politics »). Sur ces thèmes aux retombées internationales, les entités subétatiques (parfois plus que les gouvernements centraux), ont développé de véritables expertises (urbanisme, assainissement,

proposition économique d'un territoire, ...). En 2000<sup>13</sup>, conscient de cette situation, Kofi Annan, alors Secrétaire Général des Nations unies, avait annoncé que 70 % des Objectifs du Millénaire pour le Développement ne pourraient être atteints sans l'implication des autorités locales. Ainsi, bien souvent, les actions à l'international menées par les entités subétatiques sont dans le prolongement direct de leurs compétences au niveau local. Les échanges d'expériences et d'expertises d'entités locales à entités locales sont donc un nouveau type de relations internationales impactant directement plusieurs réalités territoriales.

Enfin, n'étant pas engagées formellement et institutionnellement aussi fortement que les États centraux (traités internationaux, siège dans les Organisations Intergouvernementales...), les entités subétatiques « disposent de plus de latitude pour prendre des positions fermes sur des sujets internationaux délicats »<sup>14</sup>. Cependant, dans le même temps, leur localisation « au sein d'un État souverain permet [aux entités subétatiques] d'avoir accès aux décideurs du gouvernement central, ce qui inclut les acteurs de la politique étrangère d'un pays. [...] Contrairement aux organisations non gouvernementales, elles peuvent même avoir un accès privilégié aux réseaux diplomatiques internationaux et aux négociations internationales »<sup>15</sup>.

Les actions menées à l'international par les entités subétatiques, de par leur légitimité, domaines et modalités pratiques, se distinguent donc de celles mises en place par les autres acteurs sur la scène internationale sans pour autant être en contradiction avec ces derniers. Les spécificités liées à cette conduite d'actions extérieures permettent également aux autorités subétatiques d'apparaître comme des acteurs clés sur la scène internationale.

## **Le défi d'une réelle prise en compte des entités subétatiques dans la gouvernance mondiale**

Les entités subétatiques développent donc des actions à l'international aux côtés des acteurs plus traditionnellement impli-

<sup>13</sup> Déclaration de Kofi Annan prononcée lors du Sommet du Millénaire, 6-8 septembre 2000, New York.

<sup>14</sup> PAQUIN Stéphane, *op. cit.*, p. 20. Reprenant les concepts de « sovereignty-free » et « sovereignty-bound » de James Rosenau.

<sup>15</sup> *Ibid.*

qués sur la scène mondiale. Cependant, on peut se demander quelle place ces derniers leur accordent réellement.

### *Des capacités à agir sur la scène internationale encadrées par les États-Nations*

Si les entités subétatiques développent de telles actions sur la scène internationale, elles ne peuvent pas le faire de manière isolée par rapport au gouvernement central de leur pays. Ainsi, même dans des pays où il n'y a pas (encore) de législation spécifique, les actions internationales des entités subétatiques sont étroitement surveillées. En Arménie par exemple, les autorités locales qui développent des partenariats internationaux le font en marge de leurs prérogatives officielles<sup>16</sup>. Avant la mise en place de relations de jumelage ou de coopération avec des collectivités étrangères, elles doivent recevoir l'aval formel du gouvernement central.

De même, quand des États adoptent des mesures législatives, ces dernières ne se contentent pas de définir l'action internationale des entités subétatiques, elles l'encadrent également. Ainsi, par exemple, au Maroc<sup>17</sup> les collectivités locales peuvent mener des actions de coopération décentralisée avec des collectivités locales étrangères mais uniquement après approbation de l'autorité de tutelle ; enfin, en France « les collectivités territoriales et leurs groupements [ne] peuvent conclure des conventions avec des autorités locales étrangères » que dans « le respect des engagements internationaux de la France »<sup>18</sup>. Le degré d'autonomie, les domaines d'intervention, les modalités pratiques, les formes de contrôle de l'État central sur les actions internationales des autorités subétatiques sont donc déterminés par les législations nationales.

De même, dans plusieurs pays, les administrations centrales disposent de cellules en charge de coordonner ou pour le moins d'assurer une veille des actions menées à l'international par les entités subétatiques, et ce, même dans des états fédéraux ou décentralisés. Ainsi au Mexique, le Secrétariat des Relations Extérieures a la « faculté de promouvoir, favoriser et assurer la coordination des

<sup>16</sup> L'action internationale des autorités locales arméniennes n'étant pas définie formellement dans les textes législatifs.

