Globethics Repository




# L'éthique : un défi pour la politique : pourquoi l'éthique importe plus que jamais en politique et comment elle peut faire la différence

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

| | |
|---|---|
| Item Type | Book |
| Authors | Girardin, Benoît |
| DOI | 10.58863/20.500.12424/206325 |
| Publisher | Globethics.net |
| Rights | Attribution-NonCommercial-NoDerivs 2.5 Generic deed (CC BY-NC-ND 2.5) |
| Download date | 2026-11-17 18:07:40 |
| Item License | https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ |
| Link to Item | http://hdl.handle.net/20.500.12424/206325 |

Focus 5

# L'éthique : un défi pour la politique

## Pourquoi l'éthique importe plus que jamais en politique et comment elle peut faire la différence

Benoît Girardin

Globethics.net

# L’éthique : un défi pour la politique

## Pourquoi l’éthique importe plus que jamais en politique et comment elle peut faire la différence

# L’éthique : un défi pour la politique

## Pourquoi l’éthique importe plus que jamais en politique et comment elle peut faire la différence

Benoît Girardin

Globethics.net Focus No. 5

Globethics.net Focus
Éditeur de la série : Christoph Stückelberger. Fondateur et Directeur de Globethics.net et Professeur d'Éthique, Université de Bâle

Traduction française et adaptation par l'auteur de : *Ethics in Politics. Why it matters more than ever and How it can make a Difference*

*Globethics.net Focus 5*
Benoît Girardin, *L'éthique : un défi pour la politique. Pourquoi l'éthique importe plus que jamais en politique et comment elle peut faire la différence.*
Genève: Globethics.net, 2014
DOI: 10.58863/20.500.12424/206325
ISBN 978-2-940428-90-8 (version en ligne)
ISBN 978-2-940428-91-5 (version imprimée)
© 2014 Globethics.net.

Couverture: Juan Pablo Cisneros
Éditeurs: Páraic Réamonn, Ignace Haaz

Secrétariat international de Globethics.net
150 route de Ferney
1211 Genève 2, Suisse
Site web: *www.globethics.net*
Email: *infoweb@globethics.net*

Les sites web ont tous été vérifiés en date du 30 janvier 2014

*Ce livre peut être téléchargé gratuitement de la bibliothèque de Globethics.net, la première bibliothèque numérique globale en éthique: www.globethics.net.*

*© Cet ouvrage est publié sous la licence Creative Commons 2.5 : Ce qui veut dire que :* Globethics.net donne le droit de télécharger et d'imprimer la version électronique de cet ouvrage, de distribuer et de partager l'œuvre gratuitement, cela sous trois conditions: 1. Attribution: l'usager doit toujours clairement attribuer l'ouvrage à son auteur et à son éditeur (selon les données bibliographiques mentionnées) et doit mentionner de façon claire et explicite les termes de cette licence; 2. Usage non commercial: l'usager n'a pas le droit d'utiliser cet ouvrage à des fins commerciales, ni n'a le droit de le vendre; 3. Aucun changement dans le texte: l'usager ne peut pas altérer, transformer ou ré-utiliser le contenu dans un autre contexte. Cette licence libre ne restreint en effet en aucune manière les droits moraux de l'auteur sur son œuvre.
L'usager peut demander à Globethics.net de lever ces restrictions, notamment pour la traduction, la réimpression et la vente de cet ouvrage dans d'autres continents.

# Table des matières

**Préface** **9**

**Avant-propos** **11**

**L'éthique est-elle pertinente en politique?** **15**
*1 Quelques exemples* *15*
1.1 Réconciliation au terme de conflits ou guerres. Attitudes et processus institutionnels différentes. Résultats opposés 15
1.2 Défis environnementaux 19
1.3 Droits des citoyens. Information, liberté et respect 23
*2 Quelques affirmations pour ou contre* *25*
*3 Cartographie des positions sur éthique et politique* *26*

**Rapide parcours au travers des principales traditions du monde** **29**
*1 Une large diversité d'héritages et de positionnements* *29*
1.1 Traditions indiennes 29
1.2 Courants chinois 31
1.3 Les écoles philosophiques grecques et latines 33
1.4 Traditions judéo-chrétiennes 34
1.5 Traditions musulmanes 36
1.6 Pratiques africaines 37
1.7 Renaissance européenne, Lumières et Modernité 38
1.7 Approches contemporaines 40
*2 Principales leçons de cet héritage* *41*
2.1 Points marquants 41
2.2 Limites et pièges auxquels les traditions sont confrontées 43
*3 Défis actuels* *44*
3.1 Complexité et dimension systémique 44
3.2 Durabilité environnementale – empreinte écologique 46
3.3 Vers un monde multipolaire 49
3.4 Une pauvreté persistante 50
3.5 Les États qui se servent eux-mêmes et la capture de l'État 52
3.6 La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et les tribunaux pénaux internationaux 53
3.7 Communication et information globale 55

**Éthique politique** **57**
*1 Une erreur courante: le copier-coller de l'éthique individuelle vers l'éthique politique* *57*

*2 L'éthique structurée porte sur les lois, les médiations institutionnelles, les compromis, les résultats 59*
*3 L'éthique politique: vision et processus 63*
*4 Éthique de conviction et de responsabilité 65*
*5 La politique diffère des processus sociaux et économiques 66*
*6 L'éthique politique diffère de l'éthique sociale des associations et des entreprises ainsi que de l'éthique personnelle des gouvernants 68*
*7 L'éthique politique, des gouvernants aux citoyens 70*
*8 Courte synthèse 71*

**Un cadre conceptuel 73**
*1 Une triple fondation 73*
1.1 Limitation du pouvoir 73
1.2 Effectivité 76
1.3 Redevabilité 78
*2 Le tronc de l'arbre éthique : la justice 79*
*3 L'arbre éthique 82*
3.1 L'hexagone éthique - six grappes de valeurs cardinales 83
3.2 L'hexagone éthique – notation et classement 93
Marquer des points adéquatement sur toutes les six valeurs 97
Compétition entre valeurs cardinales. Compromis. Dilemmes 98

**Entre des valeurs, des intérêts et des risques: Une convergence malaisée 103**
*1 Des illusions, des blocages et des avancées 103*
*2 Viser la cohérence plutôt que l'alignement 106*

**Trois dimensions du politique et de l'éthique politique 109**
*1 Horizon symbolique, cadre régulateur et mise en œuvre 109*
*2 Perspectives éthiques divergentes selon les diverses catégories d'acteurs 113*
*3 Valeurs éthiques vis-à-vis des droits de l'homme 119*
*4 Les valeurs par rapport à la gouvernance 121*
4.1 Fondamentaux 121
4.2 Modèles de gouvernance 123
4.3 Éthique politique et gouvernance 124
4.4 Institutions 126
4.5 Partis politiques 127
4.6 Administration publique et éthique 130

**Méthodologie de mise en œuvre 133**
*1 Le maniement des instruments et des processus 133*

Étapes de la conception de politiques ou prise de décisions politiques 134
*2 Orientation vers la cohérence 135*
*3 Évaluation 137*

**Études de cas 139**
*1 Changements climatiques et environnement 139*
1.1 Les négociations relatives aux changements climatiques 139
1.2 La biodiversité 144
*2 La gestion de ressources naturelles en voie de raréfaction 146*
2.1 Acquisitions de terres à l'étranger 146
2.2 Usage et gestion de l'eau 149
*3 La politique et les processus politiques 153*
3.1 Élections 153
3.2 Négociations 155
3.3 Résolution de conflit. L'accord de paix en Irlande du Nord 158
3.4 Le printemps arabe: des soulèvements éthiques 162
*4 Façonner l'économie 164*
4.1 Un cadrage régulateur 164
4.2 Fair play fiscal 168
4.3 Combattre la corruption 171
*5 Disparités et conflits sociaux 174*
5.1 La pauvreté et sa réduction ont à voir avec sa définition 174
5.2 Réconciliation post-conflit 180
5.3 Migration et intégration 182
5.4 Diversité culturelle sous un parapluie légal cohérent 184
*6 Pour une gestion éthique de l'information 186*
6.1 Le droit à l'information: l'exemple indien 186
6.2 Communication électronique 189

**Conclusion. Leçons et thèses 195**
*1 Leçons tirées 195*
*2 Quatorze thèses 197*

**Annexes 203**
*1 Déclaration pour une éthique globale en politique 203*
*2 Glossaire des principaux termes utilisés 208*
*3 Indicateurs 211*
A Indicateurs de gouvernance publique 211
B Indicateurs de progrès économique et social 212
*4 Petite bibliographie sélective 214*

« Horatio, il y a dans les cieux et sur la terre plus de choses
que ce dont notre philosophie peut rêver. »
Shakespeare, *Hamlet*

*«* Ce sont les hommes qui écrivent l'histoire mais
ils ne savent pas l'histoire qu'ils écrivent »
Raymond Aron

**Dette de reconnaissance**

Les idées développées dans cet ouvrage résultent de nombreuses interactions intellectuelles dans différentes régions du monde. Au cours de plus de vingt ans, en tant que conseiller en coopération puis diplomate en poste dans des pays aussi divers que le Cameroun, le Pakistan, la Roumanie et Madagascar, j'ai pu observer des processus politiques, - aussi bien locaux qu'internationaux -, prendre la mesure de leurs complexités autant que de leurs complications, et constater que l'éthique pouvait ici se réduire à des vœux pieux et là se révéler très constructive. Depuis trois ans, je dirige une université privée au Rwanda et y expérimente les enjeux d'un long processus de résolution de conflits ethniques.

Quant à l'élaboration d'une première synthèse, en amont de la rédaction du présent ouvrage, ma dette va au professeur Sangeeta Sharma, qui enseigne l'administration publique à l'Université du Rajasthan à Jaipur ainsi qu'à l'ambassadeur Osvaldo Agatiello, professeur d'économie internationale à la Geneva School of Diplomacy and International Relations (GSD). Ils m'ont rejoint dans la rédaction d'une Déclaration relative à l'Éthique en Politique, publiée par Globethics.net. Ma gratitude va également au professeur Christoph Stückelberger, fondateur et directeur de Globethics.net et enseignant d'éthique à l'université de Bâle ainsi qu'à Éric Fuchs, professeur émérite d'éthique à l'université de Genève et à son successeur François Dermange. L'argumentaire du livre s'est enrichi également de réactions judicieuses et de critiques provenant d'étudiantes et étudiants de GSD, ainsi que de leurs pairs à Jaipur (Inde), Antananarivo (Madagascar) et Butare (Rwanda). Mon épouse Claire Falcy a relu le texte français de sorte à en améliorer la lisibilité.

# Préface

Éthique et politique : s'agit-il d'un antagonisme, d'un enrichissement ou d'une nécessité absolue ? Je suis d'avis qu'il s'agit de cette dernière option.

Si nous comprenons l'éthique comme une fondation de règles sur la manière dont le vivre ensemble en communauté devrait fonctionner, alors ces valeurs devraient être également valables pour les acteurs autant de la société que de la politique. Malheureusement, le terme d'éthique effarouche de nombreux hommes et femmes politiques. Non parce qu'ils ou elles agissent contrairement à l'éthique mais parce qu'ils ont quelque scrupule à s'exprimer ou à prendre position publiquement sur des valeurs. Peut-être appréhendent-ils d'affronter la critique de celles et ceux qui pensent différemment ou alors estiment-ils risqué d'agir voire d'être perçus en tant que moralisant. Lorsque des politiciens veulent vraiment représenter le peuple qui les a élus, ils se doivent de prendre en compte les valeurs, les perceptions de ce dernier ainsi que les émotions qui les accompagnent. À défaut de quoi c'est un déficit d'authenticité qui les menace : l'identité qu'ils allèguent ne correspond pas à la réalité. Ils projettent une image de leur identité qui ne colle pas. Nombreux sont les politiciens qui tombent dans ce piège et c'est bien dommage, car ils auraient pu l'éviter en assumant leurs valeurs et leur identité.

J'ai remis la version anglaise de ce livre à divers représentants de la classe politique, dans de nombreuses régions du monde. L'ouvrage de Benoît Girardin n'a pas seulement rencontré de la reconnaissance mais aussi de l'admiration. Voilà d'abord quelqu'un qui ose enfin aborder cette question-là. Ensuite, le contenu du livre a un rapport pertinent à la pratique et rend visible, grâce à de nombreux exemples, comment et où

l'éthique concerne la politique et à quel point importent des prises de position de valeurs. Le livre est enrichissant aussi de par sa structure et sa présentation, car il permet au lecteur d'en poursuivre les réflexions progressivement, tout en intégrant sa propre expérience en comparaison, mais également de s'en approprier le contenu en petites doses et ainsi de mieux le « digérer ».

Je souhaite vivement que ce livre trouve aussi de nombreux lecteurs dans l'univers francophone, qu'il les invite à une digression dans le monde des exemples exposés, qu'il nous conduise à enrichir nos propres réflexions sur l'éthique et la société, l'éthique et la politique, et à questionner dans quelle mesure des valeurs qui nous sont chères s'avèrent encore justifiées dans le contexte ou sinon à nous efforcer d' adapter nos propres perceptions à un point de vue différent. Il ne s'agit pas de jeter les valeurs en bloc par-dessus bord. Certaines valeurs peuvent être confirmées par l'expérience et continuer de fournir une orientation à nos vies. Elles peuvent jouer ce rôle à nouveau. Des positionnements de valeurs sont à comprendre aussi comme quelque chose d'historique, dont la signification peut se modifier.

Lisez ce livre. Vous en tirerez grand profit et il vous aidera à lire et mieux comprendre choses et événements dans leur contexte selon une perspective de valeurs.

Avec mes vœux les meilleurs,

Walter Fust

*Ancien Directeur de l'Agence suisse pour le Développement et la Coopération (SDC), Président de Globethics.net*

# Avant-propos

Dans l'univers francophone, l'éthique se retrouve souvent réduite à des questions techniques relatives à des sujets médicaux ou de gestion confinée à la déontologie. La philosophie s'y transforme en érudition.

Dans la sphère politique, le sentiment prédomine que l'éthique est soit tabou soit malvenue.

Pourtant des évènements très récents tels que ceux désignés sous le vocable de printemps arabes ou de mouvements d'indignés, pointent tous vers des ressorts profonds et puissants qui ont trait à des déficits d'équité, à un manque de respect envers le citoyen dont les votes sont truqués, à un déni de service de la part des administrations, de capture du politique ou de l'économie. Il s'est avéré également que ces enjeux ne se limitaient pas à des comportements mais reflétaient des fonctionnements institutionnels, des règles politiques ainsi que leur mise en œuvre.

Ce texte initialement conçu en anglais a du affronter au travers de sa traduction en français des différences de culture politique et de découpage sémantique.

Le terme de « politique » est utilisé autant pour désigner la vie politicienne que des politiques sectorielles, alors qu'en anglais on dispose de « politics » et de « policies ». Par ailleurs on peut en français parler du ou de la politique, qui ne recouvrent pas exactement « polity » et « politics ». On peut continuer de même avec économie et « economics ».

D'autres termes sont piégés : parler de « secular state » ne saurait déclencher les bouffées d'émotion que suscite « l'État laïque ». La compréhension de ce que signifie une structure fédérale est pratiquement divergente entre les rives de la Manche, et tandis qu'elle fait partie du

paysage voire de l'ADN politique au Canada et en Suisse, elle suscite dans l'hexagone incompréhension ou méfiance.

La politique est une activité humaine essentielle – essentielle en ce que toute construction de société ou de communauté se fait en référence à des règles, des lois et un équilibre entre intérêts divergents.

La politique est complexe et difficile. Elle requiert un niveau élevé de responsabilité et d'engagement de la part des citoyens, des partis politiques, des parlementaires, des gouvernants, du judiciaire, des media et du secteur privé, des organisations non gouvernementales des institutions de formation ainsi que celles liées à des convictions. Les enquêtes menées sur tous les continents quant à la confiance que les gens placent dans les institutions démontrent toutefois la faible crédibilité des politiciens et de la politique. Ils sont souvent perçus comme fascinés par les jeux de pouvoir, égoïstes et corrompus, défendant des intérêts particuliers en place et lieu du bien commun et des différents segments de la population. Pour beaucoup, l'éthique en politique semble une contradiction dans les termes, même si de nombreux politiciens s'efforcent à donner le meilleur pour la cause commune de leur pays ou de la communauté internationale.

La confiance et le respect envers la politique et les politiciens sont cependant vitaux pour les communautés et les sociétés – particulièrement dans les démocraties. Lorsqu'ils manquent, les tendances populistes, fascistes voire dictatoriales peuvent trouver un terrain fertile.

Lors de la crise financière de 2008, l'absence de confiance envers les banquiers et la banque a failli mener le système financier à sa faillite, aujourd'hui encore il n'en reste pas loin. Dans les années récentes, un appel à plus d'éthique dans les affaires, plus de responsabilité des entreprises et une gouvernance d'entreprise responsable s'est fait entendre de façon croissante. Des milliers de publications, d'initiatives, de standards, de labels et de codes s'emploient à restaurer la confiance – et pas sim-

plement par souci de marketing mais bien pour vraiment faire une différence. L'éthique dans les affaires a passé la vitesse supérieure.

Il n'en va pas de même en politique. La littérature est bien moins développée et l'affirmation que l'éthique soit pertinente en politique se heurte à un profond scepticisme. Au même moment de nombreux mouvements attestent d'une soif de politiques crédibles : le printemps arabe et son appel à plus de liberté et de démocratie, la vaste protestation en Inde contre la corruption en politique, le remplacement de gouvernants en Grèce et en Italie par des techniciens et intellectuels ayant pour mandat de reconstruire une unité nationale, les initiatives africaines pour un leadership responsable, les mouvements sud-américains en faveur de la participation des gens et la citoyenneté (*cidadania*), les campagnes menées par les réseaux sociaux en Amérique du Nord et bien d'autres.

Ce livre se veut une affirmation : Oui, l'éthique en politique est possible, et cela paie. Ce n'est pas un rêve naïf. L'auteur a choisi une approche pragmatique et vérifie dans quelle mesure une orientation vers les valeurs peut faire la différence en politique. Il présente des cas pratiques et développe des critères pour gérer les dilemmes. Il distingue quatre valeurs éthiques fondamentales à réaliser : la limitation du pouvoir, l'effectivité, la redevabilité et la justice. Il articule une perspective globale et interculturelle, se référant autant aux traditions de l'Orient que de l'Occident ainsi qu'aux diverses religions mondiales. Dans un monde globalisé et interdépendant, fait de sociétés pluralistes, l'éthique en politique ne peut plus en rester à un espace national ou se limiter à une seule tradition religieuse ou culturelle. Il existe une fondation suffisamment partagée pour qu'on puisse parler d'éthique globale en politique, ceci tout en respectant soigneusement la diversité éthique contextuelle.

Ce livre est le fruit de cours et de séminaires donnés par l'auteur dans des pays aussi divers que l'Inde, Madagascar, le Rwanda, la Corée du Sud et la Suisse. Titulaire d'un doctorat en théologie, enseignant ac-

tuellement l'éthique, la philosophie politique et les relations internationales à la Geneva School of Diplomacy and International Relations et également recteur d'une université protestante au Rwanda, il dispose d'un bagage académique suffisant en éthique. L'ouvrage reçoit une crédibilité supplémentaire de la vaste expérience acquise par l'auteur qui, au service du Ministère suisse des affaires étrangères pendant des décennies, a assumé des responsabilités comme directeur de la coopération au développement en Roumanie, au Pakistan et au Cameroun et ambassadeur de Suisse à Madagascar.

Il ne s'agit pas d'un ouvrage académique, basé sur un apparat technique et de nombreuses références. Il est cependant solidement ancré dans les théories de l'éthique politique autant que dans l'observation des pratiques politiques dans de nombreux pays. Son groupe cible se compose de praticiens : politiciens, activistes et citoyens intéressés. Globethics.net est un réseau global au service de l'éthique, qui rassemble des participants en provenance de plus de 210 pays et territoires. Il propose cet ouvrage dans sa série Focus avec l'intention de stimuler le débat, promouvoir la recherche de politiques crédibles et encourager les acteurs politiques à œuvrer ensemble à cet objectif. En parallèle à cet ouvrage, Globethics.net publie également la Déclaration relative à l'éthique en politique initiée par Benoît Girardin en collaboration avec le professeur Osvaldo Agatiello d'Argentine et la professeure Sangeeta Sharma d'Inde.

De la sorte l'éthique en politique se fait *éthique globale en politique*.

*Christoph Stückelberger*
*Directeur exécutif et Fondateur de Globethics.net*
*Genève, le 3 mai 2014*

# 1

# L’éthique est-elle pertinente en politique?

## 1 Quelques exemples

Quelques exemples permettent d’illustrer pourquoi et comment l’éthique importe en politique.

### 1.1 Réconciliation au terme de conflits ou guerres. Attitudes et processus institutionnels différentes. Résultats opposés

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, les décisions politiques et les attitudes adoptées par les pays agresseurs ont différé de manière significative.

Le Japon s’est refusé à reconnaitre officiellement ses méfaits et reconnaître les dommages causés. Aucune excuse n’a été adressée à la Chine, la Corée, l’Indonésie ou aux Philippines. Encore aujourd’hui, les relations bilatérales restent tendues et compliquées faute d’une admission franche et officielle des manquements passés.

L’Allemagne, elle, s’est montrée capable d’effectuer un travail de mémoire et de présenter des excuses officielles pour les crimes commis par les Nazis; elle s’est engagée à ne plus jamais se laisser pareillement piéger. Le repentir allemand a assaini les relations bilatérales et posé les fondations de ce qui allait devenir l’Union Européenne.

La France et l’Italie s’enthousiasmèrent pour le rôle joué par leurs mouvements de résistance mais préférèrent d’abord mettre en sourdine les exactions perpétrées par leurs propres régimes fascistes. Mis à part le traitement juridique, peu de leçons furent tirées et ce passé enfoui conti-

nue de peser sur les relations sociales ; il affaiblit la capacité de prévenir de semblables dérives.

Dans le dernier quart du vingtième siècle, le Zimbabwe et l'Afrique du Sud sont parvenus à se libérer de l'apartheid. L'un comme l'autre vivait sous une discrimination raciale systématique adossée à la loi. L'un comme l'autre souffrit de dispositions légales qui autorisaient et justifiaient l'emprisonnement d'opposants, la torture et le recours à la violence.

En Afrique du Sud, le Président Nelson Mandela estima que les crimes et méfaits ordonnés et commis sous le régime de l'apartheid ne devaient ni rester impunis ni être simplement oubliés. Il était également soucieux d'éviter qu'une spirale de revanche s'enclenche.

La Commission indépendante Vérité et Réconciliation, présidée par l'archevêque Desmond Tutu, s'employa à atteindre un solide niveau de justice sans réalimenter des sentiments de revanche. Elle le fit en rendant possible une forme de sanction et en mettant un terme à la violence. Une amnistie fut offerte sous certaines conditions pour des crimes mineurs commis pour des motifs politiques. Les tortionnaires devaient publiquement avouer leurs pratiques et exprimer des excuses en présence de leurs victimes ou des parents de celles-ci.

Au Zimbabwe, une telle réconciliation ne put se produire car aucun processus de ce type ne fut décidé et mis en place. Les sentiments de revanche furent exploités chaque fois qu'un avantage politique pouvait en être escompté.

L'expérience[1] montre ainsi que les mécanismes de la réconciliation publique sont effectifs pour autant qu'ils soient conduits de manière in-

[1] Des tentative similaires, certes pas toujours couronnées de succès, furent mises en œuvre dans de nombreux autres pays, incluant l'Argentine, le Canada, la Colombie, le Chili, Timor-Leste, les Iles Salomon Fiji, Ghana, Guatemala, Liberia, Maroc, Panama, Pérou, les Philippines, le Rwanda, El Salvador, Sierra Leone, Corée du Sud, Sri Lanka et États-Unis.

dépendante et crédible ainsi que rapidement mis en œuvre. La volonté politique et l'acceptation sociale s'avèrent essentielles à leur succès.

Les conflits intérieurs opposent des voisins, d'anciens proches voire des parents. Ils engendrent violence, défiance systématique, discrimination économique et sociale car le « méchant » n'est pas un étranger. La violence débouche sur une violence redoublée. L'escalade, la revanche « œil pour œil » et les cercles vicieux semblent inéluctables. Les traumatismes prennent encore plus de temps pour être soignés que dans les conflits entre nations. Les cas de l'Irlande, d'Israël et la Palestine, du Rwanda, du Sri Lanka ainsi que de l'ancienne Yougoslavie montrent combien le règlement de conflits intérieurs peut s'avérer difficile et combien de temps cela peut prendre.

Les solutions tiennent à un mélange de ténacité politique, de méthodes en vue de restaurer la confiance, la présence de leaders renommés dans la société civile, une acceptation sociale des risques encourus pour la paix, la marginalisation des faucons et des groupes armés, et pardessus tout des mécanismes institutionnels crédibles.

Après des décennies de conflits entre communautés en Irlande du Nord, l'accord du Vendredi-saint signé le 10 avril 1998 à Belfast a mis en place de nouvelles institutions et renforcé le niveau de coopération entre Irlande du Nord, Grande-Bretagne et République d'Irlande. L'accord comprenait différentes étapes: la démilitarisation des forces paramilitaires, la libération de prisonniers politiques, la réforme de la police de sorte à inclure des membres des deux communautés en conflit, la réforme des institutions économiques, sociales et politiques ainsi que la prise en compte du principe d'auto-détermination. A la base du processus se trouvait le principe d'inclusion. Le succès de l'accord consista à transférer le conflit de la rue vers des négociations inclusives de toutes les parties en conflit, des compromis acceptables, une formule de répartition stable du pouvoir ainsi que des réformes constitutionnelles.

L'accord fut scellé grâce à un leadership décisif et encouragé par un soutien international.

Le Rwanda post-génocide présenta un dosage de réconciliations sincères et de mesures judiciaires: jugement des leaders Hutu qui planifièrent et réalisèrent le génocide, retour d'anciens réfugiés, compensations des dommages ainsi que soutiens post-traumatiques pour les survivants. La clé consiste à inclure et nommer toutes les victimes: les Tutsis, les Hutus modérés qui dénoncèrent le génocide comme une impasse, les villageois sans défense et des habitants de camps de réfugiés tués de manière indiscriminée. Politiquement, il s'avère crucial de qualifier les attaques: s'agit-il de dérapages individuels ou de cas systématiques, organisés ou non, décidés localement ou orchestrés par les instigateurs dans les quartiers-généraux? La responsabilité de la communauté internationale ne peut être ni exclue ni minimisée.

Au lendemain d'un conflit civil, lorsque le désir de revanche excède celui de la paix, des discussions sincères et des propositions de partage du pouvoir deviennent impossibles. Lorsque le camp défait est humilié et marginalisé de façon permanente, les semences d'un nouveau conflit trouvent un sol fertile dans lequel croître et fleurir.

Lorsque les systèmes mis en place suite à des conflits se révèlent trop complexes, ils conduisent à d'incessants incidents et les résultats escomptés s'en trouvent différés. Le cas de la Bosnie l'illustre bien: entre les deux territoires distants de la « Republika Srpska », le seul couloir passe par le district de Brčko géré par une autorité locale mais administré conjointement par ladite République et la Fédération de Bosnie-Herzégovine (bosniaque-croate). Un dispositif proprement ingérable!

Le leadership politique joue un rôle central pour surmonter la violence revancharde. Toutefois, il doit pouvoir s'appuyer sur une société civile prête à prendre le risque de la paix. Un soutien international représente également un atout. La réconciliation a besoin d'être enchâssée

dans des institutions. Courir un tel risque politique nécessite bien sûr du courage.

### 1.2 Défis environnementaux

Il y a vingt ans, la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUCED) – connue également sous les noms de « Sommet de la Terre » ou « Rio 92 » – reconnaissait les défis environnementaux du changement climatique ainsi que la perte de biodiversité relative aux espèces, systèmes écologiques, ressources génétiques.[2] Des stratégies et des engagements furent adoptés pour contrer ces changements et leurs conséquences. Des engagements furent par la suite affinés et ratifiés dans le cadre du protocole de Koto sur les émissions de gaz à effets de serre par la plupart des pays, à savoir 192 mais sans les États-Unis et quelques autres. La Convention sur la Biodiversité fut ratifiée par 193 États, à nouveau à l'exception des États-Unis, mais faillit à son objectif d'arrêter le déclin de la biodiversité. Des instances scientifiques indépendantes et à haut niveau furent mises en place, à l'instar du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) et de la Plate-forme intergouvernementale sur la biodiversité et les services éco systémiques (IPBES) établis afin de poursuivre l'analyse des causes et des conséquences ainsi que de suivre la mise en œuvre et l'effectivité des mesures décidées. Néanmoins l'ensemble du système ne fonctionne pas comme il le faudrait.

Même si on discute toujours du degré exact de l'influence humaine sur le changement climatique, on ne peut mettre en doute que ces influences ont un impact prépondérant et constituent par conséquent une part essentielle de la solution et qu'il n'est pas impossible qu' un point

[2] Le Sommet de la Terre fut tenu à Rio de Janeiro du 3 au 14 juin 1992. Rio+20 – la Conférence des Nations unies qui en assume le suivi a pris place au Brésil du 20 au 22 juin 2012.

de non retour soit atteint dans un avenir proche. La différence entre ceux qui surestiment et ceux qui sous-estiment les risques encourus ne se fonde pas sur des faits avérés mais sur un certain sens de responsabilité politique à l'endroit des générations futures, de prudence ou d'optimisme ainsi que sur une sorte de conjecture. Selon l'estimation faite, on attribue une priorité plus ou moins élevée, on définit des objectifs plus ou moins ambitieux, on met en place un monitoring plus ou moins serré des processus et un ajustement plus ou moins rapide. Le principe de précaution peut sembler trop systématiquement appliqué et trop centré sur l'évitement des risques, il n'en reste pas moins qu'une gestion clairvoyante des risques est requise.

Les négociations sur le changement climatique sont et doivent être globales. Les engagements individuels et communautaires tels qu'établis dans l'Agenda 21 importent, mais ce sont les engagements nationaux et internationaux qui feront la différence. Même si certains pays peuvent s'engager et réaliser au-delà de la moyenne, des disparités trop fortes entre engagements nationaux minent la compétition. Les engagements devraient rester équilibrés.

Une différence énorme peut être observée au cours des discussions entre une approche se concentrant dans l'immédiat sur des cibles nationales quantifiables ainsi que des formules de partage financier et une approche se fondant d'abord sur un socle de valeurs communes. L'option éthique retenue peut encourager ou gêner le processus. L'expérience vécue lors du sommet de Copenhague en 2009 montre que le processus peut être ruiné dès lors qu'on se concentre prématurément sur des cibles quantitatives imposées de sorte à être ensuite atteintes.

Pour être couronnées de succès, les négociations internationales et les politiques nationales doivent identifier ces dilemmes et atteindre une combinaison adéquate de diverses valeurs éthiques telles que la solidarité entre nations industrialisées et nations en développement, l'équité entre les conséquences passées et actuelles de l'industrialisation sur

l'environnement, la responsabilité envers les citoyens et contribuables non encore nés, l'effectivité et l'impact, la redevabilité[3] envers les citoyens du monde et non seulement les citoyens nationaux, la souveraineté limitées par des limitations naturelles à venir. En bref, c'est la justice environnementale qui est en jeu.

Les négociations se sont quelque peu distancées d'un strict engagement envers des cibles quantitatives pour s'approcher d'engagements globaux plus inclusifs et affirmer des responsabilités. A Cancun, en décembre 2010 les industriels et d'autres émetteurs se sont mis d'accord sur des buts dignes d'être atteints tels le paiement pour l'adaptation aux conséquences des changements, l'abaissement du degré de déforestation et le renforcement des capacités dans le domaine des énergies renouvelables. A la conférence de Durban, à la fin de 2011, Inde et Chine, deux des plus gros pollueurs se sont fermement engagés à se fixer, au plus tard en 2015, des cibles de réduction contraignantes – ce qui signifie que les discussions doivent commencer sous peu. Ce sont donc des valeurs qui sont parvenues à débloquer le processus pour se recentrer sur « une responsabilité commune mais différenciée ». L'étape de Rio+20 en fin 2012 peut paraitre décevante parce que la décision a été de décider en 2015. L'accord de Kyoto a toutefois pu être prolongé. Il vaut la peine ici de remarquer que ce sont les législations nationales voire provinciales qui ont le plus progressé.[4]

---

[3] Dans cet ouvrage on a choisi de traduire par « redevabilité » le terme anglais de « accountability ». D'autres préfèrent « responsabilité » ou « reddition de comptes ». Être redevable ou « accountable » signifie devoir rendre des comptes.

[4] Une étude de la London School of Economics publiée en janvier 2013 pour le compte de Globe a montré que 32 des 33 économies majeures ont adopté des législations environnementales : http://www.globeinternational.org/index.php/ legislation-policy/policy-programmes/climate-change. Dans certains États fédéraux: USA, Canada, certains États membres ou provinces se montrent plus rigoureux que l'État central.

Quant à la biodiversité, la 10e conférence des parties à la Convention, tenue à Nagoya en octobre 2010 a conclu un accord volontaire plutôt que contraignant pour arrêter la surpêche, contrôler les espèces invasives, réduire la pollution, minimiser la pression de l'acidification des océans sur les récifs coralliens et stopper la perte de biodiversité génétique dans les écosystèmes agricoles. Le protocole de Nagoya détermina également un cadre de coopération et des incitatifs. Selon Jim Leape, directeur de WWF International, "cet accord réaffirme le besoin fondamental de maintenir la nature comme le fondement véritable de notre économie et de notre société. Les gouvernements ont lancé le message puissant que la protection de la santé de notre planète a une place dans la politique internationale."[5]

La frugalité à promouvoir dans les pays riches, ainsi qu'au sein des groupes aisés dans les pays émergents ou plus pauvres n'est certes pas très attractive politiquement. Seul un appel à des valeurs peut être envisagé.

Un engagement sans réserve à suivre de près et à vérifier ce qui a été accompli aux niveaux local, national et international ainsi que les impacts présente certes un risque politique dès lors que cela doit être conduit de manière aussi objective, ouverte et honnête que possible. Il est impossible de l'assumer sans référence à un choix éthique.

Au cœur des négociations internationales ainsi que des politiques nationales se situe une tension entre d'une part l'importance accordée aux perspectives, intérêts et risques à long terme et d'autre part celle attribuée aux préoccupations à court terme – et souvent à courte vue. Une solution politique quant aux défis environnementaux ne peut que se référer à des valeurs partagées! Une politique sans éthique, ou avec une simple pincée d'éthique, conduira l'humanité et la Terre que nous habitons au désastre. Il n'est pas interdit de paraphraser Shakespeare: être ou ne pas être éthique, là est toute la question.

[5] www.wwf.fr/.../20101029+cloture+Nagoya

### 1.3 Droits des citoyens. Information, liberté et respect

En 1984 la ville indienne de Bhopal subit une pollution grave de l'air, des eaux et du sol due à une fuite de gaz de l'usine Union Carbide. Durant des décennies, la responsabilité quant aux dommages fut niée et la publication d'informations au public différée. Au sujet d'autres projets, par exemple de construction de barrages, le public ne disposait non plus d'information relative aux procédures en cours. Des organisations de la société civile sous l'impulsion de Shekhar Singh, Aruna Roy et d'autres exigèrent que la loi puisse assurer l'information sur des procédures et décisions publiques ainsi que sur l'utilisation de subventions approuvées. La loi sur le droit à l'information de 2005 (Right to Information Act) stipule que, après paiement de 10 roupies indiennes (4 centimes d'euro), toute sollicitation d'information devait obtenir de l'administration publique une réponse dans un délai de 30 jours, faute de quoi le fonctionnaire concerné serait amendé. Cette loi fut passée sur la base de valeurs. Elle était politiquement risquée mais elle s'avère aujourd'hui comme un atout en termes de redevabilité, de partage des risques et d'acceptation.

Des systèmes similaires fleurissent aujourd'hui dans des pays aussi divers que la Bolivie, le Kenya, le Chili, la Grèce, les États-Unis, etc.[6]

Les soulèvements en 2011 dans les pays arabes ne se limitent pas à des exigences économiques formulées par une jeunesse formée et pourtant au chômage. C'est une dimension d'éthique politique qui constitue le cœur et le dénominateur commun à tous ces soulèvements de citoyens exigeant qu'ils soient traités avec respect, que leur vote ne soit pas truqué, leur liberté de parole et d'opinion assurée, leur initiative et responsabilité valorisées; ils attendent que leurs gouvernants jouent fairplay, se refusent à s'accaparer des pans entiers de l'économie nationale,

[6] voir *www.transparency.globalvoicesonline.org*, un réseau lancé en 2010 par Global Voices Online.

s'abstiennent d'organiser leurs privilèges et de développer des parrainages clientélistes. Ils désirent un État qui serve la société, non une coterie de gestionnaires d'État se servant eux-mêmes.

Héritant d'anciens régimes autocratiques, ces transitions doivent aujourd'hui s'inscrire en règles politiques, en processus et institutions qui correspondent à un tel cadrage éthique. La protestation reste courte et insuffisante en elle-même; elle doit se traduire en nouvelles règles du jeu et en la désignation d'arbitres impartiaux. Si le printemps arabe a trouvé ses racines dans un déficit manifeste d'éthique politique, les solutions crédibles qui ont besoin d'être développées exigent à leur tour de s'y référer. Un renversement de culture politique s'avère nécessaire.

Le mouvement des indignés né en Espagne et s'étendant depuis dans de nombreuses villes en Europe et aux États-Unis exprime clairement une protestation éthique exigeant plus de démocratie réelle et moins de privilèges. Toutefois, faute de relais politiques suffisamment structurés ces mouvements peinent encore à transformer les conditions-cadre.

Par contre au Québec, les mouvements du printemps « érable » semblent avoir su trouver de tels relais et la discussion peut désormais s'élargir en vue de permettre une gestion plus inclusive du conflit – dont le déclencheur fut la hausse des taxes d'études universitaires.

En Inde au tournant de l'année 2012, les manifestations organisées dans toutes les régions du pays par la société civile pour dénoncer le meurtre et viol abject d'une étudiante physiothérapeute – désormais dénommée « fille de l'Inde » – comporte en son cœur une protestation profondément éthique ainsi qu'une dénonciation du laxisme des institutions policières et judiciaire, mais aussi du déni politique et de la tolérance de la société et des media envers la violence faite aux filles et femmes. Cette protestation éthique va changer le paysage politique.

## 2 Quelques affirmations pour ou contre

Le scepticisme quant à la pertinence de l'éthique en politique a été depuis longtemps largement partagé et il l'est toujours. Parmi les déclarations bien connues, on trouve:

- « la moralité n'a rien à faire en politique. »
- « éthique et politique ne font pas bon ménage. »
- « en matière politique, l'éthique ne peut que compliquer les problèmes, empirer les processus, dérailler les politiques: l'éthique fait en conséquence rarement partie de la solution. »
- « la moralité en politique est synonyme de naïveté, et la naïveté est dangereuse car elle sous-estime les difficultés et les conflits et préfère fermer les yeux sur la cruauté et la colère. »
- « il y a dans les deux parties de l'Amérique de nombreux hommes de principe, mais il n'y existe aucun parti fidèle à des principes. » Alexis de Tocqueville (1805-1859)
- « afin de devenir le maître, le politicien pose en serviteur. » Charles de Gaulle (1890-1970)
- « on pend les petits voleurs et nomme les grands aux responsabilités publiques. » Esope (6e siècle av. JC)
- « les bonnes lois ont leur origine dans une piètre moralité. » Ambrosius Macrobius (5e siècle ap. JC)

Il serait peu avisé de prendre ces objections à la légère. Afin de garder le débat ouvert, l'analyse éthique des situations et des processus politiques a tout intérêt à les entendre si elle veut manifester la clairvoyance, le professionnalisme et la crédibilité de l'éthique politique.

A l'opposé quelques affirmations sont également bien connues:

- « il y a dans l'humanité plus à admirer qu'à dédaigner. » Albert Camus (1913-1960)
- « on ne doit pas sous-estimer les êtres humains. » Jakob Kellenberger (ancien président du CICR).

- « la politique, c'est la guerre sans bain de sang, tandis que la guerre est la politique avec. » Mao Zedong (1893-1976).

Dans sa déclaration de mission en mai 1997, l'ancien secrétaire aux affaires étrangères du cabinet de Tony Blair, Robin Cook, plaidait en faveur d'une dimension éthique dans la politique étrangère britannique, en plaçant en son cœur les droits humains et démocratiques. Cook démissionna lorsque Blair déclara la guerre à l'Iraq.

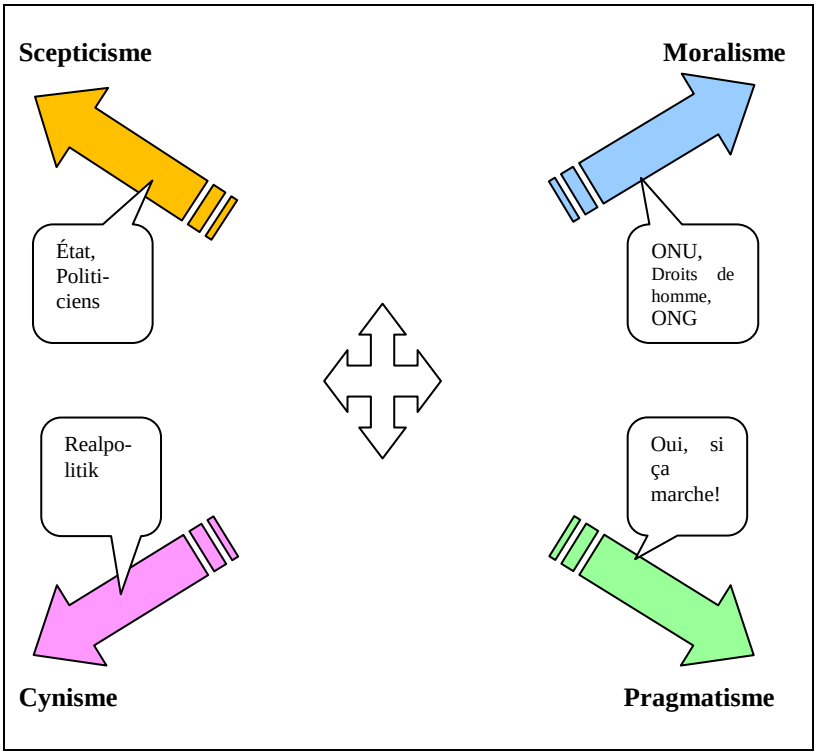
## 3 Cartographie des positions sur éthique et politique

Les principales positions relatives à l'éthique politique peuvent être présentées schématiquement comme suit:

- scepticisme: montrant une forte hésitation à appliquer l'éthique au politique même si cela s'avérait souhaitable: position amorale;
- cynisme: déclarant par principe que l'éthique est non seulement sans pertinence mais qu'en plus elle gâte le politique: position immorale;
- moralisme: projetant des valeurs éthiques idéales comme buts pour toute politique et les considérant comme normatives, ou du moins comme inspiratrices;
- pragmatisme: considérant l'éthique comme une possible valeur ajoutée au politique et vérifiant de cas en cas si cela s'avère vrai ou non.

La lectrice ou le lecteur peut se positionner elle-même ou lui-même entre ces quatre coins ou sur l'un d'entre eux. La vue de l'auteur se place dans le quadrant du pragmatisme mais en gardant un œil sur le moralisme et restant sensible aux objections émises depuis les deux autres angles.

Cartographie des positionnements :



# 2

# Rapide parcours au travers des principales traditions du monde

Un parcours rapide autant que sélectif au travers des traditions séculaires de philosophie politique, nées dans diverses aires culturelles du monde révèle que dans la plupart, pour ne pas dire toutes les traditions, le politique a été explicitement mis au défi de l'éthique. Ces défis ont toutefois rarement été relevés. Un tel périple passe par l'Inde, la Chine, l'Afrique, l'Europe occidentale, les traditions judéo-chrétiennes et musulmanes et il permet de recueillir des perspectives substantielles mais également d'identifier leurs limitations - ceci sans prétendre à l'exhaustivité et tout en reconnaissant un certain degré de superficialité.

## 1 Une large diversité d'héritages et de positionnements

### 1.1 Traditions indiennes

Les traditions indiennes se sont cristallisées entre les 6e et 3e siècles avant notre ère, avec Gautama Buddha, Manu et son *Code de Manu*, ainsi que l'immense *Arthasastra* de Kautilya.

Gautama Buddha (484-404 av JC) met en exergue la libération personnelle par le détachement à l'endroit d'illusions, dont la soif du pouvoir; il signale en outre une sorte d'effet de miroir au terme duquel le gouvernant meurtrier est destiné à être à son tour assassiné et le gouvernant honnête à être imité.

> « Qui a triomphé de lui-même est bien plus noble vainqueur que celui qui a soumis mille fois mille ennemis sur le champ de bataille. » *Dhammapada* VIII, 4 8, trad. Le Dong 2002
>
> « Lorsque le gouvernant d'un pays est juste et bon, ses ministres deviennent justes et bons, […] le peuple devient juste et bon. » *Anguttara Nikaya,* cité par le Vénérable K. Sri Dhammananda[7]

Manu quant à lui souligne les vertus éthiques du gouvernant qui lui permettent de conserver et d'étendre son pouvoir. À cet égard, la justice joue un rôle clé. Un code de la guerre vise à réfréner cruauté et perfidie.

> « À l'intérieur de son royaume, le roi se doit d'agir conformément aux règles. […] Assujetti aux vices provenant du plaisir, un roi se coupe de la loi et de la richesse ; assujetti aux vices provenant de la colère il se coupe de sa propre vie. » *Code de Manu*, ch.VII, 32 ; 46 (d'après la traduction anglaise de P. Olivelle, 2005).

Kautilya (350-283) justifie dans son *Arthasastra* tout ce qui permet de prendre, conserver et étendre le pouvoir politique, sans aucune entrave morale. Ce réaliste considère toutefois qu'un régime juste constitue la défense la plus effective contre toute attaque étrangère, en ce sens que les sujets se battront de tout cœur pour garder un gouvernant juste et apprécié mais lâcheront rapidement un prince injuste lorsqu'attaqué.[8]

Au 15e siècle de notre ère, l'empereur moghol Aqbar est salué comme le premier à avoir découplé le politique du religieux. Avocat de la tolérance, lui-même musulman, il est considéré comme le père fondateur des états laïques.

