Les perspectives de démocratisation en Asie du Sud-Est : Aspects locaux et influences internationales

Bruce Koppel

▶ **To cite this version:**

Bruce Koppel. Les perspectives de démocratisation en Asie du Sud-Est : Aspects locaux et influences internationales. Les Études du CERI, 7, pp.30, 1995. hal-03579338

HAL Id: hal-03579338

https://sciencespo.hal.science/hal-03579338

Submitted on 18 Feb 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Les Études du CERI
N °7 - octobre 1995

Les perspectives de démocratisation en Asie du Sud-Est

Aspects locaux et influences internationales

Bruce Koppel

Centre d'études et de recherches internationales
Fondation nationale des sciences politiques

Les perspectives de démocratisation en Asie du Sud-Est
Aspects locaux et influences internationales

Bruce Koppel
Vice-président pour l'enseignement et la recherche,
East-West Center, Honolulu

La présente étude analyse les problèmes liés aux perspectives démocratiques et aux processus de démocratisation en Asie du Sud-Est et la façon dont l'aide étrangère favorise ou au contraire sape ces évolutions. Elle est fondée sur une série de rapports de recherche explorant les processus d'évolution politique en Asie du Sud-Est[1]. Ces rapports furent commandés dans le cadre d'un projet commun mis sur pied par le East-West Center d'Honolulu et la Fondation des hautes études sur le développement international de Tokyo. Le projet a été financé par le Fonds Abe et comprenait un soutien financier pour la recherche et une série de dialogues sur les politiques en cours. Ces discussions impliquaient les chercheurs et les décideurs provenant d'Asie du Sud et du Sud-Est[2] et plusieurs donateurs bilatéraux parmi les plus importants[3]. Un des thèmes majeurs des rapports privilégiait les processus de libéralisation politique et de démocratisation dans certains pays et les facteurs internes et régionaux apparaissant comme les plus significatifs dans la formation de ces processus et de leurs résultats.

Ces études ont été conçues en juillet 1992 lors d'un séminaire d'analyse des perspec-

---

1 Les rapports sont les suivants : Bruce KOPPEL et Chai-Anan SAMUDAVANIJA, *Democracy and Democratization in Southeast Asia : Imposition or Evolution ?* Mohamed JAWHAR, *Problems and Prospects for Tansitions in Governance and Democratization : Malaysia* ; Mikoto USUI, Yasunori SONE, Shinsuke HIRAI, Ken FUJIMURA, Naonobu MINATO, et Yumi HORIKANE, *Challenges and Opportunities for Innovations in Policy Dialogue and ODA Management* ; Djisman SIMANDJUNTAK et Amir SANTOSO, Problems and Prospects for Transition and Democratization in Indonesia ; Muthiah ALAGAPPA, *The Political-Security System in the Pacific : Towards a New Equilibrium* ; Chai-Anan SAMUDAVANIJA, *Problems and Prospects for Transition in Governance and Democratization in Thailand* ; Carolina G. HERNANDEZ, *Problems and Prospects for Transition in Governance and Democratization* : *A Case Study on the Philippines* ; Doh C. SHIN, *On the Global Wave of Democratization* : A Synthesis of Recent Research Findings.

2 Indonésie, Népal, Philippines et Vietnam.

3 Allemagne, Australie, Etats-Unis, Canada, Japon et Suède.

tives de démocratisation en Asie qui a traité des rôles de l'aide libérale des donateurs dans les processus de démocratisation internes et régionaux[4]. Un des objectifs clés de la recherche qui s'est ensuivie a été d'examiner les processus et les problèmes de démocratisation dans le cadre national en même temps que comme les produits d'influences internationales.

Le fait de replacer les questions de démocratisation dans le contexte des processus politiques internes représente un changement important par rapport à de nombreuses études récentes, qui s'efforcent surtout de déterminer le degré de conformité de tels processus avec des mécanismes, des pratiques et des normes institutionnelles bien précis. C'est là, en fait, l'une des raisons qui nous ont semblé rendre de nouvelles études nécessaires. Cela ne veut pas dire que les réalités de la diffusion et de l'adoption des valeurs et pratiques démocratiques devaient être ignorées, mais plutôt qu'il ne fallait pas *a priori* leur donner la prééminence sur le reste.

Il s'ensuit que cette étude traite directement de questions essentielles concernant l'interprétation et la définition des processus de démocratisation internes en Asie du Sud-Est aussi bien que la manière d'identifier et d'évaluer l'influence des forces externes sur ces processus. L'essentiel de ces questions peut se résumer ainsi : est-il significatif de parler de processus de démocratisation politique comme s'il y avait un modèle politique universel et unique en oeuvre ou en déploiement — fût-ce avec quelques variantes — ou peut-on parler plus sérieusement de processus d'évolution politique qui peuvent avoir en commun certaines propriétés et problèmes " universaux " en termes de contenu démocratique mais dont l'évaluation plus approfondie nécessite de se référer sérieusement à la fois à des critères internes et externes ? Cette question en amène une autre : si les critères externes sont d'une valeur limitée dans l'évaluation du contenu démocratique de telle ou telle évolution politique, alors quelles normes " locales " doit-on utiliser et comment déterminer et défendre l'authenticité de processus qui forment et perpétuent ces normes ?

Ces questions ne servent pas simplement à alimenter les discussions intellectuelles. Elles peuvent constituer le pivot du discours tant interne qu'international sur la démocratie et la démocratisation. Elles interviennent, par exemple, dans les problèmes de légitimité politique interne ainsi que dans les concepts de conditionnalité et d'intervention dans les relations politiques internationales. Les discussions récentes sur les droits de l'homme et la démocratie en Asie (par exemple, à la Conférence mondiale sur les droits de l'homme) ont vu s'exprimer la thèse selon laquelle, les normes occidentales étant culturellement déterminées (c'est-à-dire non transposables directement), les injonctions occidentales d'avoir à démocratiser sont des anachronismes politiques (impérialistes) dans le monde de l'après-guerre froide. Ces arguments s'opposent clairement à l'opinion selon laquelle il existe (comme l'implique la Déclaration des Nations unies de 1948) ou devrait exister des normes universelles des droits de l'homme — y compris des droits politiques — et qu'il existe indéniablement un mouvement international en faveur de la démocratisation... Il faudrait ajouter une démocratisation qui n'a qu'un contenu commun restreint.

S'agit-il en Asie du Sud-Est d'un débat sur des principes différents ou d'une simple question de nuance ? S'agit-il par exemple de savoir si cette dernière thèse surestime la nécessité pour la démocratie de faire appel à des normes universelles et au contraire

---

4 Foundation for Advanced Studies in International Development, *International Workshop on Democratization and Economic Development in Asia,* Tokyo, 2-3 juillet 1992.

sous-estime l'authenticité des normes créées localement (ce qu'on pourrait appeler l'erreur " orientaliste ") ? S'agit-il d'une discussion sur les contraintes de l'interdépendance internationale et les degrés présumés de convergence politique ou est-ce que la discussion concerne principalement la possibilité d'instaurer un système international plus ouvert et les occasions de pluralisme politique qu'il pourrait créer ? Est-ce que ces thèses opposées représentent des interprétations contradictoires de l'histoire contemporaine, et quelles conséquences en tirer pour l'évolution politique ? Ou est-ce que la question est beaucoup plus simple et ne s'agit-il que d'un débat entre ceux qui sont pour la démocratisation et ceux qui s'y opposent ?

Les thèmes du débat sur la démocratisation

Cette étude ne tentera pas d'exposer en détail le regain d'intérêt pour la démocratie et les problèmes de la démocratisation et leur analyse dans le monde universitaire. Il s'agirait là en effet d'un travail trop vaste, ce regain d'intérêt étant assez vif et prolixe. Ce qui importe, c'est de donner une idée des thèmes mobilisant la plupart des discussions et de les resituer en Asie du Sud-Est dans le contexte d'un débat intellectuel plus vaste.

Pour commencer, il est important de noter que les discussions aux Etats-Unis et en Europe sur les questions liées à la démocratie et à la démocratisation sont devenues beaucoup plus animées depuis le démantèlement du bloc de l'Est certes, mais aussi depuis les récents événements en Asie — particulièrement aux Philippines, au Myanmar, en Thaïlande et en Chine. Contrairement au passé, où la situation en Asie, en Afrique et en Amérique latine suscitait le pessimisme relativement aux perspectives de démocratisation dans ce qu'on appelait alors le " monde en développement ", les événements des années quatre-vingt ont conduit à un regain d'intérêt du monde universitaire pour les causes, les caractéristiques et les conséquences de la démocratisation.

L'un des thèmes importants de ces discussions se fonde sur l'idée optimiste que la démocratisation peut être encouragée et soutenue — ce qui revient à dire que les institutions et pratiques démocratiques sont possibles à peu près partout, pourvu qu'elles soient conçues de manière adéquate et soutenues par un engagement politique suffisant. Cela tranche avec l'idée profondément pessimiste selon laquelle les conditions préalables de la démocratisation étaient rarement réunies, idée qui dominait largement il y a encore quelques décennies. Si on se focalise sur les conditions préalables, cela signifie que, lorsque ces dernières ne sont pas satisfaites, on ne peut raisonnablement s'attendre à ce que les institutions et pratiques démocratiques survivent. Et en effet, les études qualitatives sur la démocratie se sont détournées de cette problématiques au profit d'une analyse plus poussée des *processus* de la démocratisation.

Ce nouvel optimisme comprend trois aspects. Le premier, comme il a été mentionné ci-dessus, est que *les démocraties peuvent être créées*. Cela implique que la croissance de la démocratie n'est pas un produit culturel isolé ou à caractéristiques particulières. Cela conduit à porter une grande attention à ce que l'on peut appeler les questions constitutionnelles : comment concevoir une démocratie. Le second est que *les variables*

politiques sont importantes. Cela peut sembler évident : pourtant, le pessimisme consubstantiel à l'idée qu'il existe des conditions culturelles et économiques préalables a longtemps fait jouer aux variables politiques un rôle marginal dans l'analyse de la démocratisation. Or notre second point dit que, si la culture, l'économie et l'histoire ont certes leur influence, la démocratie est aussi le produit de variables politiques. Il en résulte une attention considérable portée aux questions de légitimité et un regain d'intérêt pour la politique comparée comme moyen d'aborder la démocratisation[5]. Le troisième est que le *renforcement de la société civile est à la fois crucial et réalisable*. L'hypothèse actuelle est qu'une société civile peut être renforcée par des actions délibérées d'innovation institutionnelle et que la possibilité de mettre en oeuvre ces actions et d'en obtenir de bons résultats n'est pas totalement tributaire des habitudes culturelles et sociales. Ce point est crucial car, tout en reconnaissant l'importance de la manière dont fonctionne une société pour le processus de démocratisation, il n'admet pas que le fondement social de la démocratie soit immuable ou même prévisible. Ce qui conduit à porter une attention considérable à des questions comme le rôle de la liberté de la presse, l'importance d'un système juridique équitable et efficace, la nécessité de vaincre la discrimination sexuelle et l'importance des modes de libre association.

Tout cela laisse néanmoins sans réponse des questions complexes liées à la conceptualisation de la démocratie et à la démocratisation. Par exemple, le paragraphe précédent montre qu'on peut concevoir la démocratie comme un système politique ou l'interpréter comme un mode de vie, impliquant un ensemble particulier de préférences culturelles et morales. Ces dernières années, sans doute confortée par la chute de régimes autoritaires dans diverses cultures en Europe et en Asie, la définition minimaliste (la démocratie comme système uniquement politique) a été plus largement acceptée. Cependant, dans le cadre de ce consensus apparent, de nouveaux sujets de débat ont surgi.