<sup>17</sup> Chartes Communale, provinciale et régionale du Maroc

<sup>18</sup> Code général des collectivités locales. Article L.115-1. Article modifié par la Loi n°2007-147 du 2 février 2007.

actions à l'extérieur des dépendances et entités de l'Administration Publique Fédérale, et sans affecter l'exercice des attributions de chacune d'entre elles, de conduire la politique extérieure »<sup>19</sup>. De même, en France, le rôle de la Délégation pour l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales (DAECT)<sup>20</sup>, dépendant du Ministère des Affaires Étrangères, « est notamment de recueillir et d'analyser les informations relatives à l'action extérieure des collectivités territoriales [...]. [Elle] définit et met en œuvre la stratégie de soutien à la coopération décentralisée »<sup>21</sup>.

Ainsi, si les entités subétatiques développent des actions à l'étranger, ceci se fait dans le respect des engagements internationaux de leur pays et sous le « contrôle » des structures nationales.

Mais, au-delà de cette « surveillance » exercée au niveau national, « l'affrontement avec l'État est, dans la majorité des cas, non seulement fuit, mais impensable pour les responsables politiques et administratifs locaux en charge des relations internationales »<sup>22</sup>. Ainsi, acteurs étatiques et subétatiques semblent être, actuellement, en recherche de complémentarités entre leurs actions respectives. On peut citer l'exemple de la France où a été lancé en 2011 le programme Pact2 qui permet la mobilisation « d'experts » issus de collectivités locales sur des projets de coopération décentralisée mais également émanant du gouvernement central. Selon le Ministère des Affaires étrangères, ce programme « favorisera la recherche de synergies entre la coopération décentralisée et l'action bilatérale de la France »<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 28 [notre traduction].

<sup>20</sup> Créée par la Circulaire du 26 mai 1983 relative à l'action extérieure des collectivités locales

<sup>21</sup> Voy. l'adresse du Ministère français des Affaires Étrangères : <http://www.diplomatie.gouv.fr/> (consultée le 16 mars 2013).

<sup>22</sup> VILTARD Yves, « Conceptualiser la 'diplomatie des villes' ou l'obligation faite aux relations internationales de penser l'action extérieure des gouvernements locaux », *Revue française de science politique*, 2008, vol. 58, n° 3, p. 520.

<sup>23</sup> MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES, DIRECTION GÉNÉRALE DE LA MONDIALISATION, DU DÉVELOPPEMENT ET DES PARTENARIATS, *Coopération décentralisée : de nouveaux outils au service de la politique d'influence de la France*, Paris, DAECT, 2011.

### *Des entités subnationales encore en quête de reconnaissance de leurs actions à l'international*

Conscientes de leurs spécificités, tant au niveau national qu'international sur leurs domaines et modalités d'actions, les entités subnationales s'impliquent de plus en plus dans des réseaux régionaux et internationaux. Certains sont thématiques (Organisation Latino-Américaine et des Caraïbes des Centres Historiques, Forum des Autorités Locales de Périphéries...) et d'autres régionaux (Fédération Latino-Américaine des Villes et Associations de Gouvernements Locaux, Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique...). Outre les échanges internationaux d'expertises entre entités subétatiques que permettent ces réseaux, ils témoignent également que ces dernières sont « écartées » des circuits internationaux traditionnels.

Le nombre, la diversité et l'activité de ces réseaux soulignent la nécessité de prendre en compte ces entités subétatiques sur la scène internationale. C'est notamment une des missions principales que s'est fixée l'organisation mondiale de gouvernements locaux « Cités et Gouvernements Locaux Unis », créée en 2004. Elle a notamment signé plusieurs partenariats avec l'Organisation des Nations unies et certaines de ses agences. Ce « lobbying » a permis une forte représentation des autorités locales et régionales lors de la conférence des Nations Unies sur le Développement Durable, Rio +20 (20-22 juin 2012)<sup>24</sup>. Comme le soulignait Nicole Bricq, Ministre française de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie le 23 mai 2012, « les collectivités ne seront pas des figurantes à Rio. L'organisation pratique de la Conférence [...] fera une nouvelle place aux acteurs locaux. Il faut saluer l'innovation que représentent les 4 journées officiellement dédiées aux acteurs non-étatiques, initiative du pays hôte, entre la dernière session de négociations et le Sommet lui-même. Il s'agit d'un progrès par rapport aux expériences de Johannesburg (2002) ou de Copenhague (2009) »<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Par exemple, plus d'une centaine d'élus locaux français ont participé à ce sommet, voy. l'adresse suivante <http://www.conference-rio2012.gouv.fr/> (consultée le 16 mars 2013).