Plus tard, sous la domination britannique, les penseurs indiens se positionnèrent pour ou contre des valeurs politiques telles que l'état de droit, l'impartialité, l'équité en les considérant tantôt comme univer-

---

[7] Voir http://www.sinc.sunysb.edu/Clubs/buddhism/

[8] Kautilya, *Arthasastra. Traité politique et militaire de l'Inde ancienne,* trad G.Chaliand et F.Richard, Paris. Félin, 1998

selles tantôt comme britanniques. Ils se déclarèrent également pour ou contre la manière dont les systèmes et les mesures politiques furent mis en œuvre sous l'empire britannique.

Gandhi quant à lui considéra la non-violence comme une démarche politique effective:

> « La non-violence n'est pas une vertu confinée, à pratiquer par l'individu pour sa paix et son salut final, mais une règle de conduite pour la société dans la mesure où il s'agit d'y vivre en cohérence avec la dignité humaine. » *Collected Works* II, 237

Amartya Sen, lauréat du Prix Nobel, rappelle que les traditions indiennes disposent encore aujourd'hui de deux concepts de justice : *niti* exprimant les modèles d'organisation et la correction du comportement, et *nyaya* exprimant les conséquences effectives pour une société particulière. Selon lui, elles continuent d'osciller entre ces deux pôles.[9]

### 1.2 Courants chinois

Les traditions chinoises elles aussi proviennent principalement de la même période, entre 6e et 3e siècle av JC, alors que le chaos régnait dans l'empire en voie de dislocation. Des processus d'intégration politique s'activèrent alors même que des rois rivaux s'affrontaient les uns les autres pour le contrôle de territoires.

Les écoles philosophiques anciennes façonnèrent les programmes de formation et de perfectionnement des hauts fonctionnaires, ce jusqu'au début du 20e siècle. Certaines se concentrent sur l'éthique individuelle et invitent les humains à se distancer des émotions et des passions telles que la colère ou la cupidité.

Le taoïsme relève de cette filière de pensée pour laquelle l'éthique politique se limite à l'éthique des gouvernants et qui considère avec

[9] Sen, Amartya, *The Idea of Justice*, Cambridge, MA: Belknap Press, 2009, xv, 210-214; trad fr *L'idée de justice*, Paris, Flammarion, 2010.

scepticisme la prétention politique de façonner la réalité et de vouloir forcer les évènements, pourtant fluides et insaisissables comme l'eau.

> « Je n'interviens pas, le peuple de lui-même mène sa vie » Lao Zi 57 trad. C. Larre, 2002.

Confucius (551-479 av JC) met également en exergue les vertus exemplaires des rois que sont justice, intelligence, sincérité, patience et détachement; il est à espérer que ceux-ci inspireront le peuple. Interrogé par son disciple Zigong (Tse-kung), il fait au sujet de la confiance comme principale valeur politique cette déclaration surprenante – qui mérite d'être citée dans son intégralité:

> Le Maître dit: « [les prérequis de tout gouvernement sont] des vivres en suffisance, des armes en suffisance et un peuple qui a la foi. »
>
> Zigong: « S'il fallait renoncer à l'une de ces trois choses, laquelle sacrifieriez-vous ? »
>
> « Les armes ».
>
> L'autre reprit: « S'il fallait renoncer à l'une des deux choses qui restent, laquelle sacrifieriez-vous ? »
>
> « Les vivres. La mort est depuis toujours dans l'ordre des choses. Mais un peuple sans foi ne saurait tenir debout. » *Analectes* XII, ch.7, trad. P. Rickmans, 1987.

Deux siècles plus tard, Men Zi (Mencius) reprend l'héritage de Confucius et va même plus loin en expliquant combien la qualité des lois importe. Gouverner n'exige pas seulement de l'humanité mais également des lois justes. Par exemple, une répartition équitable des terres et de solides taxes sur les revenus constituent la base d'une politique fiscale La corruption profite de lois foncières et fiscales floues et par voie de conséquence l'État devient ingérable. Ensuite de quoi, Mencius inverse l'ordre hiérarchique:

> « Le peuple est le plus précieux; les autels de la patrie viennent après et le souverain passe en dernier. C'est pourquoi le Fils du Ciel tient sa position du petit peuple. »[10]

Même le fameux *Art de la guerre* de Sun Tzu, orienté vers la stratégie militaire, souligne que la guerre reste un dernier recours et que la paix lui est préférable, - ce qu'on peut rapprocher de l'affirmation romaine « *si vis pacem para bellum* » – si tu veux la paix, prépare la guerre. La défense se doit d'être principalement dissuasive. Le but stratégique majeur demeure de pouvoir vaincre sans effusion de sang.

Les écoles légalistes en Chine, comme partout ailleurs, se sont concentrées sur les lois et l'obéissance aux lois, s'accompagnant de sanctions pour les désobéissants. Elles mettent rarement en question la pertinence des lois et subordonnent l'éthique au juridique, assumant que la conformité aux lois apporte l'ordre et la paix.

### 1.3 Les écoles philosophiques grecques et latines

Les traditions grecques, nées dans le contexte de petites cités souveraines, semblent être les premières à s'intéresser aux systèmes politiques en les plaçant en ordre de préférence, ceci dès les $5^{e}$ - $4^{e}$ siècles avant notre ère. Socrate considéra l'éthique irréconciliable avec le politique et le paya de sa vie. Platon, étiqueté d'idéaliste, plaça au premier rang l'aristocratie basée sur la sagesse plutôt que sur le sang ou la richesse tandis qu'Aristote estima que la manière la plus effective de s'attaquer à la tyrannie était la démocratie. Pour lui, les êtres humains sont par essence des « animaux politiques «. La justice combine le bien, le droit et l'utile.

[10] Voir *Mencius*, 3.A.3 and 7.B.14, trad André Lévy, Paris, You Feng 2003, Payot 2008.

> « En politique le bien n'est autre que le juste, autrement dit l'avantage général. Le juste consiste dans une certaine égalité. » *Politique*, III.12, 1282b17, trad. Pierre Pellegrin 1992[11]

Inscrite dans le contexte cette fois-ci d'un vaste empire cosmopolite, la tradition romaine plaça au sommet la loi et considéra l'état de droit et la responsabilité individuelle comme les principes fondamentaux du vivre ensemble, en d'autre mots du politique.

> Selon Plutarque, héritier du juriste grec Pindare : « la loi est le souverain de tout mortel et immortel. »

Les institutions politiques font également l'objet de développements. Vers 160 de notre ère, Gaius inventa de nouveaux concepts en distinguant le droit (*jus*) public du droit privé et en différenciant ce dernier en droit des personnes, des biens et des contrats. Dès lors, la vie publique se différencie de la vie privée et la loi se fonde définitivement sur la volonté populaire.

> « La loi est ce que le peuple ordonne et établit. » *Institutiones*, 1.2.3

Il vaut ici la peine de signaler que le pouvoir politique romain ne fut jamais sacralisé, à l'exception des périodes de régimes despotiques.

### 1.4 Traditions judéo-chrétiennes

Les traditions judéo-chrétiennes oscillent entre l'importance du pouvoir politique et celle de ses abus. Les souverains sont régulièrement invités à une plus grande justice par les voix prophétiques. Les rois injustes exploitent leur peuple et prétendent au rang de Dieu (*Ezéchiel*, ch

[11] Dans sa traduction de 1962, Jacques Tricot Jacques préférait le rendre par l'intérêt général. Peter L.P Simpson, *The Politics of Aristotle: Translation, Analysis, and Notes*, Chapel Hill: University of North Carolina Press: 1997, opte également pour « le bien ou la fin en politique, c'est le juste et l'avantage général ». La traduction classique d'Ernest Barker (1958) propose une version en quelque sorte différente: « la justice est le bien politique : il comporte l'égalité ou la distribution de biens égaux à des personnes égales. »

28). Les périodes de soumission à des souverains étrangers sont interprétées comme autant de défis en vue de réformes. Justice et solidarité comptent au nombre des valeurs politiques primordiales. De sorte à mettre un terme à l'accumulation de richesse, des mécanismes institutionnels sont définis, en particulier grâce à un principe de redistribution des terres, programmée tous les 49 ans sous la forme de l'année du jubilé.

Le message chrétien réaffirme le pouvoir politique comme une dimension inhérente de ce monde demandant considération. Le pouvoir est non pas pris mais reçu, et en conséquence une limitation fondamentale lui est imposée.

« Rendez à César ce qui est à César, et à Dieu ce qui est à Dieu. »

*Evangile de Marc* 12,17 et parallèles, trad. Bible de Jérusalem.

Non seulement le politique est-il limité par l'éthique, mais les hiérarchies sociales sont-elles inversées, puisque celui qui dirige sera celui qui sert. La violence a, elle, besoin d'être manifestée – ce que vise le geste de la joue tendue après la première gifle – de telle sorte qu'un terme puisse avoir quelque chance d'être mis à la spirale de la violence.

Une fois reconnu comme religion de l'Empire romain, le christianisme a développé la théorie d'un pouvoir spirituel contrôlant le pouvoir politique et recourant à des moyens similaires. Au 16$^{e}$ siècle, la réforme protestante mit l'accent sur la responsabilité des gouvernants politiques et des citoyens. Les lois politiques et la gouvernance interne aux Églises furent façonnées l'une et l'autre par des modèles plus participatifs. Les traditions anabaptistes soulignèrent le pacifisme et le refus des armes. La tradition catholique romaine, plus monarchique, tarda à reconnaitre les modèles démocratiques. Quant à la protestation contre l'injustice, elle ne s'atténua point.

### 1.5 Traditions musulmanes

Les traditions musulmanes naissent dans un contexte (620-660) où le pouvoir politique est en quelque sorte adossé à ou conféré par l'autorité religieuse. Ceci explique les divergences subséquentes quant aux mécanismes de succession. Le renforcement des capacités administratives améliorera la gestion étatique et la rendra moins étroitement dépendante du pouvoir politique et religieux du calife et de celui des sultans à un niveau inférieur, vus comme l'ombre de Dieu sur terre. Le pouvoir politique reste malaisé à critiquer ou à limiter dans une perspective de légalité. Le pouvoir n'a pas à rendre de comptes devant la loi mais devant la sagesse et les vertus éthiques que les gouvernants sont invités à refléter. Les modèles traditionnels fournis par des gouvernants exemplaires sont élaborés dans la tradition connue sous l'appellation de miroirs des princes. La tradition légale, elle, se concentre sur les normes qui permettent à la communauté de vivre ensemble, tandis que la tradition philosophique souligne l'amélioration humaine et le bien. Dans la période courant du 7e au 18e siècle, ces trois traditions se sont entrelacées les unes avec les autres.[12] L'extension de la communauté musulmane (Umma) au-delà des pays arabes a nécessité une attention spéciale dans la gestion de la diversité et le respect des minorités, ce afin d'écarter les menaces envers la cohérence des ensembles politiques.

L'éthique politique se concentre sur l'éthique des gouvernants, bien qu'Averroès étudie dans quelle mesure les quatre systèmes présentés par Aristote peuvent contribuer à une société vertueuse, ou au moins à un vivre ensemble stable. Ibn Khaldun, souvent considéré comme philosophe d'État, catégorise trois types de pouvoir politique, le premier basé sur force et honneur, le deuxième sur gouvernance rationnelle et bonheur mondain et le troisième sur principes religieux et béatitude céleste.

[12] Les miroirs des princes proviennent principalement d'auteurs tels qu'Al-Gahiz, Al-Mawardi, Avicenne et Al-Gazali, la tradition légale trouve ses sources chez Al-Mawardi, Al-Juwayni, Al-Gazali, et la tradition philosophique chez Al-Farabi, Averroès, Ibn Khaldun.

En Inde, Shah Waliy Allah (1703-1762) semble être le premier après Aqbar à dissocier clairement affaires publiques et vie religieuse tout en continuant certes à souligner combien les qualités éthiques individuelles des dirigeants politiques leur permettent de prendre le pouvoir et de s'y maintenir.

Tandis que la gestion politique doit beaucoup aux traditions musulmanes, le pouvoir politique y reste malaisé à contrôler, limiter et partager par des dispositions constitutionnelles et contraignantes.

### 1.6 Pratiques africaines

Quoique peu écrites, les pratiques politiques africaines n'en sont pas moins effectives. En général, un large ensemble de pouvoirs – exécutif, législatif, judiciaire, militaire – y est octroyé au chef. Cela se vérifie particulièrement au niveau symbolique. Mais les chefs sont placés sous le «contrepoids» des conseils d'anciens, dans lesquels les familles importantes peuvent promouvoir leurs intérêts et leurs visions. Une critique des projets du chef peut s'y effectuer, dans le respect dû et selon les codes[13]. Quant à la mise en œuvre, la structure « administrative » garde un œil sur les règles et la main sur le frein. Les mécanismes de régulation fonctionnent de même que les mécanismes de représentation et de consultation approfondie. Les institutions informelles de gouvernance locale jouent un rôle important dans l'arbitrage de disputes et le maintien de l'harmonie communautaire. Dans certaines régions, la gestion des conflits prévoit de recourir à une instance extrapolitique: lors de guerres interminables les forgerons peuvent simuler des pénuries de mé-

[13] L'étude publiée en 2007 par la Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique sous le titre *Relevance of African Traditional Institutions of Governance* distingue les systèmes consensuels et les systèmes avec chef, parmi lesquels les systèmes autocratiques et ceux, les plus nombreux, où le pouvoir du chef est limité, de manière plus ou moins contraignante.

tal, assécher l'approvisionnement en armes et encourager ainsi des négociations de paix ! Leur influence politique est réelle.

### 1.7 Renaissance européenne, Lumières et Modernité

En Europe, du 15e au 17e siècle, la philosophie politique fut marquée par Machiavel, avocat du réalisme politique - plus que du cynisme - ainsi que Grotius réfléchissant sur la guerre légitime.

Machiavel souligne les moyens de la conquête et du maintien du pouvoir, sans y mettre quelque limitation morale que ce soit: les fins justifient des moyens tels que la manipulation, les menaces, la ruse et la déloyauté. La *raison d'État* vient en premier, et le bâton avant la carotte.

> « [Un prince est] souvent contraint, pour maintenir l'État, d'agir contre la foi, l'amitié, l'humanité et la religion. » *Le Prince*, XVIII (trad Yves Lévy).

Cependant il reconnait, à l'instar de Kautilya, que la justice et le bien-être constituent des atouts pour les dirigeants politiques affrontant des pressions de l'étranger ou des menaces de conspiration.

Thomas More, chancelier du roi d'Angleterre, ensuite congédié puis décapité, mis en avant la cupidité comme une cause majeure de faillite politique et développa en termes utopiques la vision idéale d'une société égalitaire et prospère, libérée de toute dépendance envers le pouvoir. En termes plus réalistes, Hugo Grotius se concentra sur les règles et entrepris de préciser à quelles conditions une guerre pouvait être considérée comme juste, à savoir lorsqu'elle était défensive, déclarée, proportionnée et limitée.

Le 18e siècle en Europe, appelé aussi siècle des Lumières, se place sous le signe d'une immense fatigue à l'endroit de régimes autocratiques qui se prétendaient d'origine sacrée ainsi que de guerres incessantes légitimées par les compétitions religieuses. De nombreux penseurs développèrent une critique des pouvoirs autocratiques et de l'influence des Églises, soit en idéalisant des organisations pré-politiques dites natu-

relles soit en soulignant le caractère contractuel des États. Ils visèrent la séparation des pouvoirs, en plaçant l'exécutif, le législatif et le judiciaire sous des autorités indépendantes les unes des autres; la redevabilité et les élections y reçurent droit de cité. Quant au ressort de la dynamique éthique, on continua d'observer des divergences entre les utilitaristes, tenants du critère d'utilité et les Kantiens avocats d'une affirmation éthique en deçà de tout intérêt particulier. Kant lui-même considérait le caractère universalisable comme crucial:

> « Agis uniquement d'après la maxime qui fait que tu puisses vouloir en même temps qu'elle devienne une loi universelle. » *Fondements de la métaphysique des mœurs*, trad fr V. Delbos 1985 ; cf. Akademie Ausgabe, IV, 421.

Un tel principe fondamental pose le fondement d'une culture cosmopolite, favorisant la paix et le commerce.

Au vingtième siècle, Max Weber de son côté rappelle que l'éthique politique ne peut se baser uniquement sur la seule conviction mais doit prendre également en compte les conséquences des décisions et s'avérer donc responsable envers elles.

Trois types de soupçons quant à l'agenda éthique furent soulevés par Marx, Nietzsche et Freud. Les trois suspectèrent que, derrière les prétentions morales et les déclarations objectives sur les valeurs, d'autres intérêts menaient la barque, tels que les intérêts économiques particuliers (Marx), les forces vitales (Nietzsche) ou l'ego s'affirmant lui-même (Freud). Suite à de telles vagues de déni et de démantèlement, les considérations éthiques ne purent plus tout simplement clamer leur innocence. Leur pertinence et leur indépendance véritables autant que le concept même de responsabilité appellent donc une refondation.

### 1.7 Approches contemporaines

De nos jours, on peut observer que l'éthique politique est encore marquée du traumatisme causé par deux guerres mondiales dévastatrices et plus particulièrement les régimes fascistes et dictatoriaux (Hannah Arendt, Raymond Aron, Jürgen Habermas,...). Les soupçons persistent que les pouvoirs dissimulent des intérêts particuliers et que les technostructures se mettent en place et se cimentent au travers de pratiques symboliques, psychologiques et répressives (René Girard, Michel Foucault,...). Le désenchantement et la prudence excessive font désormais partie de l'héritage contemporain.

Il en résulte que la "Realpolitik" – la politique guidée exclusivement par les intérêts nationaux ou particuliers – est par beaucoup considérée comme la manière la plus honnête et adéquate de faire de la politique, sans céder aux belles déclarations qui feignent d'ignorer la réalité de la politique comme un rude jeu de pouvoir, fait de marchandages, doubles standards, retournements d'alliances.

Cependant, diverses questions acquièrent une importance centrale : la durabilité, la responsabilité envers les générations futures et les régions excentrées aussi bien que la justice environnementale et les crimes contre l'humanité. L'émergence d'un monde multipolaire plaide en faveur de normes négociées plutôt qu'imposées par la puissance et les démonstrations de force.

Au cours du dernier tiers du vingtième siècle, une réflexion roborative et radicale s'est engagée à la recherche d'une fondation solide sur laquelle les sociétés pourraient trouver le moyen de vivre ensemble. L'éthique et la justice ont joué un rôle central dans cette réflexion. Un éminent chef de file de cette renaissance éthique, John Rawls, définit la justice comme « fairness » ou équité. Dans ses œuvres majeures: *Une théorie de la justice* (1971) et *Justice comme Équité : Une reformulation de Théorie de la justice* (2001), il propose une expérimentation intellectuelle par laquelle chacun choisit les principes qui vont déterminer la

structure fondamentale de la société en ignorant les propres caractéristiques particulières de sa situation ainsi que celles des autres, comme si le regard était recouvert d'un voile. Le terme de « fair » qu'on retrouve dans fairplay est compris ici comme équitable, non biaisé et inclusif. Un traitement équitable a besoin d'être reflété dans les institutions, les procédures et la législation. Michael Walzer affine cette approche en accordant son attention à la manière dont l'égalité est façonnée dans des domaines spécifiques tels que l'éducation, le commerce, les emplois publiques, la religion.

Tout en prolongeant cet héritage, Amartya Sen choisit de souligner une approche différente, enracinée dans des pratiques pluralistes et des expériences concrètes. Il suggère plutôt de réfléchir à partir de diverses expériences d'injustice et refuse d'octroyer à la liberté une priorité générale. En conséquence, c'est l'égalité réelle d'accès aux services, aux ressources et aux équipements qui se trouve mise en avant et prônée.

Nous nous trouvons donc à un carrefour. La politique ne peut plus congédier l'éthique, quelle que soit la manière de la gérer. Nous pouvons également solliciter une inspiration en provenance de différentes parties du monde et réaliser que toutes, tous nous sommes des minorités. S'agripper à des traditions régionales ne suffira plus.

## 2 Principales leçons de cet héritage

### 2.1 Points marquants

Dans toutes les traditions considérées, la responsabilité éthique dans le domaine politique est constamment thématisée. Certains penseurs ont même encouru personnellement des risques. Le balancier oscille entre deux extrêmes: l'éthique comme référentiel pour le politique et la politique libérée de toute redevabilité éthique.

Dans toutes les traditions, on constate un appel sous-jacent à des « politiques justes ». En aucune tradition, la cruauté systématique et la justification de l'impunité ne se voient acceptées. L'arbitraire est dénoncé, quoique souvent toléré.

Les lois sont souvent rapportées voire mesurées à des valeurs telle que la justice, la solidarité, l'équité, la responsabilité. Une telle référence éthique est ce qui rend possible la mise en question de lois et leur modification, en les adaptant au nom de ces mêmes valeurs à des contextes ayant évolué. Cela nous rappelle également que l'éthique ne peut être décrétée.

Dans la plupart des traditions, on trouve des écoles légalistes qui se concentrent sur la manière dont les buts politiques sont transcrits en lois et pourquoi les gens sont tenus de se conformer à ces lois. Les lois elles-mêmes sont vues comme un cadre imposant des limites pour assurer la paix et l'ordre. Elles sont considérées comme allant de soi et rarement questionnées d'un point de vue éthique. On y considère qu'à elles seules, elles devraient suffire.

Le réalisme politique qui considère que la fin justifie les moyens reste toujours partie au débat. Il refuse de se voir marginaliser par quelque « éthiquement correct ». Les positions prises par Kautilya, Machiavel ou des avocats modernes de la « realpolitik » ne peuvent être ignorées. Bien que les réalistes contestent la pertinence des normes éthiques en politique, ils peuvent toujours voir la justice et le bien-être comme autant d'atouts en termes de continuité, de stabilité et de durabilité politiques.

Le sens de l'imprévu et de l'opportunité importe énormément: organiser une séquence temporelle adéquate, démontrer des réactions calmes et rapides, surfer sur des incidents survenant, savoir parler en maitrisant ses paroles. La chute politique peut provenir d'une gestion maladroite de circonstances plus que d'un déficit éthique ou d'une mise en œuvre

inappropriée. Les barils d'explosifs sont parfois mis à feu par de petits pétards marginaux.

L'éthique en politique a à faire avec les résultats et les conséquences des décisions et des politiques. L'orientation vers les résultats et les changements produits reçoit une attention croissante du politique. Si l'éthique politique est rarement absente, elle s'élabore néanmoins le plus souvent de manière squelettique ou trop implicite.

En résumé, l'éthique politique constitue un défi qui requiert une attention sérieuse, un débat et un dialogue au sein des sociétés ainsi qu'entre les cultures.

### 2.2 Limites et pièges auxquels les traditions sont confrontées

L'expérience historique montre combien il est difficile, pour ne pas dire risqué, de plaider en faveur d'une limitation imposée au pouvoir politique sur une base institutionnelle, soit par des lois ou des valeurs, au travers de la séparation institutionnelle des pouvoirs, par la décentralisation ou des formules instituées de partage du pouvoir.

La dimension idéologique, religieuse ou transcendantale du pouvoir politique est difficile à dénoncer. Le résultat est que même des pratiques déshonorantes ou des régimes despotiques ont pu être justifiés. La critique se limite donc le plus souvent à la gestion politique plutôt que de s'en prendre à la légitimité du pouvoir.

De nombreuses traditions réduisent l'éthique politique à l'éthique individuelle des gouvernants ou des citoyens. Elles soulignent les vertus personnelles des gouvernants telles que la justice et la sagesse, la magnanimité et la rigueur, le détachement par rapport à la colère, l'agressivité, la cupidité ou la luxure. Elles considèrent la responsabilité en se référant à des individus indépendants et se contrôlant. Les structures politiques, les lois, les systèmes et les institutions paraissent comme immunisées contre tout examen éthique.

Pour apprécier des régimes et des politiques, le critère principal auquel on recourt le plus souvent est la capacité de conserver le pouvoir politique de manière efficace et effective. Une telle approche managériale est renforcée par la répugnance à établir un quelconque lien de causalité directe entre d'une part moralité, valeurs, bonne volonté et d'autre part lois, règles, mise en vigueur et changements, ceci du fait de l'expérience des échecs et des dommages collatéraux de politiques « morales ».[14]

Ce n'est donc pas chose aisée de composer le dosage adéquat entre intérêts et valeurs et d'éviter de se laisser coincer dans une approche alternative : « ou bien, ou bien ». Il est également souvent difficile de souligner les dimensions économiques des choix éthiques en politique.

Il convient donc de développer une approche pragmatique, évitant des positions trop théoriques et moralisantes et prenant en compte les dilemmes concrets qui se posent aux politiciens expérimentés, aux leaders sociaux, aux intellectuels formés et aux citoyens engagés.

## 3 Défis actuels

La plupart des défis d'aujourd'hui sont sans précédent. Ils exigent en conséquence des approches innovantes et ne peuvent trouver réponse par le simple recours à du copier-coller de politiques antérieures.

### 3.1 Complexité et dimension systémique

De nombreux problèmes sont tellement interdépendants que nul ne peut prétendre que des solutions locales, régionales ou sectorielles suffiront à les résoudre. Considérons combien sont imbriqués la croissance économique, les difficultés liées au commerce, les défis environnemen-

[14] Un exemple extrême et souvent cité est la loi sur la prohibition de l'alcool passée aux États-Unis en 1920. Basée sur des considérations morales afin de diminuer la dépendance à l'alcool ainsi que ses conséquences sociales, elle permit de fait à la criminalité organisée de se renforcer et de menacer la société.

taux, les mécanismes financiers, les banques » trop grandes pour faillir », les constellations politiques régionales et nationales, la confiance sociale et le respect des droits humains, les migrations, la corruption et les menaces envers la sécurité. Ces défis sont systémiques et les systèmes se révèlent aussi faibles que l'est leur chaînon le plus fragile.

Convoquer tous les acteurs clé autour de la table, établissant des priorités communes, décidant de phases, de calendrier et de financement est loin d'être facile. Trois exemples l'illustrent:

1. La région des Grands Lacs en Afrique où les ressources minières, la croissance agricole, la gouvernance et la corruption, les communications, la sécurité, les droits humains, les agendas politiques et les tensions ethniques sont des éléments étroitement intriqués d'un conflit séculaire et insoluble.
2. L'accaparement de terres fertiles par des groupes étrangers au nom de leur future sécurité alimentaire ou de cours d'eau pour approvisionner des champs irrigués, les consommateurs, les installations industrielles, des centrales électriques. Dans les cas du Nil bleu, du Tigre et de l'Euphrate, du Danube, du Mékong et de bien d'autres on peut observer une compétition croissante entre usagers, pays riverains en amont et en aval, entre rives elles-mêmes.
3. Le commerce équitable exigerait que les coûts effectifs soient répercutés sur le prix, que le dumping social soit réduit, que les salaires s'améliorent, que les conséquences écologiques soient prises en considération. Tout ceci suppose une approche holistique et un traitement systémique.

La justice environnementale, la croissance économique, le bien-être et le gagne-pain, la sécurisation des ressources minérales, les sources d'énergie et la nourriture – aucun de ces éléments ne peut être traité en isolation, que ce soit aux niveaux local, régional ou international. Le

terme récemment introduit au Japon de « glocalisation » atteste de cette prise de conscience que local et global doivent réussir leur articulation.

La dimension systémique – la fameuse question de qui précède, la poule ou l'œuf – réjouit les analystes politiques mais frustre les acteurs politiques car aucune causalité ou responsabilité linéaire ne peut être tracée. Par où et par quelles actions faut-il commencer, quelles conséquences collatérales peut-on anticiper, comment réconcilier les intérêts et les risques entre le court et le long terme ? Il n'existe aucun schéma de solution a priori. La plupart du temps, le meilleur pari consiste à essayer puis à corriger les erreurs, à suivre les développements tout en gardant un œil sur la balle en jeu.

Dans les processus politiques de décision et de leur mise en œuvre systémique, une avance significative peut se produire dès lors qu'on prête attention aux valeurs partagées entre les principaux acteurs.

### 3.2 Durabilité environnementale – empreinte écologique

L'analyse de l'empreinte écologique[15] compare la demande humaine auprès de la nature avec l'aptitude de la biosphère de régénérer les ressources et de fournir des services. Elle le fait en évaluant l'aire marine et terrestre productive biologiquement nécessaire pour produire les ressources qu'une population donnée consomme et absorber les déchets correspondants, en recourant aux technologies courantes. Au terme d'une analyse, on catégorise les valeurs de l'empreinte pour le carbone, la nourriture, l'habitat, les biens et les services; on calcule également le nombre total de planètes Terre nécessaires pour soutenir la population mondiale à ce niveau de consommation.[16]

[15] Elle fut initialement en 1996 dénommée « capacité appropriée de charge », en considérant la perspective de la régénération.

[16] Pour une orientation rapide voir *www.footprintnetwork.org/fr*; de UK Carbon Trust, financé par le gouvernement britannique et son "Carbon Footprinting" 2008; le calculateur de l'empreinte établie par le WWF: www.wwf.fr/s-informer/calculer-votre-empreinte-ecologique.

Une des conclusions signale que si tous les humains vivaient selon le standard moyen de vie des Européens, il faudrait deux et demi planètes Terre pour fournir les ressources et absorber la pollution – et quatre selon le mode de vie des États-uniens. Déjà aujourd'hui le World Wildlife Fund (WWF) estime que les activités humaines totales excèdent de 25% les ressources de la Terre et sa capacité d'absorption. Cela signifie qu'en 2011, les ressources et services disponibles annuellement ont été épuisés au 27 septembre ! Nous vivons donc à crédit ! Sans un changement profond, un point de non-retour sera rapidement atteint. Même s'il est actuellement impossible de le dater, le dépassement de la ligne rouge est une question de décades. L'horloge a commencé son tic-tac et il importe d'inverser le cap dès maintenant.

Le changement climatique démontre une fois de plus qu'aucune région du monde ne peut prétendre rester indemne des autres et s'isoler d'elles. L'impact est bien sûr différencié. Certains endroits, - les Maldives[17], Tahiti, le Bangladesh ou les Pays-Bas – seront les premiers à souffrir de l'élévation du niveau des mers. La question « qui mourra le premier?" se fera alors pressante. L'irréversibilité des principales évolutions telle que la fonte des calottes glaciaires exige une décision et une mise en œuvre commune et urgente.

Les solutions seront systémiques ou ne seront pas. La pollution industrielle, les émissions de $CO_2$ et la diminution de la biodiversité ne sont pas causées par un seul pays, des industries particulières ou des comportements individuels. En même temps, la responsabilité est spécifique: individuelle, locale, nationale aussi bien que globale. Il est bien fini le temps de pointer les autres du doigt ou de se renvoyer les reproches.

[17] On se souvient du cabinet convoqué en 2011 par le premier ministre des Maldives: tous les ministres en tenue de plongée à deux mètres en dessous du niveau de la mer pour simuler un avenir proche.

Des valeurs éthiques partagées peuvent faire la différence. Pour la première fois dans l'histoire de l'humanité, la responsabilité et la redevabilité politiques se doivent d'inclure les citoyens et contribuables non encore nés autant que ceux situés hors du champ de la souveraineté. Une seule Terre est disponible et ensemble nous sommes responsables de ce que nous en faisons.

Les intérêts à long terme, vitaux, peuvent s'opposer aux intérêts à court-terme. Les mesures de compensation ne peuvent être consenties autrement qu'en référence à des valeurs. Il nous faut développer un mode de calcul du coût intégral des processus et des produits humains, intégrant le coût total de la production, de la distribution, de l'usage et du recyclage – ou de stockage, dans le cas des matériaux non dégradables ou se désintégrant lentement. L'estimation du coût réel de revient peut être contredite par la logique de la vente, du profit ou de la consommation; elle est toutefois exigée par des valeurs telles que la durabilité, la responsabilité et l'équité.

Pour emprunter les termes du Secrétaire Général des Nations Unies Ban Ki Moon: « le changement climatique est un problème éthique avec de sérieuses implications pour le bien-être de notre génération et de ceux qui suivront. Cela exige une solution globale qui prenne en compte les vues et les besoins de ceux qui partagent en commun la Mère Terre. »[18]

En citant cette déclaration, Christoph Stückelberger ajoute: « La question éthique fondamentale aujourd'hui est comment investir et distribuer des ressources limitées de sorte à assumer le triple devoir de la prévention, de l'atténuation et de l'adaptation en relation au changement climatique afin de minimiser le nombre des victimes. »[19]

---

[18] "Only global cooperation can prevent runaway climate change", Message to the People's World Conference on Climate Change and Mother Earth Rights in Cochabamba, Bolivia, in April 2010: *un.org/News/Press/docs/2010/sgsm12851.doc.htm*

[19] "Who dies first? Whom do we sacrifice first? Ethical aspects of climate justice": *www.christophstueckelberger.ch/dokumente_e/climatejustice.pdf*

Accepter des limitations et des réductions dans les modes de vie et transformer la croissance en une économie verte ou circulaire intégrant tous les coûts encourus, - pour ne pas parler d'un ralentissement - cela exige un plateau de valeurs partagées à l'échelle internationale par les pays et les communautés. La justice environnementale en est l'une d'elles.

### 3.3 Vers un monde multipolaire

La guerre froide est terminée et des puissances émergentes arrivent. Les États-Unis, le Japon et l'Union européenne ne peuvent plus résoudre les problèmes globaux sans discuter avec la Chine, l'Inde, le Brésil et la Russie. Des plateformes plus larges, tel que le G20, offre des sièges à des nouveaux venus d'Amérique latine, d'Afrique, d'Asie et du Moyen-Orient. Cela peut constituer une chance pour que les relations internationales soient moins marquées du sceau de la confrontation.

Même si la dynamique menant vers un monde ouvert et multipolaire se trouve compliquée par le nationalisme et le protectionnisme, elle sera difficilement stoppée. Cela peut prendre plus ou moins de temps. Une base démocratique devrait s'élargir et la culture politique, encore trop réactive, doit apprendre à mieux anticiper.

De plus en plus, désaccords et divergences se verront réglés par le recours à des normes négociées et des accords sur des standards. Des arrangements spécifiques dans des situations exceptionnelles ou minoritaires devront être acceptés sans toutefois ouvrir la porte à une compétition déloyale ni créer des privilèges permanents. L'agriculture en fournit un bon exemple: les régions montagneuses ou marginales ne seront jamais en mesure de relever la compétition de plaines vastes et fertiles en termes économiques tant que les coûts environnementaux et les réels coûts de transport ne sont pas pris intégralement en compte dans les prix.

Des négociations rudes demandent des valeurs partagées telles l'équité, la solidarité et la durabilité; elles supposent de même que les États cèdent une partie de leur monopole de pouvoir. La souveraineté se voit limitée par les traités internationaux, les standards et les conventions, les unions régionales et une société civile de plus en plus flamboyante. A côté de la puissance économique et militaire, la puissance douce (« soft power ») – à savoir l'aptitude d'États de persuader d'autres pays, de forger des alliances et influencer les termes du débat – gagne en importance.

Aujourd'hui, de nombreuses guerres sont des guerres civiles ou domestiques, impliquant rarement directement les pays voisins. Pour y répondre, une manière différente de négocier la paix se développe : le savoir-faire du mouvement de la Croix-Rouge, du Croissant-Rouge et du cristal rouge l'atteste. Des acteurs non-étatiques – représentants de la société civile et groupes paramilitaires – doivent pouvoir être invités à s'asseoir autour de la table.

### 3.4 Une pauvreté persistante

La réduction de la pauvreté aujourd'hui s'avère beaucoup plus ardue que prévu. L'écart entre riches et pauvres va s'élargissant. En 1776, lorsqu'Adam Smith publia ses *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, aucune nation connue alors n'était plus de deux fois plus riche qu'une autre. En 2010, le multiplicateur atteint trente. Pareillement dans chaque pays, l'écart entre les groupes les plus riches et les plus pauvres s'accroît.

Les objectifs de développement du millénaire (ODM) visent à réduire de moitié d'ici 2015 la proportion des gens qui vivent avec moins d'un dollar US par jour et celle des gens souffrant de la faim.[20]

[20] Bien que les OMD trouvent leur origine dans la Déclaration du Millénaire des Nations Unies (2000) et ne furent finalisés qu'en 2001, ils prennent la situation de 1990 comme base de référence. Sur l'arrière-fond des OMD, voir Hulme, David, *The Making of the Millennium Development Goals. Human Development*

Quelques pays, notoirement la Chine et l'Inde, ont fait des progrès considérables dans la réduction de la pauvreté en chiffres absolus et en pourcentage ; par contre de nombreux pays, surtout en Afrique subsaharienne ont de fortes chances de manquer ces cibles.

Tous les cinq ans, les institutions financières internationales et les agences de développement annoncent fièrement qu'elles ont réajusté et recadré leurs approches de sorte à prendre en compte plus efficacement les nouvelles dimensions du développement. L'emphase s'est ainsi déplacée de l'infrastructure vers le genre, la gouvernance, le microcrédit, la formation professionnelle et récemment l'agriculture, mais pour l'instant aucun succès durable et à large échelle ne peut être porté au crédit de ces approches, qu'elles soient économiques, techniques, politiques, institutionnelles voire culturelles.

Les solutions purement techniques qui ignorent les valeurs sont vouées à l'échec. Il est avéré que les sociétés qui ne sont pas piégées dans la violence – du fait de rivalités ethniques, de cartels de la drogue, de corruption, d'impunité, de méfiance entre gouvernants et citoyens – font mieux dans la redistribution de la richesse. Quant à la coopération internationale, elle fonctionne mieux quand les partenariats sont le moins asymétriques possible et que l'équité est mieux prise en compte.

Une capacité à réunir les principaux acteurs sociaux – gouvernement, ONGs, société civile – autour de valeurs telles que l'équité, la justice, le respect des minorités, ne peut que renforcer la confiance et améliorer la coopération.

---

*Meets Results-Based Management in an Imperfect World*, University of Manchester: Brooks World Poverty Institute, December 2007.

### 3.5 Les États qui se servent eux-mêmes et la capture de l'État

Les États se servant eux-mêmes considèrent les citoyens comme des sujets corvéables, des instruments ou des suiveurs et non comme la source de leur autorité et de leur légitimité ; le phénomène n'est pas nouveau mais semble devenir plus commun.

Le pouvoir y est vu comme une propriété privée, non comme une responsabilité et un service. Ceux qui détiennent le pouvoir cherchent à le perpétuer. Les forces de sécurité et les services de renseignement protègent des intérêts particuliers. Une caste de dirigeants et de bureaucrates s'empare de la richesse publique et les secteurs stratégiques sont capturés au bénéfice de groupes privilégiés. Les programmes publics sont détournés et ne satisfont pas les besoins réels. La corruption indélogeable édifie un mur contre les nouveaux concurrents et contre toute compétition. Les gouvernements et les administrations se cachent derrière d'épaisses carapaces de procédures bureaucratiques et de paperasserie. Les politiques ne font l'objet d'aucun questionnement ou débat. Les tentatives de dialogue ou de réforme sont déviées grâce à des stratégies évasives. Une confrontation violente apparait dès lors inéluctable.

Le terme de « capture de l'État » est aujourd'hui largement usité pour décrire des États qui sont saisis par un petit cercle de gens influents cherchant à protéger leurs intérêts particuliers[21]. Il est bien entendu irréaliste d'attendre de chaque pays un type similaire de gouvernance. Les États fragiles, patrimoniaux ou hybrides ne peuvent prendre le même type d'engagements et élaborer le même type de réponses que des démocraties « mûres ». Cependant des progrès sont possibles même sur la base de situations initiales réputées difficiles.[22]

---

[21] "Lorsque des intérêts particuliers influencent et manipulent le processus d'élaboration de politiques pour leur propre avantage, on parle de capture de l'État." Déclaration de la 14e Conférence Internationale Anti-Corruption de Bangkok en 2010: *14iacc.org/wpcontent/uploads/FinalBangkokDeclaration13 Nov10.pdf.*

[22] Un État fragile est en état inchoatif, reposant sur un leadership charismatique et sur un management faible et peu professionnel, des institutions fragiles (judi-

En tous les cas, les négociateurs seraient bien inspirés d'investir plus résolument dans le partage de valeurs et des interactions étroites basées sur de telles valeurs plutôt que de faire comme si les institutions partenaires étaient en elles-mêmes totalement fiables.

### 3.6 La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et les tribunaux pénaux internationaux

Le noyau dur du message de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme adoptée en 1948 par les Nations Unies s'inspira d'une philosophie éthique et politique. Elle commença par reconnaitre la dignité inhérente à chaque être humain, vu comme libre et responsable tout en étant exposé à des menaces et des manipulations. Cela fut ensuite traduit en un ensemble de droits contraignants à être mis en œuvre progressivement par chaque pays. En 1966, les Nations Unies adoptèrent deux pactes complémentaires sur les droits civiques et politiques ainsi que sur les droits sociaux et économiques. En 1976, suite à la ratification par un nombre suffisant de membres, ces pactes joints à la Déclaration constituèrent la Charte internationale des Droits de l'Homme. D'autres Conventions furent ensuite approuvées.[23] La Conférence mondiale sur les droits de l'homme, à Vienne en 1993, insista sur le fait que les droits

---

ciaire, administration…), un secteur privé traditionnel et une société civile lâchement organisée. Un État patrimonial ou clientéliste repose sur une direction personnelle maintenue par le patronage, soit la répartition de rentes économiques à ses clients. Un État hybride mêle une devanture formelle d'institutions démocratiques – parlement, ministères et judiciaire – à un fonctionnement effectif qui, lui, opère grâce à des relations, ethniques, claniques, personnelles et des intérêts particuliers.

[23] Conventions sur la prévention et la répression du crime de génocide (1948), sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1965), sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979), contre certaines armes conventionnelles (1980), sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants (1980), contre la torture (1984), sur les droits de l'enfant (1989).

humains étaient inter reliés, inter dépendants et indivisibles et elle souligna les droits sociaux.

Dans les années 1990, l'universalité des droits humains fut souvent contestée au nom de différences relatives aux contextes culturels ou à l'identité religieuse[24]. Les arguments tournaient autour de la pondération respective attribuée aux individus et aux sociétés, aux hommes et aux femmes, aux droits et aux devoirs. Toutefois, les printemps arabes et les révoltes apparues dans d'autres régimes autocratiques suggèrent que ce qui en jeu, ce ne sont pas tant les spécificités culturelles que la prétention des États et l'abus systématique du pouvoir. Aujourd'hui, il est difficile de prendre pour argent comptant la déclaration faite en 2010 au Sri Lanka par Basil Rajapaksa, - le frère « présentable » du président - selon lequel les notions occidentales de transparence associées à celles de redevabilité et de limitations imposées au pouvoir présidentiel ne sont pas pertinentes pour la culture asiatique.[25]

La loi humanitaire internationale a également enregistré un progrès décisif dans la protection des civils et des prisonniers en temps de guerre et de conflit armé. Le rôle croissant joué dans de tels conflits par des acteurs non-étatiques – les autorités traditionnelles, des groupes de guérilla, des associations de citoyens – exige une adaptation de valeurs fondamentales au contexte évolutif.

A la suite du génocide au Rwanda, le principe de la responsabilité de protéger (« R2P »), mis sur la table par une initiative canadienne en 2000, fut accepté en tant que norme par le Sommet mondial des Nations

[24] Quelques mois avant le sommet de Vienne en 1993, des comités régionaux soumirent des « interprétations régionales »: voir les déclarations adoptées à Bangkok, Le Caire, San José et Tunis ; voir aussi la Charte africaine des droits humains et des droits des peuples, la Convention américaine des droits humains et la Convention européenne des droits humains. On lira l'ouvrage de Gérard Fellous, *Les droits de l'homme une universalité menacée*, Paris 2010.

[25] Voir l'article "Beating the drum. A majestic moment for an ever more powerful ruler", paru dans *The Economist*,18.11.2010: *www.economist.com/node/17527970*

unies en 2005.[26] Ses dispositions furent réaffirmées par la résolution 1674 du Conseil de Sécurité en 2006. L'Union africaine s'engagea également à intervenir dans un État membre en cas de génocide, crimes contre l'humanité, crimes de guerre.

Un mépris systématique et étendu des droits humains au Rwanda, Liberia, Sierra Leone, ancienne Yougoslavie, Soudan, Côte d'Ivoire, etc., incita la création de tribunaux pénaux internationaux *ad hoc* et dès 2002, de la Cour criminelle internationale. De cette cour permanente, basée sur un traité, on attend qu'elle contribue à mettre un terme à l'impunité des auteurs des crimes les plus graves : génocide, crimes de guerre et agressions. Les violations les plus sévères des droits humains et de la loi humanitaire peuvent maintenant être poursuivies et punies, pour autant que le crime ait été commis dans un des 114 pas ayant signé le Traité de Rome. Cela représente une avancée majeure de la loi internationale.

En termes éthiques, cela signifie que la souveraineté n'est plus absolue. Elle est d'avantage une responsabilité qu'un privilège. Elle peut être limitée dès lors que la dignité humaine est en danger.

### 3.7 Communication et information globale

L'information et la communication électronique sont des facteurs clé de la politique moderne. Rapidité, facilité d'accès, fluidité sont autant d'ingrédients essentiels dans le développement de plateformes

[26] « La communauté internationale ... a la responsabilité de recourir à des moyens diplomatique, humanitaire et autres pacifiques ... afin d'aider à protéger des populations de génocide, crimes de guerre, nettoyage ethnique et crimes contre l'humanité... [Nous] sommes préparés à prendre toute action collective, de manière décisive et à temps, à travers le Conseil de sécurité, sur une base au cas par cas ... au cas où les moyens pacifiques se seraient révélés inadéquats et où les autorités nationales failliraient manifestement à protéger leur populations.... » : *www.who.int/hiv/universalaccess2010/worldsummit.pdf*

d'échanges non contraints. Ceci dit, les rumeurs abondent aussi sur la toile et la manipulation est loin d'y être inconnue. Les pourvoyeurs sont désormais soumis à examen.

Mentionnons Facebook, Twitter et d'autres réseaux sociaux, mais également Wikileaks et Wikipedia. Les réseaux sociaux ont joué un rôle significatif en mobilisant les gens et facilitant l'organisation de démonstrations dans les pays arabes et africains. Wikileaks a obligeamment révélé les conditions de détenus et les procès de Guantanamo ; ses révélations de notes diplomatiques se sont révélées moins utiles : en publiant les « Palestine Papers », l'agence Al-Jazeera embarrassa considérablement les négociateurs palestiniens.

Le défi éthique majeur tourne autour de la liberté, responsabilité et redevabilité. Wikileaks semble ne vouloir être redevable qu'envers soi-même; les gouvernements pour leur part vont certainement resserrer leur contrôle des communications électroniques. Des normes imposées ont toutefois peu de chances de fonctionner, par contre une sorte d'autorégulation « assistée » se développera très probablement.

