

**DU RÉGIME AUTORITAIRE À LA GOUVERNANCE
DÉMOCRATIQUE : À L'ÉCOUTE DES DIRIGEANTS
POLITIQUES POUR MIEUX FAÇONNER L'AVENIR**
Par Abraham F. Lowenthal et Sergio Bitar

Aux quatre coins du monde, dans des pays aussi variés que l'Égypte, le Myanmar, la Tunisie et le Yémen, des mouvements d'opposition défient des gouvernements autoritaires et, très souvent, lancent un appel à la démocratie. Certains de ces régimes ont cédé, et d'autres les suivront sans doute. En Asie de l'Est et de l'Ouest, en Afrique du Nord et subsaharienne, en Amérique latine et dans les Antilles, des régimes non démocratiques sont (ou seront) confrontés à des revendications toujours plus pressantes en matière de participation et de représentation.

La construction des démocraties qui remplacent ces régimes est lente et difficile – et il en ira toujours ainsi. Une chose est pourtant sûre, depuis plusieurs décennies, le vent du changement politique, malgré ses courants et ses contre-courants, souffle en direction de l'ouverture, de la participation et des comptes à rendre. Dans nos sociétés toujours plus urbanisées, éduquées et prospères, les attentes grandissent sans cesse davantage, que ce soit en matière d'autonomie personnelle ou d'expression politique. Et les nouvelles technologies de l'information et de la communication, qui facilitent la mobilisation des mouvements d'opposition, ont encore renforcé ces aspirations.

Partout, les gens veulent que leurs voix soient entendues et écoutées. Sur le plan international, cette aspiration à l'expression politique redonne une priorité claire aux transitions de l'autocratie à la démocratie, tce qui remet au goût du jour l'étude des transitions démocratiques des temps passés et des parcours qu'elles ont suivi. Car s'il est quelque chose à retenir de cet examen, c'est que la réussite des transitions antérieures n'était pas forcément jouée d'avance et que beaucoup d'entre elles ont emprunté des voies détournées.

Cet essai se fonde sur les treize entretiens que nous ont accordés les dirigeants politiques issus de neuf pays – douze anciens présidents et un ancien Premier ministre – dont l'action, au cours du dernier quart du xx^e siècle, a permis d'en finir avec des régimes autocratiques et d'ériger en leur place des démocraties¹. Ces neuf pays

1. Entre janvier 2012 et juin 2013, nous avons mené des entretiens en tête à tête avec Fernando Henrique Cardoso (Brésil), Patricio Aylwin et Ricardo Lagos (Chili), John Kufuor et Jerry Rawlings (Ghana), ►

se sont dotés d'une gouvernance démocratique certes inégale et parfois incomplète, mais sans retour en arrière.

Même si d'autres pays ont connu des tentatives ratées de transition démocratique, nous avons choisi de braquer nos projecteurs sur ces neuf cas de réussite afin de recueillir les explications de dirigeants, désormais presque tous retirés des luttes politiques partisans, et qui ont guidé leur pays vers la démocratie. Notre idée est de distiller quelques principes dont pourraient se servir ceux qui seront amenés dans l'avenir à conduire leur pays à travers une transition similaire².

Nous commençons par présenter certains des contours pris de ces neuf transitions en nous attachant à décrire leurs similarités et leurs différences. Nous identifions plusieurs problématiques épineuses qui se sont répétées, quoique sous différentes formes, dans différents contextes. Il est ensuite question de montrer comment les dirigeants politiques ont perçu et surmonté ces problématiques récurrentes, qu'ils aient été disposés à soutenir une transition démocratique depuis l'intérieur du régime autoritaire auquel ils appartenaient ou qu'ils aient fait partie de mouvements d'opposition défiant ces régimes afin d'obtenir cette transition. Nous examinons les stratégies développées par ces dirigeants, les obstacles qu'ils ont rencontrés et les leçons à retenir de leurs expériences. Nous décrivons en quoi les circonstances des transitions contemporaines et futures se distingueront de celles de la fin du xx^e siècle, et ce que ces différences peuvent signifier pour le futur. Nous concluons en définissant les qualités politiques de « leadership » mises en avant dans ces neuf entretiens, si précieuses à notre époque. Les dirigeants ne sauraient faire advenir seuls la démocratie, mais leur contribution n'en est pas moins indispensable.

Les grandes lignes de neuf transitions réussies

- Presque toutes ces transitions de l'autocratie à la démocratie ont été des processus de longue haleine et non des événements ponctuels. À certains moments, des événements visibles, spectaculaires même, ont capté l'attention du grand public (l'assermentation de Nelson Mandela en Afrique du Sud, le déferlement du Pouvoir du peuple aux Philippines, la victoire décisive de la campagne pour le « non » lors du référendum chilien de 1988 ou encore

B. J. Habibie (Indonésie), Ernesto Zedillo (Mexique), Fidel V. Ramos (Philippines), Aleksander Kwasniewski et Tadeusz Mazowiecki (Pologne), F. W. de Klerk et Thabo Mbeki (Afrique du Sud), et Felipe González (Espagne).

2. Nous ne considérons pas cet essai comme une contribution à la théorie des sciences politiques, ambition qui nécessiterait d'autres méthodes de travail et l'ajout d'un certain nombre de cas. Notre objectif consiste à en savoir davantage sur les transitions démocratiques à travers la sagesse des dirigeants politiques qui ont œuvré à la réussite de cette transition dans leur propre pays.

la défaite inattendue des communistes polonais lors des élections partiellement libres de 1989). Ces processus transitionnels, comme la plupart des neuf transitions étudiées, ont été pourtant progressifs et se sont étalés sur de longues durées. Si des événements emblématiques jouent parfois un rôle vital parce qu'ils catalysent ou symbolisent une transformation politique, la plupart du temps, le pays concerné s'est engagé sur la route qui mène à la démocratie depuis des années et y restera engagé longtemps encore par la suite. Que ceux qui entreprennent ou soutiennent des transitions démocratiques gardent cette réalité à l'esprit. Presque toujours, la genèse de ces transitions prend sa source de longues années avant le moment mémorable où le régime autoritaire chute une fois pour toutes. Les premières étapes vers la transition sont souvent de petits pas à peine perceptibles. Ces premiers glissements se produisent au sein de l'opposition politique, au sein même du régime, dans la société civile ou un peu partout à la fois. Pour les mouvements d'opposition, ces phases de « pré-transition » – qui concernent des partis politiques, des groupes d'étude, des groupes de réflexion, des syndicats, des mouvements de femmes et d'étudiants ou des organisations non gouvernementales nationales (ONG) – fournissent l'occasion de créer ou d'approfondir des liens personnels et d'instaurer un climat de confiance entre les éléments disparates de l'opposition. Dans certains cas, ces pré-transitions ont permis l'amélioration des canaux de communication et le développement d'une compréhension mutuelle entre personnalités du régime et dirigeants de l'opposition.

- Une fois commencées, les transitions procèdent à des vitesses distinctes, à coup d'avancées et de reculs, et souvent en zigzag. Des événements imprévus peuvent avoir d'immenses répercussions. Tancredo Neves, président élu du Brésil, candidat de l'opposition aux élections indirectes de 1985, tombe très gravement malade le soir même de son entrée en fonction. Il était le premier Président civil après deux décennies de régime militaire. En vertu de l'accord politique qui avait été conclu pour améliorer les perspectives électorales de l'opposition, le décès de Neves porte à la présidence le vice-président élu, Jose Sarney, civil lui aussi, mais conservateur et attaché au régime militaire. Cette inflexion inattendue a ralenti le processus de transition, mais l'a facilité à certains égards. Au Chili, la tentative d'assassinat contre Augusto Pinochet commise par l'extrême gauche en 1986 a contraint l'opposition à rompre une fois pour toutes avec ceux qui étaient prêts à recourir à la violence. Les assassinats de Luis Carrero Blanco en Espagne, de Chris Hani en Afrique du Sud et de Benigno Aquino (chef de l'opposition politique au régime de Marcos aux

Philippines, tué sur le tarmac même de l'aéroport de Manille à son retour d'exil en 1983) ont contribué à certains choix politiques importants. La chute du mur de Berlin en 1989 et les changements qui s'ensuivent dans l'Union soviétique, y compris sa dissolution ultime, ont radicalement transformé le contexte du changement qui s'opérait en Pologne et en Afrique du Sud. Quant à la crise financière asiatique de 1997 et 1998, elle a donné le coup de grâce au régime de Suharto en Indonésie. Les dirigeants politiques n'ont anticipé aucune de ces surprises, dont beaucoup créaient des obstacles imprévus. Si ces événements appelaient des réactions pour ainsi dire immédiates, aucun d'entre eux n'a fait avorter les perspectives favorables à la démocratie.

- En de rares occasions, des régimes autoritaires se sont écroulés du jour au lendemain, soit à cause d'une crise économique, comme en Indonésie en 1998, soit à cause d'une indignation de l'opinion publique face à des événements incendiaires, comme l'assassinat d'Aquino, suivi des élections anticipées et totalement frauduleuses organisées par Marcos en 1986³. En revanche, même dans ces cas exceptionnels, un long processus de mobilisation sociale contre le régime, suivi de négociations tacites ou explicites, a souvent contribué à dégager des accords sur les principes et les procédures nécessaires pour rendre la gouvernance démocratique possible. Aucune démocratie n'a émergé directement de mouvements de foules descendues dans la rue, aussi impressionnantes qu'aient pu être ces protestations.
- Dans la plupart de cas, il a fallu de nombreuses années pour que ces transitions atteignent leur maturité et s'institutionnalisent. Dans certains pays (Afrique du Sud, Brésil, Chili, Espagne, Philippines et Pologne), les mouvements d'opposition ont dû faire pression pendant des années avant d'en finir avec l'autoritarisme. Ils ont dû passer par diverses étapes et subir de nombreux revers. En Afrique du Sud, au Brésil, au Ghana et en Pologne, les régimes autocratiques (ou certaines de leurs composantes) ont tendu la main aux éléments modérés de l'opposition, notamment pour renforcer leur légitimité internationale ou répondre à des pressions extérieures, et se sont engagés dans un dialogue avec les forces de l'opposition désireuses de négocier une ouverture de ces régimes. En Afrique du Sud, en Espagne et en Pologne, par exemple, de longs processus de dialogue et de négociation qui n'impliquaient que le niveau le plus élevé des hiérarchies politiques ont

3. Dans d'autres cas que nous n'avons pas passés en revue, des régimes autoritaires se sont parfois écroulés des suites d'une défaite militaire, comme en Grèce, au Portugal et en Argentine.

Aux Philippines, la progression de l'insurrection de la Nouvelle Armée populaire a été pour beaucoup dans l'affaiblissement du régime de Marcos et le renforcement de la faction Enrile-RAM (Reform the Armed Forces Movement), qui a aidé à renverser Marcos.

émergé de conflits latents, émaillés par des démonstrations de forces occasionnelles de part et d'autre. Ces négociations ont établi des paramètres et permis l'élaboration progressive de principes fondamentaux et de règles d'engagement qui ont permis aux mouvements démocratiques d'obtenir un large soutien et, en fin de compte, de s'enraciner.

- Nous pouvons déceler des points communs à toutes les transitions, mais leurs prémices, leurs séquences et leurs trajectoires ont toujours été différentes. Parmi leurs conditions de départ, nous pouvons citer des dictatures personnelles avec soutien de l'armée en Espagne, en Indonésie et aux Philippines, des régimes militaires institutionnalisés au Brésil et au Chili, un régime quasi-militaire par un autocrate charismatique au Ghana, des systèmes à parti unique dominant, mais de types très différents au Mexique et en Pologne, avec dans ce dernier cas l'appui extérieur de l'Union soviétique, et un régime d'exclusion par une oligarchie blanche réprimant depuis longtemps la majorité noire en Afrique du Sud⁴.

Ces régimes se distinguaient les uns des autres sur de nombreux autres plans qui ont influencé leur chute et conditionné les perspectives démocratiques. Ces variations avaient trait à la mesure dans laquelle ils exerçaient un contrôle sur le territoire national et commandaient l'allégeance de leurs citoyens, y compris de ceux qui avaient d'autres origines ethniques, d'autres croyances religieuses ou d'autres sentiments d'appartenance régionaux. Cette diversité a profondément marqué le visage des transitions en Espagne, en Afrique du Sud, au Ghana, en Indonésie et aux Philippines, où certaines régions et groupes ethniques ont revendiqué davantage d'autonomie et de ressources.

Plusieurs gouvernements autoritaires avaient obtenu des succès raisonnables en matière de développement économique, de promotion de la sécurité sociale et de protection de la sécurité nationale et citoyenne, du moins pour les couches dominantes de la société, d'autres pas. Les transitions ont donc emprunté des voies différentes selon que les régimes autocratiques réussissaient convenablement ou battaient de l'aile, plaçant le pouvoir en place en plus ou moins bonne posture face à l'opposition. Les transitions du Brésil, du Chili et de l'Espagne, par exemple, ont été influencées par l'image de réussite des régimes autocratiques en place au moment de garantir la sécurité de leurs citoyens et la croissance économique.

4. Dans d'autres cas, les transitions ont eu lieu après une guerre civile ou une occupation étrangère, ou contre des monarchies ou des régimes patrimoniaux. Chacune de ces transitions présentait des problématiques particulières, mais bon nombre des difficultés récurrentes présentées dans ces pages étaient à l'ordre du jour.

De même, ces transitions ont été façonnées par le niveau de discipline et de cohésion des forces armées, de la police, des services de renseignement et des autres services de sécurité, et du soutien plus ou moins important dont ils bénéficiaient au sein de la population. Elles ont été conditionnées par la force relative des institutions civiles, notamment des partis politiques, des assemblées élues et du pouvoir judiciaire. Les transitions chilienne et brésilienne ont été facilitées par la persistance et la renaissance de partis, d'institutions et de traditions politiques pré-existants. Certaines normes constitutionnelles ou juridiques antérieures ont aussi joué un rôle en Indonésie, aux Philippines, au Ghana, au Mexique et en Espagne. Dans certains pays, l'aversion ressentie à l'égard d'expériences récentes où se mêlaient violence, répression et corruption, ou encore la nostalgie de certaines valeurs du passé, ont également influé sur le cours des transitions.

Les transitions ont aussi été influencées, dans une mesure plus ou moins grande, par les forces relatives et les qualités distinctes des organisations de la société civile (OSC), telles que les syndicats, les communautés religieuses, les fédérations étudiantes et les groupes de femmes. Les relations que ces groupes avaient établies avec le régime, les forces de sécurité et les entreprises ont également joué. Le Congrès national africain (ANC) en Afrique du Sud, la Coalition pour le « non » puis la Concertation au Chili, le Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE) et le Parti communiste (PCE) en Espagne, Solidarnosc en Pologne et d'autres partis, mouvements politiques et OSC dans d'autres pays ont joué un rôle dans la mobilisation et la pression exercée sur les gouvernements autoritaires. Plus le mouvement d'opposition et ses dirigeants bénéficiaient d'un soutien organisé, plus il avait de chance d'obtenir des concessions importantes dans le cadre des négociations explicites ou tacites qui ont souvent eu lieu avec le gouvernement autoritaire.

