

# DIVERSITÉ ET ACTION PUBLIQUE, DÉFI DE LA GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE LÉGITIME

LE CAS DES CONSTITUTIONS ET DES DROITS DE L'HOMME

**Parcours international de débat et de propositions  
sur la gouvernance**  
Rencontre d'Addis-Abeba (Éthiopie), Novembre 2012

*Diversité et action publique,  
défi de la gouvernance démocratique légitime*



**Diversité et action publique,  
défi de la gouvernance démocratique légitime**

Le cas des constitutions et droits de l'homme

**Parcours international de débat et de propositions  
sur la gouvernance**

Rencontre d'Addis-Abeba (Éthiopie), Novembre 2012



## LES SOUTIENS DU PARCOURS :



Fondation Charles Léopold Mayer  
pour le Progrès de l'Homme

## LES PARTENAIRES DE LA RENCONTRE D'ADDIS-ABEBA :



African Perspectives. Global Insights.



## **VERSION ÉLECTRONIQUE**

Ce document est disponible sur notre site internet, en format ePub et PDF :  
[www.institut-gouvernance.org/fr/ouvrage/index.html](http://www.institut-gouvernance.org/fr/ouvrage/index.html)

## **VERSION PAPIER**

Vous pouvez obtenir une version papier de ce document en impression à la demande sur le site [www.lulu.com](http://www.lulu.com)

## **COPYLEFT**

Document sous licence Creative Common 3.0 (Paternité – Sans usage commercial – Sans modification)

Liberté de reproduire, distribuer et communiquer autour de cette création selon les conditions suivantes :

- Paternité – Citer l’Institut de recherche et débat sur la gouvernance (IRG).
- Sans usage commercial – Il est interdit d’utiliser ce livre à des fins commerciales.
- Sans modification – Il est interdit de modifier, transformer ou adapter ce livre.

Pour plus d’informations : <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.fr>





## DANS LA MÊME COLLECTION

### À PARAÎTRE

Institut de recherche et de débat sur la gouvernance (IRG), *La légitimité du pouvoir dans les pays de la région de l'Afrique du Nord. Parcours international de débat et propositions sur la gouvernance. Perspectives Nord-Africaines*, actes du colloque de Tunis (Tunisie), mars 2012 (bientôt disponible en anglais et en français).

### DÉJÀ PARUS

Institut de recherche et de débat sur la gouvernance (IRG), *Parcours international de débat et de propositions sur la gouvernance. Perspectives d'Afrique centrale*, actes du colloque de Yaoundé (Cameroun), septembre 2013 (disponible en anglais et en français), 90 pages, [www.institut-gouvernance.org/fr/ouvrage/fiche-ouvrage-42.html](http://www.institut-gouvernance.org/fr/ouvrage/fiche-ouvrage-42.html)

Institut de recherche et de débat sur la gouvernance (IRG), *La légitimité du pouvoir dans les pays de la zone andino-amazonienne. Parcours international de débat et propositions sur la gouvernance, Perspectives Sud-Américaines*, actes du colloque de Lima (Pérou), février 2009 (disponible en espagnol), 312 pages, [www.institut-gouvernance.org/fr/ouvrage/fiche-ouvrage-32.html](http://www.institut-gouvernance.org/fr/ouvrage/fiche-ouvrage-32.html)

Institut de recherche et de débat sur la gouvernance (IRG), *L'accès des réseaux d'auto-assistance à la scène internationale*, Rencontre internationale de Rambouillet (France), 23-25 mars 2009 (disponible en anglais et en français), 90 pages, [www.institut-gouvernance.org/fr/ouvrage/fiche-ouvrage-23.html](http://www.institut-gouvernance.org/fr/ouvrage/fiche-ouvrage-23.html)

Institut de recherche et de débat sur la gouvernance (IRG), *Parcours de débat et propositions sur la gouvernance en Afrique. Perspectives d'Afrique australe*, actes du colloque de Polokwane-Pretoria, 17-20 juin 2008 (disponible en anglais et en français), 230 pages, [www.institut-gouvernance.org/fr/ouvrage/fiche-ouvrage-25.html](http://www.institut-gouvernance.org/fr/ouvrage/fiche-ouvrage-25.html)

Institut de recherche et de débat sur la gouvernance (IRG), *La gouvernance des ONG et leur rôle dans la coproduction des services publics*, note de synthèse du 2nd Forum franco-chinois de Pékin, 9-11 novembre 2007 (disponible en anglais et en français), 96 pages, [www.institut-gouvernance.org/fr/ouvrage/fiche-ouvrage-27.html](http://www.institut-gouvernance.org/fr/ouvrage/fiche-ouvrage-27.html)

Institut de recherche et de débat sur la gouvernance (IRG), *L'intervention de la société civile dans la réforme globale des politiques publiques*, actes

du colloque de Paris, 17-19 avril 2007 (disponible en anglais et en français), 90 pages, [www.institut-gouvernance.org/fr/ouvrage/fiche-ouvrage-30.html](http://www.institut-gouvernance.org/fr/ouvrage/fiche-ouvrage-30.html)

Institut de recherche et de débat sur la gouvernance (IRG), *Entre tradition et modernité: quelle gouvernance pour l'Afrique?*, actes du colloque de Bamako, 23-25 janvier 2007 (disponible en anglais et en français), 252 pages, [www.institut-gouvernance.org/fr/ouvrage/fiche-ouvrage-28.html](http://www.institut-gouvernance.org/fr/ouvrage/fiche-ouvrage-28.html)

Institut de recherche et de débat sur la gouvernance (IRG), *Les passagers clandestins des négociations internationales. Le rôle des ONG à la conférence de l'OMC à Hong-Kong*, 2005 (disponible en anglais et en français), 78 pages.





# Table des matières

15	AVANT-PROPOS
19	INTRODUCTION - La prise en compte de la diversité des régulations en œuvre au sein d'une société, pierre angulaire de la gouvernance démocratique légitime
27	PARTIE I - Les gestions de la diversité : quelques exemples de modalités d'interactions des régulations
29	▪ Modalités d'interactions dans le champ des constitutions
38	▪ Modalités d'interactions dans le champ des droits de l'homme
45	PARTIE II - Pistes de réflexion pour favoriser des interactions constructives entre régulations
47	▪ La prise en compte du contexte : postulat de départ de toute modalité d'interactions
48	▪ Le rôle d'acteurs et de processus « passeurs de normes » et la reconnaissance du fait social
49	▪ L'inévitable prise en compte, pragmatique, des valeurs
51	▪ L'impératif de l'action et de l'objectif visé
55	CONCLUSION - Vers une approche plurielle de l'action publique et de l'État



# AVANT-PROPOS

Suite aux étapes<sup>1</sup> de Bamako, Polokwane-Pretoria, Lima, Arusha, Sarrebruck, Yaoundé et Tunis, c'est à Addis-Abeba que s'est clôturé le *Parcours international de débat et propositions sur la gouvernance*. Partant du constat des divorces croissants entre l'État et ses populations, l'idée du Parcours est née de la nécessité de changer la conception des politiques notamment de réforme de l'État, et de montrer que l'État est ancré dans une multiplicité de sources de légitimité. Identifier les principales sources de légitimité en œuvre dans une région, comprendre leurs articulations à un moment donné ont constitué des moments forts de cette initiative. Mais très vite s'est posée la question de comment il était possible de favoriser des articulations favorisant une gouvernance légitime et donc d'adhésion des acteurs au pouvoir étatique, incarnant cette diversité. Les participants aux rencontres du Parcours se sont alors davantage concentrés sur l'analyse d'expériences permettant de comprendre les implications de chaque modalité d'articulation (complémentarité, concurrence, ignorance, substitution, intégration hiérarchique, etc.) en termes de légitimité de l'État et des caractéristiques d'articulations qualifiées de constructives. Au fur et à mesure des débats, se renforçait la conviction qu'il s'agissait là d'un enjeu fort et partagé de la gouvernance publique et de la refondation de l'État.

Capitalisant sur les conclusions des différentes étapes du Parcours, la rencontre d'Addis-Abeba a spécifiquement été dédiée à ce second point et a permis de recentrer les réflexions autour des enjeux de la gestion de la diversité par l'action publique, à travers les cas des constitutions et des droits de l'homme. Intitulée « *Gestion de la diversité par l'action publique : le cas des constitutions et des droits de l'homme* », la rencontre s'est déroulée les 28-29 novembre 2012. Le présent

---

1. Voir la page dédiée au Parcours sur le site internet de l'Institut de recherche et débat sur la gouvernance pour une liste exhaustive des rencontres et des partenaires, consulter la page internet [www.institut-gouvernance.org/parcours-gouvernance.html](http://www.institut-gouvernance.org/parcours-gouvernance.html)



document est le fruit des échanges entre tous les participants – africains, latino-américains, européens. Nous tenons ici à les remercier de leur confiance, de la parole libre qu’ils ont exprimée durant ces deux jours de débats et de la richesse de leur participation. Cette analyse découle de leurs expériences et réflexions partagées. Nous avons tenu à les restituer aussi fidèlement que possible afin de valoriser le cheminement intellectuel collectif sans rentrer dans un exercice de synthèse linéaire et nominatif. Par conséquent la réflexion globale proposée ici, tout en portant cette parole collective, n’engage pas les participants. L’objectif est en effet que ces actes constituent avant tout un document d’analyse ouvrant à une nouvelle phase de notre réflexion dans le champ, celle de l’élaboration d’une grille d’analyse des sources de légitimité et de propositions pour une approche plurielle (fondée sur la prise en compte de la diversité et le renforcement des interactions constructives) de l’État et de l’action publique.