# 3

# Éthique politique

## 1 Une erreur courante: le copier-coller de l'éthique individuelle vers l'éthique politique

Ainsi que le rapide survol historique a permis de le constater, l'éthique individuelle est fréquemment transférée directement à la sphère politique. On assume que si les dirigeants sont honnêtes, justes et respectueux de la vérité, les pays seront administrés honnêtement, justement et avec le respect dû à la vérité et à la démocratie.

Une telle approche séduit par sa simplicité. Elle opère un retour aujourd'hui, à une époque où la politique est reconnue comme hautement complexe et opportuniste, en plus fortement personnalisée par des media obsédés par les célébrités politiques. Les citoyens, souvent embarrassés par cette complexité et se sentant impuissants face à elle, sont à leur tour tentés de donner leur confiance à des leaders charismatiques qui se présentent comme des « sauveurs » ou des « réformateurs » de leur pays. Ensuite, lorsque les réalisations apparaissent insignifiantes et les promesses remises à plus tard, frustration et désillusion émergent. Un nombre croissant d'électeurs placent ainsi leur confiance dans les vertus individuelles de nouveaux leaders plus que dans des équipes ou des programmes. Ils se méfient des lois, des règles, des institutions, du compromis et de la médiation. Ils sous-estiment les politiques, la gestion et les dimensions structurelles.

Rien n'est plus trompeur.

Une lutte contre la corruption est destinée à échouer dès lors qu'elle se limite à exiger l'honnêteté individuelle et la vertu morale. Sans des

mécanismes institutionnels tels qu'une justice indépendante, des amendes et des sanctions fixées, une protection des donneurs d'alerte, et une compétition loyale entre entreprises, elle se révèlera un flot de belles paroles, camouflant une réalité désastreuse et ouvrant la porte à une corruption pire et même plus systématique qu'auparavant.

Vouloir être raisonnable seul peut même se terminer en stupidité collective. Les problèmes politiques exigent des solutions politiques. Economiser l'eau en prenant une douche plutôt qu'un bain nous rappelle certes à l'importance de prendre soin de notre environnement et nous donne le sentiment d'être vertueux, mais en soi cela est dépourvu de toute signification écologique. La magnitude des problèmes climatiques auxquels nous faisons face se situe bien au-delà de ce qui est à portée de comportements individuels. Limiter les émissions de $CO_2$ en recourant à des mécanismes tels que le commerce du carbone ou le développement propre s'avèrera certainement plus efficace.

Le copier-coller échoue, d'abord parque les relations interpersonnelles ne sont pas de même nature que le vivre ensemble dans une société organisée. La responsabilité directe, les interactions en face à face, les conséquences directement sous contrôle, la proximité entre intentions et actions – tous ces traits appartiennent à la sphère personnelle et interpersonnelle mais ne peuvent être copiés et collés dans le champ politique.

Dans un essai classique sur le « *socius* » et le prochain[27], le philosophe français Paul Ricœur (1913-2005) montre combien le face à face et les relations sociales diffèrent.

Les « prochains » se rencontrent face à face. Le *socius* est la personne que j'atteins par le biais de sa fonction sociale. La relation au *socius* est une relation médiatisée, qui atteint une personne « en tant que… », comme citoyen, membre d'une association, travailleur, handicapé, malade, etc. Aussi cette relation fonctionne toujours par des mé-

[27] Ricœur, Paul, « Le *socius* et le prochain », in : *Histoire et vérité*, Paris: Editions du Seuil, 1955, pp. 99-111 (2e éd. 1964).

diations telles que des lois, des institutions, un fonds d'assurance, des parties tierces. L'équité fiscale, par exemple, n'a rien à faire avec des relations interpersonnelles. Mais elle édifie une société, matérialise la solidarité et soutient le vivre ensemble entre humains.

Inversement, les lois et règles ne devraient pas être réduites à quelque perspective utilitaire personnelle et limitées à leur usage ou profit subjectif. Elles doivent jouir d'une certaine objectivité – l'état de droit – et ne pas être malléables comme un nez de cire. Cette dérive peut être repérée dans les mouvements qui réclament que les familles se substituent à l'école publique et assument une responsabilité entière quant à l'éducation : ce faisant on remplace une mixité sociale par un cercle retreint de personnes partageant les mêmes opinions. Les lois ne sont pas conçues comme une carte de menus, où chacun peut prendre uniquement ce qui lui convient. Ce qui est ici en jeu est le vivre ensemble en société, au sens de société pluraliste.

Lorsque la politique est considérée en termes personnels, la déclaration de motivations, d'intentions et de promesses prend les devants alors même que la valeur de l'éthique dans un contexte social se mesure aux résultats et aux conséquences – comme l'a rappelé Max Weber. Les lois sont respectées ou critiquées principalement du fait des changements réalisés et de leur impact, non de leurs objectifs généraux.

## 2 L'éthique structurée porte sur les lois, les médiations institutionnelles, les compromis, les résultats

Dès qu'elles concernent de larges groupes, des associations, des communautés, des régions, des pays, les relations sont structurées. L'éthique se doit de refléter cela. « Structuré » signifie enchâssé dans des institutions, des règles, des lois, des objectifs de politiques, la mise à

disposition de ressources. De telles « médiations » sont au cœur du politique.

Les constitutions invoquent souvent l'éthique, car elles définissent des principes, des valeurs, des droits fondamentaux et des normes supérieures. On le voit par exemple dans le préambule de la constitution suisse de 1999 qui précise les principes de liberté et de solidarité à être mis en œuvre par la suite:

« Sachant que seul est libre qui use de sa liberté et que la force de la communauté se mesure au bien-être du plus faible de ses membres, …»

Certes une constitution au sens d'un document consolidé, rédigé et publié n'est pas une nécessité – le Royaume-Uni ne dispose pas de constitution codifiée telle quelle. Cependant, un plateau de principes, prérogatives et hiérarchies a besoin d'être précisé, quelle qu'en soit la forme, qui couvre la souveraineté, l'état de droit et la forme de l'État : unitaire ou fédéral, les compétences respectives de l'exécutif, du législatif ou du judiciaire, la durée des mandats, les modes de désignation.

Les politiques et les lois ne doivent pas simplement être évaluées à l'aune de leur intention ou propos. Elles visent à être globalement équitables, acceptables et justes. Certaines lois, trop ambitieuses dans la recherche de l'équité, sont médiocrement mises en œuvre et parfois se terminent par des iniquités encore plus intolérables. Des lois inspirées par un souci élevé de solidarité – telle que celles inspirées par la discrimination positive[28] - sont justifiées dans certains cas, de sorte qu'une masse critique soit atteinte et un seuil durable franchi. Mais elles peuvent aussi aboutir à des privilèges inéquitables en faveur de groupes marginaux et à une réduction de la responsabilité. Une limite dans le temps devrait être fixée au départ et servir d'aiguillon. Les lois devraient éviter d'être exagérément complexes, difficilement applicables ou mal acceptées. Quelque compromis aux dépens d'une complète justice peut

[28] Les exemples l'attestent, tirés de la communauté noire aux États-Unis, des castes d'intouchables en Inde et d'autres groupes minoritaires.

être accepté dans la mesure où cela rend la loi acceptable, applicable et exécutoire.

Les systèmes sont conçus pour traiter de situations moyennes ou typiques et échoueront toujours à vouloir faire du sur mesure pour s'ajuster à des situations individuelles uniques. Les systèmes de sécurité sociale : assurances santé et accident, caisses de prévoyance s'emploient à équilibrer les risques globaux et acceptent par exemple les maladies congénitales ou les contraintes économiques. Elles en appellent marginalement à la responsabilité personnelle en termes d'hygiène de vie, de diète ou de gestion du stress. Un système électoral peut favoriser le leadership grâce à la règle du vainqueur qui remporte tout ou au contraire la diversité, à travers la représentation proportionnelle. Le système parfait n'existe donc pas mais un choix pragmatique mérite d'être fait et déclaré.

Les institutions sont supposées s'attaquer aux problèmes individuels, mais non à un niveau personnel. Les politiques fiscales, si elles étaient taillées sur mesure pour convenir à chaque situation individuelle, résulteraient dans une administration au coût exorbitant et des procédures interminables. C'est pourquoi, dans de si nombreux pays, la TVA et la taxe sur les carburants sont tellement répandues : leur mise en œuvre est simple, rapide, incontestée. Ces taxes s'avèrent la seule méthode de taxation effective, et pas si injuste, dans les pays à faible taux d'alphabétisation et à large secteur informel, où les impôts sur le revenu n'affectent pratiquement que le secteur formel et la fonction publique.

Dans un processus de prise de décision politique ou dans des institutions, lorsque les rôles et les responsabilités restent lâchement définis ou sont le jouet d'influences individuelles ou de rivalités de pouvoir, alors la porte s'ouvre toute grande aux prises de décision confisquées ou secrètes et à une spirale sans fin de reproches réciproques.

Les compromis font partie de la politique. Ils sont tout aussi inhérents à la vie des familles et des associations. Toutefois en politique le risque est plus grand de se contenter du minimum acceptable par toutes les parties, ou la majorité d'entre elles. Pour atteindre un niveau adéquat d'acceptation et de faisabilité, les décisions ou les lois doivent prendre en considération des visions et des intérêts divergents. Mais certains compromis peuvent s'avérer contre productifs, paralysants ou autobloquants. Des mesures correctives peuvent être différées ou bloquées par quelques parties ou toutes, chacune craignant de perdre encore plus dans une prochaine série de rudes négociations. Néanmoins, les compromis peuvent aussi s'avérer effectifs et produire des résultats constructifs. On peut le voir sur deux exemples où des compromis entre des options divergentes sont tout à fait possibles :

- les infrastructures de transport - Comment les financer : doit-on séparer ou articuler les investissements d'infrastructure et les coûts de fonctionnement ? Par qui les financer : par les usagers ou par l'État – à savoir les contribuables actuels et futurs – ou par les deux ? Au travers de quel mécanisme : des taxes sur l'essence, les tarifs et les billets, un forfait annuel, ou un peu de chaque ? Comment hiérarchiser les critères d'évaluation et les priorités politiques? et par quelle instance ? Les solutions pratiquées ici et là attestent de compromis possibles entre ces extrêmes.
- la planification des villes et du territoire national - Comment les gérer et quelles priorités fixer? La consultation préalable destinée à atteindre le niveau des marchandages devrait-elle être conduite par des experts et / ou des politiciens avant que la décision finale soit communiquée à tous les protagonistes ? Ou le processus devrait-il commencer par une consultation ouverte et inclusive, avec le risque d'objections sans fin ? Les solutions pratiquées se situent le plus souvent entre ces extrêmes.

L'expérience montre clairement que beaucoup de lois sont mieux acceptées dès lors que la société civile: associations sociales, organisations professionnelles, syndicats, mouvements politiques et religieux, etc., a été impliquée dans un processus consultatif et que les vues et pratiques des usagers ont été prises en compte.

## 3 L'éthique politique: vision et processus

La politique n'est pas une philosophie mais une pratique. Il ne suffit pas de définir des buts politiques qui satisfont une vision éthique et politique. Encore faut-il la piloter, la vérifier et la reconfirmer au travers de processus. La cohérence entre la vision et les processus constitue un ingrédient essentiel de la réussite politique.

En politique, les processus sont la « preuve du pudding »[29]. Les processus sont plus que la simple réalisation d'une vision ; ils constituent une part intégrale de la vision politique. On peut déclarer essentiel de placer des limites pour vivre ensemble, encore faut-il que ces limites soient elles-mêmes fixées au travers d'un processus consultatif large et inclusif des communautés concernées.

Les processus intelligemment conçus se corrigent eux-mêmes: comme des missiles autoguidés de précision, ils se redirigent automatiquement vers leur cible. La politique est un laboratoire social. Les systèmes, les instruments, les rôles politiques se sont élaborés au travers de tâtonnements, d'essais et de corrections.

Il suffit de penser à Gandhi ou Mandela pour réaliser combien la vision et le processus sont intimement liés et combien leur cohérence peut nourrir le succès politique.

---

[29] On se rappelle la formule anglaise: « *the proof of the pudding is in the eating* », c'est en mangeant le pudding qu'on mesure sa saveur et sa qualité; plus généralement, c'est à l'usage que l'on peut juger de la qualité d'une chose.

Quelques dirigeants et citoyens peuvent certes confiner l'éthique en politique à la vision, aux déclarations, aux programmes et aux intentions. En réalité ce sont à travers les systèmes, les règles et les décisions que l'éthique en politique prend son poids réel et exerce son influence. Le reproche de deux poids deux mesures signale toujours un écart profond entre d'un côté les principes et les valeurs, et de l'autre la mise en œuvre, les décisions et risques.

Le diable se loge dans le détail : l'éthique en politique réside dans les processus de mise en œuvre, les instruments, les systèmes et les décisions concrètes.

Ce qui vient d'être dit ne signifie pas que l'éthique individuelle et interpersonnelle se situerait à un pôle opposé de l'éthique politique ou institutionnelle. Elles peuvent certes différer en nature, mais une certaine convergence et cohérence s'avère bénéfique. Les dirigeants politiques personnellement engagés envers des valeurs peuvent se faire les promoteurs de vision à long terme, de lucidité ou de tolérance. Le courage politique est souvent lié avec le courage personnel. Par ailleurs, la vie sociale dans les villes, les quartiers et les villages se nourrit de relations interpersonnelles et d'une ouverture envers ses concitoyens. Ainsi que le montre Paul Ricœur, c'est la même attention au prochain qui donne sens autant à l'institution sociale qu'à l'évènement du face à face[30]. Mais en dernière analyse, c'est la charité qui en inspirant et gouvernant les relations envers le *socius* aussi bien que le prochain, confère une commune intention à la relation qu'elle soit médiatisée ou immédiate. La plupart des lois sociales et des systèmes sociaux ont été d'abord prônés par des associations bénévoles imprégnées d'éthique: on le voit dans le mouvement abolitionniste, dans de nombreuses associations environnementales et dans l'agenda de la coopération au développement.

[30] Dans la tradition chrétienne, la clé est la « charité » ; cela n'équivaut pas au paternalisme. Le terme latin de *caritas,* traduit le grec *agape,* qui signifie attention, compassion, respect, ouvrant la voie vers un avenir en commun.

## 4 Éthique de conviction et de responsabilité

L'éthique en politique a à faire avec la vision. Des femmes et des hommes d'État prouvent leur stature en élevant le regard des gens loin d'intérêts mineurs ou de « clochers » vers l'horizon vaste des préoccupations globales et futures. Ils sont capables de cimenter autour de valeurs et de principes une volonté et un projet politiques partagés. Celles et ceux qui laissent une trace dans l'histoire sont des visionnaires qui gardent les pieds sur terre.

Ayant abondamment étudié les dirigeants politiques charismatiques dans des cultures et sociétés du monde entier, le sociologue allemand Max Weber (1864-1920), lui-même leader d'opinion politique, concluait que la conviction et la motivation ne suffisent pas. Particulièrement à l'époque moderne, les leaders politiques ont à assumer des responsabilités non seulement quant à leurs propres décisions mais également quant aux conséquences, même si celles-ci contredisent ou ruinent le propos initial. Weber rappelle qu'en politique, la responsabilité a moins à faire avec les intentions qu'avec les conséquences. Dès lors l'éthique politique devrait accorder conviction et responsabilité. La responsabilité apparait même comme le trait le plus distinctif de l'éthique politique.

Le politique est le domaine de l'incertitude. Les décisions politiques peuvent déboucher sur des conséquences inattendues, voire contraires. On attend donc des leaders qu'ils examinent en détail toutes les implications de ce qu'ils décident ainsi que de la manière dont ils gèrent l'inattendu.

La crise financière et économique qui a éclaté aux États-Unis en 2008 trouve son origine dix ans plus tôt dans une politique bien intentionnée de faciliter à des ménages à faible revenu l'accès à la propriété immobilière, même au-delà d'une raisonnable probabilité de remboursement. Le risque fut sous-estimé. Les résultats furent désastreux pour de nombreuses familles modestes qui perdirent leur maison. Les politi-

ciens qui récoltèrent les fruits de leur décision hâtive ne se montrèrent pas en public quand vint le moment de recevoir le blâme et d'assumer leur responsabilité et les banquiers qui surent utiliser l'opportunité ouverte, guère plus

Rappelons-nous ici que le terme de responsabilité vient du latin « *respondere* », dont le sens correspond plus à « répondre de » qu'à « répondre ». En effet, « *respondere* » signifie initialement garantir, se porter garant de, répondre de quelque chose, assumer le blâme pour quelque chose, reconnaitre ses propres actions ou décisions, être redevable. Etait considérée responsable la personne qui pouvait être convoquée au tribunal.

Les politiciens portent l'entière responsabilité des conséquences de politiques, lois, décisions qu'ils soutiennent, sans exclure ce qu'on nomme par euphémisme les « dommages collatéraux ».

L'utilitarisme nous rappelle l'importance des résultats effectifs, dont la mesure n'est autre que l'utilité pour le plus grand nombre. Même si on peut discuter l'affirmation de l'école utilitariste selon laquelle le levier de l'éthique est l'intérêt général et le bien commun, on ne peut accepter de considérer comme non pertinentes les conséquences.

## 5 La politique diffère des processus sociaux et économiques

Le politique n'est pas simplement le reflet de processus sociaux et économiques : il a sa propre spécificité.

Tout d'abord, les États sont plus que des communautés. Pour qu'un vivre ensemble en société soit possible, un cadre régulateur est nécessaire qui permet et protège les liens sociaux, les interactions, les contacts, la solidarité, les statuts, les identités sociales et les clans. Le politique organise les communautés concrètes et historique de sorte que des décisions puissent être prises et l'histoire écrite. Le politique façonne les acteurs sociaux en citoyens. Les États ne sont ni artificiels, comme le

pensait Hobbes, ni nécessairement répressifs. Les expériences faites par les États en faillite ou fragiles offrent un enseignement clair à cet égard. Il est évident que les communautés sociales qui manquent d'un cadre de règles coercitives ne fonctionnent pas de manière satisfaisante.

Ensuite, les lois ont besoin d'être exécutées, les différends réglés et les fraudes réprimées. Des institutions pour la gestion publique, des arbitrages impartiaux tout autant que le pouvoir et la force légale sont nécessaires. L'état de droit est un autre trait qui distingue États et communautés. Les États comprennent les deux éléments de la force et de la loi. Enfin, et pas le moindre, les États peuvent perdurer dans le temps parce que des compromis raisonnables et des alliances avec d'anciens opposants font partie du jeu et parce qu'ils n'ont pas à répondre seulement devant les citoyens d'aujourd'hui mais également devant les générations futures. Les menaces environnementales et les défis mais aussi la solidarité intergénérationnelle enracinée dans les dispositifs de sécurité sociale attestent de la largeur et de la profondeur du politique.

Avec l'économique, le lien est encore plus subtil et complexe. Le déficit de l'approche de Karl Marx a été de fusionner les facteurs politiques et économiques et par conséquent de manquer la spécificité du politique, y compris de celle des pathologies politiques[31]. Cependant, le politique va au-delà de l'économique et les choix éthiques en politique excèdent la seule rationalité économique sur les perspectives et les coûts,- ceci sans négliger de les prendre en considération. Toutefois, l'économique aide à évaluer les politiques, leurs coûts autant que leurs rendements, à prioriser les actions à entreprendre et à expliciter les choix et les risques politiques.

[31] Paul Ricœur (1985) considère comme une tragédie le fait que les groupes marxistes aient avalisé des régimes autocratiques et dictatoriaux simplement parce que les moyens de production avaient été nationalisés. Par ailleurs, on ne peut égaler libre économie de marché et liberté politique.

L'économique constitue un pont privilégié entre éthique et politique ou mieux il ouvre une voie nécessaire du politique vers l'éthique. Aucun questionnement éthique du politique ne peut ignorer le facteur coûts.

## 6 L'éthique politique diffère de l'éthique sociale des associations et des entreprises ainsi que de l'éthique personnelle des gouvernants

Les associations et les organisations de la société civile sont apparentées mais non identiques au politique. Les États ne sont pas des associations volontaires. Ils ne résultent pas d'un choix de participer, quoiqu'ils intègrent quelques éléments d'un contrat social. Les associations peuvent influencer, inspirer, suggérer ou recommander mais n'ont aucun mandat pour faire des lois et imposer leur mise en vigueur. La ressemblance vient de ce que leurs actions reflètent des exigences ou des attentes sociales et ont été conçues au travers de débats et disputes. Elles diffèrent des communautés nationales en ce que les opposants au sein d'une organisation peuvent être invités à en démissionner lorsqu'ils divergent d'avec ses objectifs ou ses procédures tandis que des citoyens dissidents d'avec la majorité politique doivent pouvoir rester ordinairement des citoyens de leur pays.

Les entreprises du secteur privé peuvent certes manifester quelque complexité organisationnelle et requérir un leadership stratégique. Néanmoins elles diffèrent des États en ce qu'elles ont à répondre devant des groupes restreints – en premier lieu devant les propriétaires et ensuite devant les employés. Une firme fait également des choix et peut décider de ne pas lancer un produit ou de ne pas répondre à un appel d'offres. Les États eux répondent devant tous les citoyens et ne peuvent faire l'impasse sur quelques dimensions essentielles du vivre ensemble.

Les gens peuvent opter d'acquérir une action ou un produit, mais les citoyens n'ont guère l'option d'entrer ou de sortir de leur société. Dans leur pays de résidence, ils ne peuvent choisir le niveau de leur imposi-

tion. En Inde ou au Royaume-Uni, ils ne peuvent choisir de rejoindre un groupe de conducteurs qui préfèreraient conduire à droite. L'expérience montre que les femmes ou hommes d'affaires usuellement ne fonctionnent pas si bien en politique. Les cultures institutionnelles divergent en effet: les compromis peuvent tuer une firme alors qu'ils sauvent un régime. Une compagnie peut licencier du personnel tandis qu'un État ne peut considérer ses citoyens comme redondants.

En tant qu'individus, les gouvernants sont des sujets éthiques. On attend qu'ils ne soient pas trop malhonnêtes ou trop inéquitables, à défaut d'être complément honnêtes et équitables. Ils sont supposés résister à l'adversité, maintenir fermement le cap et s'adapter lorsque nécessaire, conduire et gérer les processus. On attend qu'ils soient imprégnés de vision, de leadership et de management: bons stratèges et tacticiens professionnels, ayant à la fois un profil et un style. Beaucoup de gouvernants ressemblent à des navigateurs: ils pilotent un voilier et savent manœuvrer avec vents et roulis. Leur profil consiste en un mélange d'ambition personnelle et de cohérence programmatique. Les vertus sont un atout politique pour les gouvernants. L'éthique personnelle importe mais n'épuise pas les exigences d'éthique politique.

Un ministre européen déclarait récemment : « J'affirme clairement que j'ai été jusqu'à présent cohérent avec mes engagements antécédents. » Cela plaide certes en faveur de sa cohérence mais ne signifie pas que ses décisions se soient toujours avérées correctes, justes voire politiquement opportunes.

En conséquence il faut clairement affirmer qu'un leadership politique responsable ne se résume pas à des vertus individuelles. La sensibilité aux attentes de la communauté et la responsabilité envers les électeurs sont aussi une question d'institution politique et de culture politique, indépendamment des individus.

Par rapport aux valeurs sociales, l'éthique politique s'y réfère mais sans s'y limiter. Elle va plus loin que des partis politiques dont la nature ressemble à celle d'associations. Elle doit offrir des plateformes éthiques sur lesquelles partis et institutions peuvent se retrouver et collaborer.

## 7 L'éthique politique, des gouvernants aux citoyens

L'éthique politique n'est pas réservée aux gouvernants politiques du sommet – présidents, ministres ou secrétaires d'État. Elle s'étend aux parlementaires, aux juges, aux fonctionnaires, au secteur privé autant qu'aux organisations de la société civile et enfin - et non le moindre - : aux simples citoyens.

La plupart des choix politiques judicieux sont basés sur des processus consultatifs larges qui tiennent compte d'intérêts largement divergents, réalisent des compromis et fédèrent des engagements individuels.

Ces compromis ne se limitent pas à refléter le dénominateur commun le plus petit. Basés sur des valeurs partagées, ils peuvent transcender la stratégie de moindre résistance ou de plus grande convergence.

Il importe que les conflits et intérêts divergents soient traités dans le cadre de négociations ouvertes et équitables et sans recourir à la prise d'otage, à la violence ou à l'élimination. Lorsque les relations communautaires ne satisfont pas de telles exigences, alors les tensions peuvent croître dangereusement.

L'éthique politique se consolide au point de convergence entre gouvernants, associations et citoyens.

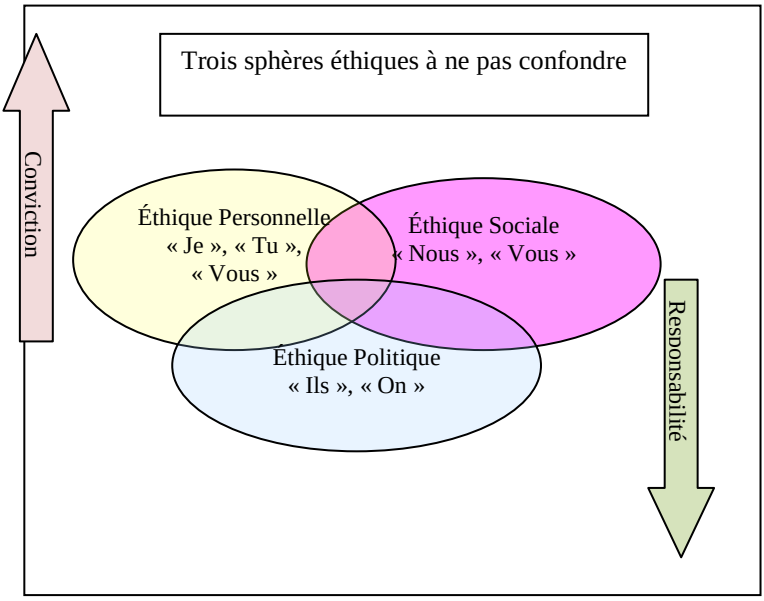
Lutter contre la corruption offre un bon exemple de coopération s'étendant à une large palette sociale. Lutter de manière effective contre la corruption exige en effet que toutes les sphères sociales collaborent ensemble de manière cohérente et coordonnée:

- éthique politique: lois, judiciaire, institutions, volonté politique,

- éthique sociale: associations citoyennes, autorégulation professionnelle, media, communautés religieuses ou de conviction,
- éthique personnelle: leadership politique, citoyens individuels engagés ou membres d'associations.

## 8 Courte synthèse

Les trois sphères éthiques – personnelle, associative, politique – ne sont pas identiques. Elles diffèrent l'une de l'autre en nature, bien qu'il y ait des aires de recoupement entre deux voire trois d'entre elles.




L'éthique politique ne consiste pas en un copier-coller de l'éthique individuelle ou sociale. Un copier-coller peut même entrainer des conséquences négatives ou une simplification excessive telle que :

- négliger les médiations politiques et institutionnelles;
- assimiler les citoyens avec les parents, les amis ou les collègues;
- transposer le principe et les usages de libre adhésion du niveau des associations vers celui de l'État;
- limiter aux intentions la responsabilité envers les conséquences:
- limiter la lutte contre la corruption à l'honnêteté personnelle.

| Situation | Personnelle | Associative | Politique |
|---|---|---|---|
| Conflit violent | œil pur œil.<br>haine<br>tendre l'autre joue | exclusion<br>compétition loyale | guerre défensive<br>sanctions imposées |
| Post-conflit | pardon<br>guérison | aveu accepté<br>réintégration<br>solidarité | amnistie sans impunité ;<br>sans discrimination |
| Intergénérationnel | amour filial<br>affection | considération<br>respect social | système de retraite; incitatifs pour services rendus |
| Relations humaines | confiance<br>fidélité<br>sans tromperie | Traitement équitable<br>fairplay | état de droit<br>non discrimination |
| Libre initiative | risque assumé | Incitatif optionnel | incitatif structurel |
| Disparité de risque | compassion<br>coopération volontaire | partage de risques<br>secours mutuel | systèmes mutuels<br>subventions croisées |
| Adversité | endurance<br>ténacité | résilience collective | prévention & durabilité organisées |

Le tableau ci-dessus illustre combien, en fonction de chaque type de situation, les valeurs peuvent s'apparenter l'une à l'autre tout en différant l'une de l'autre entre éthiques personnelle, sociale et politique.

# 4

# Un cadre conceptuel

## 1 Une triple fondation

Trois facteurs sont fondamentaux en politique : la limitation du pouvoir, l'effectivité et la redevabilité. On les trouve partout, dans tous les régimes à des degrés divers, même dans les régimes autocratiques. Lorsqu'ils atteignent un niveau satisfaisant, la qualité de la politique s'en ressent et s'améliore.

### 1.1 Limitation du pouvoir

Lord Acton est célèbre pour avoir affirmé : « le pouvoir tend à corrompre et le pouvoir absolu corrompt absolument[32]. » Il parlait du pouvoir absolu alors qu'aucun pouvoir n'est à strictement parler absolu ou illimité. Le pouvoir politique est toujours limité : il doit toujours compter avec d'autres forces, des ennemis, des associés sans oublier les risques, autant de facteurs limitatifs. Mais les limitations du pouvoir, acceptées voire bienvenues d'entrée, de manière délibérée ou au travers d'une diversification instituée, rendent le pouvoir politique plus crédible, acceptable, durable et assuré. Les limitations structurées du pouvoir favorisent la gestion de conflits rendus par là même négociables. La limitation est alors organisée et jouit d'une force contraignante.

[32] Lord Action (1834-1902) fait cette affirmation dans sa lettre à l'évêque Creighton datant de 1887 où il refuse que soit appliqué au pape ou au roi des critères de jugement différents de ceux appliqués au commun des mortels.

Le style ou la culture politique importe ici : un régime peut prendre en charge la limitation avec réticence ou ouverture. Un tel peut accepter les limites fixées à son pouvoir comme un mal nécessaire ou estimer plus approprié de négocier avec d'autres positions en vue de trouver un compromis sans y être forcé par la loi. Un autre peut prétendre que les limites ont été établies alors même qu'il suit un chemin opposé. Un troisième peut se montrer assez subtil pour écouter et chercher le compromis, parce qu'il le veut bien.

Les gouvernements de nos jours ne peuvent prétendre à une souveraineté absolue et au-delà de tout questionnement. Ils ont avantage à accepter une souveraineté limitée et à exiger des autres la réciprocité. Les conditions politiques de bonne gouvernance imposées aux États fragiles par la Banque mondiale, le Fonds monétaire international, l'Union européenne et d'autres ne devraient pas être rejetées au nom de la souveraineté bafouée mais acceptées, sous condition que l'exigence elle-même soit agréée dans la réciprocité par les deux côtés. Par exemple en supprimant les barrières au commerce, en dénonçant les subventions, ouvertes ou discrètes pratiquées par une des parties et imposées à l'autre.

Les systèmes politiques recourent à des constitutions et lois en vue d'établir des règles qui fixent des limites par le biais de contrepoids imposés aux institutions. La limitation du pouvoir n'est dès lors plus une question de bon vouloir du souverain mais de règles fondamentales obligatoires et de dispositions légalement contraignantes. De tels régimes atteignent une stabilité et une prévisibilité supérieures, - étant entendu bien sûr que celles-ci ne seront jamais totales.

Une autre limitation essentielle du politique a à faire avec l'attente répandue que la politique peut ou devrait « changer la vie ». La politique se doit de résister à une telle énorme attente « religieuse », « utopique » ou « messianique ». Elle ne peut en effet la satisfaire et doit sans cesse rappeler sa propre limitation.

Différents schémas sont possibles et non exclusifs. Le pouvoir exécutif peut être limité par le pouvoir législatif, les deux l'étant par le pouvoir judiciaire. La dévolution et la décentralisation fixe des limites au pouvoir central. Le principe de subsidiarité mis en avant par l'Union européenne signifie que tout ce qui peut être plus adéquatement traité par un pouvoir aux niveaux local ou intermédiaire devrait être dévolu à ces derniers. L'autorité centrale devrait alors jouer une fonction subsidiaire, ne s'acquittant que des tâches qui ne peuvent être exécutées à un niveau plus local. L'article 3 de la Constitution suisse stipule que « les cantons [à savoir les États membres] sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération. »

De manière intéressante, autant qu'importante, la délégation est vue ici de la base vers le sommet, des membres vers le centre plutôt que l'inverse selon la conception la plus courante.

Les règles et les institutions sont alors créées qui contraindront et limiteront le pouvoir et des dispositions sont alors spécifiées pour les cas d'abus, d'excès ou d'infraction voire de conflits de compétences.

Une dé-densification du pouvoir devrait être encouragée qui permette les contrôles et les contrepoids ainsi que des appréciations plus indépendantes. Par exemple, en mettant en place des commissions ouvertes et transparentes qui incluent des représentants de toutes les parties-prenantes, et non de quelques-unes seulement. On se souvient qu'en 2010 l'OMS dut répondre publiquement de sa gestion de la pandémie de fièvre porcine (H1N1), en particulier face aux allégations que les représentants de l'industrie pharmaceutique y jouissaient d'une influence prépondérante et disproportionnée dans sa prise de décision stratégique.

Les mandats politiques qui sont limités dans le temps et renouvelables constituent également une manière de limiter le pouvoir. Même si une énergie et des montants considérables sont consacrés aux cam-

pagnes électorales, cela reste préférable à des mandats illimités ou renouvelables indéfiniment.

La société civile peut également être vue comme une limitation du pouvoir politique. Empiéter sur les droits civiques et la liberté d'opinion, de croyance et d'expression ne procure que peu d'avantages. Des approches et des programmes initialement développés puis testés par des groupes de la société civile, des associations, le secteur privé ou les medias peuvent par la suite utilement inspirer ou enrichir les politiques publiques. Certains politiciens peuvent certes être tentés de considérer la société civile comme un tiers parti extra-parlementaire. En écoutant et en apprenant de la société civile, le pouvoir politique ressort toutefois renforcé plus que menacé. Une consultation enchâssée dans la loi ou fondée sur la confiance et l'engagement civique constitue le meilleur rempart contre l'anarchie.

Dans les démocraties directes, par contre, la souveraineté du peuple doit être limitée par les droits humains inscrits dans les articles constitutionnels ou dans des engagements internationaux. Il n'y a aucune raison de considérer le peuple comme infaillible, voire plus infaillible que les gouvernants, quoiqu'en disent des partis populistes.

Retournant la formule de Lord Acton, on peut donc dire que le pouvoir limité tend à être moins corrompu, et plus effectif. Certes, la façon dont la limitation est organisée varie selon les cultures et un conseil traditionnel d'anciens en Afrique peut suivre les mêmes principes qu'un débat du Sénat, quand bien même ils ne sont pas rédigés. Les revendications et les recours peuvent aussi bien être reçus par un médiateur, un juge ou un ministre sensible.

### 1.2 Effectivité

Tous les gouvernements cherchent à être effectifs. Aucun gouvernant n'apprécie de contrarier son propre propos politique et de ruiner ses ambitions. Les objectifs politiques une fois fixés sont supposés être réali-

sés. L'efficience constitue une exigence politique fondamentale et a fortiori l'effectivité – soit le fait d'atteindre des buts pertinents à un coût raisonnable. Dans un pays obsédé par la sécurité et le contrôle, les moyens d'être le plus efficient possible sont fournis à la police et aux services de renseignement. Dans des régimes basés sur des élections régulières, les candidats titulaires font de leur mieux pour montrer que leurs promesses ont été tenues et expliquent que si leur réalisation a été compromise cela est du à des facteurs externes, tandis que les candidats opposants essaient de démontrer que le régime en place a été inefficient et qu'eux vont faire mieux. L'acceptation de régimes se nourrit en partie de la satisfaction quant aux résultats obtenus et en partie de la peur du changement. Dans les deux cas, c'est à un certain degré d'effectivité espérée ou d'ineffectivité redoutée qu'on se réfère.

Un dirigeant charismatique associé à un habile planificateur peut se révéler très effectif. L'effectivité peut aussi résulter de multiples facteurs : i) une organisation professionnelle et simple, centrée sur les savoir-faire et les compétences, ii) une culture façonnée par l'engagement, l'orientation vers les résultats et la résolution de problèmes, iii) une administration dotée de capacités managériales, habiletés professionnelles et conscience des coûts, iv) une bonne gouvernance. Les systèmes ne se valent pas tous. Certains s'acquittent mieux et plus effectivement de leurs tâches. Certains étouffent sous leur propre complexité. Il appartient à la responsabilité politique d'assurer des systèmes effectifs, des institutions sobres et des processus identifiables ainsi que d'assumer les coûts qui s'y attachent.

L'effectivité ne devrait pas ignorer les conditions de vie de la majorité ou de la moitié inférieure de la population. L'effectivité politique requiert aussi une certaine proximité entre citoyens et décideurs.

L'effectivité peut également varier entre les cultures : ici une certaine splendeur et la rhétorique politique sont fortement prisées tandis que là la modestie et la sobriété méritent la plus haute considération.

### 1.3 Redevabilité

La redevabilité[33] signifie que le pouvoir politique a à répondre des décisions prises, des politiques définies et mises en œuvre devant la nation entière, le parlement, une assemblée de conseillers, un petit groupe de familles fortunées et influentes, sa propre circonscription, voire l'équipe de putschistes qui a réussi. Aucun pouvoir politique ne peut vivre en isolation. Il lui faut rendre des comptes. Lorsqu'une décision est disputée, il devient essentiel que les avantages et les désavantages soient discutés dans un groupe ou une équipe structurée. Lorsque la mise en œuvre piétine ou échoue, les raisons de l'échec doivent être identifiées et analysées. Ensuite on demande des explications. Celles ou ceux qui ont pris la décision doivent rendre des comptes.

La redevabilité peut varier : elle peut être limitée à un groupe restreint et confidentiel de technocrates, de familles fortunées ou de putschistes ; elle peut s'ouvrir et se faire publique, avec une information largement disséminée[34]. Elle peut avoir à livrer des détails ou à rester générale. Le propos ici est que la redevabilité se structure en termes de systèmes et de culture. La transparence n'exige pas que tout soit systématiquement et en temps réel posté sur le site du gouvernement. Les négociations requièrent le plus souvent un degré de confidentialité et de

[33] Le terme anglais de "accountability" n'a pas de substantif équivalent en français. Certains proposent « responsabilité », « comptabilité », « reddition de comptes », ou « transparence ». Un usage en provenance du Québec recourt à « redevabilité » repris par Wiktionnaire. Aucune traduction n'est totalement satisfaisante, mais notre préférence va pour la tradition québécoise dont le terme est moins chargé que les autres.

[34] Voir le site: Enquête sur les budgets ouverts 2010, reflétant la qualité de la redevabilité publique: *www.openbudgetindex.org*

secret pour réussir. La bonne gouvernance suppose qu'une priorité élevée soit accordée à la responsabilité et la traçabilité. En conséquence, des leçons peuvent être tirées et une expérience politique enrichie. C'est pourquoi la qualité de la redevabilité est cruciale dans la vie politique. Le pouvoir politique gagne plus à bien identifier les échecs et les réussites qu'à jouer à l'autruche en masquant ses décisions et cachant les responsabilités. Les risques politiques sont bien plus élevés et imprévisibles dans une culture du brouillard et de l'obscurité.

Une fois que le pouvoir politique accepte les limitations du pouvoir et considère cela comme positif et essentiel, une fois que les systèmes sont sobres, effectifs et orientés vers les solutions, une fois que les décideurs sont rendus redevables, alors les politiques ont une chance plus grande d'être stables, acceptées et durables, avec des risques prévisibles. La route est alors ouverte vers un certain type d'éthique politique. Comme l'affirma une fois Robert Kennedy : « le problème du pouvoir est : comment en assurer un usage responsable plutôt qu'irresponsable et complaisant – comment faire que les hommes de pouvoir vivent pour le public plutôt que loin du public. » [35]

## 2 Le tronc de l'arbre éthique : la justice

La justice est au cœur de l'éthique politique et des politiques. Elle embrasse plusieurs significations:

- l'équité, l'accès égal aux ressources, à l'information, à l'influence ou la liberté de pouvoir choisir : égales « capabilités »
- La distribution équitable (« fair ») de la richesse commune et publique, des biens, des services, etc.
- les mêmes règles appliquées à chacun, l'impartialité

[35] Robert F. Kennedy, "I Remember, I Believe", in: *The Pursuit of Justice*, 1964

- une proportion juste (« fair ») entre la gravité des actes et leur sanction
- la mise en conformité avec les lois

Au cours des siècles, les écoles philosophiques ont passionnément discuté si le but suprême du politique et de la politique devait être le bon, le droit, le juste ou l'utile. En réalité, la justice politique doit rendre hommage à chacune de ces significations et s'avérer elle-même inclusive.

La justice devrait également accueillir une touche de magnanimité. Une politique de rétorsion, rendre la pareille, commandée par la revanche ne conduit guère à des développements solides et durables.

La justice n'est jamais parfaite et le judiciaire jamais totalement indépendant. Néanmoins, un niveau raisonnable de justice opère comme un ciment, liant une société ensemble. La justice, ou la justice perçue, nourrit au sein de la population la confiance envers l'autorité et le pouvoir politique. Elle soude les citoyens entre eux, une fois qu'ils sentent que la loi sera appliquée également à tous. En l'absence d'une justice minimale, une société peut se disloquer physiquement ou moralement. Le respect élémentaire a disparu. La confiance s'est volatilisée. Les buts communs sont pervertis par les buts particuliers, les droits acquis. La société est en passe d'étouffer et de mourir.[36]

Amartya Sen, lauréat indien du prix Nobel, nous invite à revenir vers les fondamentaux: la discussion au sujet de la justice ne devrait pas s'épuiser dans le rêve d'une justice idéale mais se concentrer principalement sur les injustices quotidiennes – petites ou graves – qui mériteraient d'être éliminées. Il plaide pour une dimension de la justice qui se focalise sur l'atténuation des inégalités et la promotion de la liberté de chacune et chacun de choisir son mode de vie. L'égalité des opportunités effectives de chacun d'accéder à des ressources en fonction de son

[36] On peut ici mentionner des cas comme celui du Sud-Soudan et de la Centrafrique en 2013-14 ou de la Somalie depuis des décennies.

positionnement constituent ses « capabilités[37] ». Les gens peuvent tolérer certaines déficiences ou erreurs judiciaires mais ne feront jamais confiance à un pouvoir politique qui promeut systématiquement l'arbitraire, l'impunité, une cruauté inutile et des privilèges exorbitants.

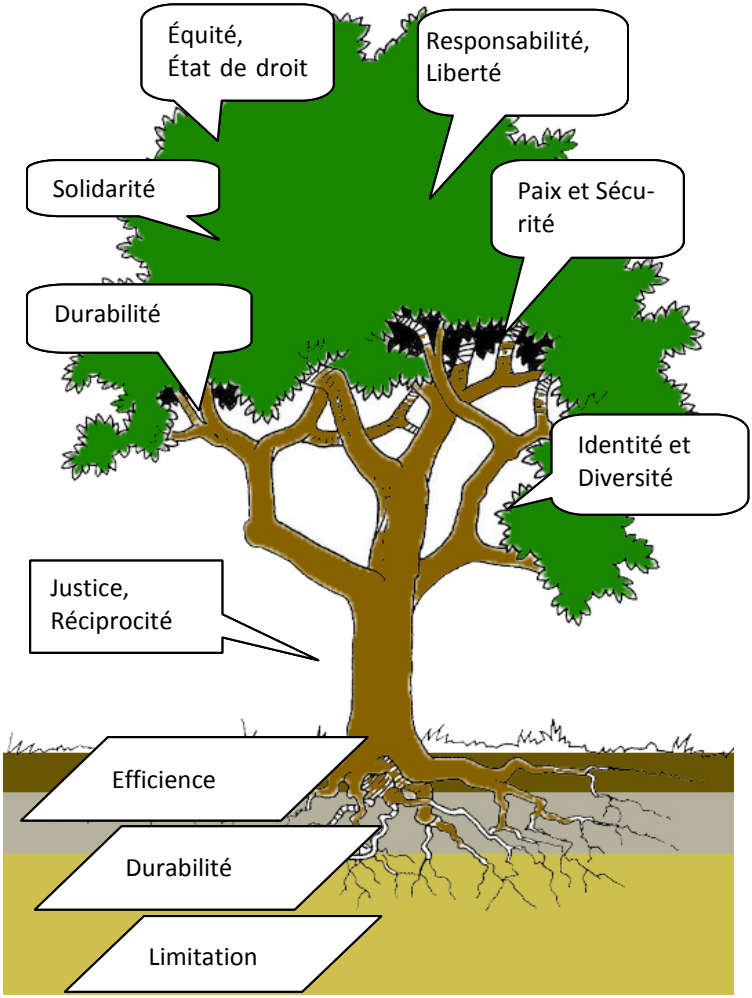
La justice comme réciprocité est le tronc de l'arbre éthique, permettant aux régimes politiques de trouver une fondation sûre et au peuple de vivre ensemble paisiblement dans une société pluraliste. L'impartialité, l'équité et la proportion constituent des éléments intégraux de la réciprocité.

Le tronc se développe en six grappes de valeurs, relatives à des perspectives internes et externes ainsi qu'aux exigences politiques fondamentales pour réaliser une cohérence sociale.

Le tronc plonge ses racines dans un sol constitué de trois couches : la limitation, l'efficience et la redevabilité.

[37] Sen Amartya, *L'idée de justice*, trad fr., Paris Flammarion 2010; original: *The Idea of Justice*, 2009, Part III, ch 11.

## 3 L'arbre éthique




Le terme de « valeurs » est ici préféré à celui de « normes », dans la mesure où les valeurs pointent dans l'ordre du bien vers ce qui convient, est constructif, plus effectif. Les valeurs sont des principes sur lesquels les gens ne sont pas prêts à faire des compromis. Les normes se réfèrent à des prescriptions et des impératifs.

En outre, « valeurs » rend la réflexion éthique en politique plus ouverte aux théories économiques du jeu et de la décision, des préférences, de la motivation, de l'investissement et, dernier et non le moindre, de la gestion de conflits.

## 3.1 L'hexagone éthique - six grappes de valeurs cardinales

### *3.1.1 Identité et diversité: traits modernes de la souveraineté*

La politique et la culture politique conservent un sentiment profond pour la souveraineté et l'indépendance : en atteste l'exigence en rhétorique politique d'être le propre maitre de son navire. Cela nourrit un sentiment de fierté dans sa propre histoire et sa culture. Bien entendu, la souveraineté est importante, mais aujourd'hui elle ne peut qu'être limitée par des engagements internationaux et des défis globaux et doit donc être en partie mise en commun et partagée.

