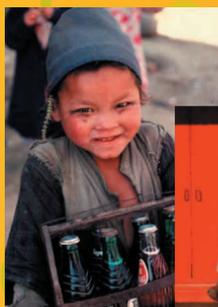


L'éthique de la coopération internationale et l'effectivité des droits humains



Actes du
colloque
international
et inter-institutionnel
Université de Bergame,
12-14 mai, 2005

Sous la direction de
Stefania Gandolfi,
Patrice Meyer-Bisch,
et Victor Topanou



agence intergouvernementale
de la francophonie

L'Edarmattan

L'éthique de la coopération internationale
et l'effectivité des droits humains

Actes du Colloque international
et inter-institutionnel
(Bergamo, Italie, 12-14 mai 2005)

Ce document constitue les actes du colloque sur l'éthique de la coopération internationale et l'effectivité des droits humains qui s'est tenu à Bergame, en Italie, les 12, 13 et 14 mai 2005. Le colloque était organisé par la Chaire UNESCO pour les droits de l'homme et l'éthique de la coopération internationale de l'université de Bergame (Italie), la Chaire UNESCO des droits de la personne et de la démocratie de l'université d'Abomey-Calvi (Bénin) ainsi que l'Institut interdisciplinaire d'éthique et des droits de l'homme et la Chaire UNESCO pour les droits de l'homme et la démocratie de l'université de Fribourg (Suisse).

L'association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA), qui a participé au colloque, a accepté d'apporter son appui à l'édition et à la publication des actes en guise de soutien à la réflexion sur l'éthique de la coopération internationale et l'effectivité des droits humains.

©Chaire UNESCO sur les droits de l'homme et l'éthique de la coopération internationale, Université de Bergame, 2006

Photos de couverture : UNESCO : Dominique Roger, Pierre Donnaint, Anwar Hossain
Maquette de couverture et intérieur : Marie Moncet

L'éthique de la coopération internationale et l'effectivité des droits humains

Actes du colloque international
et inter-institutionnel

Université de Bergamo, 12-14 mai, 2005

Sous la direction
de Stefania Gandolfi,
Patrice Meyer-Bisch,
et Victor Topanou

Colloque organisé par :

- La Chaire UNESCO pour les droits de l'homme et l'éthique de la coopération internationale, université de Bergame, Italie
- La Chaire UNESCO des droits de la personne et de la démocratie, université d'Abomey-Calavi, Bénin
- L'Institut interdisciplinaire d'éthique et des droits de l'homme et la Chaire UNESCO pour les droits de l'homme et la démocratie, université de Fribourg, Suisse

Avec le soutien de l'UNESCO, de la Région de Lombardie, de la Province de Bergame, du Diocèse de Bergame et de la Municipalité de Bergame



Table des matières

Préface	7
Acronymes et abréviations	9
Messages des autorités	11
<i>Alberto Castoldi</i>	13
<i>Roberto Bruni</i>	15
<i>Roberto Amadei</i>	19
<i>Valerio Bettoni</i>	23
<i>Roberto Formigoni</i>	27
<i>Pia Locatelli</i>	29
<i>Winsome Gordon</i>	33
Introduction	35
<i>Stefania Gandolfi</i>	37
Document de Bergame	45
Principes d'éthique de la coopération internationale évaluée selon l'effectivité des droits de l'homme	47
Partie 1. Coopération et partenariat : le cadre et les principes	55
L'effectivité des droits économiques, sociaux et culturels : principe d'une coopération éthique <i>Par Patrice Meyer-Bisch</i>	55
Partie 2. Elaboration des politiques et gouvernance des systèmes : rapports entre gouvernements et organismes internationaux	81
Le principe de conditionnalité dans les traités européens dans le cadre de la coopération pour le développement <i>Par Fabio Marazzi</i>	81
Cohérence et efficacité des politiques de développement entre coordination gouvernementale et déficit politique <i>Par Andrea Liverani</i>	93
Partie 3. Pour une nouvelle configuration de la coopération au développement : projet de lignes directrices	109
Le rôle de la société civile dans la gouvernance de l'éducation <i>Par Alfred Fernandez</i>	109
La coopération non gouvernementale : problèmes et défis <i>Par Sergio Marelli</i>	117

Partie 4. Vers une vision globale et intégrée de la coopération internationale	127
La politique de coopération internationale de l'Union européenne	
<i>Par Anna Lixi.....</i>	<i>127</i>
De la politique à l'éthique de la coopération internationale	
<i>Par Giuseppe Deodato.....</i>	<i>143</i>
Ethique de la coopération internationale	
<i>Par Raymond Weber.....</i>	<i>149</i>
Les valeurs à la base de la coopération internationale :	
la contribution des Chaires UNESCO	
<i>Par Victor K. Topanou.....</i>	<i>165</i>
<i>Par Assindie Mungala.....</i>	<i>171</i>
<i>Par Jorge Dominguez Menéndez</i>	<i>183</i>
<i>Par Antonio Papisca</i>	<i>187</i>
Rapport de Synthèse	195
L'éthique de la coopération internationale et l'effectivité des droits humains	
<i>Par Victor K. Topanou</i>	<i>197</i>
Annexes	201
Annexe 1. Programme du colloque.....	203
Annexe 2. Quelques textes internationaux relatifs au droit au développement en référence à l'indivisibilité des droits de l'homme.....	209
Instruments juridiques internationaux	209
Documents d'orientation politique	214

PRÉFACE

Ce document rend compte des actes du colloque international inter-institutionnel sur l'éthique de la coopération internationale et l'effectivité des droits humains qui s'est tenu à Bergame, en Italie, les 12, 13 et 14 mai 2005.

Organisé par la Chaire UNESCO pour les droits de l'homme et l'éthique de la coopération internationale de l'université de Bergame (Italie), la Chaire UNESCO des droits de la personne et de la démocratie de l'université d'Abomey-Calvi (Bénin) ainsi que l'Institut interdisciplinaire d'éthique et des droits de l'homme et la Chaire UNESCO pour les droits de l'homme et la démocratie de l'université de Fribourg (Suisse), le colloque s'est intéressé au thème de l'éthique de la coopération et l'effectivité des droits humains, qu'ils soient économiques, sociaux ou culturels. Cet ensemble de droits ne peut être simplement l'objet de gestes de générosité mais il implique un droit et une responsabilité de coopération internationale. Les réflexions sur l'éthique de la coopération nous obligent à réfléchir sur le sens, la finalité et les valeurs de l'être humain, principe et fin du développement, ainsi que sur l'effectivité des normes qui le définissent.

Plusieurs objectifs étaient visés par le colloque :

- Etudier comment l'effectivité des droits humains, notamment des droits économiques, sociaux et culturels, oriente la philosophie de la coopération internationale et les partenariats ;
- Comparer les objectifs et les modèles politiques de coopération internationale des différents acteurs civils (ONG), publics (régions, Etats et organisations intergouvernementales) et privés (entreprises) ;
- Contribuer à la définition d'une pédagogie du développement, liée à une mise en œuvre des droits à l'information et à l'éducation en faveur d'un développement durable ;

- Contribuer à l'élaboration de lignes directrices de la coopération internationale, axées sur l'effectivité des droits humains et la valorisation de la diversité culturelle, et contribuer ainsi aux méthodologies d'observation et de mise en œuvre des partenariats.

Il s'agissait, également, d'intensifier les rapports de coopération entre les Chaires UNESCO de pays en situations diverses de développement et collaborer aux méthodologies d'observation de l'Observatoire de la diversité et des droits culturels.

Le colloque, qui s'est déroulé sur trois jours (cf. le programme du colloque, Annexe 1), a continué une réflexion entamé par trois autres colloques organisé en 2004 sur les thèmes suivants : la conditionnalité dans la coopération internationale (Yaoundé, 20-22 juillet 2004), les droits à l'éducation et à l'information interculturelles (Bucarest, 28-30 octobre 2004) et l'effectivité des droits économiques, sociaux et culturels, fin et moyen du développement (Cotonou, 18-20 novembre 2004).

Acronymes et abréviations

ACP	Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
CAD	Comité pour l'aide au développement
CEDEAO	Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
IFAD	Fond international pour le développement de l'agriculture (<i>International Fund for Agricultural Development</i>)
IGAD	Autorité intergouvernementale pour le développement
NEPAD	Nouveaux partenariat pour le développement de l'Afrique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIDEL	Organisation internationale pour le droit à l'éducation et la liberté d'enseignement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SADC	Comité de développement de l'Afrique australe
SIDA	Syndrome immunodéficitaire acquis
UE	Union européenne
PAM	Programme alimentaire mondial

Messages des autorités

MESSAGE D'ALBERTO CASTOLDI

Recteur de l'université de Bergame

Mesdames et Messieurs les représentants des corps constitués, chers collègues, chers étudiants, Mesdames et Messieurs,

Je voudrais tout d'abord vous souhaiter cordialement, au nom de l'Université de Bergame et en mon nom propre, la bienvenue à ce colloque international consacré à l'éthique de la coopération internationale et à l'effectivité des droits humains.

Le sens que ce colloque revêt pour l'université de Bergame et que l'université veut lui donner ne saurait échapper à personne. La présence de personnalités éminentes autorise les résultats les plus flatteurs.

Ce colloque doit être considéré comme le début d'un dialogue que Bergame souhaite établir avec le monde entier sur les thèmes de la coopération ; je vous rappelle que nous sommes tout près de la ville natale du pape Angelo Roncalli. A une époque où l'institution universitaire, en Italie comme partout dans le monde, opère dans un contexte de mondialisation et de massification de l'université – qui tend à faire de l'expérience universitaire non plus un privilège réservé à quelques-uns mais un droit pour tous – elle doit faire face à de nouveaux défis : assurer bien sûr que la recherche aboutira à des résultats qui seront utiles au développement du système social et productif et produire un capital humain d'intellectuels ayant une vaste culture et une solide formation, mais aussi répondre aux questions de notre époque.

Même si l'université telle que nous la connaissons a connu de nombreuses évolutions au cours de sa longue existence, de nombreuses forces la poussent aujourd'hui à changer. Elle est entrée dans une nouvelle période de questions et de doutes. Le développement des nouvelles économies basées sur les savoirs et l'apparition des nouvelles technologies de la communication et de l'information re-

présentent à la fois des opportunités et des risques. La globalisation nous interpelle tous et nous sommes tous appelés à participer aux débats suscités par la coopération internationale : l'enjeu est la survie même de notre civilisation.

Cette réunion d'experts permettra d'identifier les domaines de recherche à approfondir et de discuter des opportunités nouvelles qui nous s'offrent à nous. Séminaires thématiques, réunions d'acteurs – qu'il soient des décideurs publics, des étudiants, membres du personnel enseignant, chefs d'établissement ou représentants de l'industrie – feront partie du colloque.

Je vous souhaite chaleureusement un heureux séjour dans notre ville.

MESSAGE DE ROBERTO BRUNI

Maire de Bergame

Pour la ville de Bergame, c'est un honneur de recevoir la Chaire UNESCO pour les droits de l'homme et l'éthique de la coopération internationale. Pour notre ville, la Chaire UNESCO représente une opportunité de formation de haut niveau et une ressource précieuse pour de nombreux étudiants. Je salue avec toute mon admiration et toute ma gratitude les personnes ici présentes et en particulier les professeurs honoraires qui contribuent, chaque jour, avec passion et professionnalisme, à faire de la chaire UNESCO une réalité universitaire de niveau international.

En tant que maire et en tant que citoyen, je tiens beaucoup au domaine de la coopération internationale et j'ai donc décidé de prendre en charge le mandat d'adjoint de ce secteur. Pendant les prochaines années, la mairie de Bergame s'engagera à soutenir, à promouvoir et à entreprendre des initiatives et des occasions de coopération et de solidarité internationales. Ce seront des initiatives pour la promotion de la paix.

Les organisations internationales, les gouvernements, la société civile, l'univers des associations, les universités, le monde des entreprises : ils sont tous, à différents niveaux, des acteurs de la coopération internationale, chacun avec sa philosophie et ses stratégies propres.

Il est certain qu'une coopération internationale qui privilégie des interventions d'assistance par rapport aux projets de développement, le paternalisme et l'autoritarisme plutôt qu'une collaboration réelle, ou encore les projets de développement conçus comme outils de pénétration économique des pays industrialisés est sûre de faillir.

Au contraire, la coopération pour le développement peut être un atelier du changement, un outil qui appuie les solutions novatrices qui doivent soutenir les processus de développement. Elle doit ré-

pondre à son but premier, celui d'être un outil pour la paix et pour la démocratie.

Face à une réalité qui pousse un nombre croissant de personnes vers l'exclusion économique et sociale la plus totale, il y a des solutions, dont certaines ont déjà été expérimentées avec succès. Ceci nous renvoie à plusieurs conférences au sommet de l'ONU : celles de Copenhague sur le développement social, de Rio sur l'environnement, de Pékin sur les femmes, d'Istanbul sur l'habitat, de Rome sur la sûreté alimentaire, du Caire sur la population. Ces conférences font inévitablement référence, dans chaque domaine examiné, à la nécessité de coordonner les actions de coopération et à les considérer, non plus comme des projets d'assistance à caractère sporadique mais comme des interventions pensées dans un esprit de développement et de collaboration mutuels et de réorganisation des rapports économiques et sociaux entre le Nord et le Sud.

Développement et collaboration signifient une recherche active de la participation de tous les acteurs dans tous les domaines de la coopération. Cette participation doit exister à tous les niveaux où s'opèrent des choix et des décisions : au niveau des gouvernements et de la société civile, des associations et des producteurs, des femmes et des hommes des pays donateurs et des pays bénéficiaires.

Toutefois, pour parvenir à cela, la coopération doit dépasser les limites actuelles qui l'accablent et qui ont toutes une racine commune : un défaut de participation effective de la plus grande partie des personnes aux processus de développement.

En prévoyant la participation directe des individus – qu'ils soient des pays donateurs comme des pays bénéficiaires – la coopération décentralisée reconnaît qu'ils ont leur avis à donner sur une multitude de sujets de développement. Le but final de la coopération décentralisée est de rendre autonomes les acteurs locaux pour qu'ils prennent part aux projets d'une manière active, qu'ils apprennent à négocier, à résoudre les conflits, à réfléchir, et à obtenir une efficacité meilleure des actions du développement.

Il faut commencer par ce qui existe déjà car chaque population a des capacités et c'est bien sur celles-ci que les actions doivent se baser, pour structurer ou acquérir de nouvelles compétences.

Le développement des capacités est un processus évolutif qui ne peut être séparé de la culture et des valeurs de la société concernée. Le développement des capacités suppose que les personnes aient accès à des informations complètes, que les groupes et pouvoirs publics locaux disposent de structures d'appui, que soient créés des réseaux pour l'échange des expériences, que certains dispositifs soient changés.

En favorisant l'échange scientifique et technique, en garantissant à tout le monde le droit à l'éducation et en œuvrant au développement des systèmes éducatifs existants, l'UNESCO est sur la bonne voie.

L'UNESCO considère que l'approche culturelle du développement est une réponse aux défis de la globalisation. Le développement des capacités est une stratégie globale et complexe, longue et coûteuse. Mais il est aussi un moyen qui contribue au renforcement de la société civile.

En renforçant les capacités des populations on peut influencer sur la politique et provoquer des changements dans la société.

Aujourd'hui plus que jamais, de nouvelles frontières de coopération et de coopération éducative s'ouvrent dans nos universités. Il s'agit de frontières centrées sur des stratégies d'appui institutionnel aux institutions de formation de différents pays, dans le respect des plans de développement.

Pour conclure, je souhaiterais citer un passage de la Déclaration de Glion de Genève en 1988 qu'il me semble approprié de rappeler à cette occasion.

« L'université, à travers ses activités, doit savoir réaffirmer que l'intégrité est l'exigence, l'excellence la règle, la rationalité le moyen, la communauté le contexte, l'ouverture d'esprit la base de ses re-

lations et la responsabilité l'obligation sur laquelle se base notre existence et de laquelle le savoir est une fonction ».

Le colloque qui s'ouvre aujourd'hui montre bien que l'université de Bergame a fait sienne cette importante recommandation. La ville ne peut que lui en être très reconnaissante.

A tous, je vous souhaite bon travail.

MESSAGE DE ROBERTO AMADEI

Evêque de Bergame

Ma présence à ce colloque est un témoignage de l'appui du Diocèse aux activités de formation, de recherche et de coopération de la Chaire UNESCO qui a œuvré au développement d'interactions positives entre des réalités fort différentes représentées par la société civile et les institutions des pays du Nord et du Sud.

Je ne souhaite pas ajouter une autre communication au colloque mais seulement souligner quelques points. Dans l'Encyclique « *Pacem in terris* », le Pape Jean XXIII a fait savoir « *que tout être humain est une personne, c'est-à-dire une nature dotée d'intelligence et de volonté libre. Par là même il est sujet de droits et de devoirs découlant les uns et les autres, ensemble et immédiatement, de sa nature : aussi sont-ils universels, inviolables, inaliénables* »¹.

Respecter les droits de l'homme signifie connaître et respecter l'autre dans toute sa dimension ontologique, valoriser son originalité et ses richesses et considérer que tous les hommes sont des ressources et des acteurs de l'histoire.

Nous sommes en train de bâtir un monde nouveau dans lequel les droits personnels et les droits collectifs se tissent ensemble : un monde dans lequel nous devons accueillir la globalisation et les migrations ainsi que les différentes réalités culturelles, sociales, religieuses et politiques comme des défis qui nous interpellent tous.

La recherche de nouvelles formes de coopération internationale est alors indispensable ; une coopération capable d'aider les diversités culturelles à s'exprimer et de soutenir tous les peuples dans la construction de leur propre développement à partir de valeurs morales communes. « *Une culture n'est vraiment humaine que lorsqu'elle porte en elle l'ouverture aux autres cultures, à l'universel. Les exi-*

1. Jean XXIII, *Pacem in terris*.

gences de la particularité fondent les droits des identités culturelles propres ; celles de l'universalité fondent les devoirs qui en découlent, envers les autres cultures et l'humanité tout entière »².

Dans la coopération, les identités se rencontrent, s'expriment et s'enrichissent.

Baucoup de réflexions du Pape Jean Paul II concernent la coopération internationale. Deux d'entre elles en particulier me semblent très importantes pour notre colloque.

La première concerne la réforme de l'ONU qui a besoin aujourd'hui d'un degré supérieur d'organisation à l'échelle internationale³ : « *Il convient que l'Organisation des Nations Unies s'élève du stade d'une froide institution de type administratif à celui de centre moral, où toutes les nations du monde se sentent chez elles, et développent la conscience commune d'être, pour ainsi dire, une 'famille des nations' »⁴.*

La deuxième concerne le rôle du droit. « *Le droit international a été pendant longtemps un droit de la guerre et de la paix. Je crois qu'il est de plus en plus appelé à devenir exclusivement un droit de la paix conçue en fonction de la justice et de la solidarité. Et, dans ce contexte, la morale doit féconder le droit ; elle peut même exercer une fonction d'anticipation sur le droit, dans la mesure où elle lui indique la direction de ce qui est juste et bien »⁵.*

Pour l'Eglise de Bergame, la coopération internationale se traduit, dans les pays du Sud, à travers la présence de missionnaires et de volontaires et ici, à travers des activités d'accueil et d'intégration des personnes immigrées.

2. Poupard Paul, Pour une pastorale de la culture, n. 10, mai 1999.

3. Jean Paul II, Sollicitudo rei socialis, n. 43, 1988.

4. Jean Paul II, Discours à la 50ème Assemblée Générale des Nations Unies, n. 14, 5 octobre 1995, New York.

5. Jean Paul II, Message pour la journée mondiale de la Paix, 1^{er} janvier 2004.

Je félicite le recteur et le doyen de la Faculté de Lettres et de Philosophie pour cette initiative et je souhaite que les activités de la Chaire puissent toujours être au service des institutions de formation des pays du Sud, d'une part pour soutenir la recherche et la formation des cadres, d'autre part pour offrir des bourses d'étude aux étudiants comme cela se fait déjà en partenariat avec l'université de Cotonou.

Je souhaite à tous les participants que le travail des prochains jours soit profitable et qu'il nous aide à identifier des lignes directrices et des codes de conduite qui puissent orienter les politiques de la coopération internationale.

MESSAGE DE VALERIO BETTONI

Président de la Province de Bergame

Lorsque j'ai lu le programme de ce colloque j'ai été frappé par les objectifs fixés. Je pense que pour les politiciens il est très important de déterminer un code de conduite des politiques de coopération pour orienter les choix et guider les initiatives.

Dans notre province, les organisations locales et les acteurs de la société civile travaillent avec passion et intelligence sur deux fronts qui constituent les piliers de la coopération internationale : l'intégration des immigrés et le soutien aux politiques de développement des pays du Sud.

Nous avons un riche patrimoine d'expériences et de compétences professionnelles, un esprit entreprenant qui sait recevoir les processus de développement endogène des populations. Mais nous avons également besoin d'une nouvelle perspective qui – dans le sillon de notre diligence et de notre générosité – soit plus structurée et sache créer des formes de partenariat avec les acteurs et les pays du Sud. Les activités de coopération décentralisée expriment d'une façon concrète la dimension de solidarité des organisations locales qui ouvrent leurs horizons politiques en leur permettant de participer pleinement aux politiques de coopération internationale.

Pendant des années, la province de Bergame a graduellement développé des initiatives qui aujourd'hui concernent surtout les pays suivants : Chine, Cuba, Sénégal, Ukraine, Russie, Ghana, Côte d'Ivoire. Toutes ces initiatives sont importantes, mais je voudrais signaler, en particulier, celles de Cuba et du Sénégal. A Cuba, la province de Bergame collabore avec l'Agence des Nations Unies pour le Développement (UNDP), avec le gouvernement et avec l'église. Au Sénégal, elle soutient les projets des communautés locales en collaboration avec le ministère de la Coopération décentralisée.

Selon moi, la province doit assumer de plus en plus son rôle politique en mettant en réseau les acteurs publics, les particuliers et les institutions afin qu'ils œuvrent vers des objectifs communs. Cela signifie développer un partenariat dynamique pour écouter et comprendre l'autre, partager les pouvoirs, les compétences et les responsabilités et valoriser tous les acteurs impliqués dans le processus.

Récemment, je suis allé relire les actes d'un congrès qui a eu lieu en 1987 et qui avait pour titre « *La coopération internationale comme contrat de solidarité* ». Une piste a déjà été tracée depuis lors, toujours soutenue et partagée par la province qui a vu une partie de la société civile bergamasque et la Fédération des coopératives sénégalaises travailler ensemble. J'ai été frappé par une réflexion de Vincenzo Bonandrini qui soutenait que la coopération est la conscience réciproque de nos richesses et de nos limites.

Coopérer consiste aussi à avoir conscience de ses limites, à être disposé à reconnaître qu'il existe en nous des failles, des lacunes et des manques, et à accepter des images de nous mêmes qui ne sont pas idéales. Cet entraînement à discerner ce qu'il manque en nous – dans notre culture, dans notre pédagogie et dans notre politique – est fondamental. Fondamental car ce n'est qu'à cette condition que nous pouvons percevoir la présence des autres comme un cadeau, avec ses richesses. De quoi avons-nous besoin ? Certainement nous avons besoin d'humilité, de redécouvrir non seulement le respect des droits de l'homme tels qu'ils sont énoncés, mais aussi comme fins et moyens de développement.

La province de Bergame déclare être toute disponible à soutenir les activités de formation et de recherche scientifique de la Chaire UNESCO. Elle est prête à participer à la définition d'une de coordination, qui, dans le respect des spécificités uniques des acteurs, puisse contribuer au développement d'une coopération décentralisée qui prenne la forme d'une prise de responsabilités communes capables d'interagir ensemble, de se développer et de se transformer.

Nous sommes en train de construire des ponts et des frontières – habituellement conçus pour être des lieux de blocage et de fermeture – qui seront des endroits de passage et de rencontre. Mais les passages, les rencontres, les migrations et les projets ont besoin de règles ; ils ont besoin de coordination, de politiques et surtout, d'éducation.

MESSAGE DE ROBERTO FORMIGONI

Président de la Région Lombardie

J'ai reçu avec grand plaisir l'invitation au colloque international et inter-institutionnel sur les thèmes de l'éthique de la coopération internationale et l'effectivité des droits humains. Il s'agit d'une occasion importante pour créer un réseau entre universités, institutions et acteurs sociaux afin d'approfondir des thèmes fondamentaux pour la vie en société.

Conscient que le développement complet de l'individu, de sa dignité et de sa valeur absolue s'enracinent dans l'éducation et dans la sensibilisation culturelle, le gouvernement régional a très fortement voulu soutenir les séminaires de la Chaire UNESCO de l'université de Bergame.

Dans cette perspective, la coopération entre peuples et pays différents est fondamentale : si la globalisation nous a appris que nous sommes interdépendants les uns des autres, la valorisation de l'homme et de ses droits inaliénables doit nous rapprocher dans la création d'un véritable développement durable.

Pour ces raisons, la région Lombardie a fait de la coopération décentralisée un aspect fondamental de ses politiques. Les mots clef de ce processus sont « individu », « subsidiarité » et « réciprocité ».

La coopération internationale est un choix stratégique pour le développement et le soutien de l'individu et dans la perspective d'une solidarité entre les peuples, les communautés et les hommes. Ce genre d'approche implique tous les aspects de la vie civile : culturels, économiques, sociaux, institutionnels.

Par conséquent, notre politique d'intervention est basée sur la subsidiarité, puisque nous croyons qu'il est juste de confier la responsabilité du développement humain non seulement aux Etats, mais aussi aux individus, aux organisations humanitaires, aux bénévoles, aux acteurs économiques et aux gouvernements locaux.

C'est pourquoi le gouvernement régional de la Lombardie a choisi d'orienter la plupart des financements pour la coopération décentralisée vers les organisations non-gouvernementales. Depuis l'an 2000, 322 projets ont été mis sur pied, dans les domaines socio-sanitaires et socio-économiques et dans les secteurs de la formation, de l'éducation et de l'environnement.

En effet, nous sommes convaincus que notre tâche institutionnelle est celle de sensibiliser la communauté de la région Lombardie aux thèmes les plus importants concernant les droits humains. Nous devons également soutenir subsidiairement les réalités qui répondent efficacement aux problèmes surgissant soit à l'intérieur, soit à l'extérieur de leurs propres frontières, en encourageant une confrontation et un échange qui contribueront à l'enrichissement mutuel.

En renouvelant mon appréciation pour les activités de la Chaire UNESCO de l'université de Bergame, je vous souhaite, Mesdames et Messieurs, d'excellents travaux.

MESSAGE DE PIA LOCATELLI

Député auprès du Parlement Européen

M. Gordon et Messieurs les professeurs qui participez à l'important colloque organisé par l'UNESCO et par notre université, c'est avec grand plaisir que j'ai accueilli votre invitation à suivre les discussions.

L'enjeu entre éthique publique, développement économique et effectivité des droits constitue peut-être actuellement la plus importante et la plus centrale des questions intellectuelles qui nous concernent. Aujourd'hui, le développement économique occupe une place tellement centrale qu'il semble être devenu une fin suprême et la légitimation initiale de toute politique publique. En même temps cependant, le problème de la pauvreté n'est pas en voie d'être résolu : au contraire, il se présente sous des formes nouvelles et inquiétantes, même dans nos villes, où l'on croyait l'avoir éliminé dans les années 1950 et 1960 avec le développement économique et social.

A propos de droits humains et de liberté, il semble qu'en Occident nous soyons parvenus aujourd'hui à nous entendre unanimement, au moins sur le plan de la rhétorique. La formation d'une éthique publique partagée, inspirée des valeurs de liberté individuelle et des droits fondamentaux des citoyens et des citoyennes, est un terrain sur lequel nous nous accordons, et il s'agit certes d'un progrès historique essentiel par rapport au passé, par rapport au temps des totalitarismes et des guerres mondiales. Mais quelle est réellement l'effectivité des droits et les libertés ? Dans quelle mesure les hommes et les femmes jouissent-ils réellement de leurs droits dans leur vie quotidienne – droits qui sont censés être fondamentaux et indiscutables ?

Le problème qui nous intéresse est celui-ci : le développement économique se traduit-il réellement, et à quelles conditions, en liberté réelle ? A ce sujet, je me réfère au travail très important d'Amartya Sen, qui a récemment posé, mieux que les autres, le problème du

« *development as freedom* », le développement en tant que bien-être et en tant que liberté. La liberté et le développement dont nous sommes fiers doivent être mesurés en termes de « capacité » réelle des hommes et des femmes à jouir de la liberté proclamée dans nos constitutions. Si les proclamations et les sermons sur la liberté ne correspondent pas à une vraie et effective liberté, chez nous tout d'abord, nous ne pouvons légitimement expliquer au monde entier nos vues sur les perspectives du développement.

Liberté et développement sont donc pour nous inséparables : S'il est vrai que sans liberté il n'y a pas de développement – comme l'a énoncé depuis toujours la pensée libérale – il est également vrai, pour une socialiste comme moi, que le seul développement qui nous intéresse vraiment est celui qui nous permet d'avoir plus de liberté et de capacités pour tous.

Au lieu de proclamer que le choc entre cultures est inéluctable, ne serait-il pas plus utile de considérer que l'Occident ne peut légitimement parler au reste du monde que si – et seulement si – les proclamations de liberté sont suivies par une pratique effective des libertés qui doit être soumise à une analyse intellectuelle critique et à la mesure des sciences sociales ? Et que la liberté que nous défendons n'est pas « la nôtre », mais une valeur universelle, qui peut se conjuguer avec les identités culturelles les plus différentes et qui s'affirme à travers le dialogue et la coopération plutôt qu'à travers le conflit ?

Permettez moi pour quelques secondes de parler en tant que députée et représentante politique, pour indiquer les points concrets et urgents qui, dans l'agenda politique, doivent être pris en compte au nom de l'effectivité des droits, comme paramètre de leur légitimité, et de l'efficacité de la coopération, comme méthode de politique internationale.

Les « Initiatives contre la faim et la pauvreté » (créées par les présidents du Brésil, Chili, France et Espagne et soutenues par le secrétaire général des Nations Unies) ont montré la nécessité d'aug-

menter les aides actuelles d'au moins 50 milliards de dollars par an jusqu'en 2015. Les objectifs du « millénium round » signé par 189 chefs d'Etat et de gouvernement, risquent de n'être jamais atteints si l'engagement multilatéral n'est pas renforcé.

Dans ce contexte, l'Europe est en train de démontrer qu'elle est un acteur essentiel. On soulignera par ailleurs que la contribution européenne à l'aide au développement représente plus de la moitié du total des contributions au niveau mondial et que plusieurs pays de l'Union européenne ont augmenté leur contribution, notamment le Royaume-Uni.

MESSAGE DE WINSOME GORDON

Chef de la Division de l'enseignement supérieur, UNESCO, Paris

Mesdames et Messieurs,

C'est un honneur et un plaisir pour moi de participer avec vous à ce colloque sur l'éthique de la coopération internationale et l'effectivité des droits humains. Le directeur de la Division de l'éducation supérieure de l'UNESCO, M. Georges Haddad, n'a malheureusement pas pu être avec nous à cause d'un engagement précédemment pris.

L'UNESCO a eu une longue et enrichissante collaboration avec l'université de Bergame et, notamment, avec les Chaires UNESCO. Cette relation a été renforcée par l'institution d'une autre Chaire UNESCO, cette fois sur les droits de l'homme et l'éthique de la coopération internationale.

Je voudrais profiter de cette occasion pour féliciter la Chaire de l'université de Bergame. Son souci de construire à partir de la solidarité entre les universités est un témoignage de son adhérence aux principes du programme UNITWIN. Je vous prie de m'autoriser, au nom de la Division de l'enseignement supérieur de l'UNESCO, de féliciter le Professeur Felice Rizzi et son équipe pour la relation qui a été établie avec la mairie de Bergame, et qui s'est concrétisée par le parrainage de ce colloque. Très souvent, il est beaucoup plus facile d'établir des relations avec d'autres pays qu'avec sa propre communauté.

Le thème de ce colloque est actuel et important pour le récent dialogue sur la diffusion de la coopération internationale pour le développement humain. Les perspectives philosophiques des droits humains sont importantes puisque c'est à travers le dialogue et la réflexion philosophique que nous sommes à même de construire un corpus de connaissances, et d'explorer différents points de vue. Toutefois, nous devons rappeler que le concept de droits humains est

dynamique et vivant. Son principe fondamental est le droit vivant. Lorsque l'on réfléchit sur ce principe du droit vivant, on peut se poser beaucoup de questions, par exemple : A qui est ce droit ? Le droit à quoi ? Le droit où ? Le droit quand ? Ces questions et beaucoup d'autres son liées à l'éthique et à l'effectivité dans le domaine de la coopération internationale.

La recherche et le développement sont devenus un domaine très important pour le dialogue sur l'éthique de la coopération internationale. Nous savons tous que les pays en voie de développement, notamment ceux du continent africain, ont beaucoup de ressources qui ne sont pas exploitées. D'un côté, une relation Nord-Sud peut se mesurer en aidant le Sud à identifier ses ressources et son potentiel pour une croissance économique qui permettra à la plupart des potentialités et bénéfices de rester dans le Sud. De l'autre côté, la même relation peut identifier le potentiel pour une croissance économique et faire passer la plupart des potentialités et bénéfices au Nord. Dans ce cas là, on exerce le droit de qui ?

Voyant la riche liste des personnes qui interviendront et prenant en considération la recherche qui a déjà été entreprise, je m'attends à ce que ce colloque fasse surgir beaucoup de questions complexes concernant le domaine des droits. Nous ne pouvons pas espérer trouver toutes les réponses, mais nous aurons progressé dans notre dialogue sur les droits dans la coopération internationale. Si, dans nos décisions, nous nous posons comme objectif premier de considérer le droit vivant, nous pouvons être sûrs que le résultat de ce colloque sera considérable pour rendre l'aide officielle au développement plus efficace.

Introduction

STEFANIA GANDOLFI

Chaire UNESCO pour les droits de l'homme et l'éthique de la coopération internationale – université de Bergame

Une réflexion sur le devenir des sociétés en coopération ne peut s'esquisser que sur le fond d'une vie partagée et d'institutions enracinées sur les idées et les valeurs de la démocratie. Sur cette base, la réflexion que ce colloque veut susciter vise à répondre à des questions portant sur la façon juste de vivre collectivement, d'interpréter les valeurs, de les clarifier et de les ordonner en considérant l'éthique publique comme la *conscience sociale de la collectivité*. Une conscience qui « *naît d'une tension essentielle entre les droits et l'utilisation qu'on en fait, entre le dialogue et la communication qui caractérisent la communauté* » et sur laquelle repose une démocratie « *capable de réarticuler le social au politique afin de repenser la solidarité inclusive et de redéfinir la vie publique en fonction d'une volonté de vivre ensemble* »⁶.