La rencontre d’Addis-Abeba a été organisée avec le soutien de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l’Homme et le ministère français des Affaires étrangères et en partenariat avec l’Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique, l’Université d’Addis-Abeba, l’Organisation internationale de la francophonie et le *South African Institute of International Affairs*. Qu’ils soient tous ici chaleureusement remerciés.

Nos remerciements vont enfin aux membres de l’équipe de l’Institut de recherche et débat sur la gouvernance, Julien Moity, Marion Muller, Rita Savelis et Thomas Weiss pour leur travail indispensable dans l’organisation de cette rencontre et dans la rédaction de ce document d’analyse.

**Séverine Bellina**

Directrice

*Institut de recherche et  
débat sur la gouvernance*

**Ivan Crouzel**

Directeur adjoint

*Institut de recherche et  
débat sur la gouvernance*





# INTRODUCTION

## LA PRISE EN COMPTE DE LA DIVERSITÉ DES RÉGULATIONS EN ŒUVRE AU SEIN D'UNE SOCIÉTÉ, PIERRE ANGULAIRE DE LA GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE LÉGITIME

C'est suite à la rencontre régionale pour l'Afrique de l'ouest, qui s'est tenue à Bamako (Mali) en 2007, que l'initiative du *Parcours international de débat et de propositions sur la gouvernance*<sup>2</sup>, coordonné par l'Institut de recherche et débat sur la gouvernance a été lancée. Comme cela est rappelé dans l'avant propos, ce Parcours visait à mettre en lumière un axe central, mais qui était néanmoins négligé, de l'analyse des processus de légitimation de l'État (à savoir l'adhésion des acteurs à ce dernier) : celui de la pluralité des sources de légitimité, c'est-à-dire de l'importance de la prise en compte de cette diversité de sources et de leurs interactions pour la légitimation de l'État. Penser les réformes de l'État et plus globalement l'action publique en se cantonnant à travailler sur une seule source de légitimité (légalité officielle, tradition, religion, etc.) établie comme exclusive ou dominante, c'est courir le risque de contribuer à creuser le fossé qui sépare chaque jour un peu plus les sociétés de leurs États. Loin d'être un simple débat d'intellectuels ou d'experts, cette réconciliation, en vue de définir un vivre ensemble qui incarne les sociétés dans leur diversité intrinsèque et mouvante, renvoie à des crises et conflits parfois graves qui font le quotidien des populations. C'est pourquoi il nous semblait important de contribuer à faire évoluer les approches et les pratiques en comprenant comment il

---

2. Le Parcours a ensuite sillonné les différentes sous-régions d'Afrique - Polokwane-Pretoria en Afrique du Sud en 2008 (Afrique australe), Arusha en Tanzanie en 2009 (Afrique de l'Est), Yaoundé au Cameroun en 2010 (Afrique centrale), Tunis en Tunisie en 2012 (Afrique du Nord) et Addis-Abeba en Éthiopie fin 2012 (Afrique de l'Est) - ainsi que l'Amérique du Sud lors de la rencontre de Lima en 2009 (Amérique andine) et l'Europe lors de la rencontre de Sarrebruck en 2011 (Europe de l'Ouest).

est possible d'identifier les diverses sources de légitimité en œuvre au sein d'une société donnée et comment elles interagissent. L'idée d'un Parcours permettait alors d'aller chercher au plus près du terrain ces réalités et surtout de les croiser systématiquement, afin de nourrir une réflexion transversale permettant d'établir un questionnement et des axes propositionnels pour une prise en compte constructive des sources de légitimité et de renforcer une gouvernance démocratique plus légitime propre à chaque contexte mais ancrée dans les défis globaux que nous partageons. Tel était l'objet de ce Parcours, clôturé à Addis-Abeba dans son volet « compréhension de la diversité des sources de légitimité et de l'importance de leurs interactions ».

Mais cette rencontre est aussi le point de départ d'une réflexion propositionnelle. Elle s'est tenue dans une capitale politique continentale hautement symbolique et s'est donc focalisée sur le partage d'expériences et de réflexions sur différentes modalités existantes (ingénierie institutionnelle, mécanismes « informels », rôle d'acteurs « interfaces », etc.) de prise en compte et de gestion des interactions entre les sources de légitimité en œuvre au sein d'une société et leur analyse.

### **La diversité des sources de légitimité renvoie à une diversité de régulations en œuvre**

Visant à mieux comprendre les modalités de légitimation du pouvoir dans les différentes sous-régions du monde, le Parcours a entrepris d'identifier et d'analyser les diverses sources de légitimité qui fondent, ou non, l'adhésion des populations au pouvoir. Pour les besoins de l'analyse, et notamment la compréhension de chaque source et des interactions entre sources, il est apparu important de caractériser la notion de source de légitimité dans ses composantes. Il apparaît ainsi que chaque source de légitimité (tradition, religion, territoire, délivrance des services sociaux de base etc.) renvoie à une régulation et peut être appréhendée comme un système de normes (les règles, qui ne sont pas forcément du droit), d'autorités (institutions qui incarnent la régulation tels que les chefs religieux, traditionnels, maires, chefs de

mouvements armés, etc.) et de valeurs (comme la propriété individuelle, le bien être, etc.) qui sous tendent les deux premiers points et orientent le comportement d'un acteur (individuel ou collectif). Il est important de souligner que cette caractérisation des sources de légitimité n'a pas vocation à être exhaustive ni à faire œuvre de définition. Chaque étape du Parcours a permis de conforter sa validité en termes d'outils de travail pour identifier, qualifier et comprendre les sources en présence, leurs interactions. Par là même, le Parcours s'intéressait aux différentes régulations existantes et qui structurent notamment la conception du monde, la cohésion et le rapport à l'État des divers groupes (sociaux, socioprofessionnels, religieux, ethniques) constitutifs de toute société.

Dans le cadre de cette initiative, différents types de régulations ont été identifiés<sup>3</sup>, allant des plus évidents (attachés à la coutume, la religion, ou le droit formel) à des moins attendus (tels ceux liés aux groupes armés ou au sectarisme) mais revendiqués par les acteurs comme efficaces pour répondre à leurs besoins. Il est également apparu que chacune de ces régulations n'était pas figée, ni définitive, et évoluait au gré des interactions avec les autres.

### **La diversité des sources de légitimité renvoie à une diversité de régulations à gérer**

Cette diversité de régulations, en interactions (l'exclusion et l'ignorance étant par exemple des interactions) et évolutions permanentes, constitue un défi pour la gestion publique et son objectif de cohésion sociale. Un des enseignements du Parcours est que l'État doit chercher à favoriser les interactions constructives entre ces régulations afin de susciter le dialogue et l'échange autour d'un projet collectif partagé, d'une part, et laisser sa nature évoluer de manière plurielle (c'est à dire fondée sur la diversité), d'autre part. C'est en effet aux points de

---

3. Séverine Bellina, *La Diversité en Quête d'État : la Gouvernance Légitime en Création*, in Institut de Recherche et de Débat sur la Gouvernance, *La Gouvernance en Révolution(s). Chroniques de la Gouvernance 2012*, Éditions Charles Léopold Mayer, Paris, 2012, pp. 221-243, [www.institut-gouvernance.org/docs/la\\_diversit\\_\\_en\\_qu\\_te\\_d\\_\\_tat.pdf](http://www.institut-gouvernance.org/docs/la_diversit__en_qu_te_d__tat.pdf)

rencontres des régulations que se définit le vivre ensemble et que sont produites les règles d'une société. La question de l'interaction et de l'articulation de ces régulations est donc un enjeu central, partagé de par le monde, de la gouvernance démocratique légitime. La légitimation d'un pouvoir implique qu'il prenne en compte cette diversité pour favoriser l'émergence d'une régulation plus large, partagée, inclusive et effective.

Pourtant, et cela a été rappelé très souvent dans les débats, l'actualité regorge tous les jours d'exemples de la non prise en compte des diversités dans l'élaboration des politiques publiques, dans la définition et la pratique du vivre ensemble. Les institutions et régulations publiques semblent dès lors peu incarner les besoins et intérêts des populations qui se reconnaissent de moins en moins dans celles-ci, pourtant censées les régir. Déconnecté de sa société, l'État se trouve dans l'incapacité d'exercer ses fonctions régulatrices. Les acteurs (populations, société civile, secteur privé lucratif, institutions, etc.) mobilisent alors des régulations parallèles ou concurrentes pour répondre à leurs aspirations et besoins matériels et symboliques : coutumes, religions, économies informelles par exemple. En conséquence, les adhésions à des régulations extrêmes (mouvement armés, narcotrafics, extrémismes religieux ou culturels, etc.) tendent à se développer et à fragiliser les États.