La souveraineté moderne est la capacité d'articuler ses propres intérêts avec les dimensions universelles, aux niveaux internationaux aussi bien que domestiques. De plus en plus, la diversité gagne en importance sur l'agenda politique. Un État qui souhaite piloter son propre navire doit montrer une aptitude à gérer la diversité des cultures et des comportements tel un capital social, dans le cadre de valeurs sociales de référence qui maintiennent la société ensemble, cohérente et unie. Il est politiquement risqué de se focaliser sur l'unité au détriment de la diversité.

Les sociétés saines trouvent un équilibre entre des forces centrifuges et centripètes. Elles vivent entre les pôles de l'identité et de la diversité.

Les lois, les politiques et le cadre institutionnel assurent la diversité des opinions et la liberté d'expression, de croyance et de droit d'association. Ils évitent discrimination et exclusion et minimisent la polarisation. Lors d'échec ou de problème ils dissuadent de transformer en boucs émissaires des groupes ethniques, les étrangers ou des métiers spécifiques (prêteurs, intouchables…). Ils évitent ainsi qu'on tombe

dans les pièges mortels de la pureté ethnique et du populisme. La fierté nationale dès lors qu'elle évolue vers le chauvinisme et le complexe de supériorité représente un danger sérieux. Lorsque la diversité sociale est convenablement gérée, de sorte à éviter la désintégration et conserver l'unité, alors la créativité sociale est rehaussée et la sclérose sociale évitée. On engrange de solides résultats.

Un ensemble clair de principes acceptés offre une base solide pour accueillir la diversité de religions, de coutumes, de pratiques pour autant qu'ils ne ruinent pas la cohérence sociale. Les fondamentalismes de toutes sortes et dans diverses régions du monde représentent le risque d'une asthénie de la diversité, dans la mesure où ils prétendent que la vérité se dispense de toute interprétation.

En reconnaissant le lien étroit entre dimensions globale et locale, le politique peut articuler le patriotique et le cosmopolite, les affaires domestiques et les soucis internationaux, les usages traditionnels et le respect de l'autre. En réalité, c'est parce de nombreux États jeunes n'ont pas été capables d'articuler inclusivité et multiplicité ni d'imaginer que le pouvoir puisse être partagé et limité qu'ils font face à des conflits ethniques ou religieux et se battent contre l'instabilité. Les États plus anciens ne sont pas non plus immunisés, ainsi que l'atteste la montée en puissance des groupes populistes et xénophobes. La capacité effective de gérer cette diversité est probablement ce qui peut endiguer le déclin de la démocratie dont parle Marcel Gauchet[38].

### *3.1.2 Paix et sécurité – compagnons de la liberté*

La politique et la culture politique se proposent d'assurer la paix et la sécurité dans l'intérêt de la cohérence sociale et de la coexistence avec les voisins, en contenant les menaces extérieures autant que la violence

[38] Gauchet Marcel, *La démocratie d'une crise à l'autre*, Cécile Defaut, Paris 2007. Gauchet souligne plus la divergence des intérêts et l'agenda individualiste, ceci au risque de sous-estimer la capacité d'organiser des plateformes de consultations et négociations entre parties prenantes.

intérieure, la répression et le chantage récurrent. Le crime organisé et la pureté ethnique sont aujourd'hui des menaces aussi grandes -sinon plus- que des forces armées étrangères. La paix occupe un rang élevé dans les agendas domestiques autant qu'internationaux. Les activités des organisations criminelles représentent une menace certes pour la sécurité et la paix, mais également pour l'équité, la responsabilité et la durabilité. Les instances du cartel de la drogue qui rendent le Mexique pratiquement ingouvernable ou les attaques de la maffia sur la collecte de déchets, la distribution de l'eau, les marchés immobiliers ou les transports parlent pour elles-mêmes. Le chantage, les manipulations d'appels d'offres, le blanchiment d'argent sale, etc. peuvent déséquilibrer un pays.

Les lois, les politiques et les architectures institutionnelles sont censées fluidifier les échanges économiques et le commerce, faciliter la consultation authentique et des compromis constructifs, promouvoir la réconciliation par le dialogue, atteindre des règlements pacifiques de disputes nationales ou internationales par l'arbitrage et la négociation, et encourager le respect et la tolérance mutuels.

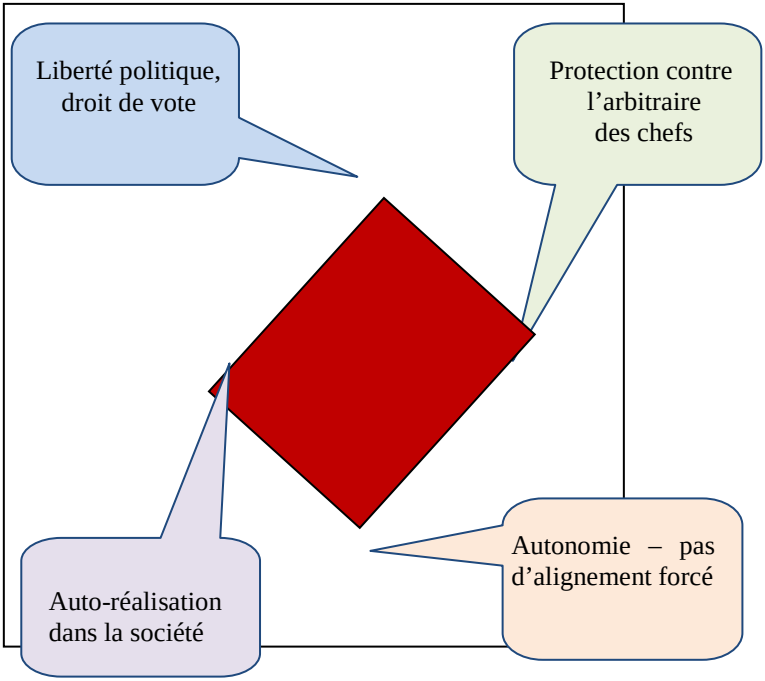
En n'autorisant pas que des groupes particuliers exercent une pression violente sur d'autres et en punissant de tels comportements, les États prétendent au monopole de la force. Ils assurent l'accès aux ressources de base et ne recourent à la guerre qu'en dernière option. Ils font usage d'une force régulée et proportionnée contre les individus ou les organisations qui violent les règles. Cela ne devrait pas se faire au détriment de la liberté et lorsqu'un état d'urgence perdure durant des décennies, c'est le signe de quelque chose de pourri dans un tel État.

Contribuer à la sécurité, c'est attribuer la priorité à la prévention plutôt qu'au traitement curatif. Les politiques préventives opèrent à travers la promotion de l'équité et de l'état de droit, en assurant les droits des citoyens individuels et des associations, démontrant les avantages d'un respect envers les autres. L'accès équitable aux services de l'éducation

et de la santé de base est compris comme une contribution essentielle à la coexistence pacifique et la sécurité

### *3.1.3 Liberté et responsabilité*

La liberté politique peut se représenter en quatre champs différents[39] sans imposer d'autres limitations que celles d'accepter les conséquences et de payer pour les dommages causés ou les réparer.




Les lois, les politiques et les cadres institutionnels tendent à assurer la liberté de vote hors de toute menace ou chantage et à tenir l'arbitraire à distance. Mais ils devraient également encourager les individus, les associations, les firmes, voire les États de prendre librement des initiatives et garder à un niveau raisonnable la pression exercée par les partis poli-

[39] Illustration basée sur Aron, Raymond, *Introduction à la Philosophie Politique* (série de cours donnés à l'Institut d'Etudes Politiques en 1952), Paris 1997, p.64 ss.

tiques, des communautés ethniques et des groupes d'intérêts. L'incapacité de le faire peut se retourner contre eux.

Lorsque la liberté est déconnectée de la responsabilité, des principes tels que « payer pour les conséquences » ou « pollueur payeur » sont sapés. Pareillement des sociétés peuvent se tirer dans le pied et se désintégrer en une myriade de petites autocraties et perdant leur base commune. Quand la responsabilité est soulignée sans la liberté, cela se termine par un affaiblissement des initiatives, de la créativité et de l'imagination.

Les systèmes politiques et administratifs souffrant de complexité excessive écrasent l'initiative et encouragent la passivité des citoyens. Les systèmes ont donc avantage à être sobres et simples afin que les responsabilités puissent facilement être imputées et documentées et que l'on évite de gêner l'innovation.

La philosophie politique soutenue par une éthique de la responsabilité affirme ainsi que :

1. responsabilité et souveraineté de l'État sont les deux faces d'une même pièce,
2. dépendance et soumission se situent à l'opposé de la responsabilité,
3. les États devraient limiter leurs responsabilités à des domaines clé et déléguer la mise en œuvre chaque fois que possible, se concentrer sur la fixation de normes de qualité, les processus d'accréditation et de certification, de sorte à reconnaitre et stimuler les initiatives prises par des citoyens et des acteurs non-étatiques,
4. tout est permis sauf ce qui est défendu, et non l'inverse,
5. l'autorégulation est conseillée dans une large mesure, tant que les dommages n'affectent pas d'autres parties,
6. la délégation dans des cadres contractuels clairs est pourvoyeuse d'une responsabilité renforcée,

7. la plus grande indépendance par rapport aux opérateurs et aux intérêts particuliers doit être garantie aux instances de supervision, à l'exemple de ce qui se passe avec les arbitres sportifs[40],
8. la redevabilité est indispensable à tous les niveaux et par chaque acteur.

À l'inverse, quand les agences d'exécution sont fragmentées à l'extrême, la cohérence d'ensemble et les coûts vont certainement souffrir. Lorsque les routes sont éventrées quatre fois : pour les réseaux électriques, l'adduction d'eau, la fibre optique et le drainage, les contribuables sont en droit d'exiger plus de coordination et d'économie.

### *3.1.4 Équité et état de droit*

La politique et la culture politique soulignent l'équité comme un principe fondamental, bien qu'il soit admis que l'égalité naturelle est relative. L'équité se rapporte aux « capabilités », l'accès effectif aux services, à l'information et aux ressources vu son positionnement. Les lois, les politiques et les cadres institutionnels sont imprégnés du principe de l'état de droit. A travers lui se trouve garanti que

1. la loi est similairement appliquée à chacun, sans considération de son genre, sa race, son affiliation politique ou religieuse, sa position économique, ses orientations,
2. l'accès aux ressources, à l'éducation, à l'influence et à l'information est ouvert de manière équitable,
3. les droits de l'homme sont respectés,
4. les droits des minorités sont sauvegardés et maintenus,
5. des droits égaux sont assurés pour déposer des requêtes ou recours et un traitement égal de tels cas assuré par l'administration et le judiciaire.

[40] De récents exemples dans les secteurs de la finance et de l'énergie (banque, centrales nucléaires) montrent combien il s'avère problématique que des instances de supervision aient des liens de trop étroite proximité avec des opérateurs et leurs intérêts.

L'équité est essentielle dès lors que les gens doivent vivre ensemble paisiblement dans une société pluraliste.

Des privilèges indus, des exemptions, des faveurs et un traitement préférentiel –proprement dénommés en français des « passe-droits » – alimentent le découragement et les ressentiments qui peuvent à leur tour prendre la forme de protestations exprimées au nom d'identités raciales, ethniques, religieuses ou régionales. Les États ont un intérêt à contenir et corriger l'inéquité systématique, quelle qu'elle soit.

La corruption se révèle comme un manquement à l'équité : le mérite y est remplacé par les pots de vin ou les relations, la compétition loyale est sapée, les privilèges renforcés et l'impunité réservée à quelques-uns.

### *3.1.5 Solidarité sans dépendance*

La politique et la culture politique gardent un œil ouvert en direction des groupes minoritaires, des conditions de vie dans les régions reculées, les groupes qui par le passé ont souffert de discrimination. Leur statut est un indicateur de la présente qualité de la société aussi bien que de sa future cohérence.

La réduction de la pauvreté n'avance pas selon le rythme espéré et les Objectifs du millénaire du développement seront loin d'être atteints en 2015. Cela montre combien il est complexe et difficile d'articuler aide et commerce, macro-économie et micro-économie, systèmes formels et informels, soutien et initiative.

Les lois, les politiques et les cadres institutionnels s'efforcent de protéger les minorités et de leur permettre d'exprimer leurs préoccupations et leurs intérêts, d'éviter une spirale vicieuse de l'ignorance, une absence de dialogue, le mépris, la confrontation, la montée des enchères de part et d'autre, la perte de la confiance, le recours à la violence et finalement l'engrenage de la répression. Depuis des siècles, les tensions entre minorités et pouvoir central sont documentées. Des exemples contemporains incluent les Basques en Espagne, les catholiques en Irlande

du Nord, les Ouighours en Chine et les Tamouls au Sri Lanka. Ces quelques exemples nous rappellent combien il est difficile de normaliser des relations dans le cadre d'une autonomie et responsabilité relatives.

Une solidarité intelligente est également requise pour corriger les déséquilibres entre le nord et le sud ou trouver un point d'équilibre entre les générations dans des domaines tels que les assurances sociales, les systèmes de retraite ou le chômage. La domination, qu'elle soit exercée par un groupe majoritaire ou une élite puissante, par une classe d'âge, un clan ou un groupe de familles, par un club de privilégiés ou un système de parti unique, court le risque d'exacerber les tensions politiques et de perdre l'enrichissement par un manque de diversité. Il s'expose également à des confrontations incessantes du fait qu'aucune confiance n'a pu se construire et qu'aucun compromis n'a été enregistré. En politique, la diversité devrait être vue comme une force, qui immunise contre la sclérose provenant de la monochromie sociale. Les minorités se doivent de toujours comprendre au moins deux positions: le point de vue de la majorité et le leur. Quand elles ne s'enferment pas sur elles-mêmes, elles peuvent souvent se montrer plus sensibles que la majorité aux problèmes et aux défis globaux dans leur société.

La solidarité peut exiger une discrimination positive dans des circonstances spécifiques. Cependant des limites temporelles claires doivent être précisées. Lorsque la discrimination positive dure trop longtemps, elle peut aisément se transformer en privilège et alimenter une culture politique de parrainage, de dépendance et de chantage. Lorsque des minorités se sentent respectées, elles peuvent se lever, faire entendre leurs protestations et contribuer au titre de citoyens à part entière, sans aucun complexe d'infériorité ni recours à la violence.

La solidarité ne doit pas se réaliser au détriment de l'équité à long terme ni à celui de la responsabilité.

### *3.1.6 Durabilité vis-à-vis de la productivité*

La politique et la culture politique en viennent à réaliser que l'exploitation des ressources naturelles héritée de nos ancêtres chasseurs, agriculteurs et industriels est en passe d'atteindre des limites absolues et que l'épuisement se rapproche d'un point de non-retour. Un équilibre dans le long terme et un respect envers la Terre et l'avenir sont requis. Pour la première fois, la responsabilité envers les générations futures qui ne sont encore ni des citoyens ni des contribuables entre dans le cadre de l'ordre du jour politique. La redevabilité ne se réfère plus seulement aux « circonscriptions » présentes mais futures, une certaine tension existant entre les deux.

La justice climatique prend une place de choix sur l'ordre du jour politique international.

Les lois, les politiques et les cadres institutionnels visent à réfréner une surexploitation des ressources et une pression excessive sur la planète. Ils se préparent à une gestion plus précautionneuse et circonspecte des biens publics, en stabilisant l'actuelle relation perturbée entre sociétés et nature de sorte que les générations futures ne soient pas entravées au moment d'exercer leurs propres responsabilités[41]. Ils planifient également des mesures effectives, tant préventives que curatives, pour limiter les dommages climatiques. Les pays industrialisés et les groupes aisés lancent des campagnes pour réduire les niveaux de vie par rapport à la mobilité, la consommation, l'énergie, à l'utilisation de l'eau et du sol. La frugalité pourrait devenir un agenda politique! Même les compagnies d'assurance, qui enregistrent les coûts considérables entrainés par les nouvelles catastrophes naturelles, plaident en ce sens.

---

[41] "La durabilité concerne la stabilisation des relations actuellement perturbées entre les deux systèmes les plus complexes de la terre – la culture humaine et le monde vivant." Hawken, Paul, *Blessed Unrest: How the Largest Movement in the World Came into Being and Why No One Saw It Coming* (New York: Viking, 2007), p. 172.

Il importe d'explorer activement de nouveaux modèles réconciliant croissance, durabilité et équité, sous le mot d'ordre de l'économie verte. Un alliage de programmes informatif, préventif, mitigeant, restaurateur doit être imaginé et mis en œuvre. Les États, les acteurs non-étatiques, le secteur privé[42] et les individus sont invités à œuvrer dans la même direction.

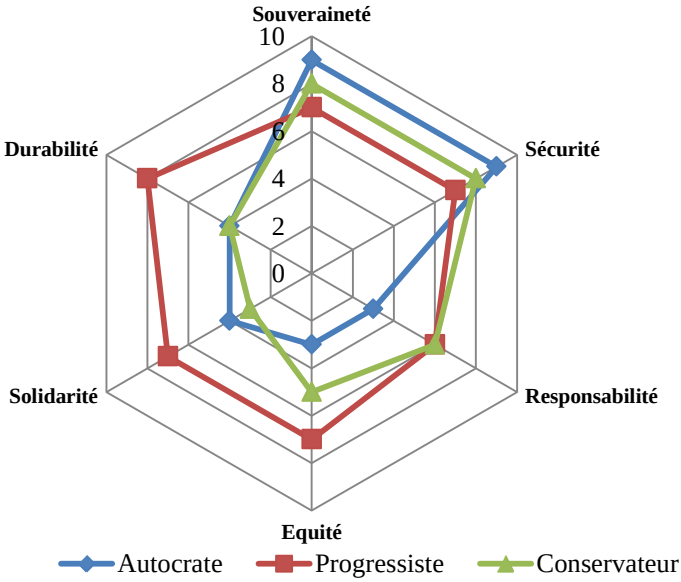
Les tensions internationales actuelles au sujet des acquisitions ou accaparements de terres arables, les revendications quant à l'eau et aux ressources minérales stratégiques constituent un signal d'avertissement. Si rien n'est fait, les tensions vont s'exacerber et finir en conflit armé.

D'autres indices devraient nous dissuader d'aller plus loin. La biodiversité en est un : elle importe non pas tant pour l'amour de la diversité mais principalement parce que les biosystèmes fournissent des « services de soins » tels que la purification des eaux ou le renforcement des mécanismes de défense contre les maladies et les épidémies. Quand la biodiversité baisse, la qualité de ces services chute à son tour. Pour l'instant, de tels services sont gratuits, mais devraient être « monétarisés » pour qu'on en réalise l'importance capitale. L'empreinte carbone écologique est un autre indice : elle mesure l'impact des niveaux de vie sur les ressources renouvelables et l'énergie, pour une personne ou un pays, mais également pour un produit, une industrie, un voyage, des services.

Ici aussi on peut constater que le sens de la responsabilité se décline en une gestion soigneuse et durable (« stewardship ») des ressources naturelles, aux antipodes d'une surexploitation.

[42] La vision 2050 élaborée par le secteur privé dans le cadre du Conseil Mondial des Entreprises pour un Développement Durable (WBCSD) en fait clairement état : *http://www.wbcsd.org/vision2050/overview.aspx*

### 3.2 L'hexagone éthique– notation et classement




Les six grappes organisées en « hexagone éthique » sont résumées sur ce graphique sous forme de radar qui aide à visualiser les six valeurs cardinales et leurs notations et classements respectifs sur la base de leur accomplissement – décrits ici de manière purement indicative – ainsi qu'à jauger leur équilibre global.

La forme d'hexagone rappelle que les six valeurs cardinales forment un système. Chacune d'elles influence les cinq autres et inversement.

Les notes données ici sont indicatives mais reflètent l'opinion courante que les régimes autocratiques mettent un accent prioritaire sur la sécurité et la souveraineté plutôt que sur la solidarité ou l'équité. Les conservateurs insistent habituellement sur la responsabilité, la sécurité et la souveraineté tandis que les progressistes attribuent une plus grande at-

tention à la solidarité, la diversité et l'équité. Cela tourne donc autour d'un certain équilibre entre les six plutôt que du choix de l'un ou l'autre.

Pour être fiable, la notation doit être basée sur un ensemble d'indicateurs mesurables pour chacune des six valeurs. Il est préférable de pouvoir s'appuyer sur quelques indicateurs précis, mesurables et pertinents plutôt qu'une myriade. Piloter un voilier ne devrait pas exiger le tableau de bord d'un Airbus A 380. Il peut s'avérer politiquement stimulant d'organiser des plateformes où les appréciations sont échangées entre divers acteurs puis consolidées. Des divergences importantes dans les notations peuvent servir à identifier des conflits fondamentaux de positionnement et à identifier les potentialités de compromis. Les indicateurs peuvent être diversement choisis et le choix faire l'objet d'un débat.

L'approche proposée ci-dessous se réfère à des problèmes globaux et des défis nationaux et les sources sont à sélectionner de sorte à refléter les deux. Les sources ici spécifiées sont des institutions qui opèrent au niveau mondial et sont capables de comparer des notations spécifiques par pays. Quant aux défis locaux ou nationaux, ils exigent une récolte d'informations par des institutions locales, nationales ou régionales. Etant loin d'être neutre, la sélection des facteurs clé est bien sûr ouverte au débat.

| Valeurs cardinales | Domaines | Facteurs clé | Institutions |
|---|---|---|---|
| Identité et diversité | Souveraineté | Souveraineté commune<br>Alliances | Union Européenne,<br>Union Africaine, Mercosur<br>Assemblée Générale NU[43] |
| | Religion<br>Croyance | Liberté<br>Protection<br>Pluralisme | Conseil UN des Droits de l'Homme<br>Rapporteur spécial Conseil<br>US Freedom Report[44] |

[43] *www.europa.eu*; *www.au.int*; *www.mercosur.int*; *www.un.org*
[44] *www.ohchr.org/en/issues/freedomreligion*; *www.freedomhouse.org*

| | | | |
|---|---|---|---|
| | Diversité culturelle | Bilinguisme<br>Tolérance et changement | Enquêtes PISA[45]<br>World Values Survey[46] |
| Paix et Sécurité | Défense | Pourcentage du budget national | Statistiques nationales<br>SIPRI[47] |
| | Police | *Habeas corpus*[48] détention légale sans jugements | Carnegie Foundation<br>Open Society Foundation[49] |
| | Violence | Crimes commis | Statistiques nationales<br>Office NU contre la drogue et le crime<br>Comité International de la Croix/Croissant Rouge[50] |
| Liberté et responsabilité | Liberté d'expression, opinion | Accès à l' information | Reporters sans Frontières<br>Open Society Foundation<br>Freedom House[51] |
| | Business<br>Créativité entrepreneuriale | Création de petites et moyennes entreprises<br>Compétitivité globale<br>Liberté économique | Banque Mondiale (SFI)<br>BERD /World Bank BEEPS<br>Commonwealth Business Council<br>Forum économique mondial<br>Heritage Foundation[52] |
| | Citoyenneté | Créativité sociale | Afrobaromètre<br>Asian Barometer<br>Eurobaromètre[53] |

[45] www.oecd.org/fr/edu/prescolaireetscolaire/programmeinternationalpourlesuividesacquisdeselevespisa/

[46] *www.worldvaluessurvey.org*

[47] *www.sipriyearbook.org*

[48] Le droit de contester les détentions sans jugement et la protection contre les détentions sans jugement

[49] *www.carnegiecouncil.org*; *www.soros.org*

[50] *www.unodc.org*; *www.icrc.org*

[51] *www.en.rsf.org*; *www.soros.org*; *www.freedomhouse.org*

[52] *www.gcfg.org/ifcext*; *www.doingbusiness.org*; *www.ebrd.com/pages/research*; *www.cbcglobal.org*; *www.weforum.org*; *www.heritage.org*

[53] *www.afrobarometer.org*; *www.asianbarometer.org*; *ec.europa.eu/public_opinion/index_fr.htm*

| | | | |
|---|---|---|---|
| Équité | Disparité économique | GINI tendance<br>Marché emploi<br>Droits travailleurs | UNDP Human Development Reports<br>OIT GAPS[54] |
| | Corruption | Perception de la corruption<br>index | Transparency International<br>Global Integrity<br>UNDP Oslo Governance[55] |
| | Libertés Civiques | Droits d'appels<br>Droits des Citoyens<br>Ombudsman | ONGs nationales<br>Civicus<br>Citizen Access[56] |
| | Droits de l'Homme | Application<br>Violations | Conseil UN Droits humains<br>International Law Observer[57] |
| | Équité genre | Égalité Genre<br>Capacité économique | UNESCO<br>International Centre for Research on Women[58] |
| Solidarité | Droits des minorités | Protection des droits<br>Discrimination positive | Minority Rights Group International<br>UN Human Rights Council[59] |
| | Aide au développement | Diversité des Partenaires<br>Aide déliée | OCDE Directorat de la Coopération Développement<br>PNUD ;Banque Mondiale[60] |
| | Disparités | Disparité régionale<br>Migration | UNESCAP, UNECA<br>Organisation Internationale des Migrations[61] |
| | Conséquences de l'exploitation des ressources | Changements climatiques<br>Empreinte écologique | Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat<br>World Wildlife Fund<br>Global Footprint Network[62] |

[54] *hdr.undp.org*; *gaportal.org/global-indicators/gaps-workers'-rights*; *http://www.ilo.org/global/topics/equality-and-discrimination/gender-equality/lang--fr/index.htm*
[55] *www.transparency.org*; *www.globalintegrity.org*; *www.undp.org/oslocentre*
[56] *www.civicus.org*; *www.adviceguide.org.uk*
[57] *www.ohchr.org/en/hrbodies/upr*; *www.internationallawobserver.eu*
[58] *www.unesco.org*; *www.icrw.org*
[59] *www.minorityrights.org*; *www.ohchr.org*
[60] *www.oecd.org*; *www.undp.org*; *www.worldbank.org*
[61] *www.unescap.org*; *www.uneca.org*; *www.iom.int*
[62] *www.ipcc.ch*; *www.assets.panda.org*; *www.footprintnetwork.org*

| | | | |
|---|---|---|---|
| Durabilité | Pollution | Marché du carbone: volume, résultats ; échanges | World Business Council for Sustainable Development<br>Banque Mondiale[63] |
| | Biodiversité | Index Biodiversité et tendance | Convention on Biodiversity<br>World Wildlife Fund[64] |
| | Engagement social | Agenda 21 : Initiatives | UN Division pour le développement durable[65] |

Un réglage fin aux niveaux régional et local et des ressources locales mobilisées à cette fin est bien entendu indispensable.

**Marquer des points adéquatement sur toutes les six valeurs**

Le pouvoir politique peut s'exposer à un risque important lorsqu'il ne parvient pas à atteindre un seuil minimal sur chacune des six valeurs – tel est le cas des États fragiles – ou sur quelques-unes seulement. Une moyenne générale satisfaisante n'est toutefois pas suffisante. Lorsque d'excellentes notes sur quelques valeurs côtoient de très mauvais résultats sur d'autres, un régime est fortement déséquilibré et par conséquent à risque. Il vaut mieux atteindre des scores adéquats sur chacune des six valeurs que de concentrer sur quelques-unes seulement. Il est préférable d'atteindre une palette disons entre 35et 60 sur les six valeurs plutôt que des sautes entre 10 et 90. Le déséquilibre de l'ensemble n'est pas compensé par quelques notes élevées sur quelques valeurs.

Ce qui importe au premier chef est la tendance générale et une évolution dans le temps, avec un gain en pourcentage par rapport aux années écoulées; une photo instantanée ou des nombres absolus sont moins significatifs.

[63] *www.wbcsd.org*; *www.worldbank.org*
[64] *www.cbd.int*; *wwf.panda.org*
[65] *www.un.org/esa/dsd/agenda21*; *www.bgci.org/global*

**Compétition entre valeurs cardinales. Compromis. Dilemmes**

Politiciens et citoyens affrontent chaque jour des situations où les valeurs entrent en conflit les unes avec les autres, chacune prétendant à la priorité. L'austérité face à la croissance, la réduction d'émissions face au transport ou au chauffage, et ainsi de suite.

Sur le front de l'environnement, il faut constamment arbitrer entre durabilité et efficience, solidarité, responsabilité, équité, sécurité et identité. Dès lors qu'on veut gérer les désastres causés par les changements climatiques, on ne peut s'empêcher de définir des priorités entre la prévention (plus effective), l'atténuation (un besoin urgent) et l'adaptation (plus utile) ainsi qu'entre les régions inondées et les régions arides. Les dilemmes rencontrés sont sérieux. Des changements de comportement quant aux modes de vie doivent être récompensés par des progrès visibles aux niveaux globaux. Lequel devrait venir en premier?

Qui mourra en premier ? Qui laisserons-nous mourir en premier ? Imaginons une compétition entre trois pays de très basses terres: les îles Fiji, le Bangladesh, les Pays-Bas, pour réaliser le mordant de la question. Les critères retenus devraient-ils prendre en compte la volonté et la capacité de ces populations de repousser la menace ou de se relever après des catastrophes, autant que leurs chances de succès ainsi que les coûts ?

Des solutions possibles émergent au travers de formes innovantes de solidarité institutionnalisée : un fonds international des risques, des régimes d'assureurs privés, des soutiens bilatéraux peuvent certes réduire les dilemmes mais non les éliminer.

Dans le domaine du commerce, les négociations du cycle de Doha sont bloquées. Les pays sont déchirés entre l'équité : le libre accès pour les produits agricoles, pas de subventions cachées, pas de copie gratuite, la responsabilité et la solidarité. On n'atteindra pas la sécurité, la justice et la durabilité sans que ce premier compromis soit réglé. Ici aussi, la dynamique s'est déplacée vers les ensembles régionaux, moins com-

plexes. N'oublions pas non plus que les guerres économiques, une fois régulées, pourraient devenir des affrontements plus pacifiques.

Les conflits locaux, présentant des implications internationales –tels que le Cachemire, la région basque, les Grands Lacs, l'Irlande, le Sri Lanka – oscillent entre sécurité, identité et diversité, liberté et responsabilité, jusqu'au point où ce qui est en jeu est l'équité. Plus la sécurité est priorisée, plus l'équité et la solidarité souffrent. Rétablir la confiance devient alors une tâche titanesque. La suspicion se propage et mine toute initiative de dialogue. Donner une place aux minorités et résoudre des tensions ethniques exige que soient assurées équité et sécurité mais également unité et diversité. On ne peut faire l'impasse sur des compétences, des valeurs et des comportements locaux même si certains aménagements peuvent être faits dans des cas spécifiques.

Acquérir des terres dans d'autres pays – un phénomène en pleine expansion – est une manière pour un pays de s'assurer un accès futur à la nourriture et aux ressources énergétiques, et donc de prendre au sérieux la durabilité. Cela entre en conflit avec la souveraineté d'un autre pays et peut ruiner les relations d'équité avec les résidents locaux, principalement des paysans. Traités sans consultation et hors de tout accord quant au cadre – par exemple : un droit d'usage à long terme, des emplois et des revenus pour la population locale – de tels arrangements se sont avérés politiquement risqués. Madagascar en a fourni la plus claire des illustrations.

Les dilemmes moraux sont le pain quotidien de la politique. L'efficience par rapport à la liberté. La solidarité contre la responsabilité. Il ne sert à rien de dénier cet état de fait. La question critique est : comment s'y prendre? comment gérer de tels dilemmes? Pour le savoir, il peut s'avérer utile d'explorer une sorte de « méthodologie éthique ».

Les disputes au sujet des systèmes de sécurité sociale pointent vers un choc frontal entre équité et solidarité car les jeunes générations pour-

raient bien avoir à payer deux fois, pour leurs parents ainsi que plus tard pour elles-mêmes. Les problèmes relatifs à l'assurance de santé tournent entre responsabilité, équité et solidarité. L'effectivité et la durabilité financière se profilent à l'horizon.

Le choix entre action et inaction peut aussi se présenter comme un dilemme. Koffi Annan, le précédent secrétaire général des Nations-Unies, analysa les génocides perpétrés au Rwanda et en Yougoslavie - certes différents dans leur ampleur – en signalant les terrifiantes conséquences de l'inaction en présence de meurtres de masse. Le dilemme se situe entre une action rapide et efficiente d'une part, le besoin d'un consensus international et d'une légitimité claire d'autre part. Est-il légitime pour une organisation régionale de recourir à la force sans mandat des Nations-Unies ? Peut-on permettre que des violations des droits de l'homme grossières et systématiques se perpétuent impunément? La responsabilité de protéger est un principe récemment affirmé qui a besoin d'un soutien plus grand et plus engagé mais dont l'application à la Syrie depuis 2012 s'est trouvée paralysée.

Les décisions politiques sont fort souvent tiraillées entre l'efficience et la légitimité, entre un processus rapide sous un leadership fort et un processus lent de consultation et négociation, entre le cas de la Lybie en 2011 et celui de la Syrie en 2012. Les décideurs se préparent eux-mêmes à recevoir le blâme en cas d'échec. Les populations préfèreraient manger leur gâteau sans vraiment l'entamer. On n'aime guère les dilemmes. Ils nous rappellent à la limitation.

Certains politiciens préfèreraient externaliser la responsabilité vers le secteur privé. Certains citoyens préfèreraient ne pas avoir à choisir. Mais la responsabilité ne peut être congédiée. Elle doit être d'abord assumée avant d'être partagée ou déléguée à d'autres qui peuvent être invités à se joindre. Passer la patate chaude n'est pas une solution à long terme.

L'éthique se situe au niveau de la puissance douce, de l'influence, de l'incitation, et non du pouvoir brut ou de la force militaire[66]. Travailler avec l'hexagone éthique ne supprime pas les dilemmes mais aide à les gérer et articuler de manière responsable et transparente.

[66] La perspective de la puissance douce : « soft power » a récemment été rappelée par le politologue américain Joseph S. Nye, en particulier suite aux impasses afghane et irakienne entrainées par une stratégie de puissance et de force brutale, sans considération pour des processus locaux d'arbitrage.

# 5

# Entre des valeurs, des intérêts et des risques: Une convergence malaisée

## 1 Des illusions, des blocages et des avancées

« La politique n'est qu'une affaire d'intérêts » : une telle affirmation est fréquemment émise pour expliquer le propos de la politique et justifier les décisions prises. Que la « realpolitik » en fasse le drapeau de sa conviction n'est une surprise pour personne. Les politiciens pragmatiques se plaisent à peser les avantages et désavantages et à considérer surtout les intérêts et les risques. L'économiste britannique Adam Smith, souvent appelé l'avocat de l'intérêt pour soi, de l'amour de soi, semble écarter tout autre motif. On serait toutefois mal inspiré d'oublier qu'il considérait la sympathie, la générosité, l'intérêt pour le bien public comme des raisons alternatives de justifier des décisions, publiques et privées.

Les valeurs sont habituellement considérées comme la cerise sur le gâteau, une décoration d'importance mineure qui si elle ne fait aucun tort n'apporte rien non plus. Des sceptiques comparent la référence à des valeurs à de la décoration de vitrines ou à des mesures cosmétiques.

Prendre ses désirs pour la réalité, c'est souvent ce qui est sous-entendu lorsque les valeurs sont évoquées ; un « ce serait magnifique », suivi d'un immense « mais » puis d'un « retournons maintenant aux affaires et à la réalité ! » Les politiciens pragmatiques aiment faire référence aux valeurs par beau temps mais reviennent aux seuls intérêts dès que le vent se met à souffler. Les cyniques voient les valeurs comme un

outil de communication politique conçu par des conseillers en image, pour camoufler des motivations politiciennes et cacher les motifs réels des décisions.

Dans certains cas, un recours aux valeurs peut certes gêner voire nuire au processus politique et compliquer la prise de décision, voire la gâcher. Les décisions prises au nom d'une démocratie à protéger ou à restaurer – dans les cas du coup suite aux élections algériennes en 1991 ou de l'invasion anglo-américaine de l'Iraq – sont suffisamment éloquentes. Les valeurs dissociées de la faisabilité politique ne font qu'encourager l'idéalisme politique qui se termine en frustrations ou conflits de longue durée.

Citons ici toutefois John Stuart Mill, économiste et philosophe britannique du 19e siècle, qui déclara qu'une « personne qui a une foi équivaut à une force de nonante neuf qui ont seulement des intérêts. »

Trois considérations peuvent ici s'avérer utiles pour désemmêler la pertinence et le positionnement des valeurs par rapport aux intérêts :

1. Lors d'un conflit entre intérêts, - par exemple lorsque les coûts de la santé grimpent et entrent en compétition avec des contraintes budgétaires – comment, par qui et sur la base de quels critères sera prise la décision ? En tapant sur la table? par les votes ? Dans de nombreux cas, l'arbitrage entre intérêts est prononcé implicitement ou explicitement au nom de valeurs.
2. Lorsque des discussions sont engluées dans des détails techniques, ignorant les rapports de force ou se retenant de les questionner, le fait d'expliciter les valeurs peut aider à appeler un chat un chat et à se concentrer sur ce qui devrait justifier tel choix plutôt que tel autre.
3. Lorsque des intérêts à long terme, pas tangibles et peu payants électoralement, sont pris en considération, alors les valeurs sont toutes proches. Certaines personnes considèrent les intérêts à long terme comme des valeurs, du fait qu'ils ne peuvent pas être déterminés par

une chaîne d'intérêts mineurs. Une perspective clairvoyante est alors requise, qui soit ancrée dans les valeurs.

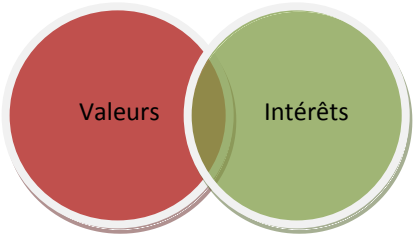
Certes, les intérêts constituent toujours des éléments primordiaux de la prise de décision politique. Les coûts réels et les dommages prévisibles ne peuvent être minimisés. Mais leur relation aux valeurs ne relève pas d'une alternative, ou l'un ou l'autre. Les intérêts autant que les valeurs sont à prendre en considération. Le « seulement » souligné par Mill laisse entendre qu'il est plus que normal d'avoir des intérêts.

Les valeurs ajoutent une valeur tout au long de la chaîne de décision jusqu'à la mise en œuvre. Elles rehaussent l'arbitrage et facilitent la prise de décision stratégique, comme dans l'exemple australien suivant:

L'Australie, autrefois 3e producteur mondial de coton, réalisa que le coût de l'eau ainsi que la raréfaction progressive de l'eau dans les terres annonçaient de grosses difficultés. Entre 2001/2 et 2006/7, du fait du manque d'eau en suffisance, la récolte de coton chuta de 61%, passant de 3'404'000 à 1'171'765 bales. La production d'un kg de coton consomme 11'000 litres d'eau. En 2007, l'Australie prit une décision stratégique en optant pour la durabilité et des limites précises à la production furent fixées ainsi que des méthodologies de recyclage développées. Les négociations entre le gouvernement et le syndicat des producteurs de coton se référèrent sans nul doute aux intérêts et aux faits mais sans ignorer les valeurs. L'intérêt qui prend la rareté en considération n'est pas loin d'une valeur telle que la durabilité. Les valeurs ont ainsi été insérées dans les dispositifs d'incitation au changement comme faisant partie du contrat entre les acteurs.

Lorsque des intérêts deviennent moins particuliers, ils évoluent vers l'intérêt commun et vers les valeurs. Ainsi dans le cas des systèmes de sécurité sociale – retraites, assurance santé, assurance chômage, mesures facilitant l'accès aux services pour les handicapés – les intérêts à long terme opèrent tels des valeurs comme la durabilité, l'équité, la sécurité.

En politique, les valeurs sans les intérêts sont aussi dangereuses que les intérêts sans les valeurs. Les deux sont nécessaires et une tension créative se développe entre eux:




De la même manière que les valeurs et les intérêts ne se recouvrent pas mais s'entrecoupent, ainsi en va-t-il de la relation entre le politique et l'éthique.

## 2 Viser la cohérence plutôt que l'alignement

Un alignement intégral entre valeurs et politiques n'est jamais réalisable. Les programmes politiques, les instruments politiques ne se recouvrent jamais complètement avec les valeurs. Mais les dissocier est également insatisfaisant en termes d'effectivité.

Ce qui est requis c'est une cohérence globale qui tolère quelques écarts – comme une constitution qui définit l'orientation devant présider à la confection des lois sans en imposer la manière et les instruments. Des programmes politiques différents peuvent en appeler à des valeurs similaires. La convergence, la consistance et la cohérence sont ainsi des motifs essentiels.

Le fait de déclarer clairement ses intérêts ainsi que les risques et les valeurs ne va pas sans problème ni difficulté. Néanmoins cela vaut mieux que des valeurs projetées à l'horizon sans considération envers les intérêts ou des intérêts projetés sans considération envers les valeurs.

Une contradiction entre valeurs proclamées et valeurs adoptées dans la mise en œuvre peut se retourner contre ses auteurs. En avril 2009, le

premier ministre britannique Gordon Brown anticipa la pression et prit les devants en congédiant un conseiller principal, qui avait conçu et rédigé des messages visant à discréditer l'opposition sur la base d'allégations mensongères au sujet d'orientations personnelles et de relations privées. Le premier ministre identifia clairement le risque politique qu'entrainerait la duplicité entre le dire et le faire.

Suite à la conférence des Nations-Unies contre le racisme, tenue à Durban en 2001, une conférence fut convoquée à Genève en avril 2009 pour faire l'examen de ses recommandations et approuver un document considéré comme une plateforme solide en vue d'une convergence entre pays musulmans et occidentaux, sur la base de valeurs partagées. Durant le discours provoquant tenu par le président iranien Mahmoud Ahmadinejad, de nombreux diplomates occidentaux quittèrent la salle. A l'opposé de ce que fit le secrétaire général des Nations Unies Ban Ki-moon, ils se refusèrent ainsi à affronter ledit discours. De ce fait, les concessions faites par des pays musulmans modérés furent négligées, la publicité et la couverture par les media du boycott occidental survalorisées. Quant à l'intérêt porté envers les positions défendues par les délégués venant ensuite à la tribune, il se trouva anéanti. L'attitude occidentale compliqua le processus et les chances de progresser.

Les convergences entre politique et éthique restent certes fragiles et jamais entièrement garanties.

De nos jours il existe un besoin énorme que soient établies des plateformes éthiques facilitant les convergences entre parties en conflit. Cela sera abordé dans le chapitre 8 sur les cas et les problèmes.

# 6

# Trois dimensions du politique et de l'éthique politique

## 1 Horizon symbolique, cadre régulateur et mise en œuvre

Le politique peut être vu comme un vecteur avec trois dimensions.

La dimension symbolique a à voir avec les représentations du pouvoir et de l'autorité, les qualités du gouvernant quant à son âge et son genre, l'identité nationale, le drapeau et l'hymne mais également le style de gouvernement, la manière dont les conflits et leur résolution sont envisagés et perçus, l'image de l'étranger, du migrant et de l'ennemi, la droite et la gauche[67]. La culture politique comprend une dimension symbolique essentielle, mais elle ne s'y réduit pas.[68]

Une seconde dimension a à faire avec le cadre régulateur du processus politique. Il est composé d'un cadre de principes ou d'une constitution, de lois, de règles du jeu et même de jurisprudence ou d'usages coutumiers. Ce cadre régulateur façonne la politique mais peut parfois se réduire à fonctionner telle une simple devanture, des déclarations d'intentions, un rituel politique déconnecté de processus concrets.

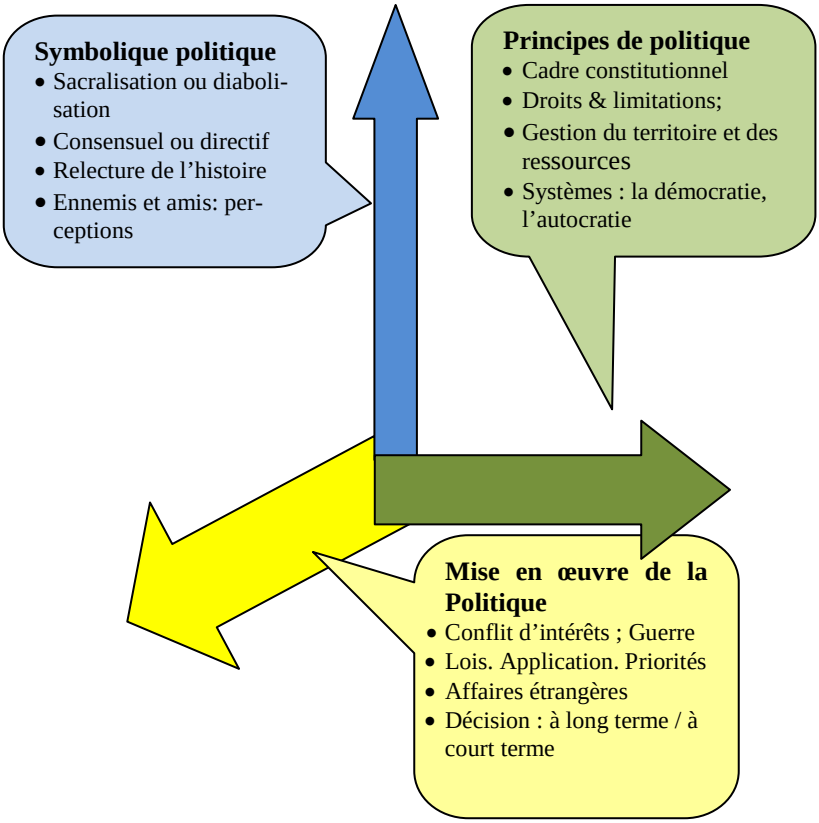
La troisième dimension a à faire avec la gestion opératoire, l'élaboration et la mise en œuvre de politiques et de décisions, la fixation de priorités, la résolution de conflits, la négociation de compromis,

[67] Il n'est certes pas neutre que droite et gauche évoquent droiture et gaucherie.

[68] Dans ses récentes prises de position et dans son nouvel essai *Jeunesse du sacré*, Paris, 2012, Régis Debray réhabilite la dimension de sacralité, sacré qu'il définit comme ce qui permet le sacrifice et interdit le sacrilège. Il attribue les difficultés de la construction européenne à un déficit de sacralité.

l'assurance de prestation de services, la prise de risques, la mobilisation de ressources, l'interaction avec le secteur non-étatique.

Les faillites politiques sont souvent attribuables à une surestimation, une sous-estimation voire une ignorance de l'une de ces trois dimensions. Des incohérences sérieuses entre elles peuvent également menacer la stabilité du politique. Il n'est pas rare de voir ces dimensions entremêlées de sorte à jouer avec les émotions de la population. Les récentes politiques relatives à la migration offre un exemple impressionnant de la façon dont le symbolique, les principes régulateurs et les comportements concrets s'entrecroisent (voir ci-dessous ch 8.5.3).



