

**XVII^e conférence interparlementaire
UNION EUROPÉENNE - AMÉRIQUE LATINE
Lima (PÉROU), du 14 au 17 juin 2005**

**«LE RENFORCEMENT
DES INSTITUTIONS ET DES PARTIS POLITIQUES:
UN DÉFI POUR LA SOCIÉTÉ POLITIQUE ET LA CITOYENNETÉ»**

M. le Député CARLOS FEDERICO RUCKAUF

Introduction

L'humanité n'a cessé de rêver de paradis terrestres. Selon les modèles culturels ou les croyances religieuses, chaque peuple l'a situé au commencement de son histoire. Un élément reste toutefois commun dans tous les cas: ces rêves de plénitude humaine sont éminemment **inclusifs**. Thomas More nous en fait une description parfaite dans son célèbre ouvrage *L'Utopie*, qui nous donne une idée particulièrement fidèle du désir ardent des êtres humains de parvenir à l'abondance des biens pour tous, à l'élimination de tout ce qui s'avère négatif dans notre vie quotidienne.

Pourtant, en tant qu'êtres humains, nous vivons jour après jour une dure **réalité** remplie de **limitations et d'exclusions**. Cette réalité nous montre la difficulté à atteindre la plénitude rêvée et la distance considérable qui nous sépare de l'horizon décrit par l'utopie.

Les possibilités de progrès vers la réalisation de ce rêve de plénitude dépendent en grande mesure, comme le postulaient les Lumières, de la technique, de la science et de l'organisation. Le phénomène de la mondialisation en est en partie la preuve. Le problème réside dans le fait que la science, la technique et l'organisation sont tout aussi ambiguës à l'heure actuelle que par le passé. On peut les utiliser à la fois pour atteindre des niveaux de vie plus dignes et pour établir de nouvelles formes de domination et d'exclusion plus complexes. Les progrès ne possèdent en eux aucun antidote contre leur utilisation négative par certains.

Pour ce faire, il est indispensable de parvenir à un **développement** similaire - voire plus important - des **valeurs**, de l'**éthique**, des **institutions** et des **lois** qui réglementent, propagent et mettent en œuvre les progrès scientifiques et technologiques ci-avant mentionnés.

Bien évidemment, le devenir historique ne se construit et ne se consolide pas en niant la condition humaine la plus profonde, mais bien en la reconnaissant, en l'assumant et en l'orientant vers la politique - entendue comme l'espace et la base commune pour la réalisation sociale des individus.

Le modèle idéal et ses menaces actuelles

Depuis la civilisation grecque, il est accepté que la **démocratie** est le **meilleur système de gouvernement et d'organisation**, même si tout au long de son histoire et en son nom se sont développés des régimes qui ont asservi les conditions les plus élémentaires de la dignité humaine.

Bien qu'il existe un consensus - presque total - sur le fait que la démocratie est le système politique optimal pour l'épanouissement personnel et le développement social, le discours démocratique s'est réduit ces dernières années à une conception modeste de la démocratie, qui la limite à un ensemble de garanties vis-à-vis du pouvoir autoritaire, c'est-à-dire en tant que contenu de négation face à un pouvoir qui opprime la volonté des citoyens.

Dans une telle situation, il convient de se demander quel contenu positif possède une idée de la démocratie qui se réduit à de simples garanties formelles minimales. C'est précisément cette interrogation qui nourrit à l'heure actuelle le débat cherchant à introduire la démocratie là où elle est absente, à la consolider là où elle voit le jour et à la perfectionner là où elle est déjà consolidée.

Il est vrai que la démocratie - en tant que système de règles organisant la cohabitation - possède des liens très étroits avec la chose politique, tant comme perspective philosophique que comme procédé conceptuel. Telle est peut-être la raison pour laquelle nous assistons aujourd'hui à un scepticisme à son égard, attitude qui découle précisément du discrédit dont souffre la politique et du dédain envers les partis et leurs dirigeants. Dans ce processus, l'impact de la technologie de l'image et les dynamiques des processus de désinformation et de sous-information sont à l'origine du passage de *l'homo sapiens* à *l'homo videns* - comme dit Sartori -, ce qui du point de vue politique nous place face à une société télédirigée au sein de laquelle la vidéo politique manipule les contenus de l'opinion publique et sape un des piliers fondamentaux de la constitution du *demos* et de la légitimité démocratique, en laissant la majeure partie des citoyens à l'écart ou loin des problèmes qui concernent la collectivité.

De cette manière, s'il est vrai que la démocratie représentative n'a jamais été un mécanisme suffisant pour que le *demos* choisisse ses gouvernants, principalement en raison de l'absence d'une véritable participation citoyenne, cette question fait aujourd'hui encore plus étalage de ses carences en contraignant la mondialisation et la postmodernité à exiger davantage de démocratie de meilleure qualité.

Une telle affirmation trouve son origine dans une conception dynamique de la démocratie, celle qui selon les paroles d'un politologue américain «est un voyage inachevé pour éviter la concentration des pouvoirs de la superstructure, qui minimisent la dimension citoyenne».

Nos continents doivent évaluer la démocratie non seulement sous l'angle d'un régime électoral, mais aussi comme un mode de vie. En partant de ce constat, ils doivent analyser les acquis, les limitations et s'efforcer de mettre sur pied un calendrier de réformes nécessaires afin de renforcer et d'améliorer le développement de la démocratie sur chaque continent.