- Certaines de ces transitions ont débuté ne fût-ce qu'en partie grâce à un rapprochement mutuel d'éléments haut placés au sein du régime autoritaire avec des éléments de l'opposition, comme ce fut le cas au Brésil, en Espagne, au Mexique, en Pologne et au Ghana. Dans certains cas, les régimes en place n'ont fait que réagir face à la mobilisation sociale de masse, comme en Pologne, en Indonésie, au Chili, aux Philippines et en Afrique du Sud. De nombreuses transitions ont émergé d'une négociation tacite ou explicite entre des éléments du gouvernement au pouvoir et des éléments de l'opposition, comme cela a été le cas, de différentes façons, en Espagne, au Brésil, en Afrique du Sud, au Chili, en Indonésie, au Mexique et en Pologne. Quelques transitions (peu nombreuses) sont passées par des accords officiels entre les élites, comme les pactes de la Moncloa en Espagne (accords sur les politiques économiques), qui ont ouvert la voie à des accords politiques ultérieurs.

- Toutes ces transitions ont procédé de forces et de processus nationaux, mais elles ont aussi été influencées de différentes façons par le contexte international en général ainsi que par certains acteurs extérieurs en particulier. Tendances régionales, idéologies dominantes au niveau international et liens avec des démocraties bien établies ont eu leur importance, tout comme la nature et le degré d'intégration de chaque pays dans l'économie mondiale⁵. Dans certains cas, il faut aussi tenir compte des pressions exercées par des grandes puissances, des pays voisins, des institutions internationales et d'autres acteurs extérieurs comme des ONG, des entreprises, des syndicats, des médias ou encore certaines diasporas. Très souvent, l'expérience personnelle des dirigeants politiques à l'étranger, généralement en exil, et les idées ou réseaux qu'ils ont pu ainsi développer ont aussi influencé le cours des transitions, comme l'illustrent les entretiens avec Cardoso, Lagos, Mbeki et Habibie.

Dans certains cas (mais certainement pas tous), des chefs de file politiques, des partis politiques et d'autres parties prenantes se sont appuyés sur l'expérience acquise lors de transitions antérieures ou à l'occasion d'échanges d'opinions au niveau international. Mbeki souligne comment les conseils du président tanzanien, Julius Nyerere, concernant la nouvelle Constitution sud-africaine ont transformé la pensée de l'ANC. Il rappelle aussi que l'expérience chilienne de la Commission de la vérité et de la réconciliation a éclairé les travaux sud-africains en matière de justice transitionnelle. Lagos souligne combien les conseils de l'Espagnol González ont compté pour gérer les relations avec les forces armées, la police et les services de renseignement. En Pologne, Mazowiecki et Kwasniewski mentionnent tous deux les invasions soviétiques de la Tchécoslovaquie et de la Hongrie, qui ont modifié les attitudes du général Jaruzelski comme de l'opposition.

La guerre froide et la compétition entre États-Unis et Union soviétique, mais aussi son dénouement, ont profondément influencé toutes ces transitions. Même si l'intervention d'acteurs internationaux n'a jamais été décisive à elle seule, le soutien apporté aux acteurs locaux depuis l'étranger ou la suppression de l'appui extérieur au régime autoritaire ont presque toujours pesé dans la balance.

Ces facteurs structurels, historiques et contextuels n'ont pas déterminé à eux seuls l'épilogue des régimes autocratiques, ni même la possibilité de les remplacer ensuite par une démocratie. Des choix fondamentaux ont dû être faits par les responsables politiques des gouvernements, des partis et des mouvements, bien

5. Pour des visions comparatives du rôle de l'extérieur dans les transitions démocratiques, voir K. Stoner et M. McFaul, *Transitions to Democracy: A Comparative Perspective*, Baltimore (Maryland), Johns Hopkins University Press, 2013.

souvent confrontés à de multiples dont aucune n'était idéale. Il fallait des compétences, mais aussi de la chance.

Dans ces neuf pays, les transitions analysées ont abouti à des démocraties constitutionnelles qui se sont consolidées à travers des élections régulières, libres et raisonnablement justes, accompagnées de limitations conséquentes du pouvoir exécutif et de garanties effectives des droits politiques fondamentaux, notamment la liberté d'expression et d'association, ainsi que les libertés individuelles⁶. Certains de ces pays souffrent encore de problèmes – ou de limitations – graves concernant la nature ou le degré de leur gouvernance démocratique, mais ils conservent tous leurs institutions démocratiques fondamentales. Dans la mesure où tous ces pays sont parvenus à devenir des démocraties constitutionnelles n'ayant subi aucun retour en arrière au terme d'une génération (ou plus), il est particulièrement utile de nous mettre à l'écoute des figures politiques qui ont piloté ces transformations historiques.

Compte tenu de la diversité des circonstances et des trajectoires des transitions de régimes autoritaires à la démocratie, il n'est pas envisageable de définir un modèle applicable à toutes les situations ou de compiler un manuel de bonnes pratiques. En revanche, il y a beaucoup à apprendre des dirigeants qui ont façonné ces transitions, notamment en s'intéressant à la manière dont ils ont perçu et traité certaines problématiques fondamentales qui se sont posées dans tous les cas de figure.

Défis récurrents des transitions

Quatre ensembles de défis émergent très clairement : préparer la transition, mettre fin au régime autoritaire, concrétiser et gérer le transfert du pouvoir, et stabiliser et institutionnaliser la démocratie émergente. Ces étapes cruciales ne se sont pas toujours enchaînées de façon linéaire, ni forcément dans cet ordre, mais elles ont été effectivement présentes dans tous les cas et ont toutes les chances de l'être dans les transitions futures.

Préparer la transition

Les forces présentes à l'intérieur d'un pays et désireuses de mettre fin à un régime autoritaire ont généralement dû atteindre un niveau suffisant de soutien, de cohérence, de légitimité et de ressources pour contester la capacité du régime à gouverner et se poser en alternative crédible au niveau national. Parfois, elles ont aussi dû

6. D'autres transitions intervenues pendant la même période ont produit des résultats différents, notamment des régimes hybrides, semi-autoritaires, qui marient des élections multipartites avec des violations graves des procédures démocratiques, ainsi que des régimes démocratiques incomplets qui ont connu des régressions. Voir S. Levitsky et L. A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*, New York, Cambridge University Press, 2010.

devenir des interlocutrices acceptables pour ceux qui, à l'intérieur du régime, avaient pris conscience qu'il leur fallait un partenaire pour faciliter une éventuelle stratégie de sortie. Il est également arrivé qu'elles aient à acquérir une crédibilité vis-à-vis d'acteurs internationaux favorables à la transition. Pour atteindre ces objectifs, les opposants au régime ont dû souvent surmonter de profonds désaccords concernant leurs objectifs, stratégies, tactiques et leadership. La plupart du temps, convaincre des groupes d'opposition hétéroclites de régler leurs principaux différends pour se confronter au régime autoritaire n'a pas été une sinécure. Pour constituer une coalition élargie qui reste indéfectiblement attachée aux valeurs démocratiques et soit capable de mettre à bas le régime, il a fallu travailler sans relâche à gommer ces divisions qui déchiraient l'opposition et, en parallèle, s'efforcer de comprendre et d'exploiter les divisions visibles ou latentes du régime. Parvenir à unir l'opposition tout en divisant le pouvoir en place, c'est là qu'a résidé le secret de bon nombre de transitions, comme nous l'a expliqué Cardoso, dont la stratégie a consisté à ne pas chasser les militaires, mais à les inciter à tendre la main pour trouver une porte de sortie.

Mettre fin au régime autoritaire

Les gouvernements autoritaires n'ont pas renoncé au pouvoir avant qu'au moins une de leurs factions influentes n'ait compris que cela constituait l'unique moyen d'éviter des conséquences aussi graves que funestes : perte de soutien dans la société, violence civile, division des forces armées, graves dommages économiques, isolement international ou menaces à l'encontre de l'intégrité territoriale du pays. En quelques occasions, l'humiliation découlant d'une défaite militaire, d'un effondrement économique ou d'une débâcle électorale a accéléré la fin du régime. Néanmoins, ces perturbations n'ont mené à des transitions démocratiques que lorsque des segments du régime ont toléré, voire soutenu, les revendications démocratiques de l'opposition.

Les forces d'opposition ont dû imaginer une ligne de conduite qui incite ces segments du régime à s'ouvrir à la transition. Dans la majorité des cas, il s'agissait de les assurer qu'aucune opération de rétorsion massive ne serait entreprise contre les anciens gouvernants et leurs principaux partisans, que les centres du pouvoir, notamment économique, seraient respectés, sans toutefois tolérer la corruption généralisée et les privilèges les plus grossiers, et que les droits individuels des anciennes élites seraient également protégés par la loi au moment de la prise du pouvoir par les nouvelles autorités. Il n'était pas évident de concilier ces assurances avec les aspirations bien compréhensibles des forces de l'opposition, exclues du pouvoir depuis longtemps et qui avaient pris de grands risques pour lutter contre le régime. Pourtant, cette voie s'est avérée praticable et souvent nécessaire aux yeux des dirigeants de la transition, qu'ils appartiennent au régime ou à l'opposition.

Concrétiser et gérer le transfert du pouvoir

Pour réussir à mettre en œuvre les transitions, il a fallu gérer de multiples tensions et dilemmes, souvent interconnectés. Ceux qui prenaient le pouvoir devaient promouvoir l'ordre public et mettre fin à la violence et, dans le même temps, veiller à ce que toutes les forces de sécurité et de renseignement, y compris celles qui étaient auparavant au cœur de la répression, agissent dorénavant dans le respect de la loi et sous le contrôle des nouvelles autorités civiles.

Tout en inspirant la confiance à l'intérieur, ils devaient gagner leur légitimité internationale. Dans de nombreux cas, il fallait élaborer des procédures électorales permettant le respect de la volonté de la majorité des électeurs, mais aussi assurer certaines minorités politiques influentes (y compris celles associées au régime sortant) qu'elles seraient représentées et que leurs intérêts essentiels seraient protégés, dans le respect de l'État de droit.

En troisième lieu, il fallait s'assurer que les nouveaux arrivants soient bien préparés, techniquement et politiquement, à la responsabilité de gouverner : en les formant aux compétences nécessaires, en attirant des fonctionnaires qui possédaient déjà ces compétences ou en conservant certains membres du régime antérieur, comme l'ont décrit González, Mazowiecki et Mbeki. Dans un grand nombre de domaines allant des politiques macroéconomiques à la prestation des services sociaux et la quête d'une justice de transition, gouverner requérait des perspectives, des compétences et une expertise très éloignées de celles qui étaient nécessaires pour mener l'opposition. Bien souvent, il n'y avait aucune autre solution que d'apprendre « sur le tas ».

Une fois passées au pouvoir, les anciennes forces de l'opposition ont eu à trouver un équilibre entre le besoin de puiser dans les expertises administrative, technocratique, sécuritaire et judiciaire du régime antérieur, et leur volonté de réduire son influence. Il leur fallait réorienter l'administration ainsi que les forces de sécurité et de police ; au lieu de contrôler les citoyens, elles devaient les servir. Puis les nouveaux gouvernants ont dû persuader la population d'accepter et de faire confiance à un État que beaucoup avaient à juste titre considéré comme illégitime et hostile.

Les dirigeants des transitions ont dû concilier des impératifs opposés : écouter ceux dont les droits avaient été violés par le régime antérieur et demander des comptes à ceux qui s'étaient rendus coupables de violations grossières, d'une part, et, de l'autre, préserver la loyauté des forces de sécurité – dont certains membres avaient été impliqués dans ces violations. Simultanément, ils ont dû assurer leurs concitoyens que ces forces pouvaient effectivement lutter contre la criminalité, la violence et, parfois, des mouvements séparatistes et d'insurgés. Ils ont dû tout mettre en œuvre pour que les ennemis d'hier s'acceptent mutuellement et pacifiquement, ce qui était loin d'être une évidence.

Presque toujours, ces nouvelles autorités ont été confrontées à des pratiques de corruption et d'impunité en place depuis longtemps. Elles ont dû établir ou protéger l'autonomie et l'autorité de la justice et permettre à des médias indépendants de demander des comptes aux responsables, nationaux ou autres, tout en évitant que ne se forment des centres capables de bloquer les initiatives du gouvernement.

Par ailleurs, ces autorités ont dû garantir la croissance économique, accroître l'emploi et contrôler l'inflation et, dans le même temps, améliorer l'offre en matière de logement, de santé et d'éducation, ou encore augmenter les dépenses publiques pour satisfaire les besoins longtemps négligés des couches les plus pauvres. Pour y parvenir, les nouvelles autorités ont dû nouer des contacts avec les investisseurs nationaux et étrangers sans donner l'impression de ne se soucier que des privilégiés. Souvent, les nouveaux gouvernements ont dû obtenir la confiance de l'opinion publique pour mener des politiques macroéconomiques destinées à produire des bénéfices à long terme, mais qui imposaient des sacrifices douloureux et de l'incertitude à court terme. Les dirigeants, dans toutes ces transitions, ont adopté des approches orientées vers le marché ainsi que des politiques monétaires et fiscales empreintes de prudence. Même ceux qui n'y étaient pas enclins au départ ont accepté la nécessité de ces mesures, dans un monde toujours plus globalisé, prises en parallèle avec des politiques sociales décidées, capables de générer un développement économique plus équitable.

Stabiliser et institutionnaliser la démocratie émergente

Les dirigeants politiques ont été confrontés à d'autres questions particulièrement délicates au fur et à mesure que les transitions ont pris pied. Après quelques années, les opinions publiques ont souvent accusé les leaders démocratiques, parfois la démocratie elle-même, d'être incapables de répondre aux attentes économiques ou politiques. Souvent, le mouvement d'union qui s'était formé pour combattre le régime autoritaire s'est fragmenté, mettant le gouvernement en difficulté, ou s'est détérioré avec le temps, cédant au conformisme ou à l'autosatisfaction.

De même, les organisations de la société civile – y compris les groupes de défense des droits de l'homme et les mouvements de femmes – qui avaient été à l'avant-garde du mouvement d'opposition à l'autoritarisme se sont atrophiées ou ont adopté des positions extrêmes et perturbatrices dès le moment où les plus talentueux et les plus pragmatiques de leurs leaders sont entrés dans l'administration ou en politique. Dans ces conditions, il n'a pas été facile de maintenir en vie des organisations non gouvernementales actives et indépendantes. Il n'a pas été simple non plus de bâtir des relations de confiance mutuelle entre ces nouveaux gouvernements et les nouvelles forces d'opposition (dont faisait parfois partie l'ancien parti

de pouvoir), mais aussi avec des forces sociales et des organisations de la société civile indépendantes. Cet exercice a nécessité une attention de tous les instants.