<sup>25</sup> Discours de Nicole Bricq, Ministre française de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, le 23 mai 2012, disponible à l'adresse suivante : <http://www.developpement-durable.gouv.fr> (consultée le 16 mars 2013).

## *Des modes d'action et de relation pourtant adaptés au monde actuel multipolaire*

Il apparaît enfin important de souligner que les entités subétatiques impliquées dans des actions à l'international ne proviennent pas seulement de pays du nord ou de pays dits développés. Ainsi, la grande majorité des pays latino-américains, asiatiques et africains comptent des entités subétatiques ayant tissé des liens à l'international. Initialement ces autorités locales ont, souvent, noué des relations internationales avec des entités semblables de pays du nord afin d'avoir accès à des connaissances et compétences ainsi qu'à des moyens financiers. Cependant, depuis la fin des années 1990, ces situations ont évolué. Les partenariats de coopération entre entités subétatiques du nord et du sud existent encore, mais le sens et les actions menées ont changé, se basant de plus en plus sur les notions d'échanges et de réciprocité. D'autre part, on assiste, depuis le début des années 2000, à la multiplication de partenariats de coopération décentralisée entre pays du sud, notamment entre entités latino-américaines et africaines. Le gouvernement fédéral brésilien a ainsi lancé un programme le 29 février 2012, afin d'encourager la coopération technique décentralisée sud-sud<sup>26</sup>. Les échanges entre entités subétatiques sont de moins en moins des relations unidirectionnelles du nord vers le sud ou d'un centre vers la périphérie. Ce type de relations semble bien être une nouvelle expression du multilatéralisme, alors que dans le même temps, au niveau global, les liens se sont distendus entre les États<sup>27</sup>.

## **Éléments de conclusion**

Les entités subétatiques développent donc de nombreuses actions à l'international. Elles se distinguent, notamment, des acteurs étatiques (et supra-étatiques) par les liens directs qu'elles ont avec leur territoire et leur population. Ces liens étroits permettent une implication plus large et plus forte de la société civile dans ces projets. De

<sup>26</sup> Voy. l'adresse internet de la Présidence de la République Fédérale du Brésil : <http://www4.planalto.gov.br/saf-projetos> (consultée le 16 mars 2013).

<sup>27</sup> Idée notamment avancée par LOWI Théodore J., « La vie politique, l'économie et la justice : pour une vie politique axée sur le capitalisme mondialisé », in LACHAPPELLE Guy et PAQUIN Stéphane, *Mondialisation, gouvernance et nouvelles stratégies subétatiques*, Québec, Les Presses de l'Université de Laval, 2004, p. 196.

plus, l'implication dans des activités à l'international n'étant pas une compétence obligatoire pour les entités subétatiques, leurs dirigeants ne choisiront de ne s'y engager que si des retombées positives pour l'institution et leur territoire sont possibles. Les entités subétatiques apportent, en outre, sur la scène internationale des expertises dans des domaines spécifiques, distincts de ceux dans lesquels les États, les organisations interétatiques ou les organisations non-gouvernementales ont des compétences. Enfin, ces actions à l'international d'entités subétatiques dépassent le cadre « classique » de relations nord-nord ou du nord vers le sud.

Ainsi, de par les spécificités de leurs actions à l'international, liées à leurs légitimités, domaines et pratiques, les entités subétatiques peuvent apparaître comme des acteurs clés sur la scène internationale.

Il convient également de souligner que les actions à l'international développées par les acteurs subétatiques ne sont pas réalisées, en général, en concurrence ou en opposition avec les gouvernements centraux. Plus encore, il s'avère que, souvent, ces deux types d'acteurs cherchent à créer des liens entre leurs projets respectifs.

Si cette présence et expression d'entités subétatiques est favorisée par les modalités du système actuel de gouvernance mondiale, ce dernier semble être encore cloisonné. Le défi à relever par l'ensemble des acteurs présents sur la scène internationale est donc de favoriser le développement de liens entre les différentes sphères, respectivement animées par les organisations supra-étatiques, les États, les organisations non-gouvernementales, les acteurs « individuels » influents (au niveau économique, culturel ou social) et les acteurs subétatiques. Ce décloisonnement favoriserait une meilleure prise en compte des complémentarités entre le local et le global et limiterait le risque de « diplomatie de club »<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> BADIE Bertrand, *La diplomatie de connivence. Les dérives oligarchiques du système international*, Paris, La Découverte, 2011, 270 p.

