

Ce que nous apprenons de la guerre

*La coopération,
les espaces,
l'Europe.*

*Bertrand Badie
Luc Carton
Paul Hermant
Nicolas Levrat
Dominique Nalpas
Véronique Naboum-Grappe
Patrick Quinet
Georges Thill*



De la démocratie
L'AR ROSEUR ARR OSÉ

De la démocratie

travaux de citoyens

Dans la collection *L'arroseur arrosé* :

Dominique Nalpas e.a.
Le Front du refuge

Ouvrage collectif
Ce que nous apprenons de la Guerre

Les textes de ce livre,
à l'exception de ceux de Patrick Quinet
et de Véronique Nahoum-Grappe,
ont fait l'objet d'un dossier publié
dans le numéro 2/1997 de la Revue Nouvelle,
"Citoyens sans frontières", Bruxelles.

Ce livre est édité avec le soutien
du service Education permanente
du Ministère de la Communauté Française de
Belgique.

De la démocratie

est publiée à l'initiative de Causes Communes
et d'Opération Villages Roumains
avenue de Stalingrad, 52 - 1000 Bruxelles

Photo de couverture: Mostar, 1995/© Marina Cox
Tous droits de traduction, de reproduction
et d'adaptation réservés pour tous pays.

© De la démocratie, Bruxelles, janvier 1997
Imprimé en Belgique, ISBN 2-930114-03-7
D/1997/7114/4

*"Il y a des gens qui prétendent
que la guerre leur a appris quelque chose ;
ils sont tout de même moins avancés que moi
qui sais ce que me réserve l'année 1939."*

André BRETON
Manifeste du surréalisme,
"Lettre aux voyantes", 1925

PRÉFACE

A la question, légitime, universelle et anxiogène, “De quoi demain sera-t-il fait?”, il est urgent de substituer celle plus encombrante encore : “De quoi là-bas est-il fait ?”

Et aux diseuses de bonnes aventures et autres liseurs de boules de cristal, il convient de préférer ses propres réponses en écho à ses propres questions. Car la démission existe d’abord dans ses questionnements. Nous sommes, téléspectateurs et lecteurs de journaux, les premiers surpris par nos propres découvertes.

Il reste des Amériques. Mais où sont les Colomb?

Ce que vous allez lire ici est une description polyphonique de l’Amérique d’avant 1492 par quelques Colomb: ils créent les boussoles, dessinent les Caravelles, tracent des géographies inouïes.

Le danger serait de rester à quai ou à quia.

Ce que nous nommons état est mis à mal par autre chose que les terroristes.

Ces états qui nous abritent, nous ont protégés et projetés hors frontières, nous semblent aujourd’hui se désintégrer à mesure que nos rêves se brouillent. Rêves de grandeur pour ceux qui en avaient, rêves de solidarités pour ceux qui les portent.

Ce que nous nommons état est mis à mal par nos sciences, nos techniques, nos politiques et nos idéologies. Rien moins.

Mais d'abord, vieille antienne, par le Marché qui régule et encombre le scientifique, qui emploie le technicien, qui élit le politicien et crée l'idéologue. Le Marché qui préoccupe chacun de nous, multidimensionnels, lorsque nous confrontons nos actes citoyens dans leurs dimensions marchandes et nos réflexes de consommateurs dans leurs implications civiles.

À la mondialisation et à la délocalisation économiques, néologismes facétieux, ne peut-on faire face autrement qu'en déboussolant nos âmes? Peuvent répondre à cela les Chouans de Slavonie, les Sans-Culottes de Voïvodine, les Montagnards de la grande plaine pannonienne.

Il faut tenter de repenser le cadre dans lequel se posent les questions de notre devenir commun. Non pas tant l'élargir (c'est cela le projet européen au sens premier) mais en modifier la nature et l'approche.

Et d'abord, et toujours, en posant la question du lien entre chacun de nous et tous les autres: spirituel, peut-être, citoyen sûrement ; dépendant, sans doute, responsable toujours.

Ces binômes sont infinis et le danger consisterait à en trouver la plus longue énumération. Contentons-nous de ceux-ci.

J'allais oublier l'objet de l'exercice préfacier que l'on m'a confié.

Les frontières sont un leurre placés en travers de nos consciences et de nos comforts. Il convient de les redéfinir non à la lumière de l'économie (cela est en cours, qu'on le veuille ou non) mais à l'aune de nos ambitions et exigences de citoyens. Exprimons d'abord celles-ci. Les Caravelles suivront. Les Amériques ne se découvrent pas, elles s'inventent.

Patrick Quinet

La fin des territoires?

Interview de Bertrand Badie

*Bertrand Badie est professeur de science politique
à l'Institut d'Études politiques de Paris.*

Publications:

Les Deux États, Paris, Fayard, 1987

L'État importé, Paris, Fayard, 1992

Culture et Politique, Paris, Economica, 1993

Le Développement politique, Paris,

Economica, 1994

La Fin des Territoires, Paris, Fayard, 1995

— *Le fait que le territoire comme support du politique soit un construit social n'est pas toujours admis aussi facilement que l'on croit. Pourtant, l'idée longtemps tenace que chaque territoire aurait sa frontière naturelle ou que chaque identité aurait son territoire semble définitivement dépassée. Mais peut-être faudrait-il d'abord rappeler les vertus du territoire.*

— Le territoire dans sa dimension politique est une manière de penser les fonctions de l'autorité. Historiquement, ces fonctions se sont organisées sur divers modèles : ceux de la cité, de l'Empire, des sociétés segmentaires — si l'on prend en compte les travaux des africanistes. L'invention territoriale, telle qu'elle est apparue à la fin du moyen-âge en Occident, repose sur l'idée que c'est le politique qui crée la communauté et non l'inverse. Cette invention prenait acte du danger qu'il y avait à créer une société à partir d'une communauté a priori ethniquement ou culturellement construite. Dans cet esprit, la seule communauté qui serait légitime et source de concorde — parce que c'est bien

cela l'essentiel, le politique c'est penser la manière d'assurer la coexistence — est celle qui se crée par convention entre les individus, au-delà de leur particularité ethnique ou culturelle. Or cette communauté par contrat ne fait sens qu'à partir du moment où elle est portée par un territoire. Cela revient à dire que le territoire a pour fonction de dépasser les particularismes qui séparent les individus et de permettre à ces derniers de coexister. La supériorité du mode territorial en politique est qu'il rassemble des individus différents qui, dans un espace donné, sont appelés à passer contrat entre eux. Dès lors, le territoire devenu principe d'autorité et mode spécifique de coexistence entre individus ou communautés, confère à l'état une compétence. Le miracle de l'invention territoriale, c'est d'avoir donné à l'État la possibilité d'agir, et cela dans la mesure où cette compétence s'exerce sur son territoire. Et cette même fonction de gouvernement sera reconnue à tout État qui exercera ses compétences sur un autre territoire. C'est la raison pour laquelle il y a apparemment entre territorialité et souveraineté. L'État est souverain sur son territoire et il reconnaît la souveraineté de l'État voisin sur le territoire voisin. Inversement, il n'admet pas que l'État voisin agisse sur son propre territoire.

— Une autre force du principe de territorialité est également d'avoir pu créer un espace politique fondé sur des valeurs universelles, comme celles des droits de l'homme et de la justice. Avec comme corollaire problématique — vu le principe de

souveraineté — que l'universalité est territorialement située.

— Avant cela, il est important de préciser que l'invention territoriale a été — en soi — la première invention universaliste. La volonté de cette invention est de reconnaître qu'une communauté politique peut être fondée sur autre chose que sur l'identité primordiale. C'est la première fois que l'altérité est pensée autrement qu'en terme d'opposition. Ce n'est pas sans conséquence si l'on veut bien considérer les relations internationales. L'Autre devient un autre territoire sur lequel n'est projetée, dans l'idéal, aucune connotation ni négative ni positive : une reconnaissance mutuelle existe par le fait qu'il y a reconnaissance universelle du principe de territorialité. Certes, cela ne veut pas dire que dans les faits ce principe ait apporté la paix, loin s'en faut. Le territoire en tant qu'élément structurant les rapports belligères entre États a provoqué des rivalités d'une violence inouïe. Il faut toutefois admettre que l'ordre territorial a permis de penser la désethnicisation d'un monde où s'exaltaient les "cultures supérieures", tel qu'il sortait des moments impériaux. En ce sens, le principe de territorialité a été un moment de réalisation et de construction de l'universalisme. Mais cela n'en n'est pas pour autant son parachèvement, tout comme ce n'est pas le moyen de parachever la lutte en faveur des droits de l'homme.

— Ce construit social n'est pas impeccable. Il est source de toute une série de tensions, de bouleversements et de déphasages. S'il n'est qu'une étape, un

moment dans la construction de l'universalisme, il faut admettre que ce principe ne s'adapte pas nécessairement bien à toutes les situations où il s'est imposé notamment par la colonisation. Par ailleurs, aujourd'hui, la mondialisation semble s'imposer en laminant une part importante de la compétence des États.

— En effet, l'universalisation du principe de territorialité à l'ensemble des États et des sociétés du monde s'est faite de manière un peu forcée. Ce principe tel qu'il a été inventé de façon longue et difficile par notre histoire ne peut être généralisé comme tel à l'ensemble des autres histoires. Il faut tenir compte des représentations de l'espace pouvant s'opposer à cette construction occidentale et que des siècles d'histoire ont façonnées ailleurs. Il est évident que l'histoire et la mémoire de l'espace en Afrique n'est pas réductible au principe de territorialité. Cela est également vrai en Asie du Sud Est. Le repli ethnique est une autre façon de contester le principe de territorialité. L'ethnisme opère une inversion. L'identité revient en force comme principe d'autorité et se taille ensuite un territoire comme support et ce sur la base de deux postulats. Le premier suppose qu'il est possible de définir l'identité de la collectivité en émettant donc des critères d'exclusion ou d'intégration. Le second postulat suppose qu'il soit possible de tailler un territoire qui soit sur mesure et donc d'éliminer de cet espace territorial tout ce qui ne s'apparente pas à l'identité définie. Cela s'appelle l'épuration ethnique au mieux, le génocide au pire. Si l'ethnicité pouvait s'affirmer autrement qu'en passant par le territoire elle serait notablement moins

nocive. Les Kurdes, par exemple, n'ont pas d'abord réclamé un territoire. Ils ont d'abord réclamé une reconnaissance en tant qu'identité, ce qui est très légitime. Mais ce qui était légitime dans un premier temps est devenu belligène lorsque pour obtenir cette reconnaissance, il fallait acquérir un territoire et risquer de devoir chasser ceux qui n'étaient pas Kurde. C'est l'effet de cette territorialisation a tout crin qui a été source de violence et de dangers.

Enfin, nous sommes entrés dans un monde différent où les valeurs d'universalisme et de droit de l'homme sont beaucoup plus exigeantes que jadis. Face à cette exigence, le filtre territorial paraît en total déphasage. L'aspect premier de la mondialisation n'est pas économique, contrairement à ce que d'aucuns prêchent. Il est technique. Fondamentalement, la première définition de la mondialisation est l'abolition des distances. Cela crée une interdépendance entre toutes les collectivités de cette terre qui deviennent de facto solidaires. Nous ne pouvons plus être indifférents, par exemple, aux massacres ou aux guerres qui se perpétuent dans le monde. Et quand bien même serions nous indifférents sur le plan des valeurs que nous ne pourrions l'être sur le plan des faits. Tout acte posé en un quelconque endroit du globe a immédiatement des répercussions partout ailleurs sur la planète. Il devient clair que face à cela, le principe territorial est devenu insuffisant. Et il est devenu banal de dire que l'universalisme ne sera total que lorsqu'il sera mondialiste.

Cela implique que nous devions repenser nos catégories. En premier lieu, celle de la

souveraineté. Le territoire peut-il toujours définir la compétence exclusive de l'État ? En d'autres termes, est-il possible de ne pas intervenir sur un autre territoire lorsque les valeurs universelles n'y sont plus respectées ?

— *Il s'agit ici du devoir d'ingérence. Ne pensez vous pas qu'il ne s'agit là que d'une base insuffisante et obligatoirement dépassable pour une recomposition du politique, si l'on considère cette interdépendance liée à la mondialisation que vous évoquez ?*

— C'est qu'en effet le devoir d'ingérence est un concept qui tend à être pris dans un sens restrictif. La prudence de l'Assemblée Générale des Nations Unies qui a été la seule à se prononcer explicitement sur le devoir d'ingérence (résolution du 8 décembre 1988) n'a conféré à cette idée qu'une portée limitée en la bornant aux questions humanitaires. Aussi valorisable soit-elle, cette approche ne représente qu'une part du problème. Le Conseil de Sécurité en a fait un usage politique plus large tout en se gardant bien de le théoriser.

L'assistance humanitaire a pour fonction de limiter la souffrance. La question est plutôt de savoir comment guérir ou même comment prévenir. Alors oui, au-delà de l'ingérence humanitaire il faut poser la question de la co-responsabilité. Nous sommes responsables de ce qui se passe non seulement chez nous mais également de ce qui se passe dans le monde.

— *Questionner la souveraineté c'est supposer que le territoire va devoir partager*

son exclusivité — peut-on imaginer la fin définitive du territoire ? — et être relativisé comme seul support du politique. Mais cela pose des difficultés car cet ordre a quelque chose de l'ordre de l'exclusive.

— En fait, pour être tout à fait exact, plutôt que d'évoquer la fin des territoires, il faudrait parler de la fin du principe de territorialité. C'est-à-dire, la fin de ce mode exclusif de régulation qui était un mode régulateur précisément parce qu'il était exclusif. Comme toute règle du jeu, cette dernière n'existe comme telle que si elle est unique. Lorsqu'il y a plusieurs règles du jeu en même temps, il n'y a plus de règle du jeu. De la même manière, si le principe de territorialité cesse d'être le seul principe organisateur de l'espace politique, il perd dès lors définitivement son caractère de principe régulateur. C'est pourquoi il me semble que nous vivons une période cacophonique. Plusieurs règles du jeu coexistent. Des forces puissantes tentent encore de confirmer la logique territoriale comme exclusive au risque même d'aller à l'encontre des valeurs universelles de justice et de droit auxquels elles souscrivent en soutenant, par exemple, cette nécessaire reconnaissance par le territoire de communautés ethniques.

Mais je ne suis pas trop pessimiste. Le principe de territorialité est un principe dépassable. D'abord parce qu'il n'a pas toujours existé. Le fait qu'ont existé d'autres formes d'aménagement de l'espace avant l'invention territoriale est bien la preuve qu'il est d'autres façons de penser les rapports sociaux et le support spatial de ces rapports sociaux.

Ensuite, il faut admettre que dans le monde actuel, des orientations nouvelles laissent entrevoir ce que seront les espaces. La construction des grandes régions au niveau continental qui introduit un principe de souplesse de la gestion de l'espace va dans ce sens. La construction européenne, par exemple, vient articuler des espaces différents et neutraliser, en quelque sorte, les aspects les plus rigides du principe de territorialité dans notre monde européen. Ceci est en œuvre également en Asie, en Amérique et dans d'autres parties du monde. On voit d'autres aménagements de l'espace encore. Les réseaux transnationaux et la manière dont les individus réussissent à transcender les territoires en menant des projets d'action à l'échelle de la planète sont une façon de recomposer les espaces.

Et puis, il y a le local, le retour aux relations sociales de proximité. L'histoire montre que toutes les inventions nouvelles partent du bas. Même l'État-nation s'est construit par le bas. Il est le fruit, entre autre, d'une stratégie des villes et des communes médiévales qui visait à redéployer les fonctions d'autorité, mettant en cause celle des seigneuries.

L'État n'a pas été construit par décret. Il faut dès lors être attentif à cette libre ébullition des comportements sociaux à l'échelle des quartiers, des villes des districts, là où justement l'individu prend le relais des institutions. Les institutions sont en crise notamment parce qu'elles sont territoriales : pour compenser les manques, des individus prennent directement en charge des fonctions que ces institutions ne sont plus en mesure d'accomplir. On assiste ainsi au

redéploiement de la démocratie au niveau local.

— *Un autre concept qui devrait être repensé est celui de l'allégeance citoyenne qui est une notion que vous utilisez beaucoup dans votre livre pour décrire le lien du citoyen à l'État. L'allégeance sous-entend une soumission, plus précisément, si l'on suit votre progression, un rapport "historique" de soumission à l'autorité — ce qui paraît paradoxal dans la mesure où l'invention territoriale est également émancipatrice. Le véritable dépassement de ce paradoxe devrait être la substitution de l'allégeance par l'adhésion qui est une autre forme de l'affiliation.*

— Il y a effectivement quelque chose de l'ordre du paradoxe. L'invention territoriale dont nous avons dit tout à l'heure qu'elle était émancipatrice possède en effet cette contrepartie qui est l'allégeance, ce que la grande philosophie classique a montré, notamment depuis Hobbes. C'est-à-dire que pour être libre de ses identifications et de ses allégeances particularistes, l'individu doit concéder à l'État-nation et au cadre territorial de celui-ci une allégeance qui en plus doit être prioritaire. Tel est le paradoxe du modèle stato-national : pour pouvoir créer une politique émancipée de ses particularismes il est nécessaire de donner, de conférer, d'abandonner à cette communauté politique une allégeance qui devra être en tous les cas supérieure à toutes les autres allégeances. C'est là le fondement de l'allégeance citoyenne. Être citoyen d'une nation, cela veut dire que l'on accepte systématiquement, face

à tous les enjeux, de mettre son appartenance à l'État-nation au-dessus de son appartenance familiale, religieuse, culturelle, identitaire ou autre. C'est ce qui fait la force et la faiblesse de la laïcité. Avec la mondialisation, tend à se relâcher. Elle ne fait plus sens comme avant. L'allégeance citoyenne nationale n'est plus la marque fondamentale universaliste qu'elle était autrefois. D'ailleurs, on voit comment dans la réalité empirique, un civisme jacobin peut souvent conduire à des replis frileux, au rejet de l'autre et de l'immigration, parfois à la xénophobie, etc.