Il s'agit d'une réflexion qui fait apparaître les valeurs sous-jacentes aux projets et aux actions de la coopération internationale pour discerner les motivations des partenaires à partir de leurs convictions ou de leurs pratiques. Et une telle réflexion n'est pas seulement une question pour les spécialistes : elle s'adresse à tous, quels que soient leurs niveaux de responsabilité et d'engagement. Elle s'appuie sur les savoirs issus de la recherche et sur les savoirs de l'expérience qui s'articulent autour de trois types d'acteurs : les acteurs publics (l'Etat et ses institutions), privés (entreprises) et civils (associations, ONG, syndicats).

Cette diversité d'appartenance institutionnelle favorise l'interaction entre les acteurs, parce qu'ils sont liés par une responsabilité

6. Lacroix A., *L'approche coopérative : une condition préalable pour une éthique socio-politique*, Ed. Essais et conférences, Chaire d'éthique appliquée, université de Sherbrooke, 2001, pages 13-15.

commune et que leurs actions favorisent la complémentarité et une meilleure prise en compte des besoins sociaux pour élaborer une stratégie qui interroge les motivations et les attitudes de chacun.

Parmi les valeurs fondamentales qui sont à la base de la coopération internationale il y a la responsabilité personnelle et mutuelle, la démocratie, l'équité, la solidarité, la lutte contre les inégalités et toutes les autres valeurs inhérentes aux droits de l'homme comme autant de libertés et de responsabilités. A partir de ces valeurs, les personnes adhèrent à une éthique fondée sur la responsabilité sociale, capable de recentrer la perspective du développement : les personnes deviennent alors des *bâtisseurs de société* capables de réconcilier l'éthique avec le politique tout en respectant les contingences économiques et sociales afin que, dans le cadre démocratique, s'articule toute l'éthique publique. Ce cadre « *présuppose que la politique recouvre l'espace du débat public auquel doit se soumettre l'économie* »⁷.

Les individus et les collectivités sont essentiellement des multiplicateurs de libertés et de potentialités qui se complètent et se développent pour parvenir à un équilibre dynamique, souvent conflictuel, capable d'inventer, au fur et à mesure, des mécanismes de régulation. C'est dans une telle dynamique que les libertés civiles, sociales, économiques et culturelles se régulent mutuellement⁸.

En tant que Chaire UNESCO, nous nous interrogeons sur les fondements du *droit au développement* pour chaque personne et chaque pays et sur le rôle de la communauté internationale. Cet ensemble de questions entre dans le champ de l'éthique sociale : une éthique qui prend en compte les médiations institutionnelles et les régulations qui déterminent les rapports entre les partenaires. Placer le questionnement éthique à ce niveau nous invite à réfléchir sur la possibilité de voir évoluer le monde vers une coopération qui vise à arriver à plus de démocratie par la mesure concrète de l'effectivité de chaque droit de l'homme.

7. Lacroix A., *L'approche coopérative*, op. cit., pag. 24.

8. Borghi M., Meyer-Bisch P., *La Pierre angulaire*, Editions universitaires, Fribourg, Suisse, 2001, page 245.

La démocratie favorise la liberté des personnes et des institutions à entreprendre, elle favorise le dynamisme social parce qu'elle est avant tout un droit des personnes et un projet de société ; elle est directement liée au développement mais seulement si elle prend en charge la défense des droits de l'homme, si elle les rend effectifs afin que chacun puisse réaliser son propre développement personnel et communautaire.

Un tel objectif implique la construction d'un espace public de circulation de la parole, du jugement et de la réflexion théorique dans toute action entreprise, y compris dans une recherche scientifique concernant la coopération internationale. Dans une dynamique relationnelle entre personnes se construit un espace public de relations qui échappe à l'instant et à l'urgence pour inscrire chaque action de coopération dans le long terme. Dans cette perspective, agir c'est se *mettre en mouvement* pour entreprendre quelque chose qui puisse intégrer la relation entre les individus dans un espace public.

La personne assume sa citoyenneté lorsqu'elle arrive à s'inscrire et à s'insérer dans les sphères de l'espace social en défendant les valeurs fondamentales de la démocratie. Dans ce contexte, elle est le représentant de la société civile et, en tant que tel, elle « *devient à la fois un partenaire et un adversaire de l'Etat* »⁹ parce qu'en démocratie les divergences et les contradictions entre citoyens et Etat peuvent élargir l'espace des libertés.

Du point de vue de la coopération internationale, le problème principal est d'identifier ce qui dans toute action humaine *augmente ou diminue les pouvoirs de la personne et de la communauté*, la liberté, le droit de réaliser des choix plus conscients, lucides, justes et d'ampleur cosmique. Le vrai développement ne s'exprime et ne se réalise qu'à travers la vie des citoyens et non pas seulement à travers des décisions gouvernementales ; il suppose le respect de la dignité humaine, objectivée par chaque droit de l'homme et par les responsabilités correspondantes.

9. Jelev J., « Education et citoyenneté au XXI^{ème} siècle », dans UNESCO, *Où vont les Valeurs ?* Paris, 2004, page 272.

Aujourd'hui plus que jamais la coopération doit sortir des milieux étroits de la solidarité internationale parce que son renouvellement n'est possible qu'à l'intérieur d'une réflexion politique d'ensemble qui prend en compte les causes de la pauvreté. La coopération n'est pas crédible si elle se réduit à lutter contre la pauvreté, elle doit plutôt lutter contre les inégalités en se demandant toujours à qui et à quel groupe social, économique et culturel la coopération apporte plus de justice, plus de droits, plus de liberté. Et quand il est question d'inégalités sociales, nous ne pouvons pas retenir seulement les inégalités de revenu, nous devons également nous pencher sur les inégalités de capacités et d'avoir – pour reprendre la pensée d'Amartya Sen.

« La lutte contre la pauvreté relève des logiques humanitaires et caritatives d'urgence, elle ne constitue pas en elle-même une aide au développement ». La coopération est efficace seulement si elle arrive à changer les règles du jeu qui produisent la pauvreté, à reconstruire une « cohérence capable de fonder une action politique intégrée plutôt qu'une politique contradictoire ou – dans la meilleure des hypothèses – compensatoire (dans laquelle le développement social et la protection de l'environnement ne seraient que des ambulances sur le champ de bataille économique) »¹⁰.

Une coopération de « société à société » devient alors le maillon d'une recomposition du rôle de l'Etat et d'une dynamique de changement social, capable d'exprimer la force des revendications démocratiques des populations et de reconstruire des Etats qui ne sont pas confisqués par les élites mais au service des intérêts collectifs.

Si la coopération arrive à détruire la personne, à ne pas lui reconnaître une appartenance sociale et politique, et a pour conséquence l'impossibilité pour chacun de se situer vis-à-vis de lui-même, des autres personnes et de la communauté, alors on place les personnes

10. Comeliau C., « Privilégier la lutte contre les inégalités », in *Esprit*, n. 264, 2000, page

dans une « *situation d'acosmie* », sans plus de place et d'appartenance politique¹¹.

Comment alors construire une dialectique entre personnes et institutions pour situer la responsabilité de coopérer ?

Le caractère ontologique de chaque personne est la reconnaissance de son égalité, de son caractère unique et du *relationnel*. C'est dans la relation entre les personnes que se construit, pour chacun, la condition d'être et d'exister dans le monde. Il y a donc une tension entre une reconnaissance de l'égalité de valeur de chaque homme et la notion d'égalité toujours à créer dans la relation de coopération. La tension se manifeste notamment par des logiques de pensée qui fluctuent selon les époques, les cultures, les histoires, les partenaires, les points de vue des sujets concernés et qui vont du non respect jusqu'à l'exploitation de masse dans certains cas.

On peut parler de coopération seulement si les sujets sont actifs, mais pour être actif il faut être membre de la communauté politique, il faut être citoyen à part entière et ici se situe le rôle et la puissance de la coopération internationale. Être solidaire avec les communautés et les pays signifie d'abord les respecter comme des partenaires égaux, leur permettre de s'exprimer, de vivre leur histoire, d'agir en tant que sujets : la négation de l'histoire et l'isolement mènent par contre à la passivité, à l'absence, à l'inertie et dans ce cas on ne réalise pas une coopération solidaire mais on assiste à un « délit de solidarité »¹² et à la mort de la coopération.

Notre Chaire UNESCO, née avec l'appui de la région Lombardie, de la province, de la municipalité et du diocèse de Bergame, nous donne une possibilité concrète d'approfondir la réflexion, d'orienter la recherche, de former des personnes, de fournir des occasions structurées d'approfondissement culturel et, surtout, de coopérer

11. Caloz-Tschop M. C., *Quand la pratique bouscule la théorie*, Réseau international de recherche en éducation et formation, Genève, 2003, page 20.

12. *Ibidem*, page 23.

avec des instituts de formation, des centres de recherche et des universités en Italie, en Europe, en Afrique et à Cuba. La synergie avec nos partenaires locaux nous pousse à enraciner la coopération dans une éthique qui aide les communautés à dialoguer, à s'investir, à s'ouvrir, à ne pas effacer leur identité et à attaquer les causes de la pauvreté et de la violence – une coopération qui réexamine ses finalités à partir des droits de l'homme.

Un tel partage d'expériences et de compétences n'est pas une simple alliance entre théorie et pratique mais il nous sert à progresser dans la réflexion et la recherche et à grandir avec la société civile – car il s'agit bien d'un partenariat entre des lieux d'apprentissage fonctionnant selon des logiques propres avec des typologies de savoirs variées. L'éthique de la coopération n'est réalisable que si tous participent à la « *société apprenante* »¹³.

Le colloque de Bergame, organisé en partenariat avec deux autres Chaires UNESCO, la Chaire des droits de l'homme et de la démocratie de Cotonou et l'Institut interdisciplinaire d'éthique et des droits de l'homme de Fribourg – Chaire UNESCO des droits de l'homme et de la démocratie, constitue la première occasion publique de réflexion sur ce thème. La rencontre a été précédée par trois colloques : le premier s'est déroulé à Yaoundé du 20 au 22 juillet 2004 sur le thème « La conditionnalité dans la coopération internationale » ; le deuxième à Bucarest, du 28 au 30 octobre 2004 sur le thème « Droits à l'éducation et à l'information interculturelles » ; le troisième à Cotonou, du 18 au 20 novembre 2004 sur le thème « L'effectivité des droits économiques, sociaux et culturels, fin et moyen du développement »¹⁴.

Le document de Bergame qui a clôturé le colloque, élaboré par Patrice Meyer-Bisch, puis corrigé par plusieurs participants, représente

13. On trouvera sur le site de la Chaire UNESCO pour les droits de l'homme et l'éthique de la coopération internationale les informations concernant le suivi et les partenaires de cette recherche.

14. Topanou V., Gagnon C. (sous la direction de), *Effectivité des droits économiques, sociaux et culturels, fin et moyen du développement*, Cotonou, 2005.

une synthèse des idées-forces qui se sont dégagées ; les personnes et les institutions présentes l'ont considérée non pas comme l'aboutissement mais comme le point de départ de recherches partagées. C'est une première étape vers des développements futurs qui se feront grâce à des études spécifiques et thématiques et s'inscriront dans la logique d'une recherche en réseau, qui impliquera l'Observatoire de la diversité et des droits culturels et ses nombreux partenaires, dont l'UNESCO et la Francophonie.

Nous avons donc devant nous un chemin important à faire, qui exige toujours, au niveau local, une ouverture et un débat avec les institutions et les associations de nos sociétés respectives, et, au niveau international, un dialogue avec les autres instituts et Chaires UNESCO.

Document de Bergame¹⁵

-
15. Ce document a été élaboré pour le colloque *L'éthique de la coopération internationale et l'effectivité des droits humains*, qui s'est tenu à Bergame en Italie, à l'invitation des Chaires UNESCO de Bergame, de Cotonou et de Fribourg. Le colloque a eu lieu à Bergame, en Italie du 12 au 14 mai 2005. Le document a par la suite été remanié et amélioré grâce à de nombreux apports venant des participants et de personnalités extérieures. Il est soumis à titre de document de travail et d'orientation pour les travaux de la Chaire UNESCO pour les droits de l'homme et l'éthique de la coopération de l'université de Bergame.

PRINCIPES D'ÉTHIQUE DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE ÉVALUÉE SELON L'EFFECTIVITÉ DES DROITS DE L'HOMME

L'éthique de la coopération internationale repose sur le respect de la dignité humaine, garantie par l'effectivité des droits de l'homme indivisibles et interdépendants¹⁶. Ceux-ci impliquent le droit de chacun à participer à un ordre démocratique au sein de nations souveraines¹⁷.

A. Cette valeur commune peut être définie comme le développement humain fondé sur le respect de la dignité humaine ; cette valeur est atteinte dans la coopération par un engagement commun selon les principes d'une gouvernance démocratique, à l'interne comme à l'externe.

B. Ce respect est confronté aux grandes asymétries de pouvoir entre les nations et les acteurs qui coopèrent.

16 Selon la Charte des droits humains des Nations Unies ainsi que les traités principaux. Voir aussi la Déclaration sur le droit au développement 1986, préambule : « Pour promouvoir le développement, il faudrait accorder une attention égale et s'intéresser d'urgence à la mise en oeuvre, à la promotion et à la protection des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels et qu'en conséquence la promotion, le respect et la jouissance de certains droits de l'homme et libertés fondamentales ne sauraient justifier le déni d'autres droits de l'homme et libertés fondamentales », et la Déclaration de Vienne 1993 : « Tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés » (§5). « Les organismes de coopération pour le développement devraient être conscients des relations d'interdépendance entre développement, démocratie et droits de l'homme, chacun de ces éléments contribuant à renforcer l'autre » (§74).

17 Sur la démocratie, voir en outre les documents de l'Organisation internationale de la Francophonie, notamment la Déclaration de Bamako, 3.4 : Proclamons « Que la démocratie pour les citoyens – y compris, parmi eux les plus pauvres et les plus défavorisés – se juge, avant tout, à l'aune du respect scrupuleux et de la pleine jouissance de tous leurs droits, civils et politiques, économiques, sociaux et culturels, assortis de mécanismes de garanties ».

A. Principes communs : développement humain et gouvernance démocratique

1. Valeur commune : le développement humain

L'éthique de la coopération internationale définit les principes de confiance mutuelle au service d'un objectif commun : le développement humain fondé sur le respect de la dignité humaine. Le développement humain désigne ci-après :

- la garantie de la sécurité humaine, comprise dans ses multiples dimensions (à chaque droit de l'homme correspond une dimension de sécurité : alimentaire, sanitaire, écologique, éducative, civile, sociale, politique..) ;
- une augmentation des capacités de choix pour tous ;
- une gouvernance démocratique qui assure la qualité des institutions, à l'interne comme à l'externe.

Le développement humain est durable dans la mesure où il réalise les droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux, avec leurs dimensions écologiques. L'effectivité de chaque droit de l'homme est à la fois une fin et un moyen du développement, car chaque droit correspond à la protection et au développement d'une ressource humaine. Ils ne peuvent donc pas être considérés comme un secteur parmi d'autres, car ils constituent un ensemble cohérent de valeurs qui traversent toutes les dimensions de la société. C'est pourquoi l'effectivité de l'ensemble, indivisible et interdépendant, est la véritable mesure du développement.

2. Confiance commune dans la gouvernance démocratique

L'exercice politique de toutes les libertés contenues dans l'ensemble des droits humains, ainsi que des responsabilités qui leur correspondent, définit la substance et le fonctionnement d'une gouvernance démocratique. La reconnaissance en tant que valeur commune de la confiance dans la gouvernance démocratique, à l'interne comme à l'externe, est la base de la réciprocité des relations de coopération

entre des nations qui se considèrent dès lors comme des partenaires¹⁸. La gouvernance démocratique signifie ici :

- le respect des principes de l'Etat de droit démocratique ;
- le respect et la mise en œuvre des droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux, compris à la fois comme fins et moyens du développement ;
- la participation de tous les acteurs de la société à la gouvernance, qu'ils soient publics, privés ou civils ; cela signifie que les partenaires de la coopération ne sont pas seulement les Etats, mais l'ensemble des acteurs qui trouvent ainsi plus de ressources, de stimulations et de légitimité dans leur participation à l'espace public ;
- l'interdépendance entre gouvernances démocratiques interne et externe¹⁹.

3. Participation tripartite

Une gouvernance démocratique implique la reconnaissance et l'implication des acteurs publics, privés et civils à l'espace public et aux décisions qui les concernent. Cela implique que soient clairement définies les conditions de leurs légitimités respectives. Si les trois types d'acteurs peuvent et doivent ainsi mutuellement se contrôler, ils participent à une dynamique de renforcement mutuel, dont les institutions publiques nationales et internationales sont les garants.

4. Relation de réciprocité entre partenaires

La référence à cette valeur commune conditionne la légitimité des contrôles administratifs et financiers. Ceci implique que priorité soit donnée au dialogue politique interne et commun permettant :

- de choisir les priorités de la coopération, chaque nation restant souveraine dans le choix de sa propre politique ;

18. 8ème objectif de la Déclaration du millénaire : « instaurer un partenariat mondial à l'appui du développement ». Sans une application immédiate de cet objectif, tous les autres sont largement hypothéqués et facilement pervertis.

19. Bamako, op. cit., 3.7 : « que les principes démocratiques dans toutes leurs dimensions, politique, économique, sociale, culturelle et juridique, doivent également imprégner les relations internationales ».

- de définir les valeurs – communes et/ou distinctes – de richesse et, *a contrario*, de pauvreté ;
- de mettre clairement au jour les contradictions possibles, notamment entre :
 - les intérêts, communs et/ou concurrentiels des partenaires ;
 - les différents secteurs politiques ;
 - les intérêts, les légitimités ou manque de légitimité des divers acteurs publics²⁰, privés et civils.

5. *Equilibre des systèmes sociaux spécifiques*

Chaque secteur politique implique le pilotage démocratique d'un système social correspondant (système d'éducation, de santé, judiciaire, économique, etc.) auquel participent des acteurs nombreux et divers. La cohérence et l'interaction entre ces systèmes doivent être constamment observées et développées. Ceci implique au moins trois niveaux :

- intégration des projets dans la gouvernance du, ou des, systèmes (secteurs) concernés ;
- évaluation de chaque système selon les indicateurs d'acceptabilité, d'adaptabilité, d'accessibilité et de dotation adéquate²¹ ;
- communication des systèmes entre eux : la prise en compte de l'interdépendance des droits humains implique une recherche systématique des synergies et une action permanente de veille contre les cloisonnements.

6. *Priorité à l'observation*

La légitimité et l'efficacité de toute action politique démocratique est proportionnelle à la performance du système d'observation permanente mis en place. L'éthique et l'efficacité de cette observation signifient notamment :

-
20. L'obligation de respecter, de protéger et de mettre en œuvre les droits de l'homme implique, à chaque fois que cela est nécessaire, celle de faire appel à la coopération internationale. Voir, en particulier, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 11, ainsi que les observations générales du comité.
 21. Définis dans l'Observation générale 13 du Comité des droits économiques et sociaux.

- la reconnaissance de l'implication de tous les acteurs concernés au sein de chaque système ;
- leur participation dès l'amont (élaboration et appropriation des valeurs à mesurer) jusqu'à l'aval (utilisation des résultats).

L'éthique de l'observation est elle-même comprise comme l'effectivité d'un droit de l'homme, le droit de chacun à l'information : l'effectivité de ce droit est la condition première de toute gouvernance démocratique.

7. Contrôle mutuel

Toute institution est tentée de placer sa propre préservation avant les objectifs de service qui constituent et conditionnent pourtant sa légitimité. La sécurité administrative, pour autant qu'elle soit nécessaire à l'exercice durable des droits des personnes, ne peut être prétexte à occulter la sécurité humaine. Le principe de la gouvernance démocratique suppose un contrôle mutuel des acteurs de même niveau et de niveaux différents. Du point de vue international, ceci implique que les contrôles mutuels ne sont légitimes que s'ils se réfèrent explicitement aux instruments internationaux et aux engagements des Etats lors des grandes conférences.

B. Equité dans les relations asymétriques

8. Ethique de la relation asymétrique

L'asymétrie dans les rapports de forces n'autorise pas à justifier les ingérences sous le prétexte d'une « aide » désintéressée. La coopération en situation asymétrique ne peut porter atteinte à la réciprocité ; elle implique des obligations et des droits mutuels précis qui doivent être constamment et équitablement contrôlés, négociés et adaptés.

9. La dimension historique de la pauvreté et du développement

Les asymétries entre les nations coopérantes sont nombreuses et multi-dimensionnelles ; c'est pourquoi elles ne peuvent être réduites aux couples Nord/Sud, développés/en voie de développement, avancés/les moins avancés, riches/pauvres, occidental-moderne/

traditionnel, ou tout autre dualisme réducteur des complexités. De tels amalgames laissent croire :

- que le développement est unidimensionnel et que les pays « bénéficiaires » ont tout à attendre des pays « donateurs », sans pouvoir offrir de contrepartie et donc sans capacité réelle de négociation ;
- que les pays « donateurs » proposent une relation d'aide, sans que puisse être dressé le bilan complet des autres dimensions des relations internationales, notamment dans le domaine économique (exploitation des ressources, libertés du commerce, fuite des ressources humaines) ;
- que les blessures de l'histoire, notamment les exploitations passées, ne pèsent pas de tout poids sur le présent et ne demandent pas une analyse permanente et une réparation à chaque fois que c'est possible.

10. Subsidiarité et autonomie

L'asymétrie des rapports de force ne peut être prétexte au non-respect des souverainetés nationales et de l'autonomie légitime des différents acteurs. Le principe de subsidiarité, pris de façon générale, signifie que l'acteur qui intervient en renforcement des capacités d'un autre respecte et développe l'autonomie de celui-ci. Cela signifie que les relations de dépendance à sens unique soient exclues et que les capacités de choix de chaque acteur soient prioritairement visées dans les politiques de renforcement (*habilitation et renforcement des capacités*).

En retour, cela signifie aussi qu'un acteur ne se défausse pas sur un autre de ses propres responsabilités. Ceci s'applique en particulier :

- aux relations entre partenaires nationaux ;
- aux relations internes entre les acteurs, ce qui implique que l'Etat ne se défausse pas de ses responsabilités, notamment sur les ONG ;
- aux relations transnationales entre les acteurs.

11. L'exception humanitaire

Une attention spéciale doit être portée à l'aide humanitaire car elle comporte de nombreux effets pervers. Sa puissance d'intervention peut désorganiser les équilibres des populations victimes et son impact médiatique en fait une arme puissante pour les gouvernements donateurs et receveurs tentés de l'instrumentaliser. Toute aide humanitaire doit s'inscrire dans le principe de subsidiarité et être évaluée selon le critère de l'effectivité de tous les droits de l'homme dans un développement durable.

12. Conditionnalité réciproque

L'inclusion de conditions relatives au respect des droits humains dans les accords de coopération sont légitimes aux conditions suivantes :

- qu'elles respectent l'indivisibilité et évitent ainsi les effets pervers sur l'effectivité de certains droits ;
- que les différents partenaires soient également soumis aux mêmes conditions ;
- qu'elles soient négociées à part égale par les partenaires ;
- que soit évalué le coût de ces conditions, ainsi que le partage équitable de ce coût.

13. Ethique des rapports monétaires

Le rapport monétaire n'est pas le seul rapport de force, mais il en est le canal principal, c'est pourquoi une véritable éthique monétaire doit être élaborée et contrôlée. Celle-ci implique en particulier la garantie d'une cohérence :

- entre la durée de l'activité et celle du financement ;
- entre la flexibilité exigée par toute activité interactive efficace, organisant des réévaluations et réorientations régulières, et l'adaptabilité du financement et de ses contrôles.

Propositions

Au niveau national

Une approche multi-acteurs implique un renforcement du rôle de coordination et de contrôle de tous les secteurs politiques impliqués dans la coopération internationale. Cette fonction pourrait être assurée par les institutions nationales de droits de l'homme, ou par un autre organisme institué à cet effet, avec une participation parlementaire et une représentation des acteurs publics, civils et privés concernés.

Au niveau international

Renforcement de l'efficacité du système onusien de surveillance des traités : à l'heure actuelle, les Etats parties au traités principaux des droits de l'homme dans le cadre des Nations Unies doivent fournir autant de rapports périodiques. Une réforme envisagée consiste à produire un seul rapport, avec des annexes spécifiques pour répondre aux dispositions des différents traités. Un rapport national régulier, établi en concertation avec tous les acteurs concernés :

- obligerait chaque nation à développer un processus contrôlé d'observation et de négociation ;
- permettrait aux acteurs de connaître et de s'appropriier l'ensemble des droits de l'homme ;
- servirait de « bilan social » dans les rapports internationaux, y compris bilatéraux, pour évaluer les actions de coopération.

Partie 1

Coopération et partenariat : le cadre et les principes

L'effectivité des droits économiques, sociaux et culturels : principe d'une coopération éthique

Par Patrice Meyer-Bisch

*Coordonnateur de l'Institut interdisciplinaire d'éthique et
des droits de l'homme de la Chaire UNESCO sur les droits
de l'homme et de la démocratie
Université de Fribourg*

Enjeu : éthique et culture²²

L'éthique n'est pas un ensemble de normes conçues au sein d'un milieu culturel donné dont les membres se croiraient autorisés à imposer à autrui. Les pays du « Nord » n'ont pas le privilège de l'éthique, et le premier principe déontologique serait peut-être de ne plus employer le dualisme « Nord/Sud », « occidental/non-occidental ». En dehors du fait que la base géographique n'est plus pertinente, il n'y a pas deux pôles dont l'un serait développé et l'autre non, l'un aurait conquis la modernité et l'autre serait encore en arrière, l'un saurait ce qu'est la richesse et comment on l'acquiert, l'autre serait pauvre, dépourvue non seulement de moyens, mais aussi de science.

22 Cette contribution fait suite aux documents introductifs présentés aux deux colloques organisés dans le cadre de l'Observatoire de la diversité et des droits culturels, ainsi qu'aux synthèses élaborées à l'issue de ces deux colloques : Bucarest, les 28-30 octobre, et Cotonou, les 18-20 novembre 2004. Ces documents sont accessibles sur le site : www.unifr.ch/iiedh.

Il y a une diversité de pays et de populations qui se trouvent à des moments différents dans l'histoire de leur démocratisation et de leur développement ; ils peuvent être plus ou moins avancés, mais relativement à la diversité des critères choisis. Il y a aussi des pays qui continuent de construire leur puissance en rendant impossible, ou en limitant, le développement d'autres pays dont la faiblesse est peut-être d'avoir été moins conquérants. Une prise en compte sérieuse du principe de la diversité culturelle ne nous autorise plus l'utilisation des amalgames qui faussent gravement les relations de partenariat. Cette question de mots est une question essentielle de position.

L'éthique est d'abord un recueil de la diversité et une recherche de cohérence entre les diverses rationalités qui constituent le savoir humain. Elle est confiance en l'homme et en sa raison, crainte de sa déraison, et donc méthode dialectique pour construire plus de raison à partir de l'écoute des hommes et des femmes, en particulier de celles et de ceux qui ont connu le plus de souffrance, pour l'avoir subie et/ou pour l'avoir apaisée.

Si on considère la culture en un sens large et personnel²³, en tant qu'objet du droit de participer à la vie culturelle, il ne s'agit pas d'une activité à part, mais de cette capacité de lier les différents aspects de la vie personnelle et sociale (la culture du repas, du travail, de l'habitat, etc.). En ce sens une culture est une éthique, et le principe d'une coopération éthique est la recherche d'une authentique rencontre culturelle, une hospitalité réciproque, un recueil des richesses des autres comme de ses attentes, un engagement pour ses droits.

23. Voir la définition proposée dans le projet de déclaration des droits culturels, sur le site www.unifr.ch/iiedh : « Le terme de 'culture' recouvre les valeurs, les croyances, les langues, les savoirs et les arts, les traditions, les institutions et les modes de vie par lesquels une personne ou un groupe exprime les significations qu'il donne à son existence et à son développement ».

1. La position de l'éthique et le problème de l'équité dans le partenariat

1.1. La position seconde de l'éthique et l'à priori de l'observation

Le paradoxe de l'éthique est qu'elle est à la fois relative (attentive en position seconde), et normative (universaliste en position première).

Première thèse : position seconde de l'éthique

Relevant de la philosophie, l'éthique ne peut être une science ; elle n'en est que la quête, car sa position est seconde : elle consiste à *répondre* au besoin et au droit d'autrui, puis à prendre un engagement de cohérence. En ce sens, elle ne se définit pas d'abord par une conception du bien et du mal, mais par une réponse aux appels d'autrui, une responsabilité à assumer. Prétendre formuler un savoir éthique autonome relève de la sophistique : son objet est à la fois trop vaste et trop intime. Nul ne peut le saisir, ni au niveau individuel, ni au niveau social ou politique. L'éthique est l'apprentissage des « réponses » : des capacités des acteurs à se répondre mutuellement en fonction de leurs diversités de position et de compétence (domaines) dans un dialogue très exigeant, au cours duquel chacun engage sa responsabilité dans la durée.

Conséquence : ceux qui prétendent exporter une éthique sont des imposteurs, car, ne respectant pas sa diversité, ils ne peuvent avoir l'intelligence de son universalité. L'éthique se communique seulement par le témoignage de l'hospitalité.

Seconde thèse : position première du droit fondamental

La position seconde de l'éthique, ouvrant très large le champ de la participation et de la négociation, pourrait laisser penser que tout est négociable, que toute communauté est libre d'adopter les règles qui lui semblent adaptées, sous condition de parvenir à un consensus raisonnable. Mais la position n'est seconde que par rapport au droit universel d'autrui et des compétences que son respect exige. Ne pouvant prétendre définir une fois pour toutes et pour tous la dignité

humaine, et donc ne pouvant construire une morale positive universelle, l'éthique se construit « par voie négative » : elle identifie les violations que la conscience peut et doit universellement rejeter et que nos lois définissent pour l'essentiel. Elle est la réponse à la douleur présente ou possible ; elle est prise en compte des risques. Sa position seconde lui enjoint de répondre fermement à l'exigence des droits humains : l'interdit qu'elle présente est en « première ligne ».

Première conséquence : les droits de l'homme forment un faisceau de normes transversales. Quels que soient les arguments et les références culturelles, l'éthique s'évalue à la lutte contre l'inhumain, c'est-à-dire à l'effectivité des droits humains. Le critère impératif de référence est la « sécurité humaine » définie concrètement par chaque droit de l'homme interprété dans l'indivisibilité et l'interdépendance de l'ensemble (voir *Annexe 1*). Le respect des droits individuels n'est pas qu'un aspect du développement, car il est le moyen, autant que la fin, de toute action en faveur d'une amélioration de l'équilibre dynamique des systèmes civils, culturels, écologiques, économiques, sociaux et politiques.

Deuxième conséquence : la mise en relation est une extension de l'universalité et non sa relativisation. La mise en relation avec le contexte socio-économico-culturel est une valeur ajoutée à l'universalité qui peut ainsi éclairer les singularités, et non une valeur retranchée, un relativisme. L'enjeu d'un débat international progressif est l'amélioration de l'interprétation et de la mise en œuvre interculturelles des normes universelles.

Troisième conséquence : priorité stratégique et éthique pour l'observation interactive. Une politique culturelle démocratique, correspondant au sens transectoriel de la culture, c'est-à-dire qui traverse tous les champs sociaux et considère les droits humains comme fins et moyens du développement, est fondée sur un impératif éthique et méthodologique : l'observation. Observer, c'est recueillir l'intelligence sociale, c'est créer une école sociale permanente, c'est assurer le droit de tous à une information adéquate.

La priorité à la fois éthique et méthodologique de toute politique culturelle est l'observation. Il est extraordinaire de constater à quel point l'évaluation et la mesure d'un droit de l'homme est une action démocratique fondatrice (ou refondatrice) : c'est la mise en œuvre du droit de l'homme constitutif de toute gouvernance démocratique : le droit à une information adéquate. Par « adéquate », nous entendons une information qui permet d'exercer ses libertés et ses responsabilités. Les processus d'évaluation que nous devons contribuer à instaurer avec tous les acteurs concernés sont ainsi une sorte « d'éducation sociale » pour tous les participants, qui sont à la fois observateurs et observés : il s'agit de révéler des *capabilités*²⁴ enfouies dans la société. La mise en œuvre du droit à l'éducation et de tous les droits culturels est inséparable de la mise en œuvre du droit à l'information adéquate, ou éducation sociale, révélant à la fois les valeurs en jeu et les capacités disponibles pour les réaliser. Le processus auquel nous avons voulu contribuer au Burkina Faso se révèle être une véritable « école sociale », ou école de démocratisation²⁵. Il faut recueillir le savoir le plus précieux, pour l'enseignant comme pour le politique ou le responsable d'ONG : *savoir observer, c'est respecter la douleur et les savoirs, c'est révéler les valeurs, c'est observer et valoriser les savoirs et les fonctions.*

Observer, c'est poser la pierre, à la fois témoin et recueil de la douleur et de la beauté, la pierre fondatrice d'une autre maison sociale ou démocratique : une école sociale pour révéler mutuellement les valeurs dans l'observation des douleurs et des capacités. L'homme pauvre, celui que rejettent tous les bâtisseurs d'ordres politiques dominateurs est pour le démocrate la pierre d'angle, car il est témoin. Le problème est qu'il est discret, puisqu'il est mutilé, ou tout au moins méprisé. C'est dans la complexité des recherches sur le terrain qu'il est seulement possible de recueillir les différents liens qui constituent, ou devraient constituer, sa dignité à restaurer. Je reproduis en annexe les principes de la méthode élaborée dans le cadre

24.. Au sens d'Amartya Sen défini ci-dessous.

25. Voir : Institut interdisciplinaire d'éthique et des droits de l'homme, Association pour la Promotion de l'éducation non formelle (eds.), *La mesure du droit à l'éducation*. Tableau de bord de l'éducation pour tous au Burkina Faso. Karthala, Paris, 2005.

de la recherche sur les indicateurs du droit à l'éducation de base au Burkina Faso par son groupe de recherche et de pilotage (op. cit., pages 17-18).