Cependant, il convient également de prendre en considération les défis découlant de la révolution technologique dans le domaine de l'informatique et des communications, ceux qui nous ont amenés à croire que les projets et les stratégies politiques doivent être traités par des moyens technologiques qui génèrent de nouvelles règles et modifient la substance de la politique, permettant ainsi l'irruption du spectacle scandale, du marketing pragmatique et du populisme électronique.

Tout ce qui précède souligne la nécessité de reconstruire la démocratie dans son sens originel, au moyen de la démocratie de l'information sous des aspects tels que le renforcement de la politique locale, une exploitation efficace des moyens électroniques en vue d'accroître la participation, la communication horizontale et le développement de la politique symbolique et mobilisatrice pour des questions traditionnellement non politiques, mais qui créent un large consensus, telles les causes humanitaires et la défense de l'environnement. L'existence de ce type de consensus met en exergue que la crise de légitimité de l'État-nation, la délimitation de la politique dans le domaine des médias, sa réduction à des leaderships personnalisés - très souvent combinés à l'autoritarisme et à la démagogie -, les financements illégaux, les scandales politiques qui éclatent et la rupture entre éthique et politique ont entraîné une désaffection croissante envers les partis, les hommes et femmes politiques ainsi que la politique professionnelle. Pourtant, cette méfiance ne signifie pas que les citoyens n'apprécient pas la démocratie, mais il se fait que de nos jours leurs exigences vis-à-vis du système se sont accrues.

Les divers courants politiques et idéologiques n'échappent pas à cette effervescence de réadaptation ou de rénovation, indispensable si l'on tient à répondre de manière appropriée aux nouveaux défis que doivent relever les nations.

De la sorte, tant que les doctrines serviront de guide, il sera nécessaire de rafraîchir les idéologies, car ceci implique d'identifier les problèmes qui inquiètent le plus l'humanité et suppose de remplacer les discours abstraits et généraux par des propositions concrètes qui souscrivent à la lutte de l'humanité en y faisant face. De cette manière, les idéologies se renouvellent et ne meurent pas, comme le clament certains. Et si les idéologies changent et se renouvellent, la politique en est elle aussi capable, ce qui peut entraîner le développement d'un nouveau potentiel lui permettant d'élargir ses propositions, ses formes et ses alliances.

Dans ce cas, les partis doivent aussi se renouveler, flexibiliser leurs structures, s'ouvrir aux nouveaux acteurs politiques et sociaux, laisser derrière eux leurs rancœurs et leurs préjugés pour se diriger - à l'avenir - vers les meilleures propositions pour la nation. Dans ce cadre, le dialogue, la tolérance, le respect des autres, l'éthique et l'utilisation de moyens pacifiques doivent demeurer - avec plus de force à présent - les lignes directrices d'une action politique démocratique.

La réalité des institutions en Amérique latine

L'Amérique latine se trouve dans une situation délicate. Malgré ses progrès et ses potentialités, cette région du monde souffre d'un sérieux risque d'ingouvernabilité politique et de déstructuration sociale. Comment est-ce possible après 20 ans de démocratisation?

En premier lieu, parce que la tâche est loin d'être aisée: on nous demande à nous, Latino-américains, de perfectionner nos marchés internes, d'achever la construction des États nationaux ou plurinationaux, de progresser sur la voie de la démocratisation, de générer une plus grande cohésion sociale, de construire des cultures de la légalité et de la responsabilité et d'améliorer l'intégration économique régionale et internationale. Tout ceci en partant de conditions initiales difficiles et dans le contexte d'une mondialisation réduisant le pouvoir de contrôle des États.

En deuxième lieu, parce que la majorité des **gouvernements démocratiques ne sont pas parvenus à mettre en œuvre les réformes nécessaires à cet indispensable développement**. Le rendement économique et social des jeunes démocraties latino-américaines s'est, en règle générale, avéré médiocre parce que les élites ont eu tendance à s'approprier le processus politique

démocratique. Ces élites n'ont pas été en mesure et n'ont pas voulu aller au-delà des vieilles recettes connues. En Amérique latine, les réformes promues ne l'ont pas toujours été de manière adéquate et, en tout cas, elles se sont révélées trop justes: elles n'ont pas altéré les équilibres de pouvoir pervers hérités ni cette inégalité persistante, fruit de leur expression. La coopération internationale y a une grande responsabilité, car elle a bien souvent donné sa bénédiction et financé ces réformes comme étant nécessaires et suffisantes.

Nous, Latino-américains, sommes des démocrates, mais nombre de nos compatriotes se désintéressent de plus en plus des démocraties particulières dans lesquelles ils vivent et certains vont même jusqu'à accepter promptement un régime autocratique qui améliore leurs conditions économiques et sociales.

La crise de confiance vis-à-vis de la politique et de ses gestionnaires, combinée à la faiblesse des institutions, déstructurent l'action collective et diffusent un dangereux «sauve-qui-peut» pour l'ensemble du tissu social.

La confusion conceptuelle s'est installée dans l'imaginaire collectif parce que l'on a proclamé que nous étions déjà des démocraties, des économies de marché et des États de droit. Comme les citoyens ne sont pas censés connaître la portée de ces concepts - la coopération internationale n'a pas non plus su ou voulu l'expliquer -, on assiste à une indifférence vis-à-vis de ces derniers et à une prédisposition à se laisser manipuler par de perpétuelles aventures populistes. Le risque est élevé qu'après tant d'efforts et de souffrances, les enseignements appris ne pèsent pas bien lourd. L'Amérique latine doit faire face à sa dure réalité: la pauvreté, les inégalités, les démocraties péniblement viables, les marchés incomplets et très incomplets, les faibles niveaux d'État de droit, les hauts niveaux de corruption, ... Et elle doit le faire en fouillant dans les fondements institutionnels de l'économie et de la politique, «la fabrique sociale des politiques publiques», là où réside le nœud de tous les problèmes.