Apprendre des dirigeants politiques

Dans les conditions particulièrement incertaines des transitions systémiques, les dirigeants politiques sont souvent amenés à prendre des décisions avec très peu d'informations et sans assurance ou presque sur leurs conséquences⁷. Beaucoup de ces dirigeants ont décrit en détail les appréhensions qui les ont poussés à dégager des compromis que certains à l'époque (ainsi que dans les générations suivantes) ont parfois jugés trop timides. Leur témoignage éclaire le pourquoi et le comment de certains de leurs choix les plus délicats sur des questions comme les relations entre civils et militaires, la justice de transition et les domaines réservés⁸. La crainte d'un retour en arrière ou de violence a aussi influé sur leur attitude concernant les dispositions constitutionnelles, les systèmes électoraux ou les politiques économiques. Les risques, les incertitudes et les décisions difficiles étaient inévitables, mais ces éléments n'ont pas nécessairement empêché les dirigeants d'agir de façon à dénouer certaines impasses.

Progression par étapes

Tous ces dirigeants pensaient qu'il était indispensable de tirer parti d'opportunités même partielles plutôt que d'écarter une progression par étapes dans l'espoir d'obtenir plus tard – mais sans certitude – des changements plus conséquents. Ils ont placé l'accent sur leur volonté d'améliorer des situations indésirables plutôt que d'imaginer un moyen de repartir de zéro ou d'éviter les contraintes ralentissant la progression vers leurs objectifs ultimes.

Aylwin, par exemple, évoque le débat au sein de l'opposition chilienne autour de la décision de participer ou non, et à quelles conditions, au référendum de 1988, rendu obligatoire par la Constitution imposée par Pinochet en 1980, et il décrit comment ses arguments l'ont emporté, à savoir qu'il fallait défier le régime au moyen de ses propres règles et arrêter d'insister sur son absence de légitimité. Lagos se rappelle des conseils de Felipe González sur la nécessité de « sortir du trou »,

7. Dans leur étude novatrice sur les transitions des régimes autoritaires, Guillermo O'Donnell et Philippe Schmitter ont placé l'accent sur les incertitudes spécifiques de ces transitions et en quoi et pourquoi elles se distinguent de la « politique normale ». Voir G. O'Donnell et P. C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore (Maryland), Johns Hopkins University Press, 1986 ; réédité avec une nouvelle préface de Cynthia Arnson et Abraham F. Lowenthal, Johns Hopkins University Press, 2013.

8. Les domaines réservés sont des concessions spéciales accordées à certains groupes de pouvoir afin de préserver certains de leurs privilèges : il peut s'agir de garantir des budgets aux institutions militaires, de placer certains secteurs de l'économie sous le contrôle de groupes spécifiques et d'assurer la représentation politique de personnes ou d'institutions bien déterminées, ou encore de groupes d'intérêt.

c'est-à-dire de concentrer davantage de force et d'influence avant de formuler des revendications supplémentaires. Cardoso explique qu'il était davantage disposé, contre l'avis de beaucoup dans l'opposition brésilienne, à accepter que le régime ne permettrait pas d'élection présidentielle directe ; il préférerait respecter les règles du régime afin de participer aux élections de 1985.

De Klerk et Mbeki évoquent la décision cruciale qui a été prise en Afrique du Sud concernant les principes d'une Constitution provisoire avant la première élection nationale démocratique, la Constitution définitive étant à débattre, à améliorer et à approuver par le Congrès sud-africain élu par la suite. Mazowiecki et Kwasniewski insistent tous deux sur la décision de procéder à des élections partiellement libres en 1989 selon des conditions qui devaient garantir une majorité des sièges aux communistes et la confirmation du général Jaruzelski à la présidence, l'idée étant de progresser pas à pas. Kufuor, pour sa part, explique pourquoi son parti a refusé le boycott des élections ghanéennes de 2000. Zedillo souligne l'importance des réformes électorales progressives proposées par le PAN et acceptées par le parti de gouvernement (PRI) au cours des années précédant son mandat de président, lorsque le parti ne donnait aucun signe laissant pressentir son abandon du pouvoir.

Ces dirigeants ont systématiquement accordé la priorité au fait de gagner du terrain chaque fois que possible, y compris lorsque certains objectifs essentiels ne pouvaient être que partiellement atteints et lorsque certains groupes d'électeurs ou de partisans importants formulaient des exigences que les dirigeants considéraient comme non viables. Le rejet des positions maximalistes demandait parfois plus de courage que l'adhésion à leurs objectifs ou à des principes peut-être impraticables.

Pour lutter contre la répression et forcer des ouvertures, les dirigeants de l'opposition ont dû organiser des protestations, remettre en cause l'ordre établi, dénoncer l'emprisonnement, la torture et l'expulsion des dissidents, et combattre la légitimité nationale et internationale du régime. Mais ils devaient toujours être prêts à faire des compromis qui amélioreraient leur position. De leur côté, les membres du régime ouverts à une transition démocratique ont dû trouver les moyens de conserver leur autorité et le soutien de leurs groupes d'intérêts principaux tout en donnant de l'espace aux partisans de l'opposition. Pour y parvenir, ils devaient être disposés à prendre des risques. C'est l'option privilégiée par De Klerk, par exemple, qui a convoqué puis remporté un référendum adressé uniquement aux Blancs pour faire valoir sa conception des négociations avec l'ANC. Mazowiecki, González, De Klerk, Mbeki, Cardoso, Aylwin et Lagos soulignent tous, depuis diverses perspectives, que les dirigeants des deux côtés devaient à la fois exercer une pression permanente et se montrer réellement disposés à trouver des compromis. En d'autres termes, mener à bien une transition n'est pas une tâche qui convient aux dogmatiques.

Nécessité d'une vision optimiste et inclusive

S'ils devaient de temps à autre accepter des compromis qui les laissaient sur leur faim, ces dirigeants ont aussi compris la nécessité de communiquer systématiquement une vision globale et optimiste de ce qu'impliquerait la transition. Ils insistaient sur la marche à suivre et non pas sur les griefs du passé. Pour mener à bon port des transitions complexes, y compris à travers des périodes tendues qui apportaient leur part de dangers, de coûts et de déceptions, il leur fallait projeter une vision convaincante du futur à long terme de toute la société tout en promettant des gains plus modestes dans l'immédiat. Cette mise en perspective était indispensable pour enrayer la peur capable de démobiliser les organisations sociales et de paralyser les gens. Un grand nombre de ces dirigeants ont eu beaucoup à faire pour surmonter les craintes omniprésentes étreignant les populations, comme l'ont rappelé Lagos, De Klerk, Mazowiecki et González. À cet égard, l'anecdote la plus poignante est sans aucun doute celle racontée par Lagos à propos d'une femme de conviction socialiste qui avait décidé à contrecœur de voter pour un candidat conservateur par peur d'un retour à la polarisation des opinions dans son pays.

Construire la convergence et des coalitions

Tant pour assurer la bonne marche des transitions que pour entamer la construction de la gouvernance démocratique, il a été nécessaire d'encourager la convergence, de forger des consensus et de construire des coalitions réunissant les forces de l'opposition. Il s'agissait aussi de jeter des ponts entre les acteurs politiques de l'opposition et les mouvements sociaux, c'est-à-dire les travailleurs, les étudiants, les femmes, les associations de défense des droits de l'homme et les institutions religieuses, afin de définir les objectifs primordiaux de l'opposition. Créer des connexions au sommet de la pyramide était évidemment essentiel, à la fois au sein de l'opposition, entre les forces de l'opposition et certains de ceux qui s'opposaient à un changement de régime. Pourtant, l'opinion publique avait aussi le sentiment que les mouvements démocratiques étaient véritablement inclusifs et qu'ils n'étaient pas seulement au service d'individus ou de groupes particuliers. Il était crucial de pouvoir s'appuyer sur la participation des mouvements sociaux pour mobiliser l'opposition au régime, puis pour définir une nouvelle Constitution, protéger les droits de l'homme et construire des partis politiques et une société civile. Bien souvent, il n'aurait pas été possible d'atteindre ces objectifs sans la participation des femmes et des organisations de femmes, comme l'ont signalé Habibie, Mbeki, Cardoso, Rawlings, Lagos et Ramos, et comme l'a montré l'analyse détaillée de Georgina Waylen.

Pour obtenir cette convergence, il fallait se concentrer avant tout sur ce qui unissait les gens et non pas sur ce qui les divisait, comme l'ont souligné Aylwin,

González et d'autres. Mais il fallait aussi prendre des décisions difficiles et exclure certains groupes qui ne voulaient pas renoncer à la violence ou qui se braquaient sur des revendications déraisonnables d'autonomie régionale, ethnique ou sectaire. L'intégration de ces demandes aurait probablement diminué les chances de réussite des transitions en Afrique du Sud, au Chili, en Espagne, en Indonésie et aux Philippines. Les dirigeants politiques ont dû inciter les opposants au régime autoritaire, bien souvent hostiles les uns aux autres, à s'accepter mutuellement ; ils ont dû aussi trouver les moyens de concilier des positions divergentes ou d'établir une base permettant une tolérance mutuelle à l'égard des personnalités du gouvernement en place, tout en isolant ceux qui, des deux côtés, restaient intransigeants.

Les dirigeants de l'opposition ont dû souvent jeter des ponts en direction des éléments modérés du régime et vers d'autres centres de pouvoir dans la société, notamment vers certains intérêts privés. En général, ils ont aussi dû s'efforcer de concilier les vues des membres de l'opposition vivant en exil ou de retour d'exil avec ceux qui s'organisaient à l'intérieur du pays ; il est aussi arrivé qu'ils aient à choisir entre eux, comme l'ont fait observer Mbeki, Lagos, Cardoso et González.

Il importait aussi, pour atteindre des consensus, d'agir avec respect et avec style. Habibie s'est rendu en personne à l'Assemblée nationale pour y obtenir son soutien immédiatement après la chute de Suharto, et il a autorisé le général Wiranto à conserver les pouvoirs extraordinaires d'urgence octroyés par Suharto, s'assurant du même coup sa loyauté. Ramos a opté pour une conception très consultative et délibérative de la formulation des politiques. Cardoso a assisté avec son épouse aux cérémonies de promotion des officiers de l'armée brésilienne pour resserrer les liens personnels dont il aurait besoin plus tard pour licencier les chefs de départements du cabinet et créer un ministère de la Défense civil, comme il en avait l'intention. Aylwin a recruté lui-même un par un les membres de la Commission de vérité et de réconciliation chilienne en se tournant vers des personnalités crédibles dans divers secteurs, allant parfois jusqu'à leur rendre visite à leur domicile. Mazowiecki a présidé des séances de cabinet qu'il voulait longues pour bâtir du consensus et veillait systématiquement à ce que son gouvernement soit très inclusif. Zedillo a accepté les propositions des partis d'opposition, le PAN et le PRD, visant à modifier les lois et les procédures électorales du Mexique. Toutes ces initiatives exigeaient de la confiance en soi, une vision de la société, de la patience, de la persévérance et un temps précieux. Elles montraient également que des efforts conscients et réfléchis étaient consentis pour indiquer aux forces en présence qu'elles pourraient toutes faire entendre leur voix dans le nouveau régime.

Créer et protéger des espaces de dialogue

Il a souvent été essentiel de créer et de protéger des espaces réservés au dialogue direct entre les différents groupes de l'opposition ainsi qu'entre le gouvernement et les dirigeants de l'opposition. Ces discussions exploratoires ont parfois nécessité une confidentialité qui exacerbait temporairement la méfiance entre groupes de l'opposition. Il était vital de créer des liens entre les mouvements politiques et d'autres secteurs (groupements d'entreprises, associations professionnelles, groupes religieux et organisations de la société civile), dont certains avaient coopéré avec le régime et semblaient maintenant disposés à observer une certaine neutralité ou même à faire défection. Ces dirigeants pensaient qu'il était beaucoup plus important d'investir dans des relations orientées vers l'avenir que de régler des différends sur le passé.

Dans la majorité des cas, des dialogues tournés vers l'avenir ont affiné les visions et les programmes de l'opposition; ils ont aussi participé à la naissance des consensus et développé des engagements partagés, y compris ceux pour la démocratie et les droits de l'homme; ils ont aussi contribué à éclaircir les questions les plus délicates à négocier. Ces dialogues ont fourni des idées et des analyses; ils ont même permis l'élaboration des normes et des règles du jeu de la gouvernance démocratique ultimement mise en place, comme en témoignent par exemple les « discussions sur des discussions » secrètes menées à l'extérieur de l'Afrique du Sud entre le gouvernement et les chefs de l'ANC, ou encore les « retraites à la campagne » que De Klerk organisait au sein du Parti national pour dégager un consensus dans les négociations avec l'ANC. Mais nous pouvons aussi citer les exemples du groupe des vingt-quatre, du Centre pour l'humanisme chrétien, du Cieplan et de Vector, au Chili; ceux du Cebrap et d'autres centres de réflexion, au Brésil; des discussions de la Table ronde et des entretiens privés qui les ont précédés à Magdalenka, entre Solidarnosc et le gouvernement communiste, en Pologne; des discussions entre Adolfo Suárez et le Comité des neuf avant les élections de 1977, en Espagne; des organisations islamiques, en Indonésie; et du Barreau et d'autres groupes de la société civile, au Ghana. Il était important de ne pas tronquer les longues discussions souvent indispensables à la construction des coalitions et à l'élaboration des consensus.

Rédaction d'une Constitution

La rédaction d'une nouvelle Constitution ou la modification de celle en vigueur a été, dans la plupart des cas, un exercice essentiel, mais difficile et parfois dangereux. Ce processus ouvrait inévitablement des discussions cruciales sur des sujets fondamentaux allant des droits socio-économiques aux détails du système électoral, du rôle de l'armée à la réforme de la justice. Il était parfois nécessaire de parler d'autonomie régionale. Les systèmes et les procédures électorales ont régulièrement

été à l'origine de crispations, tout comme la légalisation des groupes politiques que les gouvernements autoritaires avaient interdits parce que considérés comme subversifs.

Plusieurs approches différentes ont été employées pour concevoir une nouvelle Constitution: élection d'une Assemblée constituante, création d'une commission spéciale ou délégation de cette fonction au Parlement, parfois avant la soumission du document à l'opinion publique afin d'obtenir son approbation par référendum. Chacun de ces processus est indiqué dans certaines circonstances. Quel que soit le processus choisi, les dirigeants interrogés ont souligné l'importance d'impliquer de nombreux participants différents dans la rédaction de la Constitution et de s'efforcer de répondre aux revendications essentielles des principaux groupes rivaux.

