

## **Continentalisation**

Cahier de recherche 99-9  
décembre 1999

# **LE PROJET DES AMÉRIQUES: MARCHÉ, DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE ET LÉGITIMATION SOCIALE**

**Afef Benessaïeh**

### **Groupe de recherche sur l'intégration continentale**

Université du Québec à Montréal  
Département de science politique  
C.P. 8888, succ. Centre-ville, Montréal, H3C 3P8

<http://www.unites.ca/gric/>

La fin de la guerre froide et l'imminence du cinquantenaire du système économique international défini à Bretton Woods constituèrent un moment-clé de la part des États-Unis pour promouvoir leur leadership dans le monde, et réaffirmer les principes généraux sur lesquels l'ordre économique et politique international avait été établi dans l'immédiat après-guerre, notamment celui de la stabilité fondée sur le commerce, facteur de croissance économique et de progrès social. Si les États-Unis avaient pendant bientôt un demi-siècle incessamment poussé à l'ouverture des marchés au commerce et à l'investissement, ils n'avaient pas encore sérieusement esquissé le cadre politique d'un tel ordre. Plus qu'autre chose, la démocratie dans le monde constituait naguère un slogan décoratif et une excuse impériale justifiant l'intromission américaine dans les affaires domestiques des régimes soupçonnés de sympathies communistes. Les années 1990 seront autres et verront la dimension démocratique de la politique extérieure américaine assumer une utilité nouvelle, le faisant passer de la rhétorique au programme d'action.

C'est en effet sans innocence aucune que la démocratie est devenue partie intégrante de la politique commerciale des États-Unis à partir des années 1990. Consolider les démocraties en Amérique latine dans le contexte d'une intégration continentale constitue un projet cohérent dont l'objet est d'étayer le programme libéral, mis en œuvre dans la région depuis la décennie 1980, sur des bases sociales plus stables. Il s'agit donc pour les États-Unis de promouvoir (avec une nouvelle vigueur) la démocratie sur les plans formel et substantif afin d'encourager d'une part la continuation des réformes politiques, et d'autre part, de susciter un activisme civil catalyseur et légitimant qui responsabiliserait les gouvernements devant leurs citoyens. Ni bienveillant, ni malveillant, le projet est pragmatique et consiste à donner une plus grande légitimité sociale au modèle économique libéral, afin de désamorcer le mécontentement social par le jeu du dialogue entre société civile et société politique.

Nous nous proposons d'analyser le projet des Amériques du point de vue des motivations des États-Unis à appuyer la démocratisation en Amérique latine, dans les négociations de salon, comme au travers une série d'actions précises mises en œuvre par des agences fédérales et des institutions interaméricaines siégeant à Washington, telles l'USAID, la BID et l'OEA. Nos deux hypothèses de travail sont les suivantes : (1) la mise en valeur de la consolidation démocratique et de la participation civile fait partie d'une stratégie de récupération politique qui vise l'élargissement d'un consensus vis-à-vis de l'instauration d'un ordre économique et politique libéral dont les États-Unis sont les plus ardents défenseurs ; (2) ceci étant, la mise en place d'une ZLEA permettrait de consolider sur les plans institutionnel et social les réformes économiques et politiques mises en œuvre en Amérique latine et dans la Caraïbe depuis le début des années 80 et de créer ainsi un véritable régime politique continental. Dans les pages qui suivent, nous allons étudier le projet social sous-jacent au plan d'action, projet qui préconise un nouveau type de "pacte" social qu'il y aurait lieu de mettre en place pour s'assurer de la

poursuite des réformes et de l'adhésion des populations au projet d'intégration des Amériques.

## DE WASHINGTON À SANTIAGO

### LES ÉTATS-UNIS ET LA CLAUSE DÉMOCRATIQUE

La stratégie d'"élargissement démocratique" exposée par le secrétaire d'État Anthony Lake dès 1993<sup>1</sup> était intimement liée à la politique commerciale, dont on a pu dire par ailleurs qu'elle était caractérisée par une forte agressivité<sup>2</sup>. Cette stratégie est fondée sur le recours à l'unilatéralisme pour faire avancer les négociations commerciales multilatérales au GATT et doter les relations économiques internationales d'un véritable cadre juridique, ce que viendront consacrer les accords de Marrakech et la création d'une nouvelle organisation, l'OMC. À titre de stratégie complémentaire, afin notamment de pallier les lenteurs du multilatéralisme, de répondre rapidement à la construction du bloc européen par une initiative de leur cru, de défendre leur avantage stratégique dans le système commercial international, ainsi que de prévenir l'éventuel recul des réformes libérales en Amérique latine, les États-Unis amorcèrent des pourparlers commerciaux avec le Mexique<sup>3</sup>. En vue d'en arriver à un accord de libre-échange analogue à celui qu'ils avaient signé peu de temps auparavant avec le Canada, une initiative qui s'adressait également aux autres pays d'Amérique latine, du moins ceux qui, comme le Mexique, s'étaient fermement engagés dans la voie des réformes économiques. Ces négociations, auxquelles se joindra bientôt un Canada désireux de défendre le statut commercial préférentiel qu'il avait obtenu en signant avec les États-Unis l'Accord de libre-échange (ALÉ) en 1989, seront conclues quelques années plus tard avec la signature donneront de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA). L'entente commerciale sera renégociée à la demande du président nouvellement, William Clinton, qui imposera deux accords parallèles portant sur le travail et l'environnement, ce qui lui permettra d'obtenir le vote mitigé du Congrès en septembre 1993 et de faire entrer en vigueur comme prévu l'accord trilatéral le 1er janvier 1994. En décembre de la même année, le président Clinton convoquera le premier Sommet des Amériques à Miami, Sommet à l'issue duquel sera adopté un plan d'action prévoyant

---

\* Je remercie Dorval Brunelle de sa lecture attentive du texte et de ses corrections.

1. "From Containment to Enlargement", Remarques faites par Anthony Lake, Assistant au Président pour les Affaires de sécurité nationale, School of Advanced International Studies, Université John Hopkins, 21 septembre 1993.

2. L'expression d'"unilatéralisme agressif", adoptée dans la littérature sur la politique commerciale des États-Unis vient de Jadish Bhagwati (1990), "Agressive Unilateralism: An Overview", dans J. Bhagwati et Hugh T. Patrick (eds.), *Agressive Unilateralism, America's 301 Trade Policy and the World Trading System*, Michigan, Ann Harbor, The University of Michigan Press, pp. 1-48.

3. Le 10 juin 1990, George Bush rencontre Carlos Salinas de Gortari afin d'ouvrir les négociations commerciales bilatérales et le 27 juin, il lance l'initiative pour les Amériques. Sur la stratégie de politique extérieure des États-Unis reliée à l'intégration économique, voir C. Deblock et Dorval Brunelle (1997), "De l'ALÉ à la ZLÉA : régionalisme et sécurité économiques dans les Amériques", *Études internationales*, XXVIII (2), pp. 313-344.

des négociations commerciales et non-commerciales à engager en prévision de la signature d'un accord global d'ici 2005.