La grande innovation de la mondialisation et de la déterritorialisation — nous y voilà —, c'est la reconquête par l'individu de son identité, ou plus précisément, de la multiplicité de ses identités. L'individu devient libre face à chaque enjeu, chaque situation, chaque problème de mettre en avant l'identité de son choix. Ainsi, est-il possible d'affirmer que dans certains contextes il est plus important d'être membre d'une ONG transnationale que citoyen de son pays, qu'il est plus important d'être témoin de sa religion que d'être témoin de l'État-nation dont on a le passeport, qu'il est plus important d'être solidaire de ses collègues ayant la même profession partout dans le monde que de s'identifier à ses co-nationaux et ainsi de suite. Nous sommes entrés dans l'ère où nous pouvons choisir plus ou moins librement notre identité. Et cela est très proche de l'idée d'adhésion que vous opposez à l'idée d'allégeance.

— *Tout cela est très bien, mais ne risque-t-on pas de voir se perdre la fonction de*

globalisation et d'arbitrage qu'avait l'État, même territorialisé. Si les réseaux marchands, associatifs ou techniques remplissent des fonctions politiques, si le local va récupérer une part des fonctions que l'État assumait auparavant, si les régions se voient investies de prérogatives nouvelles, il manque à tout cela la fonction de globalisation et d'arbitrage qui est l'apanage du politique. Où va se situer le débat ?

— Comme je le signalais plus tôt, l'État-nation avait ceci de très fort qu'il possédait des compétences et une capacité d'action dans l'espace de son territoire. Par ailleurs, le principe de territorialité renvoyait à un nombre limité d'acteurs internationaux qui pouvaient — et peuvent encore — se réunir au sein d'organisations telles que les Nations Unies. On y compte un peu moins de deux cents joueurs. Si l'on dépasse cette logique territoriale, ce n'est pas deux cents joueurs qu'il faudrait mais beaucoup plus. Ce serait une situation aporrique.

Mais il n'est pas impossible que ceci puisse justement être dépassé grâce à l'éclatement. C'est-à-dire que le local reprendrait en charge un certain nombre de fonctions dont il avait été déssaisi par la logique stato-nationale, alors qu'en même temps, du supra national et du transnational prendrait en charge d'autres fonctions. L'on devrait donc être de plus en plus localistes dans son action tout en étant dans le même temps de plus en plus régionaliste au sens internationaliste du terme, c'est-à-dire donc, dans notre cas, de plus en plus européenistes. L'État-nation et le territoire national se trouveraient vidés par le bas et par le haut

d'un certain nombre de prérogatives qu'ils ne peuvent plus accomplir. Il faut effectivement inventer de nouvelles formes de coordination entre ces différents espaces...

Propos recueillis par Dominique Nalpas



De quelques causes communes et de leurs conséquences

Paul Hermant

Paul Hermant (1957) compte parmi les fondateurs d'Opérations Villages Roumains, créée en 1988, et de Causes Communes, fondée en 1992. Il assume les fonctions de président d'Opérations Villages Roumains-International et d'Administrateur de Causes Communes.

Publication:

Tous les fleuves vont à la mer, Bruxelles,
De la démocratie, 1993

Au commencement, étaient les murs qu'on abat. Après, celui qui tombe. Aujourd'hui, ceux que l'on rebâtit. Entre, ce sont des histoires banales de briques et de gens.

* * *

Le tout débutant en sous-sol, non-lieu estimable, intermédiaire entre le fond des choses et leur surface, déjà frontalier, presque périphérique. La lumière y est indigente et le métrage restreint. Mais on y tient à dix ou douze, le treizième est bienvenu de s'abstenir. C'est là que nous fondons Opération Villages Roumains, parce que nous ne connaissons rien à la Roumanie, peu des villages, que seul l'opérateur nous est commun. Nous avons entre nous des relations succinctes, basées moins sur le familier que sur le savoir-faire. Nous ne nous connaissons pas tous. Nous ne savons qu'une chose, c'est parce que l'entreprise est vaine que nous l'entreprendrons.

* * *

En ces temps-là, Ceausescu systématise ses campagnes. Je parle d'un temps totalitaire, on

dirait aujourd'hui qu'il n'a pas existé. Il faut de la mémoire pour cet exercice : il n'y aurait pas eu d'avant 89. Seuls des films ou des documents d'archives rappellent de temps à autre qu'il y eut des statues et que ces statues enfouissaient des nus et des morts. Ceausescu est le Président de la République Socialiste de Roumanie, il réanime alors une idée ubuesque, que les villages deviennent des villes, que ces villes enferment des hommes serviles et nouveaux, que leur passé s'ensevelisse sous le marbre des statues. Il a lu Jarry mais ne l'a compris qu'imparfaitement. Il a vu Hausmann aussi et Le Corbusier. Son idée de la modernité sera plus vieille que lui. Il en mourra un peu après, de cela et de quelques autres choses, vieux tas de nippes trouées, rendu mou par la mort qui a bégayé pour Elena, égérie furieuse, docte tyran et docteur en tout. Le 25 décembre 1989, tout est donc dit de ce qui ne sera pas dit. Cela n'a pas duré trois jours et déjà, les dates s'effacent. Il y a de la neige. La lambada court dans les rues de Bucarest. Tout cela est parfaitement anachronique.

* * *

Le 22 décembre 1988, un an plus tôt, par une curieuse anticipation, nous sommes donc douze dans une cave. Ce qui nous a requis, un faisceau de circonstances, deux films, trois articles, quatre propositions molles. Un appel de Doina Cornéa, une indignation de Michel Rocard, une vague inquiétude de l'Unesco. La Communauté internationale n'a pas encore connu son Irak, elle ne sait pas faire aller sa grosse voix, elle ne sait pas encore qu'elle s'enroue facilement, elle ne dit rien que de

compatir. Le front international, jusqu'à nouvel ordre, est donc bas. Ses indignations seront terriblement, politiquement, économiquement et militairement sélectives, elle nous surprendra plus tard encore jusqu'à l'écoeurement. Les associations spécialisées et conventionnées au malheur nous laissent également pantois. Cette idée de n'intervenir, le pire n'étant jamais sûr, qu'une fois le meurtre commis. Et puis, quelle serait cette raison de se battre pour des maisons quand seules les âmes sont appelées ? Les choses ne sont pas alors politiques. La prévention est hors-saison, l'ingérence contingentée. Aucun des canaux logiques par lesquels s'écoule d'ordinaire l'indignation n'est praticable. Creusons alors le lit d'un ruisseau, quoi que cela puisse en coûter en terrassement. La seule chose dont nous puissions décider est notre amont, le localiser. Nous crachons alors dans la source. Nous nous faisons cet imparable effet de sourciers. Que cela soit populaire sans être populiste, intelligent sans être élitiste. Que nous trouvions d'autres réponses pour les dissidents que le billet de retour simple, d'autres exutoires que les pétitions, d'autres gens à convaincre que les nôtres. Interpeller le bas dès lors que le haut se tait et se fait sourd. Il y a un moment dans la vie des hommes où cela suffit. Ça a suffi.

* * *

Les communes répondent à la campagne d'adoption des villages de Roumanie que nous avons lancée. A chaque fois, ces textes signés, votés, entérinés. Nous cherchons dans de vagues atlas les noms de ces hameaux, dans quelque guide bleu des indices culturels,

dans des journaux — arrivés comment — à traduire — mais par qui — des vantardises réelles socialistes qui nous fourniraient matière. A chaque commune un village, il y en a treize mille. A chaque village une commune, il y en aura trois mille. De partout, ainsi qu'une crispation spontanée, de Belgique, de France, de Suisse, des Pays-Bas, de Norvège, d'Italie, d'Autriche, de Grande-Bretagne, de Hongrie, de Finlande. Les premiers Danois sont empêchés par leur gouvernement. Les Luxembourgeois n'arriveront jamais, stoppés par une circulaire des Affaires étrangères. Le pays recomposé sur la carte d'Europe commence à avoir une drôle de tête. Nous compliquons les choses. Nous juxtaposons les adoptions de manière à ce qu'une commune belge jouxte une commune galloise qui voisine une commune française, tout cela dans une même commune roumaine. Dans le cas d'une éclaircie. Pour qu'on ne modélise rien. Que l'exemple s'impose. Nous faisons réseau. Nous nous demandons si le droit d'ingérence est un droit de l'homme et si la solidarité doit suivre ou précéder une catastrophe. Des messages radio passent, de faux touristes circulent, des cartes postales embouteillent les centres de tri roumains. Les Ambassades de Roumanie réagissent, Ceausescu s'énerve, les gouvernements occidentaux s'empatouillent, l'Unesco diligente une enquête. Nous créons une charte qui entend bien faire respecter le droit des citoyens à décider de leur environnement social, culturel, politique, économique, écologique et éthique. Le ruisseau gonfle, il ne compte plus ses affluents. Il va, toujours vers l'aval.

Je voudrais donc plaider pour la scansion, la récitation et la psalmodie.¹ Car ceux que nous nommons existent, même dans leur oraison. En 1989, nous avons préservé des villages de la systématisation en citant leurs noms à la radio : la litanie des toponymes répétés et martelés par les radios émettant vers la Roumanie avait suffi à faire taire le silence. Cette résistance que je nous connais envers cet humanitaire spécialiste de l'état d'urgence — et cette incompréhension que nous cultivons avec lui — je me demande même si elle ne vient pas de là: du choix que nous avons fait, dès les débuts d'OVR, de nous installer dans la civilisation de l'écrit. On nous a reproché cent fois de ne pas montrer — je signale, sans que cela représente à mes yeux un paradoxe que l'exacte moitié d'entre nous pratiquaient alors des métiers de l'image — et cent fois nous avons écrit, édité et publié, choisissant, on nous l'a dit, une possible mise en péril de nos objectifs. En réalité, nous avons mobilisé partout, beaucoup et très vite par l'effet seul du discours, comptables que nous étions d'une mémoire dont nous savions bien qu'elle avait fait les frais déjà de falsifications, de trucages et de photomontages. Nous avons, en revanche, une confiance forcenée en nos mots. Nous restons, je le pense, des gens d'imprimerie qui aiment quand le monde sent l'encre et le papier. L'inverse est vrai aussi.

* * *

Avec la révolution — nous disons “les événements”— les douze qui étaient déjà quinze deviennent vingt puis vingt-cinq. Le

mouvement des adoptions est stoppé : nous ne voulons pas que des communes se déclarent maintenant que l'émotion est portée à son comble. Les frontières européennes viennent de sauter d'un coup. Chacun, d'un point ou l'autre du continent, affrète un camion, le lesté de marchandises, passe l'ex-rideau de fer en sifflant, les douaniers roumains saluent au passage. Nos propres papiers servent de sauf-conduits, ils ont tout des vrais. Les autoroutes européennes deviennent des grand-places communales, la commune de X a croisé la commune de Y qui remet un grand bonjour à la commune de Z. Cette période, à vrai dire, nous ne l'avions pas négociée. Comment dire ici que, comme tous les autres, nous avons été surpris. Nous n'avions pas prévu cette chose, ce déchaînement humanitaire, ces greniers vidés, ces tonnages concurrentiels. Comme s'il n'était de rencontre aujourd'hui qu'avec et non plus entre. La transaction, langage des peuples. Avec le temps, les peuples vont cependant apprendre à parler sans.

* * *

Il faudrait connaître assez bien les grands événements et intimement les petits. C'est sur conviction — qui est d'abord une acceptation de la hiérarchie des niveaux auxquels et sur lesquels nous agissons — que nous avons entrepris de bâtir ces transhumances citoyennes auxquelles les événements de décembre 1989 ont donné une première et exemplaire illustration (environ 3.200 citoyens belges recensés en Roumanie durant le seul mois de janvier 1990, combien d'Européens ?). Chacun dans sa vie aurait donc un traité à signer, un

accord à parafer, une paix à conclure. Si nous n'avions pas eu cette assurance, aurions-nous pu nous rendre comptables de toutes ces vies qui pouvaient se perdre sur les routes enneigées, inconnues et toujours politiquement périlleuses de la Roumanie de cette époque ? Que nous n'ayons eu aucune mémoire à commémorer n'est sans doute pas un signe du destin mais plus vraisemblablement celui d'un alésage réussi et d'un nivelage accepté.

* * *

A Cluj, en ce mois d'avril 90, on vit toujours à l'ombre, mais pas à l'écart, des résurgences ethniques. Quelques semaines plus tôt, un affrontement entre Roumains et Magyars a fait des morts, à Tirgu Mures. Nous sommes alors à quelques jours des premières élections. Autour de la table, des représentants de tous les partis et de toutes les parties. Y compris de cette extrême-droite roumaine pour qui sang et sol se mêlent dans une confusion logomachique. Dix-sept heures plus tard, nous signons un protocole d'accord entre les représentants de ces populations. Il tiendra deux ans. Des maires britannique (gallois), suisse (jurassien), français (breton), hongrois (allemand) et belges (wallon, flamand, germanophone) composent avec nous et un représentant du Conseil de l'Europe une fort étonnante délégation. Elle gagne, les gens pleurent, signent. A son retour à Budapest, l'un des observateurs hongrois de ces négociations est nommé Secrétaire d'Etat aux minorités. Plus tard, lorsque les mineurs descendront sur Bucarest, tous les partis signataires du protocole de Cluj appelleront

au respect de la démocratie et des droits de l'homme. Des gens de l'extrême-droite quittent alors leur parti et deviendront plus tard d'acharnés adversaires du nouveau maire élu, l'ultra-nationaliste Funar.

* * *

Les Ateliers de la démocratie sont un immense foirail, on y voit des bergers long vêtus et des professeurs d'université, des petits maires embarrassés par leur fonction et des villageois en devenir de citoyenneté. Ces événements, convoqués de loin en loin, sont nos assises ainsi que l'on dit en architecture. C'est un de ces petits maires qui plaide pour la constitution de villages-pilotes en développement rural, c'est un autre qui appellera à un tourisme chez l'habitant. Ces forums ont une obligation de résultat. On n'y vient pas entendre. On y vient pour dire, on repart pour faire. Des comités locaux OVR se créent en Roumanie. Des associations naissent. Les premiers villages du réseau touristique ouvriront leurs maisons quelques mois plus tard. Le développement intégré et durable, ainsi que la notion commence à se répandre, est à l'ordre du jour. Rien là-dedans que de très logique. Il s'agit évidemment de politique. Nous l'appelons le devoir de suite, il découle du devoir d'ingérence. Faisant l'un, entraîné par l'autre. Opération Villages Roumains, combien de divisions ? Le réseau maigrit, il y a plus de porteurs de colis que de planteurs d'arbres. Nous écrivons : "Remplacer la générosité par la compétence, l'indignation par les idées et l'image par la rencontre est un des paris de l'Opération Villages Roumains". A Slanic Moldova,

quelques années plus tard se créera la Fondation Rurale de Roumanie, organe de concertation, d'analyse et de prospection de projets de développement locaux. Dès 1992, le Monde note que l'apport économique d'Opération Villages Roumains au travers de son réseau intercommunal est dix fois plus important que les aides bilatérales d'états comme la France. Un vice premier ministre roumain interrogé sur ces échanges répondra: "On ne peut malheureusement pas s'en passer".

* * *

Plus de circulation en Europe crée plus de stabilité en Europe. Il ne peut y avoir d'autre interprétation à ces venues massives de citoyens roumains en Belgique et au peu de ceux qui y sont restés. Que Helsinki aille dire à Schengen que sur les 6000 personnes invitées par des communes et comités locaux, seules 2 ont demandé l'asile politique. Ce que les gens veulent, ce n'est pas rester, c'est revenir.