### **Prendre en compte la diversité des régulations : les cas des droits de l'homme et des constitutions**

Face à ce constat de divorce grandissant entre les sociétés et leurs États, il est impératif que les diverses régulations à l'œuvre dans nos sociétés soient prises en compte dans l'action publique. Il est également crucial que leurs interactions soient encadrées par l'État. Cela a été rappelé à plusieurs reprises, à un moment donné, « le conflit réglementaire dans sa résolution doit être pris en charge par l'autorité politique ». Or, dans sa conception actuelle, l'État est peu à même de favoriser des « interactions constructives » entre les différentes régulations. C'est là une des conclusions des étapes précédentes du Parcours qui ont souligné l'importance d'une rencontre entre régulations, dans le but de

favoriser leurs hybridations et de permettre l'émergence d'une régulation légitime. C'est au travers des politiques publiques qu'une société peut définir les principes d'interactions entre les régulations existantes qui servent le mieux son vivre ensemble. Au fur et à mesure des débats jalonnant le Parcours, deux institutions et thèmes se sont démarqués : les constitutions et droits de l'homme.

Ils permettent de conduire l'analyse de manière très fine sur la question de l'existence d'une diversité de régulations et des enjeux de leurs interactions. Norme devant incarner le « contrat social », le « mythe fondateur », les « récits sacrés » des sociétés, la constitution est apparue, notamment lors de la rencontre de Polokwane-Pretoria en Afrique du Sud en 2008, comme un axe central de réflexion et de propositions autour d'une approche créative de l'action publique. Au cours de ce colloque furent discutés les approches et processus constitutionnels existants visant à rétablir la constitution comme le contrat social du pays, tout le moins comme reflétant mieux la diversité constitutive du pays concerné. Au cœur de la représentation du vivre ensemble d'une société, la constitution est un objet d'analyse pertinent pour mieux comprendre les enjeux et modalités possibles pour une meilleure incarnation de l'hybridation des diverses régulations en œuvre dans un pays. Que ce soit à la suite d'une crise, d'un conflit grave ou d'une évolution forte d'un pays, la constitution est souvent l'une des institutions remise en cause ou modifiée en premier car étant au cœur des représentations qu'une société a d'elle-même, de son vivre ensemble et du pouvoir. Dans cette perspective, les débats ont également mis à jour, en parallèle, et de manière complémentaire, le champ des droits de l'homme. Ce thème s'est plus particulièrement affirmé lors de la rencontre de Lima au Pérou en 2010, comme porteur d'expériences originales d'interactions constructives entre différents modes de régulation sociale. En effet, la question des droits de l'homme est probablement l'une de celle qui permet de croiser différentes conceptions du monde dans leur définition tout en proposant une conception dite universelle. Que se passe-t-il dans l'entre deux ? Le terrain latino-américain a permis de mettre en avant des expériences très poussées permettant de dépasser la dialectique de



l'ignorance des conceptions diverses au nom de l'universalité ou inversement, de l'affirmation de pratiques culturalistes contre l'universalisme. Le système inter-américain des droits de l'homme propose de sortir d'une articulation concurrentielle ou hiérarchique entre ces différentes régulations, tout en respectant la hiérarchie légale des normes, par un principe jurisprudentiel fondé sur la notion de réparation intégrale qui permet une articulation constructive des régulations en présence<sup>4</sup>.

Constitutions et droits de l'homme ont donc été les deux thèmes autour desquels se sont déroulées les discussions à Addis-Abeba. La rencontre, s'appuyant sur les analyses et expériences développées tout au long du Parcours, devait permettre de le clôturer mais surtout de mettre ces réflexions au service d'une nouvelle étape de travail à l'Institut de recherche et débat sur la gouvernance, celle de l'élaboration d'une grille de compréhension et de propositions opérationnelles sur les questions de légitimité de l'État et plus spécifiquement sur les modalités de gestion de la diversité par l'action publique. Une trentaine de praticiens institutionnels et d'experts en constitution et droits de l'homme a participé à la rencontre pour croiser leurs expériences « de terrain » sur des modalités d'interaction des régulations. Ces praticiens et experts ont partagé des expériences issues de plusieurs zones géographiques (Afrique, Monde Arabe, Amériques, Europe). Ces témoignages et discussions ont permis de mettre en évidence un certain nombre de questions, de limites et de principes à prendre en compte pour favoriser des articulations constructives entre régulations.

Ce document a pour objectif, dans une logique d'actes, de rendre compte fidèlement du déroulé de la rencontre, ce qui permet une meilleure compréhension de la réflexion collective conduite. Cependant, il constitue également le premier document d'analyse de cette étape propositionnelle. C'est pourquoi il est rédigé de façon à mettre en évidence, sur la base des expériences relatées, les premiers principes pour une articulation constructive des régulations en œuvre dans une

---

4. Pour plus d'information sur cette jurisprudence voir : [www.institut-gouvernance.org/fr/etude/fiche-etude-1.html](http://www.institut-gouvernance.org/fr/etude/fiche-etude-1.html)

société pour une gouvernance démocratique légitime. Le plan respecte donc celui des sessions du colloque. Nous avons fait le choix de rendre compte des récits d'expériences de manière anonyme. Nous soulignons par ailleurs que ces récits sont forcément orientés selon le sujet du colloque et non exhaustifs, si tant est qu'un récit historique ou politique puisse l'être. Leur vocation n'était pas de donner une lecture exacte de l'événement relaté mais de tirer de ce dernier des éléments pour la réflexion qui nous réunissait.



## **PARTIE I**

**Les gestions de la diversité :  
quelques exemples de modalités  
d'interactions des régulations**



Les échanges ont permis d'identifier différentes modalités d'interactions permettant une gestion de la diversité des régulations, aussi bien dans les processus constitutionnels que dans la mise en œuvre des droits de l'homme. Ce faisant ce sont des processus et outils qui ont été mis en avant.

## **Modalités d'interactions dans le champ des constitutions**

Les processus d'élaboration d'une constitution prennent forme sous différentes modalités et témoignent d'une prise en compte plus ou moins inclusive de la diversité des régulations. Les participants ont surtout présenté des innovations en termes « d'ingénierie constitutionnelle et institutionnelle », c'est-à-dire de conception et d'utilisation des constitutions et institutions en vue de définir les modalités les plus appropriées pour prendre en compte la diversité des régulations, et d'apporter une réponse aux enjeux d'une situation donnée. Les participants éthiopiens et burundais ont ainsi partagé les expériences de leurs pays où l'outil constitutionnel a été utilisé pour résoudre des conflits liés à la gestion de la pluralité ethnique. Mais cet outil ne sert pas seulement à apporter une réponse à une crise spécifique. Les participants d'Amérique andine ont rappelé qu'il pouvait également servir à poser les bases d'une nouvelle régulation étatique, plus inclusive de la diversité d'un pays notamment autour d'un « activisme constitutionnel » qui cherche, par exemple, à articuler les droits des peuples autochtones au sein du droit étatique. Enfin, l'expérience islandaise démontre l'importance du processus constitutionnel lui-même, conçu dans une perspective multi-acteurs et intégrative, pour permettre la prise en compte de la diversité des régulations.

### ***L'ingénierie constitutionnelle en Afrique : reconnaissance et représentativité ethniques***

Autour de la question de la diversité ethnique et des risques d'explosion d'un pays qu'elle peut entraîner si elle n'est pas prise en compte, il apparaît que le choix d'un système institutionnel particulier

apporte une réponse ouvrant la pacification de la société par la prise en compte ou la reconnaissance. Le cas de l'Éthiopie et du Burundi sont intéressants de ce point de vue. Solution identifiée comme nécessaire à un moment donné face à une crise ou situation particulière, l'ingénierie institutionnelle permet-elle d'ouvrir le statu quo et d'éviter un déphasage avec les évolutions politique, sociale et démographique du pays? Rien n'est moins évident.

*La reconnaissance de la pluralité ethnique :  
l'ethnofédéralisme en Éthiopie*

Avec plus de 80 groupes ethniques différents, autant de langues, quatre religions dominantes, une diversité socioprofessionnelle grandissante suite au développement économique du pays, l'Éthiopie est une véritable mosaïque et le creuset de régulations diverses. Alors comment faciliter une cohabitation pacifique? Comment créer une régulation partagée et inclusive? C'était en partie l'objectif de la nouvelle Constitution de 1995 qui marque une rupture avec les pratiques centralisées antérieures de pouvoir.

Un participant éthiopien, expert en droit et gouvernance, a expliqué que pendant l'histoire moderne de l'Éthiopie, des derniers empereurs du 19<sup>ième</sup> siècle<sup>5</sup> au régime communiste du Derg (1974 à 1987), le pays était caractérisé par un pouvoir central fort ne donnant aucune ou très peu de considération à la riche diversité du pays. C'est ce dont auraient témoigné les rébellions à caractère identitaire et linguistique sous le règne de Haile Selassié, ou encore les fortes répressions suivies de guérillas quasi permanentes pendant le régime du Derg. Fortes de leurs composantes régionale et ethno-linguistique, les différentes guérillas responsables de la chute du régime du Derg se sont vues investies d'une légitimité sans précédent pour prétendre à la reconnaissance et à la prise en compte de leurs identités ethniques et linguistiques dans la gouvernance du pays.