Ce point était crucial, même quand il revenait à accepter – pour un certain temps du moins – des procédures aussi lourdes que les dispositions non démocratiques chiliennes: la désignation des sénateurs et surtout la nomination de l'ancien président Pinochet au poste de commandant en chef des forces armées pendant les huit années suivant sa présidence, et comme sénateur à vie. Dans certains cas, les dirigeants de la transition ont dû comprendre que l'obtention d'un large soutien pour la nouvelle charte fondamentale passait par l'intégration de certaines aspirations qu'il faudrait sans doute réviser ultérieurement. Ce fut le cas par exemple des garanties nobles mais socio-économiquement intenables prévues dans la Constitution brésilienne de 1988, ainsi que de la disposition habilitant les divers services de l'armée à participer au cabinet, révisée sous la présidence de Cardoso.

Dans certains cas, il a été nécessaire de procéder en plusieurs étapes. En Espagne, le gouvernement de Suárez a obtenu d'un Parlement encore dominé par les partisans de l'ancien dictateur Francisco Franco l'approbation de dispositions prévoyant la tenue d'élections démocratiques, reportant la rédaction d'une nouvelle Constitution après les élections. En Pologne, les réformes constitutionnelles proposées ont été refusées par le Parlement en place et ont été remises à l'ordre du jour par le président Kwasniewski, puis soumises – et approuvées – par le Parlement suivant, démocratiquement élu. L'expérience sud-africaine est sans doute la plus complexe. Le gouvernement De Klerk et l'ANC ont négocié une Constitution provisoire basée sur trente-quatre principes négociés. Ils ont reporté la rédaction d'un texte permanent au moment où le premier Parlement démocratiquement élu se constituerait en Assemblée nationale, qui soumettrait ensuite le projet de texte permanent à l'approbation de la Cour constitutionnelle afin de garantir sa conformité avec les trente-quatre principes.

Tous ces dirigeants ont compris que le caractère permanent du texte constitutionnel était moins important que l'obtention d'une large adhésion concernant ses conditions principales et sa légitimité, d'un consensus sur la voie à suivre et d'un

accord sur le moyen – ni trop aisé ni impossible – de modifier le texte lors d’une étape ultérieure, quand les conditions le justifieraient. Si la formulation exacte d’un prescrit constitutionnel compte, il est évident que les conditions et le moment de sa conception comme l’identité de ses concepteurs jouent également un rôle⁹.

Assurer aux éléments et partisans de l’ancien régime que leurs intérêts économiques et institutionnels – ainsi d’ailleurs que leurs droits individuels – seraient protégés a souvent été vital pour le processus constitutionnel, en dépit des protestations prévisibles que de telles assurances provoquaient chez les groupes précédemment exclus et réprimés. Principe important, ces assurances devaient être transparentes et conformes aux procédures démocratiques et constitutionnelles pour permettre la possibilité d’un examen plus poussé en vertu de ces procédures à des étapes ultérieures. Certains problèmes lourds comme la justice de transition et les relations entre civils et militaires ne devaient pas nécessairement être résolus en une seule étape et trouvaient un règlement progressif. En annonçant la création de la Commission de vérité et de réconciliation en 1990 au Chili, par exemple, Aylwin a promis de ne rendre la justice que « dans la mesure du possible », mais il espérait bien que l’ordre du possible irait en s’élargissant au fil du temps, ce qui fut le cas.

Il était plus important de trouver un accord sur les procédures en vertu desquelles le pouvoir politique pouvait être obtenu et remis en cause que de préciser à l’avance les détails précis de la représentation politique. Il a souvent été nécessaire de trouver des compromis pour obtenir une participation importante au processus politique, même si ceux-ci réduisaient l’autorité des élus et créaient le besoin de procéder à des ajustements futurs.

D’aucuns questionnent aujourd’hui encore le bien-fondé de certains de ces compromis. Au Chili, le système électoral binominal adopté sous Pinochet après le référendum de 1988, mais avant la prise de pouvoir de la Concertation, n’a pas été modifié par la révision constitutionnelle de 2005. Par conséquent, un parti minoritaire obtenant un tiers des suffrages dans un district obtient encore au Congrès une représentation équivalente à celle du parti majoritaire avec 60 % des votes, si bien qu’il est difficile pour un président d’avoir une majorité législative confortable. Cette disposition controversée est restée en cause jusqu’en 2015, soit vingt-cinq ans après la fin de la dictature, quand le Parlement a adopté une nouvelle loi électorale. Il demeure évident que de tels compromis ont largement contribué à faire entrer certains mouvements extrêmement polarisés dans la compétition électorale et pacifique, ce qui a permis de créer des démocraties stables, susceptibles d’évoluer à des étapes ultérieures.

9. Philippe Schmitter a souligné ce point dans *Contrasting Approaches to Political Engineering: Constitutionalization and Democratization*, manuscrit non publié, février 2001.

L’économie politique des transitions

La crise financière asiatique de 1997 et 1998 a précipité la chute de Suharto et accéléré la transition indonésienne vers la démocratie. Au Brésil, en Afrique du Sud et en Pologne, la stagnation permanente de l’économie, sa contraction à court terme et/ou les déficits budgétaires et l’inflation galopante ont fini par convaincre certains groupes économiques de premier plan qui avaient prospéré sous l’autoritarisme qu’un changement politique s’imposait, ou était du moins acceptable, comme le décrit Cardoso. Le chômage, les récessions et parfois l’inflation ont aussi poussé de nombreuses personnes à s’opposer aux gouvernements autoritaires. Les éléments qui ont le plus directement précipité les transitions ont été souvent davantage politiques que matériels, mais la mauvaise situation économique a certainement affaibli certains régimes.

Quel que soit l’élément déclencheur d’une transition, à partir du moment où un nouveau gouvernement était en place, les enjeux économiques sont devenus prioritaires. En Pologne (et dans d’autres économies ex-communistes), les prestations sociales de la plupart des gens ont été réduites ou supprimées pour atteindre l’équilibre budgétaire. Dans de nombreux pays, la nécessité de soulager la pauvreté et de répondre aux inquiétudes causées par les crises financières et le chômage était en contradiction avec le besoin d’imposer des réformes économiques et la discipline budgétaire pour favoriser la croissance future, comme l’ont souligné Mbeki, Habibie et d’autres. Pourtant, l’austérité budgétaire pouvait provoquer un retour de bâton très rude sur le plan politique, comme le précisent Zedillo et Mazowiecki. Habibie, Mazowiecki et González ont insisté sur la nécessité d’une action rapide pour atténuer la pauvreté et entreprendre des réformes économiques tant que la population soutenait massivement le changement politique. Aylwin et Lagos se sont attardés sur les engagements de la Concertation concernant le recul de la pauvreté, et la « croissance économique dans l’équité » a bénéficié du soutien des entreprises comme des travailleurs tout en donnant au gouvernement l’autorité politique nécessaire pour brider les revendications salariales – celles du puissant syndicat des mineurs, par exemple¹⁰. Dans de nombreux cas, il a fallu prendre des mesures sociales pour atténuer les épreuves subies par les couches les plus vulnérables de la population.

De l’importance des partis politiques

Les partis politiques, anciens et nouveaux, ont joué un rôle important dans presque toutes ces transitions. Ils ont établi des réseaux régionaux et territoriaux, tissé des liens avec les mouvements sociaux et les organisations de la société civile,

10. Pour une discussion éclairée de l’économie politique des transitions avec ouverture au marché, voir T. Besley et R. Zagba (dir.), *Development Challenges in the 1990s: Leading Policymakers Speak from Experience*, Washington/New York, World Bank/Oxford University Press, 2005.

contribué à façonner et à appliquer des stratégies de lutte contre le régime autoritaire et mobilisé l'aide internationale. Les partis ont aussi permis de choisir des candidats pour les campagnes électorales, qu'ils ont organisées et conduites; ils ont aménagé des plateformes et des programmes pour la compétition électorale et la gouvernance, formé des cadres pour le service public, arbitré des conflits entre alliés politiques et conservé le lien entre les gouvernements et leur base populaire.

Les régimes autoritaires ont en général interdit les partis ou tout du moins tenté de les affaiblir ou de les détruire. Dans certains cas exceptionnels, comme au Brésil et en Indonésie, ils ont créé des partis « officiels » qui avaient pour fonction de les soutenir. Parfois, ils ont autorisé l'activité de partis d'« opposition » officiels, dans un cadre toutefois circonscrit, afin de légitimer l'hégémonie du parti de gouvernement, comme en Pologne et au Mexique. Les régimes autoritaires avaient pour habitude de limiter l'accès de ces partis d'opposition aux financements et aux médias, et il n'était pas rare qu'ils répriment ou intimident les dirigeants de l'opposition. D'une façon générale, ils discréditaient et gênaient la politique, les partis, les hommes et les femmes politiques.

La plupart des leaders qui se sont employés à mettre fin aux régimes autoritaires et à œuvrer pour la gouvernance démocratique ont tout d'abord refondé ou ranimé les partis politiques. Ils se sont efforcés de légaliser les partis et d'assurer leur accès équitable aux médias et aux financements, les ont aidés à surmonter leur affaiblissement, leur division ou leur marginalisation. Dans plusieurs cas, les dirigeants ont mobilisé la solidarité et l'aide internationale pour atteindre ces fins. Ils ont consacré des efforts substantiels à l'élaboration de règles et de procédures électorales pour aider les partis à éviter la fragmentation et pour leur permettre d'élargir et d'institutionnaliser leur attrait. Aylwin, Cardoso, De Klerk, Habibie, Kufuor, Lagos, Mbeki, González, Ramos et Rawlings ont tous investi sans compter dans la construction des partis. Notons que Mazowiecki, qui n'a pas fait de cet objectif une priorité durant son bref mandat de président, a observé *a posteriori* que c'était une erreur. Zedillo, qui appartenait au Parti révolutionnaire institutionnel (PRI) longtemps au pouvoir, a joué un rôle crucial dans la transition mexicaine en accordant son appui aux réformes qui ont créé des conditions plus favorables pour les partis d'opposition, sans lesquelles ils n'auraient jamais été suffisamment puissants pour être des compétiteurs crédibles vis-à-vis du PRI. C'est également Zedillo qui a introduit le principe des élections primaires au sein du PRI afin de choisir le candidat présidentiel, mettant fin par la même occasion à la *dedocracia*, principe en vertu duquel les présidents mexicains ont personnellement choisi leur successeur pendant plus d'une soixantaine d'années.

L'Indonésie, le Ghana, la Pologne et les Philippines illustrent tous les problèmes rencontrés par les démocraties lorsqu'elles ne possèdent pas de partis solidement

développés. Les partis politiques ont perdu de leur crédibilité et de leur force, même dans de nombreuses démocraties bien établies, et les attaques contre la *partidocracia* (« partocratie ») ne sont pas rares dans bon nombre de pays. Pourtant, les partis peuvent jouer – et ont effectivement joué – un rôle positif important quand ils ne sont pas seulement un instrument au service de figures de proue et du népotisme politique. Si l'institutionnalisation des partis prend du temps et exige une attention de tous les instants, investir tôt et de façon soutenue en eux peut être bénéfique à terme.

Mettre en place un contrôle civil de l'armée, de la police et des services de renseignement

Presque toujours, placer les forces armées et d'autres institutions de sécurité sous l'autorité civile a représenté un défi majeur, d'autant qu'il fallait dans le même temps reconnaître ce que leur rôle a de légitime, accepter de leur octroyer des ressources dans des quantités justifiées et les protéger contre les représailles des anciennes forces de l'opposition¹¹. Chaque transition a géré cet enjeu à sa façon, mais, dans la plupart des cas, il a été nécessaire de démettre ou de contraindre à la retraite les officiers supérieurs rendus coupables de torture et de répression brutale, placer les chefs militaires de haut rang sous l'autorité directe de ministres de la Défense civils et signifier avec la dernière fermeté aux officiers en service actif de s'abstenir de tout commentaire politique et de toute implication partisane. Aylwin, Lagos, Cardoso, González, De Klerk, Mbeki, Kufuor, Mazowiecki, Kwasniewski, Habibie et Ramos apportent des témoignages passionnants sur les moyens qu'ils ont employés pour atteindre ces objectifs cruciaux dans des circonstances diverses. Les anecdotes racontées par ces dirigeants à propos de leurs relations avec les militaires en disent long sur les qualités requises pour gérer cette problématique si délicate. Il fallait du jugement et du courage pour décider soit de relever un officier supérieur de son commandement, soit de détourner le regard et, plus généralement, d'évaluer comment exploiter au mieux la discipline militaire pour raffermir la gouvernance démocratique.

Il était essentiel de reconnaître et d'encourager le professionnalisme des forces armées, de les aider à se concentrer sur la défense extérieure en lieu et place de la sécurité intérieure, et de leur accorder les équipements et les infrastructures dont ils avaient besoin. Il fallait également veiller à ce que les hauts fonctionnaires chargés de superviser la politique de défense comprennent bien les enjeux liés à la sécurité et soient respectueux de leurs homologues militaires. On le devine, cet exercice était particulièrement délicat dans les pays où les mouvements démocratiques s'étaient

11. Pour une étude récente et complète des relations entre civils et militaires, et de leur importance pour construire et consolider la démocratie, voir Z. Barany, *The Soldier and the Changing State: Building Democratic Armies in Africa, Asia, Europe and the Americas*, Princeton (New Jersey), Princeton University Press, 2012.

heurtés violemment aux forces armées et où la méfiance, pour ne pas dire le mépris, persistait.

Habibie, Ramos, González et Mbeki placent tous l'accent sur la nécessité d'opérer une séparation entre les fonctions de police et de renseignement intérieur, d'une part, et les forces armées, d'autre part. Il était crucial de réorganiser, de redéfinir et de restreindre le rôle de la police en inculquant de nouvelles attitudes vis-à-vis de la population, et de remplacer la répression par la protection, tout en maintenant la capacité de démanteler des groupes violents. Les services de renseignement intérieurs devaient également passer sous le contrôle des civils, ce qui n'était certainement pas une simple affaire. Les civils devaient être encouragés à entrer dans les services de renseignement, une carrière considérée par le passé comme peu recommandable, comme le souligne González.

Pour bâtir la gouvernance démocratique, il était vital de communiquer consciemment et systématiquement sur tous ces points. L'assujettissement de toutes les forces de sécurité et de renseignement à un contrôle civil ferme a souvent été un processus très long. Dans certains cas, il a fallu de multiples confrontations, sur plusieurs années, entre les gouvernements démocratiques et certains éléments des forces armées et/ou des services de renseignement et de police – tantôt très visibles, tantôt totalement invisibles – avant que le contrôle civil ne s'établisse une fois pour toutes. Aylwin, dans un premier temps, n'a pas cru bon de suivre le conseil de González qui lui avait recommandé de créer ses propres capacités de renseignement, par exemple, mais il a appris avec le temps à apprécier tout le bien-fondé de ce conseil.