* * *

Le surgissement de l'idée locale sur la scène internationale procède, en ce qui nous concerne, d'une conviction et d'une spéculation. La conviction c'est que — pour paradoxal que cela paraisse — nous estimons que l'ancrage local permet de regarder le monde de plus haut. La spéculation — comment la dire ? — est que si un pays égale ses communes, il n'est pas certain que ses communes égalent un pays. S'il existe une liberté communale, c'est bien,

nous le pensons, cette continuelle réserve, cette permanente retenue, cette déférente distance que le local parvient si bien à se ménager avec son Centre. Cette révérence gardée autorise la rapidité des choix et l'immédiateté de leur exécution. Conduire une politique extérieure spécifique n'est désormais plus de l'ordre de la fiction pour les communes. Ce fut le cas en Roumanie : alors que la politique internationale restait coupablement immobile et désespérément indignée devant le processus de systématisation des villages, ce sont les municipalités qui ont fourni aux citoyens les cadres concrets de l'action. Opération Villages Roumains aura ainsi, en quelque sorte, initié cette nouvelle compétence communale. Avant 1988, les échanges internationaux des communes se quantifiaient en effet en termes de jumelages ou de coopérations bilatérales. Le processus d'adoptions unilatérales de villages menacés institué dans le cadre de OVR a de facto engagé les municipalités sur la voie d'une vraie diplomatie intercommunale directe contre laquelle un pouvoir centralisé — tel qu'il existait en Roumanie — ne pouvait pas grand chose. Cette ingérence inédite laissa effectivement Ceausescu a quia et handicapa — cumulée qu'elle était à des difficultés économiques internes — la menée même du plan d'homogénéisation des villes et des campagnes roumaines. Ce fut la première manifestation aussi massive et aussi déterminée du local dans une affaire politique internationale; elle paraît aujourd'hui avoir toujours existé. Ce surgissement répond cependant à une

irruption: il a fallu que le monde arrive dans les communes pour que les communes aillent au monde. Par monde, je n'entends pas étranger. L'étranger, la commune le connaît et le pratique depuis toujours. Par monde, je veux dire le monde des enjeux, le monde du politique, le monde du village planétaire. Aujourd'hui, chaque commune est un port. On peut y arriver de n'importe quel point de la planète. Qu'une commune n'ait rien à voir dans les conflits qui déchirent le Burundi ou dans les guerres qui ensanglantent le Libéria ne l'exonère pas, par hypothèse, de devoir en gérer une partie des conséquences. Cela fut particulièrement le cas avec les prisonniers bosniaques des camps de détention serbes en 1992. Libérés à condition d'être accueillis dans des pays occidentaux, ils passèrent de l'écran de télévision au salon des téléspectateurs en quelques semaines seulement. Avec un peu d'attention, nous aurions pu les reconnaître. Dans ces conditions, comment imaginer construire sa maison à l'écart du village global ? Comment faire, en effet, alors que des flux migratoires s'échouant dans les hameaux les plus reculés nous rappellent sans cesse que la terre est ronde ? Il n'est pas sûr qu'il ne faudra pas un jour inscrire la gestion du monde au budget communal. Il n'est pas certain que cela soit une mauvaise nouvelle.

* * *

Quand éclate la guerre de Yougoslavie (le pays ne se désappelle pas encore à ce moment-là), nous sommes donc déterminés à creuser notre sillon. Rien ne paraît *fini* de ce

qui est entrepris. Mais quand même, cette systématisation au carré, celle qui touche les hommes et que l'on appelle ici l'épuration ethnique, comment imaginer qu'elle ne soit pas de ces terres que l'on retourne ? Comment n'appartiendrait-elle non plus à ce labour, à ce labeur, citoyens. Aussi, en 1992, flanqués de bourgmestres directement issus du mouvement Opération Villages Roumains et de sa sœur flamande, Adoptie Dorpen Roemenie, nous voyageons. Au retour, sous les flashes de Zaventem, nous lançons une opération qui ne s'appelle pas. Elle prendra, quelques semaines plus tard, le beau nom de Causes Communes et nous avons le sentiment, à ce moment-là, d'inventer la mère après avoir conçu l'enfant. Le moteur mobilisateur est à l'identique. Toujours notre terreau de communes et ces comités de citoyens, la délégation fonctionne à plein, les adhésions (toujours ces motions votées dans les conseils communaux) embouteillent nos boîtes aux lettres. Cette fois, cependant, il ne s'agit plus d'une commune et d'un village, cette transaction paraît funeste pour ce qu'elle engage en dangers, en périls, en rodomontades. Nous fonctionnerons alors dans le rassemblement, ce sont des arrondissements — donc sur sur-fusion communale — qui s'engageront sur des points précis de la carte de l'ex-Yougoslavie, là où il y a moyen et nécessité de lier le sort des populations déplacées au fonctionnement démocratique interne. Faire surgir du malheur non pas la thérapie mais la citoyenneté. Faisons tout pour permettre que de cette guerre découlent des effets inattendus, qui n'auraient pas été pensables sans. Nous créons alors des choses inédites, une

télévision des réfugiés par les réfugiés dont les programmes tournent d'abord de camps en camps puis sur les télé. Des petits villages se reconstruisent par l'intrusion de magasins généraux, publiquement gérés, de matériaux et d'outillages. Ici et là, des journalistes indépendants doivent leur salaire à nos caisses d'argent citoyen. Et ici même, nous cherchons avec les communes des moyens simples d'acceptation des réfugiés et des personnes déplacées, la volonté de circulation conçue avec Opération Villages Roumains connaît ici un arrêt momentané. Cette fois, si les gens circulent c'est pour rester, au moins temporairement. Tout cela entre Helsinki et Schengen. Tout cela pour démontrer qu'il n'y a plus de dehors. Décidément.

* * *

Mais notre grande affaire, c'est le lancement des ambassades de la démocratie locale. Fin 92, à l'invitation du Conseil de l'Europe, nous participons à une conférence qui aurait pu, à l'instar de Tolstoï, Lénine ou Saint Paul, s'intituler "Que faire". Que faire en ex-Yougoslavie (à ce moment, ce pays se désappelle). Bien entendu, les réponses se mesurent en termes d'assistance, d'aide, de soutien. Nous avons le sentiment, nous, qu'elles pourraient se qualifier en terme de présence, de permanence, d'échanges. La proposition que nous faisons alors n'est pas neuve. Il s'agit déjà d'un héritage. Le fil de l'eau. L'Europe du bas. A la coopération décentralisée — nous l'avons mise à la portée de tous avec OVR — nous ajoutons le coudoïement : je ne suis plus seulement avec

toi, je suis chez toi. Des communes iront donc chez d'autres communes, poseront leur sac, resteront, engageront toutes sortes d'actes en rapport avec leur nature et leur culture. De la culture, justement, à la micro-économie, de l'aménagement du territoire aux droits de l'homme, de la démocratie locale à l'information indépendante. Et si nous en sommes alors à suggérer que le Conseil de l'Europe prenne toute sa place dans ce projet, c'est parce que nous pensons qu'il n'y a pas de nécessité plus urgente que de concilier les volontés de la société civile avec les intérêts des institutions. De cette fusion naîtra, pensons-nous, une dynamique. Il n'y aurait plus d'un côté les bailleurs et de l'autre les baillés. Mais les partenaires d'un projet politique. Tout cela pour démontrer qu'il n'y a plus de dedans. Décidément.

* * *

Cette progression qui est alors accomplie, en quelques mois. Jusqu'à ce moment où l'on signe le premier protocole d'ouverture d'une ambassade entre Subotica (en Serbie), Namur, Haarlem, Elche. Cela se passera difficilement. Le gouvernement n'aime pas l'idée, il enverra des flics. Mais l'ambassade restera. Elle ouvrira la voie à celles de Osijek (Croatie), Tuzla (Bosnie-Herzégovine), Maribor (Slovénie), Sarajevo (Bosnie-Herzégovine), Sisak (Croatie), Brtnjela (Croatie), Ohrid (Macédoine), Zavidovici (Bosnie-Herzégovine). Ces ambassades, contenues dans une zone géographique précise, instituent un fait "intermunicipal" entre des villes européennes qui ne se savaient pas : Barcelone, Bruxelles, Bologne,

Lausanne, Budapest,... Leur présence suffit souvent à légitimer les autorités locales en butte, à bien des égards, aux pressions diverses de leurs autorités centrales ou régionales. Mais cette légitimation, essentielle, activiste, productiviste même, a un goût de trop peu. Subotica peut ainsi se déclarer “ville ouverte” mais ne peut empêcher Belgrade de mener en Voïvodine une politique d’installation de réfugiés serbes de Bosnie ou de Croatie. Osijek peut créer une “école de la société civile” mais ne peut parer aux menées du préfet régional qui délocalise sans arrêt les bureaux de la mairie de sorte à les excentrer chaque fois un peu plus. L’effet des ambassades qui devrait se vérifier dans la multiplication et dans la globalité reste donc isolé, localisable, localiste. Ainsi proposons-nous alors d’en finir avec le temps de la prévention — pour peu que l’on ait pu, dans la situation que nous connaissons, identifier sous ce vocable un quelconque effet de réel — et de le remplacer par le temps de l’invention. Et cette invention, écrivons-nous, ne pourra se produire qu’au défi de la notion de territoires et de l’homogénéisation des populations qu’elle propose. Dayton n’est alors pas signé, le fait ethnique n’est pas entériné. Il le sera bientôt.

* * *

L’invention d’espaces de coopération politique interrégionale, intercommunale et intercitoyenne dans les fractures de l’Europe semble dès lors aller de soi. La création de ces espaces ouverts — les frontières y sont ipso facto spiritualisées comme disaient nos amis roumains — paraît être une réponse

plausible à la survenance concomittante d'états ethniques dans la région de l'ex-Yougoslavie. La juxtaposition, la superposition ou l'intro-mission de tels espaces, au travers, au-dessus ou à côté des territoires nouvellement nationaux nous semble répondre à la nécessité de l'hétérogénéité, de la rencontre et de l'échange sans lesquels il n'est pas de vie. De tels espaces contiendraient des villes comme Graz, Maribor, Pecs, Osijek, Tuzla, Subotica, Timisoara, l'espace ainsi constitué dépassant les frontières de l'ex-Yougoslavie et les frontières internes des pays qui en sont issus. En même temps que les autres partenaires, géographiquement situés en dehors de cette région, je veux dire, Bruxelles, Bologne, etc... ce qui nous amène, rêveurs éveillés, sur la voie du fractal et de la recomposition du politique. Tout cela pour démontrer qu'il n'y a plus de dehors ni de dedans. Décidément.

* * *

Cette architecture fait nos débats. Aussi nos déboires. *Bien entendu, nous ne ferons rien*, entend-on comme hier dès lors que le danger serait de se mettre en danger. La restitution au politique continue d'être une énigme. La politique ne comprend pas souvent le politique. Elle croit que les gens sont généreux, naïfs ou intéressés. Elle ne comprend pas qu'ils sont d'abord politiques. Elle ne comprend pas que tout ce qui est *public* leur est *commun* et que tout ce qui est *commun* leur est *public*. Alors, elle croit qu'elle peut aller toute seule. Elle croit que citoyen est un mot à la mode. Je crains qu'elle

croie qu'elle ne se trompe pas. Je crois que je crains le contraire.

* * *

J'aime penser que ce siècle finissant a besoin d'inventions et d'inventeurs.

J'aime penser que les inventions et leurs inventeurs se trouvent bien dans ce siècle finissant.

J'aime penser que les inventeurs sont d'abord des résistants.

* * *

Au commencement, étaient les murs qu'on abat. Après, celui qui tombe. Aujourd'hui, ceux que l'on rebâtit. Entre, ce sont des histoires banales de briques et de gens.



Les textes en italiques ont paru dans Tous les fleuves vont à la mer, Paul Hermant, Bruxelles, Editions De la démocratie, 1993

**Un mécanisme pour
répondre à la complexité
nouvelle des relations
internationales ?**

Nicolas Levrat

*Nicolas Levrat est chercheur à l'Université
Libre de Bruxelles*

Publications:

Le droit applicable aux accords de coopération transfrontalière entre collectivités publiques infra étatiques,

PUF, Paris, 1994

"Minorités et coopération transfrontalière en Europe", in Fédéralisme, régionalisme, autonomie locale et minorités, Editions du conseil de l'Europe, Strasbourg, 1997 (à paraître)

Legal aspects of Transformer Cooperation", in Building a new Europe: Transfrontier Cooperation in Central Europe, Prague, New York, Institute of East-West Studies, 1996, pp 30-63

"Réalizations et défis de la coopération Est-Ouest des Régions Européennes", in L'Europe des Régions, Georg éditeur, Genève, 1995, pp 97-121

"Les régions d'Europe : des espaces de paix et de prospérité", (en collaboration avec le professeur L. CONDORELLI) in La régionalisation en Europe: bilan et perspectives, Collection Etudes et travaux n°35, Strasbourg, Les Editions du Conseil de l'Europe, 1994

La crise et le conflit dramatique qui ont déchiré l'ex-Yougoslavie ont montré l'incapacité de la "communauté internationale" dans sa structure actuelle à répondre de manière satisfaisante aux défis nouveaux que génère le monde contemporain. Outre les paralysies conjoncturelles dues aux enjeux géopolitiques ou économiques, il ne nous paraît pas insensé de postuler que les difficultés rencontrées par les principaux acteurs des relations internationales — les États et les Organisations internationales — sont également dues à la complexité des enjeux en cause dans cette affaire. Comment en effet pour les États défendre simultanément le droit des peuples à l'autodétermination et la souveraineté nationale, le respect des principes démocratiques et les exigences de la sécurité militaire, la paix en Europe et le principe de non-ingérence, la suppression des frontières dans le cadre de Shengen et le respect du principe de l'intangibilité des frontières accepté à Helsinki en 1975, alors qu'eux-mêmes plongent leurs fondations dans ces racines contradictoires ?

Autour de ces principes, les relations internationales se sont développées par adjonctions successives, jusqu'à produire un écheveau de normes et d'obligations réciproques particulièrement complexe. Dans ce contexte, les ambassades de la démocratie locale constituent un mécanisme de coopération novateur. Il permet, sous l'égide du Conseil de l'Europe, à des collectivités locales européennes associées à des Organisations non gouvernementales (ONG), de coopérer directement avec d'autres collectivités locales dans lesquelles la société multiculturelle, multi-ethnique, multi-religieuse, et plus globalement la démocratie pluraliste, sont en danger. Une telle structure mérite qu'on s'y intéresse, non seulement parce qu'elle est originale de par la diversité des acteurs qu'elle réunit et les objectifs qu'elle poursuit, mais également parce qu'elle pousse à s'interroger sur l'évolution des acteurs des relations internationales. Les ambassades de la démocratie locale préfigurent-elles des relations internationales où la multipolarité et la complexité domineront? Ou ne sont-elles qu'une réponse conjoncturelle, qui a pu voir le jour afin de pallier aux manquements évidents de l'Europe face au conflit yougoslave, auquel cas ce mécanisme particulier disparaîtra une fois la normalité rétablie en Europe? C'est sur ces questions que nous allons tenter d'esquisser quelques pistes de réflexions.

I. Les conditions d'émergence des ambassades de la démocratie locale

Le concept d'ambassade de la démocratie locale est né au sein du Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe durant le premier semestre de l'année 1993¹. Son origine peut être retracée à l'action conjuguée d'ONG et d'élus locaux convaincus, nonobstant l'inertie des États, qu'une action d'envergure internationale devait être entreprise afin de permettre à l'Europe de travailler à une solution de la crise yougoslave, par une intervention à l'échelon de base, là où les différentes communautés ethniques ou religieuses ont à cohabiter. Voyons cependant comment et pourquoi la réaction proposée a pris cette forme originale, novatrice par rapport aux règles qui régissent traditionnellement les relations internationales.

a. principes de base des relations internationales

La vie internationale est en principe une affaire simple, du moins pour ce qui est de ses mécanismes. En effet, la communauté internationale est limitée aux États — qui même en l'actuelle période de prolifération ne dépassent guère les 200 unités² — et aux institutions que ceux-ci peuvent créer en commun, à savoir les Organisations internationales. Cette structuration de la communauté internationale s'est sédimentée au cours du XIX^{ème} siècle, puis affirmée et renforcée au XX^{ème}. Parallèlement cependant, deux évolutions importantes se sont produites, l'une concernant les acteurs principaux de ces relations internationales,

c'est-à-dire les États, et l'autre la sphère couverte par ces relations, c'est-à-dire les domaines appartenant aux relations internationales et ne relevant plus exclusivement du "domaine réservé"³ des États.

Pour ce qui est des États, il faut reconnaître qu'ils n'ont aujourd'hui pas grand chose à voir avec les États pour lesquels les principes des relations internationales ont été développés. En effet leurs domaines et moyens d'interventions ont été multipliés dans des proportions jamais imaginées par les concepteurs de la doctrine classique des relations internationales. L'État n'intervenant que pour déclarer la guerre ou faire la paix, ou exceptionnellement pour protéger les intérêts de ses nationaux à l'étranger, est aujourd'hui remplacé par une structure aux compétences internationales multiples, partenaire de structures économiques complexes, lié par des réseaux d'accords dictant sa conduite dans les matières les plus diverses. Ce dernier point amène directement au second développement, à savoir l'extension de la sphère internationale, au détriment du "domaine réservé" des États, la souveraineté étatique encore présente dans la théorie n'a plus beaucoup de contenu, car le domaine réservé des États est extrêmement réduit, des normes internationales réglementant des aspects toujours plus nombreux du comportement des États⁴.

Il en résulte que les structures qui servent traditionnellement d'outil à l'État pour agir sur la scène internationale, concentrées principalement au sein du Ministère des Affaires étrangères, ne sont plus aptes à agir

efficacement dans les divers domaines de relations internationales multiformes.

b. la complexité de structure des Organisations internationales

Dès la seconde moitié du XIX ème siècle, les États se sont regroupés pour accomplir certaines activités au sein de structures permanentes. Celles-ci étaient d'abord composées exclusivement des représentants des États, mais très rapidement ceux-ci se sont adjoint un Secrétariat, chargé de préparer et coordonner les activités des États membres au sein de l'organisation. Puis l'évolution de la vie internationale et les progrès des modes de coopération ont permis de développer ces structures jusqu'à en faire des systèmes complexes au sein desquels ce ne sont plus seulement les Ministères des Affaires étrangères qui envoient des représentants, mais tous les secteurs de la structure étatique. Ainsi en Europe se sont développées des organisations au sein desquels sont représentés, outre de nombreux Ministère spécialisés, les Parlements nationaux⁵ ainsi que des représentants des pouvoirs locaux et régionaux. Pour ces derniers, ce sont le CPLRE, qui existe sous des formes diverses depuis 1957 au sein du Conseil de l'Europe, et le Comité des Régions au sein de l'Union Européenne depuis 1994⁶.