L'un d'eux résulte du flou de la distinction entre libéralisation politique et démocratisation. On trouve des cas de libéralisation politique (par exemple des réformes de la fonction publique, des réformes électorales, la déréglementation des partis politiques ou de la presse) qui par eux-mêmes ne changent pas fondamentalement la capacité d'influence de la population sur le système ou le gouvernement. Un processus de démocratisation comprendra certainement des éléments de libéralisation politique, mais il sera aussi accompagné d'un approfondissement du contenu démocratique des institutions politiques existantes. Cela induit une série de conséquences allant des conceptions de la citoyenneté à la gamme complète des relations entre système politique et société civile. La confusion entre la libéralisation politique et la démocratisation a sa source, au moins en partie, dans la préférence persistante des analystes pour les classifications internationales et pour les comparaisons fondées sur les caractéristiques communes des systèmes politiques et sur des indicateurs quantitatifs du degré de démocratie. De telles méthodes, fondées comme elles le sont généralement sur une liste de critères, se focalisent nécessairement sur les détails aux dépens de l'ensemble. Cependant, les chercheurs commencent à se rendre compte que de nouveaux choix de politiques publiques ou des

---

[5] Pour un exemple récent, voir l'article extrêmement polémique de Margaret Somers : « Citizenship and the Place of the Public Sphere : Law, Community, and Political Culture in the Transition to Democracy » *American Sociological Review*, vol. 58, octobre 1993, pp. 587-620.

innovations institutionnelles (par exemple la réforme électorale) de différents systèmes politiques ne peuvent pas être traités comme des faits isolés ou équivalents pour les besoins de l'évaluation comparative sans nuire singulièrement à la fiabilité des conclusions qu'on en tire. De tels changements doivent être évalués dans le contexte des aménagements politiques dont ils font partie et d'où l'on peut raisonnablement prétendre qu'ils tirent l'essentiel de leur contenu. Par exemple, la portée des réformes électorales doit être évaluée dans le contexte des structures de participation et de financement.

Une question très proche est celle de la consolidation démocratique. Celle-ci ne se résume pas simplement à la mesure de la stabilité ou de la durée d'un aménagement politique démocratique donné — bien que cela aie son importance. Ces indicateurs, quantitatifs, risquent de faire confondre la pérennité d'un arrangement politique démocratique avec sa portée véritable. Ils peuvent servir de point de référence pour des transitions démocratiques. Ils ne sont pas au coeur de la question de la consolidation démocratique. Là, il s'agit de la qualité à long terme des performances d'un système politique, c'est-à-dire de sa capacité à répondre aux attentes et de sa responsabilité devant les citoyens, de son orientation. En effet, certains pensent que le défi de la consolidation démocratique est plus ardu et prend plus de temps que la question de la transition. Ce qui n'est pas clair, c'est si cette mise en garde doit être acceptée comme telle ou si elle n'est que le déguisement du vieil argument des conditions culturelles préalables.

Cette question n'est pas une simple spéculation d'intellectuels. Comprendre les causes de la démocratisation (par opposition à ses déterminants ou aux conditions préalables de la démocratie) est une question forte : quel est le moteur du changement politique démocratique ? L'analyse n'est pas si simple. Pour commencer, la focalisation sur les processus de changement (plutôt que sur les conditions ou sur les divers états d'un système) soulève plusieurs questions de mesure. Par exemple, nombre de critères utilisés traditionnellement pour mesurer la démocratisation (par exemple, les libertés de réunion et d'expression, les institutions représentatives réellement opérationnelles, l'" Etat de droit ") sont des propriétés statiques et comme telles ne sont pas directement utilisables comme indicateurs du processus de démocratisation — sauf dans le sens limité et parfois erroné où elles sont censées être le résultat de ce processus. En d'autres termes, la présence de ces attributs ne nous parle pas catégoriquement du processus qui les produit ni, plus important encore, ne nous dit s'ils sont le produit d'un processus de démocratisation ou, par exemple, la conséquence de diverses formes d'aménagements autoritaires[6]. Les préoccupations que ce dernier point soulève conduisent à concéder que, pour chaque cas particulier, il y a probablement à la fois des influences et des causes internes et externes : nationales et internationales. Ce qui est moins clair — à la fois conceptuellement et empiriquement — c'est quelles elles sont, comment elles fonctionnent, quels sont leurs rapports réciproques.

---

6 Par exemple, la création du *Batasan Pambansa* par Marcos a engendré une institution représentative, mais le processus en cours était plus lié à la consolidation d'un pouvoir autoritaire aux Philippines qu'avec la démocratisation.

Points de vue de l'Asie du Sud-Est

Les études par pays (Indonésie, Malaisie, Philippines et Thaïlande) sur lesquelles se fonde cet article couvrent un large éventail de sujets, dont plusieurs sont spécifiques à certains des pays. Comme il a été dit dans l'introduction, la discussion qui suit sera plutôt thématique qu'encyclopédique. Ces thèmes sont au coeur des pays traités et sont aussi au coeur des questions de démocratisation en Asie en général. Ce sont : les rapports entre démocratisation et développement économique, les ONG, la consolidation de la démocratie, et les facteurs externes (problèmes de sécurité et question de la démocratie comme valeur marchande culturelle internationale).

La démocratisation et le développement économique

On émet souvent l'hypothèse que le développement économique n'est pas seulement une condition préalable à la démocratie, mais qu'il conduit immanquablement à la démocratisation. Cela va de pair avec une grande confiance dans l'économie de marché comme voie la plus sûre vers le développement économique et la démocratisation politique. Toutefois, l'expérience asiatique permet de penser que, s'il existe bien une relation entre l'adoption de politiques économiques fondées sur le marché et le rythme du développement, le lien entre ce dernier et la démocratisation politique est bien moins évident. L'une des raisons en est que le développement en Asie d'une économie fondée sur le marché ne signifie pas que l'Etat n'a pas joué de rôle significatif dans l'économie (contrairement à l'idéologie qui a cours dans le débat politique aux Etats-Unis). Une seconde raison importante, et qui fait l'objet d'une attention particulière dans les études sur lesquelles nous rapportons ici, c'est que deux variables fortes interviennent dans la relation entre la croissance économique et le changement politique : la structure du développement économique (par exemple, la composition sectorielle des gains de productivité) et l'économie politique régissant la distribution des fruits du développement.

Ce qui apparaît clairement dans toute l'Asie du Sud-Est, par exemple, c'est qu'il existe une relation manifeste entre les inégalités économiques et les inégalités dans l'accès au pouvoir politique. Autrement dit, le pouvoir politique est souvent mobilisé et exercé pour assurer le maintien des privilèges issus de la concentration du pouvoir économique. Ces inégalités politiques, à leur tour, ne sont pas simplement liées à l'existence d'une hiérarchie dans les systèmes politiques, certains ayant systématiquement plus de pouvoir que d'autres. Une telle hiérarchie n'implique que l'inégalité de la répartition, mais ne signifie pas nécessairement rigidité de cette répartition — par exemple, du fait de contraintes substantielles s'exerçant sur la mobilité ascendante ou descendante au sein de cette hiérarchie.

Cependant, dans le contexte sud-est-asiatique, le partage du pouvoir politique est fréquemment caractérisé par une forte segmentation. Cela signifie que les hiérarchies sont définies par des niveaux distincts qui figent les discontinuités dans le partage du pouvoir. Le passage d'un niveau à un autre est, au mieux, difficile. Une conséquence importante en est que, en réalité, la hiérarchie du pouvoir politique se reflète parallèlement dans une hiérarchie de cercles de décision en matière de politiques publiques.

Une forte contrainte s'exerce sur des questions telles que : quels points seront traités dans quels cercles, qui peut participer à quel cercle, quelles règles régissent la prise de décision dans chaque cercle. Cela signifie que les questions de démocratisation peuvent être définies à la fois dans des cercles spécifiques et en même temps du haut en bas de la hiérarchie tout entière[7].

Il en découle deux points importants. En premier lieu, comme de nombreuses analyses des politiques électorales en Asie du Sud-Est l'ont montré, ce n'est pas parce qu'il existe une couche superficielle d'institutions et de pratiques démocratiques qu'il faut en déduire qu'elles aient leur équivalent dans le système politique tout entier. Cela est essentiel, car cela signifie qu'on ne peut considérer la démocratie comme une caractéristique politique distribuée uniformément au sein d'un système économique présumé homogène, mais plutôt que le progrès de la démocratisation doit être évalué par référence explicite avec l'hétérogénéité de l'économie. En second lieu, les inégalités économiques (et les inégalités politiques qui leur sont associées) ne sont souvent ni temporaires ni susceptibles de correction spontanée. Ceci est très important car, si de nombreuses exigences majeures du développement en Asie du Sud-Est sont fréquemment dépolitisées (souvent sur l'insistance des donateurs) — par souci de stabilité macro-économique, de réformes de politiques économiques, et d'adaptation à l'économie de marché — les questions de structure du développement économique sont néanmoins fondamentalement politiques parce qu'elles se fondent et ont des conséquences sur le partage du pouvoir politique. La dépolitisation dans ces circonstances a comme conséquence directe de museler la libre discussion sur les conséquences politiques directes des ajustements économiques. De surcroît, dans un contexte de concentration du pouvoir politique associé à une concentration du pouvoir économique, la dépolitisation a tendance à perpétuer le mythe selon lequel les inégalités économiques et politiques finiront par se réduire " d'elles mêmes ".

Dans le cas de la Thaïlande, le développement économique a été considérable et rapide mais n'a pas conduit à des changements fondamentaux dans la nature de l'Etat. La société reste gravement divisée. Une forte proportion de la main-d'oeuvre est toujours occupée dans l'agriculture, des problèmes liés à la répartition des terres ont contribué à une forte augmentation du chômage rural, au sous-emploi rural et urbain et à l'écrasante domination de la capitale où se trouvent concentrés l'essentiel de la richesse du pays et la grande majorité de la classe moyenne. Les discussions sur les perspectives de croissance de la société civile et sur le type de société civile qui peut se développer ne peuvent ignorer cette division.

Une société civile se développant dans le cadre d'un Etat divisé est caractérisée en outre par la montée de ce que l'on peut appeler le *pluralisme autoritaire.* Une industrialisation dépendant fortement de l'exploitation des ressources naturelles dans un contexte social caractérisé par de fortes inégalités dans la maîtrise de ces ressources peut sérieusement gêner l'émergence d'une démocratie plus participative. Cela s'observe dans toute la région. Ce schéma conduit souvent à une étroite alliance entre les pouvoirs économique, militaire et politique afin de perpétuer la maîtrise de l'accès aux ressources

---

[7] Pour une plus ample discussion sur ce point, voir Bruce KOPPEL, « The Politics of Economic Reform : Insights from Indonesia, the Philippines and Thailand », in David TIMBERMAN (dir.), *The Politics of Economic Reform in Southeast Asia,* Manille, Asian Institute of Management, 1992, pp. 117-147.

naturelles à des prix favorables. Une conséquence en est que l'industrialisation devient une source de conflit intersectoriel, mais pas seulement entre les partisans de la modernité et ceux de la tradition ou entre les intérêts urbains et ruraux, contrairement à ce que les études sur le développement suggèrent. Les conflits intersectoriels dans le contexte du pluralisme autoritaire se déroulent entre le secteur institutionnel (militaires, fonctionnaires et entreprises) et ce que l'on peut appeler de la manière la plus exacte le secteur populaire (paysans, ouvriers). Pour cette raison, l'un des défis de la démocratisation réelle en Asie du Sud-Est réside précisément dans ce conflit intersectoriel et, plus spécialement, dans la nécessité d'en restructurer les termes.