Les négociations avec le Canada, puis avec le Mexique, ainsi que le Sommet des Amériques de 1994, ont fourni l'occasion aux États-Unis de formuler à grands traits l'essentiel d'une politique commerciale libre-échangiste qui incorpore des objectifs économiques à contenu social, comme la lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités, le tout accompagné d'un plaidoyer en faveur de la défense des libertés civile et politique. La défense de la démocratie fera l'objet d'un plaidoyer sans cesse réitéré sur la scène internationale à partir de 1993. À l'intérieur des Amériques, la démocratisation répondra à des impératifs de politique extérieure, la stabilité domestique devenant l'une des priorités dans la région<sup>5</sup>, et à des impératifs d'ordre économique, dans la mesure où il s'agit de cautionner une bonne gouvernance jugée essentielle au fonctionnement des marchés. Dans cette optique, la stabilité politique et la mise en place d'un régime de droit doivent apporter aux gouvernements le climat de paix sociale dont ils ont besoin pour poursuivre les réformes économiques entreprises et, grâce à la concertation la société civile, accroître leur légitimité politique. Aussi, l'engagement souscrit à Miami, et répété à plusieurs occasions par la suite, va-t-il plus loin que l'apologie vague de la démocratie comme meilleure forme de gouvernement, il vise l'instauration d'une démocratie civile qui reconnaîtrait et encouragerait, sinon la pleine participation de la société civile, du moins celle de certains secteurs, aux processus politiques.

De leur côté, les pays des Amériques ont accepté de se conformer à une certaine discipline démocratique sanctionnée par les organisations régionales. Ainsi, dans l'année qui suit l'annonce de l'Initiative pour les Amériques, l'Assemblée générale de l'OÉA va-t-elle adopter la résolution 1080 qui permet l'intervention internationale dans les affaires domestiques des pays-membres en cas d'interruption soudaine ou irrégulière des

---

4. Une impressionnante littérature officielle et plus institutionnelle qu'académique a été publiée sur la question. Consulter entre autres les publications *US. Department of State Dispatch* ou *Text*, pour la reproduction de discours issus du Département d'État ; Strobe Talbott (1996), "Democracy and the National Interest", *Foreign Affairs*, novembre-décembre, pp. 47-63 ; Robert A. Pastor (1996-1997), "The Clinton Administration and the Americas: the Postwar Rythm and Blues", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 38 (4), pp. 99-128 ; Yehudah Mirsky (1993), "Democratic Politics, Democratic Culture", *Orbis a Journal of World Affairs*, 37 (4), automne, pp. 567-580.

<sup>5</sup>. Sur l'agenda démocratique des États-Unis proprement inter-américain, lire Larry Diamond (1997), "Consolidated Democracy in the Americas", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 550, pp. 12-41; Robert S. Leiken (éd.) (1994), *A New Moment for the Americas*, New Brunswick et Londres, Transaction Publishers; Joseph S. Tulchin (1997), "Hemispheric Relations in the 21st Century", *Journal of International Studies and World Affairs*, 39 (1), pp. 33-43 ; Howard J. Wiarda (1997), "Consensus Found, Consensus Lost : Disjunctures in US Policy Toward Latin America at the Turn of the Century", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 39 (1), pp. 13-31.

Voir aussi les propositions américaines présentées au Sommet de Miami reproduites dans "Excerpt of Draft US Cable on Miami Summit Initiative", *Inside NAFTA*, août 1994, p. 14 : "Still, democratic institutions in many countries are weak and challenged to deliver the benefits of democracy. Progress in both political and economic reforms is in danger unless governments become more effective and responsive and thereby increase trust in public institutions. Government reform is at the top of the political agenda throughout the region, as leaders identify themselves with cleaner, more effective and efficient public administration."

institutions démocratiques<sup>6</sup>. Depuis la ratification de la résolution, les États-membres de l'OÉA sont intervenus à plusieurs reprises dans les affaires domestiques, en particulier, à Haïti, au Pérou, au Guatemala et au Paraguay. Une "clause démocratique semblable avait été inscrite dans la charte du CARICOM et dans le Traité d'Asunción. Le Groupe de Rio a adopté en 1997 une disposition similaire à la résolution 1080, tandis que trois partenaires du MERCOSUR sont intervenus en 1996 pour défendre le gouvernement constitutionnel du Paraguay face aux prétentions du Général Lino Oviedo. Ces différentes initiatives qui prennent appui sur une clause démocratique illustrent le fait qu'un véritable régime pro-démocratique est en train de s'imposer dans les Amériques<sup>7</sup>. Le régime en question a été défini au sein de ce qui, depuis 1990, est connu comme le "consensus de Washington".

En ce qui concerne plus spécifiquement le projet d'intégration des Amériques, la Déclaration de Principes du Sommet de Miami de 1994 fait à plusieurs reprises référence à la complémentarité nécessaire et recherchée entre prospérité, démocratie et justice sociale. Les quatre objectifs visés par la déclaration sont : (i) de préserver et renforcer la communauté des démocraties dans les Amériques ; (ii) de promouvoir la prospérité par le biais de l'intégration économique et du libre-échange ; (iii) de vaincre la pauvreté et la discrimination dans l'hémisphère ; et (iv) et de garantir le développement durable et protéger l'environnement<sup>8</sup>. La Déclaration souligne aussi, à deux reprises, l'importance d'encourager davantage la participation publique des individus et des organisations sur les plans politique, économique et social<sup>9</sup>, afin de mieux renforcer les processus démocratiques et aussi "garantir l'engagement et l'appui du public"<sup>10</sup> au projet d'intégration continental.

Dans le cadre des négociations en vue d'établir une ZLÉA, douze groupes de travail coordonnés par un ou deux pays de l'hémisphère ont été mis sur pied au

---

6. Lire Luigi R. Einaudi (1999), "The Common Defense of Democracy in the Americas", Washington D.C., Inter-American Dialogue, Policy Brief, juin. Einaudi a été ambassadeur des États-Unis et Représentant permanent à l'OÉA de 1989 à 1993.

7. Jorge I. Dominguez (1999), *The Future of Inter-American Relations*, Washington D.C., Inter-American Dialogue, Working Paper, juin, p. 11, utilise le terme de "clause de défense démocratique". L'expression nous plaît mais nous l'avons simplifiée à "clause démocratique" en référence à la "clause sociale" que les États-Unis tentent d'insérer dans tous les accords commerciaux qu'ils contractent depuis le début de l'administration Clinton, pour des raisons similaires de légitimation sociale accrue, domestique et internationale, du modèle économique libéral. En cas de doute, voir A. Benessaïeh (1998), "De l'ALÉNA au projet hémisphérique, les États-Unis, la clause sociale et l'art de la vertu démocratique", *Études internationales*, XXIX (4), décembre, pp. 799-830.

8. Sommet des Amériques (1994), *Plan d'Action*, p. 1.

9. Sommet des Amériques (1994), *Déclaration de Principes*, et *Plan d'Action*, pp. 2 et 4. "Governments will (...) strengthen the dialogue among social groups and foster grass roots participation in problem solving at the local level." (p. 2) "A strong and diverse civil society, organized in various ways and sectors, including individuals, the private sector, labor, political parties, academics, and other non-governmental actors and organizations, gives depths and durability to democracy. (...) Governments will: review the regulatory framework for non-governmental actors with a view to facilitating their operations and promoting their ability to receive funds. (...) Take steps to improve the participation in social activities of groups traditionally marginalized, including women, youth, indigenous people and the extremely poor." (p. 4)

10. Sommet des Amériques (1994), *Déclaration de Principes*, p. 4

lendemain de Miami<sup>11</sup>. Le dossier de la consolidation démocratique tel que défini par le Plan d'Action de Miami sera coordonné par le Paraguay ("éducation pour la démocratie"), le Brésil et le Canada ("démocratie et droits humains"), ainsi que par la Jamaïque et la République Dominicaine ("société civile"), lesquels sont techniquement assistés par l'Organisation des États américains (OÉA) et la Banque interaméricaine de développement (BID), ces deux organisations agiront également dans le dossier au travers de leurs divisions spécialisées comme nous le verrons plus loin. À notre connaissance, aucun document de travail substantiel n'a été diffusé par l'un ou l'autre de ces trois groupes. Les États-Unis, malgré leur intérêt certain pour la question, ne se sont pas proposés pour coordonner l'un ou l'autre des "paniers démocratiques", mais l'on comprendra que cette discrétion vise surtout à ménager les susceptibilités latino-américaines, les interventions américaines passées étant toujours à l'esprit, ce qui explique, croyons-nous, la présence du Canada dans le dossier.