---

5. Notamment Téwodros II, qui proclama l'amharique langue officielle au détriment des autres langues de son empire, et Ménélik II.

De la Conférence Nationale en 1991 à l'entrée en application de la nouvelle constitution éthiopienne en 1995, un nouveau mode de gestion de la diversité susceptible de répondre au contexte particulier de l'Éthiopie a été imaginé : un système fédéral fut mis en place. Il est basé sur un découpage administratif territorial (neuf États fédéraux et deux villes régions) regroupant des groupes ethnolinguistiques distincts dotés d'une large autonomie. Chaque État fédéral a ainsi sa propre langue officielle, dans laquelle l'enseignement dans les écoles est dispensé. La Constitution éthiopienne reconnaît la pluralité ethnique et linguistique comme élément constitutif de la réalité du pays et crée de nouvelles institutions (notamment les États fédéraux à base ethnique) pour garantir cette diversité. Ce système représente une remise en cause radicale de la conception de l'État qui prévalait jusqu'alors : le pays est passé d'un empire « centralisateur » sans reconnaissance de sa pluralité ethnique à un État fédéral qui puise sa légitimité dans la reconnaissance du droit à l'autodétermination aux principaux groupes ethnolinguistiques.

Fruit d'un contexte particulier, cet arrangement constitutionnel et institutionnel visait à une articulation pacifique entre les besoins et aspirations des principaux groupes ethnolinguistiques du pays. Cependant, malgré la reconnaissance constitutionnelle de toutes les langues (article 5 de la constitution), on constate dans les faits la suprématie d'un groupe ethnique - les amharas, d'une langue - l'amharique, et d'un parti politique à base ethnique - le FDRPE (l'ancien parti de la libération nationale contre le régime du Derg). Les autres groupes ethnolinguistiques - et de façon encore plus prononcée ceux qui ne bénéficient pas du statut de région fédérale - se voient de plus en plus cantonnés dans leurs régions, renforçant notamment leurs sentiments d'appartenance régionale. À cause de ce rapport de force inégal, la division ethnolinguistique territoriale inhibe les interactions entre les États fédérés, dans le sens où la construction d'un sentiment d'unité nationale devient difficile.

Néanmoins, comme l'a rappelé un autre intervenant éthiopien, la reconnaissance constitutionnelle de la diversité, et dans ce cas de la pluralité ethnique, a permis à l'Éthiopie de contrer des logiques centrifuges. *« Après le départ de l'Érythrée, de nombreux autres groupes*



*auraient pu faire la même chose, mais grâce à la reconnaissance et le respect de la diversité, ce n'est pas le cas*». La question se pose donc de savoir si cette étape sera la première vers l'articulation constructive des diverses régulations, notamment du fait des différentes pratiques culturelles de chaque ethnie, portée par l'État fédéral et incarnant le vivre ensemble éthiopien.

*La représentativité institutionnelle de la diversité ethnique :  
le cas du Burundi post-guerre civile*

Suite à plus de treize ans de guerre civile particulièrement violente et meurtrière, et sous haute pression extérieure, un processus de transition a été entamé au Burundi avec la signature des accords d'Arusha en août 2001, puis en août 2005. Ces accords sont un exemple type d'ingénierie constitutionnelle et institutionnelle mis en place dans le but précis d'apporter une solution à un problème bien déterminé : la représentativité des différents groupes ethniques au sein des institutions de l'État (Présidence, gouvernement, administration, Parlement, ou encore Armée). Les négociations, qui ont permis à ces accords de mettre en place un système spécifique et adapté de gestion de la pluralité ethnique, avaient comme objectif une reconnaissance concrète de la diversité, garantie par des mécanismes et des dispositifs institutionnels spécifiques.

La présence, lors de la rencontre, d'un ancien haut dignitaire burundais ayant participé aux négociations des Accords, a permis un témoignage direct sur la prévalence du souci de représentativité qui a animé les négociateurs. Les Accords organisent en effet un véritable partage du pouvoir. Ils prévoient une période de transition de trois ans, précédant la tenue de nouvelles élections, pendant laquelle les leaders des deux principaux groupes en conflit échangent le poste de président à mi-mandat. La vice-présidence fut dédoublée pour assurer la représentation des deux ethnies principales, les Tutsis et les Hutus. Un Sénat, doté de pouvoirs spéciaux, fut créé avec un système de quotas permettant qu'aucun groupe ethnique burundais ne soit marginalisé. Dépassant les deux seuls groupes belligérants, les quotas ont pour objectif de permettre la représentation de tous les segments de la société

burundaise, y compris les femmes et des groupes minoritaires comme les pygmées. Pour ces derniers, qui représentent 1% de la population burundaise, un quota de trois sièges fut accordé, à la fois au Sénat et à l'Assemblée nationale. Dans le cas où le résultat des urnes ne permettrait pas de satisfaire les quotas, un système de cooptation assurerait la représentativité telle que définie par la constitution.

Comme cela a été souligné par les participants, si l'outil ingénierie institutionnelle ne peut être une fin en soi en termes de gestion de la diversité, il constitue un moyen incontournable à intégrer dans une stratégie réfléchie sur le temps long. Cela est d'autant plus vrai que la question ethnique est concernée. En effet, la gestion de cette dernière implique une articulation plus large entre les différentes régulations à l'œuvre, portées par les différentes ethnies ou communautés, et la création d'un véritable vivre ensemble pacifique et partagé. Si la question ethnique renvoie notre imaginaire collectif à l'Afrique et ses crises violentes, l'histoire récente nous rappelle que l'Europe fait face à ce défi également ainsi que chacune de nos sociétés.

### ***L'ingénierie constitutionnelle en Amérique andine : le (néo) constitutionnalisme fondé sur la diversité***

C'est justement une vision plus large de la notion de diversité ethnique, élargie à la notion de diversité culturelle intégrant donc la pluralité des régulations et conceptions du monde sous-jacentes à l'idée de coexistence de plusieurs ethnies, que l'Amérique andine offre. Le contexte continental et historique est bien évidemment différent mais l'analyse de ce type d'ingénierie institutionnelle permet d'intégrer le choix du système institutionnel dans une vision intégrée de la gouvernance du pays concerné. Les expériences des pays d'Amérique andine ont permis d'aborder l'outil constitutionnel sous l'angle des conceptions multiculturelle et plurinationale de la gestion de la diversité des régulations.

Le constitutionnalisme multiculturel, ou encore la gestion multiculturelle de la diversité, a été la voie dans laquelle se sont engagés de nombreux pays d'Amérique andine à partir des années 1990. Ce type

de gestion cherche à faire cohabiter dans un même cadre institutionnel une diversité de régulations en octroyant des droits de citoyenneté, revendiqués comme des droits historiques et originaux, aux groupes minoritaires et marginaux, notamment les peuples autochtones. En Colombie, lors de la réforme constitutionnelle de 1991, la constitution a officiellement reconnu des droits spéciaux à certains groupes culturels et ethniques. Une cour constitutionnelle a été mise en place pour arbitrer les conflits entre divers modes de régulation. Cependant, sans garantie de représentativité des peuples indigènes et afrodescendants au sein de la cour, cette dernière a peu d'impact et reste essentiellement la « gardienne » du droit étatique.

Avec la réforme constitutionnelle de la Bolivie en 2009, et dans une moindre mesure celle de l'Équateur en 2008, on est passé à un autre type de constitutionnalisme, le constitutionnalisme plurinational. Cette gestion plurinationale de la diversité culturelle, de la diversité des cosmovisions, a été présentée comme une avancée pour la prise en compte de la diversité des régulations par un État. Ces deux constitutions sont en effet allées plus loin que la reconnaissance de droits spécifiques ou droits de citoyenneté de groupe. Elles ont changé le concept même de source du droit de ces pays. Ainsi, en Bolivie, le droit originaire des peuples indigènes constitue dorénavant une des sources générales du droit. Ce pluralisme constitutionnel est déclaré dès le préambule de la constitution : *«La Bolivie est un État Unitaire Social de Droit Plurinational Communautaire, libre, indépendant, souverain, démocratique, inter-culturel, décentralisé et avec des autonomies. La Bolivie se fonde sur la pluralité et le pluralisme politique, économique, juridique, culturel et linguistique, au sein du processus intégrateur du pays»*. Afin d'assurer la mise en œuvre de ces objectifs, un tribunal constitutionnel plurinational fut créé dans lequel siègent au moins deux membres des communautés autochtones. Selon un participant colombien, ce type de constitution qui reconnaît une diversité de sources du droit et qui met en place des mécanismes de justice constitutionnelle adéquats, représente l'établissement d'un nouveau type de constitutionnalisme qu'il a qualifié de « constitutionnalisme fort » ou « néo constitutionnalisme ».

***L'ingénierie constitutionnelle en Europe :  
l'expérience islandaise de processus constituant intégratif  
et pluriacteurs***

En Europe, le cas analysé, à savoir l'Islande, montre que pour un petit pays sans problème apparent de diversité ethnique, la question de la diversité des valeurs et de conceptions du contrat social se pose aussi ; le contexte de la crise économique ouvrant les voies à son expression populaire et politique. Pour autant, la mise en place d'un processus favorisant une articulation constructive entre les diverses régulations en présence s'est rapidement trouvée figée dans le cadre institutionnel et politique préexistant.