Une seconde conséquence est que, dans un Etat à forte activité administrative, la démocratisation est souvent perçue comme un danger direct pour la pérennité de l'hégémonie de la bureaucratie et de ses alliés. Il est important ici de noter que le renforcement du rôle politique du secteur privé (c'est-à-dire des grandes entreprises privées) — principal moteur de la libéralisation politique et économique sous le label de la privatisation — ne signifie pas démocratisation, mais se traduit bien plutôt, dans les économies politiques d'Asie du Sud-Est, par ce qu'on pourrait appeler *technocratisation* — un phénomène où la politique est considérée comme problématique et n'est pas liée à l'utilisation judicieuse du pouvoir politique. Une partie de la société est bien investie du pouvoir (quoiqu'on puisse se demander s'il ne s'agit pas d'une nouvelle répartition entre grandes entreprises et bureaucratie plutôt que d'un partage entre l'Etat et la société), mais cela s'accompagne d'une dépolitisation du développement économique. Il semble qu'il y ait bien peu de retombées démocratiques de cette technocratisation, mais en revanche celle-ci semble conduire à une consolidation du pouvoir politique par les intérêts des grandes entreprises et de l'administration et, souvent, à une segmentation accrue du système politique pour assurer cette consolidation. Ainsi, la concentration du pouvoir politique en Indonésie apparaît plus élevée que ne l'exigerait l'impératif de stabilité macro-économique ou même la croissance économique en général.

Le succès du projet de dépolitisation comme substitut à la démocratisation est souvent lié aux performances économiques. Aussi longtemps que la performance économique persiste, la stratégie de substitution par la dépolitisation apparaît défendable. Si le développement économique stagne, alors les élites ne vont pas critiquer cette stratégie de substitution, mais s'empresseront d'accuser la démocratisation. On le voit clairement dans la relation existant en Malaisie entre la croissance économique et la légitimité des dispositifs politiques. Tant que le gâteau économique grandit, le dispositif existant peut demeurer acceptable pour presque toutes les parties. Mais s'il ne grandit plus assez vite ou pire, s'il se réduit, la légitimité des dispositions caractérisant le système de gouvernement pourrait être sévèrement ébranlée. De même, aux Philippines, la discussion se poursuit sur les mérites relatifs de la démocratie et de la " discipline ", cette dernière semblant plus séduisante à de nombreuses élites lorsque les performances économiques sont défaillantes.

Dans ce contexte, le concept de bonne gestion gouvernementale (*good governance*) revêt plusieurs sens. Dans le cas de la Malaisie, il signifie une tentative de réaliser un certain nivellement entre les principaux groupes ethniques. Il représente aussi un paradoxe fondamental. Les Chinois en Malaisie semblent accepter en apparence la domination malaise, mais le principal parti malais au pouvoir, l'UMNO, ne peut gouverner seul. La prise de conscience de la nécessité de devenir une nation s'est traduite dans les

ambitions économiques du gouvernement sous la forme d'un plan, " Vision 2020 ", qui se résume essentiellement à affirmer que la Malaisie sera un pays économiquement développé d'ici là. Les défis politiques à venir sont donc de créer une seule nation pour faire naître et se développer une société démocratique mûre en réalisant la promotion des valeurs qui sont compatibles avec la culture malaise. Ces défis, parmi d'autres, reflètent le concept de sécurité globale du gouvernent, une sécurité se référant à la nécessité pour les Malais de surmonter leur insécurité. Cela permettra à la nation unie d'émerger. Par exemple, les premières années, la menace contre la sécurité interne était liée à l'insurrection communiste. Celle-ci a été vaincue et aujourd'hui les menaces contre la sécurité ont pour origine les relations Etats fédérés-Etat fédéral et un terrain de plus en plus favorable pour le fondamentalisme islamique.

Cela implique une conséquence importante, à savoir que la formation d'institutions démocratiques et l'affinement des définitions de la démocratie ne suffisent pas. Comme le montre le cas des Philippines, il est également important de se focaliser sur les *résultats* de la démocratisation. Quelles sont les conséquences de la démocratisation et qui en sont les bénéficiaires ? S'il est vrai, comme nous l'avons dit, que les formes du développement économique structurent les chances de démocratisation (autrement dit qu'il existe une relation directe entre le démantèlement des concentrations excessives du pouvoir économique et l'ouverture des possibilités réelles de démocratisation), les formes de démocratisation doivent aussi être évaluées en fonction de leurs conséquences sur les processus économiques et le bien-être des différents groupes sociaux. Dans le cas de la Malaisie, on s'inquiète " officiellement ", en haut lieu, de la propriété des biens économiques et, dans les cas de l'Indonésie et des Philippines, les gouvernements ont mis en cause publiquement les formes les plus extrêmes de concentration économique. D'un autre côté, la démocratisation en matière d'organisations syndicales a été considérée comme dangereuse à fois pour la stabilité économique et politique, plus particulièrement en Indonésie et en Malaisie. Dans toute l'Asie du Sud-Est, le premier problème — les conséquences politiques d'une forte concentration du pouvoir économique — a reçu une attention bien plus soutenue que le second — les conséquences économiques de la démocratisation.

Les ONG

Etant donné les sérieuses inquiétudes concernant les dérives élitistes de la démocratisation, on peut comprendre qu'un intérêt accru soit porté à la signification politique et au rôle que jouent les ONG (organisations non gouvernementales). Cet intérêt vient à la fois des pays eux-mêmes et de diverses sources extérieures, allant des nombreux donateurs d'aide étrangère (qui préfèrent souvent de beaucoup travailler par l'intermédiaire d'ONG) aux fondations privées et caritatives américaines ou européennes. On présume et on espère que les ONG contribuent à la construction d'une démocratie participative plutôt qu'élitiste, parce qu'elles sont le germe d'une société civile naissante sous forme d'association privée et librement consentie en vue d'oeuvrer à l'intérêt général.

Une question théorique et pratique intéressante est de savoir si, en Asie du Sud-Est, les ONG sont indépendantes des partis politiques. L'idée généralement acceptée est que

ces derniers se constituent en vue de contester et de conquérir le pouvoir politique sous forme de participation au gouvernement. Les ONG, avance-t-on couramment, s'intéressent à la manière dont le pouvoir est exercé et par qui, mais n'aspirent pas à l'exercer directement, surtout au niveau national. Ce qui conduit même à distinguer des ONG orientées vers les services, qui travaillent sur les questions sociales, et des ONG organisées autour d'une cause, qui privilégient les réformes politiques. Cependant, tout cela semble moins évident vu de plus près. Il est clair qu'en Asie du Sud-Est les ONG jouent parfois un rôle politique très semblable à celui des partis. De la même manière certains partis ont à l'évidence des objectifs tout à fait comparables à ceux d'une ONG.

Par exemple, aux Philippines à l'époque de Marcos, la communauté des ONG a souvent servi de base à l'opposition non communiste. D'après certaines analyses, le mouvement ONG aux Philippines a été un facteur décisif de la chute du régime et de l'accession de Cory Aquino au pouvoir. De fait, la communauté des ONG attendait beaucoup du gouvernement Aquino et était prête à travailler en étroite coopération avec lui. Lorsqu'elles jugèrent que ce gouvernement ne tenait pas ses promesses sur plusieurs questions fondamentales (par exemple la réforme agraire), elles lui retirèrent pour la plupart leur soutien. Au cours de sa dernière année, le gouvernement Aquino a cherché à redonner vie à son alliance avec les ONG en créant le mouvement *Kabisig* (" se donner la main ") et remporta un certain succès en mobilisant les électeurs et en gagnant les élections présidentielles de 1992. En réalité, les ONG — sans être des partis politiques présentant leurs propres candidats et se battant directement pour le pouvoir — ont cependant joué un rôle important dans l'infrastructure de la compétition politique.

Si la communauté des ONG philippines aujourd'hui n'entretient pas de relation conflictuelle avec le gouvernement, elle n'est pas non plus étroitement liée à lui. Toutefois, un regain d'attention concernant leur potentiel politique (en termes de mobilisation des électeurs) ainsi qu'un intérêt accru manifesté par les donateurs ont conduit à la naissance de nombreuses ONG, dont l'authenticité en tant qu'organisations populaires a pu être mise en doute. Par exemple, des élites locales ont commencé à créer leurs propres ONG, dont l'un des objectifs était d'accéder aux fonds que les sources internationales et internes allouent aux ONG. On en est même arrivé à distinguer, aux Philippines, entre ONG et " OP " (organisations populaires). Cette distinction est symptomatique d'un problème plus large concernant la signification politique du mouvement ONG dans de nombreux pays d'Asie du Sud-Est : la relation entre la croissance des ONG d'une part, l'émergence de nouvelles élites et la reconsécration des anciennes élites d'autre part. Ces processus d'émergence ou de reconsécration tirent souvent une légitimité de leurs liens avec les ONG mais ils ne sont pas nécessairement liés ni favorables aux forces démocratiques.

Les ONG opèrent dans des contextes socio-politiques qui permettent d'expliquer leurs formes et leurs fonctions et qui jouent un rôle important dans la définition de leurs possibilités. Plusieurs questions surgissent : l'une, déjà notée, concerne l'évaluation de la signification politique des ONG et, au-delà, de leur signification en termes de démocratisation. Il est utile ici de se replacer dans la continuité de chaque pays du point de vue des rôles politiques de ces organisations. On trouve des continuités, en particulier, dans les fonctions traditionnelles des organisations religieuses. L'Eglise joue traditionnellement aux Philippines un rôle politique, qui consiste en général à défendre, voire à justifier, l'ordre politique en place. Il faut reconnaître que la révolution philippine des premières

année du XXe siècles a été canalisée par les organisations religieuses. De même, les critiques les plus acerbes contre Marcos venaient de l'Eglise, et elles ont joué un rôle important en sapant la légitimité du régime.

L'Indonésie et la Malaisie sont toutes deux confrontées à la question de la gestion des organisations islamiques dont les programmes politiques militent très explicitement pour la délaïcisation de l'Etat. Dans le cas de l'Indonésie, l'idéologie nationale du *Pancasila* sert d'argument pour refuser aux organisations islamiques un rôle politique explicite. Dans le cas malaisien, la question est plus controversée et est même un des thèmes majeurs de la vie politique actuelle. En revanche, le temple dans la société thaïlandaise joue un rôle beaucoup plus orienté vers les problèmes d'aide sociale. Le temple n'est pas associé à la défense ou à la critique du pouvoir de l'Etat. Les rôles joués par les ONG dans ces quatre pays sont fortement influencés par ce contexte. Par exemple, il y a en Malaisie, aux Philippines et en Thaïlande des ONG qui jouent un rôle politique ouvert, mais dans ces cas de nombreuses différences existent dans les continuités et les discontinuités que constitue cette forme d'action de groupe.

Corrélativement on note qu'à travers toute l'Asie du Sud-Est, si les ONG présentent en général les caractéristiques techniques et participatives que leur attribuent leurs partisans internationaux, elles reflètent souvent aussi les traits fondamentaux des sociétés dans lesquelles elles opèrent. Ce point doit être évalué avec précaution pour juger de l'importance des organisations chapeautant les ONG[8]. Ces organisations ont plusieurs origines, certaines tirent leur expérience de leurs rapports avec les donateurs étrangers, d'autres de leurs liens avec les gouvernements et de l'appui que ceux-ci leur prodiguent. Dans de nombreux cas, ces organisations font preuve des mêmes préjugés hiérarchiques observés dans les systèmes politiques et bureaucratiques au sens large.