Ces organisations multiformes permettent à l'échelon de l'Europe la rencontre et la confrontation d'intérêts et d'acteurs divers. Elles semblent être la condition de l'émergence de mécanismes complexes de la coopération internationale qui permettent d'associer au sein d'un même cadre des acteurs de différentes natures. Ainsi en a-t-il

été pour la naissance des ambassades de la démocratie locale.

c. les ONG, nouveaux acteurs des relations internationales?

Soulignons tout d'abord que c'est une organisation non-gouvernementale qui représente la force d'impulsion du projet des ambassades de la démocratie locale⁷. Sans se lancer dans un historique de la place et du rôle des ONG dans les relations internationales, il faut aujourd'hui reconnaître que celles-ci y représentent des intérêts non négligeables. Que ce soit en matière humanitaire — avec pour ne citer que quelques exemples la *Croix Rouge Internationale*, *Médecins Sans Frontières*, *Equilibre*, ... — pour ce qui est du respect des droits de l'homme on trouve principalement *Amnesty International* (qui a reçu la consécration par un Prix Nobel de la Paix), la *Fédération Internationale des Droits de l'Homme*, ... — ou en matière de protection de l'environnement — on pensera à *Greenpeace* ou plus récemment à *Agenda 21* ou encore à la *Croix Verte internationale*, ...

En quelques mots, les ONG internationales modernes peuvent être caractérisées comme des groupes de pression (internationaux dans le cas qui nous intéresse, mais la même évolution existe au sein de chaque État) composés de citoyens réunis sur une base volontaire. Elles ont pour but de peser sur le comportement des acteurs des relations internationales (États et Organisations Internationales, mais aussi parfois certains acteurs privés comme les multinationales), par des procédés qui sont propres à chacune (que l'on songe par exemple aux Rapports

d'*Amnesty International*, ou aux actions spectaculaires sur lesquelles *Greenpeace* a bâti son image). On peut donc considérer que de ce point de vue, l'action des ONG relève de la politique internationale. Ce qui nous intéresse alors dans le contexte de cette analyse, c'est le rapport qu'elles développent avec les acteurs politiques, qui eux possèdent la capacité de décision qui fait défaut aux ONG. On peut ainsi à cet égard distinguer plusieurs "générations" d'ONG.

- la première génération (dont l'archétype pourrait être la *Croix-Rouge*) est construite hors des structures étatiques, mais avec un soutien direct des gouvernements nationaux⁸; dans de nombreux États de la planète, la Croix-Rouge nationale est d'ailleurs une structure para-étatique;
- une deuxième génération a vu le jour beaucoup plus récemment, en grande partie en réaction contre la "servilité" des ONG de première génération; l'exemple le plus frappant de cette catégorie est celui de *Médecins Sans Frontières*; cette deuxième génération d'ONG, en plus d'actions concrètes sur le terrain, n'hésite pas à appeler à l'opinion publique internationale et à dénoncer le comportement ou les silences des États. L'action est directement politique, mais articulée comme une confrontation avec les principaux États;
- une troisième génération nous semble avoir vu le jour au tournant des années 1990. Il s'agit d'ONG qui situent leurs actions sur le terrain et dans le champ du politique, tout comme celle de la deuxième génération. La

principale différence est qu'elles s'appuient pour développer leur action politique sur des structures démocratiques représentatives, les villes, communes ou régions. Elles proposent en fait à ces structures politiques dotées de la légitimité nécessaire, de s'inscrire dans la sphère de la politique internationale. Cette conjonction de forces a été, à notre connaissance, réalisée pour la première fois par Opération Villages Roumains, et c'est en s'inspirant de ce modèle, avec des étapes institutionnelles additionnelles, qu'a été conçu le programme des ambassades de la démocratie locale.

d. L'apparition des régions et communes sur la scène internationale

L'exemple d'*Opération Villages Roumains* constitue effectivement une implication des communes hors des frontières de leur État. Un tel aspect transnational des collectivités locales n'est pourtant pas en soi novateur. En effet, depuis les années 60, les collectivités locales ont développé en Europe un tissu de relations transfrontières important. A tel point que ces relations sont aujourd'hui codifiées par une Convention européenne⁹. Ces relations s'inscrivent pour la plupart dans le cadre du voisinage et sont basées sur le principe de la mise en œuvre des compétences propres des collectivités locales, nonobstant l'existence d'une frontière internationale. En d'autres termes, ces relations transfrontières n'interfèrent aucunement avec la politique des États dans la sphère internationale et se contentent de traiter de questions pratiques relevant des compétences des collectivités locales ou

régionales et servant directement les intérêts des citoyens. Elles occupent donc un espace transnational, parallèle mais distinct de la sphère des relations internationales¹⁰.

Ce n'est que lors de la rencontre avec des ONG, traditionnellement actives dans la sphère de la politique internationale, que les municipalités ou les régions ont trouvé à s'engager aux côtés des acteurs non-gouvernementaux dans des actions touchant à la politique internationale. Les États ont tendance à considérer que stricto sensu ce type d'actions ne relève pas des compétences des collectivités infra-étatiques; mais vu sous un autre angle, cet engagement n'apparaît pas si surprenant. En effet, si les ONG parviennent à être actives dans ces domaines, c'est que l'opinion publique est sensibilisée par les dérapages des relations internationales qui ont des répercussions directes en termes de souffrances humaines, ce qui produit un "réflexe humanitaire", générateur de ressources pour les ONG. Les élus locaux, plus proches de la population, sont également pris à partie par leurs citoyens lorsque ceux-ci exercent leur "réflexe humanitaire". Le problème pour les élus locaux, c'est qu'ils ne disposent guère de moyens pour agir directement dans ces domaines; la plupart des collectivités se contentent alors d'apporter un soutien financier à une ou plusieurs ONG — internationales ou locales — et rechignent à jouer le rôle politique qui devrait pourtant fonctionnellement être le leur.

A moins qu'on ne leur indique des pistes d'action.

e. le point de rencontre

C'est donc la conjonction de ces différents facteurs,

- l'enlisement des États face à des situations trop complexes pour permettre aux mécanismes traditionnels de la diplomatie de fonctionner efficacement;
- l'activisme des ONG toujours prêtes à dénoncer l'immobilisme des gouvernements et à réclamer des solutions aux crises du moment;
- le poids politique réel des élus locaux et régionaux ainsi que leur inclusion dans certains mécanismes de la vie internationale, notamment comme c'est le cas dans deux grandes organisations européennes.

qui a permis de voir l'émergence du mécanisme des ambassades de la démocratie locale.

II. L'inscription des ambassades de la démocratie locale dans les relations internationales

Les ambassades de la démocraties locales sont perçues par les différents acteurs, à la fois comme représentant l'institution dans le cadre de laquelle elles s'inscrivent (le Conseil de l'Europe), comme un lien direct entre élus locaux au travers de toute l'Europe, et comme une forme d'ONG originale. Reconnaissons que cette perception multiforme reflète somme toute assez bien les différents acteurs qui ont associé leurs forces pour faire fonctionner ce mécanisme. Dans cette seconde partie, nous allons brièvement analyser les réactions que les différents acteurs des relations internationales ont

exprimées par rapport à ces ambassades originales.

a. les attentes des élus et populations des villes hôtes

Le Maire de Tuzla, ville bosniaque au sein de laquelle existe encore à ce jour un *“gouvernement local non ethnique [qui] défend des intérêts politiques non ethniques considère que les hommes politiques européens doivent faire en sorte qu’une démocratie locale existe à Tuzla.”*¹¹ Cet élu local comprend on ne peut mieux le caractère politique et la nécessité de la présence d’une telle ambassade dans sa ville¹², en tant que soutien marqué par ses pairs européens aux principes du multiculturalisme et de la démocratie. Cette perception semble être proche des objectifs affichés par le projet des ambassades de la démocratie locale.

Soulignons cependant immédiatement que telle clarté est loin d’être la règle. En certaines situations, l’ambassade est perçue comme un bureau de représentation du Conseil de l’Europe, une simple ONG parmi la kyrielle d’organisations à vocation humanitaire présentes, ou une agence de représentation des intérêts des villes partenaires pour l’obtention de financements dans le cadre du processus de reconstruction. Ces différentes perceptions soulignent encore une fois la nature multiforme et peu conventionnelle du projet. Elles dépendent également grandement de l’instrumentalisation qui peut être faite par les différents partenaires institutionnels, locaux ou ONG de l’outil qu’est l’ambassade. Il est enfin un cas où le gouvernement national a

clairement refusé la présence d'un délégué étranger au sein de l'ambassade et a exigé sa fermeture (Subotica, en Voïvodine en 1993).

Le rôle d'une ambassade dépend également en grande mesure de la situation dans laquelle se trouve la ville hôte. Les phases de durcissement du conflit ont alterné avec les phases de reconstruction; des périodes d'opposition entre les élus locaux de la ville hôte et le gouvernement national décidé à poursuivre le conflit avec des *decrecendo* dans les tensions politiques; des périodes d'enclavement suivies de période où les transports étaient à nouveau possible.

En toutes ces circonstances, le rôle de l'ambassade a évolué. Les ambassades de la démocratie locale semblent cependant toujours avoir été perçues comme les instruments d'une politique européenne, diffuse certes, mais qui par moment et dans certaines villes, présentait le mérite d'être la seule tangible.

b. dans le cadre d'organisations européennes

Les organisations européennes, et principalement leurs Secrétariats, ont des relations volatiles avec les ambassades. Tantôt perçues comme un moyen d'action efficace en l'absence de toute forme de coopération au niveau inter-étatique, elles ont tendance à être poussées, en période de "normalisation" comme nous en vivons actuellement, hors du champ de la coopération¹³. Soit qu'on tente de les réduire au rôle d'ONG, soit qu'elles servent simplement de point de contact pour des villes appelées à faire montre de leur "ingénierie territoriale"¹⁴, soit qu'elles soient

utilisées comme point d'appui pour les actions de l'organisation¹⁵.

Cette relation est paradoxale. En effet, nous l'avons montré dans la première partie, les ambassades de la démocratie locale n'auraient pas pu voir le jour sans le forum que constituent les organisations européennes — dans ce cas particulier le Conseil de l'Europe — et leur existence et leur fonctionnement pourraient être considérés comme une des modalités spécifique de l'action de ces organisations, qui reste hors de portée des autres acteurs, puisque chacun séparément ne saurait être capable de jouer le rôle particulier d'une ambassade. Dans la réalité il semble que les pesanteurs des administrations européennes et certaines craintes politiques vis-à-vis d'un projet, qui d'une action marginale et palliative aux défaillances et inconséquences des autres politiques européennes aurait pu se retrouver au centre d'une coopération renforcée avec les pays issus de l'ex-Yougoslavie, entravent le plein développement du potentiel de cette forme originale de coopération des organisations européennes.

c. un soutien discret des États

Les États auraient pu *a priori* considérer que cette initiative d'ambassades de la démocratie locale était déplacée, empiétant sur leur domaines de compétences et l'exclusivité de leur prérogative d'ouvrir des Ambassades. Tel n'a cependant pas été le cas, et les États membres du Conseil de l'Europe ont à plusieurs reprises, par les représentants des Ministres des Affaires étrangères, toléré que le projet existe au sein de l'organisation~

puis lui ont apporté un soutien direct. Politique d'une part¹⁶ et financier de l'autre¹⁷.

Ces soutiens sont certes mesurés et relèvent plus du symbolique que de l'opérationnel. Ils sont cependant importants en ce sens qu'ils marquent de la part des États une acceptation du principe de ce mécanisme de coopération et du rôle particulier des acteurs qu'il implique. Cette acceptation est indubitablement facilitée par le fait que c'est au sein d'une même organisation internationale que tous ces acteurs se retrouvent pour coopérer. Mais cela nous semble également être la reconnaissance par les États de leur incapacité à couvrir seuls et de manière efficace tous les domaines des relations internationales contemporaines — et dans le cas du conflit yougoslave les insuffisances étaient flagrantes —, et donc corrolairement l'acceptation que d'autres acteurs peuvent, dans un cadre clairement défini, agir sur la scène internationale. Il s'agit d'une avancée considérable des ambassades de la démocratie locale qui, de ce point de vue, constituent un précédent d'une importance fondamentale.

d. la perception des potentialités de ce nouvel outil par les parlementaires

Tant le Parlement européen que l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe ont su prendre conscience de l'importance qu'un tel mécanisme de coopération pourrait avoir dans les relations internationales. Ainsi les 133 Parlementaires européens membres du *Forum Européen pour la Prévention Active des Conflits* ont-ils approuvé la demande de la création d'une ligne budgétaire européenne pour doter les

ambassades de la démocratie locale d'un fonds structurel¹⁸, et les efforts des parlementaires européens ont permis d'aboutir à la mention de ce programme dans les commentaires du budget 1996¹⁹.

Plus encore qu'une reconnaissance de principe ou le souhait d'un financement, l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe prend acte de l'existence de ce mécanisme et demande à ce qu'il soit concrètement utilisé dans des zones de tensions où il pourrait être utile. Ainsi sa Recommandation 1288 (1996) adoptée le 25 janvier 1996 "*recommande au Comité des Ministres [...] d'inviter le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe à étudier la faisabilité d'établir une ambassade de la démocratie locale au Kosovo.*"

Si les parlementaires n'ont pas de lien institutionnel direct avec le mécanisme des ambassades de la démocratie locale, ni de rôle prééminent dans la structure des relations internationales contemporaines, leur éloignement relatif de la scène semble leur permettre de percevoir assez nettement le bien-fondé et les potentialités de ce mécanisme de coopération original.

e. des réactions confuses de la part des élus locaux européens

Pour les élus locaux (ou régionaux) ce projet représente une possibilité d'intervention politique importante dans le domaine de la politique internationale. Certains perçoivent cet aspect de manière très claire²⁰, et soulignent même que "*l'ouverture d'ambassades de la démocratie locale à Tuzla Mostar et Sarajevo représente*

*pour leurs habitants un soutien moral et un **signe de co-responsabilité politique*** ²¹. Il y a donc là de la part des signataires de ces appels une très nette conscience du caractère politique que revêt l'utilisation de l'instrument des ambassades de la démocratie locale.

Cette perception semble pourtant être minoritaire, et nombre d'élus locaux voient le programme des ambassades de la démocratie locale comme une prolongation du soutien que leur collectivité peut apporter à l'action humanitaire d'ONG (souvent locales) et ne considèrent pas nécessaire de s'engager par un soutien politique à ce programme. Ce comportement ressort nettement de la teneur de certains appels lancés en conjonction avec le programme des ambassades de la démocratie locales par le CPLRE et plus encore des réponses qui y sont formulées par différentes collectivités de toute l'Europe, celles-ci insistent sur la contribution financière qu'elles consentent déjà à telle action humanitaire, et ne répondent que rarement en approuvant d'un point de vue politique le projet. Le point culminant de cette dichotomie a été atteint le 18 décembre 1993 déjà, lorsqu'en plein conflit les animateurs du programme des ambassades ont lancé un appel européen, par lequel toutes les Mairies européennes étaient appelées à inviter leurs citoyens à s'associer à un appel aux gouvernements pour que les Européens prennent leurs responsabilités dans le conflit yougoslave. Si près de deux millions de signatures ont été collectées en une journée, il a également été possible de constater que la plupart des municipalités qui ont participé à l'action ont privilégié une

récolte de fonds à des fins humanitaire plutôt que la démarche politique. Certes le soutien à l'assistance humanitaire est indéniablement l'un des domaines dans lequel les collectivités locales peuvent jouer un rôle utile, mais le manque de perception de l'enjeu politique d'une intrusion du pouvoir local sur la scène internationale était dans la plupart des cas patent.

f. La difficulté d'inventer une nouvelle logique de travail

Nous venons de souligner la difficulté de nombre d'élus locaux de concevoir leur rôle au sein d'un nouveau mécanisme de coopération, qui à la fois mettrait les communes au cœur de l'Europe et l'Europe au cœur des communes. En ces temps de "déficit démocratique" du projet européen, pareil objectif pourrait faire sens.

De même, il faut constater la difficulté des organisations internationales, qui incorporent en leur sein une représentation des élus locaux et régionaux, à reconnaître que ceux-ci peuvent pleinement, de manière originale et complémentaire — c'est-à-dire non redondante avec ce que font les États — participer aux relations internationales sous toutes leurs facettes.

Les ONG elles aussi ont, dans la mise en œuvre de ce programme, souvent montré leur agacement face aux prudences, aux lenteurs, ou à la volonté affichée des élus locaux de rechercher le compromis politique plutôt que la confrontation systématique avec le pouvoir. Une culture d'action d'ONG de la deuxième génération, souvent encore dominante dans nombre d'organisations, rend difficile l'acceptation de la complexité et les

contraintes particulières de ce mécanisme novateur.

Paradoxalement, ce semblent être les gouvernements et les parlementaires nationaux et européens, pourtant les moins directement impliqués dans la mise en œuvre concrète de ce programme, qui s'abstiennent de créer les difficultés que l'on pouvait redouter, et acceptent sur le principe que ce mécanisme existe; voire même poussent les acteurs auxquels il revient en priorité de le faire fonctionner à y recourir.

On peut donc sur ce point spécifique considérer qu'il manque encore des structures propres à coordonner les différents acteurs de ce type de coopération — dans le cas des ambassades de la démocratie locale, le Comité de pilotage mis en place en 1993 mais dont la composition et les tâches n'ont été définies qu'en février 1996 (alors que le programme existe depuis début 1993) semble ne pas avoir efficacement rempli son rôle de pilotage et de coordination entre les différents acteurs. Mais plus encore, il faudra qu'apparaisse une "culture" propre à ce type de coopération; tant parmi les élus locaux et régionaux qui devraient prendre conscience des nouvelles responsabilités politiques qu'ils peuvent avoir à jouer dans certaines situations où des valeurs propres à la vie locale sont mise en jeu sur la scène internationale, qu'au sein d'ONG dont certaines devront accepter de sortir de la logique de la "deuxième génération" pour accepter un rôle de partenaire des élus locaux ou régionaux.