1.2 La position seconde de l'action éthique : subsidiarité et interaction

L'observation requiert que l'on cherche à percevoir quels sont les acteurs et quelles sont leurs capacités en respectant leurs savoirs, leurs fonctions et leurs insécurités, puis à établir avec eux les règles d'une relation claire de partenariat, et enfin à définir ensemble les valeurs appropriées, les capacités, les injustices et les gaspillages.

Dans cette perspective, l'aide directe et l'aide d'urgence, pour nécessaires qu'elles soient en situation extrême, sont considérées comme dangereuses, car trop invasives. La coopération habituelle devrait s'effectuer sur un mode subsidiaire, par contribution au développement de la capacité des acteurs dont c'est la fonction première, plus précisément de leur capacité d'interaction, dans le respect de leur identité et de la complexité de leur milieu.

Une société en développement est un *sociosystème* : toute intervention produit des effets indirects imprévisibles. Plus complexe qu'un écosystème, un sociosystème recèle aussi plus de ressources : la variété et l'intelligence diffuse et cumulable de ses acteurs, richesse nécessaire à l'action conduite par une volonté commune. Les processus d'élaboration de la volonté commune d'une population permettent de considérer celle-ci comme une communauté politique. Le non-respect de cette autodétermination – y compris au niveau local – est le contraire de l'éthique : c'est une violation de principe de toutes les libertés individuelles des personnes concernées (première violation) et un mépris des risques et coûteux efforts fournis pour les organiser. C'est une violation aggravée, car elle nie et atteint de façon durable les capacités mêmes de remédiation, d'appropriation de la douleur et des droits ; elle atteint non seulement l'individu dans ses propres droits, mais encore dans la présence d'autrui en lui, dans sa capacité d'être lui-même porteur des droits des autres. Elle le désespère dans la capacité de don et de participation. Cette double violation incruste

sa violence au plus profond de la dignité individuelle, la blesse, et provoque une autre violence en retour. La violence sociale ne naît pas seulement de la subjectivité blessée, mais de l'intersubjectivité, de la capacité que chacun a de donner à autrui. On oublie que la dignité est d'abord une *capacité de donner librement*, c'est cette relation sociale fondamentale que les droits humains protègent et non un ensemble de prérogatives traitées comme des besoins.

La position de l'éthique n'est seconde que par rapport à ce qui est premier : l'« observation » des personnes et des règles d'écoute. Observer un droit de l'homme, c'est, en respectant le droit à une information adéquate, se mettre en condition de progresser dans la mise en œuvre de tous les droits humains. La qualité de l'observation participative et permanente est une analyse multidimensionnelle du « risque social », c'est par conséquent la toute première condition de la sécurité humaine. Voilà donc ce qui concerne la base objective, appuyée sur les instruments et les organes internationaux et nationaux de protection.

2. Les droits de l'homme : une logique transversale

2.1 L'individu au centre

Placer l'individu au centre, c'est refuser les leurres généraux. La réduction, l'éradication de la pauvreté ne sont pas des objectifs substantiels, en ce que ces expressions, construites à partir d'une double négation, sont sans contenu, ce qui est dangereux, car on peut croire qu'il suffit de distribuer des biens pour supprimer la pauvreté. On ne détruit pas la pauvreté, on augmente la richesse humaine, ce qui est tout différent. La pauvreté n'est pas, en général, un manque de ressources, mais un manque de connexions entre les ressources : lutter contre le manque de connexion ne signifie pas grand chose. Par contre, développer les capacités individuelles et sociales des individus, c'est bâtir des stratégies concrètes de développement à partir du droit aux soins, à l'éducation, à l'habitat et à l'alimentation adéquats.

Il en va de même pour l'éradication de la violence et du terrorisme. On ne supprime pas la violence en éliminant les violents. Cette double négation est, là aussi, une seconde violence, plus grave que la première, en ce qu'elle supprime les témoins – et acteurs – gênants de nos pathologies sociales. En politique, une double négation est au moins une langue de bois, quand ce n'est pas un mensonge. Il convient d'adopter des stratégies d'enrichissement en priorité pour les plus démunis et des stratégies d'accès au respect de la parole publiquement et objectivement débattue, en priorité pour celles et ceux – coupables et victimes – qui sont les plus marqués par la violence.

Mais placer l'individu au centre, c'est aussi l'aider à bâtir, à entretenir, à contrôler, et à réformer continuellement les institutions dont il a besoin. Le respect du droit du sujet individuel est inséparable du respect de l'objet collectif des droits individuels, à savoir un système social : système de soins, d'éducation, d'information, judiciaire, etc. Le respect des sujets, c'est aussi une attention spéciale aux institutions qui sont au service des sujets, et sont appropriées par eux. La prise en compte attentive des sujets implique celle des espaces intersubjectifs. Le respect actif et critique de la dignité des institutions signifie notamment :

- l'identification des nombreux acteurs qui, dans leur diversité, les constituent et peuvent se les approprier ;
- l'établissement de partenariats transnationaux avec des professionnels qui sont des pairs²⁶ ;
- paradoxalement, un partenariat qui ne soit pas conçu comme étant essentiellement un transfert en faveur des plus pauvres : le respect du plus démuné se traduit par la considération de la contribution précieuse qu'il peut apporter à celui qui semble le mieux nanti.

Le tout premier principe de l'éthique est de considérer que l'homme démuné a quelque chose à donner, et que celle-ci est sa première dignité.

26. Voir le *Guide du Partenariat scientifique avec les pays en développement*, rédigé par la Commission suisse pour le partenariat scientifique avec les pays en développement,

2.2 Un système normatif délibératif

Enfin, placer le sujet au centre, c'est mettre le droit fondamental – le droit des droits de l'homme – en avant, à la base de la hiérarchie des normes juridiques, à la base de toutes les pratiques sociales. Il s'agit d'oser le normatif, pour autant qu'on le fonde au niveau universel, celui de l'effectivité de l'ensemble des droits humains, de façon négative : personne ne peut prétendre donner une définition exhaustive de l'humain et de sa dignité ; amis ensemble, nous pouvons reconnaître, et interdire, l'inhumain. Le relativisme est une position beaucoup plus facile, mais il méprise l'universalité des violations, l'universalité des conditions de misère ou de soumission aux régimes autoritaires, aux idéologies fondamentalistes. La référence normative est ici sans exception, elle traverse tous les secteurs sociaux, toutes les administrations publiques correspondantes, et concerne les moyens aussi bien que les fins. Cette norme est cependant le contraire d'un « politiquement correct », car elle garantit précisément l'espace d'interprétation et de liberté, l'impossibilité de mettre des acteurs hors jeu. Elle n'impose pas les droits humains comme une règle à appliquer uniformément, mais comme les seuils de toute délibération et action respectueuses de tous.

3. Contribution de l'effectivité des droits économiques, sociaux et culturels (DESC) à l'indivisibilité

La définition de l'effectivité des droits économiques, sociaux et culturels (DESC) remet en question une approche principalement centrée sur le juridique, voire judiciaire, alors que l'effectivité du droit, et plus spécialement des droits de l'homme, est une question qui couvre tout le champ. L'intérêt des DESC est qu'ils nous obligent à considérer l'intégralité de la dynamique de l'effectivité : l'indivisibilité et l'interdépendance entre les droits est la condition de l'intégration de toute politique de mise en œuvre dans la complexité du tissu social et culturel.

3.1 L'effet

§1. *L'effectivité* peut être définie simplement comme la réalisation

de l'« effet » du droit, à savoir, pour ce qui concerne les droits de l'homme, le respect de la dimension de la dignité humaine définie par ce droit.

§2. *C'est l'effectivité d'une dynamique.* Si on accepte le principe que dans chaque droit humain, il y a un noyau intangible et une extension, ou accomplissement du droit, l'effectivité obéit à une dynamique seuil/extension :

- garantie de protection de la substance du droit (*Wesenskern*), ou égalité ;
- garantie de protection de la dynamique du droit, ou liberté et responsabilité.

§3. *C'est l'effectivité d'une relation.* Un droit de l'homme n'est pas un droit sur une chose ou sur un service : c'est un droit/liberté/responsabilité de participer à une relation digne. L'objet du droit est une relation (non la nourriture, mais la relation qui permet de nourrir et de se nourrir, d'enseigner et d'être enseigné, etc.). L'effectivité du droit n'est donc pas la mise à disposition de la nourriture, des soins ou d'un jugement, mais la réalisation d'une relation digne, y incluse la libre participation de tous les sujets de droits.

§4. *La notion de « capacité »* rend parfaitement compte de cette dynamique seuil/extension :

- dans une approche programmatique, au contraire, le droit exprime une norme, ou une valeur, à atteindre ; l'objet est perçu plus ou moins comme une chose ou un accès. L'effectivité est alors directement conditionnée par les moyens économiques, les structures politiques, et éventuellement par le conditionnement culturel (d'où la notion de « droit programmatique » : dans la mesure des moyens disponibles) ;
- dans une approche dynamique, le droit n'est pas seulement un objectif à atteindre, mais *une relation à instaurer* immédiatement.

§5. *La connexion entre trois types de capacités.* Cela permet de comprendre un droit de l'homme comme l'entremêlement de trois capacités :

La publicité légitime l'applicabilité et la justiciabilité. Les critères classiques de cohérence et de justesse de l'ordre juridique sont spécialement importants pour les droits de l'homme qui en constituent le fondement. Il s'agit notamment :

- *du respect de la hiérarchie des normes* (diversité du système) : les droits humains sont des droits fondamentaux dont l'interprétation prime sur les autres droits ; la hiérarchie est garante de l'ordre démocratique, son affaïssissement en est la destruction : autoritarisme, légalisme, bureaucratie ;
- *du respect de la proportion substance – procédure* : plus la marge d'interprétation de la substance de la norme est large, plus précises doivent être les procédures d'interprétation ;
- *du principe de proportionnalité* ;
- *de la cohérence des normes et des procédures* ;
- *du contrôle international*.

3.3 L'effectivité systémique juridique et interdisciplinaire

§8. *Le nœud du problème*. Les droits de l'homme relèvent de domaines sociaux aux logiques très différentes. L'élaboration du droit positif requiert alors le concours de toutes les sciences sociales concernées, pour assurer la continuité du lien public entre des acteurs du système économique et ceux du système culturel, par exemple. Les principes d'indivisibilité et d'interdépendance signifient la prise en compte de la complexité sociale avec un double défi :

- *Indivisibilité* : chaque droit de l'homme est principe d'interprétation des autres ; aucun ne peut être appliqué linéairement (consistance du système) ; cela suppose une étroite interdisciplinarité entre les sciences juridiques et les autres sciences sociales ;
- *Interdépendance* : dans la mise en œuvre ; cela suppose une collaboration entre les institutions (décloisonnement ou interinstitutionnalité) entre les acteurs, publics, privés et civils (gouvernance démocratique).

Le défi de l'effectivité est donc d'assurer le lien public à travers le cloisonnement des savoirs et des institutions, des acteurs et des fonc-

tions. Il s'agit d'assurer la pertinence d'un espace public comme lieu de rencontre et de débat rationnel qui traverse la complexité sociale. L'espace public démocratique n'est pas seulement un lieu de débat, c'est un espace où les acteurs se rencontrent et doivent, souvent avec de la confrontation, réaliser de la synergie, du décloisonnement. Il y a effectivité seulement si les acteurs réalisent une connexion entre leurs capacités.

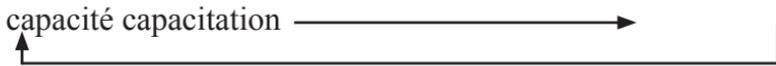
3.4 L'effectivité comme connexion de capacités

§9. *La culture est développement et connexion de capacités.* C'est précisément la fonction de la culture celle de connecter les capacités, au cœur d'un même sujet, entre les sujets, au cœur d'un acteur collectif et, de façon générale, au principe du tissu social ; c'est pourquoi elle est le lieu de l'éthique. Une culture politique désigne alors une qualité d'intégration dans le lien politique des différents acteurs et de leurs fonctions. Mais cela ne va pas de soi. La légitimité de chaque acteur, qu'il s'agisse de l'Etat, des entreprises, des ONG, et en général, des capacités du citoyen, est en débat permanent. Ce sont les libertés qui ne vont pas de soi, les conditions de leur exercice sont à redéfinir constamment pour améliorer la capacité de mise en œuvre des droits de l'homme.

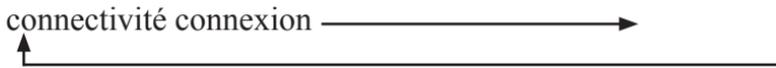
§10. *Un libéralisme « cultivé ».* Cette confiance dans la possibilité de croissance des libertés est inhérente aux Lumières, car elle est liée à la foi dans la rationalité : la raison peut croître patiemment et indéfiniment par le cumul des raisons individuelles. Il en va de même des libertés. Si on considère qu'un droit de l'homme est tout à la fois un droit, une liberté et une responsabilité, un libéralisme culturel (cultivé) est une confiance dans la progressivité de ces trois capacités fondamentales du sujet. Une logique naturaliste se développe de façon linéaire : l'enfant qui a les capacités réussira à l'école pour autant que celle-ci soit adaptée. *Une logique culturelle considère les capacités comme des nœuds.* La culture est alors un travail permanent de développement et de connexion des capacités.

§11. *Le lien intersubjectif.* Nous avons alors deux logiques de développement, l'une d'accomplissement, ou capacitation (*empower-*

ment), l'autre de connexion, que l'on peut représenter par deux boucles rétroactives :



L'exercice d'une capacité ou capacitation, par exemple la capacité de lire, permet d'acquérir une nouvelle capacité, celle de bien lire (effet « boule de neige » ou rétroaction positive) qui, elle-même, ouvre sur d'autres capacités de communication (accès au roman, au journal, au livre scientifique, etc.)²⁷. La capacitation ne se fait donc pas selon une seule boucle, mais permet une augmentation de la connectivité :



§12. Les « *capabilités* ». Amartya Sen entend par *capabilities*, une connexion de capacités qui permet le fonctionnement²⁸. Il s'ensuit que la boucle connexion/connectivité est le critère essentiel qui permet d'évaluer un degré de capacités, c'est-à-dire de *richesse culturelle*. Nous pouvons ainsi utiliser le vocabulaire systémique pour définir la richesse d'un système : qualité, quantité, variété et adaptabilité des connexions qui garantissent une grande capacité de connectivité interne et externe. Le degré de richesse d'un tissu, qu'il s'agisse de l'individu, de l'acteur social ou de la texture d'une société en général, est le problème majeur. Beaucoup hésitent à parler de richesse et de pauvreté culturelles, car ils craignent d'établir des

27. Dans le vocabulaire aristotélien, l'accomplissement de la puissance en acte augmente la puissance.

28. Les *capabilités* désignent un degré d'actuation supérieur aux capacités dans la mesure précisément où elles supposent que la capacité est, pour ainsi dire, dans les mains (c'est le sens de l'*exis*, chez Aristote - la disposition ou l'*habitus* chez St-Thomas et chez Brentano et Husserl) ; elle est incorporée, selon l'expression de Bourdieu désignant le capital culturel. Mais Sen ajoute à Aristote une précision essentielle : ce degré d'être implique non une seule capacité, mais la synergie entre plusieurs capacités : « *Étroitement liée à la notion de fonctionnement, il y a l'idée de capacité de fonctionner. Elle représente les diverses combinaisons de fonctionnements (états et actions) que la personne peut accomplir. La capacité est par conséquent, un ensemble de vecteurs de fonctionnements, qui indique qu'un individu est libre de mener tel ou tel type de vie* ». Sen, *Repenser l'inégalité*, Seuil, Paris, 2000 (*Inequality Reexamined*, Oxford University Press, Oxford, 1992), pages 65-67.

hiérarchies entre les cultures. Il ne s'agit pas de cela, puisqu'on ne considère pas une culture comme un collectif, mais comme un processus, transversal, rendant pratiquement impossible toute comparaison entre la culture de deux groupes. Par contre, il est nécessaire de comprendre pourquoi certaines personnes sont pauvres en culture au point de ne pas pouvoir être libres, et pourquoi certaines communautés ou populations se trouvent démunies au point que les personnes et les familles ne peuvent pas sortir de la misère. Il est alors indispensable de pouvoir établir des points de comparaison, non d'une façon globale mais par capacités (de lire, écrire, produire de la nourriture, soigner, se lier, s'exprimer par un art, une religion...), afin de tracer des lignes de développement. Si les mêmes courants critiquent, non sans raisons, un développement conçu comme un processus purement quantitatif de croissance ou comme accès à un stade prédéfini, il n'est pas possible de se passer de ce terme, car les libertés ont besoin, comme tout ce qui vit, de se développer. Mais le développement considéré ici est multicritère et singulier.

§13. *De la liberté à la libération.* Encore faut-il comprendre le développement des libertés culturelles²⁹ comme une ascèse : accès à la maîtrise d'un moyen/lieu de communication, maîtrise d'une discipline. Celui qui ne peut faire l'expérience de l'ascèse heureuse, qu'il s'agisse de culture communautaire, professionnelle ou scolaire, ne peut savoir ce qu'est la libération : il est démuné de culture, pauvre en culture et honteux de ne pouvoir *dire* ; il est indigne de communication.

3.5 Définition de l'effectivité du point de vue systémique

§14. *L'effectivité peut alors être définie comme une adéquation entre les capacités personnelles et institutionnelles.* L'effectivité d'un droit humain s'analyse avec celle des systèmes sociaux qui lui correspondent : il est nécessaire que les capacités individuelles et institutionnelles se combinent pour assurer, du court au long terme,

29. Voir le rapport du PNUD : *Rapport mondial sur le développement humain, 2004. La liberté culturelle dans un monde diversifié*, Economica, Paris.

une relation adéquate de droit, à savoir l'effectivité. On peut alors concevoir au moins deux entrées :

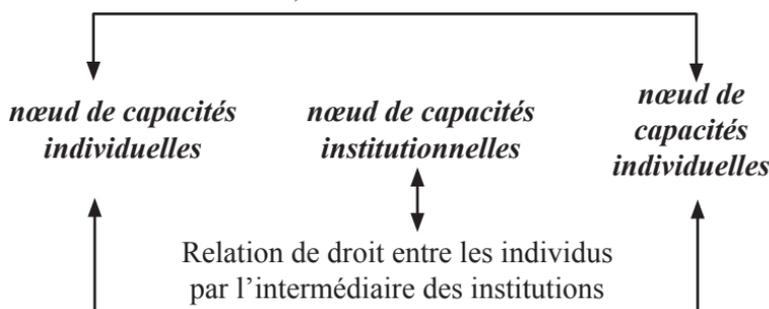
- *par matière* : par exemple, droit des individus aux soins et aux systèmes de santé ;
- *par domaine social* : par exemple, la dimension économique ou culturelle d'un droit : l'individu et le système ont-ils la cohérence économique nécessaire pour que la relation soit assurée dans l'échelle de temps qui convient ? On peut parler de l'effectivité économique (ou dimension économique de l'effectivité) du droit à l'alimentation, mais aussi du droit d'accès à la justice, etc. La notion d'« adéquation » recouvre la multi-dimensionnalité de l'effectivité : le droit à l'alimentation adéquate signifie une cohérence sanitaire, culturelle, économique, sociale.

§15. *La méthode des 4 A*. Notre recherche sur les indicateurs du droit à l'éducation s'est appuyée sur *L'Observation générale 13* du Comité du Pacte ESC qui distingue quatre capacités des systèmes qui doivent assurer l'effectivité des droits humains :

- acceptabilité *Acceptability*
- adaptabilité *Adaptability*
- dotation adéquate *Availability*
- accessibilité *Accessibility*

L'approche par ces quatre capacités s'est révélée être une excellente façon d'organiser un système d'indicateurs, permettant une saisie à la fois éthique (acceptabilité et adaptabilité), tenant compte de la diversité des personnes et des cultures, et fonctionnelle (dotation et accessibilité), tenant compte de toutes les conditions de réalisation. Cet ensemble (52 indicateurs dans la recherche menée au Burkina Faso) permet de saisir les connexions principales qui permettent d'évaluer la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la cohérence d'un système, par rapport au but poursuivi et à son milieu. Nous avons pu conclure qu'« *un droit est effectif lorsque les capacités sont appropriées, observables et vérifiées* » (op. cit., page 27). L'effectivité

d'un droit n'étant pas la possession d'un objet, mais la fiabilité d'une relation libre. Les institutions apparaissent alors comme des nœuds de connexion et de capitalisation entre les acteurs individuels, au-delà de la dualité prestataires de service/bénéficiaires, puisqu'une bonne partie des personnes ont les deux fonctions (les parents d'élèves et les syndicats, par exemple, dans le système éducatif, mais aussi les enseignants qui bénéficient du système et les apprenants qui sont les premiers responsables de leur formation et contribuent à l'efficacité de l'ensemble).



§16. *Connexion de capacités avec une volonté commune.* Il s'ensuit que l'effectivité d'un droit de l'homme peut être défini comme une adéquation entre les trois capacités individuelles qui constituent la dignité humaine et les quatre capacités des systèmes (voir Figure 1, page 72).

4. La mesure de l'effectivité et l'éthique de la coopération

4.1 Chaque homme compte et est comptable

L'éthique de la coopération internationale implique que les dispositifs d'observation soient instrumentés par des indicateurs fiables, produits par des systèmes d'observation auxquels participent tous les acteurs concernés. Concrètement, chaque homme compte et chaque homme est comptable d'autrui.

La connexion des capacités individuelles et institutionnelles permet de construire un ensemble systémique d'indicateurs (voir Figure 2).

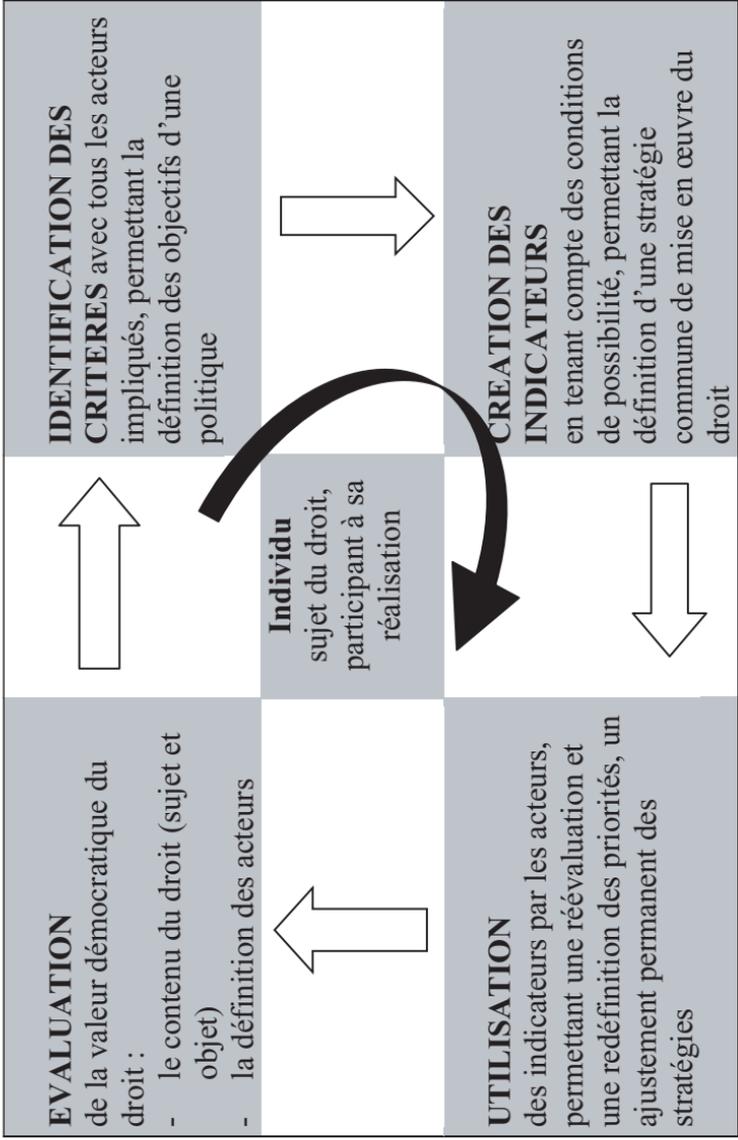
Evaluer une capacité, ce n'est plus seulement mesurer des résultats, mais c'est interpréter une dynamique : des indicateurs construits à partir d'une analyse des capacités individuelles et institutionnelles fournissent un système de repères pour une interprétation interactive de la situation dans un espace et une durée donnés et une définition, toujours interactive, des stratégies de développement.

L'ensemble de ces critères définis, réalisés et contrôlés par tous les acteurs concernés, selon une gouvernance démocratique constitue *l'effectivité politique*. Elle est garantie par la qualité de l'espace public.

Figure 1 : Relation de droit entre les individus par l'intermédiaire des institutions



Figure 2 : Boucle de l'évaluation de l'effectivité du droit au sein de l'espace public



4.2 Proposition : le rapport social national

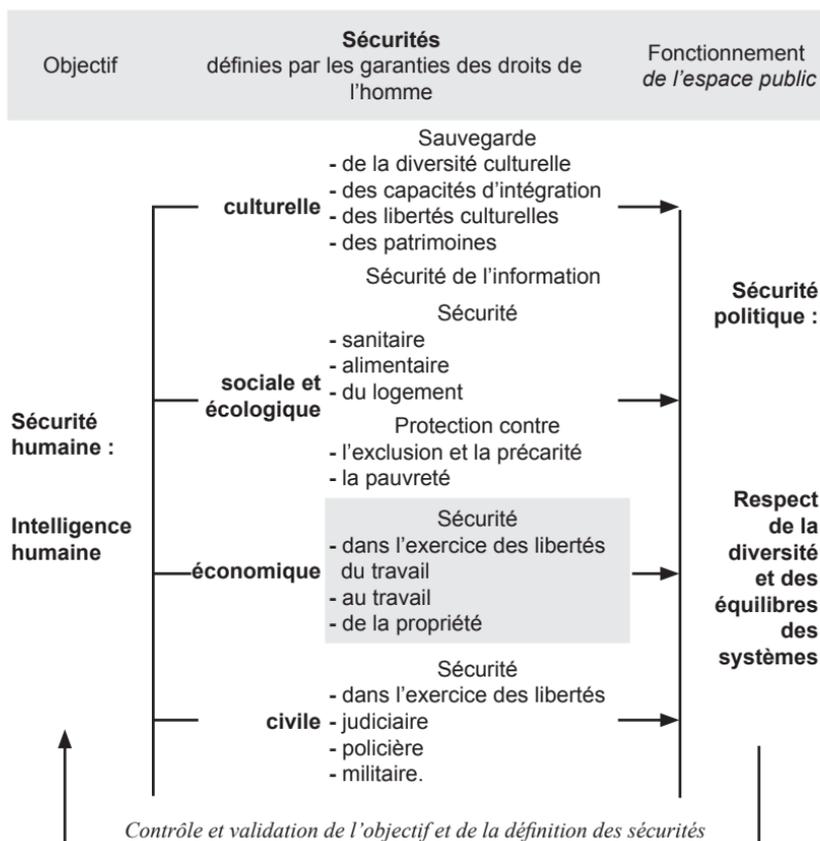
Le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme est l'organe officiel habilité à surveiller les traités concernant l'interprétation et la mise en œuvre des droits de l'homme. Il existe actuellement sept comités chargés des sept traités principaux, et le nombre devrait s'accroître. Les Etats ont l'obligation de rendre des rapports nationaux à ces sept comités, selon une périodicité établie et qui varie selon les traités. Les ONG et autres représentants de la société civile ont la possibilité de présenter des rapports alternatifs. Chacun reconnaît que le mécanisme actuel a porté des fruits importants, mais qu'il est dispersé et trop lent. Pour ces raisons ou prétextes, les Etats n'investissent pas l'énergie nécessaire (parfois, ils ne le peuvent pas) pour rendre des rapports pertinents, utiles et à temps voulu. Les gouvernements des pays les moins avancés ont intérêt à consacrer plutôt leur énergie à rédiger les rapports pour leurs bailleurs de fonds.

Une réforme actuellement discutée consisterait à demander à chaque Etat un rapport de base qui serait complété par les rapports complémentaires spécifiques à chaque traité. On pourrait très utilement prolonger cette réforme en donnant une place centrale à ce qui pourrait être un véritable « rapport social », ou « rapport sur la sécurité humaine » nourri par un système d'observation participatif performant, dans le processus démocratique national. Le contenu de ces rapports périodiques servirait d'évaluation dans les relations de coopération internationale. Naturellement les rapports des pays « donateurs » seraient examinés avec autant de soins que ceux des « pays bénéficiaires » de l'aide internationale, afin d'examiner l'éthique en amont autant qu'en aval, notamment les conséquences pour les premiers des activités économiques et politiques des seconds. Dans la logique de la Déclaration de Bamako de la Francophonie, il s'agit d'un point essentiel : « *que les principes démocratiques (...) doivent également imprégner les relations internationales* » (3,7).

L'effectivité des droits économiques, sociaux et culturels ne permet plus de feindre qu'une démocratie nationale, respectant les droits

civils et politiques pour ses ressortissants, puisse être légitime en dehors d'une démocratisation des relations internationales. La souveraineté d'un peuple est fondée sur des valeurs universelles et ne peut pas être concurrente de la souveraineté d'un autre. Les droits économiques, sociaux et culturels rappellent cette loi fondamentale de l'hospitalité, fondée en raison. Les Etats démocratiques, ou Etats de droit sont en position seconde, garants de l'éthique politique ; en position première se trouve la souveraineté des peuples proportionnelle à l'effectivité de tous les droits de l'homme.

Annexe – Compréhension et mise en œuvre de la sécurité humaine par le système des droits de l'homme



Annexe - Méthode éthique systémique pour l'évaluation d'un droit de l'homme ©IIEDH/APENF

1. **Effectivité.** Le droit sélectionné est observé en vue de définir des obligations de résultat et non pas seulement dans une perspective programmatique ; le résultat se définit par l'effet réalisé (ou accomplissement) du droit (l'éducation, l'information, l'alimentation, etc.).

2. **La personne au centre.** La personne – sujet du droit – est au centre : c'est l'effectivité du droit de chaque personne qui est observée et ce sont les sujets de droits qui sont appelés à participer, à titre individuel et collectif, à l'évaluation et puis à la responsabilité commune de mise en œuvre et d'interprétation.

3. **Les capacités.** L'observation d'un droit porte sur des valeurs associées à des capacités individuelles et les capacités de réponse des institutions. Ces capacités, selon l'esprit des Observations du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, sont désignées par : l'acceptabilité, l'adaptabilité, la dotation adéquate et l'accessibilité. Les indicateurs identifiés constituent un ensemble systémique d'entrées et non une simple liste.

4. **Continuité éthique.** Dans le processus d'élaboration des indicateurs (collecte des données, traitement et interprétation des résultats), la continuité de la boucle valeur – indicateur – mesure – valeur est respectée.

5. **Indivisibilité des droits.** L'observation concrète, tout en portant sur un droit humain précis (et non sur un phénomène d'ensemble comme le développement), identifie en situation les connexions entre les droits, vérifiant les principes de l'indivisibilité et de l'interdépendance.

6. **Identification.** Les acteurs principaux du système social concerné par l'effectivité de ce droit sont identifiés et respectés dans leur diversité, qui inclut aussi bien les acteurs publics, civils et privés, les secteurs formels et non formels.

7. **Interaction.** Les divers acteurs participent au processus d'observation : définition des valeurs et indicateurs, collecte, traitement, interprétation et utilisation. Ils sont invités à constituer un comité permanent de recherche et de pilotage.

8. **Les trois conditions de réussite** à réunir sont :

- une conception cohérente du droit au sein d'une logique de développement intégré ;
- une demande sociale et politique ;
- des partenaires prêts à collaborer et à s'engager sur la durée, en un groupe de recherche et de pilotage permanent.

Partie 2

Elaboration des politiques et gouvernance des systèmes : rapports entre gouvernements et organismes internationaux

Le principe de conditionnalité dans les traités européens dans le cadre de la coopération pour le développement

Par Fabio Marazzi

Chaire Unesco sur les droits de l'homme et l'éthique de la coopération internationale – Université de Bergame

1. Introduction : la naissance de la politique étrangère européenne

La politique étrangère européenne est, depuis ses débuts, caractérisée par la contradiction existant entre la procédure engagée par les Etats adhérents pour la construction d'un destin commun,³⁰ à travers le constant débat institutionnel interne, et la nécessité de créer une politique extérieure communautaire capable de mettre en premier plan les principes établis par les traités instituant l'Union européenne, à travers la création d'une politique extérieure et de sécurité commune (PESC).³¹

La situation politique internationale des années 90, les profonds

30. CIG 81/04, DQGP, 16 juin 2004, Préambule, page 5.

31. Art. 11, Titre I, Dispositions Communes, Traité sur l'Union européenne, C 340/97.

changements de positions géopolitiques dans la zone européenne, de la chute du mur de Berlin en 1989 à la crise des Balkans, ont accru la prise de conscience des Etats adhérents de l'urgente nécessité de se positionner au sein de la communauté internationale. En effet, la dimension étatique de l'action politique étrangère s'est consécutivement révélée inadaptée pour affronter les défis internationaux. C'est ainsi qu'ont été posées les bases pour l'institutionnalisation d'un nouvel interlocuteur géopolitique capable de prôner les principes des Etats adhérents au sein de la communauté internationale.

La richesse et la portée innovante du Traité de Maastricht³² tiennent en la formalisation des principes juridiques qui ont tracé la voie vers le développement institutionnel, lequel trouve son aboutissement dans l'actuel débat sur l'élaboration de la Constitution européenne. Il est donc nécessaire de partir de ce même Traité pour identifier et analyser le rôle joué par « la coopération pour le développement » au sein de la sphère européenne, en tant qu'instrument de promotion du modèle européen, se manifestant sous des formes variées et variables.

2. Vers la création d'une politique extérieure commune : la souveraineté nationale et le rôle de la coopération pour le développement à travers les dispositions du Traité de Maastricht

Dans le cadre d'une analyse minutieuse des positions novatrices prises par le Traité de Maastricht, deux articles sont très importants parce qu'ils contiennent les termes d'une définition de l'axe juridique sur lequel l'action de coopération pour le développement européen en matière de politique étrangère se fonde et trouve même justification dans une optique de coopération internationale pour le développement.