Une figure, que l'on attendait pas sous certaines latitudes et que l'on connaissait très bien sous d'autres, a fait son apparition dans la tragédie du développement latino-américain: l'inégalité. Toutefois, peu sont ceux qui remarquent qu'il s'agit d'une inégalité institutionnalisée, au niveau informel principalement, qui se métastase dans tout le tissu social et empêche ou entrave gravement les progrès démocratiques, l'efficacité des marchés et des États, la culture de la légalité et, par conséquent, la cohésion sociale. L'inégalité dont souffre la population exprime des équilibres de distribution des pouvoirs et des richesses qui sont le résultat de processus historiques chargés de conflits et résolus par des arrangements qui n'ont permis qu'une stabilité éphémère. L'institutionnalité formelle et informelle de ces arrangements se révèle aujourd'hui non seulement injuste mais inefficace. **Un développement solide et durable ne verra pas le jour sans une réforme en profondeur des institutions. Pour peu, nous parlerions presque de «refondation» institutionnelle de l'Amérique latine.**

Pour saisir la signification de l'expression «refondation institutionnelle» et laisser de côté les réponses faciles, il est nécessaire de comprendre la nature et les causes de l'inégalité latino-américaine. Il ne s'agit absolument pas d'un sous-produit d'échecs des économies de marché, qui n'existent comme tel dans pratiquement aucun pays, mais bien du produit direct de l'histoire particulière de la région. L'Amérique latine, comme chacun sait, enregistre l'inégalité de revenus et de richesses la plus élevée au monde, ce qui remet en question la valeur de l'information ajoutée sur le développement de la région. En effet, l'Amérique latine présente un PIB par habitant et un indice de développement humain sensiblement supérieurs à ceux des autres pays en développement. Ses niveaux de pauvreté et d'indigence correspondent toutefois à des niveaux

de développement ajouté bien plus faibles. On estime, par exemple, que l'inégalité de l'Asie permettrait de réduire le nombre de pauvres en Amérique latine à un quart du niveau latino-américain. Pour le reste, bien que l'Amérique latine dans son ensemble ait progressé ces 25 dernières années, il ne fait aucun doute qu'elle a moins progressé que le reste du monde du point de vue du développement ajouté.

Même en situation de croissance prolongée, la réduction de la pauvreté est un échec. Voilà qui souligne le caractère profondément institutionnel de cette inégalité. Il s'agit en effet de bien plus qu'une inégalité de revenus et de richesses. Nous nous trouvons avant toute chose en présence d'une inégalité de capacités et d'opportunités. Les citoyens sont profondément inégaux. Premièrement, en raison du genre et du groupe ethnique auquel ils appartiennent. Deuxièmement, les citoyens ne sont pas égaux dans l'accès à la sécurité, tant vis-à-vis des dangers naturels que de ceux résultant de la criminalité ou de la dynamique sociale ou du travail. Troisièmement, ils ne sont pas égaux en matière de droit de propriété - les actifs des pauvres sont mal définis, sans protection juridique et ils ne génèrent des capitaux que sur des marchés financiers informels et inefficaces -, en matière d'accès à la justice et aux administrations publiques, de même qu'à leurs services, puisque les coûts de cette incertitude, supportés par les pauvres dans leurs relations avec les appareils publiques, les condamnent à se limiter à l'économie informelle. Quatrièmement, ils ne sont pas égaux en matière d'accès à l'éducation et à la santé, puisque les indéniables progrès enregistrés dans ces secteurs n'empêchent pas que l'éducation et la santé, qui permettent d'accéder à des emplois bien rémunérés, restent aux mains des classes favorisées. Cinquièmement, ils ne sont pas égaux en matière d'accès aux opportunités qu'offrent les entreprises et aux emplois productifs. Sixièmement, ils ne sont pas égaux vis-à-vis de la politique, car les conditions de la pauvreté et de l'indigence obligent nombre de citoyens à considérer les élections comme une occasion de vendre un actif - leur vote - et d'autres à y participer non tant pour des raisons programmatiques qu'en raison de la nécessité de saisir un emploi ou un revenu... La patrimonialisation, les prébendes, le clientélisme, la corruption et même le corporatisme sont des institutions informelles qui finissent par dégrader les libertés politiques.

Les niveaux élevés d'inégalité et de pauvreté remettent en question l'axiome des démocraties: aucune vie ne vaut plus qu'une autre, c'est pourquoi nous possédons tous le même droit de participation politique.

En Amérique latine, **l'inégalité n'est pas la conséquence, mais bien la cause des défauts de la démocratie**, des marchés, de l'État de droit, de l'efficacité de l'État ainsi que de la polarisation sociale et politique extrême. Si l'on ne fait pas de sa **réduction progressive la priorité de l'ordre du jour du développement**, de nouvelles frustrations iront sans l'ombre d'un doute de pair avec les nouveaux programmes proposés. C'est pourquoi on ne lutte pas efficacement contre l'inégalité par des politiques uniquement sociales. Mettre un terme aux inégalités sociales passe par l'ensemble des politiques publiques, mais exige surtout de modifier les équilibres de pouvoir et les règles du jeu entre les divers acteurs sociaux, en d'autres termes, la réforme des institutions.