Un ancien membre du conseil constitutionnel islandais chargé de rédiger une nouvelle constitution a présenté l'exemple de la réforme constitutionnelle en Islande. En 2008, la crise financière qui touche l'Islande conduit à une crise politique et sociale remettant fondamentalement en question le système constitutionnel et institutionnel islandais. Malgré les nouvelles élections de 2009, les revendications sont très fortes et la « pression de la rue » ne faiblit pas dans ses demandes de réformes profondes des institutions étatiques et politiques. Pour y répondre, le Premier ministre propose une révision constitutionnelle au Parlement. Le Comité constitutionnel du Parlement préconise alors d'en appeler aux citoyens islandais pour qu'ils deviennent parties prenantes et agissantes de la réforme.

La première étape fut le rassemblement d'environ 1 000 citoyens sélectionnés aléatoirement, réunis au sein d'un forum national et devant définir les valeurs représentatives de la société islandaise qu'ils souhaitaient voir inscrites dans la nouvelle constitution. La deuxième étape fut l'élection par suffrage direct de 25 citoyens parmi 523 candidats qui composèrent l'assemblée constitutionnelle en charge de rédiger la nouvelle constitution en se basant notamment sur les conclusions ressorties de la première étape. Les discussions au sein de l'assemblée constitutionnelle, devenue conseil constitutionnel, étaient ouvertes au public et retransmises sur internet. De plus, le projet était soumis aux commentaires et aux propositions des citoyens : en tout, ce sont plus de

3500 commentaires et quelques 360 suggestions formelles d'articles pour la constitution que le conseil constitutionnel a reçu. Chaque commentaire et suggestion était discuté dans l'enceinte du conseil constitutionnel et le citoyen qui avait ainsi soumis son idée pouvait assister en direct à la discussion autour de celle-ci.

Le projet fut ensuite soumis au référendum le 20 octobre 2012, accompagné d'une question demandant aux citoyens islandais de voter pour ou contre la continuation du processus de réforme constitutionnelle. Un peu moins de 75% des participants au référendum votèrent oui pour la poursuite du processus et validèrent également le projet rédigé par le conseil constitutionnel. Après de longs mois d'obstruction parlementaire, la session du Parlement s'est terminée fin 2013 en ayant enterré le projet constitutionnel.

Ce processus de réforme constitutionnelle a fait preuve d'innovations, malgré le fait qu'il n'ait jamais pu atteindre son objectif final de nouveau texte constitutionnel. Pour la participante islandaise, ce fut un vrai appel d'air que de laisser l'écriture de la nouvelle constitution aux mains de 25 citoyens volontaires et non de responsables politiques : ces membres n'avaient pas d'intérêts particuliers dans la réforme constitutionnelle puisque leur travail et carrière n'en dépendaient pas directement, contrairement par exemple aux parlementaires. Grâce à ce processus, la constitution est bien plus accessible et appropriée par les islandais. Accessible, par le vocabulaire employé mais aussi par sa diffusion, notamment à travers son envoi à chaque foyer islandais avant les élections. Appropriée, car les citoyens ont pu participer, directement ou indirectement grâce aux nouvelles technologies, à la réforme constitutionnelle et ont le sentiment que cette nouvelle constitution est un reflet plus fidèle de leurs réalités quotidiennes.

Néanmoins, cette expérience pose deux questions. D'une part, la réforme constitutionnelle ne résout pas le problème de sa mise en place ni des pratiques quotidiennes. En effet, le processus de réforme fut ouvert et participatif et le texte constitutionnel reflète ces innovations mais qu'en est-il de l'après ? Comment s'assurer de la traduction politique, juridique et parlementaire d'un texte issu d'un processus

participatif citoyen ? Les pratiques de la nouvelle constitution auraient-elles été différentes des anciennes ? Le peuple islandais aurait-t-il été plus impliqué et vigilant au respect de sa constitution ? Si l'élaboration du nouveau texte a permis de résoudre la crise sociale et politique, est-ce qu'elle aurait permis de rapprocher les citoyens de leur État et de leurs élus et cela aurait-t-il pu s'inscrire comme un fonctionnement pérenne ?

D'autre part, s'il est vrai que le processus de réforme suscita beaucoup d'enthousiasme à ses débuts, le processus semble s'être essoufflé au fur et à mesure. Le faible taux de participation (moins de 40 %) à l'élection des 25 membres de l'Assemblée constitutionnelle a fortement porté préjudice à leur légitimité pour réécrire la Constitution : de fait, leur élection fut invalidée. C'est par la volonté du gouvernement que ces 25 élus furent relégitimés de justesse pour écrire le nouveau projet constitutionnel. Aujourd'hui, cette faible participation et donc légitimation des 25 élus est perçue comme un des moments clés du processus qui a donné ensuite les armes aux parlementaires pour argumenter du fait que la réforme constitutionnelle n'était pas réellement nécessaire puisque pas désirée ni soutenue par les citoyens islandais.

Cet exemple innovant illustre une démarche intégrative pluriacteurs. Le processus de réforme islandais a effectivement fait appel à tous les éléments composant la société islandaise en donnant la possibilité à chaque citoyen de s'impliquer et a bénéficié de l'appui politique des institutions étatiques. Ensemble, ces acteurs ont participé à la redéfinition de l'imaginaire collectif et des valeurs qui sont au fondement de la société islandaise dans le cadre d'un processus qui à priori ouvrait la possibilité d'interactions constructives entre les différentes « régulations » dont notamment les valeurs portées par les islandais.

## **Modalités d'interactions dans le champ des droits de l'homme**

Parallèlement à l'enjeu des constitutions, l'Institut de recherche et débat sur la gouvernance et ses partenaires ont constaté, au fil du

Parcours, que le champ des droits de l'homme était central dans l'articulation des visions du monde. Dépassant le seul souci de conformité à une norme internationale, la reconnaissance et la prise en compte des différentes régulations en termes de droits de l'homme et de cosmovision sont devenues des enjeux majeurs de la gestion publique de la diversité et de la création d'un vivre-ensemble inclusif. Les participants de la rencontre ont largement confirmé ceci en partageant des expériences d'interactions entre régulations et de leur impact sur la conception et l'application des droits de l'homme.

***L'ingénierie jurisprudentielle de la Cour Inter-américaine des Droits de l'Homme : l'interculturel et l'interdisciplinaire comme méthode***

Le niveau régional du système inter-américain des droits de l'homme a progressivement permis de développer une approche et des outils innovants pour la protection des droits de l'homme et plus généralement la prise en compte de la diversité des conceptions du monde dans la définition et l'application du droit international et national. Le contexte post-dictature et la nécessité de définir un socle commun du fait de la diversité des États latino-américains ont conduit à penser un système de protections des droits de l'homme homocentré plus que stocentré, ce qui a ouvert la voie au développement d'une jurisprudence basée sur les principes d'interculturalité et d'interdisciplinarité.

Plus concrètement, les cas portés à la Cour interaméricaine des droits de l'homme (basée à San José au Costa Rica,) sont étudiés sous le prisme des différentes disciplines d'expertises et diverses cultures concernées. Les anthropologues viennent apporter leur regard d'expert sur une communauté, la signification du préjudice subi pour l'individu issu de cette communauté ainsi que le sens de la réparation et de la justice. Parallèlement, la victime est invitée à s'exprimer dans sa langue natale, voire vêtue de ses habits traditionnels. Les magistrats statuent ensuite en fonction, tant de la Convention américaine relative aux droits de l'homme, que des pratiques en termes de justice de la communauté concernée. Cette démarche a permis le développement d'une

jurisprudence dont le volet central est la reconnaissance de la diversité des cosmovisions des peuples autochtones.

Lorsque la Cour interaméricaine des droits de l'homme conclut sur une violation des droits de l'homme, elle est tenue par l'article 63 de la Convention américaine relatives aux Droits de l'Homme d'ordonner que des réparations soient faites aux victimes. Toute l'originalité de la Cour interaméricaine des droits de l'homme repose dans sa conception des réparations et dans le processus qu'elle met en œuvre pour les définir. S'appuyant sur des expertises pluridisciplinaires (anthropologique, économique, sociologique), la Cour a élaboré le concept de « réparation intégrale » pour aller au-delà de la simple compensation pécuniaire. En effet, une violation de droits de l'homme crée des dommages physiques, psychologiques et de « plans de vie »<sup>6</sup> qui ont un impact sur les perspectives futures des victimes. Toute l'innovation de la Cour interaméricaine des droits de l'homme repose dans la reconnaissance du fait que les crimes et les dommages consécutifs ont des significations et des effets différents en fonction des cosmovisions, des représentations sociales à l'œuvre dans les différentes communautés. Il s'agit notamment de prendre en compte la signification du préjudice subi, non seulement du point de vue de la victime mais aussi de celui de sa communauté d'appartenance. Ce point a été souligné par un avocat mexicain à la Cour interaméricaine des droits de l'homme, surtout pour les cas concernant des communautés indigènes qui ont des cosmovisions très différentes de celles qui prévalent dans les États du continent.