L'invitation à promouvoir la participation accrue de la société civile dans les affaires publiques et la formation d'organisations civiles actives a été réitérée lors du second Sommet des Amériques tenu à Santiago, au Chili, en avril 1998. Il avait auparavant été décidé, à l'issue de la quatrième réunion ministérielle à San José en février 1998, de mettre sur pied un Comité des représentants gouvernementaux chargé de procéder à des consultations avec la "société civile", par l'intermédiaire d'organisations syndicales et sociales, d'institutions académiques et d'entreprises privées. Le Comité sur la société civile s'est réuni en automne 1998 et en juin 1999 en vue de définir son mandat et sa marge de manœuvre. À l'issue de sa première réunion à l'automne 1998, le Comité invitera les organisations civiles à lui faire parvenir leurs points de vue sur la question de l'intégration économique continentale. Au 31 mars, date limite de la consultation, il avait reçu 74 mémoires. L'analyse des documents devait être réalisée en prévision de la cinquième réunion ministérielle tenue à Toronto en novembre 1999, et en prévision également du troisième Sommet des Amériques qui se tiendra à Québec en mai 2001.

Cependant, malgré les directives officielles adressées aux gouvernements latino-américains de consulter leurs sociétés et d'ouvrir des espaces publics aux organisations civiles, les initiatives sociales et critiques n'ont pas été reconnues. Deux événements attirent l'attention à cet égard. Le premier : suite au sommet de Bolivie sur le développement durable de 1996, l'OÉA a été chargée de mettre sur pied un *Réseau interaméricain pour la démocratie* ralliant une trentaine d'organisations non-gouvernementales des Amériques. Cette initiative est pour le moins curieuse dans la mesure où plusieurs réseaux civils existaient déjà dans les Amériques. Le second ; pendant la réunion des chefs d'État à Santiago, de nombreuses organisations civiles des Amériques ont mis sur pied un forum parallèle qui a peaufiné une stratégie commune et adopté une déclaration adressée aux chefs d'État. Parce qu'une autorisation avait été refusée à la dernière minute, l'inauguration du Sommet des peuples a été déplacée vers un autre lieu ce qui visait à réduire l'impact médiatique de l'événement. Les documents transmis aux chefs d'État n'ont pas non plus fait l'objet d'une acceptation formelle de

---

11. Sur des thèmes assez techniques allant des politiques de concurrence, aux barrières tarifaires, les standards techniques, l'intégration des petites économies de l'hémisphère, l'investissement, etc.

leur part, et aucune référence n'a été faite à la Déclaration du Sommet parallèle dans les documents publiés à la suite de Santiago.

Ces deux faits piquent la curiosité dans la mesure où ils nous portent à croire que la participation de la société civile organisée dans les documents officiels issus des négociations pour la ZLÉA et des programmes d'action latino-américanistes des différentes agences et organisations régionales siégeant à Washington, n'est pas vraiment souhaitée. D'ailleurs, le premier exemple nous conduit à croire que plutôt que de valider l'existence de réseaux civils déjà constitués, il s'agit de créer une structure parallèle officielle à laquelle ne s'inscriront évidemment que les organisations déjà reconnues et appuyées par leurs gouvernements. Ces deux événements nous incitent finalement à conclure que, s'il est question d'ouvrir des espaces publics aux organisations civiles, il est aussi question de mettre en place les règles du jeu établissant quand, comment et où ces mêmes organisations pourront intervenir, et comment acheminer leurs commentaires. Il s'agit d'exercer un certain contrôle sur l'activisme civil grâce à la cooptation, par les gouvernements, de manière à contourner les véritables oppositions au projet de ZLEA.

## LES INSTRUMENTS INSTITUTIONNELS DE LA DÉMOCRATISATION

En marge des déclarations faites à l'occasion de rencontres de sommets ou de forums internationaux sur les mérites de la démocratie dans le monde et, en particulier, dans les Amériques, le Département d'État agit par l'entremise de différentes agences et institutions internationales qui contribuent à la mise en œuvre de leur politique extérieure. Le dossier de l'Amérique latine relève principalement de la Banque interaméricaine de développement (BID), de l'Organisation des États américains (OÉA) et de l'Agence pour le développement international des États-Unis (USAID), qui ont suivi le virage en direction de la démocratie participative défini en 1994 lors du premier Sommet des Amériques. Cependant, il faut noter que la Commission des Nations unies pour l'Amérique latine et la Caraïbe (CEPALC) a été intégrée au dossier démocratique dans le cadre des travaux attribués au Comité tripartite pour assister les pays de l'hémisphère dans les négociations en vue de la ZLÉA<sup>12</sup>, ce qui permet de traiter de la question exclusivement à partir de Washington, au sein d'organisations qui y siègent et auprès desquelles les États-Unis ont une influence prépondérante.

Le Plan d'Action du Sommet des Amériques de 1994 accorde à la BID le rôle central en ce qui concerne la stimulation de la participation civile aux questions publiques<sup>13</sup>. À l'issue du Sommet de Santiago, le mandat de la BID, comme principal organisme chargé de financer les programmes destinés à la consultation de la société civile a été confirmé<sup>14</sup>. Depuis 1994, la BID a réorienté ses activités de façon à privilégier les dossiers sociaux, auxquels plus de la moitié de ses ressources financières sont maintenant affectées. Plusieurs unités de recherche de la BID sont impliqués dans ces dossiers par l'intermédiaire du Département du développement durable créé en 1994, qui fournit une assistance technique à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques reliées à la pauvreté, à l'habitation, à la santé, à l'éducation, aux femmes, aux populations autochtones, entre autres. L'Institut pour l'intégration de l'Amérique latine et les Caraïbes (INTAL), créé en 1964 à l'issue d'un accord entre la Banque et le gouvernement argentin, facilite les processus de coopération et d'intégration de la région. Entre autres activités, l'Institut organise régulièrement depuis 1994 un forum politique de discussion sur les problématiques reliées à l'intégration économique, forum auquel sont invités à participer fonctionnaires publics, gens d'affaires, dirigeants syndicaux, experts et représentants d'organisations non-gouvernementales de la région. L'INTAL publie et met à la disposition du public des monographies, un feuillet

---

12. Le Comité tripartite est constitué de la BID, de l'OÉA et de la CEPALC.

13. Peu avant le Sommet, la Banque avait organisé une conférence le *Renforcement de la société civile*, en septembre 1994, et s'était déjà démarquée pour son attention à la question. Voir Robin L. Rosenberg (1996), *Implementing the Summit of the Americas: Invigorating Civil Society Participation*, Miami, Université de Miami, North-South Center ; Alvaro Tirado Mejia (1997), *Integración y Democracia en América Latina y el Caribe*, Washington, DC, BID, INTAL, Document de divulgation 1.