Le Titre V du Traité de Maastricht et, en particulier, l'art. 11, tel que modifié par le Traité d'Amsterdam, d'un côté sanctionne le rôle que doit assumer la PESC dans la politique de coopération euro-

32. Ibidem.

péenne qui fonde l'existence de l'Union et, de l'autre côté, établit les objectifs et les modalités selon lesquels l'action de la PESC doit intervenir.

Art. 11 (ex. Art. J.1)³³

L'Union et ses Etats membres définissent et mettent en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune, régie par les dispositions du présent titre et couvrant tous les domaines de la politique étrangère et de sécurité. Les objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune sont :

§1- la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux et de l'indépendance de l'Union ;

§2 - le renforcement de la sécurité de l'Union et de ses Etats membres sous toutes ses formes ;

§3 - le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale, conformément aux principes de la Charte des Nations Unies, ainsi qu'aux principes de l'Acte final de Helsinki et aux objectifs de la Charte de Paris ;

§4 - la promotion de la coopération internationale ;

§5 - le développement et le renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Deux sujets de réflexion en particulier émergent pour permettre la recherche d'identification des fondements et de la portée juridique/politique des dispositions contenues dans cet article :

Politique commune/politique unitaire. Le profond dualisme, intrinsèque à l'existence de l'Union, qui se concrétise par le va et vient constant, même en matière juridique, entre une politique de

33. Art. 11, Titre I, Dispositions communes, Traité sur l'Union européenne, GUCE, C 340/97 du 10 novembre 1997.

centralisation – qui présuppose un transfert des pouvoirs entre les mains d’une nouvelle entité « constitutionnelle » – et le comportement politique prudent qui consiste en la préservation des pouvoirs souverains des Etats adhérents, trouve une réponse commode dans la définition même de la politique extérieure dont l’article 11 est le fondement. En réalité, à l’attitude répandue des Etats qui consiste à ne pas consentir une limitation de leur souveraineté sans obtenir une contrepartie, s’oppose la nécessité d’institutionnaliser le rôle de l’Union européenne par la prise en considération des principes qui constituent le fondement de la coopération entre les Etats. Il s’en suit que l’action politique étrangère ne peut que tendre à représenter et réunir les positions de chacun des Etats autour des thèmes d’intérêt commun³⁴.

Le rôle des droits de l’homme. Après avoir défini l’essence communautaire et non unitaire de la politique extérieure de l’Union, il est nécessaire d’envisager les objectifs auxquels doit tendre cette politique, selon le législateur européen. Il constate sur ce point, une double affirmation :

a) d’une part, l’article prévoit que la politique extérieure commune doit tendre à « sauvegarder » (§1), « renforcer » (§2), « maintenir » (§3) les principes sur lesquels l’Union elle-même doit être fondée. Cependant, interprétée sous cette seule perspective, l’action politique étrangère prendrait une signification particulièrement réductrice et contraignante, sachant que la préservation des valeurs communes constitue, en toute logique, l’antithèse de la démarche effectuée par chacun pour engendrer une communauté ;

b) d’autre part, et simultanément, le texte prévoit que la politique étrangère doit trouver une dynamique propre par la « promotion » (§4) et le « développement » (§5) de la coopération internationale, de la démocratie et du respect des droits de l’homme, lesquels, pour la première fois, obtiennent une véritable reconnaissance sur le plan juridique au sein des traités instituant l’Union.

34. A. Lang, in *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell’Unione Europea*, Cedam, Padova, 2001, pag. 31 et suivantes.

Les dispositions relatives à la création d'une politique étrangère commune sont confirmées par les termes de l'art. 177 du Traité instituant la Communauté européenne. Pour la première fois, en effet, sur proposition des Pays Bas, de l'Allemagne et du Danemark, a été introduite parmi les domaines de compétence de l'Union – au titre XX (ex Titre XVII) – la notion de coopération pour le développement qui englobe les actions de coopération internationale mises en oeuvre par chaque Etat. Toutefois, la coopération pour le développement joue un rôle complètement distinct de la politique étrangère commune définie à l'art. 11, dont elle ne peut être considérée comme un simple prolongement, ayant ses propres objectifs et particularismes.

ART. 177 (ex 130 U)³⁵

La politique de la Communauté dans le domaine de la coopération au développement, qui est complémentaire de celles qui sont menées par les Etats membres, favorise :

- le développement économique et social durable des pays en développement et plus particulièrement des plus défavorisés d'entre eux ;
- l'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale ;
- la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement.

La politique de la Communauté dans ce domaine contribue à l'objectif général de développement et de consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi qu'à l'objectif du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

La Communauté et les Etats membres respectent les engagements et tiennent compte des objectifs qu'ils ont agréés dans le cadre des Nations Unies et des autres organisations internationales compétentes.

Pour le législateur européen, le choix d'opérer une telle distinction a été motivé par le fait qu'une éventuelle insertion à l'article 11 d'une

35. Art. 177, Version consolidée du Traité instituant la Communauté européenne, Journal officiel, n. C 325, 24 décembre 2002.

référence à la coopération pour le développement aurait inévitablement impliqué une « régression formelle » des valeurs et des objectifs que celle-ci doit poursuivre. En effet, au jour de l'élaboration du traité, les Etats européens avaient déjà développé d'innombrables instruments d'action, notamment à travers des conventions en matières commerciale et de coopération économique qui avaient déjà atteint un degré de diffusion et de complexité élevé. La recherche d'une éventuelle mise en adéquation de la coopération pour le développement avec les finalités prévues par l'art. 11, aurait constitué un pur exercice de style, et aurait été privé de réel fondement.

3. Le principe de conditionnalité politique en tant qu'instrument de promotion

Après avoir déterminé le cadre au sein duquel, à l'intérieur même du Traité de Maastricht, la coopération pour le développement jouit d'une certaine autonomie, l'analyse de l'art. 177 donne d'autres indications :

a) l'art. 177 définit, en effet, le rôle de première importance joué par les pays en voie de développement en tant que destinataires privilégiés de l'action de coopération internationale menée par la Communauté, dont les Etats adhérents doivent s'inspirer (voir p. 3) et à laquelle ils doivent se référer pour construire une politique intégrée de soutien ;

b) cet article met en évidence également les caractéristiques de l'action de coopération que la Communauté entend mettre en place. Il apparaît donc, qu'à côté de l'objectif à long terme, consistant en l'intégration progressive et harmonieuse des pays en voie de développement dans l'économie mondiale, pour lequel le rôle de la Communauté doit être défini afin de ne pas se transformer en assistance permanente, l'article en question souligne que la politique de coopération ne peut se limiter à un soutien externe au développement, mais doit créer un terrain d'action directement situé à l'intérieur des pays destinataires de l'aide ; considéré de ce point de vue, l'objectif

ici exprimé, ne saurait être réduit à une simple répétition du premier principe³⁶ ;

c) cependant, la portée innovante des dispositions de cet article réside principalement dans la reconnaissance du rôle joué par la sauvegarde des droits de l'homme dans le cadre de l'action globale de consolidation et de développement de l'Etat de droit. C'est dans cette innovation que le principe de conditionnalité, instrument de promotion de la sauvegarde des droits de l'homme et critère d'attribution des soutiens financiers, trouve une véritable reconnaissance.

On assiste ainsi, pour la première fois, à une définition claire des instruments permettant la mise en œuvre de la politique de coopération pour le développement qui ne saurait être réduite à une simple action financière auprès des Etats destinataires, dans une optique d'assistance, mais, au contraire, sera conçue comme une institution autonome pour laquelle le soutien financier reste un moyen d'action et non une finalité.

Un témoignage ultérieur de ce profond enracinement de l'action de coopération dans les Traités est donné par le Règlement (CE) n. 975/1999 du Conseil, du 29 avril 1999, qui a, par la suite, fixé les modalités de mise en œuvre des actions de coopération pour le développement, intervenant dans le cadre général de la promotion et de la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit, tout autant qu'en faveur du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales³⁷. C'est dans ce même Règlement que, à l'art. 1, on peut lire que « *Les actions prévues par le présent règlement sont réalisées sur le territoire des pays en voie de développement ou sont connexes à des situations qui se vérifient dans les pays en voie de développement* ». L'art. 10 dispose ensuite que pour la réalisation de telles actions un montant de 260 millions d'euros serait mis à disposition pour la période 1999-2004.

36. A. Lucchini, in *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 2001, pages 672 et suivantes.

37. REG. (CE) n. 975/1999, in GUCE, n. L 120 du 08/05/1999, pages 0001 – 0007.

4. Le principe de conditionnalité et ses implications dans la politique de coopération pour le développement

Après avoir examiné les dispositions qui, dans le cadre juridique offert par le Traité de Maastricht et par le Traité instituant la Communauté européenne, définissent le rôle et la politique de l'Union européenne, il convient d'analyser les implications de la mise en œuvre du principe de conditionnalité dans le cadre de la coopération au développement.

Le principe de conditionnalité politique, qui peut être résumé comme la faculté offerte à l'Union européenne de « *subordonner le développement des relations [externes] au respect des conditions politiques et économiques, en vue de construire les bases d'une politique cohérente, visant au développement de relations bilatérales en matière d'échanges commerciaux, d'assistance financière et pour la coopération économique* »³⁸, suppose qu'une intense réflexion sur la valeur de l'action politique dans le cadre d'une coopération effective entre les Etats préexiste.

Sans entrer dans une étude de fond des principes philosophico-juridiques qui fondent l'identification des conditions retenues fondamentales pour l'instauration d'une véritable relation de coopération avec les pays extra UE, il est cependant nécessaire de se pencher sur les réflexions que ces principes suscitent.

Si, en effet, dans une perspective uniquement juridique, la condition peut être définie comme « *l'élément accidentel [...] auquel la volonté des parties soumet le début ou la cessation [d'une action] selon la réalisation ou non d'un évènement futur et incertain* »³⁹, la valeur de cette condition, dans le cadre d'une évaluation politique, change radicalement.

38. Conclusions du Conseil sur le Principe de conditionnalité, dans le but de développer les relations de l'Union européenne avec certains pays de l'Europe sudorientale, Bollettino UE, 4-1997, 2.2.1.

39. F. Del Giudice, Nuovo dizionario giuridico, Edizioni Simone, Napoli, 1998, page 288.

En effet, dans une perspective de politique internationale, bien que le Traité prévoit des objectifs spécifiques auxquels l'action externe de l'Union européenne doit tendre, la valeur et la clarté juridique du concept de condition risquent d'être subordonnées aux opportunités politiques, stratégiques et économiques dont la politique extérieure se fait souvent l'interprète.

De même, vu que les dispositions contenues dans le dispositif de l'art. 177, en tant que règles juridiques, doivent présenter une *ratio legis*, à savoir, la finalité, l'objectif ultime⁴⁰ que le législateur européen veut poursuivre à travers elles, il est toutefois important de souligner combien l'instrument de la coopération pour le développement – réalisée à travers le principe de conditionnalité – court le risque de devenir le moyen privilégié d'exercice d'une suprématie par les parties économiquement fortes.

Par conséquent, la valeur du principe de conditionnalité retrouve ses propres fondements et sa force conceptuelle en effectuant un distinguo entre promotion et ingérence et, en particulier, en fixant les termes et les objectifs permettant à la coopération économique de se concrétiser et de se transformer en véritable coopération pour le développement.

En revanche, le développement économique, la lutte contre la pauvreté, le renforcement de la démocratie et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁴¹ risquent de devenir de simples affirmations de principe ne recevant aucune mise en application.

De tels objectifs, tout autant que le principe de conditionnalité, présentent en réalité une anomalie de fond qui se concrétise par la dualité existant entre la nécessité de déterminer, d'un côté, des conditions susceptibles de satisfaire les demandes des pays destinataires de l'action politique, de poursuivre les actions entreprises et qui sont le résultat de la coopération pour le développement et, de

40. Ibidem, page 1001.

41. Supra art. 177.

l'autre côté, de préserver les valeurs et les particularismes culturels des pays destinataires de l'action politique européenne, afin que cette action ne se réduise pas à une simple démonstration de force, à l'imposition de modèles qui dicteraient des principes non destinés à un substrat socio-culturel capable de les recevoir et de les développer à son tour.

L'art. 177 décrit donc un processus dynamique qui doit être le résultat d'un dialogue entre l'Union européenne et les pays en voie de développement qui tracerait clairement la voie de la croissance et du développement.

Par conséquent, bien que le lien entre, d'une part, l'action de coopération internationale développée par l'Union, en particulier en ce qui concerne la coopération pour le développement et, d'autre part, le respect et la promotion des droits de l'homme et de la démocratie⁴², soit incontestable, il devient absolument indispensable d'identifier les critères d'intervention de l'action politique en tenant compte du contexte sociopolitique dans le cadre où elle doit être réellement menée. Si ce n'est pas le cas, la portée innovante résultant de la définition des principes tendant à l'action de coopération pour le développement, promue par le Traité de Maastricht, pourrait être réduite au rôle de simple fonction normative de principe.

5. Le principe de conditionnalité dans le dialogue Europe - Afrique

Ces termes posent le cadre de la coopération entre l'Union européenne et les pays ACP qui remonte à la création même de la Communauté économique et représente un aspect fondamental de l'action politique pour le développement menée par l'Union et de ses relations extérieures. Dès 1975, par l'adoption des Conventions de Lomé, jusqu'à la récente Convention de Cotonou du 23 juin

42. Voir la Résolution du Parlement européen sur les droits de l'homme dans le monde en 2003 et la politique de l'Union européenne en matière de droits de l'homme, Actions hors de l'Union européenne, Aspects généraux, in BOE EU, 4-2004, Droits de l'homme, (5/11), I.2.5.

2000, les relations entre les pays ACP et l'Union européenne se sont resserrées, sont devenues plus profondes et complexes. Elles sont aujourd'hui encore articulées autour de deux axes majeurs : la coopération économique et commerciale et la coopération pour le développement.

Pendant les récentes conférences de Rome en novembre 2003⁴³ et lors des réunions qui suivirent, il est clairement apparu que le dialogue constant et continu entre les organisations régionales africaines (CEDEAO, NEPAD, IGAD, SADC) constitue le moyen à travers lequel le continent peut retrouver sa stabilité afin que soient jetées les bases essentielles d'un développement économique de la zone⁴⁴.

Dans cette perspective, il sera possible de vérifier si la définition des critères et conditions auxquels l'Union européenne subordonnera son action dans la zone permettra de réaliser des échanges positifs et concrets en termes de coopération économique et de développement. Cela ne pourra toutefois se faire qu'en poursuivant le dialogue intra-institutionnel⁴⁵, instrument indispensable de compréhension des exigences réciproques, dans l'objectif d'une mise en application des principes définis par le Traité de Maastricht⁴⁶.

43. EU – Africa Dialogue – Ministerial Troika Meeting, Rome, 10 novembre 2003, Final Communication, 14571/03 (Presse 323).

44. UE Presidency Conclusions, Bruxelles, 12 décembre 2003, page 77.

45. Ibidem, page 75.

46. Supra, art. 1 | Traité de Maastricht. Art. 177, Version consolidée du Traité instituant la Communauté européenne, Journal officiel, n. C 325, 24 décembre 2002.

Cohérence et efficacité des politiques de développement entre coordination gouvernementale et déficit politique

Par Andrea Liverani

Direction pour la coopération au développement de l'OCDE

Cet article analyse le rôle joué par l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques de développement international. Il met tout d'abord en lumière les contraintes auxquelles la coopération au développement doit faire face pour être acceptée en tant que champ d'action gouvernementale, et comment l'OCDE essaie d'y faire face. L'article analyse par la suite deux secteurs où l'OCDE a tenté de modifier la façon dont la coopération au développement est conçue et mise en place. Les conclusions plaident pour relancer l'effort de développement dans les pays de l'OCDE à travers une approche plus pragmatique, notamment afin de relancer l'intérêt des citoyens pour cette problématique.

1. Entre éthique et réalisme dans la coopération au développement

Une des façons dont la globalisation se manifeste réside dans l'apparition de problèmes qui ne peuvent être traités à un niveau purement bilatéral par les gouvernements. La caractéristique commune à ces problèmes est que leur impact dépasse les frontières des pays et leur solution échappe à la portée des actions des différents gouvernements. Dans ce sens, le réchauffement climatique et la dégradation de l'environnement ainsi que les questions liées à la sécurité internationale et le terrorisme constituent des problèmes d'action collective : ils concernent tous les gouvernements, et puisque aucun gouvernement, à lui seul, ne peut les résoudre, leur solution nécessite une action coordonnée.

C'est également le cas pour la coopération au développement. Conçue comme processus à travers lequel les individus atteignent des niveaux de sécurité et de bien-être plus élevé et ainsi un plus large éventail d'opportunités⁴⁷, le développement est intimement lié aux dynamiques imposées par la globalisation, et peut en même temps être considéré comme une des solutions aux défis posés par celle-ci. C'est en reconnaissant ceci que les gouvernements ont, au fil des années, intensifié la coordination de leurs actions de développement, notamment à travers les organisations internationales. Cependant, la coopération au développement peine souvent à trouver sa place dans les pays industrialisés, où l'opinion publique est largement sous-informée de ses bénéfices potentiels à long terme⁴⁸.

Au-delà des cercles des experts, la coopération au développement a tendance à être considérée selon une perspective purement solidariste. Pourtant, si la finalité est de contribuer à un monde plus prospère et plus paisible pour tous, qui profitera à long terme non seulement aux citoyens des pays bénéficiaires mais aussi à ceux des bailleurs, la coopération au développement ne peut pas être simplement considérée en tant que «charité officielle», mais plutôt comme une politique publique où les intérêts des citoyens du « Nord » et du « Sud » convergent. A cet égard, dans la plupart des pays industrialisés, le manque d'intérêt pour les problématiques de développement est aujourd'hui dû à un « déficit politique ».

Pour ces raisons, au-delà des considérations relatives aux évidentes implications éthiques d'une attention encore trop réduite portée par les pays industrialisés à ces sujets, il est utile d'identifier certaines de ses causes pratiques. Aujourd'hui encore plus qu'hier, la coopération au développement doit faire face à trois contraintes majeures. La première concerne le défi (ou l'obligation) des résultats. Il est bien connu que les gouvernements trouvent plus convenable d'aborder les sujets qui ont un impact direct et immédiat sur leurs

47. A. Sen, *Development as Freedom*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

48. I. McDonnell, H. B. Solignac Lecomte, L. Wegimont, *Public Opinion and the Fight Against World Poverty*, OECD Development Centre, Paris, 2003 ; G. R. Olsen, "Public Opinion and Development Aid : Is there a link?", in CDR Working Paper, n. 9, 1999.

électorats, surtout quand ceux-ci peuvent être résolus sur le court terme, plutôt que d'aborder des problématiques qui – malgré leur importance – ont un impact indirect et nécessitent des solutions à plus long terme. Se produisant sur des durées qui dépassent les mandats électoraux normaux, les processus de développement entrent dans la deuxième catégorie. Depuis toujours, les gouvernements peinent à justifier leurs dépenses de coopération au développement vis-à-vis des contribuables, à rendre compte des résultats obtenus par leurs interventions et, d'une manière générale, faire participer le public aux problématiques de développement. En dépit de ses liens reconnus avec la pauvreté et la marginalisation, la réponse donnée par les gouvernements au terrorisme international, à travers un mélange de moyens et d'actions militaires, sécuritaires et légales, est typique à cet égard.

Un autre problème tout aussi important pour comprendre l'attention encore réduite consacrée au développement est lié au défi de la cohérence des politiques. Les gouvernements ont tendance à fragmenter leur réponse à des problèmes complexes dans des politiques publiques compartimentées. Le développement est aujourd'hui conçu en tant que processus multidimensionnel dont les résultats dépendent d'une gamme de facteurs incluant les flux commerciaux et migratoires. La prise de décision politique est cependant entièrement structurée dans des blocs bureaucratiques qui souvent ne communiquent pas entre eux. Au lieu d'être traitée comme un processus à plusieurs facettes, la coopération au développement est souvent simplement conçue comme de l'aide publique au développement (APD), avec une ou plusieurs agences consacrées à la planification, à la mise en œuvre et à l'évaluation de l'APD. Mais trop souvent les politiques de développement sont en conflit avec d'autres actions gouvernementales. Exporter des armes dans un pays en pleine guerre civile et participer en même temps au processus de paix, soutenir le secteur agricole d'un pays et restreindre l'importation de ses produits, déployer un programme de bourses d'études pour étudiants qui en fin de compte favorise la fuite des cerveaux, nombreux sont les exemples d'incohérence des politiques.

Troisièmement, l'inertie avec laquelle le développement est considéré dans le débat public a des racines purement institutionnelles, dans le sens de relations entre acteurs. Chaque type d'échange où la structure « *principal-agent* » est imparfaite donne lieu à des conséquences sur l'efficacité de cet échange. C'est également le cas de l'aide publique au développement, où ceux qui administrent l'aide ne sont pas responsables (*accountable*) vis-à-vis des bénéficiaires. D'autre part, les gouvernements qui gèrent l'APD administrent les projets et formulent les politiques de développement sont élus par les contribuables des pays industrialisés, qui restent forcément distants des résultats obtenus sur le terrain et sont ainsi naturellement enclins au scepticisme. Cette configuration entraîne ainsi des périodes de cynisme cycliques chez les opinions publiques des pays donateurs, pendant lesquelles les gouvernements doivent faire face à des pressions énormes pour démontrer les résultats de l'aide aux contribuables – une tâche difficile, sinon impossible, dans le court terme. On peut appeler ceci le défi de l'efficacité.

Puisque la coopération au développement représente un problème d'action collective impliquant des défis communs, les gouvernements ont intérêt à coordonner leurs politiques, programmes et objectifs. L'OCDE apporte un cadre unique pour relever quelques-uns de ces défis, mais seulement en partie.

2. L'OCDE et la coopération au développement

L'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) regroupe 30 pays caractérisés par des systèmes politiques démocratiques et des économies de marché. Elle joue un rôle phare en favorisant la bonne gouvernance des secteurs public et privé à travers des travaux qui couvrent tout le champ économique et social, de la gestion macroéconomique au commerce, à l'enseignement, à la science et à l'innovation : http://www.oecd.org/topic/0,2686,fr_2649_37443_1_1_1_1_37443,00.html. Par son travail sur les questions émergentes, elle permet aux décideurs d'adopter des orientations stratégiques pour résoudre des problèmes partagés en identifiant les politiques qui marchent le mieux. L'OCDE produit

des recommandations adoptées sur le plan international afin de promouvoir de nouvelles règles du jeu là où des accords multilatéraux sont nécessaires pour garantir le progrès des nations dans une économie mondiale. Le partage des bénéfices de la croissance et la lutte contre la pauvreté y sont considérés comme cruciaux, comme le montrent ses travaux sur les économies émergentes, le développement durable, et l'aide.

Au fil des années, un des principaux rôles de l'organisation a été de mettre en évidence comment les politiques de développement peuvent produire des résultats mutuellement bénéfiques, apportant des avantages tant aux citoyens des pays en voie de développement qu'à ceux des pays industrialisés. Cette caractéristique fait de la coopération au développement un jeu à somme positive, avec des résultats mutuellement bénéfiques, à condition, bien entendu, que tous les acteurs – y compris les opinions publiques des pays donateurs – sachent à quoi ils jouent.

Tout changement de politiques publiques implique habituellement des gagnants et des perdants. Comme les autres organismes internationaux, l'OCDE a le pouvoir d'orienter et d'influencer certaines modifications, pas de les imposer. Ceci reste la seule responsabilité des gouvernements. Le rôle de l'organisation est ainsi de décrire les risques et les opportunités entraînés par une modification de politique publique et, si possible, analyser la marge de manoeuvre afin de réaliser des progrès. Dans ce sens, les processus adoptés suivent une perspective de choix public (*public choice*) : le progrès, au sens large du terme, implique des actions dont toutes les parties concernées ou au moins une majorité d'individus ou d'acteurs peuvent bénéficier.

3. Fixation des objectifs et interventions axées sur les résultats

De quelle manière l'OCDE contribue-t-elle à s'attaquer aux défis mentionnés ci-dessus ? En fournissant un cadre pour la coordination et le dialogue continu, l'organisation contribue à fixer des objectifs sur le long terme. Un exemple est constitué par l'adoption des

Objectifs de Développement du Millénaire. Dès 1994, les membres de l'OCDE ont souligné l'utilité de fixer des objectifs précis afin d'engager l'opinion publique vis-à-vis de la coopération au développement et améliorer son efficacité. Ces efforts ont visés à s'éloigner de l'approche incrémentale qui caractérise les politiques de coopération et adopter une perspective plus stratégique axée sur les résultats. Au-delà du fait d'encourager les gouvernements à évaluer leur contribution à la réduction de la pauvreté, cette nouvelle approche améliorerait également la communication envers une opinion publique toujours plus sceptique. L'idée était de fixer des objectifs et des critères clairs pour définir et mesurer les résultats des politiques de coopération afin d'éclairer l'opinion publique sur leurs enjeux, et pousser les décideurs vers une action permanente et déterminée.

En 1996, après une période de consultation, recherche et analyse, les ministres du Développement et les directeurs des agences d'aide de l'OCDE ont formulé, avec la participation des principales agences multilatérales, des buts stratégiques communs dénommés Objectifs Internationaux de Développement. Ces objectifs identifiaient des cibles clé relatives à la réduction de la pauvreté, la viabilité environnementale et les dimensions humaines et sociales du développement (éducation primaire universelle, égalité de genre, progrès sanitaires). Cette stratégie visait, entre autre, à catalyser les efforts internationaux, trouver les ressources adéquates et faciliter les interventions menées au niveau local à travers une coordination efficace entre partenaires⁴⁹. Quatre ans après, au sommet de New York, les chefs d'Etat et de gouvernements de 189 pays ont consacré cette stratégie en adoptant les Objectifs de Développement du Millénaire. En fixant 2015 comme date limite pour réaliser de vrais progrès dans la lutte contre la pauvreté, ces objectifs servent aujourd'hui de « feuille de route » pour toute la communauté du développement au cours des dix années à venir.

Ce « partenariat par objectifs et résultats » établi en 2000 entre pays en voie de développement, donateurs bilatéraux, agences

49. OECD, *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation*, 1996.

multilatérales et organismes de la société civile, vise à installer un cadre détaillé et une responsabilité mutuelle entre tous les acteurs. Les conditions de ce nouveau partenariat sont devenues de plus en plus claires au cours des années suivantes, d'abord à Monterrey, puis à Rome et à Paris.

4. Augmenter l'efficacité de l'aide : appropriation, alignement et harmonisation

L'établissement d'objectifs internationaux de développement a eu lieu à la fin d'une période de crise pour la coopération au développement. Entre 1992 et 1997, l'aide officielle au développement est tombée de 60.9 milliards à 48.5 milliards de dollars par an. L'essoufflement des donateurs pendant les années 1990 était dû à un mélange de difficultés budgétaires et à une montée du scepticisme parmi les contribuables sur l'impact réel de l'aide au développement. Depuis, les volumes ont augmenté de façon constante, atteignant le chiffre record de 78.5 milliards de dollars en 2004. Cependant, les soucis concernant l'efficacité de l'aide qui émergent pendant la décennie noire des années 1990 sont encore présents⁵⁰.

Ces problèmes concernent principalement les pratiques et les procédures des donateurs. Bien qu'elles partagent généralement les mêmes buts, les agences d'aide ont différentes manières de mettre en place leurs programmes de développement. Il y a quelques années encore, cette situation était jugée normale, en dépit des énormes problèmes qu'elle créait pour les gouvernements des pays bénéficiaires. En effet, répondre aux exigences propres à chaque pays donateur a des répercussions significatives sur la capacité administrative des pays en voie de développement. Dans les régions et les pays où sont présents de nombreux bailleurs, et particulièrement dans les pays les plus pauvres et très dépendants de l'aide, cette situation altère sensiblement l'appropriation des programmes de développement par les bénéficiaires et affaiblit leur capacité de gestion publique.

50. D. Dollar, L. Pritchett, *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*, World Bank, Washington, 1998.

Dans de tels cas, la coopération cesse de faire partie des solutions et se transforme en problème⁵¹.

À la conférence de Monterrey en 2002, les chefs d'État et de gouvernement se sont prononcés ouvertement sur les défis du financement pour le développement. En particulier, la conférence a souligné l'importance de renforcer le partenariat entre pays donateurs et pays en voie de développement afin d'accomplir des progrès significatifs dans les Objectifs du Millénaire. Dans ce contexte, la déclaration finale encourageait les agences d'aide au développement à harmoniser leurs procédures opérationnelles afin de réduire les coûts de transaction imposés aux pays bénéficiaires, tout en tenant compte des besoins et des objectifs prévus dans les plans de développement nationaux de ces pays. C'était dans ce sens que, la même année, le Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD) a mis en place un groupe de travail chargé d'analyser comment les pratiques des donateurs pouvaient être rendues plus efficaces à travers la simplification et l'harmonisation des procédures et le renforcement de l'appropriation des programmes par le pays partenaire. Toujours dans le but d'améliorer l'efficacité globale de l'aide et de réduire son coût pour les donateurs, mais surtout pour les bénéficiaires, le groupe de travail a fait appel à un nombre élevé de pays en voie de développement, représentatifs en terme de couverture géographique et niveau de développement.

Ce travail a donné lieu à une vision partagée – presque un nouveau paradigme – relative à la gestion de l'aide. Elle repose sur trois piliers. Le premier souligne le besoin d'une plus forte appropriation locale des interventions de développement par les pays partenaires, afin de leur permettre d'identifier de manière autonome les politiques de développement les plus appropriées. Les objectifs nationaux de développement des pays partenaires deviennent alors prioritaires, les donateurs devant s'engager à soutenir les plans et les politiques de développement locaux élaborés par leurs partenaires. Dans ce

51. OECD/DAC, *Harmonising donors' practices for effective aid delivery*, DAC Guidelines and Reference Series, 2003.

sens, les Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté (DRSP) constituent souvent la base sur laquelle donateurs et bénéficiaires expriment leurs engagements réciproques⁵².

Le deuxième pilier met l'accent sur la nécessité d'un meilleur alignement des activités des donateurs sur les politiques et les procédures des gouvernements partenaires afin d'éviter les effets défavorables et perturbants que l'aide peut parfois avoir. Pour les bailleurs des fonds, ceci inclurait :

- a) soutenir et faire plus confiance aux systèmes publics de gestion des pays partenaires plutôt que d'établir de nouvelles structures parallèles pour administrer l'aide ;
- b) rendre les déboursements d'aide plus prévisibles, pour permettre aux gouvernements une meilleure planification de leur utilisation ;
- c) limiter les requêtes et les sollicitations des donateurs, en accord avec les besoins et les contraintes du gouvernement partenaire⁵³.

Le troisième principe reconnaît l'exigence d'une meilleure coordination parmi les donateurs eux-mêmes, et surtout d'une harmonisation de leurs procédures, afin d'éviter les duplications et les redondances qui entraînent des coûts de transaction élevés pour les pays partenaires. Certains de ces pays comptent parfois plus de 700 initiatives de développement financées par les bailleurs chaque année, chacune reposant sur des procédures et des conditions bien spécifiques. Aujourd'hui, et pour la première fois, l'idée que les pays donateurs doivent travailler ensemble pour résoudre ce problème est acquise. La possibilité d'une coopération déléguée, par laquelle

52. Les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) sont établis par les gouvernements des pays à faible revenu selon un processus participatif dans lequel s'impliquent à la fois les parties prenantes au niveau national et les partenaires extérieurs du développement, dont les donateurs. Le DSRP décrit les politiques et les programmes macroéconomiques, structurels et sociaux qu'un pays mettra en œuvre pendant plusieurs années pour promouvoir la croissance et réduire la pauvreté ; il expose aussi les besoins de financement extérieur et les sources de financement connexes.

53. La Tanzanie a été un des premiers pays partenaires à s'engager sur ce plan, en limitant les missions des bailleurs à seulement 6 mois par an.

une agence d'aide utilise l'agence d'un autre pays donateur pour des interventions spécifiques sans besoin d'opérer directement dans le pays, est désormais reconnue comme étant une manière efficace de fonctionner.

D'abord à Rome en 2003 et puis à Paris en 2005, les ministres de plus de 100 pays développés et en développement ainsi que des représentants d'organismes de la société civile se sont engagés vis-à-vis de ce nouveau paradigme. En mettant l'accent sur une efficacité croissante de l'aide afin de soutenir les efforts des pays partenaires « *dans le renforcement de la gouvernance et l'amélioration des performances de développement* », les participants à la Conférence de Paris se sont mis d'accord sur une douzaine d'objectifs et d'indicateurs à atteindre avant 2010. Ils concernent l'appropriation locale des stratégies de développement opérationnel, l'alignement de l'aide à travers des systèmes de coordination fiables dans les pays bénéficiaires, et l'harmonisation grâce à des approches communes et des analyses partagées. Pendant longtemps considérée comme dysfonctionnelle, « l'industrie » de l'aide est aujourd'hui en train de se remettre sur les rails. Comme dans le cas des objectifs du millénaire, elle sera jugée sur sa capacité à tenir ses engagements⁵⁴.

5. La route à faire vers la cohérence des politiques

Bien que l'efficacité de l'aide soit indispensable, la coopération au développement va bien au-delà des programmes et des projets actuellement mis en place. La globalisation économique a nettement changé la composition et le volume des ressources internationales vers les pays en voie de développement, poussant la plupart de ces pays à rejoindre le système économique mondial. Comme démontré lors d'un certain nombre de sommets récemment tenus lors des dernières années – depuis Rio en passant par Monterrey et Doha – le commerce, les investissements et les flux migratoires peuvent avoir des impacts autrement plus importants sur le développement des

54. Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability, 3 mars 2005, www.aidharmonisation.org.

pays du Sud que les bénéfices apportés par l'aide⁵⁵. Autrefois source principale de financement en provenance des pays industrialisés, l'aide ne représente aujourd'hui plus que 25 pour cent des flux nets de ressource des pays en voie de développement.