Pour aller plus loin :

HOCKING Brian, *Localizing Foreign Policy, Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*, New York, St Martin's Press, 1993, 249 p.

MASSART-PIERARD Françoise (dir.), *L'action extérieure des entités subétatiques. Approche comparée Europe - Amérique du Nord*, Louvain-la-Neuve, Presses Universitaires de Louvain, 2008, 175 p.

PAQUIN Stéphane, *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Bruxelles, PIE Peter Lang, 2004, 189 p.



# **Conclusion**

Pierre VERCAUTEREN



L'analyse de l'impact des acteurs émergents sur la gouvernance globale représente une des thématiques qui suscite le plus de débats voire de controverses à l'heure actuelle (notamment Antkiewicz, Schirm, Hurrell)<sup>1</sup>. Le sujet ne s'en avère pas moins inépuisable comme en atteste les réflexions échangées dans le présent ouvrage. Si, de manière classique, la question est souvent abordée, à partir du jeu et de l'influence des pays émergents (notamment Cooper, 2008), principalement regroupés sous l'acronyme de BRICS, il apparaît cependant que la réflexion doit y inclure l'impact des acteurs non-étatiques ou intra-étatiques, comme le propose notamment Julie Godin.

Toutefois, avant même d'aller plus avant dans les conclusions sur l'incidence des acteurs émergents, il convient de relever combien, dans les contributions du présent ouvrage, la notion même de gouvernance est conçue essentiellement dans une perspective économique. D'autres dimensions comme les enjeux culturels (Marc Jacquemain) ou encore de sécurité (Codrat-Alin Teclu), sans être absentes semblent quelque peu échapper à la logique managériale que porte en elle la gouvernance. Comme si dans l'esprit de plusieurs auteurs (Josué Mathieu, Julie Godin...), le phénomène de gouvernance, plutôt que d'être abordé dans une optique sociologique (par exemple Rosenau<sup>2</sup>), aspirait par lui-même les analystes dans une démarche normative. Il est vrai que c'est dans cette perspective normative qu'historiquement, la Banque mondiale influencée par le « consensus de Washington » a ressorti en 1992 ce concept de l'obsolescence, optique qui s'est imposée durant plus d'une décennie comme interprétation dominante<sup>3</sup>. L'incidence de cette approche se

<sup>1</sup> COOPER Andrew et ANTKIEWICZ Agatha (éd.), *Emerging Powers in Global Governance : Lessons from the Heiligendamm Process*, Wilfrid Laurier University Press, 2008 ; SCHIRM Stephan A., « Leaders in Need of Followers: Emerging Powers in Global Governance », in FELS Enrico, KREMER Jan-Frederik et KRONENBERG Katharina, *Global Power Shift Comparative Analysis and Perspectives Power in the 21st Century*, article disponible à l'adresse suivante : <http://link.springer.com/> (consultée le 12 avril 2013) ; HURRELL Andrew, « Hegemony, liberalism and global order », *International Affairs*, 2006, vol. 82, n° 1, pp. 1- 19.

<sup>2</sup> ROSENAU James N., *Governance Without Government : Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

<sup>3</sup> Dans son rapport, la Banque mondiale définit la gouvernance comme : « the manner in which power is exercised in the management of economic and social resources of a country for development », in World Bank, *Governance and Development*, Washington D.C., 1992, p. 1.

révèle notamment dans le questionnement multiple qu'elle suscite que ce soit dans le positionnement d'États sur la scène internationale (Codrat-Alin Teclu), dans certaines négociations multilatérales (Josué Mathieu) ou dans les attitudes des ONG en matière de coopération au développement (Julie Godin).

Par ailleurs, les réflexions sur la gouvernance et la mondialisation font apparaître des tendances qui peuvent s'avérer autant de défis tant pour les acteurs étatiques que pour les ONG : d'une part, dans quelle mesure la mondialisation est intégrative, rejoignant en cela la gouvernance en ce que sa dimension normative comporte ? D'autre part, et corrélativement à la question précédente, quel impact cette éventuelle dimension intégrative peut exercer sur les rapports entre les acteurs ? Ou encore, que révèle cette dimension sur de tels rapports ? Si de prime abord, la globalisation, à l'instar de la gouvernance peut apparaître intégrative, comme Kenneth Waltz en avait émis l'hypothèse<sup>4</sup>, Marc Jacquemain en relève cependant le caractère relatif lorsqu'il souligne une « unification très particulière et elle-même très fragmentée ». Il rejoint en cela James Rosenau qui soulignait l'existence du phénomène de « fragmentation »<sup>5</sup>, expression indiquant la simultanéité des phénomènes d'intégration et de fragmentation dans le monde contemporain. Ce double mouvement recèle, à l'analyse, trois types de relations entre intégration et fragmentation<sup>6</sup> :

- soit une fragmentation rivale de l'intégration, une réaction à ce qui est perçu comme une menace du phénomène d'unification. Un tel danger émanant de l'extérieur est relevé notamment dans la contribution de Claire Debucquois. Mais le mouvement de fragmentation peut aussi s'exprimer dans l'hypothèse du « choc des civilisations » de Samuel Huntington.