14. Voir Sommet des Amériques (1998), *Plan d'Action*, Santiago, Chili, avril.

informatif mensuel sur le commerce et l'intégration économique, ainsi que des cahiers de recherche et des données statistiques sur la région. En 1997, l'INTAL a publié un document sur l'*Intégration et la démocratie en Amérique latine*, qui faisait le point sur les ressources institutionnelles accordées par Washington pour la mise en œuvre du programme de consolidation démocratique approuvé lors du Sommet. L'Institut interaméricain pour le développement social (INDES), également établi en 1994 après le Sommet de Miami, fournit une assistance technique à la formation pour l'élaboration et l'administration des politiques sociales, et se veut un forum de discussion dans le domaine du développement social. L'institut travaille avec les représentants gouvernementaux et les organismes non-gouvernementaux qui ont un rôle influent dans le domaine de l'élaboration et la mise en œuvre des politiques sociales.

La BID est actuellement engagée dans la formulation d'une nouvelle stratégie de développement en Amérique latine et la Caraïbe, qui privilégie notamment les gouvernements locaux et la participation civile aux processus politiques. Le Projet sur le "Développement de gouvernements locaux" est mené en collaboration avec plus d'une centaine d'organisations civiles de l'hémisphère qui ont accepté de former un groupe consultatif pour la BID<sup>15</sup>. En 1995, la Banque a publié un *Manuel de ressources sur la participation*, dans lequel elle définit les nouveaux concepts-clé de ses stratégies de développement, lesquels concernent principalement la participation au développement de tous les secteurs organisés de la société civile et le transfert de pouvoir (*empowerment*) vers la société civile afin qu'elle puisse se mobiliser pour exprimer et acheminer ses revendications. "L'importance de cette participation ne peut pas être exagérée parce que c'est cette activité qui promeut la stabilité sociale et politique", annoncent les rédacteurs de la Banque en avant-propos<sup>16</sup>. La définition, la mise en œuvre et l'évaluation des projets de développement impliquent à chaque étape l'intégration des agents locaux. Par ailleurs, l'envergure des projets financés par la BID a été généralement réduite à des micro-projets productifs, pour rationaliser les dépenses et en faciliter l'évaluation<sup>17</sup>.

---

15. Voir BID (1999), *Local Government Development. A Strategy Profile et Views of Civil Society on a Strategy Profile on Local Government Development for the Inter-American Development Bank*, Washington, D.C., Département du développement durable.

16. Voir BID (1995), *Ressource Book on Participation*, Washington, D.C., p. 1.

17. Pour un aperçu des projets de développement dans lesquels l'approche participative a été intégrée, consulter le *Ressource Book on Participation* de la BID au chapitre III. Le document rapporte l'évaluation de huit études de cas, dont le programme de développement touristique de court-terme à Trinité-Tobago (1995), les séminaires de développement rural et le Programme de développement durable de la côte pacifique en Colombie (1994), le projet de développement durable et éco-tourisme de San José de Uchupiamonas (1993), ou encore le programme de gestion des ressources côtières en Équateur (1993). Voir aussi l'Annexe B sur les séminaires et activités de formation réalisés sous l'égide de la BID, et comptant la participation d'ONGs, d'organisations de producteurs, de représentants gouvernementaux et universitaires. La BID a organisé plusieurs rencontres, telles l'atelier sur les Stratégies de développement rural (Mexique, 1994), le Forum pour la promotion d'un agenda social pour la région (Washington, 1994), et la Conférence régionale sur les législateurs et la société civile (Brasilia, 1995), entre autres. Tout récemment, la Banque a convoqué une table ronde animée par des représentants gouvernementaux et institutionnels sur le thème de la "Facilitation de la participation citoyenne" (*Enabling Citizen Participation*), réalisée à sa maison-mère à Washington en janvier 1999.

L'initiative de la BID en direction de la participation civile n'est pas isolée ; elle a été influencée par la Banque mondiale, laquelle a commencé à privilégier l'approche participative dès la fin des années 1980 et a publié, en 1994, le manuel qui définit la politique développementaliste dont s'inspire la BID<sup>18</sup>. Du point de vue de la Banque mondiale, comme de la Banque interaméricaine, la participation de la société civile est recherchée au même titre que celle des gouvernements et des gens d'affaires pour valider sur le long terme les programmes de développement impulsés par les agences internationales. L'idée principale est que les individus et les organisations sociales doivent se constituer en tant qu'agents actifs de leur propre développement, d'où la nécessité d'identifier et d'impliquer des organisations-clé qui mettront à l'œuvre les stratégies de développement à la définition desquelles elles ont collaboré. L'approche déborde largement le développementalisme à caractère économique et intègre une démarche sociopolitique, dans la mesure où la constitution d'agents économiques dotés d'une certaine autonomie d'action implique nécessairement que ces mêmes agents puissent disposer des espaces politiques adéquats pour exprimer leurs demandes et obtenir satisfaction, d'où l'idée que la participation accrue stimulerait l'interaction positive entre l'État et ses citoyens. L'approche est aussi inclusive dans la mesure où elle tente d'impulser des mécanismes de concertation entre les acteurs sociaux, entrepreneuriaux et gouvernementaux, à l'intérieur d'un schéma favorisant la coopération en tant que caution de la stabilité. Ceci dit, nous croyons, enfin, qu'il faut voir l'engouement des institutions internationales pour l'approche participative dans une perspective fondamentalement politique : la participation civile aux affaires publiques faciliterait la concertation, la coopération et la stabilité domestique, et par conséquent, la gouvernance démocratique. La Banque interaméricaine annonce clairement que, de son point de vue, l'intérêt de favoriser la constitution et la consolidation d'organisations civiles actives réside essentiellement dans la pression systémique qu'elles sauront créer pour être effectivement impliquées dans l'élaboration des politiques publiques et ainsi consolider la légitimité de l'État :

"In democratic theory and practice, the state derives its legitimacy from civil society. If the primacy of civil society is accepted, participation becomes not only a means towards achieving sustainable development, but also an end or goal in itself."<sup>19</sup>

De Miami à Santiago, l'Organisation des États Américains a aussi reçu sa part du dossier civil. Par son caractère essentiellement diplomatique, l'organisation intervient davantage auprès des représentants gouvernementaux et fonctionnaires publics et moins sur le terrain social proprement dit. À l'issue du sommet de Bolivie sur le développement durable de décembre 1996, l'OEA a aussi été chargée de mettre en place une "Stratégie interaméricaine pour la participation" (ISP) visant essentiellement à promouvoir auprès des gouvernements des Amériques la participation publique aux processus décisionnels

18. Voir Banque mondiale (1994), *The World Bank and Participation*, Washington, D.C, et Banque mondiale (1996), *World Bank Participation Sourcebook*, Washington, D.C. Consulter aussi Christopher Gibbs, Claudia Fumo et Thomas Kuby (1999), *Nongovernmental Organizations in World Bank Supported Projects: A Review*, Washington D.C., Banque mondiale, Série "Operations Evaluation", no. 14456.

19. BID (1995), "Section I: Participation Framework", *Ibid.*, p. 6/12.

reliés au développement durable<sup>20</sup>. Plusieurs départements de l'OÉA sont impliqués dans ce dossier, dont l'Unité pour le développement social et l'éducation, la Commission interaméricaine des droits de l'homme et l'Unité pour la promotion de la démocratie. L'Unité pour le développement social et l'éducation mène des recherches et publie des données relatives au problème de la pauvreté dans les Amériques et s'implique dans des projets d'éducation civile en collaboration avec les agences gouvernementales. La Commission des droits de l'homme organise des visites sur le terrain, publie des rapports sur la situation des droits de l'homme dans l'hémisphère et fournit des recours judiciaires aux particuliers et groupes victimes de violations. Le programme de la consolidation démocratique est surtout à la charge de l'Unité pour la promotion de la démocratie, laquelle avait auparavant pour principale activité l'assistance technique électorale et l'envoi d'observateurs. Depuis le second Sommet des Amériques d'avril 1998, l'Unité s'est vue attribuer le mandat d'assister les pays de la région dans leurs efforts de décentralisation, de meilleure gouvernance locale et de participation accrue des citoyens aux processus politiques<sup>21</sup>. L'Unité a découpé son programme d'action en régions<sup>22</sup>. Sous l'égide de son "Programme de coopération sur la décentralisation, la gouvernance locale et la participation des citoyens", l'Unité intervient principalement sur les plans de l'information, la formation et la recherche, et convoque à cet égard des réunions d'experts, des ateliers et des cours de formation destinés aux fonctionnaires public ; elle dirige également des projets de recherche et met à la disposition du public une sélection documentaire de ses activités<sup>23</sup>.