La dimension symbolique exerce une influence encore plus profonde que ce qui généralement est admis. Habituellement, elle n'est prise en compte dans le cadre de la gestion politique que discrètement. On constate cependant que les images projetées de la nation assimilée à une famille cachent souvent un style de gouvernement autocratique et paternaliste ou sous-estiment les divergences au détriment des joueurs plus faibles ou de minorités. L'homogénéité est alors mise en avant, au-delà de la diversité de fait. Les symboles et les principes peuvent toutefois diverger. Pour des raisons historiques, les symboles et les rituels qui appartiennent principalement aux monarchies peuvent coexister avec une démocratie parlementaire bien huilée et au service des citoyens. Les symboles de pouvoir autocratique peuvent coexister avec des pratiques séculaires de négociation. Ne pas perdre la face au cours d'une négociation publique peut fort bien, dans la salle voisine, céder la place à des compromis techniques révélant une flexibilité bien plus grande et inattendue. Une culture démocratique participative et montant du bas vers le haut au niveau local peut coexister avec des systèmes fortement centralisés et « descendant » depuis la capitale.

Le niveau symbolique n'est pas neutre éthiquement parlant. Une approche éthique sérieuse se doit de questionner toute prétention que le pouvoir politique ne connait pas de limite. Elle doit en outre veiller à ce que les problèmes réels ne sont pas traités seulement au niveau symbolique voire émotionne.

Un ensemble de principes et de règles peut être approuvé, sans déboucher sur des changements réels et de véritables décisions au niveau de la gestion. Par exemple, un pays peut ne pas disposer d'une loi explicite sur le service public tout en servant les citoyens de manière appropriée et jouissant de leur confiance tandis qu'un autre pays disposant d'une loi détaillée sur la fonction publique peut continuer de se comporter avec arrogance, méfiance voire mépris. Un pays professant haut et

fort l'équité et la solidarité peut fort bien compter dans son parlement ou son gouvernement moins de femmes et de représentants des minorités que d'autres pays qui le font sans déclaration emphatique. Ce n'est pas nécessairement en légiférant plus, en passant plus de lois qu'on améliore la mise en œuvre.

Cependant, les principes fondamentaux de liberté d'association et d'opinion, quand ils sont soutenus par des instances judiciaires indépendantes, changent les situations et les comportements concrets, comme cela a été documenté en Afrique du Sud au moment de démanteler l'apartheid.

En conséquence, il s'avère essentiel de prendre en compte les trois dimensions. Réduire la politique à une alliance technocratique entre les principes politiques et une mise en œuvre gestionnaire – en ignorant donc la dimension symbolique – peut déboucher sur des surprises peu plaisantes. Accrocher les symboles et la gestion - mettant de côté le cadre des principes - peut ouvrir la voie au populisme.

La résistance au changement résulte souvent d'une confusion entre ces niveaux. Par exemple, des changements mineurs pour élever la qualité dans les services administratifs peuvent s'adosser à des principes généraux de gestion publique efficace et pourtant échouer parce que la dimension symbolique et imaginaire a été négligée, tandis que la résistance conservatrice, enracinée dans cette dimension, va faire appel à elle.

L'éthique politique exige que toutes ces trois dimensions soient prises en compte, en reconnaissant leurs limites et sans les confondre. Ignorer ou sous-estimer l'une de ces trois ne peut que se retourner contre soi. Traiter les questions symboliques comme de l'opérationnel ou de l'administratif, ou l'inverse, est également contre-productif. Les symboles, une fois « lâchés », sont difficiles à contrôler. Au niveau opérationnel, essayer puis corriger se révèle politiquement moins risqué que de bricoler les symboles.

En bref, une éthique politique en appelle à:

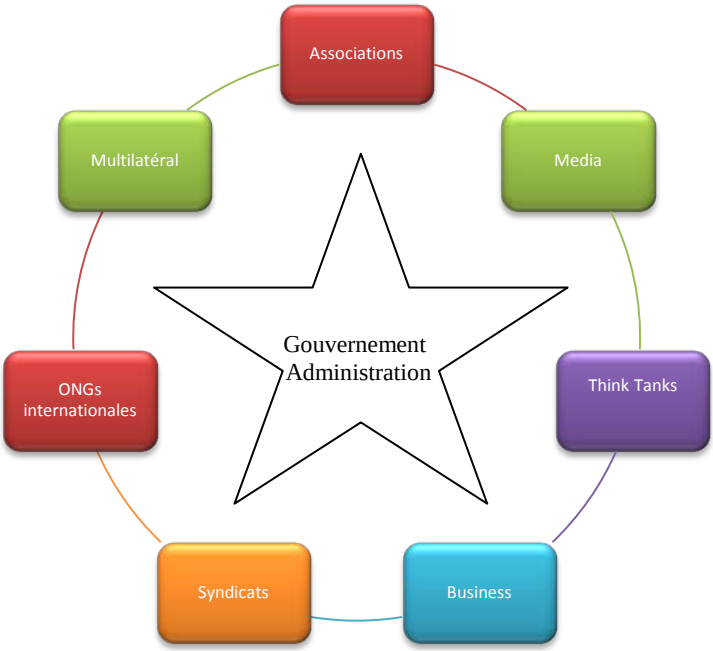
1. ne pas sous-estimer ou même taire une dimension : les trois importent également tout en étant diverses,
2. ne pas confondre les dimensions, de sorte que chaque problème soit traité à son ou ses niveaux propres,
3. viser une cohérence flexible et effective parmi les trois dimensions, plutôt qu'un alignement mécanique, et limiter les écarts et les incohérences,
4. fonder les solutions pragmatiques sur la limitation du pouvoir, comme dans le cas de la migration par exemple, où ni le judiciaire du pays hôte ni l'arbitrage par la communauté ne peuvent prétendre à une compétence illimitée.

## 2 Perspectives éthiques divergentes selon les diverses catégories d'acteurs

La politique relève avant tout de la responsabilité de l'État: décideurs de politiques, gouvernants et administration. Mais dans la gouvernance des sociétés modernes, le secteur privé et la société civile acquièrent une influence croissante, du niveau local jusqu'au niveau international. Le secteur privé des affaires et les organisations associatives ont de plus en plus leur mot à dire et se montrent capables de promouvoir leurs propres intérêts et valeurs. Jan Kooiman parle ainsi de « gouvernance interactive » pour souligner l'interaction souhaitable entre ces différentes entités sociales.

Quels types d'interaction? Dans quelle mesure l'influence exercée peut-elle être considérée comme une quasi-décision contraignante? Sous l'arbitrage de qui et selon quels critères? Selon la loi, le gouvernement, le législatif et l'administration devraient maintenir leur leadership. Dans les faits, on enregistre de nombreux empiètements par le secteur privé et les ONGs, que ce soit par des pressions directes ou de l'influence.

Dans la mesure où la gouvernance interactive cherche à servir l'intérêt général, le partage de valeurs est capital.




Les modèles d'interaction sont ouverts, complexes et versatiles. Les gouvernements peuvent avoir des perspectives à court terme, ou à long terme. Les firmes privées peuvent chercher un profit rapide ou essayer de s'assurer des ressources ou des marchés dans le long terme. La société civile peut être demanderesse d'une solution émotionnelle instantanée ou de concrétiser une prise de conscience de durabilité à long terme. Les organisations internationales peuvent avoir des objectifs à longue portée ou devenir le jouet de parties en conflit à court terme.

Il ne sert à rien de dépeindre les différents acteurs comme bons ou mauvais, réalistes ou idéalistes. Il est essentiel de conserver ouverte la diversité des perspectives et des intérêts et de chercher des compromis

sans minimiser ou dénier un groupe d'intérêts. L'invitation de tous les protagonistes à s'asseoir à la table, l'inclusivité est sans nul doute une valeur politique moderne très effective.

Même les systèmes naturels : biologiques, géologiques,.. font partie du jeu. Acteurs silencieux mais non moins réels. Silencieux en ce sens qu'ils ont besoin d'avocats humains pour exprimer leurs intérêts et leurs exigences ; réels parce que la fonte des glaces, la désertification de sols surexploités, les zones marines vidées envoient un message physique et indiscutable, exigeant de la communauté humaine une réaction.

Les gouvernements devraient se mettre à l'écoute avant d'établir des critères et d'octroyer une pondération à chaque groupe d'intérêts de sorte à mettre l'ensemble du système en équilibre. Ils devraient aussi inviter autour de la table les principaux protagonistes afin d'identifier les problèmes et éliciter des solutions. Pour les enjeux globaux, les institutions multilatérales ensemble avec les ONGs internationales ont à jouer un rôle d'invitant.

Les instances qui sont à même de promouvoir une gouvernance interactive sont nombreuses et variées et leurs positionnements éthiques divers.

*Au niveau international*

- La conférence des Nations Unies sur le changement climatique, le groupe international d'experts sur les changements climatiques (GIECC), l'OMC (cycle de Doha),…et les plateformes régionales pour les échanges commerciaux
- Les tribunaux internationaux : TPI, …
- Conseils mondiaux ou internationaux des entreprises et des syndicats
- ONGs internationales (Comité International de la Croix-Rouge, World Wildlife Fund, Union Internationale pour la Conservation de la Nature, Transparency International, Amnesty International,

Médecins sans Frontières, Conseil de Soutien de la Forêt, Forum Economique Mondial, ...)

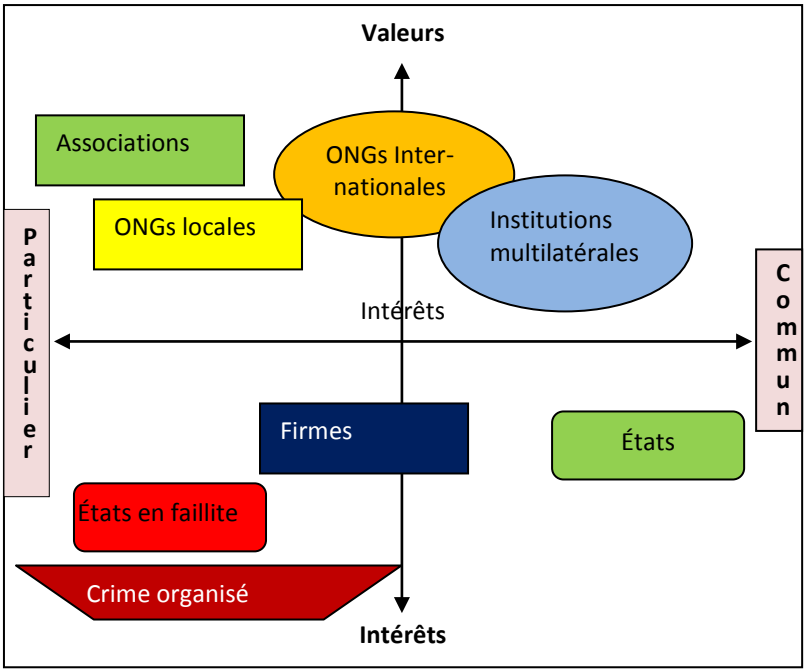
- Universités, institutions de recherche, communauté scientifique
- Communautés basées sur la foi, Religions

*Au niveau national*

- Gouvernement et administration
- Judiciaire, Tribunaux
- Partis politiques
- Associations économiques, syndicats, ONGs, coalitions de citoyens, mouvements de consommateurs, …
- Communautés et alliances ad-hoc de positionnement, comités d'organisation de grèves de la faim, démonstrations, protestations

*Au niveau local*

- Autorités locales
- Secteur privé, ONGs, organisations de base
- Communautés ad-hoc de positionnement



Chaque acteur articulera des valeurs et des intérêts spécifiques, avec un accent plus ou moins grand sur les intérêts particuliers ou acquis et les intérêts communs et globaux.

Les agences des Nations Unies, les instances internationales et les ONGs se focalisent principalement sur les valeurs, les principes, les normes. Leur croissance permet d'expliquer pourquoi elles donnent à l'éthique une signification élevée; cela ressort des mots mêmes de l'ancien secrétaire général Kofi Annan devant l'assemblée des Nations Unies en mars 2005:

« J'ai nommé ce rapport "Dans une liberté plus grande" parce que je crois que ces termes extraits de notre Charte transmettent l'idée que le développement, la sécurité et les droits de l'homme vont la main dans la main. Dans un monde caractérisé par des menaces et des opportunités interconnectées, il est dans l'intérêt propre de chaque pays que tous ces défis soient relevés efficacement. La cause d'une liberté plus grande ne peut avancer que si les nations travaillent ensemble; et les Nations Unies ne peuvent y contribuer que si elles sont remodelées comme l'instrument effectif de leur but commun. » [69]

Les États de leur côté considèrent leurs propres intérêts mais commencent à comprendre que de partager des valeurs et de s'y tenir est également dans leur intérêt, à l'échelle aussi bien domestique qu'internationale.

Les citoyens font valoir leurs propres intérêts, au nom de valeurs.

Les partenariats public-privé et les approches rassemblant des protagonistes multiples se révèlent de plus en plus pertinents et effectifs.

Les compromis atteints au travers d'interactions devraient être équitables et durables – en équilibrant les avantages et les risques, les coûts

[69] Déclaration du Secrétaire Général à l'Assemblée Générale sur son rapport « Dans une liberté plus grande », New York, 20 mars 2005: *www.un.org/apps/sg/printsgstats.asp? nid=1355*

et les bénéfices, à l'avantage du tout autant que de chaque partie. Faisabilité et redevabilité se voient également conférer la priorité. La justice comme un tout est *la* référence; quant à l'équitable, il prend l'avantage sur le biaisé.

La globalisation crée une opportunité pour l'éthique politique. Le nombre croissant des protagonistes et leur diversité exige que des plateformes éthiques soient établies pour les négociations, fondées sur la justice et ses valeurs associées.

Ainsi que Kooiman l'a montré de manière convaincante dans le cas de la capture du thon rouge et du besoin de lui fixer un plafond, la « gouvernabilité » d'un secteur social ou d'un système complexe tourne autour de la convergence entre trois composantes analytiques: le système à gouverner; le système de gouvernance et les interactions de gouvernance[70]. La convergence résulte des interactions entres les acteurs clé dans le cadre des règles fixées et avec les interventions des arbitres – à l'instar des sports d'équipe où les règles, les instances organisatrices, les arbitres, les coachs et les joueurs forment un système cohérent.

De telles structures de gouvernance interactive forment une plateforme où peuvent converger des intérêts en conflit, dont la résolution exige de nouveaux processus de conciliation basés sur des valeurs. La complexité et la non-prédictabilité des résultats, des conséquences et des impacts signifient que tous les acteurs doivent disposer d'un siège autour de la table. Si les accords ne devaient consister qu'en un équilibre entre intérêts, ils seraient destinés à vivre brièvement. Les solutions durables ne peuvent pas ne pas se référer à des valeurs partagées façonnées au travers d'un processus conduit par des acteurs qui respectent les règles de gouvernance.

[70] Kooiman, Jan, *Governing as Governance*, London: Sage, 2003.

## 3 Valeurs éthiques vis-à-vis des droits de l'homme

La Déclaration universelle des droits de l'homme en 1948 et les conventions des Nations Unies qui l'ont suivie s'emploient à transformer des normes éthiques en droits légaux, opposables devant un tribunal. Le noyau dur des droits humains se concentrant sur les droits civiques et politiques: liberté d'opinion, d'expression, de croyance et d'association, s'édifient sur une solide fondation éthique de même que la génération ultérieure des droits économiques et sociaux. Ils se focalisent sur des droits individuels mais requièrent une volonté et supposent un soutien politique.

Dans les années 1990, l'universalité des droits humains fut sévèrement menacée par le relativisme culturel. Divers regroupements régionaux d'États en appelèrent à une réinterprétation des droits au travers de prismes culturels régionaux – phénomène pouvant être vu comme largement opportuniste. En proclamant célébrer et défendre des identités régionales culturelles contre une prédominance occidentale, certains États visaient en réalité à limiter les droits individuels et à étendre leur propre marge de manœuvre. De tels agendas cachés furent clairement mis en lumière lors des printemps arabes en 2011. Les slogans exprimés lors de ce vaste soulèvement dans divers pays arabes peuvent être interprétés comme une traduction intégrale des droits de l'homme universels, accompagnés d'un profond désir que le pouvoir soit moins concentré dans les mains d'États autoritaires.

L'éthique politique ne se réduit pas aux droits de l'homme. Elle est plus vaste parce qu'elle embrasse également des décisions politiques, les pressions internationales et les institutions qui ne ressortissent pas directement aux droits individuels. Elle a également à assurer un environnement qui est plus large que les droits de l'homme en tant que tels, un environnement qui contribue à une réalisation de soi-même, en tenant les pressions du groupe social, celles des gouvernants et de l'administration

à une distance permettant que l'initiative et la responsabilité ne soient pas ruinées. Ceci dit, les droits de l'homme sont au cœur de l'éthique politique et en constituent sa ligne rouge. Les États ont un intérêt à long terme que des fondations adéquates soient établies, - un cadre légal, une atmosphère et une culture politique où les conflits sont gérés au travers de confrontations paisibles – mais également en instituant un judiciaire, des institutions et une infrastructure sociale qui seront capables de mettre en œuvre des politiques inspirées par les droits de l'homme – des services de santé de base, l'éducation, la liberté d'opinion, les élections et ainsi de suite.

Le Conseil des Droits de l'Homme, mis en place en 2007, exerce une pression sur les États en soumettant à un examen publique périodique les prestations de tous les États membres des Nations Unies quant au respect des droits de l'homme. La sécurité humaine, les crimes contre l'humanité, le bien être social introduisent les droits de l'homme dans un horizon nouveau. Les moyens de pression et les mécanismes de revues par les pairs se sont développés[71]. Des ONG internationales tels que le Comité International de la Croix Rouge, Amnistie internationale, la Coalition Internationale contre la torture, Terre des Hommes,…recourent à divers outils et à des stratégies de communication au service d'un même but : dénoncer les abus et assurer dans le détail le respect des droits de l'homme.

Soussigner à des valeurs ne signifie pas pour autant s'y conformer. Les lois de la guerre ont été enchâssées dans des conventions, à commencer par la Convention de la Haye en 1899, les quatre Conventions de Genève et leurs trois Protocoles (1949). Le CICR a joué un rôle principal en amenant les États autour de la table. Mais la ratification n'équivaut pas à une mise en œuvre intégrale. Le gouffre entre valeurs et théâtres de guerre parait encore bien large.

[71] Lefort, Claude, *Essais sur le politique*, Paris: Editions du Seuil, 1986, 33-62.

Les valeurs n'ont pas démontré leur capacité à changer le monde en une nuit. Néanmoins, indiscutablement, des lignes directrices internationales ont été établies, des leaders d'opinion se sentent soutenus, certaines mentalités se sont transformées et le Tribunal Pénal International a été mis en place. L'approbation à Genève le 9 novembre 2010 d'un code de conduite pour les compagnies privées de sécurité engagées dans des régions déchirées par la guerre en fournit une autre illustration récente.

Lorsque le Président Obama en 2009 décida de mettre un terme à une méthode d'interrogatoire dénommée la baignoire (« water boarding ») – un euphémisme pour une véritable torture -, opposait-il la valeur des droits de l'homme aux intérêts de la sécurité nationale ? Exprimait-il des doutes quant à l'efficacité de la torture en se référant à de nombreuses preuves? Tentait-il de redorer la réputation des États-Unis dans le monde ? Son propos n'était certainement pas de plaider en faveur de valeurs au détriment d'intérêts mais d'allier les deux !

## 4 Les valeurs par rapport à la gouvernance

### 4.1 Fondamentaux

La gouvernance est une manière professionnelle, effective et redevable de gérer collectivement et de prendre des décisions du début à la fin de la chaine: conception, planification, réalisation et évaluation. Développée à l'origine dans des entreprises privées, elle a été appliquée dès les années 1990 aux processus et aux institutions tant politiques qu'administratifs.

En ce sens politique, la gouvernance consiste dans les traditions et les institutions à travers lesquelles l'autorité est exercée dans un pays. Cela inclut les processus par lesquels les gouvernements sont choisis, surveillés et remplacés, la capacité du gouvernement de formuler et de

mettre en œuvre effectivement des politiques solides, ainsi que le respect des citoyens et de l'État envers les institutions qui gouvernent les interactions économiques et sociales.

La gouvernance politique est une façon effective, équitable et redevable de gérer quatre domaines politiques principaux : i) la conception de politiques, stratégies et programmes, ii) la direction et la gestion de l'administration publique, iii) la spécification des processus de prise de décision, iv) l'organisation d'élections, de consultations et votations.

Les traits majeurs d'une gouvernance optimale en politique sont :

- Se conformer à la vision et aux stratégies plutôt qu'aux règlements
- Piloter plutôt que ramer
- Financer des résultats plutôt que des ressources
- Encaisser autant que dépenser
- Rendre les communautés capables[72] quant à la prestation de services
- Décentraliser l'autorité
- Encourager la concurrence plutôt que les monopoles
- Satisfaire les besoins du citoyen plutôt que ceux des bureaucrates
- Prévenir plutôt que soigner curativement
- Exercer un effet de levier sur le marché plutôt que de simplement dépenser dans des programmes publics[73]

Cela ne requiert pas nécessairement moins d'État mais mieux d'État, grâce à une concentration sur les domaines de souveraineté, les rôles clé de l'État dans un contexte donné, le leadership politique ainsi qu'un montant significatif de délégation, contractualisation et externalisation.

---

[72] La langue française ne dispose pas d'un terme tel que l'anglais *empowerment* ou l'espagnol *capacitacion* pour exprimer le renforcement d'une capacité propre à tel acteur qui en bénéficie.

[73] Adapté de Osborne, David/ Gaebler Ted, *Reinventing Government, How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.

La gouvernance ne questionne pas la légitimité et l'étendue du pouvoir politique mais se concentre sur les manières d'opérer et d'assurer une qualité. La gouvernance se situe en aval de l'éthique politique et se concentre sur la mise en œuvre, sa qualité et son effectivité.

### 4.2 Modèles de gouvernance

Les styles de management peuvent approximativement se diviser en trois modèles : hiérarchique, collaboratif, autonome.

1. Le style hiérarchique – du haut en bas -, se concentre sur les instructions établies par la tête ou le chef: les lois et politiques sont obligatoires. Le propos vise l'efficience et donne priorité à la hiérarchie.
2. Le style collaboratif est basé sur la consultation et la négociation entre les principaux protagonistes, lesquels décident ensemble comment définir les règles du jeu. Responsabilité, mobilisation des ressources, délégation et durabilité sont mis au premier plan et préférence leur est donnée. Exemples : partenariats public-privé, le programme PNUD Global Compact.
3. Le style autonome se trouve dans de nombreux métiers ou entreprises où les règles et les codes de conduite sont définis par les professionnels eux-mêmes. Son propos d'autorégulation est d'être opérationnel et facilement contrôlable.

Dans de nombreux contextes il y a un style dominant et prédominant, associé aux deux autres selon une géométrie variable.

Ce qui importe pour l'éthique ce ne sont pas les styles comme tels, mais la manière dont les valeurs capitales sont prises en compte par les modèles. Un optimum est atteint lorsque des négociations sont inclusives et qu'une certaine protection est assurée aux groupes minoritaires selon la valeur de solidarité.

### 4.3 Éthique politique et gouvernance

La dimension éthique de la gouvernance a à faire avec l'effectivité et la redevabilité. Quant à la limitation du pouvoir, c'est la philosophie de la séparation des pouvoirs et de la délégation qui s'en charge. De la sorte, les trois conditions préalables de l'arbre éthique sont prises en compte. La bonne gouvernance tend à refléter la justice dans le secteur publique, l'état de droit, l'équité et l'accès équitable aux ressources, aux capacités et aux opportunités. Elle ne peut ignorer la sécurité, la durabilité et la solidarité. C'est donc une gouvernance intégrale qui aujourd'hui se situe au cœur de diverses approches internationales visant à la mesurer :

| **Schémas** | Banque Mondiale mondial | Mo Ibrahim Afrique | OCDE Panorama des Administrations publiques | Global Integrity |
|---|---|---|---|---|
| **Domaines de réalisations** | Voix citoyenne et Redevabilité | Participation et droits humains | | Accès des citoyens aux lois et à l' information |
| | Stabilité politique et absence de violence | | Efficience | |
| | Effectivité du Gouvernement | Durabilité Opportunités économiques | Capacité de traiter des problèmes complexes, relever des défis stratégiques | Intégrité Redevabilité Surveillance citoyenne |
| | Qualité du cadre régulateur | Développement humain | | |
| | État de droit | Sécurité et état de droit | Transparence, redevabilité | |
| | Contrôle de la corruption | | | Lois anti-corruption et Mise en œuvre |

Les différents systèmes développent divers indicateurs de gouvernance : la Banque Mondiale, la Fondation Mo Ibrahim, l'index de gouvernance de l'OCDE, celui de Global Integrity[74] et d'autres (voir l'annexe III) se focalisent chacun sur des aspects, des domaines et des performances spécifiques. Une telle diversité est positive dans la mesure où elle permet de comparer des résultats et d'éviter des monopoles idéologiques.

Les valeurs de l'éthique politique sous-tendent ces divers critères et leur servent de fondation. Elles-mêmes elles ne sont mesurables.

Une gouvernance dépourvue de toute éthique politique va droit à l'échec. La lutte contre la corruption en fournit un exemple probant. L'expérience montre en effet que la lutte contre la corruption prend une décade d'efforts ardus pour atteindre un point de non retour, quand bien même le succès reste toujours fragile. Cela requiert qu'une palette large de protagonistes soit mobilisée: gouvernement, judiciaire, entreprises privées, medias, ONGs et société civile, organisations ou communautés religieuses, leaders d'opinion et citoyens individuels, tous œuvrant dans la même direction. Cela est impossible en l'absence d'une plateforme de valeurs éthiques partagées, comprenant aussi bien les éthiques personnelle que sociale et politique. Une telle plate-forme constitue une condition fondamentale et sine qua non dans la durée.

Bien entendu, la bonne gouvernance ne se limite pas à combattre la corruption. L'éthique politique s'avère plus large et plus profonde que la gouvernance et devrait être la force qui la guide et l'inspire.

---

[74] Global Integrity. Innovations for Transparency and Accountability est une organisation indépendante établie à Washington DC en 2001 qui ne mesure pas la corruption en tant que telle mais évalue seulement l'existence et la réalisation de lois, régulations et institutions conçues pour contenir la corruption, ainsi que l'accès qu'ont les citoyens moyens à ces mécanismes.

### 4.4 Institutions

La bonne gouvernance et la justice sont mises en œuvre au travers d'institutions. Les institutions ne sont jamais neutres, et même des institutions justes ne garantissent pas nécessairement la justice sociale, ainsi que le rappelle Amartya Sen.

Les institutions internationales se concentrent de plus en plus sur l'établissement de standards, l'appréciation et la comparaison de performance. Elles encouragent les examens ou revues par les pairs et mettent en lumière le besoin d'approches qui soient globales et inclusives, interdisciplinaires, interactives et impliquant de nombreux protagonistes.

Il est indispensable qu'une certaine cohérence puisse être atteinte entre la mission principale d'une institution, sa structure organisationnelle et ses processus, ses ressources et sa culture. Quelques exemples l'illustrent: si par exemple, le bureau du médiateur – ombudsman – manque de ressources ou ne parvient à traiter qu'une minorité de plaintes déposées, il est destiné à générer méfiance et frustration, donc à échouer. Si une commission électorale indépendante est financièrement trop assujettie ou si son mandat en vue de débusquer les doublons dans les listes est limité au niveau du district, elle ruine sa propre utilité. Si une administration fiscale rejette toutes les plaintes, en considérant qu'elles expriment quelques critiques, elle ne va jamais apprendre ni s'améliorer.

Les institutions peuvent certes s'engoncer dans leurs rites et routines, être utilisées comme des écrans de fumée ou décourager les initiatives et la responsabilité des citoyens. Des institutions qui s'étaient avérées utiles lors de leur création peuvent perdre leur utilité au cours des ans tout en se perpétuant, sans autre utilité que de maintenir des emplois.

La taille des institutions constitue un élément clé de leur effectivité. Les bureaucraties massives fléchissent sous leur propre poids; des agences insuffisamment dotées ou trop petites ne disposent d'aucun poids et sont confinées dans un rôle d'enquiquineur ou de moustique.

Les institutions trop complexes ou mal conçues délaient la responsabilité dont on ne sait jamais à partir d'où elle commence. Fragmenter des institutions peut déboucher sur une cohérence et une efficience affaiblies. Une centralisation excessive peut démotiver celles et ceux qui travaillent à des niveaux inférieurs et ralentir le flux d'informations jusqu'à le rendre opaque.

Atteindre un compromis adéquat entre dimensionnement excessif ou insuffisant, entre complexe et simple, entre opaque et responsable est une affaire de conception organisationnelle et d'habileté professionnelle. La volonté politique et managériale de mettre l'accent sur la responsabilité, l'efficience, le service et l'équité compte aussi. Cela vaut aussi bien lorsqu'il s'agit de mettre sur pied, de maintenir ou de mettre un terme à une organisation. Ce sont là des défis autant politiques qu'éthiques.

### 4.5 Partis politiques

Bien qu'un régime politique ne disposant d'aucun parti politique soit possible – cela a été documenté dans l'histoire – un système de partis donne forme à la diversité politique et cadre le débat politique à l'intérieur d'un ensemble de règles. Il aide à exprimer les conflits ou les divergences d'intérêts en évitant le piège d'une homogénéité nationale artificielle, qui n'existe jamais avec l'amplitude que prétendent les dirigeants.

Les partis politiques aident les citoyens à se positionner sur des questions politiques, à organiser la pression et influencer les décisions politiques. La liberté de choix se trouve facilitée du fait que chaque parti expose son propos. Les partis politiques sont conçus pour combattre et conquérir le pouvoir plutôt que pour effectivement gouverner. Leur culture leur apprend autant à agir agressivement qu'à forger des compromis et des alliances tactiques inattendues. Ils peuvent réussir ou souffrir des

revers, grandir ou décliner et sombrer. La volatilité est congénitale au jeu politique.

Les partis politiques ressemblent à des personnages d'une scène d'opéra ou de théâtre. De nos jours, le monde entier est leur scène. La flexibilité est gage de succès lorsque leurs rôles ne sont ni trop rigides ni trop vagues. Les politiciens qui savent gagner, perdre puis revenir aux affaires sont ceux qui réussissent. Le conflit politique a besoin d'être porté sur scène et ritualisé afin d'éviter la violence et la guerre civile. Grâce au fairplay et à une rhétorique subtile, le jeu gagne en attractivité et en véracité

Le jeu est plus risqué quand les partis politiques s'engagent au service d'intérêts particuliers ou d'identités ethniques. Lentement mais sûrement, ils ruinent la société aussi bien qu'eux-mêmes : la discussion politique se trouve capturée et confinée et l'appareil de l'État est mobilisé pour promouvoir une purification idéologique ou un nettoyage ethnique. La loyauté ethnique l'emporte sur la loyauté aux valeurs du système politique, le débat social s'assèche et les programmes deviennent des coquilles vides.

Lorsqu'un parti au pouvoir domine outrageusement ou lorsque la palette des partis est trop restreinte, les dangers s'accumulent. La dissidence est supprimée. Les mouvements d'opposition n'ont plus les moyens de s'exprimer eux-mêmes ou alors ne peuvent plus faire irruption que de façon imprévisible, intempestive voire violente.

Le conflit politique a besoin d'un code de conduite. Débattre de questions, positions et programmes suppose qu'on se réfère à des informations solides et vérifiables et se concentre sur l'interprétation des principes, les perspectives et les valeurs. Défendre ou défier des candidats pour un poste doit se focaliser sur les capacités de leadership et de management plutôt que sur des convictions religieuses, un statut ethnique ou la vie privée. Recourir à la violence ou à l'achat de votes est autodestructeur, ainsi qu'on l'a vu au Kenya ou au Myanmar (Birma-

nie). L'acceptation élégante d'une réelle défaite au lieu de plaintes simulées de fraude électorale est un autre élément des codes de conduite, eux-mêmes bien enracinés dans l'équité et les standards éthiques.

La qualité éthique des partis politiques peut être évaluée en observant la manière dont s'y déroulent les débats internes, la sélection des leaders, les défis lancés aux concurrents ainsi que la façon de prendre le pouvoir, d'en user et de s'y maintenir. Les programmes de partis ne se situent pas au même niveau que l'éthique politique. Ils reposent sur certaines hypothèses relatives aux changements politiques, économiques et sociaux. Les programmes soulèvent des questions éthiques : ces changements sont-ils désirables et pour quelles raisons? Lorsque les partis mettent en place des mécanismes d'exclusion, font appel à la violence ou refusent l'alternance politique, c'est d'un enjeu éthique qu'il s'agit.

Quant au nombre de partis politiques, ce n'est pas un enjeu éthique en tant que tel, quoique les valeurs d'équité et de liberté de choix méritent d'être assurées. Quand des partis minuscules font monter les enchères lors de marchandages pour l'entrée dans une coalition et se transforment en « faiseurs de roi », cela soulève des questions quant à l'équité, la disproportion entre leur influence et leur base, autant qu'à l'effectivité politique. Quand les partis sont trop grands et trop peu nombreux, la question porte sur le véritable choix et la liberté. L'expérience pourrait bien plaider en faveur d'une palette de trois à six.

L'éthique politique pourrait inspirer avec succès :

1. Un seuil optimal pour la représentation parlementaire, ni trop bas pour éviter des micro-organisations ni trop élevé, ce qui sape la compétition et contrecarre les nouveaux venus.
2. Des règles de représentation proportionnelle par opposition au système du « vainqueur qui emporte tout ».

3. Un évitement de la manipulation politique des limites géographiques des circonscriptions électorales connue sous le nom de "gerrymandering".
4. Une participation institutionnellement garantie de groupes minoritaires ainsi que, au niveau local, de groupes non nationaux.

### 4.6 Administration publique et éthique

L'éthique de l'administration publique se concentre principalement sur des règles éthiques ainsi qu'un comportement institutionnel qui puissent réduire les risques politiques, relativement à :

1. La qualité des services fournis au citoyen et au contribuable grâce à un traitement équitable, du respect, de l'efficience, du professionnalisme, un acheminement honnête des plaintes et recours,
2. Le recrutement de personnel basé sur le mérite et les compétences, et à l'intérieur de ce cadre en favorisant les candidats des minorités sous-représentées,
3. Le développement de carrières basé sur le mérite, les compétences acquises, les responsabilités assumées et l'engagement,
4. L'analyse des offres fondée sur la qualité et le coût, la meilleure offre n'étant pas la moins disante mais la mieux disante, et respectant le phasage dans l'ouverture des offres, en commençant par les offres techniques appréciées sur leur qualité intrinsèque puis les offres financières avant de consolider l'appréciation,
5. L'impartialité, la légalité, la transparence, l'intégrité et l'honnêteté, l'efficience et le professionnalisme, tels qu'inventoriés par l'OCDE dans son programme « panorama des administrations publiques »,
6. Un examen régulier et des comparaisons documentant la manière dont les valeurs sont traduites dans la prestation de services publiques ou au public ainsi que les progrès réalisés.

Une telle équité dans les processus requiert en outre la mise en place d'une unité indépendante, alliant les rôles d'un médiateur impartial

(ombudsman), d'un auditeur et d'un conseiller stratégique. Cette unité aurait avantage à rester modeste, dirigée par un haut fonctionnaire chevronné dont la carrière n'aurait plus d'enjeu futur et qui serait mis en congé de l'administration. Telle est la manière d'assurer une limitation du pouvoir en bénéficiant également de solides avantages politiques à long terme.

# 7

# Méthodologie de mise en œuvre

## 1 Le maniement des instruments et des processus

L'éthique politique ne se limite ni à des valeurs déclarées ni à expliciter des valeurs. Elle comprend les cibles établies pour chacun des six regroupements de valeurs cardinales aussi bien que les processus politiques au travers desquelles ces cibles sont conçues puis réalisées. Ce qu'il convient d'examiner selon une perspective éthique, ce ne sont donc pas seulement les objectifs politiques, les politiques sectorielles et les décisions prises mais également les processus selon lesquels ces objectifs ont été conçus ainsi que le pilotage de leur mise en œuvre.

Les objectifs politiques, semblables en cela à des objectifs de projets, sont supposés être « SMART »[75] : simples, mesurables, atteignables, réalistes et à tenir dans le temps.

Les processus politiques sont supposés être inclusifs, centrés sur leur propos, élaborant des options ou scenarii possibles en termes d'avantages et désavantages, transparents quant à leur cheminement et leurs étapes, distinguant la consultation de la décision et documentés par des comptes rendus. Cela n'exclut nullement le secret ou la confidentialité durant le temps nécessaire.

En s'inspirant de diverses traditions philosophiques, on peut ici affirmer que le but est le chemin ou que la voie est la fin.

Dans la plupart des processus politiques, l'inclusivité aide à prendre des décisions réalistes et à susciter une acceptation politique.

[75] L'acronyme anglais SMART jour sur le second sens de « smart » : intelligent, habile, astucieux – le premier sens étant chic et élégant.

La réconciliation faisant suite au conflit, par exemple au Sri Lanka, au Cambodge ou au Rwanda, a de bien meilleures chances de réussir à long terme dans la mesure où le processus prend en compte toutes les victimes innocentes.

La justice fiscale se positionne entre deux extrêmes, celui d'une proportion linéaire entre impôts et revenus complétés par la fortune et celui d'une relation exponentielle. La seconde formule va dans le sens d'une plus grande équité mais elle taxe bien plus fortement les contribuables fortunés et les firmes. Fixer un plafond pour les plus riches au-delà duquel l'impôt est forfaitisé peut être considéré injuste et opposé à la solidarité, mais ne pas mettre de plafond peut provoquer un exil des grandes fortunes et provoquer une diminution de la solidarité parce que le gâteau a rétréci. Une amnistie fiscale suite à une évasion d'impôts peut également sembler injuste mais s'avérer suffisamment efficiente pour financer du développement, des services sociaux ou une redistribution régionale sans oublier de faire se déclarer les évadés fiscaux.

**Étapes de la conception de politiques ou prise de décisions politiques**

- Identifier la dimension des problèmes et leur portée future.
- Apprécier les risques et les avantages d'agir ou d'attendre.
- Elaborer des solutions ou scenarii possibles et exploiter les expériences faites par d'autres.
- Esquisser des systèmes qui limitent la concentration du pouvoir et encouragent la cohérence opérationnelle.
- Garder un équilibre solide entre les six valeurs cardinales, sans surinvestir sur quelques-unes au détriment d'autres.
- Convoquer tous les protagonistes majeurs à une table ronde.
- Affiner les détails, les mécanismes, les processus et les procédures, les instruments de sorte à maximiser l'acceptation et assurer une mise en œuvre plus efficace et effective.

- Affiner les processus de mise en œuvre dans la société en contractant des opérateurs privés ou des associations de la société civile.
- Superviser la mise en œuvre et évaluer les changements et les impacts ainsi que les effets non souhaités.
- Décider de la suite des actions.

Les dispositifs fiscaux qui sont trop complexes ouvrent la voie à l'évasion fiscale. L'équité se doit donc de trouver un compromis avec l'effectivité et les deux avec la solidarité, la responsabilité et la durabilité. Les dispositifs de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) s'avèrent simples et effectifs, même si une parfaite équité n'y retrouve pas son compte. Force est de constater qu'ils fonctionnent plutôt bien.

Les dilemmes politiques constituent le pain quotidien des politiciens. Ils doivent être résolus avec un certain niveau de cohérence, des « donnant-donnant » bien conçus plutôt que des solutions ad hoc, lesquelles s'avèrent dangereuses et ruineuses à long terme. Cette démarche requiert à son tour une consultation des principaux protagonistes.

Les processus et les instruments sont mieux acceptés quand ils démontrent qu'ils ne se contredisent pas l'un l'autre, voire signalent un solide niveau de cohérence avec les valeurs cardinales définies.

## 2 Orientation vers la cohérence

Une contradiction entre les buts définis d'une politique et les valeurs incorporées dans les processus n'est pas seulement erronée, elle est politiquement risquée et ne peut être aisément être prolongée. La cohérence est bien entendu moins facile dans une démocratie que dans une dictature à l'exemple de celle de Kim Jong-un en Corée du Nord. Habituellement les dictatures n'ont pas besoin de se soucier de compromis tandis que les démocraties ont le compromis dans leur ADN.

Les citoyens et les votants croient rarement dans des plans tirés sur la comète ou des mises en œuvre mécaniques. Ils comprennent que le changement et l'adaptation font partie de la politique. Toutefois, un certain degré de cohérence est attendu, autant entre les politiques elles-mêmes qu'entre celles-ci et leur mise en œuvre. Les politiques de circonstance, conjoncturelles sont destinées à échouer. Quant au niveau de cohérence, l'optimal ne doit pas nécessairement être le maximal.

Quant à la responsabilité et le risque qui s'y attache, on ne peut les valoriser en économie et les interdire en politique. Le libéralisme en politique et le libéralisme économique peuvent certes différer mais pas au point de se contredire l'un l'autre. L'équité démocratique ne peut être affirmée lors des campagnes électorales et sapée par un accès inéquitable à l'éducation, du fait de règles et procédures de facto discriminatoires ou injustement sélectives. Une politique de compétition loyale ne peut s'accommoder de processus d'appel d'offres biaisés par la corruption.

Il convient ici de ne pas identifier les politiques avec leur mise en œuvre. La cohérence n'est pas à interpréter comme un alignement intégral. Une marge de manœuvre est requise. Les politiques sont surtout le résultat de consultations et de négociations. La mise en œuvre est principalement le résultat d'un pilotage prudentiel, de compromis et de convergence entre législateurs, gouvernement et administration, lobbies, entreprises, associations de la société civile et individus de même sensibilité. Les facteurs exogènes ne peuvent être ignorés.

C'est un équilibre approprié entre les six valeurs cardinales que l'on cherche. Aucune d'elles n'est négligée et toutes les six sont promues vers un optimum. Lorsque les politiques, par exemple, se focalisent trop sur la sécurité, elles sont difficiles à maintenir dès lors qu'elles ignorent l'équité, la responsabilité et la solidarité. De même lorsqu'elles visent l'unité sans vraiment accepter et valoriser la diversité.

## 3 Évaluation

L'incertitude et la non prévisibilité constituent un élément intégral de la politique. Les situations politiques sont uniques. Elles ne peuvent jamais ni se répéter ni être complètement anticipées. Même si les expériences internationales et nationales sont disponibles, elles ne peuvent jamais être appliquées sur une base de un sur un. La politique et les politiques se réalisent elles-mêmes nécessairement au travers d'essais et d'erreurs et les conséquences imprévues et fortuites font partie du jeu.

C'est pourquoi l'évaluation s'avère essentielle. Afin de pouvoir:

- apprécier l'effectivité et l'impact politique des processus et prendre des mesures correctives,
- apprendre de l'expérience et identifier ce qui marche et ce qui ne marche pas, et pour quelles raisons.

C'est de façon professionnelle et indépendante que les évaluations sont le mieux réalisées. Dans l'univers anglo-saxon on a pris l'habitude de les nommer « politiques factuelles » ou politiques fondées sur des preuves - « evidence based policies ».

Il en va de même avec l'éthique politique. L'évaluation éthique en politique est apparentée à l'évaluation de l'impact et à l'appréciation de l'équité produite.

En effet, les politiques et les décisions politiques ne sont pas simplement assimilables à des projets ou des programmes. Leur nature s'en distingue par la durée temporelle, la complexité et l'influence exercée sur elles par des contextes politiques évoluant rapidement. L'évaluation des intrants et des extrants - (inputs et outputs) - ainsi que l'évaluation des changements réalisés – « outcomes » - font certes partie de l'évaluation d'objectifs politiques mais sans l'épuiser.

L'évaluation des impacts est souvent effectuée en termes d'effectivité, soit l'atteinte d'objectifs avec un niveau optimal de pertinence et d'économie de ressources. Les politiques sont appréciées non

seulement en termes de modifications entraînées et de changements institutionnels mais principalement en termes de justice produite et de ses six « dérivés ». On est là au cœur d'une évaluation politico-éthique.

Il est utile et recommandable de fixer des buts éthiques qui soient mesurables, avec des indicateurs sur lesquels on s'est mis d'accord. Les ensembles d'indicateurs devraient pouvoir être facilement vérifiables et mesurables et devraient rester gérables et simples – voir le chapitre 4. Ensuite il est nécessaire de mettre en place des institutions, systèmes et processus légers, à même d'assurer une évaluation correcte de politiques et processus et d'effectuer des contrôles de qualité. Les instances d'évaluation devraient rester aussi indépendantes que possible par rapport à des intérêts acquis. Elles devraient également valoriser les nombreux indices existants et se montrer capables de les traduire en instruments de mesure éthique. Elles devraient enfin consulter des dossiers des plaintes et appels reçus et traités par un service de médiation, du type ombudsman. Les résultats sont à rendre accessibles à un large public. Des processus de feedback peuvent être fournis grâce aux media.

La valeur ajoutée d'un audit éthique consiste à apprécier dans quelle mesure l'équité, la responsabilité, la paix et la sécurité, la diversité dans l'unité, la solidarité et la durabilité ont été « produites ».

En plus, de nombreux conflits politiques ne peuvent être résolus en l'absence de mécanisme de suivi de proximité qui soit indépendant et se réfère à des indicateurs non contestés. Des mécanismes de redevabilité réciproque ou mutuelle s'avèrent essentiels pour prévenir ou résoudre des conflits, ainsi que le chapitre 8 le montrera avec plus de détails.

# 8

# Études de cas

## 1 Changements climatiques et environnement

### 1.1 Les négociations relatives aux changements climatiques

Le monde entier sait qu'un seuil critique a été franchi et qu'un point de non-retour est en passe d'être atteint. On peut débattre de détails, mais les conclusions du Groupe International d'Experts sur l'évolution du climat (GIEC) dans ses 4e et 5e rapports d'évaluation *Changements climatiques* soumis par le en 2007 ainsi que le 31 mars 2014 ne sont plus discutables[76]. La terre se réchauffe et nous la réchauffons. Notre empreinte écologique sur la terre doit être réduite dans tous les pays où elle excède ce que la terre peut supporter. Il est essentiel pour l'avenir de la vie humaine sur terre de limiter puis d'inverser la croissance globale trop vorace, en termes de production et de consommation.