^{1.} *La première mention dans un document officiel de ce concept se trouve dans la Résolution 251 (1993) adoptée à l'unanimité le 18 mars 1993 par la Conférence Permanente des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe (qui allait dès le 14 janvier 1994 se transformer en Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe; ces deux organismes successifs s'abrègent tous deux sous l'acronyme CPLRE). On peut lire au paragraphe 16 de cette résolution que le CPLRE "donne son appui à l'initiative prise par "Causes Communes" Belgique et Suisse de créer, à titre expérimental, quelques "Ambassades pour la démocratie locale" [...] ". Ce n'est que dans un Document adopté par le bureau du CPLRE le 28 juin 1993 que l'appellation "ambassades de la démocratie locale" est consacrée et que leurs principe et modalités de fonctionnement sont clairement définis (voir Doc. CPL/P (28) 27).*

^{2.} *Un article intéressant paru dans Le Monde diplomatique du mois de juillet 1996 relate les résultats d'une enquête effectuée à Paris auprès des différentes ambassades et organismes internationaux qui s'y trouvent afin de déterminer le nombre actuel d'États; selon les critères utilisés, leur nombre varie entre 155 et 281 États (François-Gabriel Roussel, "Le Monde dans tous ses États", p. 32).*

^{3.} *Par "domaine réservé", le droit international circonscrit les matières qui échappent à son champ de compétences parce qu'aucune obligation internationale n'y existe. Dans le cadre de leur domaine réservé, les États sont libres d'agir comme bon leur semble, sans avoir à respecter de standards internationaux; corrolairement, aucun autre sujet de la vie internationale ne peut intervenir dans pareille matière, sous risque de commettre une ingérence et porter atteinte à la souveraineté d'un autre État (ce "principe de non-ingérence" est garanti par l'article 2 § 7 de la Charte des Nations Unies)*

^{4.} *Ainsi par exemple depuis la seconde guerre mondiale les questions relatives au respect des droits de l'homme sont sorties du domaine réservé, pour être réglées par des normes*

internationales. Il en va de même pour énormément de normes en matière économique, écologique, démocratique,...

5. *C'est le cas de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, de l'Assemblée de l'Atlantique Nord (OTAN) et de l'Assemblée Parlementaire de l'OSCE, au sein desquels les délégations nationales sont composées de membres choisis au sein de chaque Parlement national. Le cas du Parlement Européen, élu au suffrage universel — mais sur une base nationale — est distinct.*
6. *Le Comité des Régions apparaît dans le Traité de Maastricht aux articles 4, 198 A, 198 B et 198 C. Ce n'est qu'en 1994 que le Comité des Régions est devenu opérationnel.*
7. *Voir le paragraphe 16 de la Résolution 251 (1993) du CPLRE citée en note 1.*
8. *La Croix-Rouge a certes été créée sur une idée d'un particulier, le Genevois Henry Dunant, mais celui-ci a convoqué à Genève en 1865 une Conférence internationale durant laquelle les représentants des puissances ont accepté et soutenu la création de la Croix-Rouge.*
9. *Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, signée à Madrid le 21 mai 1980 (Série des Traités Européens N° 106), et complétée par un Protocole Additionnel signé à Strasbourg le 20 novembre 1995; 21 États européens sont à ce jour liés par cette Convention.*
10. *Cet aspect est, dans la littérature, le mieux mis en évidence par Richard Bilder dans l'American Journal of International Law, "The Role of States and Cities in Foreign Relations", pp. 821-831. Voir aussi sur ce point Levrat, Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques, Paris. P.U.F., 1994, particulièrement pp 205-211.*
11. *Intervention de M. Selim Beslagic, Maire de Tuzla devant le Forum Européen pour la Prévention Active des Conflits (intergroupe parlementaire au sein du Parlement européen) le*

17 mai 1995 à Strasbourg (extrait du Procès-verbal de Réunion).

12. *L'ambassade de la démocratie locale de Tuzla a été officiellement ouverte le 2 octobre 1995. Les villes partenaires sont Bologne (leader), Anvers, Barcelone, Malmö, et les ONG sont Causes Communes Suisse, Causes Communes Belgique, Nuova Frontiera, Pro Europa (Italie). Un soutien institutionnel est fourni par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne.*
13. *Ainsi la Commission européenne, bien qu'un Commentaire d'article budgétaire précise parmi les quatre objectifs assignés à une ligne budgétaire le soutien aux ambassades de la démocratie locale, n'accorde qu'environ 5% de la somme totale aux ambassades (ligne B7-7001, budget 96, JOCE, 29.1.96, p. 1551).*
14. *Résolution 25 (1995) du CPLRE, par. 17 qui "invite dès lors les villes et régions d'Europe à parrainer la reconstruction des villes de cette partie de l'Europe."*
15. *Réponse intérimaire du Comité des Ministres à la Recommandation 15 (1995) du CPLRE qui précise : "Le Comité des Ministres prend note de la possibilité offerte au Conseil de l'Europe de s'appuyer sur les ambassades de la démocratie locale pour relayer son action pour mettre en œuvre les actions de l'Organisation inscrites dans le plan de réhabilitation et de reconstruction de la Bosnie et Herzégovine."*
16. *"En réponse à la Recommandation 15 (1995) sur les ambassades de la démocratie locale adoptée par le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe (CPLRE), le Comité des Ministres exprime tout son intérêt pour le programme des ambassades de la démocratie locale ...", extrait de la Réponse intérimaire du Comité des Ministres à la Recommandation 15 (1995) du CPLRE.*
17. *"Lors de leur 554e réunion (janvier 1996, 2.3), les Délégués des Ministres ont approuvé un ensemble de Mesures d'urgence destinées à soutenir, entre autres, la démocratie locale en Bosnie et Herzégovine et dans certaines parties de la Croatie [...] dont 1 million pour le soutien aux ambassades de la démocratie locale", extrait*

de la Réponse intérimaire du Comité des Ministres à la Recommandation 15 (1995) du CPLRE.

18. *Procès-verbal de la réunion du Forum Européen pour la Prévention Active des Conflits du 17 mai 1995.*
19. *Commentaire de la ligne budgétaire B7-7001 dotée pour 1996 de 5 millions d'Écu. JOCE, 291.96 p. 1551.*
20. *Ainsi lors du discours prononcé suite à son élection le 2 juillet 1996 à Strasbourg, le nouveau Président du CPLRE, M. Claude HAEGI, a souligné que le programme des ambassade de la démocratie locale serait l'une des premières priorités politiques du CPLRE durant ses deux années de présidence.*
21. *Ce texte se retrouve dans deux Déclarations écrites signées à Strasbourg le 28 juin 1995 par 54 membres du CPLRE (références CG (2)14 rév. et CG (2) 16 rév.). C'est nous qui soulignons.*



*Implantation des ambassades de la démocratie locale en ex-Yougoslavie.
Les ambassades en fonctionnement sont soulignées.*



Villes d'Europe partenaires du réseau des ambassades de la démocratie locale.



Un espace de coopération possible à partir des des ambassades de la démocratie locale situées en zone nord de l'ex-Yougoslavie. Huit villes et sept pays sont concernés par cet espace.



Vers de nouveaux espaces politiques

Dominique Nalpas

Dominique Nalpas est responsable de projets à Causes Communes. Il a coordonné Le Front du Refuge, ouvrage collectif, Bruxelles, Editions De la démocratie, 1994.

Les espaces du politique ne sont pas immuables. Ils évoluent au gré de l'histoire, des inventions ou des humeurs des hommes. Qui pourrait croire aujourd'hui à l'immutabilité de l'ordre politique (surtout chez nous en Belgique) ? Pourtant il existe un ordre normatif en science politique qui apparaît bien ancré. C'est celui qui suppose que le lien entre État et territoire est un postulat. On a encore coutume, aujourd'hui, de voir ce lien comme une donnée de la nature. Ainsi, il serait interdit de penser et de critiquer cette conception de la construction du politique car lui serait accordée, dès lors, une propriété de construit et d'invention.

Force et faiblesses du territoire

Le territoire fut avant tout considéré comme constitutif d'ordre: "il devenait un espace de juridiction, le fondement incontournable — et donc inattaquable — de l'autorité politique souveraine."¹ Il interdisait toute autre source d'autorité, il exerçait un contrôle sur les individus et les groupes et donc il précisait le cadre de l'appartenance individuelle. Son premier effort est d'avoir

exclu les allégeances communautaires comme support de l'autorité. Mais la force du principe de territorialité est d'avoir su se greffer les nécessités et les passions de l'universalisme de valeurs telles que celles des droits de l'homme, de la justice et de l'égalité des chances, tout comme il a pu devenir le socle sur lequel se sont bâties les démocraties modernes d'occident. Il fut un temps où cette construction apparaissait comme la plus harmonieuse et la plus limpide qui fut. Territoire, État fondé sur le droit, nation de citoyens, redistribution et même économie nationale s'ajustaient pratiquement exactement. Ce principe s'est dès lors imposé au monde et continue toujours d'être alimenté et surtout peu questionné malgré les apories dont il fait l'objet.

Il apparaît évident que ce principe de territorialité est impropre à décrire les formes complexes d'intégration, d'allégeances ou d'adhésion qui se multiplient et s'observent à d'autres échelles qu'à celles de l'Etat-nation. La modernité, la mobilisation des individus, le développement des réseaux communautaires, techniques ou professionnels, le nombre croissant de réseaux sociaux qui prônent une citoyenneté mondiale, la montée en puissance d'une opinion publique mondiale (voire la reprise des essais nucléaires français), le marché et les flux financiers que le politique inséré dans des lieux bornés est incapable de contenir ou même d'influencer, les progrès de la communication et les "échanges" culturels (enjoy Coca-Cola every where on the world) ébranlent aujourd'hui la construction territoriale. Tout comme le font, d'ailleurs, mais dans une toute autre direction et

différemment, le développement des particularismes, de l'ethnisme, des identités religieuses ou culturelles. Certes cela ne se fait pas de manière concertée, loin s'en faut, et cela tend à rendre opaque une perception globale de ce monde. Quoi qu'il en soit, ce qu'il faut retenir ici — en cela, nous suivrons l'hypothèse émise par Bertrand Badie — c'est que mondialisation et repli ethnique se lient pour affaiblir l'ordre du territoire.

Certains "mondialistes" auraient tendance à se réjouir de cet affaiblissement. Une analyse critique cependant devrait tempérer cet état d'esprit. En tant que norme de base de la construction du politique, c'est le politique lui-même qui tend à perdre de sa force. Les marges de manœuvre des Etats-nation se réduisent toujours et nombre d'États d'Europe notamment perdent de plus en plus leur capacité à remplir leur rôle d'État social en remettant en cause le principe redistributif. Cet affaiblissement du politique laisse par contre une place inespérée au développement du marché que certaines théories tentent d'imposer comme le seul apte à permettre une régulation au niveau mondial. Il faut donc craindre une décomposition du territoire comme soubassement du politique sans investissement des principes universalistes à d'autres niveaux.

Les apories du territoire et les Balkans

Cependant, il faut également se rappeler que l'ajustement de la territorialité est loin d'avoir été parfait en tout lieu sur la planète. Et les difficultés tant rationnelles que pragmatiques quant à son établissement définitif comme norme incontestée de l'ordre politique semblent rester sans issue dans

certaines régions. L'implacable montée en puissance de cet ordre emmené par les États de l'occident lors de la décolonisation notamment a fait fi des réalités sociales de bien des populations. D'autant plus que pour asseoir la prédominance du principe de territorialité, la fine stratégie fut souvent de diviser ethniquement les populations et d'attribuer à certaines d'entre elles une autorité territoriale. La notion de territoire ne revêt pas le même sens partout, loin s'en faut et certaines des impasses faites pour imposer cette conception se payent encore cher aujourd'hui. Enfin, l'appartenance unique que le principe de territorialité suppose est souvent incompatible avec les réalités sociales qui acceptaient pourtant la multiplicité des allégeances.

Le cas balkanique et le conflit en ex-Yougoslavie, analysé sous cet angle, est exemplaire. La guerre en ex-Yougoslavie a confirmé l'avènement d'États ethniquement purs, certes, dans des frontières parfaitement délimitées et sur des territoires "nationaux" considérés comme historiques. Les territoires et leurs laborieux découpages sont bien présents dans cette construction destructive. Pourtant le territoire n'est plus l'élément de base sur lequel se fonde le politique porteur de principes d'universalité et n'est plus le support pour une identité citoyenne. Ce soubassement essentiel dans la construction des États-nations est supplanté ici par celui que représente la culture ou l'ethnie. Le territoire s'apparente dès lors le plus souvent à l'espace des signes propre au terroir, il se conçoit comme étant le lieu de la mémoire ou encore comme celui des mythes fondateurs de la nation. Mais en tant

qu'élément intégré au système culturel, il lui est permis de revenir au premier plan de la politique en forçant et en contredisant toutefois le sens qui lui était assigné. Il devient l'instrument de la construction de l'identité ethnique, c'est-à-dire donc, à l'opposé de ce qui l'avait fait justement désirer: l'émancipation du joug des cultures, des ethnies ou des religions.

Un conflit révélateur (1) : les Etats se sapent eux-mêmes

Cette contradiction n'est pas la seule, elle s'est vue offrir le service d'une autre, à la limite plus grave encore. L'échec du règlement de ce conflit par la communauté internationale et plus particulièrement par l'Union Européenne a été le fruit d'une série de contradictions liées à ce principe de territorialité et de l'incapacité à le dépasser.

Les plans de découpage territoriaux, ceux de Vance-Owen et de Stoltenberg, se sont suivis les uns après les autres, tentant de localiser au plus près les groupes ethniques qui ont été mis en conflit. Quelle gageure ! C'était oublier que l'interpénétration était totale, et que les minorités s'emboîtaient les unes dans les autres sans fin. Si la carte peut encore prétendre représenter le territoire, elle est incapable en tout cas de représenter le terreau sociologique et moins encore ses mouvements. Aucune cartographie fut-elle la plus précise ne pourrait rendre compte de cet infini mixage. Alors pourquoi tant d'efforts en ce sens? La communauté internationale, celle des États, était dans l'incapacité d'aborder le problème autrement que par celui du découpage territorial. On l'a vu, l'idée de territoire est encore encombrée des scories

fonctionnalistes qui en font un fait de nature. Et comme il sied de confirmer les fondements de l'ordre normatif dominant : l'exercice était devenu obligatoire et l'embrouille totale. Le construit rationnel universaliste qui donnait sens au principe de territorialité avait disparu au profit de la seule idée de territoire comme fin parce que norme non questionnable. Pour ne pas être trop cynique, on peut probablement injecter dans ce montage une réminiscence de "droit des peuples à disposer d'eux-mêmes" qui sape le soubassement du principe de territorialité et dont on a jamais résolu la contre-partie lorsque ces dits peuples disposent d'autres encore. La contradiction semble insurmontable. On le voit toutefois, la communauté internationale des Etats n'a pas hésité à franchir le pas au risque de mettre en danger les principes qui la fondent. Le résultat fut bien entendu celui de faire le jeu des protagonistes les plus zélés du conflit, ethniquement parlant, qui ont pu en jouant sur son ambiguïté, et en l'instrumentalisant, détourner à leur profit la norme du territoire pour faire passer leur politique ethnique. Ils purent dès lors être confirmés dans leur logique unique. L'épuration ethnique pouvait continuer avec son train de déplacements de populations, de souffrances et de crimes contre l'humanité. Derrière, de toute façon, l'Union Européenne et la communauté internationale assurèrent un dispositif d'aide humanitaro-militaire sans précédent. Le militaire prit la relève pour assurer cette exigence : il fut pris en otage suscitant une impuissante indignation générale.

Un conflit révélateur (2) :

éthique mondialiste et intérêt des nations

En déployant ces efforts pour tenter de résoudre ce conflit et même en faisant valoir les principes humanitaires, la communauté internationale ne faisait autre chose que de réactualiser le droit d'ingérence. Ce qui se passe à l'intérieur de ton État ne m'est pas indifférent. Tu n'as plus le monopole légitime de la violence². La violence que tu exerces sur les personnes est insoutenable et nous intervenons car nous défendons un certain nombre de valeurs éthiques que tu ne respectes pas. C'est une manière de se créer une légitimité qui est fondée sur une option éthique et ce, vis-à-vis des populations les plus concernées par le conflit, mais ailleurs encore. Ce message dit : tout homme sur la terre a droit à la justice. Ce faisant, il y a élaboration d'une conception de la politique dépassant les frontières. Cette dynamique que l'on est dès lors obligé d'inscrire dans une perspective mondialiste tend donc à travailler à un certain affaiblissement de la souveraineté des États et donc du principe de territorialité.