L'Agence pour le développement international (USAID) est l'organisme fédéral qui opère la mise en œuvre de la politique d'aide au développement international du Département d'État. Dès sa création, en 1961, son principal mandat fut la lutte contre le communisme et l'aide financière directe aux pays pauvres. En Amérique latine, les fonds administrés par l'USAID ont, pendant la durée de la guerre froide, surtout été utilisés pour impliquer les gouvernements de la région dans la lutte contre le péril rouge. Soulagés de leur obsession anticommuniste par suite de la désagrégation du bloc soviétique et de la chute du mur de Berlin, les États-Unis ont, depuis le début des années 1990, révisé le budget attribué à l'USAID, laquelle dut alors se trouver un

---

20. Voir OÉA (1996), *Inter-American Strategy for Public Participation in Environment and Sustainable Development Decision Making in the Americas* (ISP), Washington, D.C. L'initiative est à la charge de l'Unité pour le développement durable et l'environnement de l'OÉA et les fonds qui lui ont été accordés proviennent principalement du programme sur l'environnement des Nations Unies, l'UNESCO, l'OÉA, et l'USAID.

21. Voir OÉA (1998/1999), "Program of Cooperation in Decentralization, Local Government and Citizen Participation", Washington, D.C., dans *Work Plan*, Unité pour la promotion de la démocratie, Secrétariat général, p. 1/5.

22. CARICOM, Amérique centrale et République dominicaine, Communauté Andine et Cône Sud.

23. L'Unité a organisé une rencontre à Kingston en juin 1998 sur le "Gouvernement local, le communautarisme et le citoyen" opportunités et défis". En juillet 1998, elle a convoqué une réunion à San Rafael de Heredia, Costa Rica, sur les "Nouveaux modèles d'administration publique dans le contexte de la décentralisation". En 1998, elle a collaboré à l'organisation d'une série d'ateliers sur la "Participation effective des jeunes dans la société civile", qui a été réalisé en Argentine en août, au Costa Rica en septembre, et en Équateur en novembre. L'Unité a aussi organisé un séminaire en collaboration avec le gouvernement colombien à la fin juillet 1998, à Cochabamba, sur les "Contextes et politiques pour la participation citoyenne sur le plan municipal", lequel sera poursuivi en Argentine pendant l'été 1999. L'OÉA a aussi convoqué un forum sur le "Rôle de la société civile dans la consolidation démocratique dans les Amériques", en août 1999, dans son édifice principal à Washington.

nouveau rôle pour justifier son existence. Avec la réduction du financement, l'agence a commencé à préconiser une approche plus modeste. Elle a établi de petits programmes dont la mise en œuvre devrait être faite par des agents de développement locaux, elle privilégie une forme de partenariat plutôt que l'assistance directe d'antan, plus coûteuse, et s'est donnée une nouvelle approche micro-dynamique et participative. L'USAID est principalement financée grâce au budget que lui accorde annuellement le Congrès et que met à sa disposition le Secrétaire d'État, mais plusieurs organisations intergouvernementales lui apportent aussi des fonds qui servent à financer certains programmes, tels ceux de l'OÉA sur les droits humains et la lutte contre la corruption, celui de l'Organisation panaméricaine de la santé (OPAS) pour la réforme des systèmes de santé, les vaccinations et la lutte contre la mortalité maternelle et infantile, ainsi que celui de la BID destiné aux gouvernements locaux et aux micro-entreprises<sup>24</sup>. L'agence fait aussi appel à des organisations internationales telles que la Banque mondiale et certaines institutions spécialisées des Nations Unies, à des donateurs privés, comme la Fondation Ford ou la Fondation MacArthur, à des donateurs gouvernementaux comme le Japon, les pays scandinaves, la Communauté européenne, auxquels s'ajoutent les gouvernements des pays où les programmes sont mis en œuvre. Enfin, l'agence agit de concert avec d'autres ministères et organismes officiels des États-Unis, comme par exemple le Bureau du représentant au commerce (USTR), les ministères du Commerce, du Travail, des Douanes, ou encore les sections économiques et commerciales des ambassades américaines de la région.

À l'intérieur de ses objectifs développementalistes et humanitaires qui incluent, par ordre décroissant d'importance, les catastrophes naturelles, la démographie et la santé, la croissance économique et l'agriculture, l'environnement, l'éducation, l'USAID consacre une partie de ses ressources à la consolidation démocratique et à la gouvernance<sup>25</sup>. Le montant d'aide alloué à ce chapitre varie selon le pays, mais absorbe, en général, entre 5 et 15 % des fonds de l'agence. Le programme d'action démocratique de l'USAID comprend : (1) la consolidation de la règle de droit et le respect des droits humains ; (2) la création de processus politiques plus compétitifs ; (3) le développement d'une société civile politiquement active ; et (4), la mise en place d'institutions gouvernementales plus transparentes et responsables<sup>26</sup>. Concrètement, l'action de l'agence consiste à apporter une aide à la mise en place de régimes parlementaires, à la protection des droits des citoyens, à la tenue d'élections libres, à la mise en œuvre d'institutions juridiques indépendantes et à la rédaction de nouvelles constitutions. Au chapitre de l'aide aux institutions démocratiques, l'USAID promeut l'éducation civile et la participation politique accrue des individus et groupes sociaux en vue d'appuyer une

24. Voir USAID (1999), "LAC Regional", Washington D.C., dans *USAID Congressional Presentation*, p. 3/6.

25. Dans son rapport au Congrès de 1999, l'USAID demande un budget total de \$US 2 800 millions, dont 1032 aux catastrophes naturelles, 780 millions à la planification familiale et la santé, 495 au programmes d'agriculture, 290 millions à l'environnement, 138 millions à la démocratisation et 100 millions à l'éducation. Voir USAID (1999), *Congressional Presentation*, Washington D.C., "Program Performance", pp. 2-14.

26. Voir USAID (1996), *Agency Performance Report*, Washington D.C., "Building Democracy and Governance", p. 2/2. Les quatre objectifs cités ci-haut ont été définis lors de la présentation devant le Congrès du *Plan stratégique* de l'Agence en 1997.

"relation entre l'État et la société qui encourage le pluralisme, l'inclusion et la résolution pacifique des conflits"<sup>27</sup>.