Le réchauffement global résulte de plus d'une sorte d'émissions : le $CO^2$, le méthane, quelques hydrochlorofluorocarbures, l'ozone atmosphérique de basse couche et les particules sombres de suie. Une focalisation exclusive sur la réduction des émissions de $CO^2$ peut s'avérer décevante et il convient de ne pas négliger la lutte sur les trois autres fronts :

[76]Le 4e rapport d'évaluation du GIEC sur la gestion des risques d'évènements extrêmes et de désastres afin d'avancer sur les adaptations au changement climatique, publié en 2007 confirme l'analyse et approfondit les avertissements. Reprenant les conclusions du 4e, le 5e rapport souligne en particulier les dégâts que subiront les récoltes. Il plaide également pour un meilleur équilibre entre s'adapter au changement, atténuer les conséquences et réduire les causes du réchauffement.

méthane, ozone et suie. Le méthane est une source additionnelle rapide d'énergie et de revenus et la réduction de l'ozone et de la suie contribue immédiatement à la qualité de l'air que les gens inhalent. Le fait de sentir physiquement le changement permet d'enregistrer une victoire facile et rapide dans la bataille et d'éviter le défaitisme. Toujours est-il que la guerre contre le réchauffement climatique ne se gagnera pas sans une réduction drastique des émissions de $CO^2$, ce qui exige des technologies de production appropriées et moins polluantes, une modification de styles de vie non durables – trop de voitures et d'avions gloutons, une climatisation inefficiente, des isolations thermiques sous-optimales – ainsi que des efforts individuels grâce à une diminution de la consommation de viande et d'énergie.

Le sommet de Copenhague ou conférence des Nations Unies sur le changement climatique à la fin 2009 a rassemblé la plupart des pays du monde, avec pour objectif une action immédiate en vue de maintenir l'élévation de la température globale à 2 degrés Celsius en dessus du niveau préindustriel. Le sommet a été décevant. Les discussions se sont achevées sur un engagement vague – l'accord de Copenhague, rédigé par les États-Unis et les pays « BRIC » : Brésil, Russie, Inde, Chine. On peut affirmer qu'un accent excessif et impatient mis sur des cibles contraignantes au lieu de commencer par un échange sur les valeurs et les engagements éthiques a certainement contribué à cet échec.

Les désaccords sur la responsabilité, l'équité et la solidarité ont bloqué la recherche d'un compromis. Les pays industriels ont souligné la responsabilité des nouveaux grands pollueurs quant à la limitation et réduction drastique de leurs émissions. Les pays émergents ont rétorqué que les pays industrialisés s'étaient payé le luxe de se développer pendant des siècles au détriment de la durabilité environnementale globale. Pourquoi devraient-ils être aujourd'hui sommés de réduire plus rapidement alors que leur propre développement venait tout juste de commencer ? Quant aux pays pauvres appelés à souffrir le plus durement des

changements climatiques, ils exigeaient des fonds au nom de la solidarité. Dans chaque cas, une condition préalable portait sur l'effectivité et la redevabilité: comment limiter effectivement et de manière transparente les émissions ? Mais c'est principalement l'instance habilitée à décider équitablement qui fut mise en question: qui est habilité à décider du où et du quand et à établir des compromis entre réduction et mesures adaptatives? Par ailleurs, la durabilité restait bien entendu la principale conséquence en jeu.

Le sommet suivant enregistra une première brèche au niveau des valeurs: à Durban en fin 2011, l'Inde et la Chine reconnurent clairement une responsabilité propre et directe. Elles s'engagèrent en conséquence à freiner leurs émissions de $CO^2$, après un certain délai de grâce. A Doha en 2012, le protocole de Kyoto fut de justesse prolongé de 2015 à 2020. À Varsovie en 2013, on se contenta de ne pas hypothéquer les futures décisions de réduction à prendre au sommet de Paris en 2015.

Toutefois des engagements importants ont été pris entretemps par d'autres acteurs locaux: métropoles ou États membres dont on attend des avancées significatives[77].

Cela indique bien que pour être effective, une stratégie globale doit se fonder à la fois sur des valeurs *et* sur des intérêts. Elle se doit de mobiliser les gouvernements et les citoyens, les entreprises et la société civile et démontrer comment leurs intérêts et leurs valeurs peuvent être rendus convergents. Elle doit marier les intérêts locaux et le bien global. Elle doit atteindre une plateforme internationale d'engagements réciproques et de redevabilité mutuelle basée non seulement sur les contributions nationales mais également sur les efforts de réduction per capita. Elle doit enfin concevoir des structures qui offrent des incitatifs cohé-

[77] Des métropoles chinoises telles Pékin et Shanghai ainsi que plusieurs États des États-Unis ont pris des dispositions ambitieuses de réduction d'émissions, dont l'État de Californie qui en termes économiques se situerait au 8e rang mondial.

rents. Pourquoi les technologies vertes ne devraient-elles pas être profitables? Pourquoi les consommateurs ne devraient-ils pas devenir des acteurs qui réduisent la demande en énergie, qui soutiennent le commerce équitable, qui supportent des processus de production et d'exploitation qui soient durables? Une pression exercée sur et par les investisseurs institutionnels est essentielle et peut fonctionner. Or ceux-ci ne sont autres que « nos » caisses de retraite, « nos » fonds de sécurité sociale, les banques et les entreprises soumises à leurs actionnaires. Des contributions locales ne peuvent réussir sans des résolutions globales. Une plateforme de valeurs partagées globalement mérite donc d'être instaurée afin que les intérêts particuliers soient à la fois propulsés et limités.

Cette convergence entre intérêts et valeurs est nécessaire autant dans le court que dans le long terme. Il importe que les gouvernements, les citoyens et le secteur privé soient engagés. Pour que des décisions rapides soient prises et des politiques à long terme mises en œuvre, il faut pouvoir compter aussi bien sur des sprinters que sur des marathoniens !

On peut déjà apercevoir les signes avant-coureurs d'une migration environnementale. L'élévation du niveau des mers provoquée par la fonte des glaces pourrait bientôt submerger Tuvalu, les iles Maldives ainsi que de larges étendues du Bangladesh et des Pays-Bas. Ailleurs, des populations affrontent la désertification expansive de terres arides. Les métropoles chinoises font l'amère expérience de leur atmosphère devenue en quelques années irrespirable. Les poissonniers se plaignent de la raréfaction des ressources halieutiques  Doit-on attendre que ces dommages atteignent un pays riche pour que les avocats de la cause recherchent des mesures correctives ou fassent des entorses aux règles? Il semble difficile ici de séparer la responsabilité de la solidarité et de l'équité de traitement.

Quant au long terme, il commence aujourd'hui. La confiance dans l'effectivité des négociations internationales entre pays industrialisés, émergents, en développement et pauvres a été entamée du fait de pro-

messes non tenues et par le petit jeu des reproches réciproques. La confiance peut être refondée sur un socle de valeurs partagées, sans toutefois négliger les faits et les chiffres, des cibles quantitatives et les responsabilités. La réciprocité – un autre nom pour la justice – jouera un rôle essentiel. Concrètement, cela signifie des mécanismes de redevabilité réciproque. Responsabilité, équité et solidarité sont en jeu.

Le programme du Bilan Carbone initié par une organisation faîtière de grandes entreprises, le Conseil mondial des Entreprises pour le développement durable[78] montre comment les intérêts du secteur privé et ses valeurs peuvent être réconciliés avec des réussites écologiques à long terme. Il mérite d'être accueilli ainsi que mis au défi, par d'autres acteurs clé. Les réflexions de Jeremy Rifkin sur l'économie circulaire vont dans un sens similaire.[79]

La dernière question cruciale concerne le besoin de réduire l'empreinte humaine globale sur la planète tout en permettant aux nations pauvres et émergentes de croître et de consommer plus d'énergie. Les pays industrialisés se doivent de réduire leur train de vie, consommer moins d'énergie, réduire les émissions par leurs voitures, manger moins de viande coûteuse, retrouver une diète plus conforme aux saisons. De tels changements influencent les modes de vie, les attitudes, les usages individuels. Sans un soulèvement éthique et une fondation sur des valeurs, on risque bien de vouloir trop embrasser et donc mal étreindre.

À l'heure actuelle, des stratégies bien conçues et largement acceptées existent. Elles consistent en un triple volet:

- réduire les émissions de $CO^2$ et d'autres gaz à effet de serre de sorte à ralentir le processus de changement climatique

[78] Cette organisation, le World Business Council for Sustainable Development est basée à Genève: voir son site *www.wbcsd.ch/*

[79] Rifkin Jeremy, *La troisième révolution industrielle*, trad fr., Paris, Ed. Les liens qui libèrent, 2012

- atténuer les dommages déjà provoqués et minimiser les risques futurs grâce à l'information et la sensibilisation
- s'adapter aux changements climatiques.

Ces stratégies cependant ne peuvent en appeler uniquement à des intérêts. Les valeurs doivent être convoquées. Le terme de « responsabilité commune mais différenciée » a été largement utilisé dans les négociations internationales. Des valeurs sont pareillement nécessaires en vue d'ouvrir une brèche quant aux instruments : une taxe sur les émissions de $CO^2$ et un bonus pour la reforestation, un monitoring scientifique indépendant, des ressources financières et des mécanismes de financement. Les cibles ont besoin d'être acceptées internationalement, de même que les mécanismes de redevabilité réciproque, la pression par les pairs et les examens ou revues par les pairs.

### 1.2 La biodiversité

Le besoin d'un tel alliage d'intérêts et de valeurs est encore plus frappant lorsqu'on touche à la conservation de la biodiversité et à son usage durable. La biodiversité est un puits de connaissance ainsi que la mesure de la santé des écosystèmes; des réductions profondes ou soudaines de biodiversité servent d'avertissement. On peut certes s'engager en belles paroles quand bien même de nombreuses espèces disparaissent silencieusement tant elles manquent d'avocats puissants pour plaider en leur nom.

Au Sommet de la Terre de Rio de Janeiro en juin 1992, la Convention sur la diversité biologique a été finalisée pour être signée et elle est entrée en vigueur à la fin de l'année suivante puisque 193 pays avaient montré leur capacité d'atteindre un accord qui mêlait constructivement intérêts et valeurs.

La 10$^{e}$ Conférence des Parties de la Convention sur la diversité biologique, tenue à Nagoya en octobre 2010, visait à corriger certains engagements et mécanismes antérieurs, jugés trop vagues, ainsi

qu'à renforcer une convergence d'intérêts divergents. Des cibles furent établies sur les aires protégées – entre 13 et 17% des superficies terrestres et entre 1 et 10% des aires marines – un engagement inspiré par des valeurs et qui rognait sur des intérêts nationaux ou commerciaux. Le protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage des avantages issus de leur utilisation améliore l'accès aux ressources génétiques utiles pour la recherche, lutte contre la bio-piraterie et son coût pourrait atteindre des milliards de dollars américains. Cela pour la face des intérêts. Face valeurs, on enregistre le propos de partager ces avantages équitablement, en particulier en compensant des pays en développement et on reconnait l'échec de certains programmes antérieurs où des intérêts particuliers considérés comme une fin en soi conduisirent à une impasse.

Bien entendu, les belles paroles coûtent peu. Ce qui importe, ce sont les mesures contraignantes et les mécanismes d'évaluation. Ici aussi les faits et les valeurs s'entremêlent: des faits et des chiffres documentés font bon ménage avec l'indépendance de l'examinateur, la redevabilité, l'équité et la responsabilité.

Lorsque les leaders esquimaux Inuit résidant au Canada, en Alaska, au Groenland et en Russie exigèrent leur dû des forages pétroliers off shore et de l'extraction de minerais tout proches de leurs communautés dans la région arctique, ils en appelèrent aux intérêts – les leurs propres comme aussi ceux de leur pays- ainsi qu'à des valeurs telles la durabilité, l'équité et la solidarité, la responsabilité. Les droits des populations indigènes et des minorités voisinent ainsi concrètement avec des mécanismes internationaux pour pouvoir relever les risques de pollution. C'est cette alliance de valeurs et d'intérêts qui rendit acceptable leur Déclaration de février 2011 relative au développement responsable des ressources dans les régions arctiques[80].

[80] Voir leur site *http://inuit.org/en/about-icc/icc-declarations.html*

Dans la lutte menée par les indiens Surui d'Amazone pour sauver leurs forêts, leur succès s'est basé sur un leadership stratégique, une communication étendue, une protestation pacifique et une alliance avec des ONGs, qu'elles soient locales (Metareila) ou internationales (Aquaverde). En outre, recourant à l'usage de «smart phones» et aux informations immédiatement reçues grâce à un partenariat décisif avec Google Earth, ils purent rendre leur plaidoirie convaincante auprès du gouvernement brésilien et reçurent de ce dernier une protection. Leurs intérêts ont été survoltés par des valeurs comme la solidarité, la durabilité, l'équité et le respect ainsi que des moyens pacifiques.

## 2 La gestion de ressources naturelles en voie de raréfaction

### 2.1 Acquisitions de terres à l'étranger

Plusieurs pays manquent de terres arables et de ressources minérales. Préoccupés d'être confrontés d'ici 2030-2050 à une pénurie de nourriture et d'énergie, ils commencent dès aujourd'hui à planifier comment nourrir leur population et fournir des ressources à leur industrie. Une telle responsabilité jouit de quelque légitimité politique. L'acquisition de terres – ici moteur et opportunité de développement, là accaparement et confiscation de terre – est souvent menée dans un style colonial : une fois que tous les détails du contrat ont été signés, les résidents locaux sont informés puis « invités » à quitter leur terre ou à accepter une existence de journaliers agricoles. Politiquement, le processus peut s'avérer risqué. Le cas de Madagascar l'illustre bien puisque suite à des négociations fort discrètes menées en 2008 et ouvrant la voie à une acquisition de 1,3 millions ha par une multinationale asiatique, le président élu s'est retrouvé renversé en 2009 par un coup provoqué en partie par la colère suscitée par cette démarche.

Le phénomène d'acquisition ou d'accaparement de terres agricoles à l'étranger par des pays ou des entreprises est en croissance rapide. Selon une analyse des 924 contrats d'acquisition vérifiés conclus de 2000 à fin 2012, les superficies concernées se montent à80 millions d'hectares – vendues ou louées - soit l'équivalent de 60% des terres arables de l'Union Européenne. Les grands acquéreurs sont les États du Golfe, l'Arabie saoudite et l'Egypte, quelques pays occidentaux ainsi que Taiwan, le Japon, la Corée et la Chine, qui est de loin le plus grand investisseur. Les fournisseurs se trouvent majoritairement en Afrique subsaharienne (63%) mais également en Ukraine, Russie et au Brésil, Philippines, Malaisie. La plupart des contrats sont signés entre gouvernements, mais certains sont signés par des entreprises privées.[81]

Les contrats varient entre achat et bail emphytéotique. Ils incluent des investissements dans le développement des communications et de l'infrastructure rurale. Ils stipulent également la part des cultures qui peuvent être exportées. Les contrats promettent d'accroître les récoltes céréalières qui avaient chuté dans les dernières décennies suite à un déclin de l'investissement public, en particulier en Afrique.

Dans une perspective d'éthique politique, la justice globale peut justifier des transactions relatives à des terres étrangères pour le bien de la sécurité alimentaire de populations et de l'approvisionnement des industries. La souveraineté et la solidarité ne devraient pas être opposées à la sécurité alimentaire. A l'inverse, celle-ci ne devrait pas ouvrir la voie de l'accaparement pur et simple de terres. L'équité et la durabilité sont en jeu ainsi que la responsabilité locale. Le commerce équitable et une responsabilité partagée constituent des pré requis.

[81] Voir *http://landportal.info/fr/node/10290*: dans 7% des cas étudiés les agriculteurs locaux ont été informés au préalable et donné leur accord. Dans 40% des contrats signés, les productions sont exportées vers le pays investisseur.

Des codes de conduite devraient refléter un authentique gagnant-gagnant[82] et considérer les agriculteurs ou les bergers vivant sur ces terres, leur travail et leurs savoir-faire, leur gagne-pain, la culture d'aliments et la responsabilité. Sous-contracter à de petites entreprises locales s'avère préférable à contracter une force de travail locale. Le bail de longue durée – emphytéotique – est plus adéquat en termes de responsabilité réciproque, d'efficience, d'équité et de durabilité. Les contrats d'acquisition de terre devraient éviter de péjorer le marché de l'alimentation et de profiter à de grands fermiers bien connectés. Le bail emphytéotique devrait aller de pair avec l'émission de droits de propriété formels au bénéfice des petits propriétaires coutumiers. Des dispositions spécifiques pour les cas où une famine se déclencherait devraient limiter drastiquement voire interdire temporairement les exportations de nourriture. La durabilité se doit d'exclure qu'au terme du bail les terres restituées soient des terres épuisées. La transparence est également désirable dans tous les contrats de ce type afin de pouvoir mesurer la réelle efficience et de contrôler l'équité. Souvent les coûts réels sont tenus secrets, à l'avantage des élites gouvernantes, et l'efficience ne peut donc pas être mesurée. Les expériences faites suggèrent que lorsque les bénéfices ne sont pas partagés largement et équitablement, il en résulte des troubles politiques.

Autrefois, la gouvernance des biens communs définissait des délimitations claires, des règles appropriées aux conditions locales, des contrats collectifs contrôlés par les protagonistes, des amendes proportionnées et des schémas de résolution des conflits, tous fondés sur la responsabilité des propriétaires terriens et des utilisateurs de la terre[83]. De plus

[82] Des codes de conduite ont été élaborés par l'Union africaine, la Banque mondiale et la Suisse avec des ONGs. Voir aussi IFPRI, World Bank, African Union: *Rising Global Interest in Farmland. Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits?* 7 September 2010. Voir aussi l'étude conduite en 2011 par Oxfam, l'Université de Berne/CDE, la Coalition Internationale de la Terre.

[83] Sur la gouvernance des communs, voir le travail de pionnière entrepris par la lauréate du Prix Nobel (2009) Elinor Ostrom, *Governing the Commons: The*

en plus, les canevas politiques mis au point aujourd'hui en vue de résoudre les conflits au sujet des ressources se réfèrent à ce type ancien de gouvernance conjointe des terres communes. Cela rend les politiques beaucoup plus effectives et réduit le risque de conflit ouvert.

Ici encore, les valeurs jouent un rôle essentiel pour rendre le marché des terres bénéfique et durable. Etant donné les incertitudes actuelles quant à l'impact futur, il parait recommandable d'imposer un moratoire et d'observer soigneusement de quelle manière évoluent les contrats déjà signés, de sorte à pouvoir élaborer et mettre en œuvre des mesures correctives ainsi que des canevas contractuels équilibrés, équitables, responsables et durables.

### 2.2 Usage et gestion de l'eau

L'eau coule. Il n'est donc pas si facile d'en faire l'élément d'une simple transaction de marché. Les fleuves coulent fréquemment au travers de plusieurs pays. Des tensions existent entre ceux qui résident sur les rivages en amont et ceux en aval, et encore plus lorsqu'ils appartiennent à des ethnies ou sociétés distinctes, séparées par des frontières nationales. Quant aux aquifères souterrains, ils peuvent bien entendu franchir sans encombre des frontières nationales.

L'eau douce se fait rare du fait de la pression démographique croissante et des modèles de consommation, de plus en plus élevés dans le monde entier. Produire un kg de viande de bœuf exige 15'000 litres d'eau, 1 kg de coton : 11'000 litres, 1kg de thé : 500 litres et 1kg de riz : 250. La consommation annuelle par tête varie grandement: elle s'établit en moyenne sur la période 1996-2005 à 2'842m³ aux États-Unis contre

---

*Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, 1990

1'071m³ en Inde par exemple[84]. Etablir des priorités quant à l'usage de l'eau, en arbitrant entre irrigation, agriculture, industrie et usage domestique, ne peut être ni négligé ni différé. Quels critères doivent présider à de tels choix et déterminer un partage raisonnable? Comment assurer que l'eau des nappes phréatiques reste salubre ?

C'est à des fleuves que des régions spécifiques doivent leur importance stratégique. En 2025, les régions disposant d'un niveau élevé de ressources en eau seront considérées comme des régions stratégiques, à savoir les pays alpins (Rhin, Rhône, Danube), l'Himalaya (bassin de l'Indus) et le Tibet (Ganges-Brahmapoutre, Mékong, Yangzi, Huang He), la Turquie (Euphrate, Tigre), l'Ethiopie et la région des Grands Lacs (Nil blanc, Nil bleu et Congo). Les conflits au sujet de la captation d'eaux en amont sont destinés à se durcir. Les avancées technologiques dans les domaines de la désalinisation, la maintenance des réseaux et la réduction des fuites, la réutilisation et les membranes filtrantes et autres seront conduites sous la pression d'une demande montant en flèche. Concernant par exemple la viande et les légumes qui requièrent d'importantes quantités d'eau, des changements considérables devront être introduits, tant dans les méthodes de production que dans les modèles de consommation ou les deux à la fois.

Dans de nombreuses régions, les nappes phréatiques s'assèchent, en particulier dans les zones arides où elles constituent la seule réserve d'eau douce. Du fait de son prix sous-évalué, l'eau est souvent utilisée pour des récoltes de faible valeur ou des irrigations inefficientes. On estime que la moitié des eaux de nappes aquifères dans le monde sont transfrontalières et de ce fait mises en danger d'un épuisement ou d'une pollution «unilatérale». A la suite d'une résolution de l'Assemblée Générale des Nations Unies en 2008, proposant des articles clé, quelques traités ou conventions internationales ont été signés : entre France et

[84] Il s'agit de l'empreinte écologique, soit la consommation directe ainsi que l'eau utilisée pour biens et services consommés: http://www.waterfootprint.org

Suisse ; Brésil, Argentine, Uruguay et Paraguay ; Mali, Niger et Nigeria, qui attestent d'une prise de conscience croissante[85].

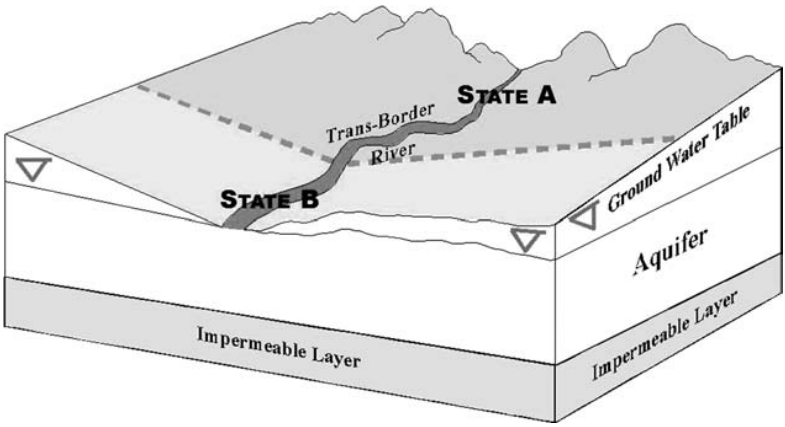



Schéma sur les aquifères transfrontaliers

Les négociations ayant réussi prennent en compte la limitation des ressources, construisent sur des valeurs telles que la durabilité, l'équité, la réciprocité et l'efficience – en satisfaisant les besoins dans la mesure du possible – et fixent un plafond annuel de prélèvement. L'accord franco-suisse concernant la région de Genève et signé en 2008 le fixe à 5 millions de $m^3$ :

> « La présente Convention est établie dans le but commun d'assurer la pérennité de la nappe franco-suisse du Genevois et de garantir ainsi aux parties, dans la mesure du possible, la capacité de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation en eau potable des populations. »

En plus de telles valeurs, une série d'incitatifs servant les intérêts de tous les protagonistes se sont avérés utiles. Une solution purement technique, hydrologique ne peut manquer d'échouer. Seule une approche

[85] Voir le programme d'évaluation et de cartographie hydrogéologique mondiale de l'UNESCO: *www.whymap.org/*

technique solide et éthiquement élaborée a démontré sa réussite. Il convient de mettre l'accent sur un suivi détaillé et conjoint, une redevabilité mutuelle et des indicateurs de risque acceptés conjointement par les parties.

Des négociations rigoureuses sur une fondation de valeurs communes sont requises pour spécifier comment gérer des ressources naturelles rares. La durabilité, la solidarité envers les régions arides, l'équité entre les groupes sociaux et les secteurs de l'économie, la responsabilité quant à la pollution et à la réalimentation de la nappe : ces valeurs doivent être exprimées et clairement stipulées. Pour prévenir des cas d'intérêts divergents, il importe d'élaborer à l'avance des mécanismes de résolution précis et efficaces, puis de les tester et mettre au point. Le diable réside ici aussi dans le détail, à savoir dans l'équilibre à trouver entre valeurs et intérêts, dans la fixation de seuils clairs, d'indicateurs et de règles quant à l'aplanissement des divergences.

Dans ces deux cas des terres et de l'eau, les négociations devraient être aussi inclusives et transparentes que possible, et prendre en compte l'équité, la responsabilité, la solidarité et la durabilité. La sagesse traditionnelle met en lumière combien les règles et les usages de gestion des terres communales par les communautés se révèlent effectives. La revue par les pairs (« peer review ») et le suivi conjoint (« joint monitoring ») sont essentiels pour assurer une redevabilité mutuelle. Cela ne marche jamais sans un substrat minimal de confiance mutuelle, laquelle peut à son tour se renforcer et mettre hors jeu aussi bien la méfiance préexistante que la protection d'intérêts exclusifs.

# 3 La politique et les processus politiques

## 3.1 Élections

Des élections frauduleuses aggravent les conflits politiques et en compliquent la résolution. Le vrai gagnant voit sa victoire lui être volée; le gagnant officiel sait que ses soutiens sont plus faibles qu'ils n'apparaissent et sera donc tenté de conforter sa position en recourant au clientélisme ou à l'intimidation. Lors des élections suivantes, les perdants crieront à la faute même si le vote devait se révéler honnête. C'est le début d'un cercle vicieux entretenu par la méfiance.

Le coût d'élections truquées ou volées est élevé en termes économiques, politiques et humains. Développer des mesures démotivantes ferait sens. Une première étape consiste dans la rédaction d'un code de conduite et sa signature par tous les partis et les principaux acteurs avant même les élections, puis dans sa mise en œuvre honnêtement contrôlée. La seconde est une commission électorale neutre. Une telle tâche peut certes être assumée par l'administration, pour autant que son indépendance soit garantie. L'alternative consiste à la confier à une instance qui rend des comptes à un comité multipartis et qui dispose de ressources financières suffisantes. Les listes d'électeurs doivent être vérifiées à l'avance par une instance indépendante, afin d'éviter le cumul ou la suppression d'enregistrements. Un accès facile et honnête aux documents ainsi qu'aux moyens de communication est requis et devrait faire l'objet de rapports. Dans beaucoup de pays, un système de bulletin unique représente l'instrument le plus efficace pour éviter la discrimination et le harcèlement bureaucratique à l'endroit des candidats dissidents. Le comptage des voix et le rapport des résultats doivent s'effectuer en présence de plusieurs partis politiques, dont les représentants cosignent les résultats locaux. Ceux-ci devraient être immédiatement affichés, avant d'être transmis aux districts puis au niveau central.

Des contrôles tout au long de la chaîne de transmission sont plus que désirables.

L'efficience politique requiert équité, fairplay, éthique, aussi bien que des règles, des contrôles et des mécanismes de redevabilité mutuelle. En particulier dans des pays disposant de faibles ressources, la société civile devrait pouvoir observer tout le processus. Le principe « une personne une voix » est un principe politique et éthique nécessaire certes mais non suffisant. Il doit toujours s'allier à d'autres principes, tels que la redevabilité et l'effectivité et inventer des correctifs « institutionnels ».

Dans les systèmes fédéraux, égalité et équité sont en tension : un vote peut ne pas avoir le même poids suivant la taille de l'État membre. Un État très populeux et un État qui l'est bien moins envoient le même nombre de représentants à la Chambre des États ou chambre haute. Toutefois cette inégalité est compensée puisque la chambre basse représente la population en fonction de sa taille et que chacun est maître chez lui dans toute une série de domaines[86]. Le mode proportionnel y est majoritairement pratiqué lors des élections.

Dans les systèmes préconisant « le vainqueur remporte tout », un vote peut peser tout à fait différemment selon qu'il provient du côté du vainqueur ou du perdant. Dans les systèmes proportionnels, où les partis remportent leur part propre de voix, les voix sont assez semblables quant à leur poids. Les systèmes où le vainqueur remporte tout confèrent un avantage au leadership et à la responsabilité politiques mais la redevabilité se fait au détriment d'une fidèle représentativité. Les systèmes proportionnels privilégient la constitution d'alliances majoritaires mais

[86] Les systèmes fédéraux pratiquent la délégation de compétences et le principe de subsidiarité mais selon des modalités très différentes: dans certains, les gouvernements locaux et intermédiaires sont principalement responsables de la mise en œuvre des politiques décidées au centre, tandis que dans d'autres les États membres jouissent de compétences propres dans la définition de politiques (scolaire, sanitaire, sécuritaire, électorale et fiscale comme c'est le cas en Suisse) certes à l'intérieur d'un cadre unitaire qui en dernier ressort prévaut.

peuvent encourager d'étranges alliances, et leur plus grande ouverture envers les petits «mouvements» peut offrir un poids exorbitant à ces derniers, voire finir par les transformer en « faiseurs de roi » ou de majorité. La préférence pour un système contre les autres, a toutefois plus à faire avec la culture politique qu'avec l'éthique. L'éthique se met en évidence en assurant que toutes les parties soient présentes lorsque les votes sont identifiés et comptés car l'équité (inclusivité) et le fairplay importent là. Les opposants ne sont pas considérés comme des ennemis à réduire voire à supprimer mais comme des adversaires à affronter.

La délimitation de circonscriptions électorales peut devenir une affaire délicate et leur manipulation est une pratique ancestrale. Leur désignation technique en anglais de « gerrymandering » provient d'Elber Gerry qui en tant que gouverneur du Massachusetts signa en 1812 un projet de loi réaménageant les frontières des districts au profit de son parti républicain-démocrate: un de ces districts prit la forme d'une salamandre (« salamander »). De telles manipulations politiques peuvent bien s'avérer payantes à court terme, mais elles sapent la crédibilité du système électoral. L'éthique politique requiert que le traçage des frontières des circonscriptions électorales ne soit pas monopolisé par le parti au pouvoir mais que tous les partis et les communautés locales soient parties prenantes de la décision. Ici aussi l'inclusivité est synonyme d'équité.

On peut ainsi remarquer que si l'éthique contredit des gains politiques à court terme, elle contribue à l'effectivité politique à long terme.

### 3.2 Négociations

Le succès des négociations dépend principalement :

- Du respect offert verbalement à l'autre partie en lui montrant que ses intérêts et sa perception des risques ont été entendus et reconnus - ceci ne signifiant certes pas qu'ils sont pris pour argent comptant.

- De la compréhension manifestée envers l'autre partie – ce qui est la meilleure manière de solliciter la réciproque.
- De l'engagement déclaré envers les valeurs de souveraineté, sécurité, équité, diversité et unité, solidarité et durabilité, et en invitant l'autre partie à faire de même.
- D'un équilibre amélioré entre les intérêts des deux parties et entre les concessions attendues ainsi que de la réduction de l'écart qui sépare les intérêts divergents.
- De la recherche d'une correspondance solide, équitable et cohérente entre valeurs et intérêts, signalant que la parole sera tenue.
- De la traduction des valeurs en règles, instruments et mécanismes – par exemple une redevabilité réciproque, à même de restaurer puis édifier la confiance.

Lorsque les intérêts entre acteurs s'opposent ou divergent, le fait de regrouper les intérêts sous des valeurs partagées peut s'avérer la voie la plus effective pour atteindre un accord. La solution proposée n'est alors pas vue d'abord comme si elle donnait un avantage à l'une partie sur l'autre. C'est ce qu'on désigne par le terme de l'esprit des textes.

Par le regroupement de pays ou de parties fondé sur des valeurs et des intérêts, on a de meilleures chances d'atteindre des solutions qui tiennent. De cette manière, un potentiel existe pour que les divisions habituelles entre blocs soient surmontées, les dialogues se libèrent et des initiatives créatrices soient lancées. Des exemples de telles brèches peuvent être trouvés du côté de la convention bannissant les mines en 1997, de l'instrument international pour l'identification rapide et fiable des armes légères en 2005 et du premier traité sur le commerce international des armes conventionnelles approuvé par l'Assemblée générale des Nations Unies le 2 avril 2013. Introduits initialement par des petits pays de différentes régions et repris progressivement dans le monde entier, ils sont parvenus à susciter l'adhésion. Par contraste, des propositions dé-

posées par un seul bloc ont moins de chances car elles apparaissent aussitôt comme l'expression d'un intérêt trop particulier.

Similairement des initiatives appuyées par différents types d'acteurs ont de meilleures chances de réussir car elles apparaissent plus fortement référées à des valeurs qu'à de seuls intérêts: au Sud-Soudan, quelques initiatives de paix furent mises en œuvre par les autorités traditionnelles, encouragées par quelques États et des ONGs. Les leaders religieux de plus d'une croyance peuvent également se révéler des courtiers efficaces comme lors de récentes élections au Ghana et en Guinée-Conakry où des leaders musulmans et chrétiens se sont montrés capables de convaincre les candidats perdants d'accepter les résultats dans l'intérêt de la paix commune. Dans d'autres cas – par exemple celui des catastrophes naturelles ou des engagements environnementaux de réduire les émissions de $CO^2$ - des alliances locales entre gouvernements, entreprises, syndicats, ONGs et leaders d'opinion ont prouvé leur efficacité.

Dans de nombreuses négociations, particulièrement celles qui sont censées mettre un terme à des conflits longs et violents, la construction de la confiance est essentielle. Cela résulte de valeurs comme le respect, l'équité et l'ouverture d'esprit, mais aussi la responsabilité, l'équilibre entre coûts et bénéfices. Ce processus est crucial lorsque les intérêts s'opposent frontalement. Lorsqu'une négociation libre et ouverte est difficile du fait du sang répandu par le passé, alors une possibilité d'avancer peut être trouvée grâce à des rencontres secrètes ou informelles ou en stimulant les ailes politiques plus modérées des groupes armés. Des mesures de promotion ou restauration de la confiance, des tables de négociation diverses, les fameuses voies jumelles formelle et informelle, un suivi mutuel, des solutions locales, des étapes progressives ou une ligne de téléphone directe ont démontré leur efficacité. La réciprocité est au cœur de la réussite. Et l'équité y est encastrée.

### 3.3 Résolution de conflit. L'accord de paix en Irlande du Nord

Les troubles en Irlande du Nord exemplifient ce type de conflits qu'on trouve dans différentes parties du monde, qui comportent une composante ethnique et/ou religieuse, une discrimination politique et économique ainsi qu'une dimension internationale. On pensera au pays basque en Espagne, aux Berbères en Afrique du Nord, au Myanmar (Birmanie), Cachemire, Colombie, Kosovo, « Kurdistan », Sri Lanka, Timor-Leste ou à Mindanao aux Philippines. Raison pour laquelle l'accord de paix finalement atteint en Irlande du Nord peut être considéré comme une source d'inspiration.

Les tensions entre les communautés en Irlande du Nord remontent au 17e siècle. Les causes fondamentales du conflit moderne sont nombreuses, entremêlées et se sont renforcées mutuellement:

- Des questions relatives à l'identité, exprimées en termes ethniques, linguistiques et religieux.
- Des restrictions économiques et des distorsions politiques structurelles, cimentées dans des règles et institutions faisant qu'une des communautés manquait de droit civiques pléniers, se trouvait exclue de certains métiers et fonctions, discriminée par la police et la loi et souffrait d'inégalités socio-économiques dans l'accès au logement et à l'emploi.
- Des relations permanentes de minorité à majorité avec un Parlement toujours dominé par la même majorité, et une minorité constamment désavantagée, du « gerrymandering » au niveau du gouvernement local.
- Une dimension internationale avec l'implication du Royaume Uni, de la République d'Irlande et finalement des États-Unis.

Les troubles éclatèrent à la fin des années 1960, lorsque la communauté minoritaire exigea des droits civiques et que l'État répondit par la répression. Des groupes paramilitaires se constituèrent dans chaque camp et des deux côtés on eut recours à la violence. La méfiance et la

haine alimentèrent une escalade de confrontations. Entre 1969 et 2001, dans une guerre tripartite, puisque l'armée britannique y était également impliquée, pas moins de 3'526 personnes furent tuées et beaucoup plus blessées ou traumatisées.

Un premier accord de partage du pouvoir fut conclu à Sunningdale en 1973 mais sans aboutir à la paix du fait principalement qu'il n'abordait pas les principales préoccupations telles que le principe de l'auto-détermination, la reconnaissance des deux identités et la coopération inter insulaire. Les questions à haute densité éthique furent passées sous silence. Il manquait un engagement décidé en vue de construire une paix durable sur la base d'une unité dans la diversité, de l'équité et la responsabilité. Il fallut 25 années supplémentaires pour qu'enfin une brèche se réalisât dans le cadre de l'accord dit du Vendredi-saint ou accord de Belfast en 1998. Grâce à une fatigue généralisée quant à la violence mais également grâce à une confiance suffisante – ou une méfiance insuffisante -, un nouveau cycle de négociations put réussir, non sans difficultés. Un processus inclusif ouvrit des discussions également avec les parties les plus extrêmes. Cette fois-ci, le concept de « consociationalisme[87]» se révéla être plus que théorique. Il fut renforcé par un engagement portant sur des valeurs clé, traduit en autant de dispositions institutionnelles détaillées et préparé par des mesures renforçant la confiance et qui furent effectivement mises en œuvre. Les valeurs et les intérêts se correspondaient et se concrétisaient par des mesures dans le cadre d'une approche cohérente qui peut être synthétisée comme suit :

[87] Ce concept, développé par le politologue néerlandais Arend Lijphart, traite de comment des sociétés divisées peuvent être gouvernées lorsque il s'avère impossible de mettre en œuvre la règle de la majorité. Voir entre autres : *Democracy in Plural Societies*, Yale University Press, 1977. Voir également : Taylor Rupert, *Consociational Theory. McGarry and O'Leary and the Northern Ireland conflict*, London, Routledge, 2009.

| **Valeurs** | **Mesures** |
|---|---|
| Équité | Représentation parlementaire à l'Assemblée d'Irlande du Nord et partage du pouvoir exécutif.<br>Institutions reliées aux aspects socio-économiques.<br>Cibles pour réduire les préjudices et renforcer la proportionnalité dans le judiciaire, police, et prisons. |
| Solidarité | Protection plus effective des droits des minorités.<br>Décisions parlementaires requérant une majorité qualifiée de 60% et un soutien d'au moins 40% dans chaque camp. |
| Unité avec diversité | Flexibilité quant à la double citoyenneté : britannique et irlandaise.<br>Grande coalition représentant les principales communautés.<br>Inclusivité, ouverture aux partis non modérés. |
| Responsabilité | Dévolution de pouvoirs aux niveaux du district, commune.<br>Autonomie segmentale. |
| Sécurité et paix | Désarmement des forces paramilitaires, chaque étape étant reflétée de chaque côté.<br>Monopole des forces armées par l'État.<br>Libération par étapes des prisonniers politiques. |
| Durabilité | Acceptation par une large palette de partis et de mouvements.<br>Confiance restaurée.<br>Incitatifs forts à trouver un *modus vivendi* dans le cadre de l'Accord. |
| Indépendance<br>Neutralité<br>(d'arbitrages) | Commission des Droits de l'homme d'Irlande du Nord.<br>Commission Internationale Indépendante sur le Désarmement. |

L'accord aurait pu néanmoins échouer une nouvelle fois lorsqu'en 1999 le désarmement des forces paramilitaires tomba en panne. Il fallut beaucoup de courage et de conviction de la part de quelques leaders qui continuèrent à parier sur un avenir commun, en se rappelant que de ne faire aucun pari ou ne courir aucun risque se révèlerait fatal au processus de paix.

Le processus réussit parce il fut largement intégrateur - inclusif - et capable de jouer sur plusieurs niveaux : local et international, formel et informel, avec l'approche de deux voies qui mobilisa les acteurs politiques aussi bien que ceux de la société civile, et prit en compte les relations interpersonnelles. Le succès dut beaucoup au soutien autant qu'à la pression d'acteurs internationaux. L'envoyé spécial américain Georges Mitchell, le général canadien De Chastelain et l'ancien premier ministre finnois Harri Holkeri facilitèrent les discussions multipartis qui conduisirent à l'accord. Le général De Chastelain dirigea également la commission internationale indépendante sur le dépôt des armes des paramilitaires.

Placé moins fortement sous les projecteurs que ses deux collègues, Holkeri encouragea les deux parties à plus d'audace intellectuelle, une meilleure écoute et un dialogue continu. Dans un discours en 2008, il cita plusieurs raisons qui permirent au trio de guider les parties divisées depuis tellement longtemps vers un accord: avancer par petits pas pour construire la confiance, ne pas exiger des deux parties qu'elles se parlent directement, et ne pas demander qui a ouvert le feu en premier. Il mentionna également « une infinie patience[88] ».

Dans tous les conflits violents, l'éthique politique est sollicitée pour trouver une voie intermédiaire entre justice intégrale et amnistie sélective. Il n'y a pas de recette toute faite pour trouver le bon dosage entre justice et vérité permettant d'atteindre une réconciliation politique – laquelle manifestement n'est pas faite du même tissu que la réconciliation interpersonnelle. Un aveu public en face des victimes peut s'avérer préférable à un long procès judiciaire et rendre une telle réconciliation possible. En fin de compte, l'inclusivité s'est avérée essentielle. Ainsi qu'on

[88] Douglas Martin, "Harri Holkeri, Northern Ireland Peace Negotiator, Is Dead at 74", New York Times, 10 August 2011. *www.nytimes.com/2011/08/11/world/europe/11holkeri.html*

peut l'observer dans la région des Grands Lacs, des amnisties incohérentes ou unilatérales ne font que préparer le terrain des troubles de demain.

### 3.4 Le printemps arabe: des soulèvements éthiques

A la fin de 2010, les gouvernants, les étrangers, les observateurs ont tous été pris de court par les soulèvements populaires en Tunisie, Egypte, Lybie, à Bahreïn, au Yémen, en Syrie et ailleurs dans le monde arabe. Personne n'aurait prédit ces évènements même quelques semaines avant leur explosion. Quelque soit le type de développements ultérieurs, les printemps arabes de 2011 marquent une ligne de partage entre un « avant » et un « après ».

Les soulèvements arabes rappellent de manière convaincante combien des protestations éthiques peuvent s'avérer effectives, en termes d'objectifs aussi bien que de méthodes – la plupart des protestataires eurent recours à des moyens non violents. Ils signalent également combien une éthique qui se limite aux sphères individuelles et sociales peut s'avérer courte et en deçà de ce qui est requis pour que de telles protestations politiques puissent se transformer en réalité institutionnelle, lois, institutions et procédures.

Comme dans la plupart des soulèvements populaires, les déclencheurs sont nombreux: les conditions économiques d'une jeunesse au chômage et sans espoir de trouver un travail, la perception que le népotisme et les privilèges des riches s'accroissent et minent la compétition, une révolte contre la torture devenue routinière, le harassement bureaucratique, un sentiment que le parlement se trouve réduit à avaliser rituellement les politiques sans parvenir à exiger des gouvernants qu'ils rendent des comptes.

À y regarder de près, on constate que les motifs exprimés par les protestataires comportent une dimension éthique forte : un sentiment répandu que la dignité des citoyens est minée, que le respect n'est pas dû éga-

lement à tous, que la responsabilité est saluée avant les élections mais bafouée dès lors qu'elles sont truquées, que les privilèges de quelques-uns sont maintenus grâce à une corruption croissante, que les forces de sécurité mentent et font preuve d'arrogance. L'exigence pour plus de liberté était une exigence de dignité, de respect, de responsabilité, d'équité et de justice, une protestation contre les pratiques de l'ancien régime, systématiquement non éthiques.

Une telle dimension éthique s'est pourtant focalisée principalement sur les comportements excessifs du clan au pouvoir, du président et de son entourage appelé à démissionner et à rendre des comptes. Elle a accordé une moins grande attention aux dimensions institutionnelles et réglementaires du changement. Cette déficience, - provisoire espérons-le -, explique pourquoi de si grandes incertitudes persistent quant aux changements de système politique, des institutions, de l'ensemble des lois et des règles. Comme dans de nombreuses transitions à partir de systèmes autoritaires et bureaucratiques, les protestataires qui imposent le changement manquent d'expérience politique et de compétences institutionnelles. Les membres de la vieille garde gardent l'espoir d'un retour aux commandes et jouent la montre. Des compromis sélectifs et circonspects avec la vieille garde devraient par conséquence être tolérés à un niveau technique, accompagnés d'un suivi vigilant et d'une supervision fine. Ceux des printemps qui ont débouché sur une amélioré de la situation sont ceux où une gouvernance non clanique et inclusive est parvenue à s'imposer. Là où la diversité l'a emporté sur la mainmise d'un seul parti.

Cela requiert que l'éthique individuelle passe la main à l'éthique politique et qu'une cohérence générale se mette en place entre d'une part les valeurs affirmées dans la protestation et d'autre part les institutions, les processus et les instruments politiques.

# 4 Façonner l'économie

## 4.1 Un cadrage régulateur

Les relations et interactions entre politique et économie sont complexes. Un vaste éventail de solutions s'étend entre les deux extrêmes de l'économie planifiée et du simple laissez faire. L'économie est un moteur essentiel des sociétés et prétend parfois conduire le jeu. On peut facilement aboutir au populisme (poujadisme) dès lors que les politiciens faisant écho aux plaintes des citoyens d'un côté, et les hommes d'affaires ou banquiers de l'autre, se renvoient la balle des reproches.

Le premier propos éthique quant à la forme à donner à l'économie doit être de révéler les coûts réels et de les imputer, en exposant autant les subventions cachées que les coûts cachés et externalisés – les coûts payés par d'autres ou par l'environnement, maintenant ou plus tard. Les coûts de la santé, les coûts d'infrastructure, les coûts de l'administration restent peu précis, flous et nébuleux. Les coûts environnementaux – du recyclage, de la destruction, du stockage – sont souvent passés aux générations suivantes. Quant au dumping social qui permet aux employeurs de réduire les salaires et les bénéfices ou de recourir à la main d'œuvre moins chère de l'étranger, attractif dans le court terme, il se révèle coûteux dans le long terme. Apprécier avec précision les coûts réels n'est pas chose facile parce que des considérations commerciales ou à court terme peuvent s'imposer. Toutefois il faut s'y atteler dans l'intérêt de l'équité, de la compétition loyale et de la durabilité. Certes, cela exige qu'internationalement le terrain de jeu soit aplani, du moins entre les principaux joueurs.