À partir de ce cadre normatif novateur, la Cour interaméricaine des droits de l'homme est en mesure de créer une interaction constructive entre les régulations des différentes parties prenantes. Elle impose des réparations qui font sens pour la victime et le coupable (qui dans les cas retenus par la Cour interaméricaine des droits de l'homme est l'État) qui vont de la restitution de la liberté et/ou de biens matériels à des

---

6. C'est le terme consacré par la Cour interaméricaine des droits de l'homme pour expliquer le bouleversement suscité sur le temps long à cause du préjudice subi, l'altération du plan de vie.



mesures de satisfactions comme des excuses publiques, la création de monuments commémoratifs, en passant par des mesures de réhabilitation afin de réparer les dommages psychologiques et/ou physiques. À titre d'exemple, on peut citer l'affaire *Escué Zapata contre la Colombie* dans laquelle la Cour a condamné la Colombie pour ne pas avoir rendu les restes du leader indien Zapata, tué arbitrairement par l'armée colombienne. La longue attente des restes du leader a été jugée par la Cour comme ayant des répercussions négatives « à caractère spirituel et moral, pour sa famille et sa culture, affectant ainsi l'harmonie du territoire »<sup>7</sup> du fait de l'importance du lien entre la terre et un individu qui doit y être « semé » à sa mort.

Dernier point de la réparation intégrale, les « garanties de non-répétition des violations » sont des mesures imposées aux États reconnus coupables par la Cour interaméricaine des droits de l'homme afin d'empêcher la reproduction de la même violation des droits de l'Homme. Pour ce faire, la Cour interaméricaine des droits de l'homme peut ordonner des formations pour les éléments fautifs d'un État (formation pour les militaires ou la police par exemple), ou encore des campagnes de sensibilisation aux droits des indigènes. Plus important, elle peut, en vertu de l'article 2 de la Convention américaine relative aux Droits de l'Homme, ordonner aux États de modifier leurs législations et/ou constitutions. Ce faisant, la Cour interaméricaine des droits de l'homme favorise la mise en place d'interactions constructives entre les régulations et cosmovisions qui les animent.

L'exemple du concept de propriété collective est édifiant. La Cour interaméricaine des droits de l'homme, à travers sa démarche intégrative, a en effet reconnu que les destructions environnementales liées à l'exploitation des ressources naturelles sur les territoires de communautés autochtones représentaient une violation des droits de propriété

---

7. Melisa Lopez, « Cosmovisions et droits de l'homme : une jurisprudence internationale fondée sur une approche interculturelle. La Cour interaméricaine des droits de l'homme ». Cette étude est accessible sur le site de l'Institut de recherche et débat sur la gouvernance à l'adresse suivante : [www.institut-gouvernance.org/docs/etude\\_de\\_cas\\_lopez.pdf](http://www.institut-gouvernance.org/docs/etude_de_cas_lopez.pdf)

collective de ces communautés. Elle a reconnu que ces territoires, bien que n'étant pas la propriété d'un individu en particulier, représentaient un bien collectif porteur de significations particulières (religieuses et sociales notamment) pour ces communautés. Dans l'affaire de la communauté des Mayagna Awas Tingni<sup>8</sup>, la Cour a ainsi statué que la destruction de ces territoires représentait une violation, non seulement de leur propriété collective, mais également une atteinte à leur mode de vie et à leur imaginaire collectif.

Ce type de démarche, par l'articulation constructive intégrale entre les régulations qu'elle ouvre, renforce l'effectivité du système international des droits de l'homme qui devient une régulation hybridée et partagée par les acteurs concernés.

***Le rôle des acteurs dans la définition d'une ingénierie institutionnelle favorisant les interactions entre régulations : les juges au croisement de la légalité et de la légitimité***

Des acteurs, tels que les juges, sont quotidiennement confrontés aux rencontres et tensions existantes entre le droit étatique et les systèmes de régulation « parallèles ». Ils sont au croisement de la pluralité des régulations mobilisées par les sociétés et les institutions. Leurs décisions sont donc essentielles dans la résolution des « conflits réglementaires » notamment sur des sujets aussi sensibles, parce que touchant directement aux valeurs et conceptions du monde, que les droits de l'homme.

*Le cas de la Turquie*

L'exemple de la polygamie en Turquie illustre ce rôle central des magistrats. Alors que le droit étatique ne reconnaît pas la polygamie, qui est donc illégale, certaines décisions de justice tendent à la prise en compte de cette réalité sociale. Dans les cas d'héritage d'un mari défunt par exemple, il n'existe qu'une femme officielle, « légalement légitime », la seule à qui devrait revenir l'héritage. Mais la réalité est celle d'autres

---

8. *Ibid*

femmes épousées non officiellement, mais légitimement selon la tradition turque. Pour ne pas établir de discrimination entre la femme dite légitime/officielle et les autres épouses, les magistrats ont donc pris en considération dans leurs décisions à la fois la loi sur l'héritage et le fait social de la polygamie. Cette pratique judiciaire est acceptée par l'État turc, signe de l'« hypocrisie normative »<sup>9</sup> qui existe dans le pays et qui traduit l'élaboration de normes juridiques sans effectivité car en décalage avec les mœurs et usages en cours dans la société. Cette « hypocrisie normative » permet à la fois le développement d'une articulation pacifiée entre deux régulations antagoniques, en acceptant de fait les canaux informels du système judiciaire, et de satisfaire les partenaires extérieurs de la Turquie, telle que l'Union Européenne qui condamne la polygamie, en affichant un droit vitrine. Les magistrats permettent que ce grand écart ne conduise pas à une rupture radicale entre le droit étatique et les pratiques et donc que les régulations portées par chacun ne soient pas en concurrence pure. Un espace d'interactions leur est reconnu de fait.

#### *Le cas du Pérou*

Au Pérou, la justice communautaire mise en place dans certaines régions reconnaît l'identité culturelle des peuples autochtones et rend des jugements en prenant en compte les valeurs et normes de ces communautés. Très rapidement, il s'est avéré que beaucoup des décisions rendues allaient contre la loi nationale péruvienne. Les juges étatiques sont passés outre les limites restrictives du cadre juridique étatique pour prendre en compte le fait social, les us et coutumes locales dans leurs jugements. L'État péruvien est resté silencieux sur ces décisions de justice qui pourtant remettaient en cause sa législation. Cette justice communautaire a tellement gagné en légitimité que de l'État péruvien a dû intégrer ce système de justice et adapter son appareil judiciaire en

---

9. Le terme « hypocrisie normative » a été utilisé par les participants pour décrire la promulgation de normes juridiques qui ne disposent pas de moyen permettant leur application ou pour laquelle il n'existe pas de véritable volonté politique pour les mettre en œuvre.

conséquence. L'État s'est ainsi ajusté à un fait social, à un mode régulateur qui lui échappait. Il l'a intégré dans son fonctionnement.

Aussi bien dans le cas turc que dans celui du Pérou, des magistrats ont utilisé leurs prérogatives institutionnelles pour reconnaître et légitimer des pratiques jugées déviantes par rapport à la régulation étatique en vigueur. Ils se sont ainsi imposés comme des « passeurs de normes »<sup>10</sup> en reconnaissant des faits sociaux répandus et permettant ainsi des articulations constructives entre des régulations *a priori* antagoniques pour permettre à la justice d'être rendue et plus effective. Cela ouvre par ailleurs sans doute des possibilités à la définition pragmatique d'un vivre ensemble pacifié.

---

10. Expression d'anthropologie et de sociologie juridique utilisée pour décrire des situations d'internormativité facilitées par les actions d'un ou plusieurs acteurs. Cette expression fut notamment développée par le Laboratoire d'anthropologie juridique de Paris (LAJP).



## **PARTIE II**

**Pistes de réflexion pour  
favoriser des interactions  
constructives entre régulations**



Que ce soient grâce à des techniques d'ingénieries institutionnelles ou l'intervention d'acteurs ou espaces interfaces, les exemples discutés montrent que les défis se croisent et se partagent dans les différentes régions du monde sur la nécessité de favoriser à minima une coexistence pacifique entre les régulations (et donc leurs composantes : autorités, normes et valeurs sous-jacentes) et au mieux des interactions constructives entre elles ; vectrices d'un vivre ensemble pacifié et harmonieux. À partir des expériences partagées, les discussions entre les participants de la rencontre ont mis en avant certaines leçons relatives aux modalités d'interaction entre les régulations.

### **La prise en compte du contexte : postulat de départ de toute modalité d'interactions**

Pour être effective, toute modalité d'interaction doit être adaptée aux particularités d'un contexte donné – en termes, par exemple, d'historicité, de démographie, de rapports de force au sein de la société, ou encore de la nature de l'État. L'exemple du Burundi illustre cette nécessité de définir des modalités d'interaction qui répondent à des enjeux spécifiques. Les accords d'Arusha, négociés à la sortie de la guerre civile du Burundi, avaient ainsi pour objectif de pacifier une situation vectrice de haine et de ressentiments. Il s'agissait alors de trouver une réponse aux revendications et demandes de représentation de toutes les franges de la société burundaise qui ne puisse générer un sentiment d'inégalité. Pour cela, un modèle institutionnel inclusif fut négocié, passant notamment par la mise en œuvre de quotas dans l'intégralité des institutions de l'État burundais. Cette étape était indispensable pour que chaque composante de la société burundaise puisse se sentir représentée et se projeter dans un avenir commun. De même, en Éthiopie, le modèle fédéral s'est imposé comme solution politique pour maintenir l'unité entre les quelques 80 ethnies du pays.