Dans le cadre de ses programmes pour l'Amérique latine et la Caraïbe pris en charge par un Bureau affecté à la région, l'USAID s'inspire essentiellement du Plan d'action de Miami, dans lequel la priorité est accordée à la consolidation démocratique, comme programme politique de long terme nécessaire à la stabilité, à la paix et au développement économique durable de la région<sup>28</sup>. Pour l'Amérique latine et la Caraïbe, le volet démocratique des programmes de l'USAID concerne surtout la "règle de droit" (*Rule of law*) et le développement d'une société civile politiquement active<sup>29</sup>. Près de la moitié des pays de la région reçoivent des fonds "à finalité démocratique" de l'USAID<sup>30</sup>. Le premier thème concerne la protection légale des droits et des intérêts des citoyens, la transparence dans l'administration de la justice et l'encouragement auprès des citoyens pour qu'ils fassent pression sur leurs gouvernements afin de faire respecter les droits humains. Le second thème est beaucoup plus diffus et concerne une série d'initiatives en vue de faire légaliser les organisations civiles, augmenter leur pouvoir de contrepois face aux institutions gouvernementales, stimuler leur participation à la formulation et à la mise en œuvre des politiques publiques, démocratiser l'administration interne des organisations, faire progresser la lutte contre toute forme de discrimination, et consolider le rôle et l'indépendance des médias<sup>31</sup>. Les programmes de l'USAID visent notamment les organisations civiles de droits humains, les syndicats, les associations professionnelles, les "think tanks", les associations d'affaire, les groupes ecclésiastiques, les groupes de défense des droits des femmes, les médias indépendants et les partis politiques.

En raison de leur plus grande visibilité et de leur expérience organisatrice, ainsi que de leur capacité à mettre en œuvre la clause sociale qui fait déjà partie de la politique commerciale américaine et, entre autres, le respect des droits fondamentaux des travailleurs<sup>32</sup>, l'USAID a pendant longtemps surtout privilégié l'appui aux organisations de travailleurs, qui constitueraient les premiers agents-cible du développement démocratique<sup>33</sup>. La contribution majeure des organisations et syndicats

---

27. USAID (1999), *Congressional Presentation*, Washington D.C., "Program Performance", p. 5/14.

28. USAID (1999), *Congressional Presentation*, Washington D.C., "LAC Regional", p. 2/6.

29. Voir USAID (1996), *Agency Performance Report*, Washington D.C., "Democracy and Governance Highlights", p. 2-1.

30. La Bolivie, le Brésil, la Colombie, la République dominicaine, l'Équateur, El Salvador, le Guatemala, la Guyane, Haïti, le Honduras, le Mexique, le Nicaragua, le Panama, le Paraguay et le Pérou.

31. Voir USAID (1996), *Agency Performance Report*, Washington, D.C., "Figure 2.1. Democratic Strategic Framework 1996", p. 2-3.

32. Consulter Theresa Amato (1990-1991), "Labor Rights Conditionality, U. S. Trade Legislation and the International Trade Order", *New York University Law Review*, 65 (79), avril, p. 120; Lance Compa (1993), "Labor Rights and Labor Standards in International Trade", *Law and Policy in International Business*, 25 (1), p. 190.

33. Voir USAID (1999), "Democracy", Washington, D.C., p. 3/4 : "In most countries, trade unions are the largest and most inclusive grassroots organizations. Consequently, they are instrumental in fostering the development and consolidation of democracy. In many countries, free and independent trade unions have been vocal opponents of repression and, in many cases at the forefront of the democratic movement." Le postulat de la contribution majeure des syndicats à la démocratisation est aussi soutenu par un des principaux fonds d'aide au développement à caractère

de travailleurs aux processus de démocratisation<sup>34</sup> justifie aussi le fait que, tout en appuyant sur le long terme la consolidation démocratique en Amérique latine par des initiatives qualitatives visant à stimuler la participation civile, les États-Unis tentent aussi dans le court terme, de faire pression sur les gouvernements par l'entremise de leur politique commerciale pour promouvoir et faire respecter les droits des travailleurs. Compte tenu du caractère délicat de la question, ainsi que du scepticisme rencontré en Amérique latine et en Asie face à la recevabilité des arguments des autorités américaines qui prétendent lier commerce et clause sociale, le Département d'État laisse à l'AFL-CIO, entre autres, la principale fédération syndicale américaine et surtout la plus influente compte tenu de sa proximité historique avec le parti démocrate, le soin d'œuvrer sur le plan plus informel de l'appui aux initiatives syndicales à travers le monde.

Les méthodes d'action de l'USAID consistent principalement à canaliser les fonds dont elle dispose vers les organisations locales, généralement non-gouvernementales, chargées de la mise en œuvre des projets. Cette prédilection pour les organisations sociales comme agents intermédiaires clé du développement surgit aussi d'un raisonnement pragmatique. Dans certains cas, l'USAID ne pouvait pénétrer autrement, l'aide américaine n'étant pas officiellement admise, tandis que, dans d'autres, l'agence pouvait fortement douter de la fiabilité avec laquelle les institutions gouvernementales allaient répartir les fonds reçus. De plus, à cause du budget réduit dont elle dispose, l'agence a été contrainte, dès le début des années 90, de réviser ses méthodes de d'allocation des fonds ; elle choisit alors d'appuyer surtout les organisations sociales, plus manoeuvrables, et surtout, parce que la répartition des fonds entre plusieurs bénéficiaires lui permet alors d'exercer un meilleur contrôle des dépenses. Enfin, les préférences de l'USAID pour les organisations sociales sont aussi liées au nouveau consensus impulsé par la Banque mondiale à propos du développement participatif, qui met à contribution les groupes et organisations locales qui disposent de réseaux de contact et du savoir-faire requis pour mettre en œuvre les programmes ciblés que l'USAID appuie financièrement et techniquement.

Au demeurant, l'USAID privilégie également les organisations sociales pour des raisons politiques. Car en Amérique latine, la démocratisation politique n'a pas, dans la majorité des cas, débordé la sphère institutionnelle et elle n'a pas favorisé la participation civile à la vie politique nationale. Il en découle un déficit majeur en termes de légitimité politique des nouveaux régimes, qui continuent de fonctionner dans un certain climat d'indifférence face aux demandes sociales dont ils ne tiennent pas nécessairement compte, et pour cause puisque la participation citoyenne est strictement limitée à la joute électorale. La fragilité de ces régimes démocratiques, qui ne reposent

---

politique des États-Unis, le National Endowment for Democracy. Voir NED (1999), "Strengthening Democracy Abroad: the Role of the National Endowment for Democracy", Washington D.C., p. 3/8.

34. Sur les liens entre syndicalisation et démocratisation, consulter notamment Robert Howse et Michael J. Trebilcock (1996), "The Fair Trade Free Trade Debate: Trade, Labor and the Environment", *International Review of Law and Economics*, 16, p. 67 ; les travaux de Steve Charnovitz, (1995), "Labor rights overseas", *Monthly Labor Review*, août, pp. 77-78; (1992), "Environmental and Labor Standards in Trade", *The World Economy*, 15 (3), pp. 335-356; (1987), "L'influence des normes de travail sur le système du commerce mondial, Aperçu historique", *Revue internationale du travail*, septembre-octobre, pp. 635-657 ; et Samuel J. Valenzuela (1989), "Labor Movements in Transition to Democracy", *Comparative Politics*, 21, juillet, pp. 445-472.

pas sur un consensus social large, n'est tolérée qu'en autant que le processus de démocratisation ne vient rien remettre en cause. Par crainte de nouveaux renversements et d'agitations sociales qui durciraient les gouvernements et démentiraient l'attrait du modèle libéral en tant que vecteur du progrès social, il convient de réajuster le programme de démocratisation en fortifiant ses bases sociales. Comme le mentionne l'USAID :

"Political reforms are still needed to deepen and extend democratic practices while overcoming legacies of authoritarian rule and lack of accountability. A major demand for these reforms *will have to originate* from civil society", ou encore: "Strengthening the role of civil society is a major USAID objective. (...) These organizations advocate reforms, promote consensus-building, integrate new groups into the political system, and promote collaboration between the society and the state in specific policy areas. Not only do NGOs participate in policy-making, but they also act as a check on governments."<sup>35</sup>

---

35. Voir USAID (1996), *Agency Performance Report*, Washington, D.C., "Increased development of Politically active civil society", p. 2-19 et 2-31.