L'Amérique latine n'a pas pu tirer tout le bénéfique potentiel de l'intégration économique régionale en partie à cause de la faiblesse et du manque de confiance des institutions internes. En général, l'institutionnalité de base caractéristique d'une économie de marché fait défaut. Il en est ainsi parce que l'institutionnalité effectivement en vigueur ne protège pas, ou alors de manière discriminatoire, les actifs des citoyens. Elle protège les interventions arbitraires des

administrations publiques dans la vie économique, elle confère à la fonction publique un caractère patrimonial et de prébende, elle impose des coûts élevés à la formalisation des entreprises, elle ne protège pas la concurrence sur le marché interne, elle protège bien souvent les entreprises inefficaces et ne protège pas correctement leurs travailleurs et leurs créanciers lorsqu'elles doivent sortir du marché. Les règles économiques et le contrôle réalisé par les agences posent de sérieux doutes quant à leur impartialité et à leur compétence technique.

L'intégration économique doit non seulement se baser sur les institutions supranationales, mais aussi sur l'existence d'institutions nationales compatibles et dignes de confiance. Les simples zones de libre-échange présentent d'énormes divergences en matière d'institutionnalité économique et juridique interne. Mais la construction d'un véritable marché commun - qui constitue une forme d'intégration économique bien supérieure - ne peut se faire qu'en empruntant la voie européenne de construction d'un droit supranational, efficace uniquement lorsque les institutions nationales sont correctement alignées. Le caractère opérationnel du principe de reconnaissance mutuel et la confiance dans l'application nationale du droit communautaire seraient impossibles sans cette cohérence institutionnelle et juridique.

La politique, l'économie et la société informelles constituent le noyau dur de l'institutionnalité latino-américaine et ses métastases infectent la démocratie, affaiblissent les marchés et désintègrent les sociétés.

Une illusion nouvelle et dangereuse a vu le jour: la simple ouverture des marchés des pays développés aux produits compétitifs latino-américains permettra un énorme bond en avant. Il est indéniable que nous devons défendre cette ouverture, mais il ne fait pas l'ombre d'un doute non plus que cette ouverture doit avoir comme corollaire l'annulation des dettes. Pour ce faire, nous devons nous engager à réaliser des réformes rigoureuses des institutions. Sans ces réformes, les pays latino-américains peuvent répéter le développement par enclaves, les bénéfices des exportations peuvent être capturés par des élites économiques qui ne sont pas engagées en faveur du développement du marché national ni des capacités productives nationales. De même, ces élites peuvent continuer à s'opposer à la réforme fiscale en prétextant la corruption ou l'utilisation clientéliste des impôts qu'ils imputent aux gouvernements avec lesquels ils maintiennent pourtant des relations privilégiées.

Un nouvel élément, inédit historiquement, doit être pris en compte. L'Amérique latine est devenue une région hautement urbanisée. Plus de 75 % des Latino-américains vivent dans les villes. La réforme des institutions doit faire du renforcement de la gouvernance locale et régionale un de ses principaux objectifs. Dans un monde globalisé, les villes et les régions ont assumé un nouveau rôle de facilitation et de dynamisation du développement économique et social. La compétitivité, la productivité et la solidarité dépendent non seulement des conditions macroéconomiques et des politiques de l'État, mais aussi de l'action des gouvernements locaux et régionaux. La création d'un environnement favorable au développement de capacités productives propres, à l'attraction des investissements et à une meilleure articulation vis-à-vis des marchés mondiaux est décidée à l'échelon national, régional et local. Les villes, les réseaux de villes et les régions ne sont plus des administrations principalement fournisseuses de services mais sont, avant tout, des gouvernements dirigeant le développement de leurs territoires respectifs. La fonction extérieure de l'État est complétée par une nouvelle diplomatie des villes capable d'articuler des relations transfrontalières parfois extrêmement difficiles du point de vue des États.

L'attention accordée à la gouvernance urbaine doit s'accompagner de la transformation du vieux fédéralisme latino-américain en un fédéralisme coopératif. Ce vieux fédéralisme a

institutionnalisé des équilibres de pouvoir entre élites nationales et régionales qui n'ont été d'aucune aide pour l'intégration des marchés internes. La stabilité gagnée grâce à cette institutionnalité a été obtenue au prix d'une inefficacité économique considérable. De nos jours, dans bon nombre de pays, la régionalisation et/ou la rénovation du fédéralisme vont de l'avant.

Jusqu'à présent, de façon très sommaire, nous avons passé en revue la situation de notre région en analysant quels pourraient être certains de ses principaux problèmes et les sources de conflits qu'il nous faut endurer. Dès lors, il convient à présent de proposer des solutions alternatives et d'examiner le rôle que nos institutions devront assumer.

Que faire?

En premier lieu, ne pas croire que de simples nouveaux changements dans la dynamique actuelle vont aboutir sur un quelconque résultat. La situation est risquée et urgente, elle ne nous permet pas de prendre des gants ou de retomber sur les mêmes politiques, assorties uniquement de quelques petites améliorations. À nos yeux, la réforme des institutions n'est pas un défi technique mais un défi essentiellement politique. L'Amérique latine peut compter sur plus de coopération technique qu'il n'en faut, mais elle souffre de graves carences en matière de coopération politique, ce dont elle a le plus besoin. La réforme des institutions est impossible sans une rénovation des leaderships politiques et des aspirations éthiques.