Mais ce qui est "donné" d'un côté par cette approche politique — éthique — se voit repris de l'autre par une action d'ordre géopolitique — l'intérêt des nations. En effet, chacune des puissances prise dans la tourmente de la compétitivité mondiale tente d'asseoir son leadership sur les Républiques nées de l'éclatement de l'ex-Yougoslavie en faisant valoir des alliances anciennes. Éthique et intérêts des nations se combattent durement. Le résultat en est désastreux. L'impression fut que les droits universels ne sont véritablement effectifs que très localement, que l'aide humanitaire ne cachait

pas seulement l'incapacité des États à inventer (ce qui serait le moindre mal) mais qu'elle devenait un bon camouflage pour des objectifs géopolitiques, que l'Europe était incapable d'instaurer une véritable politique extérieure commune, que les États accusaient l'ONU de ne pas être à la hauteur et de ne pas avoir su donner au militaire les moyens de son action, tandis que le Secrétaire général de l'ONU rétorquait que l'ONU était ce qu'en faisaient les États. Décidément, face à la mondialisation, il y a un grand vide utopique. Le désespoir et la rancœur des populations en Bosnie est à la hauteur de cet échec, l'Europe, elle, ne crée plus d'espérance, pis, on entrevoit sa fin (on a dit que l'Europe s'arrêtait à Sarajevo), et un peu partout, le repli sur soi semble devenir la solution. Ces sentiments douloureux étaient ceux qui se vivaient certainement lors d'un des moments les plus terribles du conflit en ex-Yougoslavie: lors de la chute de Srebrenica.

Les accords de Dayton offrent aujourd'hui une perspective moins sombre et d'un certain point de vue apportent des solutions qui ne s'inspirent pas uniquement du principe de territorialité tout en se référant au droit. L'installation du Tribunal Pénal International, la structure confédérale croato-bosniaque, l'organisation des élections par l'OSCE sont autant d'éléments qui vont dans ce sens. Les résultats cependant sont loin d'être garantis. Le gâchis qui a précédé les accords de Dayton est tellement grand.

Un conflit révélateur (3) : la société civile prise en otage par le politique

Nous nous sommes focalisés sur les acteurs étatiques ou supra-nationaux. Il serait pourtant injuste de passer sous silence l'action d'acteurs infra-étatiques et d'acteurs sociaux multiples qui ont eu une action importante dans ce conflit, si on l'analyse sous l'angle de la territorialité. Le champ des solidarités extra-territoriales est en plein développement dans le monde. On pense bien entendu à l'action humanitaire qui rencontre depuis deux décennies un succès grandissant. On se doit de penser que l'engouement que suscite ce type d'engagement, en ex-Yougoslavie ou ailleurs, est un signe de défiance à l'égard des États. Il paraît évident que pour ces agents non étatiques de régulation que sont les "humanitaires", les frontières ont perdu une part importante de leur sens. Pour autant, l'humanitaire dans ce conflit, comme dans d'autres, a montré de manière précise ses limites en étant instrumentalisé par les États ou certaines institutions supranationales. Cette question devient lancinante : "Que vaut une entreprise de solidarité transnationale, aussi généreuse soit-elle, qui tient le rôle d'accompagnateur ou d'infirmier dans la mise en scène des violences qui opposent des acteurs s'entre-déchirant."³ Et cela d'autant plus que ceux qui financent pour une grande part cette médecine sont justement les institutions qui sont incapables de trouver des solutions politiques à la violence commise.

D'autres formes de réseaux sociaux se sont également élaborés durant ce conflit. Tout comme l'humanitaire, ils ne sont pas spécifiques à cette région du monde et à cette époque. Ces réseaux de citoyens se constituent dans la perspective de créer une société civile transfrontière et surtout

multiculturelle. Il y a tout à gagner à célébrer la concorde. On pense au Cercle 99 de Sarajevo, au Forum des citoyens de Tuzla et d'autres encore, tous connectés à des réseaux européens de citoyens ou plus larges encore. En ce sens, ils sont un des éléments de la mondialisation dont nous parlions. Ces réseaux indiquent que l'on peut croire en l'individu, que ces derniers ne souhaitent pas nécessairement la politique du pire, même après avoir été bafoués. Ils indiquent une direction à suivre. Mais que peuvent ces réseaux sans le politique ? Comment peuvent-ils étendre leur action sociale, culturelle, éducative sans les moyens d'une forme de redistribution ? Comment peuvent-ils empêcher l'invasion de Srebrenica sans un support militaire puissant soumis aux décisions du politique ? Comment peuvent-ils encore résoudre leurs différends et trancher ?⁴ Enfin, la société civile reste soumise au politique ne serait-ce que pour tout ce qui est autorisations, visas, passages des frontières. Nous voilà ramenés donc au politique et à sa nécessité.

Le sens caché de la guerre

La guerre en ex-Yougoslavie — le conflit proche — est exemplaire donc, symbolique même, si on la conçoit comme l'effet dévastateur des apories du principe de territorialité et l'effondrement du politique qui lui est associé. Tout y est : ethnicisation des États et crimes contre l'humanité ; ingérence humanitaire ou éthique et perte de souveraineté des États, mais hypocrisie géopolitique ; droit des peuples à disposer d'eux mêmes, mais perte du sens politique du territoire ; montée en puissance d'une société

civile sans frontière impuissante politiquement ou prise en otage par le politique stato-national et territorial. Dès lors, là comme ailleurs dans le monde, la question n'est pas seulement d'apporter des solutions fussent-elles partielles à des crises particulières, mais elle est encore de savoir comment créer des régulations dans le cadre d'espaces nouveaux qui pallient l'incapacité du territoire à faire sens dans toutes les situations. Voilà probablement le sens caché de cette profonde et douloureuse crise. Et comme souvent, pour paraphraser Hölderlin, la solution naît à proximité de ce qui blesse.

Naissance d'une invention de prévention post-humanitaire

L'ex-Yougoslavie ne fut pas seulement ce lieu sanglant des apories de la territorialité. Pendant la crise, à proximité de ses fractures, cette région des Balkans fut également le lieu d'une invention qui prenait acte des incapacités des États, des organisations internationales et même de la société civile internationale à faire face à la complexité des enjeux. Il se fait que cette invention pourrait répondre à la question posée plus haut. Nous voulons parler des Ambassades de la Démocratie Locale (ADL). C'est une invention de la société civile⁵ forte de son histoire, de son pragmatisme et de son attachement à des principes éthiques. Société civile qui, d'une part, n'est pas politique dans le sens où elle n'est pas la représentation du social, mais qui d'autre part l'est, dans le sens où elle se conçoit comme agissant sur la société globale, comme faisant pleinement partie de cette société globale et prenant acte de ces changements majeurs. Vous en

conviendrez, le fait que la société civile qui par restitution au politique, fasse une proposition originale mérite que l'on s'y attarde un peu.

L'ADL est une agence active, localisable et visible dont l'objectif principal est de favoriser ou de sauvegarder les processus d'autonomie locale qui a permis, dans un premier temps, à des villes d'ex-Yougoslavie de préserver leur caractère pluriculturel et ouvert et cela en favorisant les coopérations entre villes et ONG. Leur action en ex-Yougoslavie, est de ce fait, autant de l'ordre de la prévention de l'effondrement de la démocratie au niveau local lorsqu'il subsiste, que de la promotion d'un espace de coopération de type nouveau.

Un espace de coopération de type nouveau

Il n'est pas possible dans le cadre de ce texte de décrire plus complètement ce concept d'ambassade et son fonctionnement. Bornons-nous à signaler que les ADL semblent catalyser deux circulations dans l'espace de coopération spécifique qu'elles créent. L'une d'entre elle serait verticale. Dans son action de médiation, l'ADL met en relation des instances situées à des niveaux logiques différents. Elle devrait en effet proposer d'assembler dans une relation compréhensive des individus, associations, ONG, entreprises — bref la société civile — avec des instances politiques tels que pouvoirs locaux ou régionaux, instance transnationale comme le Conseil de l'Europe et à travers elle, les États qui fondent cette dernière.

Ce qui est convoqué ici, c'est une transformation de la société civile à devenir plus politique, c'est-à-dire encore, ayant le souci du global, tout en gardant son autonomie. Mais de manière concomitante, le politique aurait à élaborer des projets en les ajustant au plus près des besoins des personnes et des nécessités sociales. Ainsi toutes ces structures à quelque niveau qu'elles soient seraient conviées à satisfaire unité et diversité par une action bien comprise de partenariat et l'élaboration de projets communs.

L'autre dimension de circulation dans cet espace en gestation est horizontale. Les ADL sont un système de mise en réseau, d'une part, des ADL et des villes qui les accueillent entre elles, et d'autre part, des villes qui accueillent des ambassades et des villes qui soutiennent et opérationnalisent ces dernières. Cela forme un réseau européen complexe de cités, mais également d'associations, d'ONG, de chambres de commerce et d'entreprises, qui tissent des relations de coopération décentralisée.

On peut se laisser aller à imaginer qu'entre elles se mutualisent connaissances et compétences. On peut également forger pour les villes de ce réseau le souhait qu'elles élaborent des contrats de coopération dans des matières diverses telles que la gestion des catastrophes, la coopération au niveau de l'ingénierie municipale, et même la réorganisation des transports en commun⁶. S'établiraient de la sorte de véritables espaces de coopération, de co-développement et même, de co-responsabilité politique, pouvant se superposer aux États.⁷

Cela devient réalité en ex-Yougoslavie⁸ et probablement que cela comptera-t-il dans les temps à venir.

Le dispositif des ADL offre enfin une troisième dimension de circulation, moins directement observable. C'est celle de la globalisation des enjeux au niveau local. Les ADL semblent pouvoir être le catalyseur d'une recomposition de champs d'actions tels que le social, l'économique le culturel. Par un travail de recherche-action elles devraient pouvoir expérimenter des formes de recomposition inédites au niveau local pouvant s'étendre en d'autres lieux ou à d'autres niveaux de l'action.

L'ADL devient dès lors un observatoire fin des changements sociaux, prompt à saisir les difficultés d'ordre économique, social et culturel au niveau local afin de les répercuter à d'autres niveaux décisionnels. L'ADL devient un instrument de connaissance au profit de la communauté d'Europe ou plus largement encore.

La portée de cette invention

Bien que perçues comme étant essentiellement du ressort des relations internationales et de la diplomatie préventive, il nous semble que les ADL sont une invention dont la portée pourrait dépasser ces perspectives. Du moins, c'est la question que nous posons. Les coopérations qu'elles médiatisent, le co-développement qu'elles autorisent, la co-responsabilité politique qu'elles créent laissent à penser qu'elles pourraient être une des réponses possibles aux apories du principe de territorialité. Elles semblent être à même de créer des espaces de régulation structurés et a-territoriaux qui

ajusterait leurs interventions au plus près des observations de la sociologie. En ce sens leur vocation serait de dépasser largement l'horizon géographique spécifique qui les a vu naître, tout comme de dépasser celui de la diplomatie préventive dans laquelle elles se cantonnent encore. Là où un cadre référentiel — probablement celui du droit international — ferait penser qu'il s'agit de créer des relations de coopérations internationales spécifiques, un autre référentiel — celui qui est proposé plus volontiers par la société civile agissante — suggère que l'on pourrait tout autant s'acheminer vers la création d'un espace politique de type nouveau. Du fait qu'elle ne défend pas d'intérêt particulier, si ce n'est celui d'une éthique sociale et individuelle, l'ADL va devoir travailler à fonder sa légitimité sur la pertinence de son action vis-à-vis des populations dans lesquelles elle est implantée. En ce sens elle est un aiguillon d'un politique conçu ici comme a-territorial.⁹

Une difficile articulation

Dans un tel contexte, il faut signaler le rôle particulier et probablement délicat de transformateur entre ces deux systèmes référentiels que devrait être celui du Conseil de l'Europe et du comité de pilotage des ADL institué en son sein. Le Conseil de l'Europe devra jouer en effet le rôle d'interface entre l'expression du droit circonscrit dans des espaces bornés représenté par les États qui le fondent et celui d'un droit universel, non incarné spatialement, qui est celui dont le Conseil de l'Europe est lui-même le garant. Cette fonction n'était pas trop problématique tant qu'elle n'était pas suivie d'effet

pragmatique. Ce qui est nouveau, avec les ADL, c'est que le Conseil de l'Europe se donne un outil opérationnel qui s'il ne va pas à l'encontre du droit, peut aller par contre à l'encontre de l'intérêt perçu par les États. Il s'agit au fond d'une articulation inattendue entre démocratie représentative et démocratie participative, l'une et l'autre obéissant à des règles différentes en matière de spatialisation.

La fin des territoires plus que la mondialisation

Si l'hypothèse que nous émettons et qui nous a servi de fil conducteur est avérée, alors, il ne vaut pas la peine de tenter éperdument de prévenir au coup par coup les crises sanglantes de la fin de l'ère du territoire. Il ne s'agit plus de prévenir, mais il s'agit de dépasser cet ordre normatif par l'invention. Du moins, l'invention devient-elle la seule prévention possible. Penser au-delà du territoire, c'est s'autoriser à penser de nouveaux espaces de sens. Le lieu de la production de sens et du débat d'idée ne peut plus être essentiellement national. Face à l'incapacité du territoire à se rapprocher au plus près des réalités sociologiques — que ce soit du fait de la difficulté de son ajustement là où il ne possède pas le sens que nous lui conférons ou du fait de la mondialisation —, il est nécessaire d'inventer des espaces politiques d'un autre ordre, c'est-à-dire, a-territoriaux. Des espaces qui permettraient d'investir ailleurs encore les principes d'universalité du droit, de la justice et du respect de l'autre.

Ces espaces politiques construits par le haut ou par le bas ne condamneraient pas le

principe de territorialité, ils en condamneraient sa suprématie comme seule norme acceptable, ils le relativiseraient donc. Dès lors, les États dont il est le support trouveraient une nouvelle fonction instituante en favorisant l'action des acteurs multiples. "L'Etat-nation va survivre, mais il va devoir partager la gouverne du monde avec d'autres formes et d'autres organisations. Il va devoir se réinventer et s'appuyer sur la mondialisation. S'il ne le fait pas, l'état-nation va suivre la voie tracée par les empires et les féodalités, c'est-à-dire qu'il va disparaître", nous dit le Groupe de Lisbonne.¹⁰ J'ajouterai que s'il doit certes s'appuyer sur la mondialisation, il doit également tenir compte ailleurs de ses propres incompétences. Il nous faut plonger dans l'ère de la complexité, des formes mouvantes et étranges de la participation, de l'adhésion — plutôt que de l'allégeance —, des multiples appartenances et des pouvoirs relatifs. En ce sens le conflit de l'ex-Yougoslavie marque un tournant majeur. Si non, qu'aurions-nous appris ?



¹. Bertrand Badie, *"La Fin des Territoires"*, Paris, Fayard, 1995.

². Jacques Lévy pense que la politique a pour fonction d'éviter la violence généralisée et suppose un usage circonspect de la "machine de force" dont un gouvernement dispose. Si le "maintien de l'ordre" n'aboutit pas rapidement à

une baisse d'intensité de la violence ambiante, l'usage de la force armée se trouve rapidement délégitimée. D'où l'idée qu'il serait bon de modifier la formule de Max Weber et de parler, plutôt que de "monopole de la violence légitime", de "monopole légitime de la violence", in Le Monde pour Cité, Paris, Hachette, 1996. p 73

3. *Badie, op cit.*

4. *Lors de la chute de l'enclave de Srebrenica par les troupes serbes de Bosnie en juillet 1995, la société civile européenne s'est largement manifestée. Cependant, il s'est avéré évident qu'une fracture profonde la divisait. Il y avait d'un côté ceux qui étaient partisans de l'utilisation massive du militaire pour faire respecter les résolutions de l'ONU sur la protection des enclaves, et de l'autre, il y avait les partisans acharnés de la non violence qui n'entendaient pas l'utilisation de la force quelle qu'en fut la raison, le "mal" étant dans l'utilisation de cette force.*

5. *L'idée des ADL a été proposée au Congrès Permanent des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe par Causes Communes qui est une association de droit belge.*

6. *Ce n'est pas autre chose que propose le Groupe de Lisbonne dans l'hypothèse d'établir par palliers un système de gouvernance mondiale. Groupe de Lisbonne, sous la direction de Ricardo Petrella, Limites à la compétitivité, Bruxelles, Éditions Labor, 1995*

7. *Est-il possible de caractériser cet espace en gestation ? Je vois en effet un concept qui s'associerait bien au type d'espace que nous considérons. C'est le concept de fractal. D'autant plus que deux acceptions de cette notion semblent correspondre aux deux circulations évoquées dans le texte. La première acception est celle qui qualifie des dimensions non entières. On sait qu'une droite est de dimension un, qu'une surface est de dimension deux et qu'un volume est à trois dimensions. Il existe pourtant des objets dont la dimension ne se décrit pas par un nombre entier. Un tel objet est dit fractal. Il en est ainsi des nuages qui possèdent une dimension entre deux et trois. Ni tout à fait volumes, ni tout à fait surfaces, pas*

tout à fait entiers, flous et multiples, ils répondent pourtant à une équation unique. Métaphoriquement, on pourrait dire que l'Etat-nation comme il est conçu idéalement est un espace politique complet, de dimension entière. Dans son cas, la paradoxale rançon de cette évidence cristalline est que l'universalité est très locale. L'espace que nous promotionnons par contre serait du type du nuage qui permet l'interpénétration, le mouvement et la multiplicité. Les espaces en fait, se transformeraient en un espace multiple. Secondement, le terme fractal s'applique, si l'on reprend les termes employés par Georges Thill dans le numéro d'octobre 1995 de la Revue Nouvelle (p.56), à toute forme ou structure qui reste semblable à elle-même quel que soit le niveau auquel on l'observe. "En y recourant, (...), on entend concevoir la globalisation sur le mode de l'association, en combinant cohérence et autonomie des parties."

L'ensemble de ces deux approches du concept de fractal indiquerait qu'il est possible de penser des espaces multiples qui soient dans le même temps un espace car coordonnés. Sous des dehors chaotiques et divers, il y aurait cohérence dans l'action par la nécessité qu'en percevrait chaque acteur. Il y va donc de la responsabilité de l'individu, des organisations et des institutions. Les centres de décision, dès lors, sont multiples mais leurs prérogatives toujours partielles sont coordonnées et concertées.