<sup>4</sup> WALTZ Kenneth, « Globalization and Governance », Washington D.C., *American Political Science Association Review*, 1999, pp. 687-857.

<sup>5</sup> ROSENAU James N., « A transformed Observer in a transformed World », in ROOSENS Claude, TELÒ Mario et VERCAUTEREN Pierre (dir.), *Les théories des relations internationales à l'épreuve de l'après-guerre froide : défis théoriques pluriels*, *Studia Diplomatica*, 1999, vol. LII, n° 1-2, p. 10.

<sup>6</sup> VERCAUTEREN Pierre, « Globalisering : een veelgelaagd begrip », in DELWAIDE Jacobus et GEERAERTS Gustaaf (red.), *Globalisering : interdisciplinaire bekeken*, Brussel, VUB Press, 2008, p. 327.

- soit une fragmentation alliée de l'intégration, la fragmentation servant de relais comme dans le cas d'organisations régionales (NAFTA, MERCOSUR, ASEAN) souvent organisées sur la base de principes de libre-échange tels que promus par l'OMC. La fragmentation peut aussi constituer un cadre dont certains acteurs tentent de tirer profit, à l'instar de ce qu'évoque Mary Gely.
- soit une fragmentation tantôt rivale, tantôt alliée de l'intégration en fonction des enjeux et de leurs évolutions, ce qui, par exemple, apparaît implicitement dans le raisonnement de Josué Mathieu et qui peut, comme il le souligne, conduire les pays émergents dans une attitude de *status quo players* dans un système qui ne recèle somme toute pas que des inconvénients.

Mais l'enjeu de cette dimension intégrative peut s'avérer multiple. Elle peut d'abord affecter l'impact de la nature même de la gouvernance. En effet, que celle-ci soit considérée dans une perspective prescriptive ou sociologique, elle implique en terme de normativité (définie comme la capacité d'un système de produire ses normes et de les mettre en œuvre) un processus privilégiant l'horizontalité de la participation d'acteurs de différentes natures plutôt que la verticalité, et la préférence accordée aux régulations informelles plutôt qu'aux normes formelles. Cela implique pour les acteurs de différentes natures (États, ONG, entreprises privées) qu'ils prennent en compte cette donne dans la définition de leurs stratégies C'est dans ce cadre que peuvent se comprendre les positionnements de certains pays émergents dans des négociations au sein de l'OMC (Josué Mathieu), d'États investisseurs ou pouvoirs locaux vendeurs de terres (Claire Debucquois), d'acteurs subétatiques (Mary Gely) ou encore associations de pays de l'hémisphère nord orientées vers le développement de pays du Sud (Julie Godin).

Par ailleurs, la gouvernance globale et l'impact que les acteurs émergents peuvent y exercer sont révélateurs d'une double évolution fondamentale : d'une part de la modification progressive de la nature de la puissance dans le monde contemporain, d'autre part de la redistribution de celle-ci affectant de la sorte la structure même du système international. L'accent mis par la gouvernance sur un processus horizontal et sa dimension managériale traduit ce que plusieurs auteurs (Joseph Nye notamment) soulignent comme une transformation d'une puissance « dure » basée sur les moyens de contrainte et la capacité d'obtenir les modifications souhaitées du

système en une puissance davantage fondée sur d'autres paramètres matériels comme l'économie voire idéationnels et sur la potentialité de s'opposer aux changements ou effets non désirés des évolutions internationales. Cela n'exclut cependant pas toute dimension de contrainte et de rapports de force à la tentation desquels les États peuvent succomber en fonction de leurs intérêts et de leur poids dans le système, comme le souligne Josué Mathieu.