Evidemment, les avantages apportés par ces changements sont inégaux, à l'intérieur de chaque pays et entre les pays. Les investissements directs étrangers visent principalement un nombre restreint de marchés naissants, avec la Chine comme bénéficiaire principale et l'Afrique sub-saharienne visiblement exclue. Au niveau des pays, les secteurs urbains engrangent la plupart des bénéfices, renforçant ainsi les déséquilibres typiques des économies duales des pays du Sud. Cependant, il est clair que le bien-être, la stabilité et la prospérité de plusieurs pays africains et asiatiques dépendent aujourd'hui non pas de l'aide mais d'un large éventail de politiques commerciales, économiques et sécuritaires mises en place par les pays industrialisés et ayant un impact profond et durable sur leur trajectoire de développement⁵⁶.

Malgré les progrès accomplis ces dernières années, il y a encore beaucoup à faire pour pousser les gouvernements de l'OCDE à tenir compte de l'impact de ces politiques incohérentes. Le cas de l'agriculture est, à ce titre, exemplaire. Les pays africains peuvent tirer des gains importants et immédiats de l'intégration des flux marchands globaux, en particulier dans le secteur agricole. Pourtant, depuis des années, un certain nombre de pays avec un poids économique important comme les Etats-Unis, le Japon, et l'Union européenne, mais également des acteurs comme la Norvège et la Suisse, étouffent activement ces opportunités au moyen de politiques agricoles protectionnistes. En raison de leurs coûts élevés de production, les pays industriels sont moins compétitifs sur les marchés globaux des produits agricoles que leurs rivaux plus pauvres. Cependant, grâce à des politiques de soutien impliquant des subventions aux exportations

55. International Conference on Financing for Development, Report, A/CONF.198/11, Monterrey, Mexique, 22 mars 2002.

56. OECD, Development Cooperation Report 2004, 6 DAC Journal, n. 1, pages 146-147.

et des barrières aux importations impliquant taxes et quotas, ils demeurent dans le rôle de principaux producteurs et exportateurs. Ceci signifie que non seulement les marchés agricoles du Nord industrialisé restent interdits aux produits plus concurrentiels en provenance des pays partenaires, mais également que la production en excès du Nord envahit les marchés internationaux, maintenant des prix bas et instables.

Grâce à son expertise dans l'analyse des politiques publiques, l'OCDE a longtemps encouragé ses membres à concevoir leurs politiques à travers une approche intra-gouvernementale. Ceci implique d'adopter une attitude qui évite la prise de décisions politiques compartimentées et qui, au contraire, englobe une perspective plus holistique à la résolution des problèmes. Dans certains secteurs, cette approche est aujourd'hui devenue naturelle : il est clair par exemple que la protection de l'environnement doit être abordée par une gamme cohérente d'actions englobant les politiques énergétiques, celles des transports et des mesures fiscales. Dans d'autres domaines, comme la coopération au développement, cette approche ne s'est pas encore affirmée.

Depuis le début des années 90, la cohérence des politiques a été au centre de l'agenda du développement de l'OCDE. Cet agenda souligne la nécessité que chaque pays membre poursuive des politiques qui soutiennent le processus de développement des pays partenaires au lieu de les miner, et les efforts que les mêmes membres de l'OCDE déploient pour soutenir ce processus. Soutenir et améliorer la capacité commerciale d'un pays en développement à travers l'aide, et en même temps maintenir les entraves aux échanges commerciaux qui maintiennent les marchandises de ce même pays hors des marchés occidentaux n'a aucun sens⁵⁷. S'engager dans un processus de paix tout en fermant les yeux sur les ventes d'armes aux parties en conflit, ou soutenir les ressources halieutiques d'un pays partenaire tout en

57. IMF/WB, "Realizing the Development Promise of Trade", IMF-WB Global Monitoring Report 2005. *Millennium Development Goals: From Consensus to Momentum*, World Bank, Washington, 2005.

subventionnant son industrie nationale impliquée dans des pratiques de surpêche non plus.

Etant donnée la quantité de thèmes où l'on peut remarquer des cas flagrants d'incohérence, certains observateurs ont exprimé des réserves sur la possibilité de faire de la cohérence des politiques un principe novateur pour réformer la coopération au développement⁵⁸. Ils soulignent que le processus d'élaboration des politiques reste un processus d'arbitrage entre objectifs divergents. Un gouvernement national peut avoir des objectifs antagonistes, qui suivent une hiérarchie bien définie selon laquelle la coopération au développement très souvent n'est pas prioritaire⁵⁹. Ce genre de scepticisme naît d'une vision de la coopération au développement répondant simplement à un désir de solidarité internationale, et non à des buts bien plus concrets, matériels et spécifiques – en deux mots, des objectifs politiques réalistes.

Est-ce qu'on peut par exemple soutenir que les politiques agricoles et commerciales d'une part, et les politiques d'assistance au développement d'autre part, peuvent être cohérentes, à la fois dans leurs objectifs et dans leur impact ? Aujourd'hui les politiques protectionnistes ne pénalisent pas seulement les producteurs du tiers monde, mais aussi les citoyens des pays industrialisés qui mettent en place ces politiques. Pendant des décennies, le citoyen européen a payé une double surcharge sur les produits agricoles : en tant que contribuable, il a financé les subsides publics au secteur agricole, qui ont fini par bénéficier à une industrie à large échelle plutôt qu'aux petits agriculteurs ; deuxièmement, en tant que consommateur, il s'est vu offrir des produits à des prix nettement supérieurs au cours mondiaux. Pourquoi alors la libéralisation des marchés agricoles est-elle souvent présentée en tant qu'acte solidariste dont bénéficieront les pays moins avancés, quand, en fait, elle peut aussi avoir des bénéfices matériels directs pour les consommateurs des pays OCDE ?

58. E. B. Kapstein, "The Politics of Policy Coherence" Institutional Approaches to Policy Coherence for Development, OECD Policy Workshop, Room Document 1, 18-19 mai 2004.

59. Intervention de Louise O. Fresco, sous-directeur général FAO, Département de l'agriculture, lors de la Conférence sur la cohérence des politiques pour l'agriculture et le développement, La Haye, 1er juin 2004.

Si à chaque politique correspond une configuration de gagnants et de perdants, chaque changement de politique implique souvent une mutation – ou parfois un bouleversement – de cette configuration. Dans le cas de la libéralisation des échanges en agriculture, soutenir que politiques de développement et politiques agricoles et commerciales répondent à des objectifs divergents n'est pas tout à fait correct. Il serait plus correct de dire que dans les pays de l'OCDE le protectionniste bénéficie souvent à un groupe d'intérêt économique restreint, au détriment de la majorité des citoyens – contribuables – consommateurs du Nord et bien sûr, des producteurs du Sud. Les intérêts de ces deux vastes catégories, en fait, sont parfaitement convergents.

Une fois éclaircie cette convergence, il est plus facile de voir pourquoi dans celle-ci comme dans d'autres questions, il y a eu un défaut de débat et une certaine réticence des décideurs à l'aborder. Le déficit politique responsable du manque d'attention aux problématiques de développement relève souvent de ce genre d'attitude. Malgré cela, les choses sont en train de changer sous la pression du mouvement alter-mondialiste, et un dynamisme retrouvé des pays producteurs lors des cycles des négociations de l'OMC. Dans ceux-ci comme dans beaucoup d'autres domaines, une meilleure cohérence serait donc dans l'intérêt commun du Nord et du Sud⁶⁰.

Conclusions : combler le « déficit politique »

Depuis au moins les années 1960, les pays de l'OCDE ont déployé des quantités d'argent considérables pour mettre en place leurs programmes de coopération au développement. Au-delà des objectifs géopolitiques très souvent pas affichés, ces politiques répondent à des objectifs de solidarité exprimés par les opinions publiques et les sociétés civiles de ces pays. Aujourd'hui, il serait nécessaire de reconnaître que le développement est en premier lieu un processus capable d'engendrer des bénéfices partagés. Au-delà d'une perspective solidariste, les pays industrialisés doivent regarder la coopération

60. Déclaration de la rencontre ministérielle de l'OMC de Doha, WT/MIN(01)DEC/1, 14 novembre 2001.

au développement en tant qu'opportunité d'investissement à long terme pour aboutir à des niveaux de sécurité, de bien-être et de stabilité accrus⁶¹. Pour cela, il faut reconnaître clairement que les objectifs de politique interne et de développement international sont souvent réconciliables.

Pendant ces dernières années, l'OCDE, comme d'autres organisations internationales, a essayé de répondre aux questions exprimées par l'opinion publique de ses pays membres. Les travaux visant à fixer des objectifs concrets qui puissent démontrer les résultats des politiques de développement, l'élaboration d'un agenda pour améliorer l'efficacité de l'aide, et plus dernièrement le débat sur la cohérence sont des exemples illustrant comment l'action intergouvernementale concertée peut produire des résultats⁶². L'OCDE apporte un cadre unique pour relever les défis de l'action intergouvernementale, mais pas le déficit politique qui caractérise le débat sur le développement. Pour avancer dans ce sens, il est temps aujourd'hui de ramener le développement au cœur du débat politique propre à chaque pays, en laissant aux partis politiques et aux associations de la société civile la tâche de construire des plateformes politiques qui incluent le développement comme domaine porteur de bénéfices réel, outre le vecteur de solidarité internationale.

61. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, A more secure world: Our shared responsibility, United Nations, New York, 2004, page 23.

62. J.-C. Faure, "On Common Ground: Converging Views on Development and Development Cooperation at the Turn of the Century", in OECD, Development Cooperation Report 1999, I DAC Journal 121, OECD, 2000.

Partie 3

Pour une nouvelle configuration de la coopération au développement : projet de lignes directrices

Le rôle de la société civile dans la gouvernance de l'éducation

Par Alfred Fernandez

*Directeur général de l'Organisation internationale pour le droit à l'éducation et la liberté d'enseignement (OIDEI)
Genève*

Le principal objectif de la communauté internationale dans le nouveau siècle est la création de ce qu'il est convenu d'appeler « la société de la connaissance ». C'est pourquoi, le développement du potentiel de chacun à même de produire des connaissances se présente comme un investissement fondamental pour la configuration du système social au 21^{ème} siècle⁶³. Or, le principal outil pour permettre aux individus de développer au mieux leur potentiel est l'éducation, aussi bien scolaire que la formation tout au long de la vie. Par ailleurs, étant à la base de la nouvelle société du savoir, les systèmes éducatifs ont besoin, comme le souligne la Commission européenne, d'« une transformation radicale » pour rendre accessible en permanence un choix d'éducation et de formation à tous les citoyens⁶⁴.

63. Voir le Sommet mondial sur la société de l'information, Final Declaration Report, 2003 ; EU, Livre Blanc sur l'éducation et la formation, 1995.

64. Commission européenne, *Réaliser un espace européen de l'éducation et de la formation tout au long de la vie*, 2001.

Pour ce faire, il convient que les sociétés tirent parti des trois éléments qui constituent le système social – autorités publiques, secteur privé et société civile – et s’engagent « dans la voie d’une culture de partage des responsabilités, de concertation entre les partenaires sociaux, de partenariats entre les secteurs public et privé et de mécanismes de cofinancement, aux fins de promouvoir l’éducation et la formation tout au long de la vie »⁶⁵.

Par ailleurs, la communauté internationale (voir Conférence internationale de l’Éducation, 2001) a montré l’urgence de mettre en place un *dialogue sur les politiques* en matière d’éducation. L’idée que les systèmes éducatifs ne seront efficaces que dans la mesure où ils impliquent de manière active les parties prenantes – professeurs, parents, société civile, secteur privé et autorités publiques – dans une négociation sur les politiques, constitue le fondement de cette proposition.

Le rôle de la société civile dans l’éducation n’a pas été suffisamment approfondi, sans doute parce que les systèmes éducatifs publics ont été abordés jusqu’à présent dans une optique différente, celle d’un service public qui doit être assumé essentiellement par les pouvoirs publics. D’autre part, surtout dans les pays méditerranéens, les conflits culturels autour de la laïcité ont conduit généralement à une utilisation de l’éducation à des fins politiques et/ou idéologiques.

Le moment est propice pour repenser les relations entre les trois composantes du système social : pouvoirs publics, entreprises privées et société civile. Dans ce contexte, l’éducation devrait cesser d’être une « affaire de l’État » pour devenir une « affaire de tous » ; seul moyen : qu’elle réponde au standard défini par l’UNESCO (voir Déclaration de Dakar, 2000) : « toute personne a droit à une éducation et à une formation de qualité qui respectent pleinement son identité culturelle » (Déclaration sur la diversité culturelle, art. 5)⁶⁶.

65. Rapport du Conseil Éducation au Conseil européen sur les objectifs concrets futurs des systèmes d’éducation et de formation (5980/01), page 12.

66. Voir pour les travaux récents : Le financement de l’école non gouvernementale en Europe, 2000 (Projet financé par le ministère de l’Éducation d’Espagne) ; Rapport sur les libertés éducatives dans le monde, Santillana, Madrid, 2002.

Une première approche des principaux concepts

La notion de « dialogue sur les politiques » dans l'éducation est très récente pour un domaine où la priorité était donnée à l'expertise technique. Le rapport Delors (1996) l'évoquait déjà, mais c'est la 46^{ème} Conférence internationale de l'Éducation (2001) qui a donné une pleine légitimité à cette notion. Comme ce changement nous semble de grande portée, il nous paraît important de nous interroger sur les raisons qui l'ont motivé.

La mise en place d'espaces de « dialogues sur les politiques » marque la fin d'une manière de concevoir les politiques publiques qui faisait l'objet d'un consensus tacite : celle fondée sur la compétence des experts. Désormais, l'idée que la participation des parties participantes et le consensus des différents acteurs sont plus importants que les solutions techniquement parfaites semble largement acquise. A notre avis, ce changement ne peut se comprendre de manière adéquate sans le situer dans un contexte plus large, au-delà des considérations qui relèvent de la science politique. A première vue, l'idée d'instaurer un dialogue sur les politiques pour la mise en place de cette politique pourrait sonner le glas de la rationalité et de la science pour entrer dans une dynamique du « bricolage ». En effet, dire que le meilleur n'est pas la rationalité mais la participation peut sembler hautement suspect.

Toutefois, nous proposons une lecture complètement différente de ce fait. Selon nous, le dialogue politique nous met en présence de ce que l'on pourrait appeler une modalité du changement épistémologique majeur de ces dernières années : l'épuisement de la conception moderne du monde. L'épistémologie de la modernité dont la finalité était de se rendre « comme maître et possesseur de la nature » (Descartes) se fondait sur l'idée que le progrès des connaissances rendait possible une gestion du monde et de la société strictement rationnelle et planifiée. Cette application de la rationalité à la réalité sociale aurait permis de parvenir à terme à un monde « parfait ». Le rêve moderne était d'autant plus solide qu'il semblait s'identifier à la rationalité même et les progrès rapides de la science expérimentale

sont venus conforter une conception du monde qui semblait s'imposer d'elle-même.

Or, la situation a bien changé et le rêve de la perfection s'est brisé sur le cauchemar des totalitarismes et le spectre du nucléaire pour ne citer que deux faits majeurs. Selon nous, dans le domaine de la philosophie politique, la chute du mur a supposé avant tout l'échec de tout essai de planification rationnelle du système social et politique plutôt que la fin d'une alternative politique au capitalisme. Dans ce sens, le retour en force du libéralisme après 1989 va au-delà d'une idéologie politique. Inspiré du mythe de la « main invisible », l'« épistémê » libérale actuelle prend acte de l'impossibilité de comprendre et de planifier le système social. Faute de modèle parfait en raison du manque d'intelligibilité et de rationalité, mieux vaut trouver l'adhésion du plus grand nombre. Faute de solutions techniquement parfaites, contentons-nous de la participation de tous à un projet commun. Nous ne voulons pas ici porter un jugement sur la vérité de cette démarche, nous nous limitons à la constater et à essayer de la comprendre.

La notion de « bonne gouvernance » est en étroite relation avec cette vision des choses. Selon le PNUD, qui a été l'un des premiers à penser le concept : « La gouvernance peut être considérée comme l'exercice de l'autorité économique, politique et administrative en vue de gérer les affaires d'un pays » (PNUD, 1997, page 3). Elle se caractérise notamment par la participation, la transparence et la responsabilité, ainsi que par l'efficacité et l'équité. Elle assure la primauté du droit. La gouvernance inclut l'Etat, le secteur privé et les organisations de la société civile. Ces trois acteurs de la gouvernance doivent être conçus de manière à contribuer au développement humain durable en créant les conditions politiques, juridiques, économiques et sociales propices à la lutte contre la pauvreté, à la création d'emplois et à la protection de l'environnement.

Dans la poursuite de la « bonne gouvernance » – affirme le PNUD – l'Etat doit remplir des fonctions qui l'obligent à redéfinir son rôle en ce qui concerne les activités sociales et économiques. Les

pressions en faveur du changement découlent du secteur privé, de la société civile et de la globalisation.

L'Etat doit assurer la mise en place et le maintien de cadres juridiques et réglementaires équitables, efficaces et stables régissant les activités publiques et privées. Les institutions étatiques peuvent aussi renforcer les moyens d'intervention des personnes qu'elles sont chargées de servir. Mais ces personnes ne peuvent être habilitées que si le corps législatif, les processus électoraux et les systèmes juridiques et judiciaires fonctionnent correctement (PNUD, 1997).

On trouvera des idées semblables dans le « Livre blanc sur la gouvernance européenne » de la Commission européenne (2001).

Comme il est aisé de le constater, la notion de «bonne gouvernance» change de façon substantielle la vision de la société et de l'Etat. Désormais, celui-ci doit tenir compte de deux autres partenaires : le secteur privé et la société civile. Changer de rôle : devenir coordonnateur et incitateur, arbitre et agent d'« habilitation » (C. Saint-Etienne, 1992). Selon nous, le système social tripartite signale la fin d'une manière de concevoir la politique basée sur le « plus ou moins » d'Etat, caractéristique du libéralisme et du socialisme. Désormais l'Etat est chargé d'autres fonctions qui sont en lien direct avec les éléments de la « bonne gouvernance », qui réunit les caractéristiques suivantes (PNUD, 1997, page 5) :

1. *Participation* : tous les hommes et toutes les femmes doivent participer aux prises de décisions ;
2. *Primauté du droit* : équité des cadres juridiques et application impartiale des textes juridiques ;
3. *Transparence* : libre circulation des informations ;
4. *Capacité d'ajustement* : les institutions et les processus doivent viser à répondre aux besoins de toutes les parties prenantes ;
5. *Orientation du consensus* : rôle d'intermédiaire de la bonne gouvernance entre les différents intérêts afin d'aboutir à un large consensus ;
6. *Équité* : tous les hommes et toutes les femmes ont la possibilité d'améliorer ou de maintenir leurs conditions de vie ;

7. *Efficacité et efficience* : meilleure utilisation des ressources ;
8. *Responsabilité* : les décideurs au niveau du gouvernement, du secteur privé et des organisations de la société civile doivent rendre des comptes.

L'Etat a un rôle à jouer dans tous ces domaines, mais trois d'entre eux lui semblent particulièrement réservés : faire respecter la primauté du droit, la capacité d'ajustement et l'orientation du consensus. L'Etat peut apparaître ainsi sous deux figures fondamentales : celle de l'arbitre et celle de l'agent d'« habilitation ».

Ce rôle de l'Etat entre privé et société civile ne va pas sans rappeler celui des gouvernements au sein de l'OIT, organisation tripartite (employeur-travailleur-gouvernement), depuis l'origine et dont l'efficacité est amplement reconnue. Mais la gestion du social par le dialogue demande un cadre de référence, c'est-à-dire la recherche d'un fondement sur lequel établir le dialogue. Il nous semble que dans ce contexte on devrait utiliser l'approche fondée sur les droits (Rapport EPT, 2002, K. Tomasevski, 2004). Par rapport à un dialogue basé sur un savoir pédagogique, le dialogue fondé sur une approche de l'éducation en termes de droits présente l'avantage de proposer un cadre normatif international caractérisé par le consensus et par une certaine « indépendance ». Pour ces raisons, ce cadre normatif international est plus facilement acceptable du point de vue politique.

Nous disposons actuellement d'un cadre normatif et d'une herméneutique complets en ce qui concerne le droit à l'éducation. La Sous-commission de promotion et de protection des droits de l'homme a consacré deux rapports à ce droit⁶⁷, la Commission des droits de l'homme, six⁶⁸, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a adopté des observations générales relatives aux articles 13 et 14 du Pacte. Enfin le Comité des droits de l'enfant a adopté une observation générale relative à l'article 29 de la Convention.

67. E/CN.4/Sub.2/1998/10 et E/CN.4/Sub.2/1999/10.

68. E/CN.4/1999/49, E/CN.4/2000/6, E/CN.4/2001/52, E/CN.4/2002/60, E/CN.4/2003/9 et E/CN.4/2004/45.

Les quatre caractéristiques de l'éducation signalées par l'observation générale à l'article 13 du Pacte (acte d'herméneutique juridique du Comité des droits économiques, sociaux et culturels) représentent l'élément essentiel de cette interprétation.

Ces quatre caractéristiques sont :

1. *Dotation* : obligation pour l'Etat de mise à disposition suffisante de moyens éducatifs de qualité ;
2. *Accessibilité* : élimination de tous les obstacles à l'accès à l'éducation pour tous les enfants d'âge scolaire sans discriminations physiques et économiques ;
3. *Acceptabilité* : l'offre éducative doit être acceptable par les parties prenantes ;
4. *Adaptabilité* : l'offre éducative doit être telle qu'elle permette une adaptation rapide aux besoins changeants de la société.

(Comité des droits économiques, sociaux et culturels, 1999).

En 2001 le dernier instrument normatif, la Déclaration sur la diversité culturelle de l'UNESCO, a introduit dans la norme réglant l'éducation les notions de qualité et d'identité culturelle, dont l'importance n'est pas à négliger.

L'introduction de ces notions pourrait influencer fortement les politiques. Il conviendrait d'explorer ce que signifierait une gouvernance fondée sur la diversité et les droits culturels (Meyer-Bisch, 2003). Formation et information apparaissent comme éléments constitutifs de cette bonne gouvernance, car la circulation de l'information est indispensable au fonctionnement du système démocratique.

La difficulté qu'il y a à gérer la diversité pour en faire une puissance créative mérite une attention particulière. Ecartant l'idée selon laquelle la diversité est uniquement et principalement source de conflits, on pourrait imaginer un discours sur la diversité comme agent de la « sécurité humaine » (Meyer-Bisch, 2003). En effet la diversité garantit l'apport de solutions multiples à des questions pour lesquelles il ne peut pas y avoir de réponse idéale (PNUD, 2004).

Il est hautement probable que dans la société de la connaissance, la formation et l'information seront l'enjeu politique essentiel et transformeront le système économique, dont la rareté des biens ne sera plus l'élément central (A. Etzioni, 2000).

Reste encore à déterminer le lien entre la gouvernance et le financement de l'éducation. Il est judicieux de se demander si une théorie de la gouvernance est possible sans tenir compte du financement de l'éducation, en général, et de la gestion des ressources publiques, en particulier. Cette question suscite à son tour une interrogation plus générale sur le sens même des ressources publiques et sur le lien entre les ressources et le service public et/ou services d'intérêt général.

Les chantiers ouverts

Penser les trois concepts clé : gouvernance, participation et société civile

Concepts de bonne gouvernance, notion de participation dans la gouvernance et situation de la société civile par rapport aux acteurs traditionnels que sont l'Etat et l'entreprise privée, en s'appuyant sur les travaux du PNUD, de l'Union européenne et de l'OCDE.

La qualité de l'éducation et l'approche fondée sur les droits

La Déclaration et le Plan d'action de Dakar (EPT, 2000) insistent sur le fait que l'éducation est un droit fondamental et la stratégie de Lisbonne précise que la qualité des systèmes est essentielle pour garantir l'efficacité de l'éducation et de la formation.

Acceptabilité et adaptabilité de l'éducation

Les standards internationaux se réfèrent à quatre caractéristiques de l'éducation en tant que droit : dotation, accessibilité, acceptabilité et adaptabilité⁶⁹. Il conviendrait d'étudier les deux dernières caractéristiques qui se réfèrent plus directement à l'action de la société civile.

69. Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, 1999 ; K. Tomasevski, 1999, 2000, 2003.

La coopération non gouvernementale : problèmes et défis

Par Sergio Marelli

Président des ONG italiennes

Après le 11 septembre 2001, la grande vulnérabilité des équilibres internationaux et même des sociétés industriellement avancées s'est manifestée dans toute son évidence dramatique. Dans un tel contexte, les médias, les analystes et les experts consacrent une attention nouvelle au rôle de la coopération internationale au développement, qui pourrait être une réponse à l'injustice et à la croissante diffusion de la pauvreté. Toujours plus de personnes prennent conscience de l'injuste distribution des ressources au niveau mondial et elles ne sont plus disposées à accepter le manque de droits et le fait que les contradictions s'avivent. La promotion des droits humains (au développement, à la possibilité d'une vie convenable et en paix pour les générations vivantes et pour celles qui viendront) et d'un développement soutenable est universellement reconnue, même si la communauté internationale n'est pas à même d'assurer ces droits.

Aujourd'hui plus qu'hier, la recherche de solutions efficaces aux problèmes de la pauvreté et du sous-développement à travers les moyens de la coopération internationale constitue une priorité importante, parce qu'il est aussi nécessaire de réduire les dangers d'instabilité politique et sociale dans le « système monde ». Aider les pauvres et les exclus, donc, n'est pas seulement un impératif éthique et humanitaire, mais aussi un intérêt essentiel de la communauté pour la « sûreté » de tous et, d'abord, des peuples marginaux.

C'est dans ce contexte et pour ces raisons qu'il est nécessaire de rendre plus incisive et concrète l'action de la coopération italienne dans le monde. Par contre, cette coopération traverse un moment de crise profonde, et cette condition est due à certains facteurs principaux : la tendance à ne pas concilier les objectifs de la coopération (déraci-

nement de la pauvreté, réduction de la différence de développement parmi les différents pays, etc.), qui demandent actions et instruments pour de longues périodes, et les horizons, presque toujours dans de brefs délais, de chaque gouvernement et, souvent, des opinions publiques, plus sensibles aux « urgences » récurrentes.

L'objectif de donner aux pays en voie de développement au moins 0,7 % du PNB a été fixé en 1969 entre le Comité pour l'assistance au développement (CAP) de l'OCDE et l'Italie. Cet engagement a été pris dans plusieurs réunions internationales et confirmé plusieurs fois. A fin janvier 2002, lors de la signature du protocole entre le gouvernement italien et les agences des Nations Unies qui ont leur siège à Rome (FAO, IFAD et PAM), le Président du gouvernement italien a proposé de donner à cette fin 1 % du PNB, en soutenant que « la bataille contre le sous-développement est tout d'abord un devoir éthique, plus qu'un impératif économique et de sûreté mondiale ». Il s'agit d'une déclaration qu'on peut partager. Malheureusement on n'a pas encore atteint ce but et l'Italie doit encore beaucoup travailler pour donner aux pays du Sud plus de son PNB.

L'objectif de l'UE, qui fixe à 0,51% l'APD, doit être partagé aussi par notre pays, qui ne peut pas risquer de freiner l'effort commun de l'UE pour atteindre les Objectifs du Millénaire.

Une autre orientation négative de la coopération internationale italienne est sans doute la militarisation. Le problème de ces années est la peur. Je crois qu'on devrait réfléchir sur ce sujet, en étant très attentifs lorsque l'on parle des drames qu'on connaît très bien pour ne pas faire augmenter l'angoisse.

La loi financière de 2004 a diminué le budget pour la coopération de 15 % par rapport à 2003. De l'autre côté, on a plus d'argent pour les éventuelles missions de paix de notre pays, c'est-à-dire pour continuer les missions en Irak et en Afghanistan.

Puisque nous avons vécu une expérience à l'étranger, on a appris une chose toute simple : lorsque l'on mélange l'aide humanitaire avec l'intervention militaire, lorsque l'on amène la nourriture avec les

armes, les gens deviennent méfiants et on risque de rendre inefficace tout genre d'intervention. Surtout en Irak, où les militaires sont des forces armées, on est en présence d'une coopération militarisée.

En outre, notre gouvernement devrait sérieusement explorer la possibilité de créer des systèmes de taxation afin de soutenir de nouvelles formes de financement pour le développement, telles que la proposition franco-allemande d'appliquer une taxe sur les tickets d'avion. Il s'agit d'une mesure similaire à celle introduite en Italie par la loi 488 de 1998, dite Carbon tax, qui a été appliquée seulement pendant une année et après rendue inefficace, même si la loi n'a jamais été modifiée, ni abrogée.

Investir dans la coopération au développement signifie certainement tout d'abord permettre à deux milliards de personnes de mener une vie digne : c'est le seul moyen vrai et efficace pour lutter contre le terrorisme, et qui peut même assurer notre sûreté et un futur aux générations futures.

Un autre aspect problématique de la coopération italienne est l'utilisation excessive des canaux multilatéraux et multi-bilatéraux. Si on fait la somme de toutes les ressources utilisées à cette fin (à peu près 64 % en 2000) et les ressources qui découlent du bilatéral et qui sont données par le biais d'agences et organes internationaux, on arrive presque à 80 % du montant total, tandis que la moyenne des pays de l'OCDE est aux alentours de 30 %.

Nous croyons qu'il est nécessaire, tout en gardant le soutien financier et la coordination opérationnelle avec les autres donateurs (en premier lieu avec l'Union européenne), de relancer avec force notre coopération bilatérale. A travers plus de visibilité, de cohérence et d'impact des actions réalisées avec les ressources données par l'Italie, en effet notre pays pourra garder et renforcer son importance dans les choix fondamentaux de la coopération au développement, et, encore plus, sur la scène politique internationale.

Cette relance permettrait en outre une meilleure valorisation du patrimoine technique, scientifique, professionnel, humain et de solida-

rité du « système Italie », ainsi que de la visibilité et des ressources financières de notre pays.

Aujourd'hui on est dans une situation paradoxale, c'est-à-dire avec une loi exceptionnelle qui valorise et reconnaît les ONG mais qui ne marche plus : depuis longtemps les ONG demandent qu'elle soit modifiée en tenant compte des nouvelles exigences et des changements historiques qui se sont succédés pendant ces années (par exemple, la chute du mur de Berlin).

Cela fait 11 ans qu'on parle de la réforme de la loi 49, mais on n'arrive pas à atteindre cette cible.

Aujourd'hui l'Italie possède la loi la plus avancée sur l'annulation de la dette puisque elle a été soutenue par toutes les forces politiques du Parlement.

Il existe en outre une grande différence, au niveau de l'Union européenne, entre les critères de reconnaissance des ONG. Le réseau européen CONCORD a élaboré un document d'identité des ONG européennes nommée Charte de Elewitt, où l'on a établi les critères que les ONG doivent respecter : expérience de l'association d'au moins 3/5 ans, parcours décisionnels démocratiques (il faut démontrer que le président est élu par l'assemblée), liens avec les réalités locales.

La loi 49 prévoit, au contraire, des critères plus attentifs aux aspects formels et administratifs. Chaque ONG doit respecter les obligations pour garder le statut d'ONG qu'on lui a reconnu (par exemple, une ONG doit présenter chaque année le bilan et un compte rendu de ses activités). Le contrôle annuel des ONG se fait par échantillons et le statut d'ONG peut être révoqué. La loi 49 prévoit que les ONG respectent cinq critères : la réalisation de projets à l'étranger, l'envoi de volontaires, la formation d'opérateurs sur place, des activités d'éducation au développement, des activités d'information.

Le Parlement européen établit les postes budgétaires qui sont à financier (par exemple le développement environnemental, les droits humains, la démocratisation des économie de transition, etc.) et

ensuite il attribue les financements. C'est pourtant le Parlement qui oriente la coopération internationale. En Italie, le Parlement tout simplement affecte le montant total des financements mais après c'est le pouvoir exécutif qui décide où ces financements vont aller.

Cette situation ne peut laisser insensibles les ONG italiennes, qui pendant les derniers 40 ans se sont consacrées avec passion et détermination au soutien de la lutte contre la pauvreté des pays du Sud et elles ont gagné sur le terrain, surtout en vertu de l'efficace travail qu'elles ont fait, la reconnaissance de sujets importants dans le domaine de la coopération au développement.

En conclusion, la politique de coopération doit viser à promouvoir le développement durable, la paix, la démocratie, la solidarité et la justice entre les peuples et, dans un tel contexte, elle doit viser à satisfaire les besoins primaires et à la complète réalisation des droits humains, civils, politiques et sociaux des peuples du Sud de la planète. En tenant compte de ce qu'on vient de dire, la coopération au développement en effet fait partie intégrante de la politique étrangère et ne doit pas être confondue avec d'autres composantes de l'action internationale comme, par exemple, la promotion du commerce ou la présence italienne dans des opérations militaires de police internationale, sûreté ou gestion des conflits.

La lutte contre la pauvreté et le soutien aux processus de développement comportent la réalisation d'activités complexes, auxquelles peuvent et doivent participer, avec des rôles différents, les différentes réalités du pays (les ONG, les associations, les entreprises, les universités, les administrations locales) qui sont à même de mettre à disposition leurs capacités et leurs professionnalismes spécifiques. Tout le « système pays » doit se mobiliser en valorisant les différentes fonctions, tandis que le MAE doit développer principalement une fonction générale de coordination. Dans ce contexte, il faut dépasser les conceptions centralistes et appliquer le principe de subsidiarité en tant qu'instrument essentiel pour la valorisation des différents acteurs impliqués et pour l'identification de nouvelles et plus efficaces manières de coopération internationale et de coordination

interinstitutionnelle, même à travers de nouvelles formes de partenariat, complémentaire et paritaire, entre les différents acteurs. Ce type d'approche doit être accompagné par une claire définition des rôles et des modalités d'accès aux ressources.

Il faut aussi valoriser et enrichir encore plus le rôle de la coopération décentralisée. Les régions et les administrations locales peuvent se charger d'une importante fonction de soutien aux processus de développement à travers la mise en place de ressources humaines et financières et en offrant des compétences plus en rapport avec celles établies par le Parlement, en soutenant les projets et les activités des ONG et des autres réalités de leur terroir, en promouvant des initiatives spécifiques de soutien à la formation et à la croissance de secteurs comme les petites et les moyennes entreprises et l'artisanat.

Il est aussi nécessaire de valoriser la participation et l'implication totale de la société civile des pays bénéficiaires pour atteindre une vraie coopération entre les peuples qui, à travers des formes d'association organisées et structurées, doivent être impliqués dans les différentes phases des politiques de coopération, d'identification, aménagement, réalisation et évaluation des projets.