Mise en place d'une justice de transition

Dans tous les cas, une forte pression politique et sociale s'est exercée pour demander des comptes aux membres de l'ancien régime autoritaire responsables de violations des droits de l'homme et de corruption flagrante. En revanche, il était absolument fondamental de trouver un juste milieu entre l'obligation d'établir la vérité et de rendre justice, et la nécessité de fournir des garanties et la sécurité à ceux qui quittaient le pouvoir. Selon les cas, cet exercice est passé par des processus juridiques transparents, menés progressivement à bonne fin, par l'extraction de la vérité (dans la mesure du possible) concernant les violations des droits, par la reconnaissance et même le dédommagement aux victimes et, si cela était faisable, par le jugement des auteurs de violations graves. Enfin, il était aussi important de garantir à ceux qui quittaient le pouvoir qu'il n'y aurait pas de procès de masse à l'encontre des anciens fonctionnaires du régime.

Il n'existait aucune formule simple pour gérer ces questions complexes. Ces entretiens montrent combien il était fondamental de les aborder dans un esprit

d'ouverture, en insistant à la fois sur la reconnaissance des victimes et les mesures permettant d'atteindre la tolérance mutuelle, ou même la réconciliation. Au Brésil et en Espagne, des amnisties ont permis aux membres de l'opposition démocratique qui avaient fonctionné dans la clandestinité d'entrer dans la compétition politique au grand jour. Au Chili, en Afrique du Sud et au Ghana, la création d'une commission de vérité et de réconciliation ainsi que la reconnaissance des violations ont été des étapes vitales. En aucun cas il n'était possible de résoudre aisément la tension entre le souhait de « tirer un trait définitif » entre le passé et le présent (comme l'ont souligné Mazowiecki et Kufuor) et le fait de reconnaître et de se souvenir des abus pour qu'ils ne se répètent pas (comme l'ont mis en avant Aylwin, Lagos, De Klerk et Mbeki) ; presque tous ces dirigeants se sont battus pour respecter et concilier les deux objectifs. En Indonésie, où les violations des droits de l'homme ont été passées sous silence, ces questions non résolues demeurent problématiques.

Mobilisation des appuis extérieurs

Différents acteurs extérieurs (gouvernements, institutions internationales et multilatérales, entreprises, syndicats, organisations religieuses, associations internationales de partis politiques et autres entités non gouvernementales) ont favorisé presque toutes ces transitions. Parfois, ils ont mis à disposition les lieux nécessaires au dialogue entre différents secteurs de l'opposition, mais aussi entre cette opposition et des représentants des régimes autoritaires et d'autres forces sociales. Cette aide a été particulièrement concrète dans le cas sud-africain, où une grande compagnie minière a mis à disposition des fonds et des lieux sûrs à l'extérieur du pays pour que puissent se dérouler des réunions secrètes entre représentants du gouvernement et dirigeants de l'ANC, comme précisé par Mbeki. La sphère privée a également assumé un rôle non négligeable en Espagne et au Chili.

Les acteurs extérieurs ont aidé les organisations de la société civile à se renforcer en partageant leur expertise, en prodiguant leurs encouragements et en apportant leur aide, souvent bien avant que la lutte contre le régime autoritaire n'ait pris un tour généralisé ou que le moment du basculement ne soit advenu. Les acteurs extérieurs ont facilité les échanges d'expériences entre différents pays sur l'organisation des partis politiques, les systèmes électoraux, la conduite des élections, la formation de coalitions, la rédaction d'une constitution et la promotion des droits des femmes. Ils ont fourni des formations sur l'organisation, la communication et l'information des communautés, le sondage de l'opinion publique, les sondages à la sortie des urnes, les comptages rapides, le contrôle des élections et d'autres aspects de la consolidation de la démocratie. Dans certains pays, des missions internationales d'observation électorale ont amélioré la crédibilité des élections et de leurs résultats. Des organisations extérieures ont aussi créé des possibilités de formation

et de mise en réseau sur des questions de fond qui ont aidé les cadres de l'opposition à se préparer pour d'éventuelles responsabilités de gouvernement. Ces activités ont été importantes en Pologne, par exemple, où une génération d'économistes a été formée à l'étranger concernant la libéralisation d'une économie étatique inefficace et la promotion des marchés. La décision politique de construire une économie de marché a été prise en Pologne, mais la coopération internationale a rendu sa mise en œuvre possible.

Les acteurs internationaux ont facilité l'accès à l'expérience acquise concernant les difficultés récurrentes qui menacent les transitions : relations entre civils et armée, justice transitionnelle, organisation d'élections crédibles, réforme de la police et supervision des organes de renseignement intérieur et jusqu'au détail du désarmement des activités hostiles de surveillance et de renseignement, décrit avec tant de verve par González. Ils ont aussi promu la communication entre groupes de pairs et ouvert des possibilités de formation avec des homologues des forces armées, dans les entreprises, les syndicats, les associations professionnelles et d'autres secteurs, ce qui a parfois aidé à renforcer les attitudes et les comportements démocratiques au sein de ces groupes. Ces acteurs, enfin, ont aussi rassuré, formulé des recommandations au sens large et, à l'occasion, prodigué des conseils pratiques¹².

Les pressions concertées du monde extérieur pour lutter contre la répression et faire prévaloir le respect des droits de l'homme, y compris les droits à la liberté d'expression et d'association, ont souvent joué un rôle non négligeable. En Afrique du Sud et en Pologne, les sanctions économiques ont été décisives. Que ce soit en Pologne, en Indonésie, au Ghana ou aux Philippines, le monde extérieur a joué un rôle significatif à travers divers programmes d'échanges commerciaux, d'investissement, d'aide et de coopération. Au-delà des pressions, la reconnaissance internationale qui a fait écho à l'acceptation, par Rawlings, d'élections multipartites, de procédures électorales relativement équitables et de limites au mandat présidentiel a permis de renforcer sa contribution à la transition démocratique ghanéenne.

Enfin, organisations internationales, gouvernements, fondations et organisations non gouvernementales ont parfois joué un rôle important en répondant à des besoins sociaux et économiques essentiels durant les périodes de transition. En Espagne, en Afrique du Sud, au Ghana et en Pologne, elles ont mis à disposition

12. Les gouvernements étrangers ont aussi accordé l'asile aux dirigeants de l'opposition menacés et, plus tard, aux membres des régimes sortants (comme ce fut le cas de Ferdinand Marcos aux Philippines), fourni des machines de vote sophistiquées et des techniques d'identification des personnes permettant des élections en bonne et due forme (au Ghana) et fait pression sur les autorités pour que l'opposition puisse bénéficier d'un accès raisonnable aux médias (comme lors du référendum chilien de 1988). Les organisations internationales ont offert une assistance technique en matière de gestion économique (cf. Banque centrale allemande et Fonds monétaire international en Indonésie) et renforcé les pressions locales en faveur d'élections multipartites libres et justes (au Ghana et au Mexique).

des ressources pour atténuer les répercussions sociales des indispensables réformes économiques, investi dans le développement des infrastructures et le renforcement des capacités; elles ont aussi offert d'autres types d'aide financière et technique. Dans les années 1990, tant l'Union européenne que le gouvernement des États-Unis ont apporté à la Pologne (ainsi qu'à d'autres pays d'Europe centrale et orientale) une aide sans laquelle il lui aurait été beaucoup plus difficile d'accéder à la démocratie. Ce type d'aide économique internationale peut s'avérer crucial lorsqu'il répond à des besoins locaux, en concertation avec des acteurs locaux, en laissant les choix à faire et les décisions à prendre au débat politique local.

Les acteurs nationaux aspirant à la transition, comme leurs alliés provenant de l'étranger, doivent avoir conscience des potentialités et des limites de l'implication extérieure. La démocratie ne peut s'enraciner dans une société qu'à partir du moment où elle devient le moyen le plus largement accepté de se disputer le pouvoir. Les acteurs internationaux peuvent souvent apporter un appui non négligeable – avec patience, avec calme et à la demande des acteurs locaux – pour gonfler les voiles du mouvement démocratique, mais en aucun cas ils ne peuvent remplacer les acteurs nationaux. Il est important que les acteurs internationaux partent d'une compréhension globale des nombreux défis et obstacles à surmonter, et du temps considérable qu'il faut à la gouvernance démocratique pour s'enraciner, afin d'éviter les interventions précipitées, inefficaces et contre-productives, et parvenir à faire une contribution soutenue à long terme. Les acteurs extérieurs ont plus de chances d'être efficaces s'ils sont à l'écoute, s'ils soulèvent les questions suscitées par l'expérience comparative et s'ils encouragent les acteurs locaux à envisager leurs problèmes sous des perspectives diverses, plutôt qu'en mettant en avant des réponses toutes faites.

Le contexte en évolution des transitions

Les circonstances dans lesquelles s'inscrivent les transitions démocratiques contemporaines et futures sont largement différentes de celles qui ont marqué les transitions de la fin du xx^e siècle et le début du xxi^e siècle. Le monde continue de changer toujours plus rapidement.

Géopolitique et normes internationales transformées

Ceux qui souhaitent de nos jours défier des régimes autoritaires n'ont plus à se soucier des conditions jadis imposées par la guerre froide (obligation de contenir la mobilisation sociale, restriction des changements apportés aux régimes de la propriété et détermination des alignements politiques en fonction des équilibres géopolitiques internationaux). Depuis la fin de la guerre froide, les grandes puissances ont beaucoup moins tendance à percevoir le changement politique chez un allié autoritaire comme une menace, ce qui laisse plus d'espace aux mouvements de

démocratisation, mais diminue peut-être aussi le soutien international susceptible d'être accordé à ces forces dans des situations spécifiques.

Avec le renforcement des normes et des institutions juridiques internationales qui protègent les droits de l'homme et jugent les crimes contre l'humanité, mais aussi grâce à la création de la Cour pénale internationale, la répression flagrante sans rejet ni sanctions n'est plus aussi évidente que par le passé; certes, la répression brutale reste une réalité dans plusieurs cas notoires, mais il existe au moins des normes internationales qui découragent quelque peu ces pratiques. L'implosion de l'Union soviétique et le recul de l'influence des États-Unis dans le monde ces dernières années ont produit un système international davantage orienté vers la multipolarité. Les ouvertures démocratiques sont certes sujettes à moins de contraintes internationales, mais la capacité de la communauté internationale à réagir contre la violence ou la répression généralisée dans un pays particulier, ou à faciliter des solutions négociées, s'est affaiblie à l'avenant. Certains droits, ceux des femmes notamment, sont désormais davantage acceptés qu'auparavant.

L'effondrement du système économique soviétique et la montée en puissance de la Chine dans l'économie internationale ont accentué le virage mondial en direction de la libéralisation économique, des réformes orientées vers le marché, de l'investissement étranger privé et de la mondialisation de la production, de la finance et du commerce. Aujourd'hui, la plupart des gouvernements cherchent à développer le commerce international et à respecter les normes et réglementations internationales en matière de finance et d'investissement, ce qui laisse peu de marge de manœuvre aux économies fermées, en particulier pour les pays petits ou moyens. Certains pays ont raffermi le rôle de l'État pour éviter la concentration économique, améliorer la distribution des revenus, encourager le développement régional et protéger l'environnement.

Plus que par le passé, la gouvernance démocratique est acceptée comme la base la plus légitime de l'ordre politique. Il existe toutefois différentes compréhensions de ce qui constitue une démocratie et de ce que la démocratie requiert. Plusieurs conceptions sont en lice. Divers pays ont établi des régimes « autoritaires compétitifs » que l'on ne peut pas qualifier de démocraties incomplètes ou en décomposition, mais qui sont le produit d'efforts délibérés pour présenter des solutions alternatives à la démocratie libérale par un mariage entre élections plébiscitaires raisonnablement libres et gouvernance autoritaire¹³. Avec le temps, les pressions de la mondialisation, l'ouverture à l'influence internationale qui en résulte et le renforcement des régimes et des institutions juridiques internationales empêcheront de plus en plus les gouvernements autoritaires de maintenir des pratiques

antidémocratiques et de fouler aux pieds les droits humains, y compris ceux des femmes, mais ce moment n'est certainement pas encore arrivé.

Héritage des expériences démocratiques antérieures

De nombreux régimes autoritaires des années 1970 et 1980, et quelques autres des années 1990, ont cessé d'exister dans des pays qui avaient connu un régime démocratique constitutionnel par le passé. Dans plusieurs cas, des institutions démocratiques étaient encore officiellement en place. Les acteurs politiques de ces pays possédaient des réseaux, l'expérience dans la négociation et l'élaboration de compromis; ils ne doutaient pas qu'ils pourraient évoluer efficacement, dans le multipartisme, en respectant les règles démocratiques. Les transitions futures prendront majoritairement place dans des pays qui n'ont pas – ou peu – connu cette expérience et, dans certains cas, les dirigeants en place ont fait taire tout désaccord depuis longtemps. Contre de tels régimes, il reste possible de s'appuyer sur des traditions nationales où le gouvernement est à l'écoute de ses citoyens – au niveau local, par exemple. Le puissant attrait universel de la participation au gouvernement, qui se renforce peut-être avec les niveaux de revenu et la capacité de s'exprimer sur le plan politique, est un autre produit susceptible de doper la démocratisation. En tout état de cause, le développement de la culture et des institutions de la politique démocratique est un exercice qui demande du temps, des efforts et du talent¹⁴.

Différences socio-économiques, de classe et démographiques

Les transitions de 1970 et de 1980, et certaines des années 1990, ont souvent eu lieu dans des pays dont la classe moyenne était en expansion et éduquée, population qui montrait presque toujours des dispositions favorables à l'élargissement de l'expression politique et qui était formée en droit, en administration publique et en économie, autant de conditions qui ne pouvaient que faciliter la mise en place d'une gouvernance démocratique effective. Les tentatives de transition dans les pays à faibles revenus et niveaux de développement, où le syndicalisme et les organisations sociales sont fragiles, les classes moyennes peu nombreuses, les États incapables de fournir des services sociaux et de garantir la sécurité des citoyens et où les personnes formées en administration publiques sont rares, sont parfois plus

13. Pour une discussion complète, voir S. Levitsky et L. A. Way, *op. cit.*

14. Comme l'a observé feu le spécialiste européen des sciences sociales Ralf Dahrendorf dans ses *Réflexions sur la révolution en Europe 1989-1990*: « Le processus formel de la réforme constitutionnelle s'étend sur au moins six mois; le sentiment général d'une amélioration de la situation en raison des réformes économiques n'a pas beaucoup de chances de se répandre avant six ans; quant à la troisième condition du chemin vers la liberté, qui consiste à créer les fondations sociales qui transforment la Constitution et l'économie en institutions capables de résister à toutes les tempêtes, intérieures ou extérieures, et pas uniquement de se maintenir par beau temps, il ne faut pas espérer qu'elle puisse être remplie avant au moins une soixantaine d'années. » (Traduction Béatrice Vierne, Le Seuil, 1991).

difficiles, en particulier quand une pression populaire exige des avancées immédiates qui concernent directement sa subsistance. D'autres tentatives, notamment au Moyen-Orient, en Afrique du Nord et dans les États du Golfe, surviendront dans des pays riches en ressources, à revenus élevés et dont les classes moyennes sont en expansion. Cela dit, bon nombre de ces pays ont des États hypertrophiés et subissent des niveaux élevés de clientélisme et de corruption. En raison de facteurs géopolitiques liés à leur localisation stratégique ou à leurs ressources naturelles, ces pays ne subissent quasiment aucune pression extérieure soutenue qui les contraindrait à ouvrir leur système politique. De tels régimes sont davantage capables d'acheter ou d'étouffer les mouvements d'opposition.