## LA DÉMOCRATIE EN AMÉRIQUE LATINE : POUR QUOI FAIRE ?

Le volet démocratique de la politique extérieure américaine est loin d'être nouveau et il a, somme toute, été invoqué avec insistance et régularité dans le passé pour justifier de nombreuses interventions directes et moins directes contre les régimes du Tiers monde soupçonnés de connivence avec le communisme. Comme nous avons tenté de le montrer dans ce qui précède, il y a cependant rupture entre le discours démocratique d'antan et celui d'aujourd'hui. Cette rupture réside notamment dans le fait que, contrairement aux vœux pieux de naguère, le projet démocratique américain actuel répond à une série d'intérêts nouveaux — dans la poursuite desquels les institutions régionales et internationales sont mises à contribution— qui découlent du fait que les démocraties de façade n'ont plus aucune utilité depuis l'implosion du bloc socialiste. Dans ces conditions, et devant l'expression de mécontentements sociaux de plus en plus organisés à travers le monde, l'heure est à la démocratie de participation. Toute une littérature issue des organisations économiques internationales et des "think tanks" de Washington admet que, si le discours promet l'économie de marché, il se développe en parallèle une nouvelle tendance qui met en relief l'insoutenable sociale du modèle et attire l'attention sur les autres aspects de la globalisation et de l'intégration économique, des aspects qui pourraient remettre en question la viabilité du module libéral de développement <sup>36</sup>.

L'accueil favorable réservé à la politique de "démocratisation participative" des États-Unis de la part des pays d'Amérique latine tient à plusieurs facteurs. L'un d'eux, c'est que le terme de démocratie participative n'est pas perçu comme une invention américaine sinon comme la reconnaissance, de la part des États-Unis, d'une conception alternative de la démocratie qui a émergé dans les années soixante-dix en réaction à la démocratie libérale et au socialisme réel. C'est ainsi que, une certaine tendance intellectuelle de gauche, qui avait au départ de nombreuses réserves vis-à-vis de la démocratie à l'américaine<sup>37</sup>, s'est ralliée à cette "troisième voie". La littérature latino-américaine sur le sujet qui, par le passé, se voulait surtout polémique<sup>38</sup>, alimente depuis

---

36. À cet sujet, nombreuses sont les déclarations médiatiques de J. Stigler, de la Banque mondiale. Dani Rodrik, chercheur émérite à l'Institute for International Economics, l'un des instituts de recherche les plus influents de Washington et les moins soupçonnés de gauchiser, a également contribué récemment au débat par plusieurs publications, dont un ouvrage publié en 1998 à l'institut sur les aspects sociaux de la globalisation. Voir notamment Dani Rodrik (1997), "Sense and Nonsense in the Globalization Debate", *Foreign Policy*, été, pp. 19-27. Le Bureau national pour la recherche économique (NBER) publie depuis la mi-1990 de nombreux documents sur le commerce international et le droit des travailleurs, condensé polémique de la "question sociale".

37. Voir Gideon Baker (1998), "From Structuralism to Voluntarism: the Latin American Left and the Discourse on Civil Society and Democracy", *Contemporary Politics*, 4 (4), p. 391.

38. En raison notamment de la prédominance du courant marxiste dans les sciences sociales latino-américaines et de son peu d'intérêt pour la notion de "société civile", concept essentiellement libéral de la société comme entité distincte de l'État immergée dans un contexte de relations marchandes. Baker (1998) identifie deux principaux facteurs

la fin des années 1980, un nouveau consensus politique, académique et activiste qui s'est forgé autour de la notion de la société civile, en tant qu'espace d'action politique "contre-hégémonique", susceptible de défier un État de plus en plus contesté<sup>39</sup>.

L'idée de la participation est davantage une proposition méthodologique qu'une véritable théorie. L'approche a émergé à la fin des années soixante en Amérique latine principalement en référence aux processus éducatifs et, elle a été par la suite reprise au sein de divers courants sociologiques et théologiques qui envisagent l'homme comme le seul acteur véritable de sa propre émancipation, ou libération. L'idée de participation est simple : elle consiste à considérer que les individus détiennent la solution à leurs propres problèmes sans nécessairement en être conscients ni avoir les moyens de la mettre en œuvre. La proposition implique que l'intervention externe doit consister essentiellement à assister les acteurs dans leur prise de conscience, à les aider à identifier les problèmes à résoudre, à les amener à définir les stratégies de résolution et éventuellement, à les appuyer dans leur mise en œuvre. La proposition participative a eu tout un succès, à commencer bien sûr dans le domaine éducatif, d'où elle tient ses origines, avec les travaux du brésilien Paulo Freire<sup>40</sup>, pour s'étendre ensuite dans le domaine du développement et dans celui de la sociologie politique. Elle a fait son chemin pour être progressivement adoptée par les organisations non-gouvernementales et internationales impliquées dans le développement et la coopération au cours des années 1980. Par la suite, elle devait faire son entrée dans les institutions internationales à caractère économique au début des années 1990, pour lesquelles la participation, évidemment épurée de ses dimensions idéologiques fortes, avait entre autres avantages celui de réduire les coûts tout en augmentant l'efficacité des programmes établis en coopération avec leurs principaux bénéficiaires et réalisés grâce à leur implication directe.

L'approche participative a transformé les stratégies de développement en postulant en outre que l'intervention extérieure ne devait pas résider en une implantation de modèles nécessairement inadaptés à chacun des contextes, mais plutôt en une série

---

expliquant le revirement de perspective en Amérique latine vers un engouement nouveau pour la "société civile" : (1) l'influence de la pensée sud-européenne et française post-marxiste à laquelle de nombreux intellectuels exiliés ont été exposés à partir de la mi-70 ; et (2) l'expérience de la règle militaire et l'émergence d'une nouvelle attitude de désaffection étatique au profit d'une réflexion sur la société comme sphère d'action alternative.

39. Sur la "découverte" de la société civile, voir notamment les travaux de Francis C. Weffort, un des proches commentateurs des propositions éducatives de Paulo Freire à la fin des années 1960, dont F. C. Weffort (1989) "Why Democracy", dans A. Stepan (éd.), *Democratizing Brazil*, Oxford, Oxford University Press, pp. 430-457. La littérature latino-américaine sur le thème de la démocratisation et des mouvements sociaux et plus précisément de la démocratie participative est trop fournie pour faire l'objet d'un décompte. Quelques textes offrent toutefois d'excellentes introductions au thème sur la base d'une révision bibliographique, dont Atilio A. Boron (1997), "La transición hacia la democracia en América latina: problemas y perspectivas", dans Centro de Estudios Sociológicos, *Modernización Económica, democracia política y democracia social*, Mexico, El Colegio de Mexico, pp. 117-158 ; Viviane Brachet-Marquez (1997), "Democratic Transition and Consolidation in Latin America: Steps Toward a New Theory of Democratization", *Current Sociology*, 45 (1), pp. 15-53 ; Cesar Cansino (1998), "Democracia y sociedad civil en América Latina, una revisión crítica de los diagnósticos latinoamericanos en los ochentas y noventas", *Metapolítica* 2 (7), pp. 435-461 ; Paul Lawrence Haber (1997), "Social Movements and Socio Political Change in Latin America", *Current Sociology*, 45 (1), pp. 121-140.

40. Notamment ses ouvrages *Educação como prática da liberdade* (1967), Rio, Paz y Tierra et *Pedagogia del oprimido* (1969), Montevideo, Tierra Nueva.

d'actions qualitatives axées sur la formation, visant à stimuler l'émergence de ces mêmes modèles au sein des sociétés visées. Il s'agira de promouvoir un développement économique et politique depuis l'intérieur, en impliquant des acteurs sociaux locaux qui garantiront que les stratégies mises en œuvre puissent être validées dans le temps, puisqu'ils en seront les principaux bénéficiaires.