D'autres questions sont liées à l'implantation locale des ONG. Les organisations à la base peuvent être des ONG, mais toutes les ONG ne sont pas des organisations populaires. On peut se poser des questions concernant le rôle des ONG dans l'expression des forces politiques internes par rapport à leur rôle comme émanation de forces politiques et économiques extérieures. La question des liens entre les ONG des pays industriels et du tiers monde se pose aussi. Ces liens prennent souvent la forme de subventions financières substantielles, mais aussi d'une orientation idéologique. De même que se pose la question des relations entre grandes et petites ONG, à l'intérieur d'un pays donné et entre différents pays.

Par exemple, la Malaisie a environ cent ONG ciblant des problèmes spécifiques. D'après le gouvernement, nombre d'entre elles reçoivent leur soutien de l'étranger et représentent des tentatives d'injecter dans le pays des positions venues de l'étranger : par exemple les ONG soutenues par les islamistes iraniens fondamentalistes ou celles qui bénéficient d'un soutien en provenance de l'Occident. Aussi l'attitude du gouvernement vis-à-vis des ONG a-t-elle longtemps été très restrictive. Depuis peu il a légèrement assoupli sa position et les ONG sont invitées à participer à diverses réunions avec le gouvernement.

---

8 Les organisations chapeautant les ONG (ou organisations «parapluies») sont généralement basées dans les capitales et sont particulièrement intéressées par la gestion ou la négociation des projets de contrats des agences internationales d'assistance et des fondations. Elles sont devenues les agents préférés pour ces tâches.

Néanmoins, la méfiance persiste[9].

La consolidation de la démocratie

La transition vers une vie politique et une organisation politique plus démocratiques est un thème important. Cependant, ce n'est pas la seule transition politique importante en cours. Trois transitions concurrentes s'affrontent sur le terrain : la libéralisation économique, la démocratisation politique et la redéfinition de la citoyenneté. Les deux premières sont largement reconnues et leurs rapports sont le sujet de la formulation aujourd'hui classique de la *glasnost-perestroïka*. Cependant, comme l'expérience en Europe de l'Est l'a démontré, cette formulation serait gravement incomplète sans référence aux transitions en cours dans la redéfinition de la citoyenneté[10]. Celle-ci renvoie aux processus de construction nationale, non simplement en termes d'espace, mais en termes ethniques, raciaux, religieux, de sexe, de classe et culturels. Ces processus sont essentiels car ils fondent l'espace social et politique de l'évolution politique. L'élargissement des frontières de la citoyenneté peut être associé à un élargissement de la société civile et à une politique démocratique plus ouverte ; leur restriction peut être associée à un schéma d'exclusion et de discrimination qui rétrécit l'articulation entre la politique démocratique et la société au sens large.

Le défi de la consolidation démocratique est de négocier les termes d'un équilibre entre ces multiples transitions — cet équilibre doit comporter un choix sans ambiguïté pour un contenu démocratique des trois transitions. Nos études montrent que les problèmes de consolidation démocratique doivent être fermement placés dans le contexte des relations Etat-société. Cela veut dire que, si des définitions minimalistes de la démocratie peuvent être acceptables pour décrire le contenu démocratique lors de processus de transition politique, les processus de consolidation démocratique ne peuvent être évalués en termes étroits ou mécanistes. La notion de consolidation démocratique n'implique rien de moins qu'une relation entre le système politique et la société dont il fait partie. C'est la raison pour laquelle la consolidation sera sans doute un défi plus complexe que ce qu'on pourrait appeler le défi de la transition.

La consolidation signifie le développement de liens entre un système politique et une société garantissant que le contenu démocratique du système politique sera nourri, protégé et respecté. Cela implique des pratiques économiques qui ne subvertissent pas systématiquement les principes de concurrence ouverte et des concepts de nation et de citoyenneté qui n'attribuent pas systématiquement des droits différents selon les caractéristiques sociales ou culturelles. Deux types de stratégie de consolidation découlent de la notion de la consolidation démocratique comme équilibre, les deux font l'objet de discussions politiques en Asie du Sud-Est.

La consolidation démocratique comme équilibre peut être considérée comme un pacte social qui établirait des relations fondamentales entre les multiples transitions. On peut

---

9 Avec la Chine et le Bangladesh, la Malaisie a été à la tête du mouvement pour l'exclusion des ONG de la Conférence de Vienne sur les droits de l'homme.

10 Pour une discussion récente utile, voir Joseph HELD (dir.), Democracy and Right-Wing Politics in Eastern Europe in the 1990s, New York, Columbia University Press, 1992.

considérer cela comme une stratégie constitutionnelle. Les stratégies constitutionnelles cherchent à combiner la reconnaissance des disparités contemporaines dans les formes et les niveaux de pouvoir avec les valeurs de stabilité et de prévisibilité dans les relations à venir entre les transitions. C'est une stratégie fondamentalement conservatrice, qui considère que tout écart par rapport à l'équilibre pose problème.

La consolidation démocratique comme équilibre peut aussi être perçue comme un accord sur les principes et qualités démocratiques qui caractériseront à la fois les processus ajustant les relations au cours des transitions et les objectifs de ces processus. On peut considérer cela comme une stratégie idéologique. Les stratégies idéologiques envisagent les relations actuelles entre les transitions comme éphémères et s'intéressent davantage à la mise en oeuvre d'un accord sur l'orientation du changement et la manière dont il se déroulera.

C'est dans le contexte de ces stratégies — constitutionnelles et idéologiques — qu'on peut s'interroger sur la possibilité d'entamer des processus démocratiques, et s'il sont viables. A ce niveau, la question de la consolidation démocratique est la suivante : quels sont les facteurs et les indicateurs les plus importants pour juger que les innovations démocratiques peuvent perdurer, qu'elles soient endogènes, empruntées, ou les deux ? La consolidation renvoie clairement à l'institutionnalisation et à la conservation, au moins à l'intérieur d'un système politique et, en fin de compte, entre le système politique et une société civile qui s'engage dans le processus. Il existe aussi un critère supplémentaire essentiel : la consolidation démocratique implique une très faible probabilité de réversibilité.

Cependant, en Asie du Sud-Est, ces directives doivent être mises à l'épreuve dans des situations politiques difficiles où les relations entre civils et militaires n'ont pas été établies d'une manière qui garantisse la sécurité de choix politiques déterminés démocratiquement, où la forte concentration du pouvoir économique et la persistance d'un degré élevé de pauvreté et d'exclusion font craindre les conséquences du caractère incomplet de la société civile sur la pérennité des processus démocratiques, et enfin où la question des relations entre la croissance des classes moyennes et leur engagement affiché pour les valeurs de stabilité fait craindre un étouffement de la consolidation démocratique.

Facteurs externes

Trois facteurs externes apparaissent comme très importants pour les perspectives de démocratisation. Le premier concerne les questions de sécurité et leurs liens avec l'étatisme, le rôle des militaires et l'importance donnée à l'unité en tant que valeur. Le second concerne le domaine culturel et se focalise sur la question de la démocratie comme produit culturel international. Le troisième fait l'objet de notre dernier chapitre. Il concerne l'aide étrangère et le rôle des pays donateurs, notamment en tant qu'agents explicites du changement.

La sécurité et la démocratisation

Dans de nombreuses régions d'Asie du Sud-Est, l'inquiétude sur la sécurité intérieure est un argument bien établi à la fois des partisans et des adversaires de la démocratisa-

tion. Elle a souvent conduit à la mise en oeuvre de la libéralisation politique et de réformes démocratiques. Il s'agissait de renforcer la légitimité de ces régimes (à l'intérieur et dans les milieux internationaux) et notamment d'affaiblir la sympathie dont jouissaient des éléments insurrectionnels, par exemple en offrant la possibilité d'un changement gouvernemental dans le calme. Le problème qu'on rencontre souvent, en Asie du Sud-Est et ailleurs, est que l'enthousiasme dans la mise en oeuvre de ces réformes se refroidit à mesure que la menace insurrectionnelle diminue.

Inversement, l'inquiétude sur la sécurité intérieure peut conduire à s'opposer avec obstination à toute libéralisation politique ou réforme démocratique. Car la compétition politique ouverte est alors perçue comme pouvant entraîner déstabilisation et division, particulièrement dans les sociétés multiethniques. Dans d'autres pays, l'inquiétude qu'ont pu faire naître les idéologies insurrectionnelles a donné plus de force aux valeurs de loyauté et a dévalué la légitimité des politiques d'opposition. Enfin, la nécessité de la stabilité politique pour la croissance économique a conduit à des réactions prudentes vis-à-vis de toute évolution politique susceptible de donner une image d'instabilité à l'extérieur et par là de menacer la confiance nécessaire à la continuité des politiques de croissance.

L'inquiétude concernant la sécurité régionale a été, de même, un élément important de la discussion sur la démocratisation en Asie du Sud-Est. Avant la fin de la guerre froide, les discussions sur la sécurité régionale et celles concernant les perspectives de démocratisation dans différents pays n'étaient pas liées. Cette distinction traduisait la faible institutionnalisation (comparée à l'Europe de l'Est) du débat sur la sécurité et l'hostilité, dans toute la région Asie-Pacifique, vis-à-vis des conditionnalités politiques dans les relations internationales. Celle-ci existe toujours (voir les rapports entre la Thaïlande et le Myanmar). Toutefois, quelques liens rudimentaires commencent, semble-t-il, à se développer en Asie du Sud-Est entre les trois questions suivantes : l'interdépendance économique, la sécurité régionale et l'évolution politique.

Des changements importants ont lieu dans la structure des relations internationales politiques, économiques et de sécurité dans la région et dans les perspectives d'évolution politique interne dans certains pays. L'un de ces changements est le pouvoir accru de la Chine et du Japon dans la région Asie-Pacifique. Il y a aussi des signes d'une plus grande interdépendance régionale, mais les Etats-Unis ne peuvent être le soutien principal de ce régionalisme — comme ils l'avaient été, par exemple, au moment de la création de l'ASEAN, à cause de la montée en puissance économique de la région, des tensions de l'économie américaine et de la croissance des puissances moyennes (Corée, Taiwan, Thaïlande, Indonésie) dont la montée affaiblit l'hégémonie américaine. Cela traduit un changement important dans la structure des relations internationales à l'intérieur et à l'extérieur de la région : l'absence de superstructure politique et de sécurité permanente et polarisante. Sur cette toile de fond, les changements politiques globaux s'effectueront sans doute par tout petits pas. Les changements dans la structure des interactions entre Etats, cependant, conduiront à des changements dans la structure des relations internationales de la région. Cela rendra la question de la fixation des normes régionales dans les matières liées à la sécurité, aux droits de l'homme et à la démocratisation de plus en plus importantes. Ce point a été reconnu par des initiatives régionales sur la sécurité et les droits de l'homme.

Nombreux sont ceux, en Asie du Sud-Est, qui contestent le transfert direct, à partir de sources externes, de normes et de stratégies démocratiques. Le raisonnement revêt deux formes. Le premier soutient que chaque pays doit découvrir et appliquer ses propres définitions et solutions. Ce qui n'exclut pas d'en emprunter une partie à l'expérience et aux pratiques des autres ; mais la valeur de tels emprunts ne se mesure ni à celle des pratiques empruntées, ni à leur origines, mais à leur adéquation aux circonstances culturelles et historiques du pays importateur. La notion d'une norme démocratique universelle unique n'est acceptée que dans son sens le plus large, c'est-à-dire comme justification de l'interprétation locale du sens de cette norme. Le second point de vue est en accord avec la thèse selon laquelle il ne peut y avoir de transfert littéral réussi de stratégies démocratiques d'un contexte culturel à un autre, mais pour lui on peut être relativiste sur le sens à donner à la démocratie sans pour autant prétendre qu'il n'y a pas de normes généralement admises sur ce qui constitue des institutions ou comportements démocratiques. Par exemple, l'idée d'un universalisme éthique en faveur de la démocratisation ne peut être déclarée fausse simplement parce que tel gouvernement ou parti la trouve gênante.