De nombreux régimes autoritaires contemporains d'Asie et d'Afrique règnent sur des sociétés souffrant de profondes fractures ethniques et/ou religieuses, ou encore de divisions régionales et de fortes inégalités, contextes qui favorisent la polarisation. Dans certains de ces pays, un nombre croissant de jeunes gens frustrés et éduqués se trouvent dans l'incapacité de trouver un emploi rémunéré, si bien qu'ils sont facilement mobilisables pour toute protestation. Attirer les jeunes dans des organisations, des partis et d'autres institutions – pas uniquement dans des manifestations de rue – représente aujourd'hui un défi majeur en termes de gouvernance dans de nombreux pays, même pour des démocraties de longue date. Les dirigeants actuels doivent rester en phase avec les nouvelles générations, les encourager à s'organiser démocratiquement et à rester impliquées.

Ces difficultés et d'autres encore, notamment l'existence de puissantes organisations criminelles et de mouvements politiques extrémistes transnationaux, exercent une intense pression sur des institutions politiques faibles. Il sera par conséquent difficile de formuler des approches et de construire des institutions qui puissent faciliter le dialogue et la convergence, de mettre en place un système d'équilibre des pouvoirs et des moyens de contrôle, de bâtir une justice indépendante et l'État de droit, d'établir le contrôle civil de toutes les forces de sécurité et de jeter les fondations de la démocratie. Si la gouvernance démocratique est plus difficile à atteindre dans les pays où l'État et les institutions sont faibles, le cas du Ghana montre que cette performance reste possible.

Efforts internationaux pour promouvoir la démocratie

Beaucoup de transitions européennes, en Espagne, en Pologne et dans d'autres pays d'Europe centrale et orientale, ont été fortement favorisées par la perspective de l'adhésion à l'Union européenne et par l'assistance économique offerte par l'UE et les États-Unis, conditionnée aux réformes politiques. Plusieurs ouvertures démocratiques en Amérique latine, au Chili notamment, ont été facilitées en premier lieu par l'accent placé par le nouveau gouvernement américain sur les

droits de l'homme à la fin des années 1970 (sous Jimmy Carter), puis par la volonté renouvelée de la politique américaine de promouvoir activement la démocratie et les droits de l'homme au milieu des années 1980, pendant le second mandat de Ronald Reagan. Les ouvertures démocratiques ont aussi été raffermies grâce au consensus autour des droits de l'homme et grâce aux libertés politiques dégagées par l'Organisation des États américains et par le renforcement des normes et des institutions juridiques internationales, y compris la Commission interaméricaine des droits de l'homme et la Cour pénale internationale. La démocratisation du Mexique a été renforcée par l'intégration générale des marchés du travail, des processus de production et de la culture populaire entre le Mexique et les États-Unis, et par la mobilisation des entreprises et des ONG américaines et mexicaines en faveur de l'ouverture démocratique et de l'État de droit, encore consolidée par l'Accord de libre-échange nord-américain.

Aujourd'hui et dans le futur, les institutions régionales pourraient se montrer plus ou moins (comme le Conseil de coopération du Golfe) favorables à la gouvernance démocratique. L'engagement lent mais croissant des organisations intergouvernementales régionales concerne la promotion et la protection de l'intégrité électorale. La Charte de l'Union africaine sur la démocratie, les élections et la gouvernance est devenue pleinement applicable. Le projet politique et de sécurité de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (Anase) est rédigé dans un langage commun sur les normes de la démocratie, et le secrétariat de l'Anase a envoyé des observateurs aux élections partielles du Myanmar en 2012. Ce type de partenariats régionaux confère d'importantes ressources dont peuvent profiter les dirigeants des transitions.

Différences régionales et culturelles

Un certain nombre de transitions potentielles sont tentées (ou pourraient l'être) dans des pays à majorité musulmane alors que de profondes divergences s'expriment sur les interprétations fondamentalistes et modérées de l'islam, et que l'État civique, le rôle des forces armées et la souveraineté populaire sont autant de concepts pour le moins contestés. L'Indonésie, le pays possédant le plus d'habitants de confession musulmane au monde, a bâti une gouvernance démocratique toujours plus efficace au cours des trente dernières années et des secteurs prodémocratiques exercent leur influence dans de nombreux autres pays majoritairement musulmans. En revanche, dans certains pays, de puissants mouvements conservateurs soutiennent que la loi doit dériver uniquement et prioritairement de la charia et que tant l'orthodoxie religieuse que les rôles traditionnellement impartis aux deux sexes doivent être imposés par l'État. Les conservateurs religieux aussi bien que les libéraux laïques trouvent tout compromis sur la fonction de la législation

religieuse et le statut des femmes inacceptable. Ces deux camps peuvent donc pencher en faveur de solutions autoritaires, mais pour des motifs à la fois différents et opposés.

Au Moyen-Orient, les forces armées servent généralement des États civils plutôt que religieux. Elles sont aujourd'hui remises en question à la fois par des démocrates laïques et par les fondamentalistes religieux. Les échanges internationaux entre responsables militaires devraient être centrés autour des principes et des pratiques qui sont le plus propices à la stabilité politique ainsi qu'à la cohésion et à l'intégrité des institutions militaires.

Les institutions religieuses ont souvent servi de rempart aux régimes autoritaires, mais, à la fin du *xx*^e siècle, elles ont parfois favorisé la démocratisation. Nous pensons en particulier aux pays de tradition catholique romaine comme l'Espagne, le Brésil, le Chili, les Philippines et la Pologne. Les cardinaux Raúl Silva Henríquez et Juan Francisco Fresno au Chili, Paulo Evaristo Arns au Brésil, Vicente Enrique Tarancón en Espagne et Jaime Sin aux Philippines, ainsi que le pape Jean-Paul II dans sa Pologne natale ont tous joué des rôles importants. En Afrique du Sud, l'évêque Desmond Tutu, l'Église protestante anglicane et les clergés d'autres Églises, notamment les ministres calvinistes néerlandais, ont également soutenu la transition vers la démocratie inclusive. De même, des organisations, mouvements, partis et individus musulmans en Indonésie ont prêté leur concours à la construction d'une démocratie non-sectaire; le rôle de Abdurrahman Wahid (Gus Dur) mérite une mention spéciale.

Les autorités religieuses musulmanes joueront de toute évidence des rôles importants dans d'autres pays, mais leur influence variera probablement d'un cas à l'autre et selon que les cultures seront arabes ou non arabes, exactement comme les rôles politiques des diverses confessions chrétiennes et des dirigeants politiques ont varié au gré des pays (parfois même à l'intérieur d'un pays). Il importera de trouver les moyens d'incliner plus activement les autorités religieuses musulmanes en faveur de la gouvernance démocratique. Ce type d'engagement pourrait aussi profiter d'échanges internationaux concernant les expériences dans ce domaine, notamment de consultations sur les meilleurs moyens de lutter contre des organisations transnationales extrémistes qui encouragent la violence pour des causes sectaires.

La révolution de l'information et de la communication

Avec les révolutions des technologies de l'information et de la communication (TIC), les gouvernements ne peuvent plus contrôler l'information comme par le passé, les coûts liés à la diffusion d'opinions et d'informations alternatives ont baissé, l'organisation des masses populaires a été facilitée, sans compter qu'il

est plus aisé d'attirer la sympathie et le soutien de l'extérieur. Partout, n'importe qui peut déclencher des protestations en enregistrant tout comportement nuisible avec la caméra de son téléphone. Ces phénomènes iront en s'accroissant au fur et à mesure que la plupart des individus – les jeunes surtout – s'équiperont d'un smartphone et d'une connexion à large bande. Les réseaux sociaux qui utilisent ces technologies ne peuvent pas remplacer les organisations politiques au pouvoir, mais peuvent secouer les régimes politiques, et obliger partis et institutions politiques à s'adapter ou à subir un affaiblissement considérable.

Cela dit, les innovations des TIC n'ont pas que du bon pour la démocratisation. Elles peuvent susciter de brèves explosions de participation populaire conférant aux organisateurs démocratiques une confiance induite dans leur capacité à avancer sans négociation ni compromis. Elles peuvent permettre à des extrémistes d'élargir leur soutien et donner l'impression à des groupuscules d'être des acteurs de premier plan. Aidés parfois par des multinationales, les gouvernements équipés de technologies sophistiquées peuvent se servir de ces mêmes technologies pour réprimer les citoyens. Les gouvernements peuvent aujourd'hui intercepter les communications électroniques, identifier des manifestants filmés par des caméras de sécurité et menacer ou emprisonner des membres de l'opposition.

Ceux qui veulent entreprendre ou soutenir des transitions démocratiques doivent apprendre comment exploiter les nouvelles technologies et les combiner avec des processus plus fastidieux mais tout aussi importants que sont la délibération, la négociation, la mise en place de coalitions, de compromis et de consensus. Ils doivent aussi apprendre à protéger les forces démocratiques de la manipulation des TIC, que ce soit par les régimes autoritaires ou par les éléments extrémistes antidémocratiques.

Qualités des dirigeants politiques

Il n'existe aucun moule commun et prédéfini qui définirait les dirigeants politiques de ces transitions. Parmi ceux avec qui nous sommes entretenus, activistes de l'opposition ou membres des gouvernements autoritaires, nous recensons des politiciens expérimentés, des avocats et des économistes, un militaire de haut rang, un simple officier, un éditeur de journal, un sociologue et un ingénieur en aéronautique. Leurs convictions religieuses sont totalement diverses; certains sont dévots, d'autres, non croyants. Il y a des catholiques, des protestants et un musulman. Leur prestance et leur style personnel sont totalement éclectiques.

Certains, en fait, ne sont pas des démocrates de tempérament, de conviction, d'expérience ou de réputation. Jerry Rawlings a gouverné pendant dix ans en dictateur militaire et n'a accepté de tenir des élections ouvertes, multipartites, que sous

une pression intérieure et extérieure, lorsque des sondages secrets lui ont révélé qu'il l'emporterait sans aucune difficulté. Notre entretien avec lui révèle les attitudes mitigées et complexes qu'il nourrissait et nourrit encore envers la démocratie représentative et libérale. F. W. de Klerk est resté des années durant un partisan convaincu de l'apartheid et du bien-fondé de l'exclusion de l'importante majorité noire d'Afrique du Sud avant de comprendre, sur le tard, que ce système ne pourrait plus tenir bien longtemps pour des raisons à la fois économiques, politiques et morales. B. J. Habibie faisait partie du premier cercle des associés de Suharto, le dictateur qui a mis si longtemps l'Indonésie sous sa botte. Son respect des institutions démocratiques, apparemment acquis durant les vingt années de sa vie passées en Allemagne comme ingénieur dans l'aéronautique, n'est devenu évident qu'à partir de la chute de Suharto, qui l'a propulsé au pouvoir. Devenu président sans aucune base politique ni soutien important, et alors que la rue était déchaînée, Habibie s'est immédiatement bâti une légitimité au moyen d'une série de mesures démocratiques spectaculaires.

Aleksander Kwasniewski, jeune ministre du gouvernement communiste polonais, a joué un rôle important de représentant du régime dans les négociations de la Table ronde, puis a créé le Parti social-démocrate, a été élu président après la transition pour finir par renforcer les nouvelles institutions et les pratiques démocratiques de la Pologne. Les dirigeants politiques successifs polonais ont fait montre de qualités pour le moins disparates face aux défis de la transition. Lech Walesa était un leader syndical formulant des revendications audacieuses, capable de mobiliser un immense soutien populaire, mais il a perdu beaucoup de légitimité par la suite en tentant de s'arroger davantage de pouvoir personnel. Mazowiecki s'est concentré sur des choix économiques et politiques ardu, il a opté pour des méthodes inclusives et conciliantes tout en gérant le lien fondamental entre la Pologne et le Vatican et les relations délicates avec l'Union soviétique. Kwasniewski s'est largement concentré sur l'efficacité administrative et le renforcement institutionnel.

Au Mexique, Ernesto Zedillo a penché pour la démocratie très jeune, mais cela ne l'a pas empêché d'occuper des postes de haut rang au sein du parti de pouvoir, le PRI, à l'époque où il contrôlait presque tous les postes politiques. Les procédures électorales en place avaient été conçues pour que cette domination se perpétue. En se montrant disposé à accepter la modification de ces procédures et de ces conditions une fois président, Zedillo a ouvert la voie à l'alternance politique et à diverses avancées vers une gouvernance démocratique bien réelle, qu'il qualifiait lui-même de « normalité démocratique ».

Tous ces dirigeants, même ceux dont les antécédents étaient autocratiques, ont conclu pour des raisons diverses qu'un gouvernement fondé sur la souveraineté populaire et les contraintes constitutionnelles était une meilleure voie pour leur

pays et eux-mêmes plutôt que d'autres choix possibles. Certains d'entre eux agissaient en vertu de principes démocratiques solides. D'autres sont devenus des partisans de la démocratie en réaction aux pressions de la rue et de l'évolution des circonstances. D'autres encore n'ont pris des mesures d'ouverture démocratique que quand ils ont pu en tirer certains avantages politiques. Aucun de ces dirigeants n'était un saint. Tous étaient des responsables politiques pragmatiques cherchant à gagner ou à maintenir de l'influence et à résoudre des problèmes, et qui ont parié sur des processus démocratiques pour y parvenir, aidant ainsi à faire pencher leur pays vers la démocratie.

Au-delà de leur éducation ou de leurs motivations, ces dirigeants avaient en commun une série de qualités qui les ont aidés à réussir.