Une deuxième exigence éthique consiste à articuler aussi clairement que possible micro-économique et macro-économique. Les décisions politiques relèvent principalement de la macro-économie mais leurs conséquences se font sentir dans la micro-économie. Tandis que les politiciens se focalisent sur la vision macro-économique, les électeurs eux

considèrent les résultats au niveau micro. On a pu observer à de nombreuses reprises que les macro-économistes ignoraient les conséquences possibles de leurs politiques voire se montraient incapables d'articuler le lien. Les conditions de vie et le gagne-pain sont pourtant influencés par les deux. L'interaction est parfois imprévisible, mais la question est d'anticiper de manière plus fiable les conséquences sur les citoyens et les entreprises des décisions prises au niveau macro-économique.[89]

Quel rôle alors pour la politique? Où trouver l'optimal entre l'autorégulation par les acteurs économiques et les politiques interventionnistes ? Nous savons tous qu'il est nécessaire pour l'État de disposer d'un bâton dans le placard, en particulier envers ceux qui contournent l'autorégulation. Des régulateurs indépendants sont requis mais les joueurs doivent eux être encouragés à jouer et à gagner.

Paul Samuelson, lauréat du Nobel d'économie en 1970, énumère les quatre principales tâches du politique dans le domaine économique. Ces quatre tâches restent toujours indiscutées : améliorer l'efficience économique, améliorer la redistribution des recettes, stabiliser l'économie en recourant à des politiques macroéconomiques, conduire des politiques économiques internationales. Basée sur l'expérience récente, une cinquième pourrait être explicitée : développer une vision et susciter la confiance.

Aujourd'hui personne ne doute de la nécessité de disposer d'un cadre accepté, d'une plateforme de règles et d'un terrain de jeu aplani pour les activités et les acteurs économiques. Il y faut également un arbitre externe et indépendant. Le débat porte sur le type d'interventions, en parti-

[89] Début janvier 2013, dans un document intitulé « Erreurs de prévision de croissance et multiplicateurs budgétaires » publié sur son site internet, le Fonds monétaire international a reconnu avoir sous-estimé les facteurs d'influence des mesures d'austérité sur la croissance. De nombreuses autres institutions macroéconomiques avaient adopté une approche similaire. Ceci ne doit certes pas diluer l'importance des équilibres budgétaires, qui reste un pré requis incontournable.

culier durant le match lui-même! La plupart des interventions entrainent des dégâts collatéraux ou des inhibiteurs inattendus. Des expériences récentes montrent les conséquences graves provoquées par des querelles politiciennes ou le manque d'un leadership clair. Dans de nombreux cas la rapidité avec laquelle on affronte une situation se révèle plus décisive même que les détails de la politique choisie. Un terme doit être mis aussi vite que possible à des spirales vicieuses. La bonne gouvernance économique est essentielle: budgétisation solide, contrôles des dépenses, maintien de l'endettement sous une limite acceptable, gestion des risques. Tout cela pointe vers des pré requis politiques cruciaux – l'effectivité, la redevabilité, la limitation – mais également vers des valeurs, en particulier la responsabilité, l'équité et la durabilité.

La gestion des risques s'est montrée plutôt faible jusqu'à présent. Les gouvernements semblent plus intéressés à assurer la santé publique que de soigner la santé de leurs économies. Des contrôles rigoureux sont imposés aux nouveaux médicaments avant d'être mis sur le marché. Pourquoi ne pas faire de même avec les produits financiers ? On peut se demander pourquoi la santé publique est considérée comme à plus haut risque que les finances et si le fait d'imposer des contrôles rigoureux avant de mettre en vente de nouveaux médicaments ne devrait pas inspirer les autorités financières avant d'autoriser des produits financiers.

La crise financière de 2008 a eu pour origine le système d'hypothèques sous-évaluées (« subprimes ») et provint de décisions politiques visant à faciliter l'accès au crédit logement[90]. Cela s'est ensuite trouvé aggravé par une décision irresponsable des institutions financières de découper « en tranches et en dés » ces hypothèques dans des

[90] Après l'introduction aux États-Unis de la loi sur le réinvestissement communautaire (Community Reinvestment Act) sous le président Carter, une seconde loi fut passée sous le président Clinton selon laquelle les banques étaient classées en fonction du volume des prêts consentis pour l'habitat dans des zones qui avaient été précédemment exclues de tout programme d'acquisition immobilière - et conséquemment cerclées de rouge sur les cartes urbaines.

dérivatifs complexes puis de vendre ces instruments assortis d'une cotation AAA alors qu'ils étaient en réalité aussi fragiles que les hypothèques sur lesquelles ils se fondaient. Actuellement, l'injection massive d'argent publique en vue de sauver ces institutions financières « trop grandes pour faillir » a épuisé la capacité de plus d'un État d'affronter la crise qui en a découlé. Il est pénible de voir les banques une fois tirées d'affaire non seulement retourner vers la marche usuelle des affaires (et des « bonus ») mais encore exercer des pressions insupportables sur les États qui les ont sauvées. Les joueurs endossent la tenue des arbitres. Il reste également vrai, et on ne saurait le nier, que certains pays, par leurs politiques d'endettement, se sont rendus plus vulnérables à de telles pressions. Les conséquences doivent être aujourd'hui assumées.

La croissance reste en réalité le meilleur atout pour pouvoir réduire la dette. La question est d'atteindre un compromis solide entre promouvoir la croissance et équilibrer les budgets. La limitation, la responsabilité et la durabilité sont impliquées.

La crise financière dans la zone euro – aussi vaste et profonde quoique très distincte quant à son origine de celle qui affecta dans les années 1990 les tigres asiatiques – a mis à nu de nombreuses insuffisances éthiques qui expliquent pourquoi des solutions purement techniques ne parviennent pas à la surmonter.

1. Dans quelques pays de la zone euro, le clientélisme politique et l'évasion fiscale ont été très largement acceptés autant par les gouvernants que par les citoyens et y sont restés hors contrôle pendant des décennies. L'endettement y a été sous-estimé ou son véritable niveau camouflé tandis que des pays plus riches fermaient les yeux sur la situation. La redevabilité était défaillante en partie parce qu'il se révélait plus facile de continuer à exporter des équipements onéreux à des pays pourtant connus pour leur fragilité. Rétrospective-

ment, il semble difficile de croire qu'aucun(e) politicien(ne) ne se soit avéré(e) capable de dire haut et fort de telles vérités.

2. Un endettement insoutenable serait définitivement rejeté par les futurs citoyens s'ils pouvaient déjà voter: c'est donc en fait un acte de déni envers les générations futures.
3. Des niveaux excessifs d'endettement réduisent drastiquement la marge de manœuvre d'États négociant des emprunts et conséquemment leur capacité à se montrer politiquement responsables et économiquement crédibles.
4. Ainsi que cela fut tardivement reconnu, la crise tient au découplage entre union monétaire et diversité des politiques nationales en matière financière et budgétaire. Le désastre n'avait plus qu'à advenir.
5. La désignation de certains pays à problèmes comme boucs émissaires ou la menace de les expulser de l'union à moins qu'ils n'absorbent le traitement prescrit par leurs voisins « vertueux » s'est avérée une stratégie inefficace, misant sur le niveau symbolique du politique mais sans ouvrir de voie à des solutions durables.

De nouvelles règles pour la zone euro doivent donc se construire sur les valeurs de réciprocité, d'équité et de responsabilité parmi tous les membres. La pratique des revues par les pairs – en anglais « peer reviews » - repose sur la responsabilité et la mette également en œuvre. Quant aux valeurs, elles sont à lier aux intérêts grâce à des mécanismes et des processus détaillés, et non seulement par des déclarations.

### 4.2 Fair play fiscal

Les impôts, en particulier ceux qui sont proportionnels ou progressifs, visent une plus grande solidarité et une justice effective. La philosophie sous-jacente aux systèmes fiscaux se réfère à une redistribution de la richesse permettant une réduction de l'inégalité en faveur de régions plus éloignées, de moins bien nantis et de catégories spécifiques

dans le besoin. Les États allouent des revenus fiscaux pour les objectifs publics et des intérêts communs : infrastructure, gestion de la sécurité sociale, défense, justice, relations extérieures, recherche.

Les impôts sur les revenus, la propriété et la fortune sont progressifs: les taux croissent avec les montants imposés, jusqu'à un certain niveau. La redistribution fiscale vise précisément à la solidarité: infrastructures et services bénéficient à tous également. Les taxes basées sur la valeur ajoutée et les échanges commerciaux, les taxes sur les carburants sont identiques pour tous. Certes un certain élément de proportionnalité est préservé dans la mesure où les quantités et les prix exercent une relative sélection de fait. Cela peut être observé partout où des biens coûteux sont préférés par des acheteurs fortunés plutôt que modestes ou dans les pays en développement où des chauffeurs pauvres éteignent le moteur à la descente pour économiser quelque goutte d'essence. Le principe d'une redistribution relative du riche vers le modeste est ainsi de fait mis en œuvre.

Les systèmes de taxation se doivent d'être effectifs – une précondition de l'éthique politique. Lorsque les systèmes sont trop complexes ou perfectionnistes, le risque de pertes est élevé. Avec un niveau d'imposition trop sévère, les risques d'évasion fiscale augmentent. Des systèmes simples et effectifs tels que la taxe à la source ou à la valeur ajoutée ou celles inclues dans le prix des carburants conviennent mieux dans les pays disposant d'une administration faible. Dans de nombreux cas, lier un paiement à un service rendu s'avère plus efficace en termes de réduction de la consommation et de sensibilisation.

L'exemption d'impôts pour les pauvres et les subventions aux groupes sociaux ou aux régions défavorisées en appellent souvent à la solidarité. Toutefois, cela peut introduire une incitation cachée à se maintenir dans la dépendance, ce qui à long terme contrarie les valeurs de responsabilité ou d'équité, pour ne pas parler de la dignité person-

nelle. Est-il vraiment juste que certaines personnes soient complètement exemptées au détriment de leur dignité ? Est-il vraiment opportun que des impôts ne puissent être payés sous forme de travaux ou services à la communauté ? Les subventions exigent la plus grande des transparences en termes de coût et de ciblage, faute de quoi elles terminent leur course dans la poche de gens hors du besoin.

Il reste à poser une question: et si le gros des impôts était prélevé non sur le revenu ou les épargnes mais sur les émissions de $CO^2$ et les transactions financières? Une telle taxe, initialement proposée par le lauréat du Nobel de l'économie James Tobin pour les transactions de devises peut marcher techniquement mais exigerait d'être appliquée à l'échelle mondiale par tous les pays pour atteindre son niveau optimal. Cela pourrait s'avérer simple, efficace et également plus équitable dès lors qu'on considère que les émissions constituent une menace majeure pour les sociétés et que les transactions se situent au cœur de l'économie. Cela mériterait bien entendu d'être appliqué par une majorité des pays qui comptent dans l'économie mondiale de sorte à écarter le risque de compétition déloyale. Les pauvres paieraient quelques dollars sur le $CO^2$ émis lors de la production de leurs aliments, du chauffage, du transport et de l'éclairage. Cela serait aussi simple que la TVA, avec les émissions et les transactions imposées au lieu de la consommation.

Les systèmes actuels de taxation atteignent une limite en termes de complexité et conséquemment de potentialités pour des défauts ou fuites mais également en termes de coût de gestion. Il y a manifestement un besoin de repenser les systèmes, en gardant à l'esprit les valeurs cardinales de l'éthique politique et en atteignant un équilibre solide entre durabilité, équité, responsabilité et solidarité. La paix et la sécurité résulteraient de l'absence d'exemptions indues et de corruption. L'unité avec la diversité serait représentée par une méthode simple et une diversité de mesures correctives.

### 4.3 Combattre la corruption

De nos jours, la lutte contre la corruption est considérée comme une bataille d'immense importance. La Banque mondiale estime qu'en 2001-2002 la corruption a aspiré mille milliards de dollars américains de l'économie mondiale. Aujourd'hui les chiffres mondiaux pourraient s'établir aux alentours de 3% du total des produits intérieurs bruts. L'Union européenne estime à 120 milliards d'euros son coût annuel sur son économie[91]. Les Nations-Unies estiment que globalement le blanchiment d'argent en 2008 a porté sur 3'000 milliards de dollars américains. Selon l'organisation Transparency International et la Banque mondiale, les pays émergents et en développement sont dépouillés chaque année d'un montant situé dans une fourchette entre 20 et 40 milliards de dollars américains, soit entre 20 et 40% de l'aide publique au développement. La corruption ne menace pas seulement une compétition loyale, mais également la durabilité: car ce sont des solutions opaques et à court terme qui sont ainsi préférées. Elle menace aussi l'efficience par le fait de bureaucraties corrompues, la sécurité  car les groupes mafieux et le crime organisé recourent à la menace et à la violence, et enfin l'équité du fait de l'augmentation des privilèges et des disparités.

La corruption est considérée par certains observateurs comme un cancer pour la société. Quand la corruption augmente de 1%, la croissance des revenus par tête baisse de 1,7% dans les pays OCDE et en Asie, de 2,6% en Amérique latine et de 2,8% en Afrique. Un million en pot de vin peut se transformer en perte de plusieurs millions pour la société.

La corruption se nourrit de vides juridiques, de contradictions entre des lois, d'une gouvernance déficiente, d'un excès de complexité bureaucratique et du manque de volonté politique. Elle est difficile à tra-

[91] *UE Rapport anti-corruption*, 3 février 2014: http://ec.europa.eu/anti-corruption-report

quer car l'argent est blanchi et caché, grâce au secret bancaire ou dans les jeux; ensuite rares sont les plaintes enregistrées faute de victime directe.

La corruption fonctionne comme un système et c'est donc systémiquement qu'on doit l'attaquer, en adoptant une stratégie cohérente et à facettes multiples. Traiter un seul élément de manière isolée s'avère futile. C'est sur plusieurs fronts et simultanément que l'action est requise:

- Légal : lois, sanctions, protection des donneurs d'alerte, redevabilité.
- Politique : volonté au plus haut niveau, code de conduite, financement des partis politiques, culture de redevabilité.
- Institutionnel : judiciaire, police et contrôle financier, agence anticorruption.
- International : définitions cohérentes et cadre légal ; coopération dans la traque.
- Communauté des affaires : autorégulation, supervision par les pairs, plaidoyer en vue d'une compétition honnête.
- Administration et fonction publique : code de conduite, culture de fairplay.
- Media : journalisme d'investigation, publicité donnée aux pressions et menaces.
- Académique : documentation, mesure et analyse des dimensions et des modèles de corruption ainsi que des avancées réalisées pour la réduire.
- Société civile : associations professionnelles, organisations religieuses ou volontaires.
- Citoyens individuels : usagers, clients, acheteurs, contribuables.
- Politiciens, leaders d'opinion, leaders éthiques, artistes, scientifiques, sportifs, femmes et hommes d'affaire.

Du fait que la corruption et le blanchiment d'argent ne connaissent pas les frontières, la corruption doit être combattue dans sa dimension aussi bien nationale qu'internationale. En conséquence, la pression doit

être organisée depuis différents angles. Un diagnostic spécifique est aussi important qu'un phasage adéquat, mais il faut que d'entrée de jeu l'action soit légale, politique et institutionnelle.

De récentes batailles menées contre la corruption politique, on peut apprendre qu'elle se concentre lors des campagnes électorales, dès que les partis cherchent des fonds, dans les processus d'adjudication de marchés et la privatisation d'entreprises publiques. Mais la corruption ne peut se limiter à ces périodes. Elle est généralisée. Le nombre et l'influence croissants d'entreprises bien connectées politiquement et de lobbyistes entrainent un risque majeur de manipulation politique. Quant aux instances de lutte contre la corruption, leur indépendance est capitale.

Lutter contre la corruption exige l'engagement de nombreux protagonistes opérant à des niveaux différents. Une telle coalition « arc en ciel » a peu de chances de réussir si elle ne se fonde pas sur des valeurs partagées, mises en œuvre dans chacune des trois sphères de l'éthique : personnelle, sociale et politique. Combattre la corruption au niveau de l'honnêteté personnelle est nécessaire parce que la petite corruption prépare la voie vers la grande corruption[92]. Mais cela s'avère bien loin d'être suffisant.

L'importance des groupes est réelle. La loyauté envers sa propre famille, son groupe social ou ethnique ne saurait être blâmable en tant que telle. Mais lorsqu'une telle loyauté fait monter la pression pour engranger des bénéfices exorbitants, obtenir des passe-droits, favoriser des escrocs ou engager du personnel incompétent, elle est discutable et ouvre la voie à la corruption.

---

[92] On parle techniquement de grande corruption quand les montants sont élevés, les instruments et processus systématiques et sophistiqués et que l'objectif est de changer les règles du jeu, la petite corruption étant directe pour obtenir un service dans la vie quotidienne et dans le cadre des règles: voir Michael Atkinson in *Political Science Quarterly*, 2011 / 3.

L'engagement d'associations citoyennes, de media, d'organisations religieuses et économiques, de réseaux sociaux ainsi que la pression qu'ils exercent sont nécessaires. [93] Quant aux médias, seule leur réelle indépendance leurs permet de mordre plutôt que de simplement aboyer.

Les lois, les institutions et la volonté politique s'avèrent capitales. Les expériences de Hong Kong, de l'Ile Maurice ainsi que de Singapour montrent que la lutte contre la corruption peut prendre dix bonnes années d'efforts tenaces avant d'atteindre un point de non-retour.

Une bataille aussi longue n'a donc aucune chance de réussir si elle ne peut s'appuyer sur une solide plateforme de valeurs, partagées par tous les bords de la société et maintenue dans la durée.

## 5 Disparités et conflits sociaux

### 5.1 La pauvreté et sa réduction ont à voir avec sa définition

Définir la pauvreté est chose délicate. La Banque mondiale la définit par un revenu quotidien inférieur à deux dollars américains, à parité de pouvoir d'achat et la pauvreté extrême en dessous d'1,25 dollar. Les communautés la définissent plus en termes sociaux comme l'exclusion sociale, voire politique. Les pauvres eux-mêmes se disent confinés aux marges de leur propre société, restant sans voix, non entendus dans les négociations communautaires, privés de toute influence. On peut également penser au manque d'accès aux équipements de base: eau, habitat, assainissement, routes et transport, voire aux ustensiles de base.

[93] En Inde en 2011, des associations civiques ont même eu recours à la grève de la faim – sous l'impulsion d'Anna Hazare, leader rural âgé et disciple de Gandhi, soutenu par une campagne de Facebook – pour exiger du Parlement qu'une disposition légale, longtemps gelée, soit passée afin d'installer au niveau local des commissions anti-corruption. Finalement le gouvernement accepta que la présidence de telles commissions soit attribuée à des activistes et que la moitié de leurs membres proviennent de ces milieux, évitant ainsi une politisation excessive et reconnaissant la valeur d'inclusivité des différents acteurs.

Elles peuvent également se référer étroitement à un certain niveau d'inégalité ressentie dans une société donnée. Les perceptions de la pauvreté peuvent différer entre le nord et le sud. Une diversité d'interprétation s'enracine aussi dans la diversité des philosophies de vie et l'importance relative accordée à la croissance, aux biens, à la propriété et aux revenus ainsi qu'au destin. De telles interprétations méritent d'être explicitées et prises en compte.

Certains aspects économiques ont eux-mêmes été négligés tels les revenus du secteur informel, souvent tenus pour négligeables. Pourtant nul autre fait n'explique la résilience inattendue mais avérée de certains pays pauvres lors de crises sévères. De la même manière, les versements transférés dans leur pays d'origine par des travailleurs émigrés ou les produits d'investissements à l'étranger ont longtemps été sous-estimés voire ignorés.

Les définitions économétriques de la pauvreté ont progressivement été affinées : le produit intérieur brut par tête a cédé la place au PIB par tête à parité de pouvoir d'achat, lui-même complété par un facteur de mesure d'inégalité de revenus ou de richesse, le coefficient GINI.

Se limiter à l'aspect purement financier du revenu et ignorer d'autres dimensions s'avère trompeur[94]. Les mesures basées sur l'argent importent bien évidemment, mais ainsi que le rappelle le Rapport du développement humain de 2010, il convient aussi de considérer d'autres carences et de veiller à ce qu'elles ne se renforcent l'une l'autre : en particulier les ménages confrontés à de multiples manques s'en tirent vraisemblablement moins bien que ce qu'indiquent les mesures de la pauvreté basées sur le revenu[95]. L'index de développement humain ajusté à

[94] Selon le *Rapport sur le développement humain* du PNUD 2013, quatre des dix meilleurs pays classés ont enregistré des taux de croissance inférieurs à 3%.

[95] PNUD, *Rapport sur le développement humain*, Oxford & New York 2010, p. 94 : « l'index IDHI prend en compte non seulement le développement humain moyen d'un pays, mesuré par des indicateurs de la santé, l'éducation et de reve-

l'inégalité (IDHI) a été récemment complété par un index de pauvreté multidimensionnelle (IPM), lequel identifie et mesure les carences multiples. Accéder à la santé et à l'éducation, accéder au marché du travail, pouvoir se soustraire à la violence domestique forment dans de nombreux cas les éléments d'un tout. L'index IPM mesure l'accès à ces commodités telles que l'habitat, la nourriture, l'éducation; il aide à révéler des tendances à long terme dans la mesure où il prend en compte les impacts futurs de décisions présentes. Il y a certes encore de la place pour ajouter des perceptions sociales, toujours est-il que le biais « économiste » se trouve désormais contenu.

Certes il importe de pouvoir mesurer. Lorsque le seuil de pauvreté est fixé à un revenu quotidien à 1,25 dollar américain, le nombre de personnes vivant en dessous de ce seuil s'élève à 1,44 milliards. Leur nombre grimpe à 2,6 milliards dès lors que le seuil est fixé à 2 dollars. Le rapport sur le développement humain de 2010 estime à 1,75 milliards le nombre de pauvres « multidimensionnels ». Ce diagnostic importe car comme dans les questions de santé, le diagnostic commande le traitement et la mesure reflète des hypothèses ou des préférences éthiques.

En résumé, les stratégies de réduction de la pauvreté souffrent de parti pris et de nombreuses déficiences. Au niveau individuel, on surestime les efforts personnels pour se sortir de la pauvreté et on pointe en conséquence le peu d'effort ou la nonchalance comme principale cause. Au niveau social ou politique, un paternalisme ambivalent prédomine, qui vise non pas à renforcer les capacités du pauvre à pouvoir se tenir debout, mais à le maintenir au contraire dans une dépendance constante, le menton au raz de l'eau. La gestion bureaucratique mélange contrôle et suspicion, recourant à des subventions sans vraiment aborder les obs-

---

nus, mais également la façon dont cela est réparti. » Cependant l'index IDHI a quelques limitations: il ne peut capturer les inégalités qui se superposent. C'est pourquoi il a été remplacé par l'index de Pauvreté multidimensionnelle, développé par l'Université d'Oxford. Voir *http://hdr.undp.org/en/statistics/*; *www.ophi.org.uk/ policy/multidimensional-poverty-index/*.

tacles systémiques et les disparités structurelles. Frustrations et méfiance sont ainsi vouées à monter en flèche.

Il ne s'agit pas de faire croire que la réduction de la pauvreté est chose facile. Les retards enregistrés dans l'atteinte des objectifs de développement du millénaire attestent de la difficulté. La lutte contre la pauvreté enregistre des résultats mitigés. Des efforts immenses n'ont guère produit les fruits escomptés: la pauvreté continue d'affecter la population Rom en Europe, les communautés noires aux États-Unis, les peuples autochtones au Mexique, en Bolivie ou en Australie et les intouchables ou les Dalit en Inde – pour ne pas mentionner les nombreux groupes sociaux, les classes ou les régions éloignées, unanimes à trouver particulièrement ardu de se libérer de la pauvreté et de la vulnérabilité.

L'échec ou l'ineffectivité des politiques et des programmes provient d'un déséquilibre grave entre les valeurs cardinales de solidarité, responsabilité, équité, unité et diversité, avec bien sûr des conséquences directes sur la paix, la sécurité et la durabilité.

Une perspective éthique attire l'attention sur trois exigences majeures de la réduction de la pauvreté. Il s'avère crucial de maintenir ensemble les dimensions individuelles et sociales Lorsque l'une est ignorée, minimisée ou isolée, la réduction de la pauvreté aboutit à une impasse. La pauvreté se situe à l'intersection entre les éthiques personnelle, sociale et politique et ne peut être abordée uniquement d'un seul coté. Les approches individuelles et sociales développées par les associations se concentrent souvent sur le secours et l'aide à court terme. Les racines ne sont alors pas traitées.

La solidarité ne devrait pas être promue aux dépens de l'équité. De même, la liberté et l'initiative sont à encourager et à conquérir plutôt que d'être offertes en petites doses. C'est finalement une situation d'équité que la solidarité a besoin de viser. Même si les actions affirmatives

s'avèrent nécessaires, elles doivent rester limitées dans le temps[96]. Les subventions de longue durée tendent en effet à se transformer en privilèges et la majorité des services gratuits s'avèrent contre-productifs. Une approche contractuelle avec quelques soutiens spécifiques et des résultats définis conjointement semble plus faisable et plus effective. Cela requiert que des individus ou des groupes pauvres soient invités à la table de négociation en tant que partenaires, non en tant que mendiants.

Les obstacles systémiques, une fois identifiés doivent être repoussés de même que les incitations de facto à rester chômeur ou dépendant, les incitations à ne pas franchir un certain seuil d'enrichissement, les procédures bureaucratiques encombrantes, des systèmes défaillants de microcrédit, un défaut d'accès au marché du travail, une coopération débile entre administration et associations. Des solutions cousues main pourraient être négociées et acceptées. Même si les réglages fins sont souvent l'apanage des associations, cela nécessite un cadre politique stimulant, mis en place par le gouvernement.

Lutter contre la pauvreté présuppose une plateforme à protagonistes multiples, où les représentants du gouvernement et de l'administration, les associations et le secteur privé, les professionnels et les bénéficiaires siègent ensemble pour apprécier l'effectivité des programmes en termes d'équité, de responsabilité et de solidarité. L'inventivité sociale, des valeurs partagées et l'orientation vers les résultats conduisent à des politiques qui se révèlent économiquement et politiquement substantielles, solides et profitables.

Au niveau politique, la réforme agraire et l'accès au microcrédit constituent les incitatifs les plus efficaces, bien d'avantage que les programmes de subventions ou d'aide sociale ainsi que les quotas ou sièges

[96] Les exemples abondent de subventions, d'exemptions d'impôts, d'incitations ou de discrimination positive qui finissent en privilèges permanents et ruinent l'équité, en particulier envers les groupes sociaux les plus voisins, pour ne pas parler de la motivation de s'en sortir.

réservés dès lors qu'ils durent au-delà d'une certaine limite[97]. La réforme agraire ne signifie pas obligatoirement la propriété foncière entière. Un bail de longue durée sécurisé peut s'avérer une incitation suffisante pour investir et travailler. Articuler des programmes d'épargne à la base avec le système bancaire peut s'avérer une solution gagnant-gagnant pour les deux parties. C'est alors à l'équité qu'une chance est donnée.

Au niveau social, on devrait le plus rapidement possible se passer de la charité, pour éviter de perpétuer la dépendance et de limiter la responsabilité. Par exemple, en attribuant ou en vendant à des paysans sans terre des terrains de sorte qu'ils n'aient plus à redonner la moitié de leur récolte au propriétaire terrien ou au fournisseur de semences. Cela peut se décider au niveau du village en étant considéré comme la manière la plus efficace de se protéger de soulèvements violents avec leur kyrielle de dommages. La créativité sociale est stimulée lorsque volontaires et associations mènent le bal, lesquels ouvrent souvent des brèches décisives avant qu'une reconnaissance officielle soit prononcée.

La pauvreté ne peut être considérée comme unidimensionnelle. L'éthique importe autant dans le diagnostic que dans le traitement. Le renforcement de capacités constitue une dimension cruciale et la lutte pour s'extraire de la pauvreté doit être menée par les pauvres eux-mêmes.

---

[97] L'expérience de Bhimrao Ambedkar, l'avocat des intouchables et le rédacteur principal de la Constitution indienne en 1947 illustre bien les limites de la pratique des quotas et sièges réservés aux minorités : il commença par exiger que les parlementaires intouchables soient élus uniquement au sein de leur communauté avant de réaliser que les élus risquaient de ne pas être pris au sérieux par les autres groupes sociaux et que donc leurs appels pour démanteler les séparations ne seraient pas entendus. Il hésita quant à la stratégie la plus effective entre un électorat séparé et des sièges réservés. Voir Jaffrelot Christophe, *Dr Ambedkar. Leader intouchable et père de la Constitution Indienne*, Ed Sciences Po, Paris 2000.

### 5.2 Réconciliation post-conflit

Le dernier quart du 20e siècle a été le témoin de conflits sociaux dont la nature cruelle et destructive, l'organisation systématique et la mise en œuvre défient l'entendement: génocide au Rwanda, purifications ethnique en ex Yougoslavie et idéologique au Cambodge.

Dans chaque cas une dimension symbolique a été exploitée en vue d'un avantage politique: on a stigmatisé des groupes particuliers, ethniques ou sociaux, comme la racine de tous les maux et on a dénié l'existence des mariages mixtes, pourtant bien réels et nombreux, ainsi que la présence de groupes modérés et pacifiques. Chacun sait par expérience que rien n'est résolu quand les boucs émissaires sont expulsés hors de la cité ou de la société.

C'est au nom de symboles que des millions de gens ont été tués de manière systématique et organisée, des corps violés ou torturés, des gens blessés, traumatisés ou assassinés. Cela ne peut être oublié et ces faits n'ont rien de symbolique.

A la suite de conflits, les politiciens et les communautés doivent décider si la revanche est un remède adéquat. Ils ont à choisir entre une justice inclusive de tous ou une justice des vainqueurs. Ils ont à mettre des priorités entre la vérité de l'aveu et la justice punitive de sorte à promouvoir au mieux la réconciliation.

Une réconciliation authentique et durable exige la justice pour les victimes. Les offenseurs doivent passer au tribunal, des jugements prononcés et des punitions exécutées. Les individus traumatisés doivent être adéquatement soignés, leurs plaintes entendues et des réparations ou des compensations offertes.

Mais cela exige plus encore. La justice doit être inclusive sans restrictions. À long terme, il s'avère politiquement risqué de limiter la justice aux seuls intérêts des vainqueurs. Bien que cela soit malaisé tant que les blessures sont encore ouvertes et que la sécurité est encore en péril, une vérité et une justice inclusives ne devraient pas être reportées aux

calendes grecques. Pour être partagées par tous, les valeurs doivent similairement être mises en pratique par tous et pour tous.

En tant que processus social la réconciliation doit être mise en œuvre au niveau local, dans les villages, dans les communautés de croyants, dans les associations et les entreprises. C'est pourquoi la commission justice et réconciliation en Afrique du Sud et les tribunaux gatchatchas au Rwanda[98] ont joué un rôle aussi important. Quoique différents en de nombreux aspects, ces deux systèmes se concentrent sur une justice restaurative plutôt que punitive, cherchant à être à la fois indépendants et proches des communautés, et misant plus sur des aveux et des regrets.

Si l'on souhaite mettre un terme à l'impunité et construire une réconciliation profonde et durable, il faut éviter que le processus soit pollué par la corruption, les intérêts acquis et les règlements de compte. La revanche ou la justice du vainqueur crée le risque de déclencher une contre-revanche et un nouveau cycle de violence mortelle.

La réconciliation socialement inclusive exige cohérence entre les procédures légales et punitives, le soutien aux victimes et le traitement des traumatismes, la vérité quant aux violences commises par quelque bord que ce soit. Cela exige un solide équilibre entre des valeurs : la justice comme impartialité et les valeurs cardinales telles que l'équité, la responsabilité, la durabilité et la solidarité, la paix et la sécurité, l'unité et la diversité.

Subsiste une question difficile : est-il préférable de taire les identités ethniques en faveur de la citoyenneté nationale ou de continuer à les af-

[98] Au Rwanda, les tribunaux « Gacaca » ou Gatchatcha furent établis au niveau du village pour condamner les auteurs, les complices, les conspirateurs et traiter les crimes contre la propriété : le processus s'inspira de manières traditionnelles de traiter les crimes, de punir les offenses et d'encourager la réconciliation au travers de rituels recourant à l'aveu, au regret et à des formes de compensation. Seuls les crimes sévères tels que la planification et l'organisation du génocide mais aussi les auteurs revêtus d'une autorité religieuse ou politique ont été présentés devant la Cour pénale internationale d'Arusha en Tanzanie.

firmer tout en évitant les dérives dangereuses ? L'une voie comme l'autre est praticable mais requiert des contrôles dans le temps et des mesures correctives, si nécessaires, qui soient fondées sur l'équité. Une ligne rouge à ne pas franchir est l'inscription de l'ethnie ou de la religion sur les documents d'identité.

### 5.3 Migration et intégration

La migration est loin d'être un phénomène récent. Elle remonte aux origines de l'humanité. Tous les pays sont peuplés de migrants. A en croire des chercheurs de l'université de Cambridge en 2007, seule la vallée du Rift est-africain ferait exception car elle constituerait la souche originelle et unique des anthropoïdes. Partout ailleurs, les habitants originaires sont simplement les migrants arrivés les premiers.

De nouvelles tendances se développent: l'Asie par exemple se révèle une région progressivement plus attractive. Les migrations pendulaires et les migrations par étapes deviennent plus fréquentes. La notion que la migration est un déplacement sans retour ou un établissement permanent est dépassée[99]. On commence à craindre la migration en provenance de pays dont l'équilibre homme-femme est mis à mal du fait de la sélection basée sur le genre avant, voire lors de la naissance. Par ailleurs, il apparait évident dans les pays industrialisés que la stabilité démographique est désormais imputable principalement aux familles migrantes.

Un dilemme politique quant à l'intégration de migrants étrangers attend de nombreux pays – en Europe mais aussi en Australie, au Canada et même en Chine[100]. L'expérience montre que les migrants non intégrés constituent des ghettos, dépourvus des aménagements et équipements de

[99] Legrain Philippe, *Aftershock. Reshaping the World Economy After Crisis*, London 2010. On peut aussi consulter le site du Migration Policy Institute, Washington DC: *www.migrationpolicy.org/*

[100] Par exemple, la province de Guangzhou, le moteur économique de la Chine, abrite quelques 100'000 migrants africains.

base. Par réaction, ils se sentent dispensés de respecter les règles du pays hôte. Toute négociation patine. Les migrants qui sont intégrés respectent ces règles et peuvent eux prétendre négocier des exceptions correspondant à leurs coutumes, lorsqu'elles ne s'alignent pas totalement sur le cadre légal national. L'enjeu porte sur unité et diversité.

La migration incontrôlée inquiète de nombreux pays hôtes. L'engagement et la responsabilité des familles immigrantes envers leur pays d'accueil est aussi en jeu. Une partie du problème vient de ce que des deux côtés l'immigration est déterminée par des considérations majoritairement économiques et que l'intégration a été essentiellement traitée comme une question économique et d'infrastructures relatives à l'emploi, l'habitat, la sécurité sociale et le transport. L'adhésion à des valeurs et principes politiques permettant le vivre ensemble a été négligée; la maitrise de la ou des langues du pays d'accueil et la connaissance de sa mémoire ont été ignorées. Les particularités religieuses ont été traitées avant tout localement et en termes pratiques de la vie quotidienne: disposition des cimetières, fêtes chômées, équipements cultuels.

Les populistes font régulièrement appel à la dimension symbolique et affective pour critiquer les politiques inefficaces ou la faiblesse de leur mise en œuvre au lieu de s'attaquer aux manquements à leur niveau approprié. Faire des migrants des boucs émissaires pour des problèmes de criminalité est typique d'une telle confusion. En appeler à l'identité nationale cache le plus souvent des problèmes réels de gestion et n'aidera pas à trouver une solution efficace. Célébrer une équipe de football multiraciale victorieuse comme un marqueur d'intégration réussie s'inscrit en contre du sentiment, partagé par des migrants, d'être des citoyens de seconde zone dans leur pays d'accueil. De telles déclarations symboliques peuvent même approfondir la frustration, nourrir le sentiment qu'il y a deux poids deux mesures et aggraver l'écart dans la vie

quotidienne et les comportements sociaux. Les solutions symboliques sont bien loin de résoudre les problèmes réels !

Les États ont besoin de formuler des politiques cohérentes d'immigration et de s'efforcer à les mettre en œuvre dans la transparence. Les pays sont certes limités et ne devraient accueillir les immigrés que dans la mesure où leur économie peut les absorber. L'immigration clandestine débouche sur pots de vin, frustrations, exploitation, marché noir. L'intégration d'un autre côté, doit être explicitement exigée et soutenue de manière cohérente. Au niveau local, l'attribution de droits de vote communal ou au moins la pratique de consultations régulières peuvent certainement inciter à la réciprocité, à la confiance et à la responsabilité, de chaque côté.

### 5.4 Diversité culturelle sous un parapluie légal cohérent

Dans un monde globalisé, de plus en plus de pays sont confrontés au besoin d'adapter leurs politiques uniformes de sorte à pouvoir abriter une diversité de cultures, de coutumes et de croyances.

Accepter la diversité est chose relativement facile lorsqu'il s'agit de diète, de cuisine, d'habillement et de rites funéraires. La dispute commence lorsqu'on en vient au droit matrimonial, au divorce et aux compensations, à l'égalité entre genres, à l'héritage, à la tolérance religieuse et à la liberté de conversion religieuse.

Les divergences en matière sociale, telles que le mariage imposé, les termes du divorce et des successions, la polygamie, l'héritage, les conflits à l'intérieur de la communauté, l'emprisonnement et la violence, les mutilations génitales ont été tacitement tolérées voire dissimulées. Les questions juridiques qui comportaient de nombreuses dimensions symboliques ont été simplement ajournées par le principe de l'égalité de tous les résidents et la liberté d'opinion. De tels sujets sont fréquemment omis dans le cadre du dialogue avec les représentants des communautés et celles-ci ne prévoient aucun recours à un arbitrage au sein de la com-

munauté elle-même – même dans des limites précises fixées et cadrées par des principes. De telles omissions aboutissent à une ghettoïsation et fragilisent l'inclusion. Il est judicieux de faire une place pour des exceptions culturelles spécifiques et des mécanismes institutionnels dans la mesure où celles-ci n'entrent pas en conflit avec des principes légaux supérieurs : cela permet aux communautés de se sentir confortées par les principes politiques et juridiques autant que mises au défi par eux. Par contre, il s'avère peu avisé de tolérer des compromis sur les principes qui garantissent une équité et une responsabilité effectives.

Le défi éthique porte donc sur l'équité et la responsabilité mais également sur la balance la plus opportune entre unité et diversité. Où placer la limite entre les sphères privée et citoyenne? Et lorsque la limite est à tracer, quel processus s'avère le plus équitable pour toutes les parties ? Les négociations entre le gouvernement – national ou local - et les représentants des communautés doivent être encouragées mais il n'y a aucune raison pour qu'un droit exclusif de parler au nom de la communauté soit octroyé aux anciens – dans de fort nombreux cas des anciens, mâles et conservateurs et/ou des leaders religieux. Le respect d'une certaine diversité, inclusive des groupes minoritaires et réclamée par ceux-ci, n'a aucune raison de s'arrêter aux portes de la communauté.

Les solutions constructives s'inspirent des principes de délégation et de subsidiarité. Le gouvernement – central ou local – peut déléguer quelques problèmes et la mise en œuvre de certaines règles à traiter au sein de la communauté, en fonction de ses propres traditions ou rituels. Le mandat doit être spécifié en termes clairs et précis et incorporer les principes fondamentaux du pays hôte qui sont à respecter, en particulier ceux qui concernent l'équité envers toutes et tous, la liberté et l'égalité de traitement. Un processus d'observation permettant de suivre la délégation mérite d'être mis en place avec des délais fixés pour procéder à une révision à la lumière de l'expérience. Un soin particulier est à mettre

pour s'assurer que les voix discordantes sont entendues au nom de la diversité. Alors un processus d'apprentissage interactif peut démarrer qui prend en compte l'unité et la diversité et vise un équilibre optimal entre coutumes des communautés et cohérence envers les principes constitutionnels du pays hôte.

## 6 Pour une gestion éthique de l'information

Dans le monde actuel, l'accès à une information solide et fiable devient capital. Il offre un net avantage dans la compétition que se livrent les pays, les régions, les entreprises, les producteurs et les fournisseurs, les associations et les individus. Les ventes de téléphones mobiles en Afrique explosent et il suffit pour le comprendre d'avoir observé un paysan dans son village s'enquérant auprès d'un commerçant en ville des prix offerts à ses légumes pour décider de vendre ou d'attendre.

Les défis actuels résident autant dans la rareté que dans l'excès d'information. Certains cherchent à mettre à jour l'information, d'autres se débattent avec des flots de données pour identifier lesquelles sont pertinentes ou fiables.

Politiquement, même pour des régimes autoritaires, contrôler pleinement le flux d'information s'avère ardu. Fermer des sites web ou engager des hackers pour les attaquer sont des mesures partiales et provisoires. Quant aux lois protégeant la vie privée elles se retrouvent sérieusement écornées.

### 6.1 Le droit à l'information: l'exemple indien

Tout gouvernement dissimulateur érode à terme la confiance démocratique, encourage la corruption et mine la prise de décision politique. Cela se fait au détriment des entreprises, des associations et des individus. Plus de 80 pays se sont à l'heure actuelle dotés d'une loi relative à la liberté de l'information assurant aux citoyens le droit d'accéder aux

informations publiques, de telle sorte que la gouvernance s'améliore et que la corruption puisse être freinée.

La loi indienne du droit à l'information, passée en 2006, est l'une des plus exhaustives[101]. Elle oblige les autorités publiques et l'administration d'ouvrir leurs dossiers lorsqu'un citoyen le sollicite et d'informer les citoyens au sujet de leurs droits, ainsi que de l'étape à laquelle se trouve la plainte ou la candidature qu'ils ont déposée, ou au sujet d'appels d'offres publics et de décisions parlementaires. Des délais sont fixés et des amendes imposées lorsque les fonctionnaires trainent les pieds. La loi fut passée sous la pression de citoyens et d'ONGs, scandalisés de voir que les industriels responsables de la fuite de gaz de Bhopal – l'un des désastres industriels les plus graves au monde- étaient dispensés de rendre des comptes, ou que des entreprises de travaux publics ainsi que des fonctionnaires coupables d'avoir falsifié l'analyse des offres s'en sortaient indemnes grâce à des protections.

Cette loi a renforcé la responsabilité des individus et des communautés. Elle s'est avérée positive dans le contrôle de la corruption ainsi que dans l'amélioration de la transparence et de l'effectivité administrative. Elle exerce un rôle préventif dans la mesure où documents administratifs et processus sont désormais formatés et communiqués de sorte à satisfaire les exigences de la loi et éviter de possibles contestations. Un système de monitorage est en place et les rapports soumis permettent de corriger des erreurs et d'apporter des améliorations.

[101] La tragédie de Bophal en 1984 a joué un rôle déclencheur. La lutte pour obtenir un droit à l'information a duré quinze années. Des activistes d'ONGs et d'éminents leaders de la société civile tels que Sekhar Singh et Aruna Roy de la campagne nationale pour les droits populaires à l'information ont joué un rôle clé afin de convaincre le gouvernement d'agir sur ces sujets, ce qui fut chose faite lors du retour du Parti du Congrès au pouvoir. Les représentants de la société civile sont aujourd'hui impliqués dans les commissions chargées de contrôler l'application de la loi.

Quelques abus ont certes été documentés, tels que des diffamations ou la paralysie de l'administration provoquée par le dépôt de milliers de plaintes ou alors l'accès à des informations confidentielles offrant un avantage lors de compétitions politique ou professionnelle. Certes les coutumes séculaires de la rétention d'information, des pots de vin ou du chantage ne disparaissent pas en une nuit et les obstacles – pour ne pas parler de menaces – subsistent en cours de route. Toutefois avec le soutien de sites web et des réseaux sociaux, la pression qui provient de la société civile s'accroît sur les femmes et hommes politiques. La loi exerce un rôle préventif, en amont de la mise en œuvre, ainsi que vient de le montrer l'annulation en 2009 de la construction planifiée d'un immense centre commercial à deux pas du Taj Mahal. Deux millions de plaintes ont ainsi été adressées au cours de trois ans et demi. Récemment Ahna Hazare a mis sur pied un réseau national citoyen pour repérer la corruption, le blanchiment d'argent et l'évasion fiscale. Quelques ministres se sentent mis sous une forte pression et les traitements inéquitables dont souffraient des groupes marginalisés sont dénoncés plus facilement qu'autrefois.

Les valeurs inscrites dans une telle loi sur l'information sont politiques et soulignent ainsi explicitement l'état de droit, l'égalité de tous face à l'administration, l'orientation vers les utilisateurs des institutions publiques, les freins et limites mis aux pouvoirs discrétionnaires, la responsabilité des citoyens et la redevabilité des politiciens et fonctionnaires.

La solution ne s'est donc pas résumée à une simple attitude plus ouverte et bienveillante de leaders politiques et de fonctionnaires. La liberté formelle des media a été considérée comme nécessaire mais non suffisante. L'inclusivité de cette loi et son ouverture vers le citoyen lambda sont aussi cruciales pour son succès que la mise en place d'une Commission d'Information dynamique.

### 6.2 Communication électronique

A la suite des deux premières révolutions qui marquèrent la sphère de la communication, à savoir le passage de la parole à l'écriture et celui du manuscrit à l'imprimé, une troisième révolution se produit sous nos yeux. L'internet croît exponentiellement en vitesse, couverture et accès dans de nombreuses parties du monde grâce aux téléphones intelligents, aux ordinateurs et aux tablettes. L'accès universel à la libre information aussi bien que l'utilité sociale d'une information libre deviennent des réalités. Les entreprises sont invitées à soumettre en ligne leurs offres pour des marchés publics et à satisfaire des critères de transparence et de confidentialité. La torture et d'autres abus de droits humains peuvent être documentés en ligne. La violence politique et la suppression de toute opposition peuvent être rapportées au monde entier en temps réel. Les protestataires qui sont informés et tenus au courant en quelques minutes peuvent interagir plus rapidement que jamais. Toutefois les messagers autant que les destinataires s'avancent voilés, ce qui pose une question d'authenticité et de redevabilité. La manipulation se fait plus subtile.