L'accent mis sur la participation de la société civile a par ailleurs connu un certain succès dans les pays occidentaux grâce à la convergence effectuée à l'instigation d'une certaine sociologie politique post-moderne qui mettait l'emphase sur les espaces de pouvoirs alternatifs à l'État susceptibles d'asseoir une société démocratique plus substantielle. Un tel projet met en valeur la dimension créatrice d'une société civile véritablement consciente d'elle-même, pluraliste, tolérante et inclusive, qui peut interpellier régulièrement l'appareil d'État et l'amener à faire droit à ses exigences. Elle met l'emphase sur l'importance du dialogue et de la consultation, ainsi que sur l'ouverture d'espaces politiques d'expression. La participation est un concept central dans la mesure où la société civile est une institution consciente, autonome dans ses stratégies d'action, qui cherche à s'impliquer dans la formulation et la mise en œuvre de ses propres politiques. L'approche post-moderne capte de manière crédible et cohérente l'émergence de cette multitude de mouvements associatifs axés sur la défense de leurs particularismes (couleur, genre, ethnique, langue, âge, statut social, profession, quartier, etc.) et elle intègre la lutte contre la marginalisation des groupes qui forment cette cohorte de nouveaux mouvements sociaux.

Certains démocrates latino-américains n'ont pas raté le coche de la post-modernité. Les théoriciens libéraux américains qui, autrefois, ne s'intéressaient qu'aux systèmes électoraux ont pris note de la nouveauté, et tiennent maintenant compte dans leurs publications récentes des dynamiques politiques civiles et de l'importance de la participation civile dans tout processus de consolidation démocratique viable<sup>41</sup>. D'un autre côté, les auteurs latino-américains et, notamment, les Chiliens, les Brésiliens et les Mexicains, défendent avec une ferveur nouvelle un modèle démocratique qui désavoue les conceptions libérales d'antan, tout en célébrant la découverte d'une société civile active dont on attend tous les miracles.

Dans ce climat de consensus partagé à propos des vertus de la démocratie participative, les États-Unis, qui se sont de tout temps estimés les principaux missionnaires de la démocratie dans le monde, ont naturellement trouvé une nouvelle stratégie promotionnelle. La plus grande participation civile aux affaires publiques

---

41. Sur la théorie démocratique libérale, voir notamment les premiers travaux de Seymour Martin Lipset (1959), "Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy", *American Political Review*, 53, pp. 69-105 ; Robert Dahl (1989), *Democracy and its Critics*, New Heaven, Yale University Press ; Guillermo O'Donnell constitue l'un des principaux auteurs publiés aux États-Unis qui défendait dès la fin des années 1970 l'importance de tenir compte de la société civile dans les processus de démocratisation en Amérique latine, notamment dans son article de 1979 sur les "Tensions in the Bureaucratic Authoritarian State and the Problem of Democracy". Sur la théorie libérale rénovée vers la prise en compte de la société civile, voir S. M. Lipset (1994), "The Social Requisites of Democracy Revisited", *American Sociological Review*, 59, février, pp. 1-22 ; et les travaux récents de Philippe Schmitter, dont P. C. Schmitter et Terry Lynn Karl (1993), "What Democracy Is... and Is Not", dans L. Diamond et M. F. Plattner (comp.), *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore, John Hopkins, pp. 39-52.

permettrait, de leur point de vue mais aussi de celui de nombreux hommes d'État d'Amérique latine, d'assurer une stabilité politique domestique accrue face à l'impopularité des politiques économiques néolibérales qui sont toujours susceptibles d'alimenter des contestations<sup>42</sup>. On cherche en somme à établir un nouveau pacte social qui puisse assurer la pérennité de l'ordre économique libéral, en mettant en place les mécanismes de concertation de sorte que les politiques publiques puissent être perçues favorablement par les individus et les organisations sociales. La stratégie n'est pas nécessairement nouvelle et elle a été utilisée par certaines administrations, dont celle de Salinas de Gortari au Mexique grâce à la cooptation des organisations ouvriéristes et paysannes pendant les phases les plus ardues de la réforme économique et commerciale. À l'heure actuelle toutefois, ce sont moins les organisations sociales traditionnelles qui sont visées, celles qui ont déjà leurs entrées auprès des organismes de l'État, que ces nouvelles associations citoyennes plus incontrôlables en raison de leur militantisme et de leur anti-étatisme.

---

42. La thèse selon laquelle les régimes démocratiques dépendent nécessairement de l'appui populaire et son implication principale voulant que la légitimité sociale soit aux sources de la stabilité politique est aux fondements de la conception libérale de l'État (et de la Constitution des États-Unis). Elle a été soutenue de nouveau en outre par Lipset (1959) et (1994).

## CONCLUSION

Notre propos s'inscrit en faux contre deux conceptions inconciliables face à la politique d'élargissement démocratique de la part des États-Unis, l'une qui loue la bienveillance de l'oncle Sam et l'autre qui dénonce l'hypocrisie des discours démocratiques vides. Le but de ce qui précède était de démontrer que la consolidation démocratique en Amérique latine impliquant la participation civile constitue un objectif de politique extérieure pragmatique de la part des États-Unis, objectif qui prend le relais de la politique antérieure. Plusieurs arguments sont venus alimenter la thèse, dont la nécessité globale pour les États-Unis de donner un contenu politique mieux défini à leur leadership dans le monde depuis l'implosion du modèle soviétique grâce à la mise en place d'une règle de droit libérale internationale, à l'adoption de "clauses démocratiques" au sein des principales institutions oeuvrant dans la région des Amériques et à la mise en œuvre de stratégies de démocratisation au sein des organisations diplomatiques et d'aide au développement de Washington. En substance, une telle politique vise à favoriser la stabilité des régimes démocratiques établis depuis 1980 en Amérique latine et, incidemment, à accroître leur légitimité sociale. Une telle légitimité viendrait en retour valider le projet économique libéral adopté lors des réformes des années 1980 et en voie de consolidation avec le projet d'accord d'intégration hémisphérique.

L'essentiel de ce que nous voulions dire étant dit, il reste à mettre en évidence à quel point le stratagème auquel on a recours est ingénieux : en appuyant la formation de regroupements civils politiquement actifs, les autorités américaines leur laissent le soin de mettre en œuvre leur propre politique de sorte que, en défendant leurs intérêts, ces groupes contribuent à défendre ceux des États-Unis. Bien sûr la société civile que les États-Unis prétendent parrainer en Amérique latine n'a rien à voir avec ces groupes militants marxistes ou pas des années soixante et début soixante-dix dont ils ont eu tant de peine à se défaire et que, dans plusieurs cas, seules les dictatures militaires ont su démanteler. La société civile à l'américaine est active et réformatrice ; elle joue le jeu institutionnel et n'envisage pas de renverser le système mais de l'améliorer. C'est une société construite par suite d'un amalgame de nombreux réseaux de solidarité qui se constituent pour la défense d'intérêts individuels mis en commun. Elle ne possède pas de projet politique par-delà du grouillement associatif de petites unités qui interviennent fondamentalement sur la défense de leurs particularismes respectifs et de leurs droits comme citoyens. En somme, nous avons affaire à une société désarticulée qui se réfugie dans les nouvelles solidarités fragmentées, qui agit au sein du système pour s'y intégrer davantage : c'est donc une société parfaitement compatible avec le projet libéral.