La situation que nous venons de décrire nous pousse à nous poser des questions concernant le rôle des Nations Unies. A ce propos, la donnée politique fondamentale est que la majorité des Etats et des peuples de la terre – et l'Italie est en premier rang – souhaite la réforme et le renforcement des Nations Unies afin que leur présence dans les domaines de la formulation des politiques de développement, de la coordination de leur mise en œuvre et – surtout – de la résolution de graves crises internationales soit plus influente.

Face à cette situation, les Nations Unies devraient pouvoir se consacrer systématiquement à l'exercice des fonctions que l'on vient de décrire, plutôt que d'être financées en tant qu'agences destinées à la réalisation de programmes spécifiques sur le terrain. Leurs coûts de gestion sont en effet très élevés, tandis que l'impact des activités réalisées – surtout à cause de la faible flexibilité opérationnelle et

de l'insuffisant enracinement dans le terroir – n'est pas toujours évident.

Il existe donc un problème de cohérence entre les orientations générales de notre politique étrangère en ce qui concerne la réforme et la relance du rôle des Nations Unies et la pratique suivie – même si pour des raisons de nécessité – par la coopération italienne.

Entre les orientations négatives vers lesquelles la coopération italienne malheureusement se dirige, il y en a une sur laquelle il vaut la peine de réfléchir : l'utilisation de la coopération comme instrument de pénétration commerciale, comme occasion pour les entreprises italienne d'exporter le *made in Italy*.

Je crains que les efforts que nous coopérants sommes en train de faire soient annulés par les politiques commerciales. Le rapport entre le volume de ressources utilisées dans la coopération internationale et le volume des ressources pour les politiques commerciales est de 1 à 17. Les pays donateurs, les pays riches, tirent beaucoup plus qu'ils ne donnent à travers la coopération internationale.

La Focsiv a lancé une campagne pour éliminer le *dumping*, un exemple important qui peut nous expliquer comment ces mécanismes fonctionnent : l'Union européenne subventionne les exportations des produits agricoles en excédent pour les introduire au rabais dans les marchés des pays du Sud. Les producteurs locaux ne peuvent pas soutenir cette concurrence et ne peuvent plus vendre leurs produits, parce que le maïs qui arrive des Etats-Unis ou le riz qui arrive de l'Europe sont vendus à un prix inférieur par rapport à leur coût de production sur place. Les effets négatifs sont plus importants que les effets positifs engendrés par la coopération internationale. Je peux vous donner un autre exemple : en 2001 les Nations unies ont organisé une assemblée extraordinaire sur le SIDA et à la fin d'une table ronde le secrétaire général Kofi Annan a suggéré l'idée de créer un fonds extraordinaire pour la lutte contre le SIDA, en disant aux Etats de ne pas soustraire de ressources à la coopération internationale pour financer cette nouvelle activité : il fallait avoir recours à des ressources extraordinaires. Mais les gouvernements,

au lieu d'affecter d'autres financements, incluent les crédits pour le SIDA dans les ressources pour la coopération.

La première génération dans l'histoire à même de battre la pauvreté est sérieusement en train de perdre cette opportunité unique. La faute en incombe surtout aux gouvernements des pays riches, comme le dénonce le « Rapport Ombre » sur l'objectif du Millénaire n. 8 : développer un partenariat global pour le développement. Le rapport est le fruit du travail de l'association des Volontaires dans le Monde avec la Focsiv et autres 23 associations de la Cidse, le réseau d'organismes européens de coopération internationale d'inspiration chrétienne. Des huit Objectifs du Millénaire, signés en 2000 par tous les chefs d'Etat du monde, les sept premiers concernent des cibles que tous les pays en voie de développement doivent atteindre d'ici à l'an 2015 dans des domaines comme la lutte contre le SIDA, la malnutrition, l'accès à l'école et à l'eau.

Le huitième objectif concerne directement les pays riches, en prévoyant la création d'un partenariat global pour la lutte contre la pauvreté. Mais pourquoi un rapport consacré entièrement à cet objectif a-t-il été écrit ? L'objectif 8 reconnaît l'exigence d'un partenariat global, entre acteurs étatiques ou non, au Nord comme au Sud, pour la réalisation de tous les autres Objectifs du Millénaire. Il y a des indicateurs précis, soit qualitatifs, soit quantitatifs, pour mesurer ce partenariat dans le domaine du commerce international, de la dette et de l'aide au développement. En se basant sur ces paramètres, le « Rapport Ombre », en épluchant les rapports présentés par les différents gouvernements européens concernant leur contribution aux Objectifs du Millénaire, analyse la cohérence de leurs politiques avec l'engagement pour la lutte contre la pauvreté.

Les suggestions du « Rapport Ombre » au gouvernement italien demandent plus de cohérence par rapport aux engagements assumés, moins d'investissements en frais militaires et une augmentation quantitative et qualitative des fonds pour la coopération, en évitant de comptabiliser les financements pour la mission militaire en Irak

comme aide au développement. On nous demande aussi la complète actualisation de la loi sur la dette.

Cette année a été particulièrement importante puisque cinq ans sont passés depuis que la déclaration du millenium a été faite. Il s'agit d'une raison de plus pour être vigilants et unis dans le contrôle sur les activités que notre pays est en train de faire, et d'une raison de plus pour regretter le fait que ces objectifs, à cause aussi de l'urgence créée par le tsunami, vont de plus en plus s'éloigner.

L'expérience des dix dernières années nous indique clairement qu'il faut définir des parcours différents pour les actions humanitaires d'urgence et pour les projets de développement soit par rapport au partenariat avec les ONG soit, de façon plus générale par rapport à l'utilisation d'instruments fondamentalement différents. Il sera nécessaire d'utiliser des instruments flexibles tels que les accords-cadres, les donations globales et, pour ce qui concerne les projets de développement, on devrait introduire des modalités plus structurées pour l'évaluation du niveau professionnel et des capacités opérationnelles des ONG. Sur cette base, on devra renforcer le rapport de confiance, afin qu'il puisse permettre plus de flexibilité et plus de rapidité dans les procédures d'approbation des programmes et des relations intermédiaires et plus de rigueur dans le contrôle et dans l'évaluation des initiatives réalisées.

Partie 4

Vers une vision globale et intégrée de la coopération internationale

La politique de coopération internationale de l'Union européenne

Par Anna Lixi

Direction générale du Développement de l'UE

Introduction

A travers les relations communautaires de coopération on a développé celle qui, sur la base de son institutionnalisation effectuée par les articles 130 U et 130 Et du Traité de Maastricht, nous définissons comme la politique de la Communauté pour la coopération au développement.

La politique de développement de la Communauté entre dans le cadre du Traité et de la Déclaration adoptée par le Conseil et la Commission en novembre 2000, où sont définies les grandes orientations politiques et les principes de base pour l'analyse de la Communauté dans le cadre de la coopération au développement.

Traité d'Amsterdam - Titre XX

Art. 177

1. La politique communautaire dans le domaine de la coopération au développement, qui sera complémentaire des politiques menées à bien par les Etats membres, stimulera :

- le développement économique et social durable des pays en voie

de développement, et plus particulièrement les plus pauvres d'entre eux ;

- l'intégration progressive des pays en voie de développement dans l'économie mondiale ;
- la campagne contre la pauvreté dans les pays en voie de développement.

2. La politique communautaire dans ce domaine contribuera à l'objectif général de développer et consolider la démocratie et l'Etat de Droit, et à celui du respect des droits humains et des libertés fondamentales.

3. La Communauté et les Etats membres rempliront les compromis et tiendront compte des objectifs qu'ils ont approuvés dans le contexte des Nations Unies et d'autres organisations internationales compétentes.

Art. 178

La Communauté tiendra compte des objectifs mentionnés dans l'article 177 dans les politiques qu'elle applique et qui peuvent affecter les pays en voie de développement.

Art. 180

1. La Communauté et les Etats membres coordonneront leurs politiques de coopération au développement et se consulteront sur leurs programmes d'aide, y compris dans des organisations internationales et pendant des conférences internationales ; la Communauté et les Etats membres peuvent entreprendre des actions conjointes. Les Etats membres contribueront en cas de nécessité à l'exécution de programmes d'aide communautaire.

2. La Commission peut prendre toute initiative utile pour promouvoir la coordination mentionnée dans le paragraphe 1.

La Constitution européenne

Partie III - Titre V - Action extérieure de l'Union

Art. 292

1. L'action de l'Union sur la scène internationale sera dirigée par les principes qui ont inspiré sa création, même son développement et son élargissement et que l'Union essaye de promouvoir dans le monde : démocratie, Etat de droit, universalité et indivisibilité des droits humains et des libertés fondamentales, respect de la dignité humaine, principes d'égalité et de solidarité, et respect pour les principes du statut des Nations Unies et du droit international.

2. L'Union essayera de développer les relations et de construire des associations avec les pays tiers, les organisations internationales, régionales ou globales qui partagent les principes mentionnés dans le premier paragraphe. Elle promouvra des solutions multilatérales à des problèmes communs, spécialement dans le cadre des Nations Unies. L'Union définira et mènera à bien des politiques communes et des actions communes, et travaillera pour un haut degré de coopération dans tous les domaines des relations internationales, pour :

- sauvegarder valeurs, intérêts fondamentaux, sécurité, indépendance et intégrité ;
- consolider et soutenir la démocratie, l'Etat de droit, les droits humains et les principes du droit international ;
- sauvegarder la paix, prévoir les conflits et consolider la sécurité internationale, conformément aux fins et aux principes du statut des Nations Unies, avec les débuts de l'Acte final de Helsinki et avec les objectifs de la charte de Paris, y compris ceux relatifs aux frontières extérieures ;
- stimuler le développement économique, social et environnemental durable des pays en voie de développement, avec l'objectif premier de supprimer la pauvreté ;
- favoriser l'intégration de tous les pays dans l'économie mondiale, y compris à travers l'abolition progressive des restrictions dans le commerce international ;

- développer des mesures internationales pour préserver et pour améliorer la qualité de l'environnement et de la gestion durable des ressources naturelles globales, pour assurer le développement durable ;
- aider les populations, les pays et les régions qui ont fait face à des catastrophes naturelles ou artificielles ;
- promouvoir un système international basé sur une coopération multilatérale plus forte et sur la bonne gouvernance mondiale.

3. L'Union respectera les principes et réalisera les objectifs établis dans les paragraphes 1 et 2 dans le développement et dans l'application de divers secteurs de l'action extérieure de l'Union couverte par ce titre et dans l'application des aspects extérieurs de ses autres politiques. L'Union assurera la cohérence entre les divers secteurs de son action extérieure et entre celle-ci et ses autres politiques. Le Conseil et la Commission, aidés par le ministre de l'Union pour les affaires extérieures, s'assureront qu'on garde la cohérence et ils coopéreront à cet effet.

Partie III - Titre V - Chapitre IV

Coopération avec des pays tiers

Section n. 1 - Aide humanitaire, coopération au développement

Art. 316

1. La politique de l'Union dans le domaine de la coopération au développement sera menée à bien dans le cadre des principes et des objectifs de l'action extérieure de l'Union.

La politique de coopération au développement de l'Union et celle des Etats membres seront complémentaires et se renforceront.

La politique de coopération au développement de l'Union aura comme premier objectif la réduction et, à long terme, l'éradication de la pauvreté. L'Union tiendra compte des objectifs de la coopération au

développement dans les politiques qu'elle applique et qui peuvent affecter les pays en voie de développement.

2. L'Union et les états membres rempliront les compromis et tiendront compte des objectifs qui ont été approuvés dans le contexte des Nations Unies et d'autres organisations internationales compétentes.

La Déclaration conjointe du Conseil et de la Commission de novembre 2000

Depuis novembre 2000, la Commission s'efforce de concentrer la politique et l'aide au développement communautaire sur six domaines prioritaires :

- la relation entre commerce et développement ;
- l'appui à l'intégration et à la coopération régionales ;
- l'appui aux politiques macro-économiques et la promotion d'un accès équitable aux services sociaux ;
- les transports ;
- la sécurité alimentaire et le développement rural soutenable ;
- l'amélioration des capacités institutionnelles, en particulier en matière de bonne gouvernance et de l'Etat de droit.

A ces domaines, on rajoute des sujets transversaux qui doivent être intégrés dans toutes les interventions, comme les droits humains, l'égalité entre les hommes et les femmes, les droits de l'enfant et la dimension environnementale. Cette concentration de l'aide dans un nombre limité de domaines spécifiques est essentiellement justifiée pour des raisons d'efficacité puisque la spécialisation permet d'améliorer le résultat des interventions.

Cette concentration a permis d'élaborer un ensemble cohérent de politiques sectorielles et d'approfondir la capacité et l'expérience de la Commission dans quelques secteurs. Dans les programmes par pays, il a aussi permis de passer d'un éventail d'actions dispersées à des programmes cohérents d'interventions.

La concentration, facteur fondamental pour l'efficacité, doit être ac-

compagnée d'une adéquate division des tâches entre la Commission et les Etats membres afin de mieux satisfaire les besoins des pays partenaires. Cet objectif n'a pas encore été atteint. D'autre part, la concentration a été empêchée par la multiplication de nouvelles initiatives, en particulier dans les domaines de l'eau et de l'énergie à la suite du Sommet de Johannesburg, ou par l'intégration de nouvelles priorités de l'UE, comme la question migratoire.

L'intégration des matières transversales dans les documents de programmation est restée dans la phase des intentions. Finalement, la sélection à priori des secteurs prioritaires a obligé, dans quelques cas, les pays partenaires à choisir leurs priorités entre une série prédéfinie, et le manque de flexibilité des instruments d'aide n'a pas permis de réorienter les priorités dans les cas où cela se révélait nécessaire.

Le débat sur la nouvelle déclaration de coopération au développement

Le message principal de la Déclaration est que la politique de développement de la Communauté a, comme objectif premier, celui de contribuer à la lutte contre la pauvreté dans le monde. La question qu'on se pose est de savoir si cet objectif va encore être valable quatre ans après. Une réponse affirmative n'est pas tellement évidente comme il pourrait paraître à simple vue, étant données les nouvelles priorités de l'action extérieure de l'Union et les pressions auxquelles est soumise la coopération.

Trois raisons principales poussent le Conseil et la Commission à réviser la Déclaration sur la politique de développement : une accélération du processus de globalisation, qui n'est pas limité à des aspects commerciaux et économiques, mais comprend toutes les grandes questions (environnement, santé, migrations, sécurité, etc.), et qui requiert d'intensifier la coopération et d'étendre la portée des accords d'association avec les pays en développement en interaction avec l'aspect plus spécifique de l'aide au développement. La politique de développement se transforme en un instrument privilégié pour la gestion de la globalisation. Les nouvelles priorités politiques

dans une Union étendue sont, en particulier, la Politique de Voisinage de l'UE et la stratégie pour la sécurité d'une part, et le projet de Traité constitutionnel, d'autre part. On est arrivé à un consensus international comme en témoignent l'adoption par les Nations Unies de la Déclaration du Millénaire et des Objectifs pour le Développement, les compromis assumés à Monterrey sur le financement du développement, à Doha sur le commerce et à Johannesburg sur le développement durable. Il ne faut pas oublier le débat sur l'efficacité de l'aide, en particulier en ce qui concerne l'harmonisation entre donateurs et l'adéquation de l'aide aux politiques et aux procédures des pays partenaires.

Un vaste débat a été nécessaire pour clarifier le rôle de l'UE dans la politique de développement et dans l'aide au développement. Le débat a pris en considération l'influence politique, les ressources et les compétences de la Commission.

Un processus de consultation a eu lieu avec divers acteurs de la politique de développement de l'UE pendant la période entre le 18 janvier et le 19 mars 2005.

Le processus de consultation sur le futur de la politique de développement de l'UE, préparé par la DG Développement, a inclus :

- un dialogue interne au sein de la Commission et entre la Commission et les protagonistes dans le processus d'adoption des normes de l'UE (Etats membres, Parlement européen) ;
- une série de réunions et ateliers avec les principaux intéressés (par exemple, société civile, gouvernements et associations du secteur privé) ;
- un débat électronique centré sur un questionnaire en ligne.

Le questionnaire a été structuré dans quatre groupes de questions essentielles, qui partent de réflexions de caractère général et sont progressivement traduits dans des questions plus détaillées et de caractère pratique. Le premier groupe se réfère au cadre général de la politique de développement et à la cohérence avec d'autres éléments de l'action extérieure de l'Union qui sont étroitement

liés aux objectifs de développement. Il traite le « pourquoi » du développement. Le second groupe concerne les protagonistes : d'abord, la Commission et les Etats membres de l'UE, suivis des bénéficiaires de l'aide, avec un accent spécial sur l'association et les principes d'appropriation et participation. Il traite « ceux qui » participent à la coopération au développement. Le troisième groupe se réfère à la définition de nouvelles priorités d'action, en respectant en même temps la nécessité d'une application différenciée en fonction du contexte et des différentes nécessités. Il traite le « ce que », et le défi de concilier le principe de concentration avec les impératifs d'adaptation et flexibilité. Le dernier groupe de questions examine les moyens financiers et les modalités de gestion de l'aide. Il traite le « comment », c'est-à-dire, les moyens disponibles pour l'application de la politique de développement, conformément aux principes et aux normes générales de la Commission pour la consultation des parties intéressées. A la fin de la consultation on a élaboré un rapport qui décrit la procédure de consultation et analyse les 537 contributions reçues ainsi que les commentaires faits par les parties prenantes pendant les 30 réunions tenues durant la consultation publique.

L'objectif du rapport est de refléter la vaste gamme et la diversité d'idées, avis et suggestions exprimés dans les contributions reçues.

Sans être exhaustif, le rapport essaye d'identifier, de façon aussi objective que possible, les tendances, les points de vue et les préoccupations principales qui émanent des contributions. Pour assurer la transparence complète, le rapport est complété par la publication sur Internet du texte complet des contributions reçues.

La nouvelle Politique de Coopération au développement

La consultation publique sur la politique européenne de développement effectuée par la Commission a révélé une série d'éléments qui indiquent clairement la nécessité de révision des objectifs, des priorités et des moyens pour le développement.

La nouvelle politique de développement doit refléter une série de

changements qui ont eu lieu ou dans l'Union, ou au-delà de ses frontières. Au niveau intra-européen, l'Union s'est étendue à 25 membres. Le Traité constitutionnel redéfinit les domaines de l'action extérieure de l'Union. Au niveau multilatéral, la définition d'un ordre du jour commun pour le développement s'est produite parallèlement à la montée du terrorisme international et des conflits dans les pays les plus pauvres, ainsi que l'augmentation considérable des flux migrateurs, y compris ceux des réfugiés et des déplacés.

Dans la situation complexe d'une universalisation accélérée et à ce propos mal contrôlée, il est impératif que l'Union européenne se prononce de manière forte et d'une seule voix sur son rôle dans le monde.

La politique de développement a un rôle clef à jouer pour promouvoir les objectifs sociaux, environnementaux et de sécurité de l'Union, en se concentrant sur l'objectif primordial de réduire la pauvreté. Cet objectif s'inscrit dans le contexte de l'action extérieure de l'Union et est étroitement lié à la promotion du respect des droits humains, de la démocratie, de l'Etat de droit et de la bonne gouvernance.

L'Union, dans son ensemble, fournit 55% de l'aide au développement dans le monde. En 2002 à Monterrey et, plus récemment, à l'occasion du Sommet de l'ONU de septembre 2005, AOD/PNB en 2015 s'est engagé à augmenter son effort d'aide afin d'accélérer le progrès vers les Objectifs de développement du Millénaire et atteindre 0,7 %. Il est le partenaire commercial le plus ouvert pour les pays moins avancés et pour les pays à faibles revenus.

Nous avons déjà mentionné l'agenda internationale et les objectifs inscrits à l'ordre du jour international : les Objectifs du Millénaire pour le Développement synthétisés dans la Déclaration du Millénaire de septembre 2000 – centré sur le développement social et humain, les droits humains, l'égalité entre les hommes et les femmes, la relation étroite entre le développement et l'environnement, les liens entre le commerce et le développement – qui définissent un contexte d'action dans lequel l'Union s'est engagée.

Les huit Objectifs de développement du Millénaire (ODM), associés à la Déclaration du Millénaire, sont :

- réduire la pauvreté et la faim dans le monde ;
- assurer une éducation primaire pour tous ;
- assurer l'égalité des sexes ;
- réduire la mortalité des enfants ;
- améliorer la santé maternelle ;
- combattre le VIH/SIDA et autres maladies ;
- assurer un environnement durable ;
- participer à une association mondiale pour le développement.

La conférence de Monterrey pour le financement et le Sommet de Johannesburg sur le développement durable ont postérieurement spécifié les compromis, en particulier, de responsabilité partagée entre les pays industrialisés et les pays en développement, l'importance des efforts en matière de gouvernance, et les liens entre les trois piliers – économique, social et environnemental – du développement soutenable.

Les principes d'association et d'appropriation des stratégies et des programmes de coopération au développement par les pays partenaires constituent la base des relations de l'Union avec les pays en développement, et ils sont des principes partagés par la communauté internationale.

L'Union maintient un dialogue approfondi avec les protagonistes institutionnels des pays partenaires. Ses stratégies et ses programmes de coopération ont été renforcés dans les stratégies de réduction de la pauvreté ou dans les stratégies de développement nationales, élaborées par les pays partenaires.

L'Union favorise la participation des protagonistes non officiels des pays partenaires – y compris les organisations de la société civile, les interlocuteurs économiques et sociaux comme les organisations syndicales et le secteur privé – afin de garantir la viabilité, l'efficacité et l'impact des stratégies et des programmes de développement.

L'Union poursuit aussi les compromis internationaux, l'harmonisation et l'alignement : l'UE appliquera les principes et les compromis qu'elle a assumés dans le cadre du processus de Rome sur l'harmonisation et de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, en termes d'appropriation, harmonisation, alignement, gestion par les résultats et de responsabilité mutuelle.

Le « paquet de ODM » de la Commission

La Commission a approuvé le 12 avril 2005 des communications à propos du ODM (Objectifs du développement du millénaire). Les trois communications sont connues comme le « paquet de ODM » : accélérer le progrès vers les Objectifs de développement du millénaire ; la contribution de l'Union européenne ; la cohérence politique pour le développement ; le financement pour le développement.

Les documents suggèrent la réalisation d'efforts communs de l'Union pour l'étude des progrès ODM lors de l'Assemblée générale de l'ONU à New York en septembre 2005.

Le « paquet » inclut trois propositions dans les secteurs des finances pour le développement, de la cohérence pour le développement et de l'accent spécial sur l'Afrique.

Pourquoi avons-nous besoin de ces propositions ? En septembre 2005, l'Assemblée générale de l'ONU a analysé les progrès vers la réalisation des objectifs de développement du millénaire décidés par la communauté mondiale en 2000. Les MDG sont devenus le sujet central des efforts globaux de coopération au développement. L'UE, à plusieurs reprises, a souligné l'importance de l'événement du mois de septembre comme une occasion décisive pour accélérer les progrès vers la réalisation des ODM.

En novembre 2004, le Conseil a invité la Commission « à élaborer des propositions spécifiques et ambitieuses pour l'action, spécialement dans les secteurs de finances pour le développement, de la cohérence pour le développement et pour l'accent spécial sur l'Afrique ».

En qualité de plus important bailleur de fonds (plus de 50 % de l'aide officielle pour le développement au niveau international – AOD), l'UE a un rôle important dans le processus de réalisation des ODM.

Plusieurs rapports sur la réalisation des ODM ont identifié des manques et des obstacles substantiels, spécialement en Afrique subsaharienne. Les calculs montrent que – vue la vitesse actuelle des progrès – ils ne se réaliseront que dans plusieurs décennies. Cela est moralement et politiquement inacceptable.

Quoi de neuf dans les propositions de la Commission ?

Accent spécial sur l'Afrique.

La communication propose d'assigner à l'Afrique une priorité politique pour accélérer les actions de l'UE dans un nombre limité de domaines : le volume de ressources devrait être augmenté, une partie suffisante de l'accroissement de l'aide officielle pour le développement doit aller à l'Afrique et toutes les propositions sur la cohérence politique et sur la qualité de l'aide doivent être appliquées en Afrique prioritairement.

La Commission propose des secteurs prioritaires pour l'action qui en réalité ont été identifiés par les pays africains eux mêmes comme cruciaux pour son développement :

- améliorer la gouvernance en Afrique ;
- améliorer l'interconnexion des réseaux en Afrique (infrastructure et commerce) ;
- actions envers des sociétés équitables, qui garantissent l'accès à des services.

Cohérence pour le développement

Les accords sur la cohérence dirigent déjà les politiques de l'UE. Toutefois, avec la communication actuelle, ces compromis et actions sont placés dans le cadre d'efforts globaux pour atteindre les ODM.

En réponse à la demande du Conseil de considérer des options pour consolider la cohérence des politiques de l'UE pour soutenir les ODM, la Commission a identifié plusieurs secteurs prioritaires, y compris le commerce, l'environnement, l'agriculture, où le défi pour obtenir des synergies avec des objectifs politiques de développement est considéré particulièrement pertinente. Pour chacun de ces secteurs prioritaires la Commission a défini des orientations générales, pertinentes à l'accélération des progrès.

Finances pour le développement

Après le mandat du Conseil de présenter « des propositions concrètes sur la détermination d'objectifs nouveaux et sur l'aide officielle au développement pendant la période 2009-2010 en tenant compte en même temps de la position des nouveaux Etats membres », la Commission propose deux objectifs liés qui doivent être atteints avant 2010 : les anciens Etats membres devraient augmenter leur APD à 0,51 % du PIB ; au cas où ils ne l'ait pas encore atteint, les nouveaux Etats membres devront atteindre 0,17 % du PIB et un objectif moyen collectif pour l'Union de 0,56 % APD/PIB. Ces deux objectifs permettront à l'UE d'atteindre 0,7 % de l'APD avant 2015.

Les propositions de la Commission pourraient mobiliser des ressources impressionnantes. L'APD de l'Union par année dans les calculs effectués pourrait augmenter de 46.000 millions d'Euro en 2006 à 66.000 millions d'euros en 2010 (objectif moyen de 0,56 % APD/PIB) et arriver en 2015 à environ 90.000 millions d'euros.

Quel est jusqu'à présent l'historique des Etats membres ? Quatre Etats membres (le Danemark, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suède) ont atteint l'objectif de 0,7% APD/PIB. Six autres Etats membres (la Belgique, la France, la Finlande, l'Irlande, l'Espagne et le Royaume-Uni) ont déjà fixé des calendriers fermes pour atteindre cet objectif avant 2015.

Comment améliorer l'aide ?

Pour enregistrer des progrès effectifs dans les pays en voie de développement, on doit mener à bien l'augmentation des ressources que l'adoption de pratiques efficaces d'aide. En outre, nous ne pouvons pas oublier que la dernière responsabilité du développement et le respect des ODM doivent rester dans les mains mêmes des pays en voie de développement. Pour explorer les façons plus efficaces de la coopération au développement, le Conseil a aussi donné mandat à la Commission « pour explorer des pratiques novatrices de financement » et a déclaré que « l'UE reconsidérera, entre autres, des solutions à long terme au problème de la dette ». Les propositions de la Commission dans ce domaine se réfèrent à une variété de problèmes incluant une meilleure valeur pour l'argent : les fonds disponibles devraient être utilisés plus efficacement, en réduisant la transaction et les coûts administratifs et en évitant la reproduction du financement à travers la complémentarité accrue de l'aide entre des Etats membres individuels de l'UE et entre les Etats membres et l'aide communautaire.

Dans ce contexte, la Commission fait valoir avec satisfaction les progrès considérables dans l'Union sur l'accord sur l'efficacité de l'aide qui a été présenté au forum de haut niveau que l'OCDE a organisé à Paris au mois de mars 2005.

Quels sont les « Accords de Barcelone » pour améliorer l'efficacité de l'aide ?

Les « Accords de Barcelone » consistent en huit accords politiques que l'UE a définis comme sa contribution à la conférence internationale de Monterrey en mars 2002 sur le financement au développement.

Les accords se réfèrent à deux secteurs :

Accords sur l'APD, le volume et les sources

- volume d'APD chaque fois plus important ;
- sources novatrices de financement ;

- initiatives relatives aux Biens publics mondiaux (GPG) ;
- l'allègement de la dette pour les pays pauvres fortement endettés (HIPC) ;

Accords sur l'efficacité de l'aide

- une plus étroite coordination politique et une harmonisation des procédures ;
- déliée de l'aide ;
- l'aide commerciale (TRA) ;
- la réforme du système financier international.

Le Conseil a donné mandat à la Commission pour la supervision de l'application des accords. La communication représente aussi le troisième rapport annuel de supervision pour examiner les avancées obtenues montrant que l'Union est généralement en marche.

De la politique à l'éthique de la coopération internationale

Par Giuseppe Deodato

*Directeur général pour la coopération au développement
du ministère des Affaires étrangères*

Tout d'abord je voudrais saluer tous les participants à ce colloque, les collègues, Messieurs les professeurs et tous les amis.

Comme vous le savez, le principe de coopération est extrêmement vaste, et pour certains aspects il s'agit d'un principe qui peut tout englober. C'est un principe dont notre pays s'inspire toujours dans sa politique étrangère.

En effet, la coopération au développement fait aujourd'hui partie intégrante de la politique étrangère italienne avec les composantes suivantes : la diplomatie, la sécurité, les aspects économiques/commerciaux et culturels, la gestion des mouvements migratoires. Elle contribue à la poursuite des objectifs de notre pays en matière de paix, de sécurité internationale, de développement économique et social et de lutte contre la pauvreté.

Il faut aller au-delà des choix politiques concrets mis en place par chaque acteur de ce monde bigarré (institutions, organismes internationaux, ONG, universités, entreprises) et des valeurs dont chacun de ces acteurs est porteur. Si l'on analyse les composantes essentielles du « coopérer », je voudrais souligner un mot clé représentant le pivot autour duquel tournent les stratégies des programmes et des interventions italiens : le mot développement.

Développement signifie libérer, étendre progressivement, faire émerger, construire. Pour cela, la coopération italienne base ses programmes sur deux axes portants :

- assurer à tout le monde le respect de la valeur de la vie et de la dignité humaine ;

- combattre la pauvreté par le développement durable de tous les peuples.

Le développement agit sur l'objectif de construire un monde plus équitable, où chacun peut librement s'exprimer et essayer de concrétiser ses propres potentialités ; il représente une tâche importante et absorbante qui engage tous ceux qui travaillent dans ce domaine soit sur le plan professionnel, soit sur le plan personnel.

Collaborer pour créer des ressources et des opportunités

La coopération est de plus en plus consciente que favoriser la démocratie, renforcer l'Etat de droit et la bonne gouvernance dans les pays en voie de développement sont des objectifs premiers et que les sociétés fondées sur les droits humains représentent le seul contexte où chaque individu peut pleinement se réaliser sous tous les points de vue.

Voilà donc émerger une autre dimension aussi fondamentale : le principe d'« éthique de la coopération » qui, dans le cadre des éthiques professionnelles, devient un thème inspirateur et une raison d'être de la conduite politique.

Ayant épuisé la crise des grandes idéologies dans l'ensemble du monde occidental, l'éthique a cessé d'être « tirée » par les grands principes généraux, par les « certitudes » transcendantes telles qu'ils existaient, pour être, au contraire, « créée » à travers des parcours de recherche qui répondent à l'exigence de faire face aux besoins, aux problèmes existants.

Une des conditions pour développer et améliorer la société est en effet la capacité d'adapter l'éthique et les comportements aux exigences réelles et aux grands problèmes mondiaux qui se manifestent dans un certain contexte et dans un certain moment historique.

Loin de postuler un « objectif final », l'éthique de la coopération, au contraire, veut suggérer des « comportements moyens » cohérents avec la satisfaction des besoins et la résolution des problèmes qui se

présentent aujourd'hui. On pourrait dire que l'éthique de la coopération internationale est surtout une éthique des relations, une éthique des rapports. La façon dont ces relations sont réglées, perçues et interprétées définit les différents choix politiques et stratégiques et les différentes modalités de réalisation des programmes.

Comme dans toute relation, la dimension du respect devient centrale. Chaque attitude ou tendance qui ne prend pas suffisamment en considération l'autre, barre automatiquement la possibilité d'établir une relation positive et synergique.

Respecter l'autre signifie reconnaître la valeur et la dignité d'une personne en tant qu'être humain, c'est-à-dire porteur d'espoirs, de droits, de devoirs et d'aspirations à une qualité de vie de niveau acceptable.

Mais le respect ne s'épuise pas avec l'affirmation des droits des auteurs ; il entraîne deux corollaires très importants : la disposition à l'écoute et la capacité de dialogue. Ecoute des exigences, des demandes et des besoins manifestés ou pas.

Afin d'atteindre des résultats efficaces, surtout dans les programmes pour le soutien des secteurs économiques-professionnels, il est nécessaire, tout d'abord, de comprendre, pour en tenir compte ensuite, de la correspondance de chaque initiative aux priorités réelles de développement définies par le pays bénéficiaire.

Les programmes pour l'échange des connaissances et des technologies doivent être conçus sur la base de l'analyse économique et sociale des régions qui font l'objet de l'intervention, et les objectifs doivent avoir pour but la formation d'une capacité autonome de gestion des compétences acquises.

D'autre part, les gouvernements de ces pays revendiquent le principe d'« appropriation » à juste titre des programmes de développement, mais ils doivent aussi s'engager à mettre en place les réformes nécessaires dans un esprit de transparence, bonne gouvernance et utilisation correcte des ressources financières.

Il s'agit du principe introduit par la conférence de Monterrey sur le financement du développement. Il s'agit de garder la vision d'un processus constant d'approfondissement de la collaboration entre pays bénéficiaires et donateurs afin de diminuer les distances qui existent en termes de politiques, de capacités et de ressources.

Et, finalement, il s'agit de dialogue, puisque la capacité de comprendre et de se faire comprendre en s'adaptant aux codes et aux langages, en donnant et en demandant des rétroactions est le premier levier pour établir des relations ouvertes et fondées sur la confiance et sur la réciprocité, qui seuls permettent une collaboration effective et efficace.

La coopération italienne travaille déjà depuis quelques années sur cette base, en poursuivant la solidarité entre les peuples et la réalisation pleine des droits de l'homme fondamentaux.

Elle s'est engagée de plus en plus en faveur de la sauvegarde et de la promotion des droits des enfants, des adolescents et des jeunes, dans le respect des indications du Parlement et du gouvernement italiens et des principes des conventions, protocoles et instruments internationaux auxquels l'Italie a adhéré.