- Tous possédaient – dès le début ou au fil du temps – une orientation stratégique favorable à une gouvernance plus inclusive et plus raisonnable, et nourrissaient une préférence fondamentale pour une transformation pacifique et graduelle (plutôt que violente ou convulsive).
- Ils saisissaient l'humeur et l'état d'esprit de leurs concitoyens et renforçaient les efforts des partis politiques et des organisations sociales favorables à la démocratie.
- Ils ont diversifié et élargi leur base de soutien et ont veillé à affaiblir les éléments intransigeants, au sein du régime comme au sein de l'opposition. Ils étaient capables d'évaluer les intérêts et l'influence de multiples centres de pouvoir, et trouvaient souvent les moyens de trouver des compromis ou des accommodements politiques.
- Beaucoup d'entre eux ont fait preuve de résolution et de courage, risquant parfois leur vie dans des situations de violence qui ont entraîné la mort de leurs collègues. Ces dirigeants ont souvent fait montre de beaucoup de patience, de persévérance et d'endurance face aux obstacles et aux revers, et ont été capables de persuader les autres de ne pas perdre courage.
- Ils avaient assez de confiance en eux pour prendre des décisions difficiles, décisives et opportunes avec calme et conviction. Certains étaient par nature très analytiques et réfléchis, mais même ceux-là sont toujours parvenus à voir plus loin et à ne pas revenir sur leurs décisions antérieures.
- La plupart d'entre eux se reposaient sur des associés compétents partageant leurs valeurs politiques et possédant leur expertise spécifique afin de s'attaquer aux problématiques les plus délicates. Même s'ils pouvaient faire des choix cruciaux à titre personnel (et le faisaient effectivement), la plupart d'entre eux concentraient l'essentiel de leurs efforts à dégager des consensus, à bâtir des coalitions, à jeter des ponts politiques et à communiquer

systématiquement avec leurs principaux soutiens et l'opinion publique au sens large.

- En général, ils ont été capables de persuader les autres d'accepter leurs décisions. Bien que certains d'entre eux soient éloquents et/ou charismatiques, ils y sont surtout parvenus en comprenant et en répondant aux intérêts fondamentaux de divers acteurs, y compris de leurs adversaires, et non en agissant par décret pur et simple ou en s'aidant de la force de leur personnalité.
- Même s'ils étaient profondément ancrés dans leurs sociétés respectives et s'appuyaient avant tout sur leurs réseaux à l'intérieur du pays, tous ces leaders savaient comment mobiliser l'aide extérieure sans devenir l'instrument d'acteurs étrangers.
- Par-dessus tout, ces dirigeants s'adaptaient rapidement aux événements et exploitaient les imprévus pour prendre l'initiative. Ils savaient maintenir leur cap même dans des eaux turbulentes : ils se laissaient entraîner par le courant, mettant la barre à gauche ou à droite, procédant par avancées et reculs successifs, mais parvenant toujours à avancer. Ils n'étaient pas capables de définir la direction et le rythme du courant, mais ils parvenaient à guider leur pays vers des eaux plus calmes et, au final, vers la gouvernance démocratique.

On a peine à imaginer que ces transitions aient pu réussir sans ces chefs et leurs décisions. Tous ont aidé leur pays à trouver la voie de la démocratie. À cet égard, il nous faut d'ailleurs citer d'autres grands noms : Nelson Mandela, Cyril Ramaphosa, Oliver Tambo, Roelf Meyer et Desmond Tutu en Afrique du Sud ; Corazon Aquino aux Philippines ; Lech Walesa, Wojciech Jaruzelski, Adam Michnik et Czeslaw Kiszczak en Pologne ; Tancredo Neves, Ulysses Guimarães, Luiz Inacio (Lula) da Silva et les généraux Golbery do Couto e Silva, Ernesto Geisel et João Figueiredo au Brésil ; Andrés Zaldivar, Clodomiro Almeida, Manuel Bustos et Gabriel Valdés au Chili ; Manuel Clouthier, Porfirio Muñoz Ledo, Cuauhtemoc Cárdenas, Ernesto Ruffo et Vicente Fox au Mexique ; le roi Juan Carlos de Borbón, Adolfo Suárez, Manuel Fraga et Santiago Carrillo en Espagne¹⁵. Les hauts responsables politiques n'ont pas travaillé seuls dans leur coin et ils n'auraient pas mené à bien leur tâche sans les forces sociales, politiques et civiques, mais ils ont travaillé de façon à la fois créative et constructive avec beaucoup d'autres acteurs, à l'intérieur de contraintes rigoureuses, pour construire de nouvelles réalités.

Dans une large mesure, la possibilité de construire des démocraties dans d'autres pays, aujourd'hui ou demain, dépend de l'apparition de tels leaders. Comme l'a

15. Le rôle du roi Juan Carlos d'Espagne, par exemple, est décrit avec concision par Charles Powell dans « Abdication is the King's Final Gift to a Grateful Spain », *Financial Times*, 4 juin 2014.

observé Samuel Huntington : « Un régime démocratique s'installe non grâce à des tendances, mais grâce à des personnes. Les démocraties ne sont pas créées par des causes, mais par des gens qui les provoquent¹⁶. » Ces entretiens en sont le témoignage le plus parlant.

Perspectives d'avenir

Dans son entretien, Felipe González souligne deux choses qui valent la peine d'être rappelées. Il note que le leadership ne s'apprend pas à l'université, mais dans la pratique, en appliquant des principes élargis à des circonstances concrètes. Ainsi, citant le romancier Gabriel García Márquez, González suggère que les gens apprennent généralement ces principes élargis grâce à des anecdotes, les récits d'expériences qui nous ont marqués. Tel est le postulat fondamental de cet ouvrage.

De toute évidence, de nouveaux acteurs, de nouvelles technologies, de nouvelles institutions, de nouvelles normes, de nouveaux défis et de nouvelles possibilités sont apparus et continueront de le faire. En revanche, même si acteurs et technologies changent sans cesse, les impératifs de l'expression et de l'action politiques restent largement plus permanents. La mobilisation pour la liberté politique, la construction d'espaces réservés au dialogue, la construction de la convergence et du consensus, la conclusion d'accords sur des procédures et des règles d'engagement, l'assurance à donner aux forces de l'opposition concernant la protection de leurs intérêts fondamentaux, tous ces points resteront absolument prioritaires. D'autres questions resteront centrales, comme la création de mécanismes pour gérer la justice transitionnelle et assurer la mémoire ainsi que le contrôle de l'armée, de la police et du renseignement, protéger l'ordre public et les droits de l'homme. Tout cela s'applique tant à ceux qui cherchent à mettre fin à un régime autoritaire qu'à ceux qui veulent contrer un recul des valeurs démocratiques causé par des gouvernements élus dans des conditions justes mais qui affaiblissent ou ignorent le système d'équilibre des pouvoirs de la démocratie.

Mouvements sociaux et organisations de la société civile, fortifiés par les réseaux électroniques, mettront les gouvernements et d'autres institutions sous pression. Mais même si ces acteurs et leurs techniques peuvent être utiles, ils ne peuvent pas remplacer les partis politiques, les organisations sociales et les leaders politiques dans la tâche difficile qui consiste à construire des coalitions électorales et de gouvernement, à gagner le soutien de l'opinion publique, à préparer des politiques publiques viables, à demander des sacrifices pour le bien commun, à convaincre les populations que la démocratie est possible et à gouverner efficacement. La vision,

16. Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991, p. 107.

la patience, la persévérance et l'ouverture au compromis conserveront leur importance.

Les futurs dirigeants devront évaluer soigneusement les aspects des expériences passées qui pourraient leur être utiles dans leur pays. Il devrait leur être immensément utile de savoir que bon nombre des problématiques qu'ils rencontrent ont existé ailleurs par le passé et de connaître la façon dont ces problèmes ont trouvé une solution. Nous espérons qu'ils pourront s'inspirer des qualités et des réalisations des responsables politiques interrogés dans cet ouvrage.

REMERCIEMENTS

International IDEA et les directeurs de ce projet, Sergio Bitar et Abraham Lowenthal, expriment leur profonde reconnaissance aux treize dirigeants politiques qui leur ont accordé ces entretiens. Nous exprimons aussi notre gratitude à leurs assistants et à leurs autres collègues issus des institutions qui ont facilité ces réunions et permis à ces textes de voir le jour.

Nous remercions chaleureusement les neuf experts pour la préparation des introductions contextuelles réalisées pour chaque ensemble d'entretiens, la révision et l'amélioration des chronologies et des bibliographies, l'aide qu'ils ont apportée aux directeurs de projet dans la préparation des entretiens, la révision des transcriptions et, dans presque tous les cas, leurs commentaires sur les chapitres d'introduction et de conclusion.

Le chapitre de la professeure Georgina Waylen sur les femmes engagées dans les transitions démocratiques constitue une contribution vitale à ce projet. Nous exprimons notre reconnaissance aux neuf femmes éminentes qui lui ont accordé un entretien sur leur expérience et leur vision du rôle des femmes dans les transitions démocratiques. Nos remerciements vont aussi aux auteurs des articles contextuels qui ont instruit le développement de ce chapitre: Jean Franco, María Esther del Campo García, Marta Pajarín García, Takyiwaa Manuh et Ani Soetjipto.

Nous sommes reconnaissants envers Laurence Whitehead et Alfred Stepan, conseillers principaux du projet, qui ont aidé les directeurs de projet à préparer les entretiens en cadrant les problématiques abordées et en commentant leurs idées en constante évolution. Nous remercions en particulier les contributions importantes de notre principal assistant de recherche, Benjamin Mainwaring, qui a prêté son concours à l'examen de la littérature et des domaines spécifiques de recherche, préparé une première version des chronologies et des bibliographies, et formulé des suggestions éditoriales. Nous remercions aussi James Loxton, Carolina Larriera, Victor Saavedra et Consuelo Amat pour leur aide dans le travail de recherche. Nous remercions Andrzej Rossa, qui a assuré l'interprétation simultanée durant les entretiens en polonais, Charles Roberts, qui a traduit plusieurs entretiens de l'espagnol, Kelley Friel, qui a révisé le manuscrit, ainsi que les photographes pour les images fournies.

Nous sommes particulièrement reconnaissants envers Mariana Aylwin pour l'aide particulière qu'elle nous a apportée afin de réaliser l'entretien avec son père, et envers Sergio Fausto, qui a corrigé et condensé l'extraordinaire entretien de cinq heures et demie que nous avons eu avec le président Cardoso. Nous apprécions aussi les entretiens de fond que nous avons eus avec Alejandro Foxley au Chili, Adam Michnik en Pologne, P.V. Obeng au Ghana, Leon Wessels en Afrique du Sud, Carolina Hernandez aux Philippines, José Luis Maraval en Espagne et Santiago Levy, Lázaro Cardenas, Jeffrey Davidow, Carla Hills, Luis Maira, Kevin Middlebrook, Carlos Portales et Carlos Manuel Sada, qui nous ont aidés à préparer l'entretien inédit avec le président Ernesto Zedillo.

International IDEA souhaite exprimer ses remerciements les plus chaleureux à Sergio Bitar et à Abraham Lowenthal pour la compétence dont ils ont su faire preuve dans la gestion des aspects si éclectiques de ce projet, ainsi qu'aux membres du personnel et au Conseil consultatif international pour ses nombreuses et utiles suggestions. International IDEA et les directeurs de projet remercient le docteur Jane Jaquette pour ses multiples suggestions au projet, notamment celles relatives au chapitre sur les femmes dans les transitions démocratiques.

Le sénateur Bitar et le docteur Lowenthal remercient International IDEA et son ancien secrétaire général, Vidar Helgesen, pour avoir initié et soutenu ce projet, et nous en avoir confié la réalisation. Nous apprécions également le soutien du secrétaire général actuel d'International IDEA, Yves Leterme, et plus particulièrement sa décision de faire traduire le livre dans plusieurs langues afin de garantir sa visibilité et son impact. Nous sommes très reconnaissants envers de nombreux membres du personnel extraordinaire d'International IDEA pour leur coopération, mais souhaitons mentionner en particulier Melanie Allen, agente de programme, dont les formidables et substantielles contributions administratives nous ont permis de placer la barre très haut. Melanie a géré d'innombrables problèmes et détails logistiques, diplomatiques et éditoriaux, dans la bonne humeur et l'efficacité, formulé de nombreuses suggestions de fond et éditoriales, dont une grande partie concernait la révision des entretiens avant publication; elle a également géré l'intégration des extraits des écrits du président Ramos pour compléter son entretien.

Nous avons apprécié le soutien logistique exceptionnel de Katarina Jørgensen et Jenefrieda Isberg. Nyla Grace Prieto nous a gratifiés de son expertise sur le cas philippin, Theophilus Dowetin nous a fait bénéficier de sa connaissance de la transition ghanéenne, Andrew Ellis nous a fourni ses conseils et son expertise sur les transitions aux Philippines et en Indonésie, et Rumbidzai Kandawasvika-Nhundu a permis la conceptualisation initiale du chapitre sur les femmes dans les transitions. Hamdi Hassan et Domenico Tuccinardi nous ont fourni des documents préparatoires sur les divisions « religion-laïcité » et les perspectives de la gouvernance

démocratique en Asie de l'Ouest et en Afrique du Nord, et sur l'impact des technologies d'information et de communication modernes sur la démocratie. Nadia Handal Zander nous a prodigué ses conseils pratiques tout au long du projet et James Lenahan a lui aussi contribué à faire de cette publication une réalité. Nos remerciements particuliers vont à Kristen Sample et à Helen Kavanagh-Berglund, qui ont commenté chacun des chapitres et nous ont gratifiés d'une aide essentielle tout au long de ce projet. Nous remercions aussi de tout cœur Brechtje Kemp, grâce à qui ce volume a pu devenir une publication.

Nous tenons à remercier les personnes suivantes, classées par ordre alphabétique, qui ont commenté diverses parties du manuscrit en cours de conception: Manuel Alcantara, Genaro Arriagada, Ayman Ayoub, Mariano Bertucci, Archie Brown, Rt. Hon. Joe Clark, Jane Curry, Jorge Dominguez, Bahtiar Effendy, Louise Frechette, Stephen Friedman, Frances Hagopian, Evelyne Huber, Stephen Levitsky, Soledad Loaeza, Michael Lowenthal, Scott Mainwaring, Cynthia McClintock, Kevin Middlebrook, Gerardo Munck, Philip Oxhorn, Philippe Schmitter, Richard Snyder, Leena Rikkila Tamang, Matthew Taylor, Massimo Tommasoli, Peter Winn, Daniel Zovatto, et les participants aux séminaires des Universités Brown, Harvard et McGill et de l'Occidental College. Sergio Bitar remercie aussi le National Democratic Institute, son directeur, Kenneth Wollack, et son personnel au Caire qui a organisé ses visites en Égypte et ses conversations avec des chefs de partis politiques sur place.

Enfin, Sergio et Abraham souhaitent se remercier mutuellement ainsi que leurs épouses, aussi extraordinaires que patientes. Cette expérience fut immensément enrichissante et valorisante.