Le traité d'institutionnalisation du parlement latino-américain stipule: «...*CONVAINCUS que l'intégration de l'Amérique latine comme objectif commun de nos pays est un processus historique qui doit être accéléré et approfondi...*» pour fixer comme objectifs de celui-ci:

«...a) *Susciter le développement économique et social intégral de la communauté latino-américaine et lutter pour qu'elle parvienne, le plus rapidement possible, à la pleine intégration économique, politique et culturelle de ses peuples;*

b) *Défendre la pleine validité de la liberté, de la justice sociale, de l'indépendance économique et de l'exercice de la démocratie représentative en respectant rigoureusement les principes de non-intervention et de libre autodétermination des peuples;*

c) *Veiller au strict respect des droits de l'homme fondamentaux et à ce qu'aucun État latino-américain ne puisse porter atteinte à la dignité humaine; ...»*

En respectant les prémisses de base du parlement latino-américain susmentionnées, nous trouvons une solution possible au problème de la réponse adéquate à tous les défis que pose la mondialisation - essentiellement, l'émergence de nouvelles organisations sociales qui, liées entre elles à l'échelon mondial et centrées sur des thématiques spécifiques, ont une influence considérable sur l'élaboration de nouvelles réglementations internationales - et, simultanément, aux actions que doivent suivre nos organisations.

Il nous faut tout d'abord affirmer que les États sont toujours les acteurs principaux de la construction de relations internationales plus légitimes et civilisées. Pour autant naturellement qu'ils exercent leur rôle en reconnaissant et en respectant la pluralité et en trouvant un équilibre entre leurs intérêts et les intérêts mondiaux.

En deuxième lieu, nous pouvons affirmer qu'il incombe à nos organisations multilatérales d'apporter leur contribution afin de fixer des points de vue généraux, puisque la gouvernance ne sera possible que si les gouvernements, les mouvements ou organisations sociales, de même que

le secteur privé, apprennent à se coordonner et à coopérer pour prendre des décisions de portée mondiale. Ces processus multiples transformeront, grâce à notre travail, la volonté de coopérer en régimes ou dispositions normatives globales contraignantes, basées chaque fois davantage sur des visions partagées et des consensus plus amples. Parallèlement, nous devons renforcer l'axe mondial - local, étant donné que de nombreuses décisions d'un de ces niveaux exigeront l'action ou le suivi de l'autre niveau (voir les agendas XXI).

Or, la coopération n'est pas possible sans renoncer à certains attributs formels des États actuels. Pour pouvoir coopérer, les pays doivent se résigner à des souverainetés limitées et partagées. Comme le montrent les cas en vigueur, ce transfert vers les institutions supra-étatiques permet de gagner en capacité d'action, de résoudre des problèmes et d'accroître l'influence au niveau mondial. Mis à part des exceptions très précises, les États pleinement souverains, mais sans participation dans les institutions supra-étatiques de coopération bénéficient d'une capacité d'action intérieure et extérieure réduite.

Cette intégration continentale et mondiale ne sera possible qu'en réorganisant les appareils gouvernementaux, tant de nos organismes que des États membres, ce qui implique d'importantes innovations et des capacités institutionnelles plus fortes. Ceci découle d'un fait indéniable: la majorité des politiques traditionnellement internes doivent être introduites dans des contextes mondiaux, par exemple les politiques de sécurité, la durabilité environnementale, la santé préventive, la compétitivité et la coopération au développement.

Le parlement latino-américain a travaillé et travaille sans relâche en ce sens. Notre projet de **communauté latino-américaine de nations avance**, lentement mais constamment, vers son **institutionnalisation** et son instrumentation. La défense de la démocratie, des droits de l'homme ainsi que la naissance d'une législation-cadre commune à l'échelon du continent, sont quelques-uns des acquis que nous pouvons exhiber lors du tout prochain quarantième anniversaire de notre existence.

L'offre de l'Europe

L'Europe a énormément à offrir à l'Amérique latine en matière d'institutions. L'État de droit social, l'économie sociale - éco-sociale si l'on veut - de marché, sont des constructions véritablement européennes. Leur principe fondateur est basé, d'une part, sur le fait que les marchés libres et efficaces ne sont pas naturels, mais bien le fruit d'un effort laborieux de construction historico-institutionnelle et, d'autre part, sur le fait que les forces libérées par les marchés efficaces ne peuvent mettre en péril la cohésion sociale ni la durabilité environnementale. L'expérience historique européenne nous apprend que les marchés ne combinent efficacité et cohésion que lorsqu'ils sont reconnus, garantis ainsi que réglementés et limités. L'État de droit est également nécessaire à l'économie. Sans lui, ce ne sont pas les marchés libres qui fleurissent, mais bien les mafias et la loi du plus fort.

En conséquence, **l'intégration économique européenne s'est basée non seulement sur les institutions supranationales, mais également sur l'existence d'institutions nationales compatibles et dignes de confiance**. Les simples zones de libre-échange présentent d'énormes différences en matière d'institutionnalité économique et juridique interne. Mais la construction d'un véritable marché commun ou marché intérieur - qui est une forme d'intégration économique bien supérieure - ne peut se faire que via le modèle européen de construction d'un droit supranational, qui n'est efficace que lorsque les institutions nationales sont correctement

alignées. Le caractère opérationnel du principe de reconnaissance mutuelle et la confiance en l'application nationale du droit communautaire seraient impossibles sans cette cohérence institutionnelle et juridique. **L'Europe peut prendre l'initiative d'élaborer un plan novateur de coopération politique avec les pays latino-américains.**