L'Italie est convaincue que les meilleures conditions pour un développement soutenable et promoteur des processus démocratiques et de pacification se concrétisent à travers des programmes en faveur des nouvelles générations, afin que les jeunes eux-mêmes puissent devenir les protagonistes du développement de leur propre pays.

Les initiatives financées dans le domaine des mineurs sont caractérisées par une approche stratégique de type global, qui vise à sauvegarder les droits civils, sociaux, culturels, économiques des enfants, des adolescents, en encourageant une croissance harmonieuse du point de vue physique, psychologique et social : analphabétisme, maladies, abus, violence, trafic et exploitation dans les pires formes du travail juvénile, manque de protection juridique et discrimination de genre, engagement dans les conflits armés sont en effet parmi

les conditions structurelles qui empêchent la réalisation de chaque individu et le développement des pays.

De plus, l'orientation prédominante des projets soutenus vise à encourager un développement participatif, pas seulement de la part des gouvernements concernés, mais aussi de la part de la population bénéficiaire, en respectant le système culturel et les valeurs dans un cadre plus vaste d'autonomie et d'autodétermination individuelle.

En tant qu'instruments opérationnels, afin de promouvoir les droits humains dans des initiatives de coopération, la Direction générale pour la coopération au développement a élaboré des lignes directrices dans des domaines particulièrement délicats. Certaines de ces lignes directrices ont été prises comme modèle par les législations d'autres pays.

- Lignes directrices pour la promotion des droits des enfants et des adolescents (1998, mises à jour en 2004) ;
- Lignes directrices de la coopération italienne dans le domaine de l'handicap (2003) ;
- Lignes directrices pour la réduction de la pauvreté (1999) ;
- Lignes directrices pour la valorisation du rôle des femmes et la promotion d'une vision de genre dans l'aide publique au développement de l'Italie (1998).

L'engagement italien vise à orienter l'action politique à la poursuite du bien commun, et donc au profit du plus grand nombre de personnes, mais surtout de ceux qui se trouvent dans des conditions de besoin, en leur reconnaissant la même dignité, dans leur dimension sociale originelle.

Le bien commun, pivot de l'éthique, se présente donc comme objectif et engagement rapprochant les hommes au-delà de l'éloignement et des différents intérêts, dans le cadre des droits individuels et des devoirs sociaux dont l'objectif général est exactement celui de protéger et d'encourager le bien de tous.

Ethique de la coopération internationale

Par Raymond Weber

Directeur de l'Agence luxembourgeoise pour la coopération au développement

1. Remarques préliminaires

Le thème que m'ont proposé les organisateurs du colloque pour mon intervention, « *Ethique de la coopération internationale* », m'amène à faire deux remarques préliminaires :

- d'une part, je me dois d'avertir mon auditoire que je n'aborderai ce thème ni en tant que chercheur universitaire ni d'un point de vue institutionnel. Je voudrais plutôt essayer de porter un regard marqué par une double pratique : d'une part, de la coopération culturelle internationale, notamment à travers mon expérience à l'UNESCO et au Conseil de l'Europe ; d'autre part, à travers mes responsabilités actuelles de responsable de l'Agence luxembourgeoise pour la coopération au développement. Mais ce regard restera personnel d'un bout à l'autre de mon exposé et n'engagera que moi ;
- d'autre part, il me semble important de préciser que mes réflexions sur ce thème de l'éthique de la coopération internationale se nourrissent non seulement de mon expérience professionnelle et personnelle, mais aussi des travaux théoriques qui m'ont marqué et qui m'aident à contextualiser et à théoriser cette expérience⁷⁰. Un rôle central a été joué ici par l'observa-

70. Voir, notamment, Bertrand Badie, *La diplomatie des droits de l'homme. Entre éthique et volonté de puissance*, Fayard, 2002 ; Monique Canto-Sperber, *Le bien, la guerre et la terreur. Pour une morale internationale*, Plon, 2005 ; Klaus Hirsch, Klaus Seitz, *Zwischen Sicherheitskalkül, Interesse und Moral. Beiträge zur Ethik der Entwicklungspolitik*, IKO, 2005 ; Ulla Selchow, Franz-Josef Hutter, *Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit. Anspruch und politische Wirklichkeit*, VS, 2004 ; Des Gasper, *The Ethics of Development*, XXXX, Edinburgh, 2004 ; Thomas Kesselring, *Ethik der Entwicklungspolitik. Gerechtigkeit im Zeitalter der Globalisierung*, C.H. Beck, 2003.

tion et l'écoute, non seulement au Nord, mais surtout au Sud. Quand nous relisons un texte tel que la Charte du Mandé (qui définissait, dès le 13^{ème} siècle, les droits et les devoirs fondés sur les valeurs de la société soudano-sahélienne), quand nous prenons en compte toute la sagesse de grands sages africains tels que Amadou Hampâté Bâ, Joseph Ki-Zerbo ou Aminata Traoré, nous comprenons que la réflexion éthique n'est pas un monopole du Nord, mais s'élabore à travers une « société d'apprentissage » où nous avons à apprendre les uns des autres.

Je voudrais signaler, enfin, que je me sens très proche, d'une part des travaux sur le « *capability approach* » d'Amartya Sen et de Martha Nussbaum, qui mettent l'accent sur les performances que les individus peuvent réaliser et non sur la nature de leurs biens, d'autre part du dernier Rapport mondial sur le développement humain du PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement) qui place la liberté culturelle et les démocraties multiculturelles au centre du développement humain et d'une coopération internationale « refondée ».

Pour toutes ces raisons, je vais concentrer mes réflexions sur l'éthique de la coopération au développement, tout en gardant en tête le cadrage plus global de la coopération internationale, thème général de notre colloque.

2. L'éthique de la coopération internationale et son contexte

Pourquoi parle-t-on tellement d'éthique aujourd'hui dans ce contexte de la coopération internationale ? Les raisons en sont, à mon avis, assez différentes, mais complémentaires :

- il y a, d'une part, une sorte d'interrogation fondamentale que nous avons, dans un monde plus globalisé et plus fragmenté, sur la coopération internationale, ses fondements (droits de l'homme, développement), ses acteurs (rôle accru des ONG et montée en puissance de mouvements tels que le Forum Social Mondial), ses objectifs (paix ou/et sécurité), ses méthodes (gouvernance globale) ;

- concernant les fondements de la coopération internationale, l'approche « global ethics » tel que proposé par l'UNESCO⁷¹ ou celle du « Weltethos »⁷² de Hans Küng, met en évidence la nécessité de trouver, à l'intérieur même des droits de l'homme, une sorte de « socle » universel et partagé. Dans ce contexte, le Rapport mondial sur le développement humain 2000 (PNUD, « *Droits de l'homme et développement humain* ») avait posé deux questions essentielles :
- quelle est la compatibilité entre les préoccupations normatives exprimées dans les analyses sur le développement humain et celles axées sur les droits de l'homme ? Ces préoccupations sont-elles suffisamment en harmonie pour pouvoir se compléter, et non se desservir l'une l'autre ?
- ces deux approches sont-elles suffisamment distinctes pour que chacune puisse apporter quelque chose de substantiel à l'autre ? Sont-elles assez diverses pour s'enrichir mutuellement ?

Le Rapport 2002, *Approfondir la démocratie dans un monde fragmenté*, déjà pleinement situé dans le « human rights mainstreaming » insistait, quant à lui, sur l'instauration d'un cercle vertueux du développement humain qui passe par la promotion de politiques démocratiques.

La question de la « diversité culturelle », au-delà même du contexte des négociations du GATS et du GATT, prend aujourd'hui une vigueur nouvelle. Grâce à l'excellente Déclaration mondiale sur la diversité culturelle de l'UNESCO (2001) et aux liens qu'elle établit entre diversité culturelle, droits culturels, libertés culturelles et création, ce concept peut devenir aujourd'hui un élément clef de toute politique de coopération internationale. Le Rapport mondial sur le

71. Elle comprend cinq principes : les droits et les responsabilités humains, la démocratie et les éléments des sociétés civiles, la protection des minorités, l'engagement pour une résolution pacifique des conflits et des négociations équitables, l'équité à l'intérieur et entre les générations.

72. Quatre principes : culture de la non-violence et respect devant la vie, solidarité et ordre économique juste, tolérance et vie dans la vérité, égalité et partenariat entre homme et femme.

développement humain du PNUD pour 2004, « *La liberté culturelle dans un monde diversifié* », déjà cité, n'a fait qu'accentuer cette remise au centre du débat international du thème de la diversité culturelle et des droits et libertés culturels.

Il est indéniable que, depuis le 11 septembre 2001 et depuis les attentats terroristes à Madrid, l'année dernière, la question de la sécurité est devenue omniprésente dans la coopération internationale. Cette « obsession sécuritaire » se traduit aujourd'hui par une soi-disant « moralisation » de la coopération internationale (on parle d'« axe du bien » et d'« axe du mal », de « croisade », de « *failing States* », etc.), mais aussi par un déni du droit international, chaque fois qu'un lien peut être établi avec la lutte contre le terrorisme, (voir le concept de « guerre préventive » et le refus des USA de reconnaître la Cour pénale internationale) et par un non-respect des droits de l'homme individuels, chaque fois que la sécurité semble être en jeu (voir les camps-prisons de Guantanamo Bay et d'Abou Ghraïb).

Deux nouveaux concepts sont cependant en train de s'affirmer dans ce domaine. D'une part celui de « prévention de conflits » (sur lequel travaille, par exemple, le Conseil de l'Europe), et celui de « sécurité humaine »⁷³ qui cherche à créer un nouveau lien dynamique entre sécurité et développement humain : « *La sécurité humaine complète la sécurité de l'Etat, contribue à l'exercice des droits de l'homme et renforce le développement humain. Elle cherche à protéger les citoyens contre un vaste ensemble de périls pour l'individu et la collectivité et, de plus, elle vise à leur donner les moyens d'agir en leur nom propre. Il s'agit de nouer une alliance mondiale visant à renforcer les politiques institutionnelles qui relient l'individu à l'Etat – et l'Etat à l'ensemble du monde. On cherche ainsi, par la notion de sécurité humaine, à aborder simultanément les différentes notions de sécurité, de droits de l'homme et de développement* » ;

73. Voir notamment le Rapport de la Commission mondiale sur la sécurité humaine, co-présidée par Sadako Ogata et Amartya Sen et ses dix principes fondamentaux, publié aux Presses de Sciences Po, en 2003.

Dans le domaine de la coopération au développement, on peut constater actuellement la mise en place d'une sorte de discours dominant unique, « éthico-managérial », largement déterminé par des instances telles que la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et le CAD (Comité pour l'Aide au Développement) de l'OCDE, repris par l'UE et les principaux « bailleurs » du Nord et imité par les gouvernements du Sud. Les concepts essentiels en sont : appropriation, harmonisation, alignement, efficacité, responsabilité mutuelle, partenariat, indicateurs, développement durable, etc.⁷⁴ Si le souci de se fixer des indicateurs de progrès et des objectifs-cibles est sans doute louable, on peut se poser néanmoins la question de savoir si l'éthique de la coopération ne risque pas de se faire instrumentaliser ici par les modes du management économique et bancaire qui imposent en quelque sorte les « conditionnalités » de jadis de l'intérieur. Ainsi, des programmes d'ajustement structurel et de la demande d'une stabilisation macro-économique et de réformes pour libéraliser les économies, on est passé à des conditionnalités politiques, impliquant les critères de démocratisation et le respect des droits de l'homme.

Enfin, dans tous les domaines de la coopération internationale, le fossé énorme qui existe entre les valeurs affirmées et les ambitions éthiques affichées d'un côté et la réalité souvent cynique et immorale de l'autre, pose des problèmes et cause scandale. Si nous prenons au sérieux l'éthique de la coopération, nous ne pouvons et nous ne devons jamais accepter cette situation.

Plusieurs concepts sont à réinterroger dans ce contexte :

- celui de **coopération**, qui ne doit pas se limiter à traduire une agréable complémentarité, mais qui doit être une confrontation-dialogue qui commence par une reconnaissance de l'autre, dans son identité et dans son altérité, un processus dialectique sur le long terme, qui nous oblige à nous mettre en question, qui nous

74. Voir, par exemple, la « Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement », mars 2005.

place en situation de risque et qui nous teste dans notre volonté de développement personnel⁷⁵ et de changement institutionnel ;

- celui de **solidarité** : là aussi, on ne saurait se limiter à un partage⁷⁶. Il s'agit, plutôt, d'établir des liens forts avec l'autre, un lien de réciprocité et de combat commun. Ce lien crée du sens et vise à renforcer les « capacités » et les potentialités de l'autre. En ce sens, la solidarité ne vise pas à « réduire la pauvreté », mais à augmenter la « richesse humaine », en développant les capacités individuelles et sociales des individus et en créant l'adéquation « systémique » entre capacités personnelles et institutionnelles ;
- celui de **partenariat** : reprenons ici la définition qu'en donne le CAD-OCDE : « *a means to an end – a collaborative relationship towards mutually agreed objectives involving shared responsibility for outcomes, distinct accountabilities and reciprocal obligations* »⁷⁷. Ce sont ces notions de « responsabilités partagées » et d'« obligations réciproques » qui me semblent ici particulièrement importantes, tout comme la dimension du long terme, et donc de la prédictibilité des ressources ;
- celui, enfin, de « **cohérence des politiques** » : il est évident qu'il ne suffit pas de suivre une certaine éthique de la coopération dans les politiques de développement si, par ailleurs, le commerce international ou l'agriculture ne se situent pas aussi dans ce « *global compact* », tout comme il me semble regrettable de ne pas viser à développer une déontologie commune entre pouvoirs publics, entreprises privées et organisations de la société civile.

3. L'éthique de la coopération au développement : le cas du Luxembourg

Partons de la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement, qui fixe trois objectifs :

75. Comme le dit si bien Joseph Ki-Zerbo : « développer, c'est se développer ».

76. Même le partage le mieux intentionné reste dans l'asymétrie. Comme l'a dit Amadou Hampâté Bâ : « la main qui reçoit reste toujours en-dessous droits économiques, sociaux et culturels.

77. Cité dans l'avis de la Commission des Droits de l'Homme, 3 août 2004, sur les droits économiques, sociaux et culturels.

- le développement économique et social durable des pays en développement et plus particulièrement des plus défavorisés entre eux ;
- l'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale ;
- la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement.

Si la coopération luxembourgeoise au développement, qui mobilise actuellement une APD (Aide publique au développement) de 0,85% du RNB (Revenu national brut), se concentre surtout sur les secteurs sociaux (accès à l'eau, à la santé de base, à l'éducation et développement rural intégré), elle prévoit explicitement des interventions du Fonds de la coopération au développement dans des « actions dans le domaine des droits de l'homme et de la démocratisation »⁷⁸.

Si, en conséquence, les droits de l'homme figurent parmi les « thèmes transversaux » (avec le genre, la durabilité, l'environnement et la gouvernance), ils ne constituent cependant pas une « conditionnalité » de la coopération luxembourgeoise qui fonctionne sur le principe d'une « aide non liée ».

La dimension éthique et des droits de l'homme est présente dans les quatre piliers de la coopération luxembourgeoise : au niveau de la coopération bi-latérale (réalisée essentiellement à travers l'Agence Lux-Development), au niveau « multi-bi » (coopération avec les agences de l'ONU et autres organismes internationaux), au niveau de l'action humanitaire et au niveau de l'aide aux quelque 70 ONG luxembourgeoises travaillant dans les pays en développement. Deux exemples pour illustrer cette politique :

- au niveau multilatéral : soutien, via l'UNESCO, à un projet de formation aux droits humains et à la citoyenneté au Mali, au Sénégal et au Burkina Faso ;
- au niveau bilatéral : différents projets de développement intégré et de décentralisation, par exemple dans la région de Ségou, au

78. Voir l'article 4 de la Loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement.

Mali, ou dans celle de Dosso, au Niger, où les droits de l'homme, mais aussi la question « genre » et « gouvernance », se trouvent au centre du projet-programme ;

Les thèmes « démocratie », « droits de l'homme » et « gouvernance » sont abordés à deux niveaux :

- au niveau politique, à travers les Programmes indicatifs de coopération (PIC), les commissions annuelles de partenariat avec les dix pays-cibles de la coopération luxembourgeoise et dans le dialogue politique⁷⁹ ;
- au niveau technique, dans les projets et les programmes, tant au niveau micro- que méso-, par exemple dans les programmes de décentralisation⁸⁰ ;

Ajoutons que notre Agence se définit non seulement par rapport à des objectifs concernant les droits de l'homme, mais s'est donnée aussi une déontologie de la coopération, fondée sur quatre valeurs de base (solidarité, respect, efficacité, intégrité). En effet, si l'éthique renvoie avant tout au concept de valeurs, voire de valeurs morales au niveau individuel, elle soulève aussi de manière plus institutionnelle le problème de la qualité, de l'efficacité et de la responsabilité. En nous inscrivant dans une perspective de qualité, à travers la certification ISO 9000, notre Agence pratique en quelque sorte une évaluation permanente de tous ses objectifs, y compris en matière de droits de l'homme et d'éthique de la coopération.

4. Les enjeux de la coopération internationale

Jusqu'en automne 1989 et à la chute du mur de Berlin, la Déclaration universelle des droits de l'homme a pu apparaître comme une

79. Il convient quand même de préciser ici que le soi-disant « dialogue politique » n'aborde guère, la plupart du temps, les problèmes en profondeur. Deux raisons à cela, à mon avis : d'une part, l'évaluation en matière de respect des droits humains et de gouvernance reste largement insuffisante, d'autre part la « société civile » se trouve exclue de ce dialogue politique.

80. Par exemple : le programme d'alphabétisation fonctionnelle et de formation professionnelle des femmes dans les zones péri-urbaines de Bamako ou le programme de décentralisation et des services sociaux de base à Bla et à Tominian (Mali).

ligne de partage entre le plus effroyable des conflits mondiaux et le plus institutionnalisé des ordres internationaux de l'ère moderne. Elle permettait un mélange subtil de grands principes proclamés et de réalisme cynique, même si le processus de Helsinki, à partir de 1975, n'a pas été pour rien dans la réconciliation de l'Europe avec elle-même. La « dialectique de l'universel et de la domination » (Bertrand Badie 2002), renforcée par la globalisation, se construit désormais à partir de nouveaux enjeux :

- si la fin du 20^e siècle n'a pas mis un terme à l'histoire des Etats, elle a éteint en revanche le quasi-monopole dont ils jouissaient en leur qualité d'acteurs internationaux. D'abord, en offrant une réelle efficacité internationale à une quantité d'acteurs « privés » et « civils » : entreprises, médias, ONG, fondations, Forum social mondial, etc. Ensuite, en installant un nouveau type de communication qui réduit les distances et efface nombre de frontières. Enfin, en démultipliant les communautés humaines. L'échiquier mondial ne ressemble plus guère à ce damier de nations qui s'est forgé depuis le Traité de Westphalie : il est constitué désormais d'un enchevêtrement complexe d'espaces de tout genre, politiques, économiques, sociaux et culturels, très grands ou très petits. Conséquence : devant concilier des allégeances nombreuses et variées, l'homme n'accède plus à la vie internationale à travers l'unique statut de citoyen « national » ;
- la présence active de l'individu sur la scène internationale crée un formidable appel aux droits de l'homme et à l'éthique de la coopération internationale : le réfugié, l'immigré, les victimes de malnutrition, de sous-développement ou de tourisme sexuel, mais aussi de terrorisme et de barbarie : autant de « causes » qui réduisent les distances entre témoins et acteurs, entre responsables et spectateurs, entre soi-même et l'autre et qui favorisent la mise en place, sur la scène mondiale, d'un espace public de libre discussion et d'engagement transnational ;
- ce qui entraîne une reconstruction de l'altérité : l'autre devient inter-dépendant avec moi ; j'ai avec lui des biens en commun et des responsabilités réciproques. A travers l'espace public international, alimenté d'émotions, d'expériences, de condamnations et

d'engagements, je participe, souvent contre la souveraineté des Etats, à la mise sur agenda des grands sujets internationaux ;

Pouvons-nous parler, dès lors, d'une « politique internationale des droits de l'homme » qui remplacerait l'ordre du cynisme par celui de la morale ?

Je ne le pense pas. Mais cette mutation de la coopération internationale conduit à une modification des pratiques, avec la redécouverte de l'humanité comme référent central de l'action internationale et avec cette « contrainte d'universalité » dont parle Marcel Gauchet⁸¹.

Si nous voulons éviter le « choc des civilisations » dont parle Samuel Huntington⁸², nous ferions bien de « refonder » la coopération internationale sur cette humanité, dans un respect renforcé et – ce qui serait hautement souhaitable – assuré par une convention internationale de la diversité culturelle⁸³.

5. Fondements éthiques de la coopération au développement

Avant d'aborder la question des fondements éthiques, nous ne pouvons pas ne pas nous poser une autre question : quel développement voulons-nous ? Et quand je dis « nous », je ne me limite pas, évidemment, aux bailleurs de fonds, mais je pense surtout aux premiers concernés : les peuples des pays en développement. On a cru, jusqu'aujourd'hui, éviter l'interrogation radicale sur le développement en lui collant des adjectifs nouveaux : avant-hier, « endogène » et « intégral », hier « humain », aujourd'hui « durable ». Pour Aminata Traoré, animatrice du Forum social africain, les concepts de « développement » (pour elle, antinomique avec la notion de durabilité) et celui de « mondialisation libérale » procèdent d'une même logique déshumanisante. Elle voudrait leur opposer « *des principes de vie*,

81. M. Gauchet, *La Révolution des droits de l'homme*, Gallimard, Paris, 1989.

82. S. Huntington, *Le Choc des civilisations*, Odile Jacob, 1997.

83. Malheureusement, il est à craindre que la Convention en préparation à l'UNESCO n'ait guère la force et l'ampleur de la Déclaration universelle sur la diversité culturelle, texte, il est vrai, sans contrainte juridique.

ainsi que des valeurs qui privilégient l'humain : l'humilité contre l'arrogance, le sens et le souci de l'autre, notamment des générations futures, face au tout pour soi et rien que soi »⁸⁴.

De même ne faudrait-il pas que nous nous reposions la question de la « coopération » ? Une coopération – je l'ai déjà dit il y a quelques minutes – qui ne se limiterait pas à l'aide, à l'assistance ou aux transferts, mais se fonderait sur un partenariat qui, au-delà d'un « partage », veut créer du neuf qui donnerait plus de force à chacun des partenaires et qui produise une « plus-value » plus importante que ce que l'action individuelle aurait pu produire.

Une fois ces réflexions faites sur le développement et la coopération, nous devrions reprendre les valeurs qui fondent la coopération au développement, en analysant de près les droits de l'homme qui fondent nos politiques en la matière, mais en interrogeant aussi, au-delà de l'affirmation d'un certain nombre de droits, quelle est l'éthique qui fonde ces droits.

En ce qui concerne les droits de l'homme, les droits auxquels nous nous référons ici, sont ceux qualifiés de la « 3^{ème} génération », à savoir les droits de solidarité : droit à la paix et à la sécurité, droit au développement, droit à un environnement satisfaisant...

De même que les droits économiques et sociaux sont apparus nécessaires pour rendre effectifs les droits civils et politiques, les droits de solidarité seraient la condition d'existence des droits de la 1^{ère} et de la 2^{ème} génération. Ils découleraient en somme de l'article 28 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 : « *Toute personne a droit à ce qu'il règne, sur le plan social et international, un ordre tel que les droits et libertés énoncés dans la présente déclaration puissent y trouver plein effet* ».

Ce lien apparaît dans la Déclaration sur le droit au développement de 1986, qui définit celui-ci comme « le droit de participer et de contribuer à un développement économique, social, culturel et po-

84. L'oppression du développement, in Résistances africaines. Manière de voir du Monde Diplomatique, n. 79, février-mars 2005.

litique dans lequel tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales puissent être pleinement réalisés, et de bénéficier de ce développement ».

Ce droit au développement, quelque 20 ans après sa formulation, mériterait sans doute d'être précisé, voire « développé », de même qu'il serait sans doute utile de préciser les sujets de ce droit tout comme les débiteurs.

« Les droits de l'homme et le développement humain partagent une conception et un objectif communs : assurer la liberté, le bien-être et la dignité de tous les individus, partout dans le monde. Ils ont pour but de garantir :

- la liberté de vivre sans souffrir de discrimination, qu'elle soit fondée sur le sexe, la race, l'appartenance ethnique, l'origine nationale ou la religion ;
- la liberté de développer et de réaliser ses potentialités ;
- la liberté de vivre sans souffrir de la peur, de menaces sur sa sécurité personnelle, de la torture, d'une arrestation arbitraire et d'autres formes de violence ;
- la liberté de vivre sans souffrir d'injustice et de violation de la légalité ;
- la liberté de participer à la prise de décision, d'exprimer son opinion et de former des associations ;
- la liberté de travailler sans être exploité ».

C'est ainsi que commence le Rapport mondial sur le développement humain du PNUD 2000 sur « Droits de l'homme et développement humain ».

Ce Rapport propose, par ailleurs, six « sauts qualitatifs ». Selon lui, il faut passer :

- des approches centrées sur l'Etat à des approches pluralistes et intégrant différents acteurs ;
- des responsabilités nationales à des responsabilités internationales et mondiales ;

- de la focalisation sur les droits civils et politiques à l'élargissement du champ à tous les droits ;
- de l'éthique de la sanction à une attitude positive dans les pressions et l'aide internationales ;
- de la focalisation sur les élections pluralistes à la participation de tous à des modèles de démocratie intégratrice ;
- de l'éradication de la pauvreté vue comme un objectif de développement à l'éradication de la pauvreté considérée comme une question de justice sociale, concrétisant les droits et les responsabilités de tous les acteurs.

C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre les Objectifs de Développement du Millénaire qui réaffirment la vision audacieuse de ceux qui ont rêvé des droits de l'homme et du citoyen et qui réitèrent l'engagement à les concrétiser.

Au niveau européen, le « Traité établissant une Constitution pour l'Europe » définit, dans son article I-2 les valeurs de l'Union européenne : *« L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'Etat de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux Etats membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes ».*

Dans son article I-3, sur les objectifs de l'Union, il est précisé, à l'alinéa 4 : *« Dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts. Elle contribue à la paix, à la sécurité, au développement durable de la planète, à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples, au commerce libre et équitable, à l'élimination de la pauvreté et à la protection des droits de l'homme, en particulier ceux de l'enfant, ainsi qu'au strict respect et au développement du droit international, notamment au respect des principes de la charte des Nations Unies ».*

Enfin, concernant les principes de la politique étrangère, de la sécurité commune et de la coopération au développement, il est dit,

dans l'article III-292, alinéa 1^{er} : « *L'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde : la démocratie, l'Etat de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations Unies et du droit international* ».

6. Quelques propositions, pour conclure

Que pouvons-nous conclure de ce que je viens de dire, en termes « opérationnels » ?

- nous avons besoin d'un **espace public de réflexion**, de confrontation et d'échange, entre les différents acteurs de la coopération internationale et de la coopération au développement. Il nous faut repenser aujourd'hui les concepts de « développement », de « coopération » et de « relations internationales » ;
- il nous faut concevoir ensemble une « **charte** » de la **coopération internationale**,⁸⁵ redéfinissant une éthique de la coopération internationale, autour de concepts tels que ceux de solidarité, partenariat, respect de la dignité de l'autre, etc. Il conviendrait, surtout, de concevoir, à partir de cette charte, des codes de déontologie et de préciser le ou les rôles de chacun, secteurs public, privé et civil, dans une nouvelle « architecture » de coopération ;
- le « **droit au développement** », tel qu'il existe actuellement, doit être non seulement **réinterprété**, mais **étendu**, notamment en y incluant les dimensions sociales et culturelles. De même, les droits et les libertés culturels, tels qu'utilisés dans le dernier Rapport du PNUD, doivent être précisés et étendus ;
- une fois le droit au développement réinterprété, les droits culturels « intégrés » dans une perspective de coopération au déve-

85. On pourrait utilement se référer, ici, à des textes tels que : Déclaration des principes de la coopération culturelle internationale (texte de l'UNESCO, en 1966) et Déclaration de Stockholm (accompagnée d'un Plan d'action sur les politiques culturelles pour le développement).

loppement et une charte de la coopération internationale adoptée par les partenaires essentiels, il est important de veiller à la **mise en œuvre de ces droits et de ces principes**, de juger de l'effectivité juridique des droits tant d'un point de vue du renforcement des capacités des personnes à s'approprier ces droits que de la capacité des institutions à les garantir. Plutôt que de créer de nouveaux organes, ne serait-il pas souhaitable de confier cette tâche à l'Observatoire de la diversité et des droits culturels, proposé par l'Université de Fribourg et d'organiser un débat annuel sur cette question, par exemple devant une Commission internationale des droits de l'homme profondément réformée, dans le sens indiqué par Kofi Annan ?

- au niveau européen, on pourrait, sur la base des valeurs proposées pour la coopération au développement dans le Traité constitutionnel, essayer de définir un « **modèle européen** », ou plutôt un « champ d'expérimentation » pour un partenariat privilégié entre l'Union européenne et l'Afrique (ou dans le cadre des relations entre l'UE et les pays ACP). Ce « modèle » devrait se distinguer par la cohérence des politiques et par une intégration de la coopération au développement dans les autres coopérations. Le projet d'un **Master euro-africain** (ou de plusieurs de ces Masters) entre universités du Nord et du Sud pourrait s'y intégrer parfaitement, tout comme il faudrait favoriser toute coopération organique entre universités et sociétés civiles du Nord et du Sud.

Les valeurs à la base de la coopération internationale : la contribution des Chaires UNESCO

Par Victor K. Topanou

Secrétaire scientifique de la Chaire UNESCO des droits de la personne et de la démocratie de l'Université d'Abomey-Calavi

La moralisation de la coopération internationale

Les réflexions sur la moralisation de la coopération internationale sont tributaires des réflexions sur les relations internationales que deux visions essentielles permettent d'analyser : il s'agit de la vision pessimiste et de la vision optimiste. Selon la vision pessimiste des relations internationales, le milieu international est une jungle dans laquelle l'absence d'organes régulateurs contraignants laisse libre cours à la violence comme mode privilégié de résolution des conflits, de défense des intérêts nationaux et de la formation de la puissance. Dans cette vision, tout s'analyse en termes de rapports de force où les faibles ont toujours tort. Les tenants de cette vision réduisent les acteurs des relations internationales aux seuls Etats, seuls susceptibles de déclarer la guerre et de faire la paix. A cette vision pessimiste correspond l'école réaliste. Mais depuis quelques décennies et à la faveur des travaux de l'école transnationale, le rôle exclusif et centralisateur de l'Etat a été relativisé et, surtout, le rôle de plus en plus important des acteurs infra-étatiques a été mis en exergue. Parmi ces principaux acteurs infra-étatiques, il faut citer les églises, les OIG, les ONG, les firmes multinationales, les syndicats, les internationales politiques, bref, les réseaux d'origine privée dont l'action peut affecter directement ou indirectement, consciemment ou inconsciemment, la politique extérieure des Etats. Cette vision dite optimiste tend à réduire la place de la guerre dans les relations internationales au profit des échanges économiques, culturels, sociaux etc... Ces analyses n'ont fait que complexifier le problème.

Aujourd'hui, il est considéré comme relevant des relations internationales, toute action étatique ou non qui peut avoir une influence sur le milieu international ; pour reprendre la formule de Jacques Huntzinger, il vaut mieux parler « d'internationalisation des faits sociaux » qui peuvent donc bien être d'origine étatique ou d'origine privée. Ils peuvent impliquer aussi bien les relations Sud/Sud que les relations Nord/Sud. Peut-on dans ces conditions espérer édifier des valeurs qui soient à l'origine de la coopération internationale ? Les débats qui ont conduit à la mise en place d'un nouvel ordre économique international dans les années 70 et plus largement à la mise en place du droit au développement de même que les mouvements qui sont à l'origine du commerce équitable méritent d'être étudiés en vue de tirer les conclusions nécessaires. Pour ce faire, il convient de distinguer les relations inter-étatiques des relations non étatiques, les unes et les autres étant parfois très éloignées ; les premières étant très difficilement moralisables, les secondes pouvant faire le lit d'expériences très enrichissantes.

Des relations inter-étatiques très difficilement moralisables.

Malgré les avancées conceptuelles de ces dernières années, les relations inter-étatiques restent encore très largement tributaires des intérêts nationaux et de la puissance. La difficile définition de la notion d'intérêt national qui peut englober tout et son contraire, aussi bien les intérêts de la nation que ceux de clans au pouvoir frappés du sceau du « secret défense », compliquent singulièrement les analyses. En effet, personne ne sait dire avec exactitude ni quand ni où commence l'intérêt national d'un Etat, de même que sous le couvert de la puissance les Etats se livrent à des comportements proches de l'immoral. Ceci s'observe aussi bien du point de vue des relations Nord/Sud que des relations Sud/Sud et voire Nord/Nord.

Les relations Nord/Sud

Nous distinguerons les relations bilatérales des relations multilatérales. Les relations bilatérales Nord/Sud posent le problème des

relations entre les riches et les pauvres, les forts et les faibles. Corrépondant globalement aux riches et aux forts, les pays du Nord sont en situation de dominateurs vis-à-vis des pays du Sud. Dans ces relations inégales et asymétriques, on aboutit à une situation d'exploitation du Sud par le Nord, que ce soit à travers les mécanismes d'aide au développement, du commerce international et autres. Dès lors, la question philosophique qui se pose est de savoir s'il existe un stade intermédiaire ou ultime où tous les pays peuvent être sur le même pied d'égalité ou si, *a contrario*, le déséquilibre perpétuel n'est pas inscrit dans la nature même des choses. La sagesse africaine rappelle cruellement fort à ce propos que les cinq doigts de la main n'ont jamais été, ne sont pas et ne seront jamais égaux ; seulement, plutôt que de s'exploiter, ils se complètent pour atteindre l'équilibre et l'harmonie. Or, l'observation des relations internationales révèle une toute autre réalité : l'inégalité entre les peuples est entretenue et instrumentalisée.

L'actualité récente, à travers la crise togolaise, nous offre à voir les images de militaires courant avec des urnes pour les détruire ou des milliers de réfugiés post électoraux confirmés par des rapports confidentiels de la délégation de l'UE à Lomé ; et pourtant la France continue de qualifier *urbi et orbi* la crédibilité du vote.