À PROPOS DES DIRECTEURS DE PROJET ET DES CONTRIBUTEURS

Directeurs et rédacteurs

Sergio Bitar est ingénieur, économiste, homme politique et intellectuel. Il a été ministre au sein du cabinet du président Salvador Allende, au Chili. Après le coup d'État, il a été prisonnier politique, puis a dû s'exiler. Par la suite, il a été sénateur, président du Parti pour la démocratie et ministre dans les gouvernements des présidents Lagos et Bachelet. Il est actuellement président de la Fondation du Chili pour la démocratie et directeur de Global Trends ainsi que du projet Latin America's Future dans le cadre du Dialogue interaméricain. Maîtrise en politiques publiques, université de Harvard.

Abraham F. Lowenthal, professeur émérite en relations internationales à l'Université de Californie du Sud, aux États-Unis. Il a fondé le programme Amérique latine du centre Woodrow Wilson, le Dialogue interaméricain et le Conseil du Pacifique sur la politique internationale. Il a publié sur la politique latino-américaine, la gouvernance démocratique dans les relations interaméricaines et la politique étrangère des États-Unis. Doctorat, université de Harvard.

Contributeurs

Genaro Arriagada est diplômé en sciences politiques et homme politique. Il a exercé les fonctions de ministre de la présidence dans le cabinet d'Eduardo Frei Ruiz Tagle, au Chili, et d'ambassadeur auprès des États-Unis. Il a été secrétaire général et vice-président du Parti démocrate-chrétien. Directeur de la campagne « No » en 1988 lors du référendum perdu par Pinochet, il a abondamment publié sur la politique chilienne et latino-américaine.

Jane L. Curry est professeure en sciences politiques à l'université de Santa Clara. Experte de la transition polonaise, elle est également spécialiste des études

journalistiques et de la transformation en Europe centrale et orientale. Elle a enregistré plus de deux cents entretiens avec des personnes de nationalité polonaise, serbe, géorgienne et ukrainienne qui ont pris part aux transitions qui ont sorti ces pays du communisme. Doctorat, université Columbia.

Bahtiar Effendy est doyen de la faculté de sciences sociales et politiques de l'université islamique d'État, à Jakarta. En tant que professeur de sciences politiques, il a beaucoup publié sur la démocratie indonésienne, les relations entre la religion et l'État, et le champ politique dans le monde islamique. Doctorat, université d'État de l'Ohio.

Steven Friedman est directeur du Centre pour l'étude de la démocratie à l'université Rhodes et à l'université de Johannesburg. Ancien syndicaliste, journaliste et universitaire, il a énormément publié sur la transition démocratique sud-africaine et en particulier sur le rôle joué par les citoyens dans le renforcement de la démocratie. Doctorat, université Rhodes.

Frances Hagopian est professeure associée de Jorge Paulo Lemann pour les études sur le Brésil au sein du département sur le gouvernement de l'université de Harvard. Elle a publié abondamment sur la politique comparative en Amérique latine, et plus particulièrement sur la démocratisation, la représentation politique, l'économie politique, la religion et la politique. Doctorat, Massachusetts Institute of Technology.

Soledad Loaeza est professeure au Centre d'études internationales El Colegio de Mexico. Ses domaines d'expertise englobent les régimes et les élections politiques, le pouvoir présidentiel et la démocratisation au Mexique. Elle est membre du conseil consultatif d'International IDEA. Doctorat, Institut d'études politiques de Paris.

Kwame A. Ninsin est professeur émérite en sciences politiques à l'université du Ghana et chercheur résident à l'Institut pour la gouvernance démocratique d'Accra. Ses domaines d'expertise incluent l'économie politique et la transition démocratique du Ghana, et la mondialisation en Afrique. Doctorat, université de Boston.

Mutiara Pertiwi est une jeune chercheuse à l'Institut pour les études internationales, Université islamique d'État, à Jakarta. Ses publications sont consacrées à la démocratie indonésienne, aux problématiques non traditionnelles de sécurité en Asie, aux relations internationales en Asie du Sud-Est, à la gouvernance mondiale et à l'humanitaire. Maîtrise (avec mention), Université nationale australienne.

Charles Powell est directeur de l'Institut royal Elcano, à Madrid. Il est spécialisé dans la transition espagnole vers la démocratie, le rôle du roi dans la transition, la politique espagnole et la relation politique et sécuritaire entre l'Espagne et les États-Unis. Doctorat, université d'Oxford.

Mark R. Thompson est directeur du Centre de recherche sur l'Asie du Sud-Est et professeur de politique au sein du département des études asiatiques et internationales à l'université de la ville de Hong Kong. Son expertise porte sur les régimes autoritaires et la démocratisation comparative, en particulier en Asie du Sud-Est et en Europe orientale. Doctorat, université de Yale.

Georgina Waylen est professeure en sciences politiques à l'université de Manchester. Elle est spécialisée en politique comparative et s'intéresse plus particulièrement à la question du genre et à la politique, à l'économie politique internationale, aux transitions démocratiques, à la gouvernance et aux institutions. Elle est codirectrice de Feminism & Institutionalism International Network.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Cette bibliographie couvre la littérature comparative et théorique (en langue anglaise) sur les transitions de régimes autoritaires et la construction de la gouvernance démocratique. Le chapitre 10 fournit une bibliographie sur les femmes et les transitions.

- Muthiah Alagappa (dir.), *Civil Society and Political Change in Asia: Expanding and Contracting Democratic Space*, Stanford, Stanford University Press, 2004.
- Alexandra Barahona de Brito, Carmen González-Enriquez et Paloma Aguilar (dir.), *The Politics of Memory: Transitional Justice in Democratizing Societies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
- Zoltan Barany, *The Soldier and the Changing State: Building Democratic Armies in Africa, Asia, Europe, and the Americas*, Princeton (New Jersey), Princeton University Press, 2012.
- Eva Bellin, « Reconsidering the Robustness of Authoritarianism in the Middle East: Lessons from the Arab Spring », *Comparative Politics*, 2012, n° 44/2, pp. 127-149.
- Nancy Bermeo, « Myths of Moderation: Confrontation and Conflict during Democratic Transitions », *Comparative Politics*, 1997, n° 29/3, pp. 305-322.
- Timothy Besley et Roberto Zagha (dir.), *Development Challenges in the 1990s: Leading Policymakers Speak from Experience*, Washington/New York, World Bank/Oxford University Press, 2005.
- Michael Bratton et Eric C.C. Chang, « State-Building and Democratization in Sub-Saharan Africa: Forwards, Backwards, or Together », *Comparative Political Studies*, 2006, n° 39/9, pp. 1059-1083.
- Michael Bratton et Nicolas van de Walle, *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- Daniel Brinks et Michael Coppedge, « Diffusion is No Illusion: Neighborhood Emulation in the Third Wave of Democratization », *Comparative Political Studies*, 2006, n° 39/4, pp. 463-489.
- Jason Brownlee, *Authoritarianism in an Age of Democratization*, New York, Cambridge University Press, 2007.
- Valerie Bunce, Michael McFaul et Kathryn Stoner-Weiss (dir.), *Democracy and Authoritarianism in the Postcommunist World*, New York, Cambridge University Press, 2010.
- Valerie Bunce et Sharon Wolchik, *Defeating Authoritarian Leaders in Post-Communist Countries*, New York, Cambridge University Press, 2011.
- Peter Burnell et Richard Youngs (dir.), *New Challenges to Democratization*, Abingdon, Routledge, 2010.

- Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 1999.
- Thomas Carothers, « The End of the Transition Paradigm », *Journal of Democracy*, 2002, n° 13/1, pp. 5-21.
- Douglas Chalmers et Scott Mainwaring (dir.), *Problems Confronting Contemporary Democracies*, Notre Dame (Indiana), University of Notre Dame Press, 2012.
- Isobel Coleman et Terra Lawson-Remer (dir.), *Pathways to Freedom: Political and Economic Lessons from Democratic Transitions*, New York, Council on Foreign Relations, 2013.
- Ruth Berins Collier, *Paths Toward Democracy: The Working Class and Elites in Western Europe and South America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- Virginie Collombier, *The Political Economy of Transitions: Comparative Experiences*, Oslo, Programme pour le développement des Nations unies, Oslo Governance Centre, 2013.
- Gordon Crawford, *Foreign Aid and Political Reform: A Comparative Analysis of Democracy Assistance and Political Conditionality*, Houndsmill, Palgrave, 2001.
- Larry Diamond, *The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies throughout the World*, New York, Times Books, 2008.
- Larry Diamond et Leonardo Morlino (dir.), *Assessing the Quality of Democracy*, Baltimore (Maryland), Johns Hopkins University Press et National Endowment for Democracy, 2005.
- William J. Dobson, *The Dictator's Learning Curve: Inside the Global Battle for Democracy*, New York, Anchor Books, 2012.
- Diane Ethier, « Is Democracy Promotion Effective? Comparing Conditionality and Incentives », *Democratization*, 2003, n° 10/1, pp. 99-120.
- Steven M. Fish, « Stronger Legislatures, Stronger Democracies », *Journal of Democracy*, 2006, n° 17/1, pp. 5-20.
- Jennifer Gandhi et Ellen Lust-Okar, « Elections Under Authoritarianism », *Annual Review of Political Science*, 2009, n° 12, pp. 403-422.
- Barbara Geddes, « What Do We Know about Democratization after Twenty Years? », *Annual Review of Political Science*, 1999, n° 2/1, pp. 115-144.
- Richard Gunther et Anthony Mughan (dir.), *Democracy and the Media: A Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.
- Stephan Haggard et Robert R. Kaufman, *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton (New Jersey), Princeton University Press, 1995.
- Shadi Hamid, *Temptations of Power: Islamists and Illiberal Democracy in a New Middle East*, New York, Oxford University Press, 2014.
- Priscilla B. Hayner, *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions*, New York, Routledge, 2001.
- Christopher Hobson et Milja Kurki (dir.), *The Conceptual Politics of Democracy Promotion*, Abingdon, Routledge, 2012.
- Philip N. Howard et Muzammil M. Hussain, *Democracy's Fourth Wave?: Digital Media and the Arab Spring*, New York, Oxford University Press, 2013.
- Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman (Oklahoma), University of Oklahoma Press, 1991.
- Terry Lynn Karl, « Dilemmas of Democratization in Latin America », 1990, *Comparative Politics*, n° 23/1, pp. 1-21.

- Timur Kuran, « Now out of Never: The Element of Surprise in the East European Revolution of 1989 », *World Politics*, 1991, n° 44/1, pp. 7-48.
- Steven Levitsky et Maria Victoria Murillo, « Building Institutions on Weak Foundations », *Journal of Democracy*, 2013, n° 24/2, pp. 93-107.
- Steven Levitsky et Lucan A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*, New York, Cambridge University Press, 2010.
- Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven (Connecticut), Yale University Press, 1999.
- Staffan I. Lindberg, *Democracy and Elections in Africa*, Baltimore (Maryland), Johns Hopkins University Press, 2006.
- Juan J. Linz et H. E. Chehabi (dir.), *Sultanistic Regimes*, Baltimore (Maryland), Johns Hopkins University Press, 1998.
- Juan J. Linz et Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore (Maryland), Johns Hopkins University Press, 1996.
- Scott Mainwaring et Anibal Perez-Liñán, *The Rise and Fall of Democracies and Dictatorships: Latin America since 1900*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.
- Doug McAdam, Sidney Tarrow et Charles Tilly, *Dynamics of Contention*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
- Michael McFaul et Kathryn Stoner-Weiss, *After the Collapse of Communism: Comparative Lessons of Transition*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.
- Laurel E. Miller, Jeffrey Martini, F. Stephen Larrabee, Angel Rabasa, Stéphanie Pezard, Julie E. Taylor et Tewodaj Mengistu, *Democratization in the Arab World: Prospects and Lessons from Around the Globe*, Santa Monica (Californie), RAND Corporation, 2012.
- Leonardo Morlino, *Changes for Democracy: Actors, Structures, Processes*, Oxford, Oxford University Press, 2011.
- Gerardo L. Munck et Carol Leff Skalnik, « Modes of Transition and Democratization: South America and Eastern Europe in Comparative Perspective », *Comparative Politics*, 1997, n° 29/3, pp. 343-362.
- Guillermo O'Donnell et Philippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore (Maryland), Johns Hopkins University Press, 1986; réédité avec une nouvelle préface de Cynthia Arnson et Abraham F. Lowenthal, Johns Hopkins University Press, 2013.
- Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter et Laurence Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule* [4 volumes], Baltimore (Maryland), Johns Hopkins University Press, 1986.
- Marina Ottaway, *Democracy Challenged: The Rise of Semi-Authoritarianism*, Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 2003.
- Jon C. Pevehouse, *Democracy from Above: Regional Organizations and Democratization*, New York, Cambridge University Press, 2005.
- Daniel Philpott, « Explaining the Political Ambivalence of Religion », *American Political Science Review*, 2007, n° 101/3, pp. 505-525.
- G. Pridham et P. G. Lewis (dir.), *Stabilizing Fragile Democracies: Comparing New Party Systems in Southern and Eastern Europe*, London, Routledge, 1996.
- Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- Adam Przeworski et Fernando Limongi, « Modernization: Theories and Facts », *World Politics*, 1997, n° 49/2, pp. 155-183.
- Andrew Reynolds (dir.), *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2002.
- Thomas Risse, Stephen C. Ropp et Kathryn Sikkink (dir.), *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- Dankwart A. Rustow, « Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model », *Comparative Politics*, 1970, n° 2/3, pp. 337-363.
- Larbi Sadiki, *Rethinking Arab Democratization: Elections without Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2009.
- Giovani Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes*, New York, New York University Press, 1994.
- Andreas Schedler (dir.), *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*, Boulder (Colorado), Lynne Rienner, 2006.
- Amartya K. Sen, « Democracy as a Universal Value », *Journal of Democracy*, 1999, n° 10/3, pp. 3-17.
- Alfred Stepan et Juan J. Linz, « Democratization Theory and the "Arab Spring" », *Journal of Democracy*, 2013, n° 24/2, pp. 15-29.
- Kathryn Stoner et Michael McFaul (dir.), *Transitions to Democracy: A Comparative Perspective*, Baltimore (Maryland), Johns Hopkins University Press, 2013.
- Milan W. Svobik, *The Politics of Authoritarian Rule*, New York, Cambridge University Press, 2012.
- Jan Teorell, *Determinants of Democratization: Explaining Regime Change in the World, 1972-2006*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
- Christian Welzel et Ronald Inglehart, « The Role of Ordinary People in Democratization », *Journal of Democracy*, 2008, n° 19/1, pp. 126-140.
- Laurence Whitehead (dir.), *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*, Oxford, Oxford University Press, 1996.
- Laurence Whitehead, *Democratization: Theory and Experience*, Oxford, Oxford University Press, 2002.