Les discussions sur ce point semblent les plus vives là où il y a des difficultés dans les transitions portant sur le concept de citoyenneté. Les normes concernant les droits de l'homme sont implicitement contenues dans les concepts démocratiques occidentaux. Ces droits ne sont politiques qu'en partie. Ils renvoient plus largement à l'expression sociale et culturelle et constituent ainsi des fondements de la citoyenneté autant que de la démocratie politique. En Asie du Sud-Est, l'individualisme lié à ces normes est souvent critiqué comme étant incompatible avec la prépondérance culturelle du groupe. Ou alors, des inquiétudes sont explicitement formulées, notamment dans des situations multiethniques, sur le fait que l'acceptation d'un processus politique conflictuel, basé sur la légitimité d'opinions individuelles diverses accompagnées de la liberté d'association, se traduirait par des conflits communautaires et une grave instabilité interne.

En effet, pour évaluer les progrès réalisés par la démocratie en Malaisie, l'argument est souvent avancé qu'ils doivent être mesurés en fonction de la situation malaysienne, et non par rapport à des critères qui seraient acceptables dans des pays plus avancés. Par exemple, certaines questions de culture et d'éducation sont complexes, il en va de même avec la question du rôle de l'enseignement dans les langues vernaculaires. Dans quelle mesure celui-ci perpétue-t-il des différences ethniques créatrices de difficultés ? De tels arguments ont conduit à s'interroger sur une perspective de démocratisation communautaire plutôt que libérale et occidentale. La perspective communautaire définit les droits en termes de groupes sociaux (et non d'individus) et de l'importance de relations stables (c'est-à-dire non conflictuelles) entre les groupes. Le sens de la participation à la démocratisation politique repose sur les définitions de la citoyenneté. Celles-ci sont dépendantes de l'appartenance à un groupe social. Pour reprendre les distinctions que nous avons proposées plus haut, la consolidation démocratique selon cette méthode est principalement constitutionnelle, elle cherche à fixer les relations entre les groupes comme cadre à l'intérieur duquel un contenu démocratique peut être défini et institutionnalisé.

Les propositions de démocratie communautaire doivent être distinguées des inquiétudes

concernant un " excès de démocratie ". Dans certains cas, cette expression se réfère aux dangers d'instabilité et peut être associée à la perspective minimaliste, cette dernière étant souvent associée au sous-développement des systèmes de partis, à des difficultés de gestion des conflits politiques, à un blocage des politiques, à l'indécision gouvernementale, etc. Il existe aussi une perspective maximaliste sur les questions d'excès de démocratie qui est étroitement liée à la critique fondamentale du modèle de la démocratie libérale. Cette critique se focalise sur le lien entre la démocratie libérale et ce qui est souvent perçu comme des excès sociaux et culturels. Plutôt qu'une démocratie caractérisée par le heurt des intérêts individuels et la dissolution des normes sociales et morales qui en découle, ce qu'il faut c'est un processus démocratique caractérisé par la stabilité, la paix et l'ordre, le maintien de valeurs morales et culturelles partagées et la priorité aux intérêts communautaires.

La question de l'opposition communautarisme/individualisme doit aussi être traitée dans un contexte de pénurie économique. La diversité culturelle est souvent plus acceptable lorsque la pénurie économique paraît modérée. Dans le cas contraire, l'attention peut alors se porter vers les divers critères possibles pour gérer la distribution de ressources et de services rares. Alors, les critères associés aux prétentions hégémoniques ou aux aspirations d'un groupe particulier peuvent effectivement transformer la réalité de la diversité culturelle en une réalité de stratification culturelle.

Enfin, une autre question d'importance dans la discussion sur le communautarisme et l'individualisme s'articule sur la division souvent subtile entre consensus, conformité et acquiescement. En principe, l'idée de démocratie est associée aux idées d'accessibilité et de participation. Cependant, dans certains contextes sociaux et politiques, les comportements " démocratiques " qui recueillent un consensus large (par exemple la participation électorale) n'expriment pas forcément une adhésion, mais reflètent plutôt des comportements plus conservateurs de conformité à des formes pré-démocratiques de leadership et de prise de décision. Ceci pourrait se produire, par exemple, lorsque la structure des relations économiques (par exemple un fort taux de métayage dans les zones rurales) fait que l'on attend de la population qu'elle se conforme aux attentes des dirigeants locaux ou, plus généralement, lorsque les dirigeants de la communauté restent attachés à des modes autocratiques anciens alors même que le système au sens large possède des caractéristiques démocratiques formelles. Lorsque la conformité est essentiellement imposée (par exemple par des candidats uniques ou des entorses au secret du scrutin), le consensus devient acquiescement et les processus de participation reflètent l'exercice de la puissance de l'Etat plutôt que la manifestation d'un vote populaire.

L'aide étrangère et la démocratisation

L'aide bilatérale étrangère a généralement soutenu les processus de démocratisation en Asie. Comme ailleurs, ce soutien s'effectue principalement sous deux formes. Un soutien *indirect* et implicite de la démocratisation, ciblé sur le développement économique, la fourniture d'infrastructures, la santé, l'éducation et la sécurité intérieure. De diverses

manières, chacune de ces interventions a été justifiée — au moins en partie — par l'impact qu'elle pouvait avoir sur les perspectives de démocratisation. Le soutien *direct* et explicite de la démocratisation est bien moins fréquent. Dans ces quelques cas, historiquement, l'attention s'est portée sur l'aide à l'organisation des élections, des possibilités de formation pour les élus et les décideurs de haut niveau, et l'assistance aux journalistes. Ces dernières années, les relations des donateurs avec les ONG se sont développées et ainsi ont pu faciliter les voies tant directes qu'indirectes qui relient l'aide étrangère à la démocratisation. Jusqu'à récemment (plus précisément jusqu'à la fin de la guerre froide), les liens entre aide et progression démocratique en Asie n'étaient jamais posés comme une relation de conditionnalité[11], même si, dans quelques cas, des politiques qui s'éloignaient par trop de la démocratisation et des violations des droits de l'homme ont été l'argument d'une interruption de l'aide par certains donateurs.

Avec le regain d'intérêt récent pour la démocratisation, les donateurs commencent à considérer explicitement la manière dont l'aide peut être employée pour soutenir les processus de démocratisation. En Asie du Sud-Est, ce changement de stratégie se situe parallèlement à plusieurs autres questions liées à l'aide étrangère et à l'Asie en général. Ces questions couvrent notamment le rôle de l'aide étrangère aux pays à revenus moyens (une question dont l'importance croît pour l'Asie du Sud-Est), la question de la persistance de la pauvreté (particulièrement en Asie du Sud), et les interactions entre le commerce, l'aide et les relations politiques internationales (particulièrement en Chine). L'ensemble de ces questions — ainsi que les restrictions des budgets d'aide auxquelles sont confrontés de nombreux pays donateurs — constitue un défi considérable pour les possibilités des donateurs actuels et pour le choix de leurs modalités de fonctionnement.

La question de la démocratisation exige que les donateurs aient une compréhension beaucoup plus large et approfondie des processus politiques internes des pays bénéficiaires. Elle exige aussi que les donateurs avancent très prudemment dans leurs rapports avec les groupes internes des pays bénéficiaires pour éviter de compromettre les processus de démocratisation indigènes. Quatre thèmes sont importants dans l'évaluation du rôle de l'aide étrangère et de la démocratisation en Asie du Sud-Est : le renforcement de la bonne gestion gouvernementale, le travail avec les ONG asiatiques, la promotion de la démocratisation et la compréhension des limites de l'influence bilatérale.

---

11 « Jamais » parce que, même si une aide considérable (particulièrement pour l'Indochine dans les années cinquante et soixante) a été justifiée par le soutien à la démocratie et dans certains cas a été accrue en fonction des réformes politiques dans ces Etats, globalement ces démarches peuvent être qualifiées de manière plus appropriées comme un soutien à l'anticommunisme plutôt que comme un soutien à la démocratisation en elle-même. Pareillement, le soutien considérable apporté au Pakistan et aux Philippines dans les années soixante-dix et quatre-vingt a été parfois expliqué comme un soutien de la démocratisation, mais ses objectifs primordiaux étaient liés à des questions de sécurité internationales et régionales. Enfin, les efforts de plusieurs donateurs au cours des années quatre-vingt pour encourager des réformes de politique économique favorables à un renforcement des processus économiques orientés vers le marché ont parfois été décrits en termes de conséquences pour la démocratisation, mais ces conséquences n'ont pas été déterminantes pour fixer la quantité d'aide fournie ni la date de son attribution.

L'aide étrangère et la bonne gestion gouvernementale

Une question clé dans les stratégies d'utilisation de l'aide étrangère comme soutien à la démocratisation en Asie du Sud-Est est celle de la bonne gestion gouvernementale. Mais l'aide étrangère peut-elle contribuer à renforcer celle-ci ? La *good governance* peut être considérée comme un compromis entre les impératifs édictés par l'universalisme éthique de la démocratie et les possibilités qu'autorise la prudence politique. Cependant, dans le contexte de l'Asie du Sud-Est, la question de la bonne gestion gouvernementale doit être soigneusement examinée. Est-elle un outil de pouvoir ou est-elle le pouvoir lui-même ? Dans ce dernier cas, la mise en pratique se fera simplement en tentant de rendre un gouvernement non démocratique plus efficace ou moins corrompu. Il en existe de nombreux exemples dans toute la région.

La vraie question et le défi le plus difficile, c'est que l'acceptation du principe de la bonne gestion gouvernementale rend l'exercice du pouvoir essentiel. Ce qui conduit à son tour à la question : pour qui et dans quel but le pouvoir est-il utilisé ? Dans une société en voie de démocratisation l'hypothèse sera : pour le peuple et pour les objectifs qu'il exprime par le biais de sa représentation réelle.

Dans un sens, cela signifie que l'aide étrangère soutenant la bonne gestion gouvernementale doit se focaliser sur les réformes à *l'intérieur* du gouvernement. Cette focalisation devient nécessaire parce que l'administration ne verra pas souvent d'un bon oeil une libéralisation politique et des initiatives démocratiques qui paraîtraient nécessiter une diminution de ses prérogatives. Cependant, cette focalisation ne signifie pas que l'aide étrangère doive être *centrée sur l'Etat*. Le défi plus vaste de la bonne gestion gouvernementale en Asie du Sud-Est est celui du renforcement des capacités de la société civile pour qu'elle puisse à la fois soutenir et si nécessaire exiger un rôle dans la manière dont le pouvoir est utilisé et contrôlé. Cela signifie, dans le cadre des rapports entre aide étrangère et *good governance*, que les pressions externes en faveur de cette dernière doivent être fortement *centrées sur le social.*

L'aide étrangère octroyée en soutien à la bonne gestion gouvernementale et à la démocratisation doit s'adresser à des groupes sociaux précis plutôt qu'à l'Etat en tant que tel. Dans des pays comme les Philippines et la Thaïlande, mais aussi dans de nombreux autres pays en voie de développement, l'aide tendant à renforcer l'Etat en place (par exemple en rendant l'administration plus efficace) ne garantira pas en elle-même le développement d'authentiques processus démocratiques. Pour que l'aide étrangère favorise la bonne gestion gouvernementale, l'aide à l'efficacité de l'administration doit s'accompagner d'une aide renforçant le rôle des administrés. Cela signifie que de nouvelles formes de dialogue sur les politiques publiques sont nécessaires entre les donateurs et les bénéficiaires, mais ce dialogue doit dépasser le cadre inter-étatique. Pour soutenir un tel dialogue, les donateurs devront développer une compréhension beaucoup plus subtile des processus de démocratisation dans les pays bénéficiaires[12].