Ces technologies ne sont en effet pas seulement le canal de la communication mais elles façonnent la communication elle-même. Elles la fluidifient, la rendent immédiate et interactive. Elles facilitent de nouveaux modes de rencontre et de collaboration, transcendant les nationalités, les identités ethniques et les classes sociales. Elles permettent également une métacommunication immédiate par des commentaires sur le processus de communication, de telle sorte que tout blocage d'accès concernant une information donnée apparait immédiatement comme un signal de son importance. Un commentaire haineux ou une information mensongère peuvent être contrés en quelques minutes et perdre ainsi tout leur venin.

Ces technologies sont utilisées dans la gouvernance électronique ou tout au moins l'administration électronique. Elles sont utilisées égale-

ment pour contourner les systèmes de sécurité et révéler ce qui se cachait derrière les documents officiels secrets sous embargo ou confidentiels. Elles peuvent sauver des vies autant que les gâcher, servir d'autoroute pour les hackers ou équiper des cibles avec de larges boucliers, permettre un échange de connaissance à l'échelle du monde, tels que Wikipedia, l'encyclopédie Universalis, le livre du monde ou Globethics.net. Elles peuvent également brouiller la communication. Les passionnés des logiciels gratuits aussi bien que les « big brothers », les observateurs indépendants et les manipulateurs mangent à la même table et utilisent la même cuillère. Codeurs et décodeurs ressemblent à des jumeaux jouant au gendarme et au voleur. Bloguer, bavarder sur Facebook ou gazouiller sur Twitter peut dire beaucoup ou rien du tout[102].

Quant à l'augmentation de la transparence dans l'échange d'information et la mobilisation, on ne peut contester qu'elle soit mise à leur compte. La globalisation en est nourrie sans que cela se fasse au détriment de la diversité[103]. Un tel usage ne saurait donc être limité du fait qu'il y a des abus. Les réseaux sociaux ne peuvent être salués quand ils alimentent les soulèvements dans le monde arabe et d'autres parties éloignées du monde et condamnés à domicile lorsqu'ils révèlent des opérations délicates. L'utilisation de données personnelles et le respect de la sphère privée restent largement hors de contrôle du fait que le contrôle y est difficile en ces cas. Un cadre régulateur plus rigoureux a besoin d'être établi.

[102] Facebook se vante de rassembler plus de 800 million d'usagers et Twitter 100 millions avec un milliard de gazouillis (« tweets »). La supervision est effectuée par la Commission fédérale du commerce américaine qui contrôle dans quelle mesure les deux réseaux respectent la loi sur la sphère privée en leur imposant un audit externe. Le monitorage est effectué par le centre pour la démocratie électronique, une ONG qui encourage les activistes à revendiquer leurs droits.

[103] Wikipedia dispose aujourd'hui de plus de 20 sites dans les langues indiennes et le site en Swahili compte 20'000 entrées. Seul 20% de tout le matériel de Wikipedia est en langue anglaise et 10% en langue française.

La gestion politique de ces nouveaux media suscite des questions éthiques. Certaines ont à voir principalement avec le cadre politique défini tandis que d'autres concernent la protection des usagers individuels.

Dans une certaine mesure les gouvernements réalisent leurs limites : 99% de l'internet est contrôlé par le secteur privé du monde entier. Ils trouvent un avantage à ne pas trop interférer et faire confiance à l'autorégulation, comme dans le cas de Wikipedia[104]. Une affirmation mensongère y sera rapidement balayée et perdra alors sa crédibilité. Initialement ouvert sans contrôle, Wikipedia a du éviter dans son propre domaine de se laisser transformer en un salmigondis. Un comité éditorial est désormais à l'œuvre pour vérifier l'exactitude des informations concernant des cas disputés, éliminer les diffamations et signaler que certains dossiers ont des lacunes.

Ceci dit, où les gouvernements devraient-ils placer les limites ? Par exemple, si un message en appelle au meurtre de tous les membres d'un groupe politique, religieux ou racial, on voit mal la police s'en désintéresser activement et on voit mal ce groupe rester sans réaction! Qu'en est-il de l'endoctrinement qui peut se terminer par une mise en dépendance ou un suicide collectif ? Qu'en est-il des sites web qui propagent la pornographie infantile ou la cruauté ? La valeur qui ici se place en première ligne est celle de la responsabilité envers les conséquences.. Quant à l'acteur le mieux à même d'intervenir rapidement, il semble bien que ce soit la société civile, à condition qu'un cadre juridique place les garde-fous.

Par rapport à la sécurité et à la paix, les États ont à veiller à ce que certains secrets soient gardés et des informations politiquement sensibles soient réservées, mais ils ont également à développer une protection

[104] Wikipedia acceptait initialement toutes les contributions mais dut graduellement mettre en place un système de dépistage à même de bloquer les diffamations et la propagande. L'assurance de qualité relève de la responsabilité de la communauté des contributeurs et dans quelques cas seulement de l'éditeur.

contre les vers voraces proliférant sur la toile. Les lois devraient continuer à punir la diffamation et l'incitation à la haine ou au meurtre et infliger des amendes pour les torts causés. La valeur qui ici se place en première place est également la responsabilité envers les conséquences politiques. Les États ont besoin de rehausser les barrières et d'améliorer la protection de données confidentielles d'importance stratégique. Ils doivent également poursuivre les démarches criminelles avec un professionnalisme à la hauteur.

En termes d'éthique politique, les nouveaux media posent un défi spécifique du fait qu'en une seule seconde des fausses rumeurs peuvent être répandues ou des négociations secrètes ruinées, et cela sans devoir rendre quelques comptes que ce soient. En même temps ces nouveaux media peuvent à la même vitesse diffuser des informations essentielles. La redevabilité, la capacité de vérifier l'authenticité et la protection de la sphère privée se retrouvent sous pression. La plus grande difficulté se situe lorsqu'un dommage immense est provoqué sans que quiconque en soit tenu responsable car l'auteur s'est en effet avancé masqué.

Les politiques publiques devraient également préserver la sphère privée et protéger les enfants qui naviguent sur la toile. La sphère privée est certes envahie parce que les gens attendent de recevoir des informations sur les célébrités et les politiciens, mais elle devrait être protégée de façon plus résolue. D'autant plus que s'exposer soi-même sans en mesurer les conséquences est à la mode. Les enfants ont besoin de parents qui renforcent leur capacité à démasquer les tricheurs ou à distinguer le jeu de la réalité, le nuage de la société. Des groupes de la société civile peuvent sensibiliser, former, vérifier tandis que le fait de bloquer un site web peut se transformer en une traque sans fin. Il pourrait s'avérer plus efficace de simplement dresser une liste noire puis de mobiliser les associations et les compétences du secteur privé pour faciliter l'authentification de l'identité sans pour autant encourager la chasse aux sorcières.

Une stratégie effective doit se fonder elle-même sur la responsabilité envers les conséquences, mettre en place des mécanismes qui rende la redevabilité plus pointue et se diffuser de manière cohérente entre les trois sphères : individuelle, associative et politique. Une protection pourrait être organisée par étapes. Une coordination internationale des politiques fixerait des standards communs et les ferait mettre en vigueur. Ensuite un médiateur mis en place offrirait conseil et soutien à ceux dont la vie privée est livrée en pâture au public contre leurs souhaits. Si les attaques devaient perdurer il faudrait recourir à des mesures plus efficaces voire finalement en appeler au tribunal.

# 9

# Conclusion. Leçons et thèses

## 1 Leçons tirées

Les principales leçons tirées de l'expérience historique dans de nombreuses cultures et traditions de pensée peuvent se résumer comme suit :

Le questionnement au sujet de l'éthique en politique bourgeonne partout, dans chaque culture, quels que soient les termes utilisés. Dans tous les pays, on peut repérer l'expression d'exigences en faveur d'une politique juste ou pour contrecarrer une politique injuste. Déclarer la question d'éthique politique comme non pertinente revient à faire preuve d'arrogance pure et simple.

Les relations entre politique et éthique oscillent entre l'alignement étroit et l'exclusion mutuelle, presque totale. Pour certains, la politique ne peut qu'être gâtée par des normes, des attentes ou des projections éthiques. La diversité des relations atteste de la complexité du sujet aussi bien que de la créativité des penseurs. Reste à considérer l'éthique comme un art de vivre ou un savoir-être plutôt qu'une science.

Le pouvoir et la religion ont très longtemps fait bon ménage: le pouvoir se voulait proche de l'autorité divine et cherchait à endosser quelques traits sacrés, tout particulièrement quand il évoluait vers l'autocratie. Les leaders religieux et politiques ont souvent cherché à s'entraider et se soutenir mutuellement. Désacraliser le politique fut et reste encore aujourd'hui une lutte ardue et de longue haleine.

Toutes les traditions y inclue celle de la « realpolitik », concèdent quelque valeur à la justice et l'équité autant dans les politiques domes-

tiques que dans les relations internationales, en particulier quand il s'agit de pouvoir s'appuyer sur l'engagement du peuple.

On a beaucoup discuté et discute encore de savoir quelle est la force motrice de l'éthique en politique : est-ce l'utilité pour la collectivité, le bien public, la droiture, l'équité (fairness) ou des intérêts communément contractés?

Le scepticisme quant à la pertinence de l'éthique en politique persiste, nourri principalement de l'expérience des défaillances humaines et des désastres mais également des écarts constants entre déclaration et mise en œuvre, promesse et réalisation, intentions et conséquences effectives. Le scepticisme donne ainsi voix à une certaine humilité et au réalisme. À l'inverse, les politiques idéalistes servent l'éthique mais réussissent rarement l'épreuve de la mise en œuvre.

Les traditions légalistes peuvent être considérées comme une tentative de rester modestes quant aux objectifs mais rigoureuses quant aux processus. Elles soulignent la discipline et l'observance des règles et lois, de sorte à assurer l'ordre et éviter la guerre ou d'autres conflits ruineux.

Tandis qu'un intense regain de l'éthique peut être observé de nos jours dans des domaines tels que la santé, les interventions médicales, l'économie et la responsabilité dans le secteur privé, l'environnement, l'administration publique, le domaine politique reste lui largement à l'écart, comme ignoré par la réflexion éthique. Les politiciens paraissent tétanisés ou embarrassés quand surgissent des thèmes éthiques lors de débats. De nombreux universitaires se contentent d'analyser les interactions factuelles entre intérêts politiques, ou alors se plaisent à dénoncer les agendas cachés, les doubles standards voire la dissimulation, même non intentionnelle.

C'est sur les termes dans lesquels l'éthique politique est pensée et mise en œuvre que porte l'essentiel de la réflexion.

Des avancées décisives en éthique politique sont réalisées chaque fois que le pouvoir politique est assujetti à des limitations institutionnelles contraignantes : par le biais de constitutions, d'un jeu de contrôles mutuels entre pouvoirs (« checks and balances »), de la délégation de pouvoir vers des niveaux inférieurs de gouvernement, des mandats limités dans le temps et de la compétition entre programmes de partis politiques.

La limitation du pouvoir peut varier selon les systèmes adoptés. Les modalités de la limitation importent toutefois moins que le principe même de la limitation. La pondération entre leadership, consultation et redevabilité varie selon les traditions politiques singulières même si les uns et les autres doivent toujours être pris en compte.

## 2 Quatorze thèses

1. L'éthique en politique importe plus que jamais. Elle constitue un risque politique tout à fait justifié, un risque créateur de valeur. Elle aspire à une politique avant tout optimale et se distancie de politiques idéales voire parfaites. L'éthique ajoute à la politique une valeur décisive en assurant un traitement équitable des protagonistes politiques, en soulignant l'équité et le fairplay, en rappelant que la limitation du pouvoir est essentielle en politique et en ajoutant une perspective de long terme. Par contraste, l'impunité, l'arbitraire et la cruauté ne peuvent compter sur un large ou durable soutien dans des sociétés individuelles aussi bien que dans la communauté des nations.
2. Il est capital pour la politique que des limitations contraignantes soient imposées au pouvoir par des constitutions, des contre-pouvoirs, un appareil judiciaire indépendant, la durée limitée des

mandats, la décentralisation, la délégation, la compétition politique ainsi que des mécanismes de redevabilité. Laissé à lui-même, le pouvoir tend à repousser ou à réduire les limitations. Ne pas vouloir limiter le pouvoir revient à ouvrir la voie à la sacralisation, à l'autocratie et ultimement à la dictature.

3. La valeur éthique centrale en politique est la justice, interprétée comme équité et réciprocité. Six valeurs cardinales articulent la justice le long de six axes principaux: équité, liberté et responsabilité, sécurité et paix, unité couplée à diversité, solidarité sans dépendance, durabilité. Une politique judicieuse est celle qui parvient à un degré optimal d'accomplissement sur chacun des axes, atteignant plutôt un score similaire sur chaque axe qu'une moyenne équilibrée entre des variations du minimal au maximal. Une solide éthique en politique se caractérise par une cohérence d'ensemble, débouchant sur une situation politique plus stable et moins erratique.
4. Une appréciation éthique du politique peut se résumer à la question suivante: dans quelle mesure les lois, les règles, les institutions ainsi que les décisions politiques contribuent-elles à produire plus de justice, une plus profonde équité, une meilleure durabilité, une plus grande responsabilité et les produisent-elles effectivement ? L'éthique en politique se mesure d'abord aux conséquences et non aux déclarations d'intentions.
5. L'éthique en politique rappelle que les politiques sectorielles (« policies »), les programmes politiques ainsi que les actions destinées à relever les défis auxquels font face les sociétés, l'humanité et la Terre ne peuvent se limiter à des approches technocratiques. Le savoir faire est certes capital mais pas suffisant. Les buts et les objectifs à long terme sont à mesurer par rapport à des valeurs. Les intérêts de la Terre et ceux des générations futures constituent autant d'exigences.

6. L'éthique en politique se situe au cœur d'une tension constructive entre valeurs et intérêts; elle prend en compte les intérêts autant que les valeurs, évite de préférer voire d'opposer ceux-là à celles-ci et les place tous deux à l'ordre du jour. C'est en se référant aux six valeurs cardinales, en particulier en évaluant comment chacune d'elles est prise en considération et réalisée, qu'on renforce sa capacité de résoudre les conflits et d'esquisser des compromis. Les accords durables sont alors fondés sur des valeurs partagées combinées avec des intérêts communs. L'interdépendance du monde d'aujourd'hui et de demain appelle à partager des valeurs au-delà des intérêts de clocher et à court terme.
7. Il convient de viser la convergence entre principes, lois, systèmes, institutions et décisions plutôt qu'un strict alignement. Dans un environnement fluctuant et largement imprévisible, l'éthique en politique ne peut se résoudre elle-même à simplement mettre en œuvre des principes. Une cohérence d'ensemble et une convergence flexible importent plus qu'une sorte de déduction mécanique.
8. L'éthique en politique considère l'économique et en particulier les coûts, les limitations économiques et les ressources comme des référentiels essentiels dès lors qu'on prétend à des choix politiques réalistes. Dans le domaine de la politique économique, elle cherche également à mettre en lumière les choix solides à faire sans oublier d'établir la vérité des coûts.
9. Il ne suffit pas de « copier – coller » l'éthique du domaine personnel ou social vers le domaine politique ou de réduire l'éthique en politique aux intentions honnêtes des gouvernants. La route vers l'enfer est pavée de bonnes intentions. Les gouvernants peuvent faire les pires choses de bon cœur et en pleine bonne conscience.
10. L'éthique en politique tire profit des engagements individuels des gouvernants, des parlementaires, des juges, des fonctionnaires et

des citoyens. Elle prend en compte la pression des associations et souligne la responsabilité ainsi que l'engagement des protagonistes. Les groupes de pression font du lobbying pour construire une plateforme plus large qui puisse en conséquence jouir d'une plus large acceptation sociale. Le fait que les protagonistes partagent des plateformes de valeurs est essentiel, même s'il revient au gouvernement de définir le cadre, de piloter les négociations et d'agir en tant que leader, prenant avantage de certaines bonnes pratiques imaginées et testées par des associations pionnières ou d'expériences faites par d'autres gouvernements.

11. Les droits de l'homme sont édifiés sur une solide fondation éthique et traduisent les valeurs comme autant de limites à ne pas transgresser et de droits opposables. Mais l'éthique en politique est plus large et profonde que les droits de l'homme. Elle touche les politiques qui sont discutables, les programmes, la mise en œuvre. Elle se réfère aux conséquences futures et à la durabilité globale.
12. L'éthique en politique porte sur les processus et l'agir autant que sur la vision et les objectifs de politiques ou de programmes. La confiance se construit progressivement au travers de processus qui s'avèrent respectueux des protagonistes et ouverts aux dissidents. Ces processus sont évalués conjointement. On s'attend à ce que les systèmes et les processus correspondent aux valeurs. Une telle cohérence éthique est à même de minimiser les risques politiques.
13. La démocratie est mieux que d'autres systèmes en mesure de prendre en compte les exigences éthiques de la politique et de les traduire en une architecture politique. Une démocratie qui fonctionne est redevable et ne peut pas ne pas écouter les attentes des citoyens.
14. L'éthique en politique requiert une évaluation régulière des conséquences, de sorte à apprendre des expériences comment l'éthique fonctionne concrètement et à pouvoir prendre des mesures correc-

tives ou adaptatives. Rester vigilant et ne pas abandonner le questionnement constituent un avantage politique certain.

# Annexes

## 1 Déclaration pour une éthique globale en politique

### Pourquoi elle importe plus que jamais et comment elle peut faire une différence

*Défis*

1. Des **leçons** méritent d'être tirées du passé récent. Des décennies de crises politiques et économiques, des comportements scandaleux, des voix ignorées voire non entendues, des souffrances et des guerres, tout cela a ruiné la mise en œuvre d'une honnête manière de gouverner en de nombreux endroits du monde. Dans plusieurs cas, mais pas dans tous, des évolutions ultérieures sont parvenues à surmonter les crises et à réaliser une authentique réconciliation, en prenant appui sur un dialogue constructif et une coopération internationale dans les domaines économiques, culturel et interreligieux ainsi que sur une convergence des efforts politiques.
2. Pour être relevés par un monde globalisé, étroitement interdépendant et polycentrique, l**es défis actuels** tels que le changement climatique, la rencontre des cultures, la migration globale, les crises économiques et financières, le crime organisé et le terrorisme international, requièrent un leadership politique imprégné d'une vision, du sens des responsabilités et du souci des biens communs globaux. Celui–ci ne négligera pas les impacts de ces défis sur les généra-

tions futures. Il ne galvaudera pas les chances d'un enracinement citoyen de la gouvernance.

3. La nécessité qui s'impose est celle d'un **changement de paradigme** dans la manière dont la politique est façonnée et mise en œuvre, autant par les politiciens que par les citoyens.
4. Certes il est question **en politique de luttes pour le pouvoir,** de marchandages et de compromis entre intérêts individuels, locaux, nationaux et internationaux. Bien que le pouvoir soit souvent considéré comme un mal nécessaire et inéluctable, c'est le contraire qui est vrai. En fait, une politique idéaliste peut s'avérer trompeuse. Par contre, on peut instiller de l'éthique en politique - même dans des situations difficiles – par un processus progressif, modeste, lent autant que long.
5. **De l'éthique en politique**, cela exige l'engagement non seulement des gouvernements mais aussi des parlementaires, des juges et des fonctionnaires, des entreprises, banques et sociétés ainsi que de la société civile dans toute son ampleur.

*Principes relatifs à l'usage du pouvoir*

6. La politique peut s'inscrire dans une évolution vertueuse dès lors que les acteurs politiques adoptent trois principes de base:

    - **Le pouvoir doit être limité** par le jeu des institutions et des procédures, l'état de droit, le partage des pouvoirs, la décentralisation et les mandats, une compétition ouverte et loyale ainsi qu'un sens de la retenue;
    - **Le pouvoir doit rendre des comptes** envers le bien commun, la collectivité et ses représentants, établissant ainsi une base solide suscitant acceptation et engagement

- vastes, garantissant des changements en douceur et limitant le recours aux sanctions;
- **Le pouvoir se doit d'être effectif et efficace**, orienté vers les résultats, transformant les ressources en bienfaits pour tous et refrénant la corruption qui s'empare de biens communs au profit d'intérêts particuliers.

7. Le pouvoir exercé de ces manières se met au service d'une saine gouvernance et évite les pièges du populisme, de régimes autocratiques voire dictatoriaux.

*Valeurs éthiques cardinales en politique*

8. Tandis que la liberté et l'égalité devant la loi sont les principes qui gouvernent les formes les plus élaborées de communauté politique, c'est la **justice**, l'éthique de la **réciprocité** ainsi que le refus de l'**arbitraire** qui servent de pierre angulaire d'une vie civilisée et promeuvent le **bien commun**.
9. La **dignité humaine** exige un **respect inaliénable,** en particulier en évitant toute sorte de cruauté et d'arbitraire. Des valeurs contextuelles peuvent varier mais l'éthique commune à tous les êtres humains devrait régir les acteurs politiques, l'activité politique et les processus politiques.
10. Celles et ceux qui exercent des fonctions politiques ou administrative doivent accepter une **responsabilité éthique plénière quant à leurs décisions, actions et omissions** – envers la circonscription de leurs électeurs en premier rang, mais également envers des circonscriptions voisines et futures.

11. **Une politique orientée vers le bien commun** se doit de dépasser le court-terme, les intérêts myopes à courte vue ainsi que le positionnement dans les jeux de pouvoirs.
12. Des **chances égales d'accès** aux ressources, à l'information et à l'influence ainsi qu'une **saine gouvernance** sont des droits dus à tout être humain, sans considération de citoyenneté, de contexte culturel, de degré de développement, affiliation religieuse ou position socio-économique.
13. La **gouvernance** se trouve rehaussée par les institutions qui contrôlent et limitent le pouvoir dans ses diverses formes, encouragent le pluralisme d'opinions, la compétition politique ainsi que la participation des citoyens.
14. Afin que les défis d'un monde globalisé et interdépendant puissent être relevés, **six valeurs éthiques** sont **cardinales** en **politique**:
    - **Identité associée à diversité**: en combinant souveraineté et fierté nationales, indépendance et diversité de cultures et de milieux, de sorte à éviter les pièges de la pureté ethnique et du populisme.
    - **Paix et sécurité**: en maintenant le monopole de l'État quant à la violence et gérant les conflits par l'usage régulé de la force, encourageant les autorégulations, appuyant une culture de paix, de respect, de dialogue, d'engagement réciproque et de réconciliation.
    - **Responsabilité et liberté**: en visant à ce que liberté et responsabilité interagissent, en promouvant initiative et prise de risque, en reconnaissant les droits humains et en s'engageant à rapporter ouvertement.
    - **Équité**: en se conformant à l'état de droit, promouvant un accès équitable aux ressources, à l'information et à l'influence, s'attaquant à toute tendance de conforter privilèges ou discrimination.

- **Solidarité**: en développant des mécanismes équitables de coopération avec des régions appauvries et des minorités ou groupes sociaux sous-privilégiés, sans paternalisme et sans instaurer de dépendance durable.
- **Durabilité**: en assurant un respect effectif envers la terre et l'avenir en s'abstenant de surexploiter les ressources naturelles, en limitant les dommages environnementaux et punissant les pollueurs, en gérant prudemment les biens publics et en cherchant des compromis raisonnables entre intérêts à court, moyen et long terme.

15. Les six valeurs dans cet **hexagone éthique** sont inter reliées et interdépendantes. Toutes les six nécessitent d'être réalisées à un degré minimal par les pays qui ambitionnent de jouer leur rôle sur la scène mondiale et de contribuer comme des partenaires au progrès global. Si par contre, la politique globale satisfait des intérêts particuliers, défend des privilèges ou s'illusionne elle-même, alors les politiques et les actions à long terme sont destinées à échouer.

*Des processus politiques équitables*

16. Avant de fixer la direction, **le processus politique** se doit de collecter les contributions et les engagements des différents protagonistes.
17. Il lui faut éviter de sur-légiférer et de mettre en place des systèmes d'une telle complexité que plus personne ne sait qui est responsable de quoi.
18. Des systèmes simples d'incitations et de dissuasions sont préférables et les gouvernements doivent se montrer capables d'accepter un certain degré d'incertitude.

19. Les négociations politiques, autant à l'interne qu'à l'international ou au niveau global, ont les meilleures chances de réussir dès lors qu'on a d'abord établi un socle commun de valeurs partagées.
20. En introduisant discrètement une analyse éthique dans la discussion conduisant aux décisions gouvernementales, aux lois et régulations, en mettant en lumière les processus impliqués et en les évaluant régulièrement, on peut élever la qualité, la légitimité et la redevabilité des politiques publiques autant qu'améliorer leur effectivité.
21. Nous en appelons à tous les décideurs politiques et citoyens responsables pour qu'ils fassent appel à l'éthique de sorte à nourrir la politique et rehausser sa qualité.

*Cette déclaration a été élaborée dans le cadre d'un groupe de travail « Ethics versus Politics » domicilié sur la plateforme online de Globethics.net, animé en particulier par l'ambassadeur Dr Benoît Girardin, Suisse, l'ambassadeur Prof. Osvaldo Agatiello, Argentine, et la Professeure Sangeeta Sharma, Inde. Le Conseil de Fondation de Globethics.net a approuvé cette déclaration le 23 octobre 2010.*

## 2 Glossaire des principaux termes utilisés

**Droits** : Ce qui est dû ou permis aux gens; exigence morale qu'un traitement inaliénable, égal et juste est dû; droits légaux exécutoires dans les tribunaux d'un système légal spécifique ; les droits limitent le pouvoir du gouvernant.
**Durabilité** (« *sustainability* ») : Trait d'un système ou d'un processus qui lui permet de durer et vivre par ses propres ressources. Le développement durable est celui qui satisfait les besoins présents sans compromettre la capacité des générations futures de satisfaire les leurs (Gro Harlem Brundtland). La durabilité vise à stabiliser les relations actuellement perturbatrices entre les deux systèmes les plus complexes de la terre : la culture humaine et le monde vivant (Paul Hawken).

**Effectivité** (« *effectiveness* ») : Atteinte de buts pertinents selon un usage économe des ressources.
**Efficacité** : Atteinte de buts planifiés
**Efficience** (« *efficiency* ») : Atteinte de buts selon un usage économe des ressources.
**Équité** (*« fairness* ») : Justice au-delà de la pure légalité; distribution équitable; traitement juste par le juge; l'équité se distingue de l'égalité.
**Égalité** : Droits fondamentaux égaux, bien-être social et droits électoraux égaux ; absence de toute discrimination.
**État** : Forme de société organisée dans un territoire donné, capable de traiter avec ses voisins et ses pairs, jouissant du monopole de l'usage légitime de la force (Max Weber). Les États peuvent être sains, fragiles, hybrides ou en faillite.
**État de droit** : État d'une société dans laquelle les décisions gouvernementales respectent des principes connus ou des lois et sont appliquées à chacun(e) avec un minimum de pouvoir discrétionnaire – opposé à l'arbitraire ou à l'état d'exception.
**Éthique** : parfois équivalent de morale; utilisé principalement pour des réflexions conceptuelles ou une architecture de principes sur la base desquels les décisions morales sont ensuite prises.
**Fairness, fair** : Honnêteté, équité, respect des règles, fair play
**Force** : capacité d'imposer ou de contraindre, non par influence mais par pression ; pouvoir par la coercition ou par les armes.
**Gouvernance** : Gestion cohérente. Exercice de l'autorité politique et usage de ressources institutionnelles pour gérer les problèmes et les affaires de la société (Banque Mondiale). La bonne gouvernance signifie une gouvernance responsable, effective et redevable.
**Justice** : (« fairness »), équité, réciprocité, opposé à l'arbitraire et à la cruauté. Conformité aux lois. Résolution équitable des désaccords et conflits et punition des méfaits.
**Moralité** : parfois équivalent à éthique; principalement utilisé pour l'éthique appliquée et les comportements concrets orientés vers le constructif ou le destructif (le bien ou le mal).
**Politique (la)** : Art de gouverner un pays et de s'employer à conserver le pouvoir, par des moyens plus ou moins réguliers.

**Politique (le)** : Domaine où s'exercent les rapports de force politique, règles du jeu et interactions entre les principales instances.
**Politiques** (*Policy*) : Cadre cohérent de buts, objectifs et priorités, stratégies et processus, ainsi que de résultats attendus fixés par le gouvernement ou proposés par l'opposition, afin de faire face aux problèmes identifiés dans un domaine ou secteur public donné.
**Polity** : Système politique dans une aire géographique donnée avec un gouvernement lui correspondant. État.
**Pouvoir** : Capacité de produire des effets souhaités (Bertrand Russell) et de mobiliser les ressources de la société pour atteindre des buts envers lesquels celle-ci peut largement s'engager (Talcott Parsons).
**Realpolitik** : Politique ou diplomatie basée premièrement sur le pouvoir et les intérêts, stratégie visant à défendre ses propres intérêts et positions et recourant pour ce faire au pouvoir, à la force ou à l'influence.
**Redevabilité** (accountability) : Exigence d'assumer ses responsabilités, de documenter les processus et les résultats ainsi que d'en rendre compte publiquement aux principaux protagonistes. Responsabilité.
**Responsabilité** : Capacité d'assumer les conséquences de décisions ou d'actions ; également, celle de répondre devant ses pairs ou le juge.
**Solidarité** : Attitude offrant des concessions à une partie ou un groupe plus faible afin de réduire ou supprimer des disparités trop fortes.
**Subsidiarité** : Principe en vertu duquel les décisions politiques devraient toujours être prises au niveau de gouvernement le plus bas possible (Steven D. Tansey), le plus proche des citoyens.
**Systèmes** : Architectures possibles d'États, selon le référentiel utilisé pour résoudre les conflits et maintenir le « vivre ensemble »: féodal, tribal, dictatorial, démocratique, parlementaire, aristocratique, royal, impérial, fédéral, etc.
**Valeurs** : Principes directeurs ou enjeux qu'on ne met pas en question pour des gains financiers ou des profits à court terme.

# 3 Indicateurs

## A Indicateurs de gouvernance publique

**Banque Mondiale - Indicateurs de gouvernance**

*Voix citoyenne et redevabilité:* processus politiques, libertés civiles et droits politiques, indépendance des media.
*Stabilité politique et absence de violence:* perceptions que le gouvernement ne pourra être déstabilisé ou renversé par des moyens inconstitutionnels ou violents.
*Effectivité («effectiveness») du gouvernement:* qualité des services rendus au public, de la bureaucratie, compétence des fonctionnaires, indépendance de l'administration par rapport aux politiciens.
*Qualité du cadre régulateur:* incidence de politiques inamicales envers le marché.
*État de droit:* incidence des crimes, violents ou non, effectivité et prédictibilité du judiciaire, exécution des contrats.
*Contrôle de la corruption :* pouvoirs publics exercés en vue de gains privés.

*www.worldbank.org/governance*

**Fondation Mo Ibrahim**
*Sécurité et état de droit:* état de droit, redevabilité, sécurité personnelle, sécurité nationale
*Participation et droits de l'homme :* participation, droits, genre
*Opportunités économiques durables:* gestion publique, environnement des affaires, infrastructures, secteur rural.
*Développement humain:* éducation et santé

*www.moibrahimfoundation.org*

**OCDE – le Panorama des Administrations publiques (« Government at a Glance »)**

*Gouvernement et capacité de traiter des problèmes complexes et de relever des défis stratégiques:* pourcentage de cadres supérieurs dans les secteurs public et privé.

*Efficience:* dépenses publiques en pourcentage du PIB ; consolidation fiscale; gains d'efficience; jobs dans le secteur public en pourcentage des emplois; analyse de l'impact du cadre régulateur.
*Transparence et redevabilité:* fréquence d'affirmations de valeurs spécifiques aux services offerts au public.

*www.oecd.org*

**Index d'intégrité globale**
*Focus:* existence et effectivité de mécanismes anti-corruption ainsi que de mécanismes prévenant les abus de pouvoir et promouvant l'intégrité publique. Accès par les citoyens et le secteur privé à ces mécanismes.
*Société civile, information publique et media* : organisations de la société civile, media, accès à l'information.
Elections : vote et participation, intégrité, financement politique.
Redevabilité gouvernementale : exécutif, législatif, judiciaire, redevabilité budgétaire.
Administration et Fonction publique : régulations, lanceurs d'alerte, marchés publics, privatisation.
Supervision et régulation : ombudsman, audit, impôts et douanes, entreprises publiques.
Anti corruption et état de droit : législation et instances anticorruption, état de droit, exécution de la loi.

*www.report.globalintegrity.org*

## B Indicateurs de progrès économique et social

Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social, par Joseph E. Stiglitz, Amartya Sen et Jean-Paul Fitoussi, Paris 2009.
*Production économique:* PIB
*Bien-être* (considérant la distribution des revenus et la consommation plutôt que la production; le médian plutôt que la moyenne):

i. Standards de vie matériels (revenus, consommation, richesse; perspective des ménages)
ii. Santé
iii. Education
iv. Activités personnelles dont le travail

v. Participation à la vie politique et gouvernance
vi. Liens et rapports sociaux
vii. Conditions environnementales (état présent et à venir)
viii. Insécurité de nature tant économique que physique

*Durabilité* (bien être futur):

i. Concentration de gaz à effet de serre
ii. Proximité de niveaux dangereux de changements climatiques
iii. Stocks de ressources naturelles
iv. Empreinte écologique

*www.stiglitz-sen-fitoussi.fr*

**Mesure de la qualité de vie et de la prospérité** par l'Office Fédéral Suisse de la Statistique, 2011

12 indicateurs liant les domaines social, économique et écologique

| **Solidarité sociale** | **Efficience économique** | **Responsabilité environnementale** |
|---|---|---|
| Habiletés de lecture chez les adolescents | Investissement | Aires construites |
| Sécurité physique | Innovation et technologie | Biodiversité |
| Santé | Dette publique | |

**Indicateurs transversaux**

Aide publique au développement
Transport de passagers
Transport de fret
Consommation matérielle
Consommation énergétique

*www.bfs.admin.ch*

## 4 Petite bibliographie sélective

Abbès, Makram, *Islam et Politique à l'âge classique*, Presses Universitaires de France, Paris, 2009.
Aron, Raymond, *Introduction à la philosophie politique* [cours de 1952].
Aron, Raymond, *L'Opium des Intellectuels*, Calmann-Lévy, Paris, 1955.
Edenhofer, Ottmar (ed.), *Global aber gerecht. Klimawandel bekämpfen. Entwicklung ermöglichen*, C.H. Beck, München, 2010.
Gauchet Marcel, *La démocratie d'une crise à l'autre*, Cécile Defaut, Paris, 2007.
Gauchet Marcel, *La démocratie contre elle-même*, Gallimard, Paris, 2002.
Hampshire, Stuart, *Justice is Conflict*, Cambridge MA, Princeton University Press, 2010.
Kooiman Jan, *Governing as Governance*, Sage, London, 2003.
Küng, Hans & Schmidt Helmut**,** *A Global Ethic and Global Responsibilities: two declarations*, SCM Press London, 1998.
Küng, Hans, *A Declaration towards Global Ethics*, Globethics, Geneva, 2009.
Lefort, Claude, *Essais sur le politique, XIXe-XXe siècles*, Seuil, Paris,1986.
Mulgan, Geoff, *Good and Bad Power. The Ideals and Betrayals of Government*, Penguin, London,2006.
Nye, Joseph S., *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, Cambridge MA, 2004.
Osborne, David and Gaebler Ted, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Penguin, London, 1992.
Rawls, John, *Théorie de la justice* (1971), trad. par Catherine Audard**,** Seuil,Paris, 1987.
Rawls, John, *La justice comme équité : une reformulation de Théorie de la justice* (2001), trad. par Bertrand Guillarme, La Découverte, Paris, 2003.
Ricœur, Paul, « Éthique et Politique » in : *Lectures I. Autour du politique*, Paris Seuil, 1991 - publié initialement dans la revue *Esprit*. (1959).

Ricœur, Paul, « Éthique et Politique » in : *Du texte à l'action. Essais d'herméneutique II*, Paris Seuil, 1986 – publié initialement en 1985. Ricœur, Paul, « Le *socius* et le prochain » in : *Histoire et vérité*, Seuil, Paris, 1955 – publié initialement en 1985 puis en 1964.
Sandel, Michael, *Justice. What's the Right Thing to Do?* Penguin, London, 2009.
Sen, Amartya**,** *The Idea of Justice*, Harvard 2009; trad fr, *L'idée de justice*, Flammarion, Paris, 2010.
Sen, Amartya, *Identity and Violence. The Illusion of Destiny*, London, Penguin, 2006.
Stiglitz Joseph E., *Making Globalization Work*, Norton, New York, 2002.
Stiglitz Joseph E., *The Price of Inequality*, Norton, New York, 2012; trad.fr., *Le coût de l'inégalité*, Les liens qui libèrent, Paris, 2013.
Stückelberger, Christoph and Mugambi, Jesse (eds.), *Responsible Leadership. Global Perspectives*, Geneva, WCC, 2007.
Walzer, Michael, *Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality*, Basic Books, 1983; trad fr. *Sphères de justice. Une défense du pluralisme et de l'égalité*, Seuil, Paris, 1997.

**Principaux sites web**

- Banque Mondiale*: http://www.banquemondiale.org/*
- Carnegie Council*: www.CarnegieCouncil.org*
- CREUM / Université de Montréal *http://www.creum.umontreal.ca/*
- Dictionary of Ethical Politics*: www.resurgence.opendemocracy.net*
- Globethics.net*: www.globethics.net*
- Global Ethics. Birmingham University*: www.globalethics.bham.ac.uk*
- Global Report on Conflict, Governance and State Fragility. Centre for Systemic Peace: *www.systemicpeace.org/GlobalReport*
- International Network for Ethical Governance*: www.cfr.org*
- Open Democracy*: www.opendemocracy.net*
- Open Budget Survey*: www.internationalbudget.org*

- PNUD Rapport sur le développement humain*: http://hdr.undp.org/fr/reports/hdr/*
- Transparency International*: www.transparency.org*

**Globethics.net** est un réseau mondial sur l'éthique basé à Genève, appuyé par un Conseil de fondation international composé de personnalités éminentes, qui regroupe 100'000 participants provenant de 200 pays et avec des programmes régionaux et nationaux. Globethics.net offre ses services en particulier pour les personnes en Afrique, en Asie et en Amérique latine afin de contribuer à un accès plus équitable aux ressources du savoir dans le domaine de l'éthique appliquée et, de ce fait, rendre plus visible et audible la voix des pays du Sud dans le discours global. Il fournit une plateforme électronique permettant une réflexion et une action éthiques. Son principal outil est le site Internet *www.globethics.net*.

*Globethics.net a quatre objectifs :*

**Bibliothèques : Accès libre aux informations en ligne**
Pour assurer un accès aux ressources dans le domaine de l'éthique appliquée, Globethics.net met à disposition sa propre bibliothèque, Globethics.net Library, la plus importante bibliothèque numérique mondiale sur l'éthique, avec plus d'un million de textes disponibles téléchargeable gratuitement.
Une deuxième bibliothèque sur la théologie et l'œcuménisme a été ajoutée et une troisième bibliothèque sur le droit africain et la gouvernance est lancée depuis Novembre 2013.
**Réseau : Communauté internationale en ligne**
Les participants inscrits sur Globethics.net forment une communauté internationale d'individus intéressés ou spécialistes d'éthique. Cette communauté offre aux participants l'opportunité de contribuer à des forums, de mettre à disposition des articles, et de participer ou former des groupes de travail virtuels dans le but de créer des réseaux ou de faire de la recherche collaborative internationale.
**Recherche : Groupes de travail en ligne**
Les participants inscrits peuvent rejoindre ou créer des groupes de recherche en ligne sur tous les sujets qui les intéressent tandis que le secrétariat international, basé à Genève, se concentre actuellement sur six domaines de recherche : l'éthique des affaires, l'éthique interreligieuse, le leadership responsable, l'éthique environnementale, l'éthique de la santé et de l'éthique de la science et de la technologie. Les résultats obtenus par les groupes de travail et de recherche sont publiés dans des collections et publications en ligne divisées en quatre séries (voir liste des publications), et peuvent également être téléchargés gratuitement.
**Services : Conférences, Certification, Conseil**
Globethics.net propose des services tels que l'organisation du *Global Ethics Forum*, une conférence internationale sur l'éthique des affaires, la certification personnalisés et des projets éducatifs, ainsi que des conseils ponctuels dans un contexte multiculturel et multilingue.
**www.globethics.net**

## Publications Globethics.net

**Tous les volumes de documents de la bibliothèque Globethics.net peuvent être téléchargés gratuitement sous forme de PDF : www.globethics.net/ publications. Les copies imprimées peuvent être commandées à infoweb@globethics.net. Les prix sont en CHF/ USD (Franc suisse ou Dollar américain) par distinction entre les pays à revenu faible et intermédiaire (S = Sud) et les pays à revenu élevé (N = Nord)**

**Globethics.net China Christian**

Des publications sur la foi et l'éthique chrétienne, en coopération avec Kingdom Business College, en anglais et chinois.

1 Yahya Wijaya; Christoph Stückelberger; Cui Wantian, *Christian Faith and Values: An Introduction for Entrepreneurs in China*, 2014, 76pp.

**Globethics.net Global**

Livres sur des questions éthiques avec une portée globale et contextuelle. Chaque volume avec des contributions provenant d'au moins deux continents.

1 Christoph Stückelberger / Jesse N.K. Mugambi (eds.), *Responsible Leadership. Global and Contextual Perspectives*, 2007, 376pp.

3 Christoph Stückelberger / Reinhold Bernhardt (eds.): *Calvin Global. How Faith Influences Societies*, 2009, 258pp.

5 Deon Rossouw / Christoph Stückelberger (eds.), *Global Survey of Business Ethics in Training, Teaching and Research*, 2012, 404pp.

6 Carol Cosgrove Sacks/ Paul H. Dembinski (eds.), *Trust and Ethics in Finance. Innovative Ideas from the Robin Cosgrove Prize*, 2012, 380pp.

**Globethics.net Focus**

Chaque numéro de cette série est centré sur un problème éthique actuel avec une portée globale, normalement d'un auteur.

1 Christoph Stückelberger, *Das Menschenrecht auf Nahrung und Wasser. Eine ethische Priorität*, 2009, 80pp.

2 Christoph Stückelberger, *Des Églises sans corruption sont possibles: Expériences, valeurs, solutions*, 2013, 228pp.

3 Vincent Mbavu Muhindo, *La République Démocratique du Congo en panne. Un bilan 50 ans après l'indépendance*, 2011, 380pp.

5 Benoît Girardin, *L'éthique : un défi pour la politique. Pourquoi l'éthique importe plus que jamais en politique et comment elle peut faire la différence*, 2014, 216pp.

8 Aidan Msafiri, *Globalisation of Concern II. Essays on Education, Health, Climate Change, and Cyberspace*, 2012, 140pp.

9 Willem A Landman, *End-of-Life Decisions, Ethics and the Law*, 2012, 136pp.

10 *Seeds for Successful Transformation. Global Ethics Forum 2012 Report. Outcomes and Next Steps 2012-2014*, 2012, 112pp.

11 Corneille Ntamwenge, *Éthique des affaires au Congo. Tisser une culture d'intégrité par le Code de Conduite des Affaires en RD Congo*, 2013, 132pp.

12 Kitoka Moke Mutondo / Bosco Muchukiwa, *Montée de l'Islam au Sud-Kivu: opportunité ou menace à la paix sociale. Perspectives du dialogue islamo-chrétien en RD Congo*, 2012, 48pp.

13 Elisabeth Nduku / Christoph Stückelberger (eds.), *African Contextual Ethics: Hunger, Leadership, Faith and Media*, 2013, 148pp.

15 Dicky Sofjan (with Mega Hidayati), *Religion and Television in Indonesia: Ethics Surrounding Dakwahtainment*, 2013, 112pp.

17. Bernard Adeney-Risakotta (ed.), *Dealing with Diversity. Religion, Globalization, Violence, Gender and Disaster in Indonesia*. 2014, 372pp.

**Globethics.net Thèses**

Publication de thèses de recherche sur des questions éthiques de portée globale.

4 Njojo Kahwa, *Éthique de la non-violence*, 2013, 596pp.

5. Ibiladé Nicodème Alagbada, *Le Prophète Michée face à la corruption des classes dirigeantes*, 2013, 298pp.

**Globethics.net Textes**

Les Déclarations et lignes directrices, une partie adoptés par le Conseil de Fondation de Globethics.net.

1 *Principles on Sharing Values across Cultures and Religions*, 2012, 20pp. Available in English, French, Spanish, German. Other languages in preparation.

2 *Ethics in Politics. Why it matters more than ever and how it can make a difference. A Declaration*, 8pp, 2012. Disponible aussi en français.

3 *Ethics in the Information Society: the Nine 'P's. A Discussion Paper for the WSIS+10 Process 2013-2015*, 2013, 32pp.

L'éditeur des différentes séries publiées par Globethics.net:
Prof. Dr. Christoph Stückelberger, Fondateur et Directeur de Globethics.net à Genève et Professeur d'Éthique à l'Université de Bâle en Suisse.
*Contact* pour des manuscrits et suggestions: *stueckelberger@globethics.net*.

**Commandes à infoweb@globethics.net. Tous les volumes peuvent être téléchargés gratuitement en format PDF : www.globethics.net.**

ISBN 978-2-940428-90-8

# L'éthique : un défi pour la politique

## Pourquoi l'éthique importe plus que jamais en politique et comment elle peut faire la différence

Par déception ou cynisme, nombreux s'accordent à penser que éthique et politique ne font pas bon ménage ou sont même antagonistes. Serait-ce un combat d'arrière-garde que de revitaliser l'interaction et la tension entre éthique et politique ? L'ouvrage s'attache à montrer sur des cas de politique intérieure autant qu'internationale que le politique minimise ses risques ou optimise ses chances en se laissant questionner par l'éthique. C'est ici à l'épreuve de l'expérience que se démontre la pertinence de l'éthique en politique et les risques qu'elle permet de gérer. À la condition toutefois de ne pas transposer telle quelle l'éthique du gouvernant ou du citoyen vers la sphère politique. Il importe donc au plus haut point de bien clarifier les termes dans lesquels se déploie l'éthique en politique. Le cadre de réflexion ici proposé est destiné à des praticiens du politique : gouvernants, maires, citoyens, fonctionnaires, militants d'associations citoyennes ou de la société civile.

---

### L'auteur

Benoît Girardin dirige au Rwanda une université privée et enseigne l'éthique politique à la Geneva School of Diplomacy and International Relations. Ancien ambassadeur de Suisse et responsable de la coopération suisse au Pakistan, en Roumanie et à Madagascar, il est un des rares diplomates à avoir travaillé dans un bidonville au Cameroun. Il a pu observer de nombreuses crises, dilemmes politiques et mesurer combien l'adoption ou le refus d'un référentiel éthique pouvait réduire ou accroître les risques politiques.

Globethics.net