Le contexte influence également l'ouverture d'un système politique à l'égard des interactions entre régulations. En Éthiopie toujours, la tradition impériale de l'État conduit ainsi à une forte centralisation du



système ethno-fédéral, au détriment d'un équilibre entre groupes ethniques. Dans des contextes fermés comme en Égypte, la diversité n'est reconnue que de manière restreinte. Pour l'État égyptien, un individu est soit copte ou musulman, il ne reconnaît pas d'autre type d'identification, qu'elle soit religieuse ou autre. Cette binarité limite, voire annihile les interactions entre régulations et crée des situations de fortes tensions. Au contraire, en Islande, le contexte ouvert a autorisé une réforme constitutionnelle fondée sur une démarche intégrative pluriacteurs, à travers la création d'espaces de rencontre des interactions, ou de « points d'ouverture » pour reprendre la terminologie employée par l'intervenante islandaise.

### **Le rôle d'acteurs et de processus « passeurs de normes » et la reconnaissance du fait social**

Les discussions ont largement souligné le rôle crucial joué par certains acteurs pour articuler différentes régulations. Ce rôle peut s'inscrire dans un contexte institutionnel favorable comme celui de la Cour interaméricaine des droits de l'homme. Celle-ci constitue un espace à la frontière des cultures de l'État et des communautés, à la marge des lois nationales et des conventions internationales. Elle est le point de rencontre de tous ces éléments créant un cadre propice à des interactions constructives. La Cour prend en effet en compte les régulations portées par chacun des acteurs pour rendre une décision de justice nourrie de cette diversité. Elle est un lieu où les passeurs de normes (les magistrats, les experts, les avocats notamment) donnent à voir toutes les régulations en jeu pour permettre une décision légitime aux yeux des différents acteurs et en adéquation avec son principe de réparation intégrale.

Dans d'autres contextes, les acteurs à l'interface entre les régulations jouent parfois un rôle dépassant leurs prérogatives institutionnelles. En Turquie, le juge se retrouve au croisement entre la législation étatique interdisant la polygamie et la pratique de certaines familles polygames. Plutôt que d'appliquer la loi étatique sans compréhension

de la réalité, il fait parfois le choix de prendre en compte tant les autres épouses non officielles que la femme officielle. Sa décision n'est alors pas « légalement légitime » mais elle est « socialement légitime » : en d'autres termes, un rendu de justice prenant en compte le fait social qu'est la polygamie est plus proche de la réalité des familles et répond dans une plus grande mesure à leurs besoins qu'une application stricte de la législation étatique. Le magistrat ture se révèle alors comme étant un médiateur, un « passeur de normes » qui fait le lien entre deux régulations, étatique et sociale. Sa prise de position et sa décision favorisent les interactions et l'intégration de régulations qui se développent en parallèle de l'État, légitimes pour les acteurs de la société mais pas légales aux yeux de l'État. Notons ici que l'importance du contexte, et particulièrement la « permissivité » de l'État, est centrale quant à la liberté d'action de ces « passeurs de normes ».

### **L'inévitable prise en compte, pragmatique, des valeurs**

Les débats ont également souligné que la question des valeurs était au cœur des enjeux de l'articulation entre les différentes régulations. C'est parce qu'elles représentent des principes qui tendent à orienter l'action des individus et des groupes que ces valeurs doivent être prises en compte dans la gestion du pluralisme d'une société. En effet, échanger sur les valeurs est un moyen de désamorcer l'incompréhension de l'Autre et de ses actions. Cette meilleure compréhension favorise une interaction plus constructive, permettant d'évoluer vers une interaction communément définie. Comme le disaient les intervenants, le dialogue sur les valeurs est alors incontournable pour que la solution proposée soit la plus idoine possible aux réalités et besoins des parties interagissantes. Cependant les objectifs poursuivis et le nécessité d'action (donc le temps) définissent des modalités plus ou moins poussées d'interactions possibles entre valeurs.

L'expérience de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, en mettant en avant une démarche intégrative permettant la construction d'une vision partagée, témoigne de l'importance d'intégrer les valeurs

pour articuler différentes formes de régulations. Le cas islandais souligne quant à lui que la rencontre et le dialogue entre les valeurs, les intervenants parlaient alors de « confrontation des valeurs », est susceptible de favoriser la construction d'un imaginaire collectif. La définition des valeurs a en effet été un des points clefs de la réforme constitutionnelle dans ce pays. L'ancienne constitution, émanation d'une autre nation (« *quasi traduction de la constitution danoise de 1874* »), posait en effet problème car elle ne correspondait pas aux valeurs de la société islandaise actuelle. Une des missions du forum national (composé de 1 000 citoyens islandais sélectionnés aléatoirement) fut alors de redéfinir les valeurs de la future constitution. Conçu comme un espace de dialogue inclusif, ce forum a permis que les différentes valeurs se confrontent et soient mieux comprises par l'Autre. Il a abouti à la formulation d'un ensemble de valeurs (incluant par exemple l'importance des ressources naturelles pour la société islandaise), consigné dans un rapport remis au conseil constitutionnel et fondement du nouveau projet constitutionnel islandais.

S'il est essentiel de prendre en compte la question des valeurs pour que l'articulation des régulations puisse être effective, les intervenants ont néanmoins souligné que cela n'impliquait pas nécessairement un accord sur ces valeurs. Ainsi, plusieurs des cas présentés faisaient référence à un conflit de valeurs entre différents modes de régulation. En Turquie par exemple, les principes mis en avant par l'État turc dans sa législation visent à rendre la polygamie illégale. L'interaction avec la régulation favorable à cette pratique se fait donc de manière informelle, par le biais des magistrats et grâce à une « hypocrisie juridique » qui permet à l'État de laisser faire tout en condamnant officiellement la pratique. Dans ce cas, un « choix philosophique » *a priori* ou mu par les contraintes du contexte politique international en faveur d'un système de valeurs conduit dans les faits à une certaine hybridation.

En Colombie, le cas de la justice communautaire, qui s'applique pour les délits concernant la communauté (où la victime et le coupable sont tous deux issus d'une même communauté), peut également être porteur de conflits de valeurs quant à la nature des sentences décidées.

Cependant, la reconnaissance formelle de cette justice par l'État rend possible une certaine autonomie. Des peines considérées contraires aux droits de l'Homme par l'État colombien (comme les châtiments corporels par exemple) peuvent ainsi être appliquées de manière légitime au sein de la communauté. L'interaction entre les régulations s'effectue alors sans hybridation des valeurs. Il s'agirait d'une « interaction intermédiaire » qui, selon les participants, reste tout aussi justifiable et parfois préférable pour résoudre une interaction. Les participants la qualifièrent même de première étape en amont d'une seconde plus approfondie en termes d'interactions sur les valeurs. Par exemple, selon l'intervenant burundais, suite à la politique de représentativité exhaustive ethnique, le Burundi aurait besoin d'un nouveau dialogue sur les valeurs afin de redéfinir l'imaginaire collectif du pays. C'est que les contradictions entre valeurs et régulations ne sont pas figées. Ainsi par exemple, selon l'évolution du contexte les contradictions entre des valeurs de régulations différentes peuvent se rapprocher ou évoluer dans le même sens. C'est pourquoi, le parallélisme ou l'articulation partielle permettent, parfois et/ou dans un premier temps, à une société de rester pacifiée (soit qu'elle ne soit pas prête à ouvrir ce débat –Burundi- soit que les contraintes contradictoires soient trop fortes – Turquie- au moment considéré, etc.) davantage que si le choix immédiat d'articulations plus poussées avait été fait. Ces dernières auraient pu au contraire générer de fortes tensions.

### **L'impératif de l'action et de l'objectif visé**

Si la question des valeurs est apparue comme incontournable pour les participants, ils ont cependant rappelé l'objectif concret d'une articulation constructive entre régulations : résoudre des problèmes d'action publique. Intégrer les valeurs dans l'interaction implique de prendre le temps d'une véritable rencontre des imaginaires, de s'inscrire dans une démarche intégrative permettant la construction d'une vision partagée. Néanmoins, le temps de l'interaction ne peut être indéfini et doit nécessairement s'arrêter à un moment, parfois même avant

que cette interaction ne puisse produire un échange constructif voire une hybridation des valeurs. Les participants ont utilisé l'expression d'« impératif de la décision » pour souligner la contrainte du temps : une décision doit être prise et sanctionner l'interaction.

Si, dans l'exemple de réforme constitutionnelle islandaise, la rencontre des valeurs a effectivement eu lieu, il semblerait que la démarche intégrative pluriacteurs s'est inscrite sur un temps trop long, érodant au fur et à mesure la participation citoyenne au processus. Le résultat en est la faible participation aux élections du conseil constitutionnel en charge de la rédaction du nouveau projet de constitution. Comme le soulignait le participant colombien, il semblerait alors qu'une interaction étalée sur une période trop longue perde de son essence première en érodant notamment la participation citoyenne.