Deuxièmement, il est nécessaire d'aider les pays latino-américains à placer la réforme des institutions formelles et informelles - en cherchant un meilleur équilibre entre elles - au cœur de leurs agendas de développement. Divers instruments peuvent servir à atteindre ces objectifs: la création de bases de données partagées sur la gouvernance et le développement, la formation d'hommes politiques et de gestionnaires publics à la réforme des institutions, l'élaboration de profils nationaux de gouvernance, l'appui et même l'exigence de l'élaboration de stratégies nationales de développement des institutions comprenant les engagements à avancer vers le bon gouvernement, une coopération multilatérale et bilatérale orientée vers les objectifs stratégiques prioritaires et le soutien au renforcement des capacités nationales en la matière. Continuer à fournir une coopération en vue de la réforme des institutions à des pays qui ne disposent pas de capacités ni de stratégie de développement nationale revient à continuer à offrir une coopération fragmentée et sans coordination qui par là-même fait davantage partie du problème que de sa solution. **L'Europe pourrait s'engager à laisser installées des capacités nationales et locales pour la réforme des institutions.**

Troisièmement, la coopération européenne doit se centrer sur le lien entre, d'une part, le renforcement démocratique ainsi que, d'autre part, la construction et l'intégration économique et de marché avec l'inclusion sociale. Pour que la démocratie avance et que la société ne se désintègre pas, nous devons créer une multitude d'entreprises et d'emplois productifs formalisés dans tous les pays. L'avenir de l'Amérique latine passe par un élargissement drastique de ses capacités à entreprendre, ainsi que par la multiplication et la transformation des classes moyennes que cet élargissement impliquerait. Mais ceci est impossible sans de rigoureuses réformes des institutions, ce qui ne se fera pas sans l'émergence de conflits. Le pire qui pourrait arriver est que la confusion orchestrée entre le capitalisme en vigueur et l'économie de marché continue à progresser. Pour mener à bien la réforme des institutions, il faut également appeler les choses par leur nom. Dans le cas contraire, de bonnes volontés pourront à nouveau se réjouir d'alternatives non fondées qui finiront par empêcher la reconnaissance et l'apprentissage entre opposants.

L'Europe devrait stimuler des évaluations de la qualité de l'environnement entrepreneurial et productif existant dans les divers pays et dans les grandes zones métropolitaines de la région afin de se faire le relais des lacunes institutionnelles dont la résolution devrait être l'engagement principal des gouvernements, des entreprises, des associations civiles et corporatives. Ces exercices révéleraient le lien structurel étroit qui existe entre la création de l'institutionnalité des marchés efficaces et le renforcement de l'institutionnalité démocratique. **La gouvernance démocratique, l'intégration économique et la cohésion sociale passent par une stratégie intégrale similaire de réforme des institutions.**

Quatrièmement, l'Europe et l'Amérique latine doivent résolument miser sur la gouvernance démocratique et le développement local et régional. Il ne s'agit aucunement d'opposer un pouvoir local à un pouvoir étatique affaibli par les processus mondiaux. La construction d'États nationaux ou plurinationaux constitue toujours une priorité sine qua non du développement latino-américain que l'Europe doit reconnaître et soutenir. Le développement ne peut désormais plus se passer des acteurs locaux et régionaux, mais l'insertion économique internationale, la création

d'environnements favorables à la production et aux investissements, la garantie d'un pluralisme et de la cohésion... ne peuvent être atteints sans États reconvertis chaque fois davantage en grands gestionnaires des interdépendances caractéristiques de notre époque.

La décentralisation est un mouvement universel qui accompagne la mondialisation et la réforme de l'État qu'elle impose. L'Europe doit soutenir plus fermement l'Amérique latine dans ce processus. L'instrument fondamental sera toujours la coopération décentralisée, mais en l'ouvrant aux régions et aux États fédérés et en s'efforçant de mettre à profit les enseignements appris. L'Europe devrait tout particulièrement soutenir la création d'un réseau latino-américain de pouvoirs locaux et régionaux spécifiquement axé sur le soutien et le partage de stratégies de gouvernance et de développement local, ainsi que sur l'appui aux capacités locales afin de créer des environnements favorables au développement productif.

Cinquièmement, l'Europe et l'Amérique latine doivent s'engager à susciter la réforme des Nations unies, à actualiser sa Charte pour qu'elle soit en mesure de répondre aux défis actuels et à réformer le Conseil de sécurité pour le rendre plus représentatif et efficace.

Les partis politiques

Le principal problème des partis politiques latino-américains est qu'ils ressemblent chaque jour davantage à l'idée que les gens s'en font. Fatalisme, présidentialisme, caudillisme, romantisme, archaïsme et pragmatisme caractérisent nos partis, qui vivent prisonniers d'un piège communicationnel dans lequel, quoi qu'ils fassent, ils parviennent toujours à se mettre à dos l'opinion publique. Il s'agit d'une circonstance grave pour les démocraties car, en supprimant la légitimité du système politique, ils réduisent les possibilités de sa gouvernance. Les sondages d'opinion révèlent que les institutions les moins respectées par les Latino-américains sont les parlements, les assemblées nationales et les conseils locaux, élus par les votes de ceux qui, à présent, les critiquent pour leur corruption et leur inefficacité. Ces mêmes sondages montrent que la confiance dans les partis est en moyenne extrêmement faible.