---

12 Une stratégie reconnue (quoique pas nécessairement très réalisable) dans la plupart des pays est la recherche sur le terrain, à la base, menant à une meilleur compréhension du secteur social, de sa structure et de ses performances. L'expression « à la base » (grass-roots) est employée pour faire comprendre l'importance d'obtenir une perspective qui se situe à la racine (root) d'une société civile naissante. Une seconde stratégie part de la nécessité de reconnaître que les perspectives de dénouement démocratique dans certains pays sont le reflet de leurs particularités historiques. Ceci vient à l'appui d'études de cas orientées vers la qualité et mises en oeuvre sur des bases qui soient sensibles aux concepts et aux préoccupations indigènes.

Pour la plupart des donateurs bilatéraux, la principale façon d'aborder la question de la démocratisation en Asie du Sud-Est s'est faite par la coopération avec les ONG asiatiques (et celles des pays donateurs). Trois questions concernant les relations entre donateurs, ONG asiatiques et démocratisation ont été identifiées dans nos études : la sélection, le financement et l'" indépendance ".

La question de la sélection a trait aux types d'ONG choisies, aux critères du choix, au mode d'application de ces critères. On s'interroge sur la sélection pour plusieurs raisons. Premièrement, on peut se demander quelle est l'étendue des problèmes que les donateurs sont disposés à confier aux ONG. La conclusion généralement admise aujourd'hui est que les donateurs doivent employer les ONG particulièrement pour les questions concernant les personnes, comme l'exploitation forestière communautaire, le contrôle des élections, la formation professionnelle, etc. Cependant, comme l'exemple du contrôle des élections l'illustre parfois, les gouvernements et les forces nationalistes (qui peuvent par ailleurs être opposées à leur gouvernement) soupçonnent les ONG de ne pas être financées pour ce qu'elles sont, mais comme instruments de la politique des Etats donateurs. De ce point de vue, la préoccupation la plus sérieuse est que lorsque les donateurs se servent massivement des ONG, ils ne font rien d'autre que masquer une pure et simple intervention politique.

Deuxièmement, on a pu s'inquiéter des hiérarchies entre ONG à l'intérieur des pays. Certains soutiennent que les donateurs doivent opérer par l'intermédiaire d'organisations " parapluies " [voir note 8] plutôt que de traiter directement avec les ONG. D'autres avancent que les organisations " parapluies " peuvent représenter des ONG dont le principal atout est leur connaissance des procédures et des voies d'accès aux donateurs. Ce qui implique que de telles ONG ne seraient pas en prise et ne seraient pas attentives aux divers projets des ONG à l'intérieur des pays. Une autre préoccupation venant des ONG de base est que les organisations chapeautant les ONG ne font que refléter les hiérarchies du pouvoir de la société en général. En effet, dans plusieurs pays, se sont créées des organisations " parapluies " qui sont en fait des fédérations de grandes ONG. Toutefois, elles se sont peu à peu coupées des organisations à la base, parce qu'une large part de leur financement est d'origine externe (en général internationale). Enfin, les organisations chapeautant les ONG n'ont pas échappé à la bureaucratisation. De ce point de vue, traiter par leur intermédiaire n'offre peut-être pas d'avantages déterminants par rapport au travail direct avec les institutions de chaque pays.

La question du financement devient sensible sur plusieurs fronts. L'une des raisons en est que les ONG en général sont vulnérables parce qu'elles dépendent largement de donateurs individuels. Ceci pose problème, comme il sera dit ci-dessous, car il y a ambiguïté quant à l'identité des " propriétaires " des ONG. Là où les ONG ont, ou sont perçues comme ayant, un rôle politique, le fait de dépendre du financement des donateurs peut compromettre leur intégrité et celui du processus démocratique en cours et dont elles sont censées faire partie. La disponibilité du financement — qui est souvent activement promu — a encouragé la création d'ONG dans plusieurs pays, mais les organisations ainsi formées et le fait qu'elles dépendent explicitement de fonds provenant de donateurs

extérieurs soulèvent de graves questions. Aux Philippines, par exemple, la distinction est faite entre les ONG et les " OP ". Les OP sont des organisations populaires considérées comme plus authentiques. Les ONG peuvent être des organisation populaires, mais leur authenticité est plus sujette à caution.

Le problème de l'indépendance découle des questions de sélection et de financement. Le choix fait par les donateurs représente plus qu'une sorte d'approbation. Dans le milieu politique et celui du financement en Asie du Sud-Est, la sélection faite par le donateur représente une forme de pouvoir octroyé à l'ONG. Le financement par le donateur apporte à l'ONG les ressources pour fonctionner. Dans ces circonstances, des problèmes délicats peuvent se produire pour les ONG et ceux qui traitent avec elles. Les ONG sont-elles des associations libres agissant en toute indépendance ou sont-elles les agents de ceux qui les financent ? Cette question est souvent mise en évidence par la pratique du donateur lui-même, qui s'efforce de resserrer les liens les plus visibles entre lui et l'ONG qu'il finance : par exemple, visites fréquentes à l'ONG ou intégration de celle-ci dans ses pratiques budgétaires. En insistant, par exemple, pour que l'ONG soit exemptée des règles comptables du pays dans lequel elle opère, on attire l'attention sur le lien de l'ONG avec le donateur.

Au cours du processus de démocratisation, et lorsque les pays entrent dans des phases où les relations entre le changement politique, les réformes économiques et la redéfinition de la citoyenneté et des droits sociaux deviennent plus ouvertes et politisées, le champ de l'action bénévole collective peut s'élargir au-delà des questions techniques et les questions explicitement politiques peuvent être abordées. Dans ces circonstances les donateurs se doivent d'être prudents en distinguant les ONG des factions politiques. Cette qualification ne doit pas être fondée sur des critères abstraits mais sur la compréhension de la signification politique de ces organisations dans leur contexte politique et culturel propre. Il faudra faire la différence entre les ONG que le gouvernement désigne comme étant politiquement significatives (une mesure qui peut se produire très vite) et une évaluation indépendante prenant en compte la valeur des missions, plus largement en termes de rapports entre l'Etat et la société. En même temps, les donateurs devront être très attentifs à bien définir la gestion de leurs relations avec les ONG en tenant compte de leur contribution à la construction d'un secteur civil fort et indépendant. Ceci fait problème non seulement pour les donateurs, mais aussi pour les gouvernements des pays bénéficiaires, car ils seront sans doute intéressés par les ONG en tant que " partenaires du développement ".

Plusieurs conséquences en découlent. La plus évidente est que le travail avec les ONG nécessitera des formes nouvelles de dialogue sur les politiques, avec la participation des donateurs, des gouvernements et des ONG. Ces questions doivent être considérées à plusieurs niveaux. Des forums spécifiques par pays sont nécessaires, mais doivent réunir ces trois catégories d'acteurs. Toutefois, cela ne sera pas toujours réalisable, particulièrement là où les ONG sont considérées avec suspicion par les gouvernements et plus particulièrement là où les gouvernements peuvent voir une intervention politique dans les alliances nouées entre les donateurs et les ONG. Par ailleurs, il faut cependant noter que les ONG sont souvent à l'avant-garde de l'activité politique indépendante et de l'action collective et servent de fondation à la construction d'un dialogue politique ouvert.

Mais la question complexe de la cooptation se pose. Les ONG sont devenues méfiantes dans leurs relations avec leurs propres gouvernements, les fondations et donateurs étrangers. C'est l'envers de la question de l'indépendance analysée plus haut : les ONG devant sacrifier cette indépendance comme prix de leur financement, et pire, de leur légitimation. Si ces questions ne sont pas traitées avec tact — en particulier par les donateurs — cela peut sérieusement compliquer les efforts de construction d'une action collective indépendante.

En conséquence, les questions liées à la réglementation et à l'interdiction des ONG sont devenues un enjeu crucial dans la création d'une société civile et (ce n'est pas par hasard) pour permettre à l'Etat de résister à l'extension des droits politiques et sociaux. Une ligne de démarcation majeure est tracée, elle est prometteuse pour les perspectives de démocratisation, mais recèle des dangers considérables si cette ligne, en pratique, est dépassée ou sous-estimée. Par exemple, les ONG peuvent être désignées dès le début par l'Etat comme des groupes politiques (plutôt que comme des organisations techniques ou caritatives). Ce type de désignation dans de nombreux pays d'Asie du Sud-Est peut empêcher les ONG de recevoir le soutien des donateurs (ce qui serait de l'intervention politique) et leur enlever leur statut protégé (si elles étaient apolitiques) dans l'arène politique interne.

Encore un point important. Cette ligne de démarcation entre le renforcement de la société civile et la porte ouverte à la répression varie dans la région et se trouve être au coeur du débat sur le sens des droits de l'homme dans le contexte sud-est-asiatique. Les donateurs doivent être prudents en participant à ce débat. Cependant, l'un des rôles qu'ils peuvent jouer est de soutenir le processus régional de fixation des normes. Ils doivent admettre que des forums régionaux couvrant plusieurs pays sont utiles pour permettre un dialogue transnational entre les ONG, les gouvernements et les donateurs. Un dialogue doit s'instaurer dans plusieurs forums au-delà du mode traditionnel de gouvernement à gouvernement : à l'intérieur des gouvernements donateurs, entre fonctionnaires et ONG dans les pays donateurs, entre ONG internationales, entre ONG présentes dans un pays, entre le gouvernement et les ONG présentes sur son territoire, élargissant les discussions bilatérales entre donateurs et bénéficiaires aux autres parties (ONG), et instaurant des dialogues multilatéraux régionaux avec la participation des donateurs, des ONG et des représentants des pays bénéficiaires (sur les politiques et non pas sur les projets). Les forums multilatéraux sont importants non seulement par leur contribution à l'élaboration du consensus (ce qui est important, notamment en terme de fixation des normes) mais aussi pour les rôles que ces forums peuvent jouer pour expliciter les attentes respectives des donateurs, des bénéficiaires, des ONG et des autres.

Les relations entre les donateurs et les ONG n'avaient pas, à l'origine, pour objectif de soutenir la démocratisation. Dans la plupart des cas, les ONG semblaient offrir une alternative plus efficace que les administrations des Etats pour la mise en oeuvre de projets sur des questions de développent rural et de gestion des ressources rurales. Ceci reste vrai malgré le lien des ONG avec le développement participatif. Et cela parce que les principes du développement participatif ont été appliqués par les donateurs aux projets, mais pas à la relation fondamentale entre l'Etat et la société. Néanmoins, les ONG constituent une étape importante dans une stratégie de la démocratisation. Mais, en dehors de cela, quel rôle les donateurs peuvent-ils jouer dans le processus de démocratisation ?

Comment promouvoir la démocratisation

Comme il a été noté plus haut, les rapports sur lesquels se fonde cette étude insistent sur la nécessité d'éviter d'imposer des stratégies qui, pour l'essentiel, seraient importées. En d'autres termes, des solutions et des voies doivent être recherchées pour opérer dans un cadre historique, politique et culturel précis. Une seconde conclusion est que les conditionnalités bilatérales destinées à faire pression en faveur de choix démocratiques ne sont ni efficaces, ni éthiques. Mais des conditionnalités multilatérales, c'est-à-dire des accords et une coordination entre la communauté des donateurs en vue de soutenir des cheminements vers la démocratisation, pourraient être beaucoup plus efficaces et éviter les problèmes éthiques que soulève l'immixtion d'un seul pays dans les choix de politique intérieure d'un autre. On estime dans certains milieux que la communauté des donateurs dans son ensemble serait un représentant plus crédible de normes larges que tout donateur bilatéral individuel. Cette interprétation peut s'appliquer, entre autres, au rôle joué par l'APRONUC au Cambodge.