L'impératif de la décision fait donc appel au pragmatisme pour que non seulement l'interaction débouche sur une solution effective mais aussi pour relever le défi de maintenir et entretenir la participation sur le long terme des parties prenantes de cette interaction. Qui, dès lors, possède la légitimité pour piloter de tel processus d'interaction, ou même pour prendre la décision lorsque l'interaction n'a pas permis d'aboutir à un accord ?

L'État a ici un statut particulier puisqu'il est, *in fine*, celui qui prendra la décision et la fera exécuter. Comme en Colombie dans son rapport avec la justice communautaire, il est souvent juge et partie dans la confrontation des régulations. Si aucun des participants du colloque n'a remis en cause la légitimité de l'État à porter l'intérêt collectif et à prendre la décision, la question de son positionnement a été jugée cruciale, notamment en raison de l'influence que son choix philosophique a sur la nature et l'orientation de l'interaction, d'autant plus encore s'il en est l'incitateur.

Pour le participant uruguayen, représentant de la société civile latino-américaine, le choix et la décision reviennent à l'État afin qu'une action puisse découler de l'interaction entre les régulations. S'ils sont indispensables pour nourrir et légitimer la prise de décision de l'État, les processus pluriacteurs, la consultation et participation - des

citoyens, de la société civile, du monde économique etc. - ne peuvent avoir qu'un temps. Selon lui, c'est à l'État d'imposer *in fine* une décision si les échanges ne mènent à aucune décision partagée.

Cette place prééminente accordée à l'État ne peut néanmoins être légitime que dans le contexte d'un État qui autorise, favorise voire incarne la prise en compte de la diversité des régulations dans son action publique. C'est en cela aussi qu'il conserve sa légitimité de garant de l'intérêt général.



# CONCLUSION

## VERS UNE APPROCHE PLURIELLE DE L'ACTION PUBLIQUE ET DE L'ÉTAT

Comme l'ont souligné les débats, la prise en compte de la diversité des régulations a des répercussions sur l'action publique et notamment sur la structuration et le fonctionnement de l'État. Elle suppose un changement de conception vers une approche plurielle de l'État, à savoir d'un État ancré dans le postulat de la diversité et qui tend à l'unité dans la diversité. C'est précisément à la nécessité de cette réflexion que le Parcours conclut. C'est aussi les jalons de celle-ci que la rencontre d'Addis-Abeba permet de poser.

Pour l'Institut de recherche et débat sur la gouvernance, cette refondation de l'État se base sur le principe de l'articulation intégrale et constructive. Le qualificatif « intégrale » fait référence à la reconnaissance et prise en compte de la diversité des sociétés. Le terme « constructive » renvoie à une démarche pragmatique de l'action publique vers des objectifs partagés, basée sur les contextes, la recherche de résultats concrets et l'adaptation permanente aux évolutions sociales. De la parole des acteurs réunis sur ces deux journées, nous pouvons tirer plusieurs enseignements et pistes de réflexion sur l'État pluriel et son action publique.

### **Reconnaître et représenter la diversité**

Une approche plurielle de l'action publique se base tout d'abord sur une reconnaissance de la diversité des acteurs – et donc des régulations dont ils sont porteurs – au sein d'une société. Cette reconnaissance devrait constituer le postulat de base pour la construction de toute action publique, de sa conception intellectuelle à son évaluation en passant par sa mise en œuvre.



Intégrer les valeurs de cette diversité d'acteurs est primordial pour élaborer et mettre en œuvre une action publique qui soit en cohérence avec leurs attentes et besoins. Les espaces d'interactions pluriacteurs, à l'instar des arènes de discussions du processus de réforme constitutionnelle islandais, sont des instruments concrets assurant l'expression et la prise en compte de cette diversité. La participation et l'appropriation effective de ces espaces par les acteurs non-étatiques sont ici essentielles : elles favorisent une gestion efficace de la diversité, mais aussi le partage et la légitimation de la régulation sociale produite par l'État.

### **Pragmatisme et impératif de la décision**

Dans un souci de pragmatisme, il convient d'inscrire les espaces d'interactions pluriacteurs dans un temps défini et de les orienter vers la recherche concrète de résultats. Dans l'idéal, l'espace d'interaction entre les différentes régulations permet de trouver un accord consensuel basant la décision. Néanmoins, même si un accord n'émerge pas, il est important que l'interaction soit finalement sanctionnée par une prise de décision. L'impératif de la décision est en effet un élément majeur pour la pérennité de tout processus intégratif pluriacteurs visant à produire une régulation sociale partagée.

### **S'adapter aux contextes et à leurs évolutions par une réforme permanente de l'État**

Les participants ont insisté sur la nécessité de ne pas tomber dans la conception d'un modèle prédéfini en opérationnalisant l'État pluriel. La mise en œuvre de ce dernier doit s'effectuer dans un souci de pragmatisme et d'adaptation aux contextes particuliers de la diversité, et ce de manière évolutive. C'est là une condition pour que l'action publique ne se retrouve pas en décalage avec les réalités sociales. L'État doit dès lors être à l'écoute de la diversité de sa société et réévaluer en permanence la forme et les modalités de son interaction avec les différentes régulations qui la composent.

L'Institut de recherche et débat sur la gouvernance et ses partenaires continueront donc de travailler en vue d'approfondir l'analyse et surtout d'élaborer des propositions pour une approche plurielle de l'action publique, qui constitue un enjeu majeur de la gouvernance démocratique dans les décennies à venir. Ouvrant à la prise en compte de la complexité des sociétés dans ce qu'elles ont de plus intime -la conception du monde- et de plus universel -le vivre ensemble partagé- cette réflexion faite d'évidences pour qui travaille dans une dynamique interculturelle, peut cependant porter à bien des raccourcis théoriques, philosophiques, politiques et techniques conduisant aux mêmes impasses que celles dont elles sont censées sortir. Le divorce croissant entre États et sociétés et le développement concurrent de régulations mettent en danger le vivre ensemble d'une société donnée. L'Institut de recherche et débat sur la gouvernance souhaite insister sur ces pièges, que le temps de l'action rend parfois bien tentant, et donner le plus d'outils possibles aux acteurs pour adopter d'autres voies.

# DIVERSITÉ ET ACTION PUBLIQUE, DÉFI DE LA GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE LÉGITIME

## LE CAS DES CONSTITUTIONS ET DROITS DE L'HOMME

S'il est une leçon à tirer des crises politiques et des mouvements sociaux de ces dernières années, c'est que les États et leurs sociétés doivent se rencontrer à nouveau autour de la définition d'un vivre ensemble partagé, inclusif et dynamique. Pour ce faire, il importe de partir du caractère intrinsèquement pluriel de toute société où cohabitent des acteurs, aux besoins et aux conceptions du monde variés. Dans cette diversité se définit l'adhésion à l'État et se construit sa légitimité.

Le *Parcours international de débat et propositions sur la gouvernance* a placé au cœur de ses réflexions la question, souvent négligée, de la pluralité des sources de légitimité du pouvoir. Coordonné par l'IRG, il a permis d'identifier les principales sources et leurs spécificités selon les différentes régions, d'analyser leurs articulations et leurs impacts sur la légitimité de l'État.

Clôturant le Parcours, la rencontre d'Addis-Abeba visait à mieux comprendre comment favoriser la prise en compte de la diversité par l'action publique, mais aussi les interactions constructives entre sources de légitimité du pouvoir. Fondée sur un échange d'expériences -africaines, latino-américaines et européennes- dans le champ des processus constitutionnels et des droits de l'homme, elle s'est interrogée sur des enjeux concrets d'une gouvernance plurielle. Dans quelle mesure, et selon quelles modalités, la diversité devrait constituer le postulat de départ de l'action publique ? Quels rôles les différents acteurs peuvent-ils jouer dans la prise en compte de la diversité ? Quels dispositifs institutionnels facilitent cette prise en compte ? Comment l'État peut-il incarner, et non pas uniformiser, cette pluralité ?

Les échanges de cette rencontre confirment que c'est dans l'action publique que la pluralité des sources de légitimité peut être articulée pour donner corps à un vivre ensemble pacifié et partagé. Cette réflexion collective contribue ainsi à une meilleure compréhension des modalités possibles d'une action publique plurielle, axe fort du travail de l'IRG.

*L'IRG est un espace international de réflexion et de proposition sur la gouvernance publique basé à Paris avec un pôle à Bogota. L'IRG travaille en réseau avec des partenaires à travers le monde, dans une perspective interculturelle, interdisciplinaire, inter-acteurs et inter-échelles. L'IRG alimente le débat sur la gouvernance, ouvre de nouveaux axes de recherches et d'expertise et aide à l'élaboration de politiques publiques. Il propose des formations, des publications et organise des espaces de dialogues internationaux.*

Une version numérique (ePub et PDF) est disponible, en français et en anglais, sur le site internet de l'IRG : [www.institut-gouvernance.org](http://www.institut-gouvernance.org)

L'intégralité du Parcours, a été soutenue par la fondation Charles Léopold Mayer et le ministère français des Affaires étrangères.