La crise dont souffrent les partis est liée à celle du système représentatif et à son incapacité à répondre aux exigences chaque fois plus nombreuses de changement social, produit d'un modèle économique trop coûteux en matière d'équité. La démocratie représentative est née comme une conquête d'amples secteurs de la population, frustrés par l'impossibilité d'obtenir la reconnaissance de leurs droits par des formules de démocratie directe, dont le paradigme était alors le modèle communiste. Conséquence de cette nécessité collective de représentation, le XIX^e siècle a vu fleurir des canaux et des acteurs de médiation entre la société et l'État, tels que les partis politiques et les parlements, dont la mission était de représenter les intérêts généraux de la société vis-à-vis de l'État et de faire parvenir aux organes de décision du gouvernement les aspirations de changements spécifiques des citoyens.

En Amérique latine, les partis sont nés de la polarisation autour de dilemmes idéologiques tels que féodalisme ou centralisme, État laïque ou confessionnel et éducation publique ou privée. À la base des partis politiques latino-américains se trouve l'Église, les forces armées et les entreprises privées. Au XX^e siècle, des facteurs exogènes tels que l'expansion soviétique, la révolution cubaine et les organisations internationales partisans ont participé à leur formation. À tout moment, la dynamique sociale des mouvements a alimenté l'actualisation pragmatique des partis. Il est étonnant d'observer aujourd'hui que plus de la moitié des partis en action en

Amérique latine de nos jours sont nés des efforts de démocratisation survenus dans la région ces trente dernières années (Alcántara, 1994).

L'héritage de l'appauvrissement et les erreurs commises par les nouveaux dirigeants au commencement de l'étape républicaine ont habitué les partis à des pratiques répréhensibles telles que la corruption et le clientélisme. Le partage de biens publics sociaux tels que l'éducation, le logement, la santé ou les possibilités d'emploi à l'aune de critères électoraux, ou simplement du favoritisme, est devenu habituel. À la fin du XX^e siècle, le panorama, après plusieurs guerres civiles et de nombreux morts, était essentiellement le même qu'à ses débuts. L'exclusion sociale croissante découlant du modèle économique néolibéral a aggravé la crise du modèle représentatif régional et a intensifié l'exclusion politique, venant ainsi alimenter le scepticisme des gens vis-à-vis de leurs dirigeants, de leurs gouvernements et de leurs partis.

Certains moyens de communication ont joué un rôle clé dans cette perte de crédibilité des partis en utilisant leur pouvoir en matière de contrôle fiscal légitime pour diaboliser la politique par les scandales et le sensationnalisme. Si les partis ont instrumentalisé la politique au moyen d'éléments tels que le clientélisme, ces moyens sensationnalistes l'ont à leur tour trivialisée et en ont fait un jeu de symboles et d'images au service des taux d'écoute des téléspectateurs, des auditeurs et des lecteurs de journaux et de revues. De nos jours en Amérique latine, de nombreux moyens de communication jugent, récompensent, pénalisent, décident, choisissent et imposent des options et des dirigeants sans assumer aucune responsabilité politique. Plus grave encore: la vidéopolitique - la politique au travers de la télévision - fragmente la cosmovision que doit posséder le message politique lui-même. Aujourd'hui, le marché des images télévisées offre aux gens la possibilité de voir, sur leur écran, des faits, des visages, des morceaux de paysage, des émotions, mais sans contenus et encore moins de propositions alternatives.

Les partis politiques latino-américains sont les principaux responsables de leur discrédit croissant en adoptant des positions qui vont à l'encontre de leur vocation de représentation des intérêts publics. Bon nombre d'entre eux, transformés en micro-entreprises électorales, se sont éloignés de la maxime d'Unamuno: l'important n'est pas de vaincre, mais de convaincre. Les partis latino-américains vainquent mais ne convainquent pas. Précisément, leur vision a fini par en faire des machines de participation électorale en vue de l'élection de gouvernements dont la légitimité se mesure davantage en fonction de leur capacité à agir qu'à défendre des causes. Les manigances politiques actuelles valorisent le rôle des dirigeants solitaires qui, tels des cow-boys, ne sont pas ici bas pour jouer les redresseurs de torts, à l'instar de l'inoubliable Don Quichotte, mais bien pour les commettre.

La solution à la crise de gouvernance latino-américaine passe donc par celle de ses partis. Nonobstant, on ne peut faire retomber sur eux toute la faute des problèmes de gouvernance et leur attribuer une capacité à porter préjudice qui ne correspond pas à l'idée généralisée de leur impuissance. À titre d'exemple, il est évident que les partis et leur porte-parole ont agi en qualité de représentants des provinces et des régions face à la présence d'États trop centralisateurs ou centralisés. Ils ont également joué le rôle de dispensateurs de biens publics, rôle que les agences étatiques ne sont pas parvenues à respecter par de bons critères de rationalité et d'efficacité.

La récupération de la gouvernance passe, en Amérique latine, par une profonde réforme politique dont le premier point est la revalorisation de ses partis politiques, en particulier du rôle qu'ils doivent assumer en tant que courroies de transmission entre la société, l'État et le marché.

Nous n'avons pas besoin de la fin des partis, mais bien de leur renforcement. Nous n'avons pas besoin d'une multiplication du nombre de partis, mais bien de partis forts. Et cette force

dépend de leur capacité et de leur volonté à agir de manière plus transparente, à redonner un contenu idéologique à leur action politique et à redéfinir le pacte social avec leurs militants.

La véritable définition du rôle des partis politiques latino-américains ne commence et ne s'achève toutefois que par l'adoption d'un nouveau système politique qui, dans le cadre d'un nouveau réseau de gouvernance régionale, leur permette de récupérer leur capacité à être des acteurs politiques et des interlocuteurs valables, légitimes et efficaces de l'État et de la société.