Néanmoins, l'évolution de la puissance entraîne deux conséquences. D'une part la redistribution de celle-ci dans le système : de trois mondes tels qu'usuellement présentés durant la Guerre froide, on est passé à quatre (le premier monde déjà existant des pays industrialisés, le deuxième monde des pays émergents quittant progressivement la catégorie du tiers-monde des pays en développement, ceux-ci se distinguant en outre du quatrième monde des États faillis ou effondrés). La modification de la nature de la puissance ne permet toutefois pas de préjuger définitivement de son impact sur l'attitude des pays émergents au sein de la gouvernance globale. Tout au plus, comme l'évoque Josué Mathieu, elle peut inciter les nouveaux venus à la table des grands à l'inertie du système à défaut de pouvoir en retirer davantage. Mais, d'autre part, la nouvelle configuration de puissance et la gouvernance globale offre également, comme le montrent plusieurs contributions, une capacité plus marquée d'intervention d'acteurs subétatiques (Mary Gely) ou non-étatiques.

L'émergence d'une telle pluralité d'acteurs ne manque pas d'interpeller la gouvernance globale à plus d'un titre, que ce soit quant à ses institutions qui l'incarnent (ONU, OMC, FMI...), quant à l'attitude des pays émergents à leurs égards, et enfin quant à la substance même de la gouvernance en tant que processus dont la légitimité invoquée dès les années 1990 était fondée sur le critère d'efficacité. Or, depuis une dizaine d'années, celui-ci ne s'avère pas à la hauteur des espérances, ce qui incite d'aucuns à parler de crise de la gouvernance globale<sup>7</sup>. La complexité et l'intrication d'enjeux de diverses natures (notamment des inégalités relevé par Marc Jacquemain) et l'intervention d'acteurs de différents types (acteurs publics nationaux, intra-nationaux et internationaux – acteurs privés à vocation économique ou non-économique) concourent à une

<sup>7</sup> HELD D., « Reframing Global Governance: apocalypse soon or reform », *New Political Economy*, juin 2006, vol. 11-2, pp. 157-176.

faiblesse fondamentale de la gouvernance globale, en l'occurrence, l'absence d'instance légitime de coordination, ce qui a pour effet de laisser le processus sous l'emprise des acteurs les plus influents, exposant la gouvernance au risque de s'avérer chaotique.

La complexification des enjeux, la diversification des acteurs intervenants et les faiblesses de la gouvernance globale suscitent enfin une interpellation sur la place de l'État dans celle-ci. Si, dans la conception normative initiale de la gouvernance, l'acteur étatique était considéré comme un des protagonistes parmi d'autres d'un processus de décision collective, les limites des résultats de la gouvernance, la survenance de pays émergents porteurs d'une autre conception du rôle de l'État que celle amenée par le « consensus de Washington » et l'intervention d'acteurs intra ou non-étatiques convergent vers une redéfinition de la place de l'État dans la gouvernance. C'est bien là un des enjeux du « consensus de Séoul » adopté par les membres du G20 lors de son sommet en 2010. Par effet de conséquences, le repositionnement de l'État porte en lui l'aspiration à la redéfinition de la gouvernance globale, de ses mécanismes et de la place de ses différents intervenants parmi lesquels les acteurs émergents auront ou tentent d'avoir un impact déterminant.





## Biographies des auteurs

**Claire DEBUCQUOIS** est engagée dans un doctorat en Sciences juridiques à l'Université de Louvain en tant qu'Aspirant au Fonds de la Recherche Scientifique – FNRS, ainsi qu'à Columbia Law School (New York). Elle possède des diplômes de maîtrise en droit comparé, en droit international et en droits de l'homme des Universités d'Utrecht, de Louvain et de Bruxelles (FUSL) et est également philosophe et économiste, spécialisée en économie du développement (Université de Namur-FUNDP). Anciennement chercheuse du 6<sup>e</sup> programme PAI (UCL-KUL) et interne à la FAO (Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture), elle a mené des recherches de terrain au Brésil, au Maroc et à Madagascar.

**Mary GELY** réalise une thèse en Sciences du Territoire – Université Grenoble 1, PACTE UMR 5194 (CNRS, IEPG, UJF, UPMF), Grenoble, 38041, France. Elle s'intéresse aux « apports de la coopération décentralisée aux collectivités territoriales françaises ». Cette thèse, débutée en juillet 2011, est réalisée dans le cadre d'une CIFRE (Convention Industrielle de Formation par la Recherche) au Conseil général de l'Isère. Mary Gely y est chargée de mission au Service coopération décentralisée.