Or il est peu probable que la communauté des donateurs — même dans sa forme multilatérale — aura la possibilité de jouer concrètement un rôle dans ce domaine. Dans la région, par exemple, le nombre d'hommes d'affaires ayant un niveau d'études élevé est en augmentation. Plus généralement, l'importance de la classe moyenne dans les pays de la région s'accroît. Ce sont des évolutions qui peuvent être associées à une plus grande demande d'efficacité gouvernementale, moins de corruption, et éventuellement à l'adoption de valeurs démocratiques. Mais il s'agit d'évolutions qui peuvent aussi être liées à une plus grande confiance dans la formulation de normes autochtones et le rejet de normes imposées de l'étranger. Les premières ONG, constituées autour de questions religieuses, philosophiques et intellectuelles, sont maintenant remplacées par une nouvelle vague d'ONG à orientation politique plus prononcée. Celles-ci peuvent être associées à des engagements éventuels sur des valeurs démocratiques, et en même temps à des engagements sur des stratégies choisies par les autochtones pour la mise en oeuvre de ces valeurs, et éprouver de la méfiance tant envers le rôle du capital étranger qu'envers l'intérêt porté par les étrangers aux processus démocratiques internes. Dans ce contexte, quel est le rôle de l'aide étrangère ? Le capital étranger, en tant que tel, est perçu comme complémentaire, c'est-à-dire qu'il n'est pas nécessairement vu comme un problème pour le nationalisme. Le problème se pose autour de tout ce qui est perçu comme une conditionnalité. Alors que la plupart des pays de la région sont prêts à accepter les conseils économiques des donateurs, ils sont beaucoup moins disposés à tenir compte des conditionnalités non économiques. Cela ne veut pas dire que rien ne peut être fait. Avec la programmation actuelle de l'aide étrangère, il existe plusieurs possibilités de soutien aux processus démocratiques.

Une première méthode consiste à demander qui bénéficie de l'aide étrangère. La démocratisation peut être plus vigoureusement soutenue si une part plus importante de l'aide étrangère va aux secteurs de la santé, de l'éducation et aux infrastructures rurales, car elle a alors plus de chances d'atteindre les plus démunis économiquement et politiquement. En second lieu, des dialogues régionaux (avec l'ASEAN par exemple) sur la bonne gestion gouvernementale soutenue par l'aide étrangère peuvent contribuer à installer un climat plus favorable à la démocratisation. Ces dialogues pourraient se pencher sur

lles perspectives concernant les droits de l'homme. Ce serait particulièrement utile, car il n'existe pas actuellement de cadre ni de forum régional pour ce faire. Les normes et le cadre institutionnel inadaptés et périmés de la région font naître le besoin urgent d'élaborer et de mettre en oeuvre des normes de bonne gestion gouvernementale, de démocratisation et de coopération internationale pour les soutenir. L'absence de normes régionales et de processus pour les développer représente un sérieux handicap à une coopération internationale durable pour le soutien de la démocratisation.

Ces points montrent bien qu'il n'est pas nécessaire de limiter l'influence des donateurs sur la démocratisation au domaine des réformes du système politique. Un autre exemple est celui des relations entre les exigences de la croissance économique et le besoin de stabilité politique. Les donateurs ont souvent accepté l'argument selon lequel la croissance économique requiert un autoritarisme " doux ". Or il devient de plus en plus évident pour beaucoup que cette relation est bien plus complexe. Par exemple, les premières phases de réformes macro-économiques semblent être favorisées par un environnement politique capable de les protéger de l'opposition des élites dont elles mettent en cause les privilèges. Puis, une fois qu'elles ont progressé et que les réformes sectorielles sont à l'ordre du jour, l'expérience en Asie du Sud-Est montre que la poursuite des réformes nécessite le développement et la mobilisation de groupes qui tireront bénéfice de la libéralisation politique et de la démocratisation. Ce point est à mettre en parallèle avec l'argument sur les relations entre stabilité politique et confiance des investisseurs. Dans les étapes préliminaires, la stabilité est sans aucun doute une condition préalable de la confiance des investisseurs. Mais au-delà d'un certain niveau, autorité est associée à bureaucratie, conservatisme et corruption, tous points qui décourageraient plutôt la confiance des investisseurs.

En conséquence, alors que certains plaident pour un modèle de démocratie asiatique basé sur l'autoritarisme " doux ", d'autres observent que ce sont les gouvernements et certains militaires et milieux d'affaires qui plaident pour ce modèle. En effet, les niveaux de concentration du pouvoir politique semblent être, dans plusieurs pays, plus élevés que ce que nécessiteraient les impératifs de la croissance économique, ainsi que de la sécurité intérieure. La menace communiste et les révoltes intérieures, qui étaient un problème sérieux dans plusieurs pays dans les années cinquante et soixante et justifiaient le renforcement des pouvoirs de police de l'Etat, ne sont plus une menace réelle dans la plupart des pays d'Asie du Sud-Est. Le niveau d'instruction s'est élevé, ce qui devrait impliquer un développement de la tolérance pour les opinions politiques différentes. Inversement, la montée des classes moyennes a réduit la tolérance envers l'inefficacité et la corruption.

Insistons sur le fait qu'il ne s'agit pas pour les donateurs, dans ce contexte, d'imposer leur point de vue, mais pas non plus de limiter leur vision de la situation à ce que les gouvernements et leurs alliés les plus évidents veulent bien leur dire. Les donateurs ont le droit légitime et la responsabilité de remarquer les processus démocratiques opérant dans une société et d'être sensibles, dans la conduite de leurs affaires, aux conséquences de leurs actions sur ces processus.

Les limites de l'influence bilatérale

Les possibilités d'influence qui viennent d'être décrites appellent de la part des donateurs contemporains un gros effort par rapport à leurs capacités, à leurs stratégies habituelles et à leurs modes d'opération préférés. La communauté des donateurs est-elle prête à jouer ce rôle extrêmement complexe ? Il faut bien dire que, dans l'ensemble, elle n'a jamais été disposée à soulever collectivement et formellement les questions liées à l'évolution politique interne dans les pays d'Asie du Sud-Est (à la possible exception de la Chine). Lorsque des critiques sont formulées, elles le sont généralement de manière informelle et discrètement, ou sont contenues dans des déclarations publiques modérées. Des erreurs d'appréciation peuvent causer des problèmes. Par exemple, lorsque le Japon expliqua, en mai 1992, que la répression qui s'exerçait à Bangkok entrait dans une politique normale selon les normes thaï, il se trouva coupé de l'essentiel des forces démocratiques de Thaïlande. L'interruption de l'aide néerlandaise par l'Indonésie après que le gouvernement néerlandais eut publiquement critiqué le gouvernement indonésien sur sa politique à Timor illustre deux points. D'une part, que les pays bénéficiaires ne tolèrent pas toujours très bien les critiques publiques de leurs politiques par leurs donateurs, surtout si ces critiques s'accompagnent d'allusions à une éventuelle conditionnalité et s'il n'y a pas d'autres éléments économiques en jeu dans la relation entre le pays donateur et le pays bénéficiaire. D'autre part, que les donateurs qui veulent conserver un rôle actif dans un pays doivent être prudents dans la manière dont ils expriment leurs opinions sur les questions de politique intérieure du pays bénéficiaire.

Etant donné ces susceptibilités et la tendance manifestée jusqu'à récemment par la plupart des donateurs à éviter une programmation directe de la démocratisation en Asie du Sud-Est, il n'est pas surprenant que les discussions tant bilatérales que multilatérales entre donateurs et pays bénéficiaires aient traité essentiellement de questions économiques : réforme de la politique économique, questions commerciales, politique des investissements étrangers, gestion de la dette extérieure, etc. Les forums des groupes consultatifs de donateurs (pour des pays spécifiques) offrent une occasion annuelle pour les uns et les autres de passer en revue les résultats obtenus et les projets et engagements à venir. Mais ces réunions ont fait la preuve qu'elles n'étaient pas très utiles pour ce qui est de la transmission des opinions des donateurs concernant les progrès de la démocratisation ni pour permettre à des acteurs internes des pays bénéficiaires d'exprimer leurs propres points de vue à la communauté des donateurs[13].

Une distinction importante doit être faite ici entre deux attitudes : contraindre sous conditions et faciliter. Dans toute l'Asie du Sud-Est, le spectre des conditionnalités politiques déplaît aux gouvernements. Par contre, la discussion reste ouverte en ce qui concerne le rôle de " facilitation " que peuvent jouer les donateurs. Certains donateurs et ONG internationales semblent préférer s'impliquer dans le soutien direct à la construction des partis politiques. Ils le font par diverses formes d'assistance technique et financière et en

13 En fait, dans la plupart des cas, les groupes de donateurs n'ont pas fait preuve d'une grande efficacité, ne serait-ce que pour coordonner leurs politiques sur les questions économiques. Sur le plan du principe, ce qui a rendu différente l'initiative d'aide multilatérale pour les Philippines c'est qu'il existait des engagements explicites pour coordonner et contrôler.

encourageant, dans certains cas, les jumelages avec des partis d'Europe. Cette pratique est à la fois bienvenue et contestée, à cause des ressources et des liens qu'elle procure. D'autres donateurs et ONG internationaux se disputent souvent leurs " chasses gardées " sur la part du processus de démocratisation qui leur revient " en propre ". Ce comportement compétitif n'est pas limité aux questions de démocratisation, bien sûr, mais dans ce domaine, il met bien en lumière les problèmes d'indépendance évoqués plus haut et soulève des questions concernant l'autonomie et même l'intégrité des groupes politiques recevant cette aide.

Ces comportements montrent que les donateurs ne sont pas toujours lucides sur la différence entre intervenir et faciliter. Nos études indiquent que les donateurs devraient se cantonner à des actions de facilitation (par exemple pour aider l'opinion publique à être mieux informée des problèmes et des choix des processus de démocratisation), mais non se mêler directement de soutenir la formation d'institutions politiques. Par exemple, ils peuvent concentrer leurs efforts sur les effets de levier démocratique de leur aide, c'est-à-dire sur les conséquences politiques possibles d'un soutien apporté, par exemple, à la santé, à l'agriculture... Cela peut ressembler à la préoccupation ancienne pour les stratégies indirectes, mais on doit noter qu'il ne s'agit pas ici de reformuler d'anciennes justifications de l'investissement dans les domaines de la santé, de l'éducation et des infrastructures, mais d'appeler à une analyse sérieuse de l'impact des projets d'assistance sur des questions telles que la participation politique. La facilitation est aussi recommandée parce que, en fin de compte, il est essentiel que les acteurs politiques internes puissent dire qu'ils ont élaboré une stratégie de démocratisation par eux-mêmes. Cela n'exclut pas une assistance technique sur les stratégies et les méthodes employées ailleurs, mais de ce point de vue, le soutien direct à la formation d'institutions apparaît erroné.

Il s'agit là de problèmes complexes. Les donateurs n'ont pas des pratiques très cohérentes, dans ce domaine, en Asie du Sud-Est. Nombre d'entre eux ont fortement tendance (et y sont encouragés politiquement depuis leur propre pays) à traiter les questions de démocratisation par une approche consistant à imposer des normes. Pour d'autres, des stratégies de dialogue qui prendraient la forme d'une imposition de normes par l'intermédiaire de forums seraient inacceptables. Dans ces cas, ils adoptent une approche " en douceur ". A savoir que le donateur va procéder prudemment à la recherche des facteurs clés constituant la démocratisation (qu'il va promouvoir), et à l'identification des goulets d'étranglements et des contraintes pour lesquels l'aide étrangère peut entrer dans une stratégie de résolution des problèmes.