L'avantage du concept de fractal inventé par le mathématicien Mandelbrot et repris par la fameuse théorie du chaos est qu'il permet de donner un support à la pensée du complexe et de donner un sens au chaos perçu.

8. *Différentes villes de quatre Républiques de l'ex-Yougoslavie et qui accueillent des ADL (Maribor, Tuzla, Subotica, Osijek), ont d'ores et déjà décidé de passer entre elles diverses contrats de coopération dans divers domaines.*

9. *Si l'on reprend la distinction faite par Jacques Lévy, le politique se fonde sur la légitimité et le travail de conviction. Le géopolitique n'a pas ce même devoir de consentement, il se fonde sur le rapport de force où il n'est pas nécessaire de convaincre.*

10. *Groupe de Lisbonne op.cit.*

Variations sur une recomposition des territoires du politique

Table ronde

*Luc Carton est philosophe et est directeur de la
Fondation Travail Université*

*Georges Thill est professeur aux Facultés
Universitaires Notre-Dame de Namur et
coordinateur du réseau inter-universitaire
PRÉLUDE.*

Publications:

Georges Thill (e.a.)

L'Université et le développement urbain viable / University and Urban Sustainable Development, Prélude/Unesco (sous la direction de Georges Thill), Nouveaux cahiers de l'enseignement supérieur, Paris, UNESCO, 1995

Pratiques interculturelles en médecine et santé humaine, phytomédicaments d'origine africaine: la recherche à la production pour un développement durable, Actes du Symposium de Ouidah, mars 1995, Collection "Prélude", n°3, Namur, Presses universitaires de Namur, ACCT, 1995

Environnement et développement / Medio ambiente y desarrollo, (sous la direction de Maria Alvarez, Pierre Boniol, Georges Thill), Coordination scientifique, Namur, PRÉLUDE international, 1993, 321 p.

Réseaux, mode d'emploi. Environnement, communication, recherche, Actes du Congrès Prélude (sous la direction de Georges Thill) Namur, Presses universitaires de Namur, Collection "Prélude", n°1, 1992, 148 p.

Luc Carton (e.a.)

"Les paradoxes du Marché global", in La fragmentation sociale (ouvrage collectif sous la direction de C.Derenne et L.Deutsh), Paris, Economica, 1996

"Création et monde du travail, introduction et interprétation", in Rencontres nationales de la création et du monde du travail (ouvrage collectif), Paris, Ministère de la culture/D.D.F., 1996, pp. 15-26 et 153-163

"Mouvement social et immobilité politique", in revue lignes, n°29, octobre 1996, pp. 77-88

"Le non-marchand: un conflit sur les limites du marché", in L'avenir du non-marchand, services publics et associations face au marché global, (ouvrage collectif), Bruxelles, Editions Vie Ouvrière, 1996, pp. 5-9

"Les nouvelles dimensions de l'action sociale", in Travail social et actions de proximité (ouvrage collectif), Editions ESF, Collection ANAS, Paris, 1995, pp. 15-33.

"Les Territoires de la démocratie", in L'enjeu communal: pour approfondir la démocratie (ouvrage collectif), Bruxelles, Editiond Vie Ouvrière, 1994

Luc Carton et Georges Thill ne connaissent pas précisément le fonctionnement des ADL et ne se connaissent pas. Ils ont reçu deux textes préparatoires : celui de Nicolas Levrat et celui de Dominique Nalpas. Il leur est proposé d'émettre leurs avis, leurs questions, ou même de tenter de faire des propositions conceptuelles, bref d'associer librement... C'est la base de ce dialogue.

Luc Carton

Ce qui me semble à première vue évident, c'est que le concept des ambassades est opératoire dans la mesure où il dépasse la conception des rapports classiques entre "territoire et politique". Il semble donc affirmer, d'une part, que les territoires ne constituent plus des clôtures. D'autre part, il signale que les entités locales que ces territoires recouvrent ne s'additionnent plus

comme des unités capitalisables à l'intérieur ou entre plusieurs territoires. Je crois que de ce point de vue là, le concept est bien venu. C'est la dimension que j'appellerais géopolitique.

A partir de là, la question est de savoir si ce concept et les pratiques qu'il désigne ont un statut métaphorique ou non. Il me semble que les ambassades paraissent vouloir s'attaquer à ce qu'on pourrait appeler "la crise de la démocratie représentative". Cependant, pour qu'il y ait ambassade de la démocratie locale, encore faut-il qu'il y ait démocratie locale. Et pour qu'il y ait démocratie il faut qu'il y ait conflictualité et débat. Or, il semble que les ambassades adoptent un mode de fonctionnement de type consensuel beaucoup plus que conflictuel.

Je vois deux raisons à cette "consensualisation". La première est que l'espace politique local est souvent pratiqué — voir dénaturé — comme un espace de type consensuel, ce qui rend opaque la dimension conflictuelle de la démocratie. C'est pourquoi ce qu'on appelle le premier échelon ou la première école de la démocratie — la commune — n'a absolument rien d'une évidence et serait même une contre évidence. Xavier Mabille dit souvent qu'il suspecte le niveau communal d'être le niveau pour lequel il est le moins aisé de repérer une dynamique démocratique. Il met notamment en exergue le fait qu'il y a une quasi transmission du pouvoir à travers des lignages, des clans ou des familles ou encore que le rôle de l'opposition au niveau communal est souvent réduit à sa plus simple expression.

Les ADL posent donc d'excellentes questions dont la dimension métaphorique serait totale si on parvenait à retourner ces questions sur l'espace local même en interrogeant l'articulation — que vous appelez dans le texte, verticale — entre la puissance publique d'une part, le marché d'autre part et la société civile, enfin. C'est à dire les trois systèmes d'acteurs du compromis démocratique libéral. Car c'est là qu'il y a énormément à inventer pour surmonter ce que l'on appelle "la crise de la démocratie représentative".

Il me semble, en effet, qu'on est entré dans une période de complexité où la dissémination des contradictions et des conflits dans notre civilisation est telle que la démocratie représentative n'est plus en soi légitime. C'est la deuxième raison de la dimension consensuelle que j'observais plus tôt.

En voici trois points de repère. Premièrement, contrairement à l'époque des fondements de la démocratie représentative, aujourd'hui, la culture politique est indéfiniment partagée. Cela veut dire qu'elle est indéfiniment disponible au sein de la population et que le savoir, pour user du politique ou pour se mobiliser en politique, n'est plus une chose rare.

Deuxièmement, il y avait légitimité et efficacité de la démocratie représentative quand les divisions politiques et les divisions sociales entretenaient des rapports extrêmement intimes ; lorsque les divisions sociales trouvaient leur prolongement ou leur expression dans les divisions politiques. Cette époque me paraît largement révolue. Non pas que nous manquions de divisions sociales ni

même de divisions politiques mais le rapport entre les deux est devenu éminemment paradoxal et complexe.

Troisièmement, l'intérêt général — ou le bien commun — dont on parle n'est plus immédiatement disponible. Sa définition me paraît aujourd'hui mystérieuse. La ville, l'école, l'emploi, par exemple, sont trois grands thèmes de société. Et ces trois immenses enjeux font mystère. En fait, on ne sait plus très bien quel est l'ordre du jour du débat démocratique.

Les ADL posent une question — ou risqueraient de masquer une question — sur la re-fondation de la démocratie qu'il ne faut pas évacuer. Je voudrais caricaturer cela par un aphorisme : l'on imagine bien les ADL, en réseau, se mobiliser sur un meilleur lointain au moment même ou à l'intérieur de chacune des localités impliquées se développeraient des pratiques sinistres. Comme, par exemple, le développement du rôle dérégulateur des agences locales pour l'emploi, le renoncement à la faculté d'exproprier les immeubles abandonnés pour loger des personnes sans abris, ou encore — plus triste —, le renvoi des demandeurs d'asile qu'on se refilerait d'une municipalité à l'autre, comme des patates chaudes. Si c'est ce type de schizophrénie que les ADL véhiculent — à leur corps défendant — elles ne nous font pas beaucoup progresser.

Si, au contraire, elles sont l'occasion, à travers ce que vous appelez une démocratie participative, de poser les questions concernant la démocratie délibérative, associant l'ensemble des citoyens, des usagers et des travailleurs, à la conduite de la chose publique ; si elles posent la question

concernant la procédure permettant de structurer du débat vigoureux continu et général sur la chose publique ; si elles permettent de dépasser la seule participation élitaire et élitiste, alors, effectivement les ADL peuvent être un vecteur tout à fait intéressant de renouveau et de re-fondation des principes politiques.

Georges Thill

Il est évident que dans le contexte de la mondialisation que nous connaissons, la notion de territoire comme assise du politique fonctionne assez peu. C'est le marché qui l'emporte. L'analyse est connue et la crise des institutions est générale. Les rapports de puissance entre Etats, même dans le contexte de la construction européenne, sont le mode relationnel dominant. Cette crise est également vraie à l'intérieur des Etats où le débat public contradictoire existe de moins en moins. Et c'est la démocratie qui en souffre. Car après tout, la démocratie ce n'est pas une réduction à l'homogène mais ce sont des discussions publiques et des négociations à tous les niveaux et dans tous les secteurs de de la vie en société.

C'est dans un tel contexte que vous évoquez la re-fondation du politique à travers la critique justifiée du local. Il semble en effet encore possible de travailler à ce niveau dans un contexte où des *résistances* peuvent s'organiser de façon à valoriser les richesses locales, les ressources, les identités culturelles et à permettre à une société à se maîtriser elle-même. C'est localement, au niveau des réseaux associatifs humains, que la *qualité* globale¹ peut être avantageusement définie par co-détermination, c'est-à-dire par

discussion et négociation entre tous les acteurs concernés. Les ADL pourraient offrir cette capacité à organiser en réseau ce type de résistances — faites aussi d'inventions — par la mise en réseau des similarités ou des cohérences communes au niveau local, et à chaque niveau d'une échelle spatiale à l'autre par des communications et des flux de biens et de services entre niveaux différents (approche fractale).

Je vois les ADL comme un dispositif réticulaire qui prendrait le relais des institutions là où elles ont perdu leur capacité d'agir — et qui, de ce fait, ont perdu une part de leur légitimité. Il faut les voir donc comme complémentaires aux institutions. C'est pourquoi je pense que même si les ADL avaient cette capacité *fractale*² à organiser les similitudes et les cohérences, elles doivent pouvoir trouver un lieu de reconnaissance par une assise institutionnelle. Les réseaux ne devraient pas fonctionner parallèlement aux institutions mais devraient s'envisager comme complémentaires à ces dernières.

La notion d'ambassade, elle, donne à penser qu'il y aurait une représentation quelque part — comme un dépôt légal — de la démocratie locale. Il s'agit ici du Conseil de l'Europe. Cela renvoie à la fonction symbolique et métaphorique des ambassades. Même si le réseau des ADL peut fonder sa légitimité par son action propre, il lui faut, pour pouvoir pleinement agir, faire l'objet d'une reconnaissance par d'autres structures institutantes. C'est un peu comme dans les sciences où il est nécessaire d'obtenir une reconnaissance tant interne qu'externe. La reconnaissance interne, c'est la reconnaissance par les pairs, par ceux qui se

revendiquent de la même discipline et qui ont su se structurer. Cette reconnaissance interne renvoie à son tour vers une reconnaissance externe par le fait que la structure en question est elle-même reconnue dans la société/institution. De la même manière, l'interaction entre reconnaissance interne et externe validerait dans le cas des ambassades le fait que ces dernières travailleraient sur les limites — ce qui résiste — tout en n'étant pas marginalisées. L'ambassade, donc, forte de cette reconnaissance et du symbole qu'elle représente, doit pouvoir venir au cœur de l'entité locale — là où le consensus paternaliste semble dominer — pour, qu'avec l'appui du réseau, s'organise la résistance, le débat et le conflit. Si l'ADL ne venait que conforter le fonctionnement consensuel que l'on vient de déplorer, elle ne renforcerait en rien la démocratie locale. C'est à ce niveau que je vois l'intérêt de l'inscription des ambassades de la démocratie locale dans un Conseil de l'Europe qui reconnaît et légitime l'action au niveau local. Et il n'est pas sûr qu'un ancrage institutionnel va empêcher la nécessaire flexibilité des ambassades. Cependant, cette légitimation ne peut devenir vraiment effective que si débats et négociations ont pu prendre toute leur place. La légitimation ne tombe pas du ciel, elle est le résultat d'un conflit. Ce n'est qu'à cette condition que légitimation et reconnaissance permettront la protection d'une action qui se veut résistante et innovante. L'institutionnalisation des ADL va pouvoir donner à ces dernières les moyens politiques et financiers de leur action.

C'est donc par le jeu d'un va et vient constant entre le local mis en réseau et le global que l'innovation va prendre forme. Considérons un instant le phénomène des réseaux universitaires : la reconnaissance du réseau ne s'opère pas selon les mêmes critères que celle de l'académisme. On peut retrouver dans des réseaux, des résistants de l'académisme, ainsi que des partenaires sociaux non universitaires ou non scientifiques pour réviser ou valoriser les savoir (le guérisseur à sa place dans les réseaux aux côtés du bio-médecin ou le paysan aux côtés de l'agronome etc). Or le réseau va trouver appui et reconnaissance grâce à l'institution académique. Par ce biais, il est possible d'apporter du changement au sein même de l'institution. De la même manière, l'ADL semble pouvoir mettre en place un système permettant la reconnaissance et la légitimation de l'expression de nouvelles formes de sociabilité. Le niveau local permet en effet d'asseoir la reconnaissance d'une identité qui intégrerait des savoirs et des savoir-faire provenant de cultures différentes et qui demandent à être amplifiés. Prenons l'exemple du Locle dans le Jura et lieu de naissance de l'industrie horlogère suisse. Tissot, a décidé de s'intéresser à sa commune qui se dépeuplait suite aux difficultés économiques, en se disant que ces gens disposaient d'un savoir et d'un savoir-faire à valoriser³. C'est à partir de cette raison sensible — c'est important la raison sensible, car il n'y a pas que la raison rationnelle —, qu'il a décidé de s'y réimplanter et d'y créer la Fondation pour le progrès de l'économie⁴. Tissot a voulu se démarquer de l'habituelle

manière linéaire de penser l'innovation en considérant tout au long d'un projet et de sa conception quatre paramètres interreliés : l'histoire, la mémoire ou la culture ; les sciences et les techniques ; la production et enfin le marché (qui doit exister quand on conçoit l'idée d'un projet). Tissot avait remarqué que les ouvriers avaient su créer les outils qui amélioreraient les performances de leurs propres outils pour faire des montres meilleures encore. Ils possédaient donc un savoir-faire. Par ailleurs, il avait observé qu'aux États-Unis il y avait un marché pour les stimulateurs cardiaque. En deux ans, grâce au savoir-faire de ces ouvriers et à l'apport de diverses techniques, des stimulateurs ont pu être fabriqués. Aujourd'hui Le Locle compte à nouveau environ 18 000 habitants.

Il y aurait donc lieu de mettre en place des systèmes qui permettent de faire apparaître des savoirs locaux, non pas pour les maintenir nécessairement sous leurs formes traditionnelles mais en tant que générateurs de résistances, en les métissant culturellement et en les combinant à des techniques ou des savoirs avancés provenant d'autres lieux. Un tel dispositif permettrait d'éviter l'exclusion de nombreuses personnes en les reconnaissant comme acteurs et en les intégrant à un processus ou seront mises en valeur leurs capacités, elles-mêmes combinées à d'autres apports. C'est une manière de penser la maîtrise des maîtrises des capitaux, des technologies, de l'expertise, etc. Qui sont les détenteurs de ces maîtrises ? Comment les contrôler ? C'est ici que naît un nouveau lieu de l'action publique. Il faut repenser le contrat social: le débat ne se situe plus seulement entre acteurs sociaux, il doit se

faire également entre cultures. Et il me semble que les ADL en réseau peuvent être ce lieu de “l’inter-activité” non seulement sociale des acteurs, mais de l’“inter-culturalité”.

Luc Carton

Je vois quelques points de convergence. Primo, l’inscription des ambassades dans le cadre d’une recherche de nouveaux espaces politiques doit être inextricablement liée à la recherche d’un *nouveau mode de production* du politique.