Après avoir obtenu son Bachelier en Science politique, **Julie GODIN** a complété ses études par un Master en Sciences de la population et du développement. Elle a ensuite été engagée pour mener une recherche, financée par le Patrimoine de l'Université de Liège, sur les Initiatives Populaires de Solidarité Internationale (IPSI) dans l'espace Wallonie-Bruxelles. Elle poursuit désormais ses réflexions sur les IPSI et les enjeux de la coopération internationale sous le mandat d'Aspirante au Fonds de la Recherche Scientifique – FNRS dans le Service de Socio-An-

thropologie du Développement de l'Institut des Sciences Humaines et Sociales de l'Université de Liège, en cotutelle avec l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (UFR 11 Département de Science politique).

Docteur en Sciences politiques et sociales, **Geoffrey GRANDJEAN** est actuellement Chargé de cours adjoint au Département de science politique de l'Université de Liège. Ses champs de recherche sont la sociologie politique et les études sur la mémoire.

**Marc JACQUEMAIN** est Professeur de sociologie à l'Institut des Sciences Humaines et Sociales de l'Université de Liège. Parmi ses ouvrages récents : « Le sens du juste. Cadres normatifs et usage sociaux des critères de justice », (Éditions de l'ULg, 2005), « Épistémologie de la sociologie. Paradigmes pour le 21<sup>ème</sup> siècle » (dir. avec Bruno Frère, De Boeck, 2008), « Engagements actuels, actualité des engagements » (dir. avec Pascal Delwit, Academia-Bruylant, 2010).

**Josué MATHIEU** est chercheur Aspirant au Fonds de la Recherche Scientifique – FNRS à l'Université libre de Bruxelles. Il est titulaire d'un Master complémentaire en droit international. Ses recherches portent sur les relations commerciales internationales et en particulier l'Organisation mondiale du commerce, le règlement des différends internationaux et le droit international des investissements. Josué MATHIEU a été chercheur visiteur au Centre for Rising Powers de l'Université de Cambridge et à la Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University.

**Sebastian SANTANDER** est Chargé de cours au Département de science politique de l'Université de Liège où il enseigne les Relations internationales. Il travaille, notamment, sur la question des « puissances émergentes ». Il est

collaborateur scientifique à l'Institut d'études européennes de l'ULB ainsi que membre associé au Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation de l'Université du Québec à Montréal et au Monash European and EU Centre (MEEUC) de l'Université de Monash à Melbourne.

(notamment la politique chinoise vis-à-vis de l'Europe et à l'égard de l'Amérique latine).

**Codrat-Alin TECLU** a entamé son deuxième mandat en tant qu'Aspirant au Fonds de la Recherche Scientifique – FNRS de Belgique, au sein de l'Université de Liège, Service de Socio-anthropologie du Développement. Sa thèse de doctorat porte sur la légitimation de la Fédération des ONG roumaines en tant que nouvel acteur dans le champ de l'aide au développement, suite à l'intégration de la Roumanie dans l'Union européenne.

**Pierre VERCAUTEREN** est politologue, professeur à l'UCL, vice-doyen de la faculté des Sciences Économiques, Sociales, Politiques et de Communication de l'UCL à Mons, et secrétaire général du réseau international de recherche REGIMEN (Réseau d'Étude sur la Globalisation et la Gouvernance Internationale et les Mutations de l'État et des Nations). Ses travaux actuels portent sur les natures politiques de la gouvernance. Il a notamment publié l'ouvrage (avec Dries Lesage) « Contemporary Global Governance : multipolarity vs new discourses on global governance ».

Assistante-Doctorante à l'Unité d'études en Relations internationales du Département de science politique de l'Université de Liège, **Sophie WINTGENS** réalise actuellement une thèse sur « La stratégie de construction de puissance de la Chine sur la scène internationale : le cas de sa pénétration en Amérique latine », sous la direction du Professeur Sebastian Santander. Ses champs de recherche portent plus largement sur les puissances émergentes (notamment la Chine, le Brésil et l'Inde) et le multipolarisme, ainsi que sur les relations extérieures de la Chine