L'objectif premier de la réforme politique dont a besoin l'Amérique latine est de surmonter la crise de représentativité qui, de nos jours, compromet gravement sa gouvernance et met en péril sa démocratie. Outre garantir le renforcement de la capacité de médiation des acteurs politiques traditionnels, tels que les partis et les parlements, la nouvelle représentativité devra parvenir à reconnaître les espaces globaux, sociaux et géographiques à travers lesquels les citoyens, au vu de l'absence des partis, font de nos jours passer leurs exigences de changement.

La lutte en faveur de thèmes globaux - tels que les droits de l'homme et l'environnement -, la participation à des scénarios communautaires comme les groupements d'habitants ou les associations de parents, ainsi que l'intérêt chaque jour plus grand pour la problématique locale des services publics et la sécurité citoyenne s'inscrivent dans ce nouveau cadre. Seule une réponse institutionnelle claire et définitive empêchera que la démocratie de la rue, celle des manifestations houleuses et des meetings conflictuels, ne devienne la nouvelle raison de la gouvernance hémisphérique, comme cela est arrivé récemment en Bolivie, en Haïti et, il y a quelques années, en Argentine et en Équateur.

Le régime semi-parlementaire offre la possibilité d'utiliser des débouchés institutionnels, tels que la dissolution du parlement ou les élections anticipées, pour éviter ce type de crises politiques, qui compromettent non seulement la gouvernance à court terme, mais aussi l'institutionnalité permanente.

À un niveau purement formel, cette réforme doit avoir pour objectif le changement du régime présidentiel actuel par un système semi-parlementaire qui redonne aux partis et aux parlements leur mot à dire en matière de changement politique, qui redéfinisse ses relations avec l'exécutif et garantisse l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport aux deux autres pouvoirs. La réforme devra en outre parvenir à séparer les fonctions de représentation de l'État, que pourrait exercer un président, des responsabilités administratives d'un chef de gouvernement élu par les majorités parlementaires constituées au parlement et au gouvernement: le président en tant que chef de l'État, centré sur la représentation du pays à l'étranger, sur la direction des forces armées, sur l'équilibre territorial interne et sur le contrôle du respect des grandes lignes du plan de développement et, en tant que chef de gouvernement, s'attelant à la tâche administrative de gouverner selon les modèles internationaux dudit «bon gouvernement».

La possibilité de consolider un nouveau réseau de gouvernance latino-américain, dont feraient partie certains partis rénovés, se heurte à de sévères limitations en raison du caudillisme dont font preuve ces derniers, ce qui est à la fois la cause et la conséquence du fort accent présidentiel de nos systèmes politiques. Le présidentielisme latino-américain est une mauvaise copie du présidentielisme nord-américain. Alors que celui-ci s'exerce dans le cadre d'un schéma fédéral de gouvernement qui sert de contrepoids démocratique au pouvoir central de Washington et sous la tutelle jurisprudentielle d'une cour suprême qui garantit la cohérence nationale des institutions, le présidentielisme latino-américain est un mauvais mélange de caudillisme, de centralisme politique et d'exclusion géographique.

L'apport de l'Europe, à partir de sa longue expérience couronnée de succès dans le développement de systèmes parlementaires, serait extrêmement précieux pour notre continent. Nombre de nos partis appartiennent à des internationales politiques qui comptent sur un large soutien de leurs membres européens ou reçoivent des conseils de ces mêmes membres. Élaborer un plan systématique de formation des dirigeants et instrumentaliser les cours de conscientisation sur les avantages qui existent à faire face à un nouveau système de représentation politique pourrait représenter un pas de géant dans la recherche d'une solution aux problèmes qui touchent l'Amérique latine et, fondamentalement, dans la diminution des risques qui menacent notre vie démocratique.

Conclusion

Notre devoir, auquel nous ne pouvons nous soustraire, est de reconnaître la nécessité impérieuse d'une démocratie qui, au travers de l'organisation institutionnelle, garantisse à tous les citoyens l'universalité des droits. Aucune alternative ne s'offre à nous à ce propos. Nous nous trouvons seuls face à ce défi. Récupérons la souveraineté puisqu'il n'existe pas de demiurge extérieur. Soyons audacieux. Récupérons notre utopie. **Efforçons-nous d'intégrer tous nos citoyens dans un «rêve» qui comprenne nos continents.** FAISONS DE LA POLITIQUE.

Je tiens à achever mon allocution en reprenant les propos du premier président du parlement latino-américain, mon compatriote M. Luis León, qui déclarait à Lima (Pérou) en 1964: *«Je viens relever le défi d'apparaître comme un nouvel élément des luttes communes de notre patrie latino-américaine: la démocratie, l'intégration, l'émancipation et la paix.*

L'Amérique a besoin d'hommes vivants et non de morts. Notre sujet historique est un homme libre, sain et qui pense, voilà pourquoi nous condamnons le terrorisme...

Il faut s'intégrer...! Sortons dans la rue expliquer la voie choisie par le parlement latino-américain. Entrons dans les syndicats pour dire à nos travailleurs que l'intégration est un salaire qui en vaut la peine. Expliquons à nos chefs d'entreprise que le profit est éthique s'il est orienté, humanisé, vers les espaces solidaires de la société. Disons à l'Église de chaque citoyen que l'intégration a besoin du soutien spirituel de l'amour à son prochain...

Poursuivons notre travail. Les victoires et les échecs importent peu. C'est la manière dont nous luttons qui est importante. Nous partons au combat moralement pour que toute notre histoire soit également éthique.»