Deuxio, la métamorphose de la civilisation à laquelle on assiste globalement a pour nom marchandisation, tertiarisation, globalisation, mondialisation. Ces quatre concepts ont ceci en commun qu’ils expriment l’usure extraordinaire de la division du travail. C’est-à-dire encore, l’usure de la logique linéaire du mode de développement industriel et du compromis démocratique libéral. C’est une remise en cause globale de l’ordonnancement en “territoires abstraits” séparés tels qu’État, marché et société civile ; de l’ordonnancement en champs séparés de l’économie, du social et du culturel ; enfin de l’ordonnancement en territoires-nation séparés par des frontières. La division effectuée sur un mode linéaire et hiérarchique, créatrice de frontières et de séparations entre systèmes d’acteurs ou champs d’action et productrice d’une volonté d’autonomie de ces diverses parties ne marche plus. Ce qui peut s’expérimenter ici, à la fois sur le plan de l’invention et de la recherche de nouveaux espaces politiques ainsi que d’un nouveau mode de production du politique c’est une mobilisation de la

culture comme fondement de la démocratie. La fin de la division linéaire du travail est telle que les contradictions et les tensions sont indéfiniment disséminées jusqu'à l'intérieur des individus. Ce qui fait l'extraordinaire modernité du concept de démocratie, c'est qu'en définitive — comme le dit Marcel Gauchet — on est devant la nécessité d'inventer la démocratie à partir de l'individu. Cela suppose, effectivement, de reconnaître l'individu inscrit dans un territoire local non achevé et ouvert. C'est seulement à l'échelle de ce territoire local — et des médiations qui peuvent s'y incarner — qu'un travail culturel qui puisse s'ouvrir à l'inter-culturel est possible. C'est là, dès lors, que le concept d'ADL devient tout à fait fécond. C'est à dire que l'on admet qu'il est le siège, le lieu et l'occasion de mettre la démocratie à l'épreuve d'un travail culturel, qui mobilise effectivement l'expression, l'analyse et la délibération des contradictions entre les différentes postures elles-mêmes : posture du citoyen, posture de l'utilisateur, posture du travailleur, postures d'ici et de là-bas. A travers les ADL on pourra peut-être comprendre que l'international c'est ici, pas là-bas. Comprendre cela c'est sortir de l'ordre guerrier des oppositions tangibles ou trop simples. C'est cela la nouvelle exigence de culture démocratique. C'est celle qui ne cherche pas l'ennemi, c'est celle qui renonce à l'adversaire total, mais qui reconnaît que l'adversité ou la contradiction est aussi *en nous*. C'est bien parce qu'elle est en nous qu'on peut la mettre en partage et coopérer dans l'inter-culturel.

Karl Polanyi explique en quoi les économies industrielles et marchandes ont

progressivement créé les conditions de la désincorporation de l'économie et de la société. L'extraordinaire paradoxe c'est qu'au moment où il apparaît que l'économie-monde transforme les sociétés en sous-traitants de l'économie, il devient possible de penser l'exact inverse, c'est-à-dire la réincorporation de l'économie dans la société. L'exemple suisse que vous rapportez va dans ce sens. Il faut comprendre que le marché, contrairement à la fable libérale, n'est pas désincarné. Il est radicalement culturel. Dès lors, on peut ouvrir une génération de conflits nouveaux, non plus sur la question de l'appropriation de quelque chose — ce n'est plus seulement la question —, mais sur la remise en cause des fondements culturels de l'économie marchande et capitaliste. Jamais le capitalisme n'a été plus puissant, et pourtant, jamais il n'a été aussi fragile sur la question culturelle du sens du travail et sur la question du sens de la production sociale. Peut-être qu'un jour les ADL pourront se retourner sur ce problème là. Le redéploiement de la démocratie, ce serait également de parvenir à interroger localement et en réseau la question du sens de l'économie.

Georges Thill

Alors il faut repenser le territoire. Je ne parle plus ici du principe de territorialité, fondement du territoire national, lieu de cette allégeance unique, support exclusif pour un contrat social. Et je voudrais me référer à l'ouvrage de Pierre Calame, président de la Fondation Léopold Charles Hayer pour le Progrès de l'Homme. Dans son *ouvrage "Un Territoire pour l'homme"*⁵, il précise avec une

pertinence remarquable, selon moi, que parler de territoire, “c’est parler d’amour, avoir rendez-vous avec le passé enfoui et le futur lointain, parler de sa destinée et de celle de l’humanité”. En fait, c’est parler des femmes et des hommes qui s’y croisent, c’est parler simultanément d’unité et de diversité, mieux : de souci d’unité et de diversité. Porter ce double souci, cela constitue ou constituera la chaîne et la trame du territoire à tisser. Pierre Calame dit encore, je résume, que parler de territoire, c’est parler des sentiments et des émotions. Le territoire n’est pas qu’un outil pour asseoir la compétitivité économique et ne se résume pas à quelques schémas et cartes. Il s’agit de parler de la vie. Et c’est parler aussi — et je rejoins ici la conception de la “résistance” que j’évoquais plus haut —, d’indignation, de colère, de refus. “Refus de se retrouver imbécile parmi des milliers d’autres, dit Calame, sur les mêmes océans de bitume embouteillés. Refus de balafrer les villes de routes trop larges. Refus de rajouter des lotissements sans ordre, comme si nous avions perdu jusqu’au sens de la beauté. Refus de longer à chaque entrée de ville des kilomètres de vagues de zones industrielles et artisanales, toutes semblables dans leur laideur hétéroclite, de préférer les voitures et les chiens aux enfants. Refus de laminer la diversité. Refus d’accepter la banalité des espaces, des cultures, des paysages, des nourritures.” Une politique de l’aménagement des territoires doit notamment contribuer à la constitution de “milieux” dotés de capacités d’initiative, d’innovation, d’adaptation, de capacité de projets, toutes choses au moins aussi importantes — je dirais même plus

importantes, à mes yeux, du point de vue essentiel d'une fondation des bases d'une solidarité territoriale —, que des interdépendances économiques immédiatement tangibles et le seul partage d'un même espace géographique.

Propos recueillis par Dominique Nalpas



¹. *La qualité globale va au-delà d'une stratégie de marché stable et durable préconisée par des systèmes d'assurance qualité type norme ISO 9000 et définissant la qualité totale dont se prévaut tout un développement de société aujourd'hui. La qualité totale se contente de satisfaire l'utilisateur, le consommateur, sans que l'on ait tenté de faire appel à toutes les ressources locales, notamment en matière de connaissance, de savoir faire, de savoir-vivre et de faire savoir des gens concernés. Par contre, la qualité globale dont la création et la diffusion deviennent des objectifs décisifs de viabilité de société de la petite à la grande échelle caractérise l'établissement des choix des conduites et des évaluations de projets en fonction de finalités bien concrètes. Elle n'est donc jamais appréciée en fonction d'une échelle de référence unique, même si par exemple on a besoin de modèles standards en technologie et même si le transfert et l'appropriation des compétences scientifiques et technologiques ont tout leur sens et une réelle pertinence sociale. La qualité globale prévoit en fait un cadre de référence et pourvoit à l'établissement de conditions concrètes pour l'autogestion et*

l'autorégulation où tous les acteurs d'une société globale sont concernés (autorités publiques, entreprises, milieux de recherche, syndicats, mouvements associatifs ...)

2. *La dimension fractale est présente et inhérente à toute politique ayant trait aux territoires. De la petite à la grande échelle se retrouvent des principes similaires, comparables d'agencement (self-similarities) des parties entre elles et d'articulation avec l'échelle d'au-dessus. Aux différentes échelles doivent être simultanément satisfaites des demandes d'unité et de diversité, de cohérence de l'ensemble et d'autonomie relative des parties. Ceci justifie à mon sens l'importance que peuvent revêtir les ambassades de la démocratie locale.*

3. *Les ouvriers de l'industrie horlogère avaient été capables non seulement de fabriquer des montres mais également des usines où ils produisaient des outils permettant de performer les outils de production des montres (les usines répondaient à la nécessité d'être capable de fonctionner malgré la neige qui isolait Le Locle plusieurs mois par an).*

4. *Cette Fondation est un "Innovarium de l'arc jurassien" (selon les termes utilisés par les membres de la Fondation) où l'on travaille en réseau plutôt que concentré sur un seul endroit pour innover dans nombre de domaines.*

5. *Pierre Calame, Un territoire pour l'Homme, La Tour d'Aigues, collection "Monde en cours", série "Territoires et Société", Editions de l'Aube, 1994.*

POSTFACE

**"C'est chez toi
que je suis avec toi"**

Véronique Naboum-Grappe

*Véronique Naboum-Grappe est chercheur au
CETSAH, École des hautes études en sciences
sociales (histoire, anthropologie).*

Publications:

La culture de l'ivresse, Quai Voltaire, 1991

Vukovar, Sarajevo..., la guerre en ex-
Yougoslavie, sous la direction de, Édition
Esprit, 1993

L'ennui ordinaire, essai de phénoménologie
sociale, Collection Diversio, Édition Austral,
essais, Paris, 1995

"Je ne suis pas seulement avec toi, je suis chez toi": en définissant ainsi le genre de présence que le militant de Causes Communes offre à ceux qu'ils veut impliquer dans son réseau de solidarité citoyenne, Paul Hermant résume toute une déontologie : ne pas se contenter de gérer de loin, y aller, là-bas, bouger déjà. Tout projet humanitaire suppose une exigence de proximité, celle du geste médical, de la nécessité informative, mais ici il s'agit d'autre chose, d'une *autre cause*, plus commune et fondamentale à la fois : il s'agit d'une aide politique surtout, économique et sociale nécessairement, où le lien entre l'être institutionnel qui aide (une commune par exemple) et le lieu aidé est le moins médiatisé possible : ce projet choisit d'investir directement son propre terrain, menacé ou dévasté par la violence politique dans un mouvement qui ne se pense pas comme venant "de loin" ou "d'en haut": *c'est chez que je suis avec toi.*

Et voilà déconstruit tout le modèle centralisé qu'implique la réalisation d'un projet social quel qu'il soit. En effet, bien souvent, il nous semble que lorsqu'une idée généreuse gagne, elle s'institutionnalise, et lorsque cette institution a pignon sur rue, sa réussite consiste précisément à assassiner

l'idée qui l'a fait naître. La rue sur laquelle elle a pignon est en général d'autant plus centrale que la réussite est reconnue, et c'est sur une avenue somptueuse du centre des grandes capitales que donnent des bureaux baignés de plantes vertes et d'écrans bleus, y circulent tout un monde bureaucratique hiérarchisé, diplomates et hauts cadres internationaux tard le soir, hommes et femmes de ménage naturellement trop bronzés au petit matin, et dans l'entre deux les secrétaires qui claquent des talons. La cascade des impensés hiérarchiques fait que les hauts fonctionnaires ne peuvent que dîner en ville avec leurs homologues et non pas avec le paysan réfugié dont ils traitent le cas, et ils confortent le soir leurs façons de penser dans un cadre humain et architectural homogène où qu'il se trouve : le contraire d'une commune, n'est-ce pas une grande chaîne d'hôtel de luxe enserrant la planète ? Les mêmes commentaires fusent alors au dernier étage de l'hôtel Méridien n fois multiplié dans l'espace, "chers amis, sachons tête froide garder" et garder des forces pour mieux supporter les maux d'autrui (selon la célèbre maxime de la Rochefoucauld). Les dossiers sur écran prennent alors la place du terrain qu'ils traitent — avec d'autant plus de facilité que leur surface grise permet l'exercice de l'excellence rhétorique adressée aux collègues. L'institution bureaucratique centralisée de haut vol finit par être dérangée par l'existence d'une référence hors de l'écran, c'est à dire du terrain, toujours local et donc venu "d'en bas". Toute une part de l'action bureaucratique tient à cet inconfort *que l'objet géré existe aussi quelque part*, irréductible à ce qu'on pense qu'il est, à ce

qu'il faut qu'il soit, mal élevé d'être, en quelque sorte. Les choix politiques ou de gestion pris à un "haut niveau" sont souvent liés à cette distance à leur propre terrain autant qu'à des choix et des alliances explicites.

A quel point les experts de haut rang ont déréalisé le contenu de leurs propres dossiers, ils ne peuvent même pas l'imaginer. A quel point ils "ignorent", au sens mondain du terme, ce sur quoi ils sont compétents et ce pour quoi ils sont payés, ce point local et lointain qu'ils sont sensés gérer reste un mystère pour eux-même, mystère dénué d'intérêt professionnel. La véritable réussite des institutions sociales, pour la "Sécu" aussi comme pour toute ONG, toujours invisible, est la survie de ceux qu'elle a sauvés et qui ont assez de santé pour ne plus voir que ce qui ne va pas. Mais la bureaucratisation inévitablement liée au succès institutionnel d'un projet est précisément ce qui, à un moment, le rend impossible; voire contredit très exactement grâce à *la lettre* du règlement l'*esprit* original et généreux qui le fondait. Les procédures préalables, les conditions d'application, la multiplication des arrêtés et le délai des rendez-vous prévus s'accroissent ensemble avec le succès de l'institution née d'une belle idée au sein d'un dispositif ramifié grisâtre qui ne pousse qu'en grande ville : notre imaginaire institutionnel est pris dans une opposition datée historiquement, et que le projet de Causes Communes défait, celle qui fait d'une capitale le siège centralisé de tout, où l'économique, le politique et le pouvoir sont censés siéger, "là où les choses se passent", en face de l'objet, communes, villages et personnes toujours périphériques

dont ce centre est censé s'occuper et qui sont rejetés dans l'irréalité de ce qui n'existe pas dans le jeu politique et diplomatique. Dans cette opposition inscrite dans l'architecture et les mentalités, le local est toujours "en bas", le village toujours "perdu", et on ne cesse de "monter en ville" : avec l'urbanisation croissante au plan mondial des formes de vie sociale qui tend à privilégier les mégapoles comme lieu d'investissement de la réalité sociale (donc culturelle et politique), l'inexistence des espaces non centraux tend à s'accroître, une inexistence spécifique, celle des êtres et des choses qui "ne comptent pas".

Tout notre imaginaire hiérarchique est pris dans cette topique qui fait du local une zone périphérique contingente exclue de l'histoire du monde, et du central le lieu d'investi de vérité politique et sociale : ce "qui arrive" doit être perçu en son sein pour être reconnu. "En son sein", c'est à dire habiter l'écran et les commentaires effectués aux cours des dîners "en ville". C'est ainsi que ce qui échappe au commentaire en image et en parole dans ces lieux cruciaux est exclu de l'histoire du monde présent, de sa "vérité", car l'événement qui n'est pas commenté est frappé de contingence et semble moins vrai que ce qui s'installe dans l'espace des conversations et des journaux circulant sur la place publique. Une place publique toujours située au centre, un centre réduit à un écran bleuté, renvoyé démocratiquement aux lieux périphériques qu'il achève ainsi d'effacer, en démontrant chaque soir que le local n'existe pas. La présence du téléviseur au fond de l'igloo, de l'abri antiatomique, du camp de réfugiés et du pavillon de banlieue est un

formidable progrès en même temps qu'elle consacre la culture du centre, et donc enlève à chacun de ces lieux leur poids social, de leur vérité.

Lorsque Paul Hermant écrit : "l'ancrage dans le local permet de regarder le monde de plus haut", il renverse ce vecteur puissant de cécité, qui s'accroît au fur et à mesure que l'on "s'élève" et que l'on pense précisément que "là est le monde", dans ce bureau central et panoramique, dans ce salon où l'on ne croise que le "tout Paris". Ce mouvement "naturel", c'est à dire intégré naturellement dans nos représentations, entraîne un paradoxe terrible que l'on voit à l'œuvre dans la vie diplomatique contemporaine : les institutions comme l'ONU, le HCR, et d'autres encore, qui mettent en branle tout un dispositif colossal au plan procédurier, juridique, financier et politique, de commissions, sous-commissions, délégations, expertises, et autres amplification des préalables à la pensée et à l'action, tout cela pour gérer l'action sur le terrain et empêcher, freiner, ou réparer les catastrophes, produisent dans leur fonctionnement même un accroissement de la distance à leur propre terrain et finissent par accomplir en réalité exactement le contraire de ce qui est leur mandat; l'exemple historique majeur restera l'action de l'ONU en Bosnie entre 1991 et 1995.

Le projet de Causes Communes oblige précisément à déjouer ce destin partiellement calamiteux de toute réussite institutionnelle, en proposant d'investir le local par le local, les communes entre elles, lorsqu'une catastrophe politique se produit, toujours inscrite dans un lieu, "systématisation" des

villages roumains en août 1988, purification ethnique en Croatie (1991) et Bosnie (1992-1995). L'action de Causes Communes est alors en prise avec le présent dans le local, et contredit le déphasage entre le regard du géopoliticien sur la carte et l'être tapis au fond du point géopolitique visé. Le projet de Causes Communes va à contre courant de la logique générale des institutions dominantes qui tend, en cette fin du XXème siècle saturé d'informations, à déréaliser le contenu même du présent local et donc de toute tragédie en train de s'accomplir, car en politique le tragique au présent, celui qui n'est pas encore revisité par les historiens, celui qui n'est pas balisé par les commentaires, celui qui contient tout le venin d'une originalité encore imprévisible, et donc riche d'un futur sanglant, *celui-là arrive toujours quelque part.*



TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|-----|
| <i>PRÉFACE</i> | 7 |
| <i>Patrick Quinet</i> | |
| La fin des territoires ? | 11 |
| De quelques causes communes et de leurs conséquences | 25 |
| <i>Paul Hermant</i> | |
| Un mécanisme pour répondre à la complexité nouvelle des relations internationales ? | 45 |
| <i>Nicolas Levrat</i> | |
| Vers de nouveaux espaces politiques .. | 73 |
| <i>Dominique Nalpas</i> | |
| Variations sur une recomposition des territoires du politique | 96 |
| <i>Table ronde avec Luc Carton et Georges Thill</i> | |
| <i>POSTFACE</i> | |
| <i>C'est chez toi que je suis avec toi</i> | 113 |
| <i>Véronique Naboum-Grappe</i> | |



La vocation de
la collection
"L'arroseur arrosé"
est de mettre en
doute les principes
et les méthodes
qui fondent les
nouvelles
pratiques sociales,
politiques,
éthiques,
économiques ou
culturelles à
l'oeuvre dans nos
sociétés et qui
sont aujourd'hui
développées par
des associations,
des institutions ou
des individus.
Cet espace critique
a besoin pour
élargir son objet
de l'apport des
sciences, des
compétences et
des disciplines les
plus diverses. C'est
pourquoi cette
collection tentera
de s'adjoindre
jardiniers et
arroseurs de toute
origine et
spécialité.