## Table des matières

<b>Avant-propos - Favoriser le débat scientifique interdisciplinaire en Science politique : de la théorie à la pratique</b> – Par Sophie WINTGENS et Geoffrey GRANDJEAN .....	5
<b>Introduction - Émergence : une notion polysémique</b> – Par Sebastian SANTANDER .....	9
Introduction .....	11
Interprétations économique-financières : marché, performances économiques .....	12
Les approches politologiques : puissance, multipolarisme .....	13
Approches sociologisantes : acteurs sociaux, globalisation .....	14
<b>Partie I.....</b>	<b>17</b>
<b>Chapitre 1 - Les pays émergents et les négociations relatives à la protection contingente au sein de l'Organisation mondiale du commerce</b> – Par Josué MATHIEU .....	<b>19</b>
Introduction .....	21
Qui sont les pays émergents ? .....	22
Les mesures de protection contingente et les pays émergents.....	25
Les pays émergents et la négociation des « règles ».....	29
Comment expliquer la position des pays émergents ?.....	34
L'économie politique de la protection contingente .....	35
La relation entre utilisation et positions de négociation .....	36
La perception des gains et pertes.....	37
La relation entre différends commerciaux et propositions de négociation.....	39
De l'avantage rhétorique du commerce déloyal .....	40
Conclusion .....	41
<b>Chapitre 2 - Appropriations foncières dans les pays du Sud : acteurs, questions et défis</b> – Par Claire DEBUCQUOIS .....	<b>45</b>
Approche descriptive : Les transactions foncières transnationales .....	47
La ruée vers l'or vert .....	47
Scènes et acteurs des transactions.....	49
Promesses et risques des investissements fonciers à grande échelle .....	49
Approche évaluative : l'outil des droits de l'homme.....	51
Accès à la terre et droits en jeu .....	51
Monde des affaires et respect des droits de l'homme : cadre de réflexion .....	52
Approche prescriptive : Pistes en chantier.....	54
Accès à la terre, monde des affaires et droits de l'homme : ébauches de solution.....	54
Esquisses de régulation internationale et rôle du Comité de la sécurité alimentaire mondiale .....	55
Le rôle du secteur privé : Règles, standards et initiatives volontaires .....	56
Recommandations pour une régulation internationale effective .....	56
Recommandations au niveau national et espace d'action pour la société civile.....	58
En guise de conclusion.....	60
<b>Partie II .....</b>	<b>61</b>
<b>Chapitre 3 - Les Initiatives Populaires de Solidarité Internationale en Wallonie et à Bruxelles, une autre manière de coopérer avec le Sud ?</b> – Par Julie GODIN.....	<b>63</b>

Introduction .....	65
Repères méthodologiques et terminologiques.....	66
Les « IPSI », proposition de conceptualisation .....	67
La professionnalisation comme norme .....	70
From above ou la professionnalisation vue par la DGD .....	71
From within ou la professionnalisation selon les ONGD .....	72
Les IPSI face à la professionnalisation .....	74
Conclusion et perspectives.....	77
<b>Chapitre 4 - La connexion entre la politique de coopération au développement et la politique étrangère. Le cas de la Roumanie dans la région de la mer Noire</b> – Par Codrat-Alin TECLU .....	<b>81</b>
L'europanisation inaboutie du cadre institutionnel .....	85
La place de la région de la mer Noire dans l'Aide Publique au Développement roumaine .....	88
Entre crise économique, question sécuritaire et facteurs institutionnels .....	91
Une politique d'aide au développement marginale.....	96
<b>Partie III .....</b>	<b>99</b>
<b>Chapitre 5 - La globalisation vue par les sociologues : quatre thèses et trois scénarios</b> – Par Marc JACQUEMAIN.....	<b>101</b>
Quatre thèses.....	106
La mondialisation n'est pas coupable.....	106
La mondialisation fait crémaillère.....	108
La mondialisation fait émerger l'infra-politique.....	109
La mondialisation unifie et fragmente.....	110
Trois scénarios.....	112
L'empire ou le scénario « cosmopolitique ».....	113
Le choc des civilisations.....	116
La révolution mondiale.....	117
<b>Chapitre 6 - Les entités subétatiques ou les nouveaux acteurs clés du système de gouvernance mondiale</b> – Par Mary GELY .....	<b>121</b>
Introduction .....	123
Les entités subétatiques dans la gouvernance mondiale : des logiques et modalités d'action complémentaires à celles des autres acteurs .....	125
Une implication grandissante des acteurs subétatiques sur la scène internationale .....	125
Les entités subétatiques sur la scène internationale : des acteurs aux légitimités et modalités d'action spécifiques.....	128
Le défi d'une réelle prise en compte des entités subétatiques dans la gouvernance mondiale.....	130
Des capacités à agir sur la scène internationale encadrées par les États-Nations .....	131
Des entités subnationales encore en quête de reconnaissance de leurs actions à l'international.....	133
Des modes d'action et de relation pourtant adaptés au monde actuel multipolaire.....	134
Éléments de conclusion .....	134
<b>Conclusion</b> – Par Pierre VERCAUTEREN .....	<b>137</b>
<b>Biographies des auteurs .....</b>	<b>145</b>
<b>Table des matières .....</b>	<b>147</b>