Mais en Asie du Sud-Est on constate que certains donateurs sont troublés par le concept d'approche en douceur, quelle que soit sa définition. Certains trouvent qu'elle est trop exposée aux abus, car elle ne ferait que justifier une attitude du type " les affaires sont les affaires " chez ceux qui ne s'intéressent guère aux progrès de la démocratisation. D'autres trouvent que le concept est trop vague et qu'il admet trop facilement que la démocratisation soit mesurée selon des normes variables à plaisir. La question, ici, est celle des désaccords entre donateurs et gouvernements en Asie du Sud-Est sur la manière de comprendre ce qui constitue le noyau dur de la démocratie.

Il est important de reconnaître que les modes de gestion actuels de l'aide étrangère par plusieurs donateurs limitent l'efficacité de cette aide comme stratégie de soutien à la

démocratisation. Des facteurs tels que le mode de gestion (centralisée ou décentralisée), les problèmes d'embauche de personnel qualifié et de distribution, les relations avec les groupes non gouvernementaux dans les pays donateurs de même que dans les pays bénéficiaires, la contrainte des cycles budgétaires et des règles contractuelles ont tous une grande influence sur ce qu'un système d'aide étrangère peut réellement faire en termes de programmation pour la démocratisation. A tout le moins, pour de nombreux donateurs, il y a un besoin de plus en plus urgent de coordonner au plus près les moyens et les objectifs en faveur de la démocratisation. Ce point s'applique à de nombreux secteurs en Asie du Sud-Est.

Cela ne veut pas dire que l'influence bilatérale est sans effet. Par exemple, un domaine important où les donateurs peuvent influencer les perspectives de la démocratisation découle de la relation entre ces dernières et la déconcentration du pouvoir économique interne. Les donateurs ont eu une influence considérable dans le domaine des réformes de politique économique, et si ces réformes étaient étendues à la lutte contre les distorsions existant dans les structures économiques et aux politiques économiques inadaptées, elles pourraient avoir un impact positif réel sur les perspectives de démocratisation.

Mais les donateurs ont fait preuve de faiblesse en omettant de reconnaître que la réforme de la politique économique n'est qu'une facette du problème de la réorientation d'une économie vers les principes du marché. L'envers de la médaille est la structure de l'économie, représentée par la concentration du pouvoir économique et les règles d'entrée, de concurrence, de connivence et de sortie qui caractérisent le secteur privé. Même si les réformes de politique économique peuvent certainement modifier les incitations et les messages que le gouvernement envoie à l'économie, les relations entre le gouvernement et l'économie sont loin d'être aussi simples ou linéaires. Les économies d'Asie du Sud-Est sont beaucoup plus complexes et, si le changement économique doit avoir une influence sur la redistribution du pouvoir politique, alors on ne pourra passer sous silence l'importante question de la nécessité de réformer l'organisation du pouvoir économique. La question ici, bien sûr, est de savoir si les donateurs ont la capacité et la volonté de s'engager dans cette tâche, notamment dans les économies en expansion et de plus en plus puissantes du Sud-Est asiatique.

Conclusion

Une discussion de plus en plus vive se déroule en Asie du Sud-Est concernant la qualité de la société comme indicateur du succès du développement. Or une question fondamentale et controversée doit être tranchée : quel concept de qualité retenir ? Plus précisément, on débat en Asie du Sud-Est et à son propos de l'applicabilité des conceptions occidentales de la démocratie, de la démocratisation et des droits de l'homme. Esquissons rapidement les deux points de vue opposés.

Le premier point de vue soutient qu'il existe une perspective asiatique singulière sur la démocratisation, la démocratie et les droits de l'homme. Cette perspective reflète une série d'expériences historiques et culturelles particulière, même si elle a largement été influencée par l'Occident à travers le colonialisme et plus récemment les communications

et le commerce. Cette originalité, ainsi que le postulat selon lequel le système politique de toute société doit être en accord avec les thèmes culturels profonds de cette société, conduisent à la conclusion que la démocratie libérale occidentale, dans ses formes tant minimalistes que maximalistes, est inadaptée. L'expérience asiatique, selon ce point de vue, insiste moins sur les droits de l'individu, en particulier sur le rôle de la personne comme arbitre légitime de l'ordre politique, et met en avant les impératifs de la croissance économique, de la cohésion sociale et de la stabilité politique. C'est ce qu'on appelle le modèle " consensuel ". La " valeur " de la démocratie n'est pas contestée, mais elle est définie en termes de sensibilité du gouvernement aux exigences de la croissance économique, de la cohésion sociale et de la stabilité politique, ces objectifs apportant le plus d'avantages au plus grand nombre.

Le deuxième point de vue affirme que l'aspiration à la démocratisation, à la démocratie et aux droits de l'homme traduit un universalisme éthique, une approbation mondiale de la démocratie comme norme accessible à tous. Cette éthique universaliste, en tant que principe moral, n'est pas perçue comme " étrangère " en Asie du Sud-Est mais plutôt comme se rapprochant des forces politiques et sociales qui commencent à y émerger. Toutefois, cette éthique universaliste n'impose pas la reproduction précise de stratégies institutionnelles employées ailleurs, ni ne requiert l'intervention étrangère au nom de normes extérieures. Ce qu'elle dit, c'est que les exigences de la démocratisation ne peuvent être satisfaites en y substituant ce qui revient à des philosophies antidémocratiques. De ce point de vue, l'universalisme éthique en faveur de la démocratie et de la démocratisation peut être défini comme se référant à certaines valeurs clés. La manière d'institutionnaliser ces valeurs peut refléter la diversité des contextes historiques culturels particuliers sans contredire le sens de ces valeurs, mais les valeurs clés — par définition — ne peuvent varier.

Les rapports résumés ici ne donnent pas de réponse catégorique à cette controverse, mais ils contiennent deux remarques importantes pour la discussion. Premièrement, le désir d'une plus large démocratisation en Asie du Sud-Est, selon le modèle accepté mondialement, est plus fort que ce que de nombreuses élites sont disposées à admettre. L'argument majeur contre ce désir — principe de diversité culturelle et de préservation de la cohésion sociale et de la stabilité — n'est pas dépourvu de force, mais les rapports laissent penser qu'il n'est qu'un faible contrepoids à la démocratisation.

Indéniablement, la diversité existe entre l'Occident et l'Asie du Sud-Est, mais la question de fond concerne le sens de cette diversité dans chaque société particulière. La diversité ethnique, religieuse et culturelle est reconnue comme posant un éventuel risque pour la stabilité sociale et la cohésion d'une nation, mais les rapports montrent que ce qui importe c'est la signification politique de cette diversité et, plus précisément, les processus politiques qui la désignent et la préservent. C'est la définition de la nation qui détient la clé des conséquences politiques de la diversité. Les rapports laissent entendre qu'il est certainement possible de trouver une stratégie pour gérer la diversité ethnique, religieuse et culturelle par une définition restrictive de la nation. Cette stratégie présente cependant deux dangers. L'une est que, sous le masque de la préservation de la nation, il s'agit bien souvent de la préservation des différences de classe et de la défense par les élites de leurs privilèges politiques et économiques. En fait, plutôt que de " préserver " la diversité, la politique dans ces cas crée la diversité dans le but de définir les exclus. La seconde

est qu'il n'y a pas de preuves convaincantes que des stratégies de gestion de la diversité par des définitions de la nation insistant sur le statut ethnique, culturel ou religieux plutôt que sur le statut civil aient été concomitantes ou soient principalement responsables de cohésion sociale ou de stabilité politique.

En même temps, les rapports concluent (opinion partagée par ces deux points de vue opposés) qu'il est essentiel pour les sociétés du Sud-Est asiatique de trouver leurs propres voies afin de mettre en oeuvre et d'institutionnaliser les valeurs démocratiques naissantes. Pour les pays donateurs, cela nécessite de reconnaître qu'il existe dans la région une véritable aspiration autochtone pour les valeurs et les processus démocratiques, et que ces valeurs ont bien été conceptualisées. C'est dire que les donateurs doivent passer moins de temps à favoriser la transmission de leur propre expérience ou à évaluer la conformité des processus politiques asiatiques avec les critères de cette expérience, et plus de temps à comprendre les processus démocratiques autochtones dans les pays asiatiques et les conséquences de leur relation globale avec un pays donné sur les perspectives d'avenir de ses éléments de démocratie.

Cependant, pour que cela puisse se produire, il faut s'entendre de manière plus nette sur les normes applicables aux valeurs qui constituent le noyau dur de la démocratie, de la démocratisation et des droits de l'homme. Il faut aussi qu'un plus grand effort soit entrepris pour développer, sur la détermination des normes, un dialogue plus large qu'avec les seules élites en place. Ce ne sera pas facile, même entre les pays asiatiques eux-mêmes. Si rien n'est fait pour établir des normes basées sur un large dialogue, les efforts faits par les donateurs pour soutenir la démocratisation en Asie du Sud-Est ne seront que des réactions ponctuelles, de valeur très limitée, et au mieux d'une efficacité très réduite. Les rapports confirment que des forces sont à l'oeuvre dans les sociétés du Sud-Est asiatique, qui peuvent s'associer à un processus de démocratisation naissant. Les donateurs devront apprendre à comprendre ces forces sans les compromettre.

Enfin, les donateurs devront aussi prêter beaucoup d'attention aux conséquences possibles des relations internationales sur les perspectives de démocratisation dans la région. De même que la fixation de normes est nécessaire en ce qui concerne les valeurs clés de la démocratie, de la démocratisation et des droits de l'homme, de même la fixation des normes est aussi nécessaire pour créer des valeurs clés de sécurité. Ce point est essentiel pour deux raisons.

Premièrement, les processus de fixation de normes impliquant un dialogue — particulièrement entre les donateurs et les pays d'Asie du Sud-Est — devront tenir compte très clairement des différences de perception de l'importance de la culture et de l'importance des différences culturelles. Il est tout à fait vrai, même si l'on insiste parfois trop sur cela, que les cultures en Asie du Sud-Est accordent moins d'importance à la confrontation, à la compétition et au changement que les cultures occidentales. Les concepts de sécurité peuvent varier en conséquence, avec une préoccupation plus grande pour la préservation de certaines valeurs culturelles que pour l'inviolabilité des frontières physiques (quoique cette dernière ne soit jamais sans importance). Comme il a été mentionné plus haut, l'un des problèmes pour les donateurs sera d'évaluer si les valeurs clés liées à la sécurité s'appliquent à une culture dans sa totalité ou à la conservation d'un système de

pouvoir particulier à l'intérieur d'une culture[14].

Deuxièmement, il existe des forces démocratiques importantes en Asie du Sud-Est. Toutefois, le danger le plus sournois qu'elles courent est le risque croissant qu'une redéfinition de la sécurité dans la région englobe une notion de démocratie basée sur les principes de cohésion sociale, de stabilité politique et de consensus. Car il en résultera un renforcement de la légitimité de l'" autoritarisme doux " et de la " voie asiatique ", un maintien de la notion bien problématique de diversité, un renforcement du rôle de l'Etat comme interprète des exigences de la croissance économique et de la stabilité politique, enfin une diminution des possibilités d'émergence d'une société civile.

14 Naturellement la même remarque peut être faite concernant des discussions similaires dans les pays donateurs (par exemple le maccarthysme et la " Majorité morale " aux Etats-Unis, le néo-nazisme xénophobe en Allemagne, etc