De même, la détérioration des termes de l'échange rappelle les bases inéquitables sur lesquelles se font les échanges mondiaux. Les problèmes du coton, du café, du cacao et plus largement les règles du commerce mondial au premier rang desquelles la question des subventions montrent bien que les échanges internationaux pénalisent fortement les pauvres et les faibles qui par opportunité ne peuvent subventionner leurs producteurs alors que les riches par nécessité subventionnent les leurs.

Au niveau des organisations intergouvernementales (multilatéral), les échanges Nord/Sud sont structurellement déséquilibrés. Je ne retiendrai pour illustrer mes propos que le bilan du droit au développement, l'attitude des institutions de Bretton Woods et les accords ACP/UE.

En ce qui concerne le droit au développement, malgré les bonnes intentions proclamées au début des années 70, force est de constater qu'aujourd'hui le bilan est bien maigre et que le résultat est plus que décevant. Du droit au développement, on est passé au devoir de commerce avec des forces inégales en présence.

En ce qui concerne les institutions de Bretton Woods, elles maintiennent les Etats faibles du Sud dans des situations inextricables de surendettement, et de l'ajustement structurel du début des années 80, on est passé à la lutte pour la réduction de la pauvreté.

Les accords ACP/UE sont une autre manière de maintenir cette situation de dépendance puisque dans l'article 67 de la dernière convention de Cotonou, il est ostensiblement rappelé que les pays du Sud doivent respecter les programmes d'ajustement structurel du FMI et de la Banque mondiale.

En définitive, les relations Nord/Sud sont structurellement déséquilibrées ; elles le sont également du point de vue des relations Sud/Sud, et voire Nord/Nord.

Les relations Sud/Sud

L'observation minutieuse des relations internationales Sud/Sud fait apparaître que la logique des intérêts nationaux et de la puissance sont également le fait le plus marquant. Ainsi, dans le conflit ivoirien, plus personne ne peut ignorer le rôle du Burkina Faso, de même que dans le conflit congolais et plus généralement dans les conflits des Grands Lacs, plus personne ne peut sous-estimer le rôle du Rwanda. Le Tribunal Pénal des Nations Unies pour la Sierra Léone a récemment mis en exergue le rôle central de Charles Taylor du Libéria dans la crise sierra léonaise, de même que le rôle central de la Libye dans la crise tchadienne n'est plus un secret pour personne. Inutile de multiplier ici les exemples, l'essentiel est de retenir que même parmi eux, les pays pauvres sont prêts à s'entretuer même si des fois, c'est pour servir de relais aux intérêts des pays riches.

Les relations internationales d'origine privée moralisables

Je mettrai invariablement dans les actions de la coopération internationale d'origine privée essentiellement les actions des ONG et accessoirement les institutions d'enseignement supérieur ou autres. Pour cela, je distinguerai les actions de grande envergure et les actions de petites envergures.

Les actions de grande envergure : le commerce équitable

Le commerce équitable se veut un commerce mondial parallèle qui tente d'acheter aux petits producteurs leurs récoltes aux justes prix afin de les faire bénéficier des fruits de leur travail. Ce type de commerce suppose que les populations du Nord acceptent d'acheter un peu plus cher un produit qu'ils pourraient trouver moins cher par ailleurs.

La principale faiblesse de ce type de commerce est qu'il est fondée sur la bonne foi d'une partie de la population du Nord qui prend sur elle de mettre en place une organisation qui à l'évidence dépasse les capacités des seuls producteurs du Sud. De plus, les difficultés d'extension de ce type de commerce prouvent bien que la bonne foi ne suffit pas à elle seule à changer le monde.

Plus fondamentalement, ce commerce rappelle que l'une des valeurs essentielles qui doit présider à la coopération internationale est l'équité, c'est-à-dire la juste rétribution des efforts de chacun. A des échelles plus petites, la reconnaissance de l'autre et le sens d'égalité sont des valeurs essentielles qui doivent présider à la coopération internationale.

Les actions de petites envergures

Dans le cadre de la coopération entre nos Chaires UNESCO et nos institutions universitaires, il convient de rappeler que la rencontre de Bergame ne saurait se tenir sans une reconnaissance préalable par les institutions du Nord de leurs homologues du Sud. Inutile de rappeler que dans un passé pas si lointain que cela, l'universitaire

du Sud n'était même pas accepté dans son statut d'universitaire. Aujourd'hui, il existe une très grande mobilité des universitaires, aussi bien du Sud que du Nord, qui dénote une reconnaissance mutuelle. En soi, il s'agit d'une grande avancée qui mérite d'être généralisée.

L'esprit d'égalité permet de traiter son prochain pour ce qu'il est à savoir un homme, sans dédain ni mépris, sans condescendance ni rejet ; ce faisant, il s'opère une mise en confiance féconde qui donne des résultats inespérés.

Au total, dans les rapports Nord/Sud, les plus gros efforts à fournir pour moraliser la coopération internationale doivent venir des plus forts et des plus riches, faute de quoi, ces relations seront potentiellement violentes avec des conséquences insoupçonnées et surtout incontrôlables.

Les valeurs à la base de la coopération internationale : la contribution des Chaires UNESCO

Par Assindie Mungala

Chaire UNESCO pour l'Afrique centrale et les Etats de la SADC – Université de Kinshasa

Ancien étudiant en 1969 en Sciences Politiques à l'Université « PRO DEO » à Rome, me voici à Bergame, au Nord de l'Italie en 2005 à la suite de l'invitation cordiale de Monsieur le Professeur Alberto Castoldi, Recteur de l'Université. Je sais le lien qui s'est tissé depuis des décennies entre les populations de Bergame à travers les Sœurs des Pauvres de Bergame qui ont à Kikwit, la cité où réside ma famille, un hôpital et deux centres hospitaliers à Mosango et Tumi-kia, où elles soignent les tuberculeux. La population de Kikwit reste reconnaissante à la Congrégation des Sœurs de Bergame dont certaines ont perdu, voici dix ans, leurs vies en raison du virus d'Ebola. Puisse leur dévouement servir la cause qui a toujours caractérisé leur apostolat au bénéfice des plus pauvres.

Je salue l'amitié que j'ai liée avec les Professeurs Felice Rizzi et Stefania Gandolfi et reconnais leur affectueuse action au profit de la coopération interuniversitaire. Leur action est si heureusement appuyée par le Doyen de la Faculté des Lettres et Philosophie à qui je présente toute ma gratitude et souhaite que nos liens de travail se tissent davantage.

En juillet 2004, nous avons, à Yaoundé, réfléchi sur la conditionnalité de la coopération internationale. Aujourd'hui à Bergame, nous allons réfléchir et échanger nos opinions sur l'éthique (mœurs, morale

ou mode d'être de la fonctionnalité) de la coopération internationale sur les droits humains⁸⁶.

Le contenu éthique de la mondialisation reste sujet à caution, tant que perdure le clivage Nord/Sud, et aussi longtemps qu'une pratique de plus en plus subtile de la domination est préservée dans l'être même du village mondial.

Il convient de noter que l'Année internationale pour la Culture de la Paix (2000) a permis une plus grande prise de conscience de la place de la culture de la paix dans le développement des nations. L'Afrique connaît une transformation démocratique depuis 1990.

La République Démocratique du Congo est depuis 1996 en guerre. La culture de la paix s'impose impérativement. Aussi, l'Université de Kinshasa et l'UNESCO ont-ils signé en octobre 2000 la création à Kinshasa pour l'Afrique centrale et les Etats de la SADC une Chaire UNESCO sur la Culture de la Paix, Règlement des Conflits, Droits de l'Homme, Démocratie et Bonne Gouvernance.

Le 1^{er} avril 2003 la SADC, et le 2 Mars 2005 la CEEAC ont accordé à la Chaire UNESCO un mandat additionnel en vue de la promotion des études relatives à la paix pour la défense et la sécurité.

Les objectifs principaux pour une Chaire UNESCO dans le cadre des programmes UNITWIN visent essentiellement à :

- la promotion
- la facilitation

C'est ainsi que notre Chaire UNESCO a étendu ses programmes à Brazzaville, Yaoundé, Bangui et Ndjamena. Elle a utilement noué des liens de travail avec les Chaires UNESCO de Abomey-Calavy à Cotonou, Bergame (Italie), Aristote de Tessalonique (Grèce),

86 Dans le langage ordinaire, et jusque dans les dictionnaires sérieux, il y a une équivalence entre les termes éthique et morale. Il s'est produit en effet une sorte d'osmose : d'une part, l'éthique est devenue plus qu'une science de comportements plus que la description d'ethos. Car elle comporte surtout un jugement moral inversement à ce que le commun des mortels appellent la morale ou la codification des usages louables.

Catalunya et Madrid (Espagne), Lyon, Bordeaux, Nancy et Paris (France) et signé des protocoles de partenariat avec plus de 25 institutions à travers la RDC, l'Afrique et le monde. Elle a adhéré à l'Université des Nations Unies pour la Paix.

Je me réfère ici à Patrice Meyer-Bisch pour affirmer que « *la nouvelle prise de conscience de la diversité culturelle comme facteur crucial de développement démocratique est un tournant politique essentiel qui permet d'entretenir des approches bien plus intégrantes de la démocratie* ». Nos jeunes démocraties africaines ont des atouts pour réussir, mais la culture en tant qu'une des dimensions importantes de la politique n'est pas toujours neutre, d'où les différents drames.

En développant la culture de la paix, la Chaire UNESCO pour l'Afrique centrale et les Etats de la SADC met en valeur les droits culturels longtemps considérés comme une catégorie sous-développée des droits humains. Elle traduit à travers ses enseignements et ses recherches le lien étroit entre société et culture.

Si une culture est un facteur d'intégration de tous les besoins et de tous les droits, le déni de la culture porte directement atteinte à toutes les libertés ; il rend illusoire la prétention à n'importe quel droit et impossible l'exercice de quelques responsabilités.

Les valeurs de la coopération internationale reposent sur le respect des identités des communautés, porteuses de la diversité culturelle. Les Chaires UNESCO du Sud et du Nord se complètent par et à travers l'échange des valeurs universelles proclamées dans la Déclaration universelle des Droits de l'Homme (1948). Les valeurs humanistes de l'Afrique devraient être sauvegardées par les structures et les institutions africaines en priorité.

Les valeurs à la base de la coopération internationale : la contribution de la Chaire UNESCO pour l'Afrique centrale et les Etats de la SADC

Au nom de la Chaire UNESCO pour l'Afrique centrale et les Etats

de la SADC que je dirige au sein de l'Université de Kinshasa et dont le mandat touche divers domaines de compétence (culture de la paix, défense et sécurité), je peux vous rassurer qu'un travail de terrain est actuellement en cours afin de sécuriser les populations.

En effet, c'est pour réfléchir sur la contribution des Chaires UNESCO au niveau des valeurs à la base de la coopération internationale que le panel avec la participation des Chaires UNESCO se déroule aujourd'hui. J'apprécie cette façon d'avoir fait un programme qui permette l'échange entre les différentes Chaires UNESCO au terme de nos travaux.

A la lecture des différents sujets traités par les orateurs de ce colloque, j'ai compris qu'en plus de tout cela, il me revenait, d'ailleurs comme à d'autres collègues invités à ce panel, de parler des valeurs à la base de la coopération internationale et d'indiquer, à cet effet, la contribution de la Chaire UNESCO sous ma direction à la concrétisation de ces valeurs.

Mon intervention sera brève et s'articulera autour des concepts de coopération internationale et de la contribution de ma Chaire UNESCO à la réalisation des valeurs à la base de la coopération internationale en République Démocratique du Congo, en Afrique centrale et dans les Etats de la SADC.

La coopération peut, selon le Professeur Merle, désigner tout d'abord un objectif à atteindre si l'on estime que les Etats travaillent en commun plutôt que de résoudre isolément leurs problèmes.

De ce fait, la coopération peut aussi être entendue comme une méthode déterminée en vue d'atteindre des objectifs communautaires. Dans cette seconde acception, l'usage du terme « coopération » signifie qu'il n'y a pas d'autres moyens pour faire travailler ensemble les Etats que de les inciter à coordonner librement leurs activités sans jamais leur imposer des solutions autoritaires.

Le concept de coopération internationale remonte, de façon plus officielle, à la naissance de la Société des Nations (SDN) en 1920. La Société des Nations se préoccupait plus particulièrement de la

coopération internationale dans les domaines économique et social afin de maintenir la paix dans le monde.

La coopération internationale a évolué vers l'aide au développement après la seconde guerre mondiale à la suite de la création de l'Organisation des Nations Unies (ONU).

Il faut reconnaître que c'est avec la création de l'UNESCO en 1946 que se poursuit de manière plus importante le travail amorcé par la SDN, la culture étant intimement associée à l'éducation, la science et la communication.

La Chaire UNESCO pour la Culture de la Paix à Kinshasa a une vaste mission de promotion de la paix en Afrique centrale et dans les Etats de la SADC. Deux valeurs retiennent notre attention et stimulent notre démarche : la religion et la diversité culturelle, qui occupent une place privilégiée. Naturellement chaque religion a ses spécificités, sa légitimité, ses particularités culturelles en général et religieuses en particulier. Les particularismes ne peuvent être considérés comme légitimes que s'ils adhèrent sans restriction à l'universalisme des valeurs.

Aujourd'hui, les plus développés sont des membres de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE), et la plupart d'entre eux possèdent une des organisations chargées de mettre en pratique leur vision de la coopération internationale par une politique d'aide au développement. L'Afrique amorce aussi sa coopération à travers le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD). Aujourd'hui le NEPAD est plus qu'une manifestation tangible de la volonté politique des dirigeants africains à prendre en mains leur destin face aux enjeux dans un espace qui se mondialise à grand pas.

L'Afrique doit forger son développement en mettant l'homme au centre de toutes les préoccupations, car le développement est avant tout un acte politique dans le but de la réalisation du bien commun et de la défense de l'intérêt général. L'une des valeurs de l'Afrique traditionnelle a été le sens aigu de partage et de solidarité. De même,

l'arbre à palabre était le lieu d'échange en vue d'aboutir à un consensus. Les notables, les anciens et les chefs de clan composaient un corps capable de se dépasser. Voilà une valeur africaine que la Chaire UNESCO développe dans ses enseignements.

Contribution de la Chaire UNESCO pour l'Afrique Centrale (CEEAC) et les Etats de la SADC

A travers ses divers programmes, la Chaire UNESCO incite les milieux intellectuels et universitaires de la Région des Grands Lacs et de l'Afrique Centrale à la promotion de la culture de la paix et de la démocratie. Cela est possible grâce à des cours de formation, des conférences et des colloques qu'elle organise.

Ainsi, elle fait progresser les connaissances par la formation continue dans les secteurs de la bonne gouvernance, de la sécurité et de la défense commune.

Aussi, la Chaire UNESCO transmet-elle, à travers ses programmes, les principes de la diversité et des droits culturels, deux notions complémentaires mais très utiles dans l'acceptation de l'autre dans la sous-région, autant plus que c'est le principe de la diversité qui donne toute son ampleur aux droits culturels, ce que nous avons en commun et en partage est la valeur la plus riche ; c'est notre diversité culturelle (arts, langue, proverbes, tradition, folklore, musique, croyance, peinture, accoutrement, etc.).

Si heureusement la Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle a donné une impulsion nouvelle en « *affirmant que la culture doit être considérée comme l'ensemble des traits distinctifs spirituels et matériels, intellectuels et affectifs qui caractérisent une société ou un groupe social et qu'elle englobe, outre les arts et les lettres, les modes de vie, les façons de vivre ensemble, les systèmes de valeurs, les traditions et les croyances* ». Vouloir la paix, c'est vouloir la vie. C'est se libérer de la peur et de l'angoisse et c'est œuvrer pour la justice. Oeuvrer pour la justice c'est avoir le cœur neuf, l'esprit libre et lutter courageusement contre toutes les entreprises totalitaires et les idéologies dominatrices.

Formation continue

Elle est organisée en modules thématiques pour les diplomates, les fonctionnaires internationaux, les officiers supérieurs de l'armée et de la police, la société civile et elle est organisée en partenariat avec le Centre de Gestion de la Défense et Sécurité de l'Université WITS de Johannesburg. Les cours sont organisés essentiellement pour le renforcement des capacités des cadres supérieurs de l'armée et de la police nationale. Ainsi des modules thématiques sur la gestion de la défense, les relations entre les civils et les militaires, la gestion multinationale des missions de paix et la carrière diplomatique ont été organisés respectivement à Kinshasa, Lubumbashi, Kisangani et Bukavu.

Dans le même ordre d'idées, l'unité de formation et recherche en droits de l'homme et environnement a permis de mettre en valeur la biodiversité, mise à mal dans les pays de l'Afrique centrale et australe.

Le théâtre des conflits armés a permis de mettre en place des enseignements aux droits de l'homme pour un environnement viable. Une étude importante a été menée sur la « Situation des autochtones pygmées Batwa en RDC. Enjeux des droits humains ». Un atelier sous-régional sur ce thème se réunira à Kinshasa en juin 2005 avec l'appui du Bureau sous-régional de l'UNESCO à Libreville.

Formation académique (3^{ème} cycle)

Elle se donne en deux ans pour l'obtention d'un Diplôme d'Etudes Approfondies (DEA) ou Master 2, ouvert aux détenteurs de licence (Maîtrise). Les cours se donnent en tronc commun et en spécialités.

Malgré les difficultés que le pays a pu connaître avec la longue guerre (1997-2002), les premières dissertations de DEA ont été présentées avec succès. En quatre ans, des 835 inscrits (dont cinq congolais de Brazzaville), seulement 20 d'entre eux ont soutenu leur dissertation. Il faut noter la participation de 10 inscrits en Doctorat, dont deux Camerounais, deux Congolais de Brazzaville et six Congolais de Kinshasa.

Partenariat

Le réseau d'informations et le partenariat avec les institutions tant nationales, africaines, qu'internationales branchées sur les objectifs de la paix et des droits de l'homme se sont agrandis avec de nouveaux centres et universités avec lesquels des accords de partenariat ont été signés, notamment avec les universités de Bandundu, de Bukavu, de Kananga, du Kasai, de Lubumbashi et de Kisangani. A l'étranger, au sein des Universités Marien Ngouabi (Brazzaville), de Bangui (RCA), de Yaoundé et de Ndjamena au Tchad. A l'Université catholique d'Afrique Centrale à Yaoundé, certains de nos auditeurs peuvent s'inscrire en DEA et le Doctorat est soutenu à l'Université de Kinshasa.

En Europe, les contacts initiés avec les Universités de Bergame (Italie), de Catalunya (Espagne), d'Aristote de Thessalonique (Grèce) et de Fribourg (Suisse) se poursuivent en vue d'un partenariat fécond.

Dans un colloque international qui traite de l'éthique de la coopération internationale on ne peut passer sous silence l'éthique de l'interaction culturelle, si dans nos pays la politique culturelle n'a pas de budget approprié.

« Comprendre les liens entre diversité et droits culturels, c'est admettre qu'en matière d'identité, chacun compte aux yeux de tous et que chacun est comptable des droits de tous, comme de la richesse culturelle qui est notre bien commun » (op cit. pag. 42).

La promotion du leadership féminin

Dans le cadre des droits de la femme, la Chaire UNESCO encadre les associations estudiantines féminines affiliées à son réseau en leur apportant son expertise dans l'organisation de leurs différentes activités. La Chaire les assiste afin qu'elles bénéficient de la plénitude des connaissances à divers aspects de la vie sociale.

La Chaire UNESCO collabore en outre avec d'autres associations féminines telles que l'Union nationale des Femmes (UNAF), le Programme d'Appui aux Actions féminines (PAAF) et Cause commune.

Promotion de la diversité culturelle, de la défense et de la sécurité commune

D'emblée, il faut se convaincre que les droits culturels, la diversité culturelle, le développement, la démocratie, l'Etat de droit, l'éducation, les droits de l'homme, sont les éléments qui doivent être définis en eux-mêmes, mais aussi dans leur interdépendance.

La paix, le développement économique et le bien-être social sont liés. De ce point de vue, la longue période de transition et la guerre d'agression imposée à la RDC constituent des motifs importants pour évaluer la contribution de la Chaire UNESCO à l'édification de la paix et de la bonne gouvernance d'une part, d'apprécier la part de la coopération interuniversitaire d'autre part.

Avec le réseau Southern African Defence and Security Management (SADSEM), dont la vocation essentielle est la recherche sur les problèmes de défense et de sécurité, la coopération a été très active. Devenue huitième membre du réseau depuis le 1^{er} avril 2003, la Chaire UNESCO a participé à plusieurs activités qu'il a organisées : plusieurs séminaires sur la gouvernance démocratique et la défense commune (à Johannesburg) et les réunions du Comité directeur (à Johannesburg, Victoria Falls, Maputo, Kinshasa).

Coopération avec les Nations Unies et ses agences

Les compétences de la Chaire UNESCO, touchant à plusieurs secteurs de leurs programmes, lui ont permis de collaborer activement avec l'ONU et ses agences, notamment l'UNESCO, le PNUD, le Haut Commissariat aux Droits de l'Homme et la MONUC.

Le programme tient compte des exigences de la Décennie internationale de la promotion de la culture de la paix et de la non violence au profit des enfants du monde (2001-2010).

Les valeurs à la base de la coopération internationale sont essentiellement la solidarité, les échanges qui ont amené à ce que l'on parle moins de l'assistance de la coopération et davantage de partenariat.

Malgré les moyens financiers limités, la Chaire UNESCO a réalisé et réalise un programme dense et très bénéfique pour l'avenir de la sous-région.

Pour résoudre les questions liées à la sécurité, la Chaire UNESCO dans ses inlassables efforts, contribue au processus de réconciliation, à la promotion des droits humains, au renforcement des capacités et des valeurs démocratiques dans les mœurs et à l'éducation pour la réinsertion sociale et économique des jeunes démobilisés et ex-combattants. Elle participe activement à la préparation de la Conférence internationale sur les Pays des Grands Lacs.

Dans le secteur lié à la bonne gouvernance et à la sécurité, le programme de la Chaire UNESCO s'efforce d'expliquer à tous qu'il est fort utile qu'en plus de l'efficacité de l'Etat, cinq aspects essentiels soient réunis : la paix, la démocratie, la bonne gouvernance, le respect des droits de l'homme et les relations de bon voisinage. Pour elle, la bonne gouvernance est fonction de la stabilité politique et institutionnelle et une reprise économique durable.

Il n'y a plus une seule nation qui ne soit persuadée qu'il ne saurait y avoir de développement durable et une paix véritable sans démocratie et sans bonne gouvernance.

Dans les enseignements, les conférences-ateliers et les séminaires de formation pour la réalisation de ses objectifs, la Chaire UNESCO note que les Chaires UNESCO ont tout intérêt à coopérer car elles sont l'expression efficace de la coopération régionale ou internationale. On doit féliciter la Chaire de Bergame pour son rôle.

La Chaire UNESCO adhère au master euro-africain en cogestion avec les Chaires de Bergame, Cotonou, Fribourg et Genève.

Une telle entreprise bénéficierait d'une plus grande possibilité de partage d'expériences entre les Chaires UNESCO d'Europe, d'Afrique de l'Ouest et celles du Centre en relais avec l'Afrique australe.

Comment achever cette intervention sans citer Koïchiro Matsuura, Directeur général de l'UNESCO, lorsqu'il déclare que « *les besoins de l'Afrique requièrent plus d'attention que jamais, en particulier au moment où des conditions si prometteuses s'offrent aux processus d'intégration et de développement pour l'Afrique elle-même* »⁸⁷.

Je termine mon propos en sollicitant le concours de tous ceux qui peuvent aider la Chaire UNESCO pour l'Afrique centrale et les Etats de la SADC à promouvoir une gouvernance démocratique en tant qu'expression des pratiques démocratiques correspondant au respect et à la mise en œuvre de ces différents groupes de droits, conçus dans leurs spécificités et leur individualité. Cela permettrait mieux de concrétiser davantage la coopération entre les Chaires UNESCO.

L'UNESCO a apporté un bon éclairage sur la diversité culturelle ; l'accent a été mis sur la diversité culturelle intrasociétale, longtemps laissée dans l'ombre. Avec la diversité culturelle 2000-2010 et les enjeux du marché, l'accent est plus porté sur la nécessité d'une plus grande coopération entre les pays du Nord et du Sud, grâce à l'accord signé avec le Secrétariat général de la CEEAC, le 2 mars 2005.

Notre mission est de promouvoir les valeurs de la coopération dans la sous-région et dans toutes ses dimensions. Il y a dès lors une promotion à faire de l'éducation à une culture démocratique dans une Afrique en transition démocratique. La réflexion doit porter sur la démocratie inculturée. Le Bénin, en s'imposant une Conférence nationale souveraine, a donné à toute l'Afrique des années 90 un exemple, une impulsion démocratique.

Les Objectifs du Millénaire exigent le développement en rapport avec l'éthique.

87. *L'Afrique, un miroir de l'UNESCO*, Présence Africaine, 2002, page 10.

« L'éthique est donc proprement ce questionnement qui précède la morale comme ensemble de lois, de normes et de prescriptions » (Odile Cortinovic, 1998).

Mes propos ont conduit à faire ressortir la responsabilité de la coopération interuniversitaire en privilégiant l'éthique en tant que visée subjective des valeurs à partir de nos diverses expériences.

Les valeurs à la base de la coopération internationale : la contribution des Chaires UNESCO

Par Jorge Dominguez Menéndez

Chaire UNESCO pour la gestion et l'enseignement universitaire – Université de La Havane

La Chaire UNESCO pour la gestion et l'enseignement universitaire de l'Université de La Havane peut compter sur ses 35 membres, qui font également partie du Centre d'Etudes pour le Perfectionnement de l'Enseignement supérieur (CEPES). Cela permet une intégration entre les fonctions du Centre d'Etudes et de la Chaire. Au Centre et à la Chaire collaborent d'autres personnes de l'Université et d'autres institutions d'enseignement supérieur du pays. La Chaire est dirigée par une coordinatrice, une secrétaire et un administrateur.

Parmi les objectifs de la Chaire il y a les activités concernant l'enseignement, la formation et la recherche.

Les activités de la Chaire sont financées par l'Université de La Havane et par les donations effectuées par d'autres institutions internationales. Pour le déroulement des activités d'enseignement, la Chaire a à sa disposition une salle climatisée et équipée. On va demander un nouveau financement pour la création d'une salle UNESCO réservée au déroulement d'un cours de haut niveau en Nouvelles Technologies de l'Information et des Communications. L'objectif est de former les enseignants et les dirigeants de la IES de Cuba, du reste de l'Amérique latine et des Caraïbes à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication et leur application directe dans le domaine de l'enseignement supérieur.

En ce qui concerne l'enseignement et la formation, toutes les années se déroulent des écoles, des séminaires et des cours sur ces thèmes : financement et gestion, didactique universitaire, liens entre université et terroir, travail éducatif dans les universités, démocratie en

classe, communication et méthodes participatives d'enseignement. Il y a en outre des cours qui permettent d'obtenir une certification en : recherche et curriculum universitaire, théorie et pratique pédagogiques, gestion des processus et des recours universitaires, coopération internationale et internationalisation. Enfin, on organise des masters et des cours de doctorat en science de l'éducation, souhaités par les institutions de notre pays et par les universités latino-américaines.

Aujourd'hui, la Chaire participe activement à la formation des professeurs qui travailleront dans les centres universitaires municipaux, créés à travers le récent processus d'universalisation de l'enseignement supérieur dans notre pays.

La recherche a un rôle très important dans les activités de la Chaire : il suffit de penser que chaque membre de la Chaire participe à plus d'un projet de recherche qui, en général, préfère une approche interdisciplinaire. Voilà les projets de recherche les plus importants qui sont en train de se développer : tendances contemporaines de l'enseignement supérieur, éducation aux valeurs, aménagement stratégique dans les institutions éducatives, travail chez les jeunes diplômés, comportement des matricules, des diplômés et de la population féminine avec diplôme supérieur à Cuba dans ces dernières 25 années.

On travaille aussi sur un nombre de projets : les liens entre l'université et le terroir, l'universalisation de l'enseignement supérieur, l'internationalisation de l'enseignement supérieur à Cuba : opportunités et risques, la coopération universitaire internationale et la recherche de l'excellence.

Notre Chaire a organisé ou participé à des conférences, des forums, à des réunions et à des événements tant au niveau national qu'international sur les thèmes du financement, de la gestion, des alternatives à l'enseignement supérieur, de l'aménagement stratégique, de la pédagogie, de la recherche et de la connaissance. La Chaire a souvent participé à ces activités à l'invitation de l'IESALC-UNESCO et du ministère de l'enseignement supérieur de Cuba.

Plusieurs membres de la Chaire font partie du Conseil d'édition de la Revue cubaine d'enseignement supérieur, étant donné que la coordinatrice de la Chaire en est la directrice.

Les personnes qui collaborent avec la Chaire ont participé à de nombreuses actions de coopération internationale universitaire, soit en enseignant, soit en prenant part à des projets en tant que conseil. Même dans ce cas, la participation à certains de ces projets a été souhaitée par l'IESALC-UNESCO.

Tous les membres de la Chaire font partie de réseaux nationaux et beaucoup d'entre eux de réseaux internationaux tels que le réseau SAFIRO-ALFA, qui s'occupe de la gestion de la coopération universitaire, et le réseau REDFORD pour la formation des dirigeants universitaires. La directrice de la Chaire participe en tant qu'experte au réseau RED-ALFA de l'Union européenne.

La Chaire a formé des groupes d'étude qui s'occupent de la recherche mais qui organisent aussi des cours et qui s'occupent du déroulement des projets universitaires ; je parle notamment du Groupe sur les tendances en matière d'enseignement supérieur (GRUTES), du Groupe d'étude sur les valeurs (GEVA), du Groupe d'étude université-terroir (GUT) et du Groupe d'étude sur la coopération et l'internationalisation (GECI) que j'ai l'honneur de présider. Le Groupe d'étude sur la coopération et l'internationalisation travaille depuis seulement cinq ans, mais dans cette période son activité a été fructueuse, puisque il a réalisé des recherches sur les thèmes qui font l'objet de son intérêt, a organisé des séminaires nationaux pour sensibiliser les gens et divulguer des connaissances, a promu des événements internationaux, y compris tous les événements cubains sur l'enseignement supérieur et les conférences de niveau national et international qui se déroulent à Cuba tous les deux ans.

La coopération universitaire a toujours été le but principal de notre Chaire, voilà pourquoi ses membres enseignent, participent à des conférences, sont appelés en tant que conseils et sont engagés dans d'autres activités de création et de transmission de connaissances

dans des universités nationales et dans des universités de différents pays latino-américains.

Malgré tout le travail que la Chaire UNESCO pour la gestion et l'enseignement universitaire a fait pour remplir sa mission tant au niveau national qu'au niveau international, nous croyons qu'il y a encore beaucoup à faire pour favoriser une meilleure coopération entre les universités, afin d'atteindre un meilleur niveau d'internationalisation à partir de la solidarité, d'améliorer et favoriser l'excellence universitaire et d'atteindre la reconnaissance sociale que chacun de nos pays souhaite.

Les valeurs à la base de la coopération internationale : la contribution des Chaires UNESCO

Par Antonio Papisca

Chaire UNESCO pour les droits humains, la démocratie et la paix de l'Université de Padova

Dites-moi quelle est votre vision de l'ordre mondial, et je vous dirai quelle est la perspective de la coopération au développement qui en découle. Car la quantité et la qualité de la coopération sont des « variables dépendantes » par rapport au type d'infrastructure de la gouvernance aux différents niveaux et de la politique internationale dans son ensemble.

Si le point de repère de l'ordre mondial est le paradigme des droits humains, alors il y aura un espace et des ressources suffisantes pour la coopération.

Depuis longtemps la vie sur la planète est marquée par de larges processus de changement structurel qui traversent tous les pays et lancent autant de défis à la capacité des décideurs d'adapter de façon active les institutions et les politiques au niveau local, national, régional et international.

L'internationalisation des droits humains est l'un de ces grands processus de transformation qui se déroulent dans le monde à partir de la moitié du 20^{ème} siècle. Elle est accompagnée, entre autre, par la transnationalisation des relations et des structures sociales et économiques ainsi que par des formes multiples d'organisation permanente soit inter-gouvernementale soit non-gouvernementale. Le droit international des droits de l'homme, qui se base sur la valeur absolue de la dignité humaine et dont les contenus et les principes sont élucidés et enrichis par l'apport des différentes cultures – en particulier pour ce qui concerne le principe de l'interdépendance et de l'indivisibilité de tous les droits fondamentaux, les droits ainsi

dits de solidarité (droit à la paix, droit au développement, droit à l'environnement), la stratégie du « développement humain », les droits humains des femmes et des jeunes filles, les droits des minorités et des populations autochtones – oblige le débat politique et économique à se confronter avec les dimensions axio-pratiques de l'éthique humaine universelle et à considérer la démocratie, la participation et la coopération comme faisant partie de la méthode naturelle de la bonne gouvernance soit à l'intérieur des Etats soit au niveau des institutions internationales. La montée des organisations non-gouvernementales et des mouvements solidaristes de la société civile globale pousse vigoureusement dans cette direction. Ce « nouveau » droit international – véritable *Jus Novum Universale* – est maintenant un corps organique, doté d'institutions, de procédures et d'une jurisprudence propres, aux niveaux universel et régional. On peut bien s'étonner que, dans un délai de cinquante ans, le nouveau droit « panhumain » a pu atteindre un stade remarquable de visibilité. Quand il y a des souffrances à cause de la violence, de la pauvreté, de l'injustice, de la discrimination, de la pollution, on invoque, dans n'importe quel endroit du monde, les droits humains, les droits de la personne, les droits humains des femmes, des enfants, des minorités, des réfugiés, des migrants. Donc : droits humains, *vox populi*. On peut bien dire que l'*universalité logique* des droits fondamentaux est aujourd'hui l'*universalisme historique* des « vérités pratiques » dont parlait Jacques Maritain. Autrement dit, les droits de la personne sont universalisés sur le terrain soit par l'invocation de ceux qui souffrent, soit par le monitoring mené par les instances internationales spécialisées. Le mouvement transnational, voire planétaire, des droits humains est alimenté par les forces profondes de l'histoire, il est comme un fleuve en crue qui inonde et féconde des espaces toujours plus larges : c'est la métaphore de la libération et de la promotion humaine. L'histoire démontre que quand on est arrivé à certains niveaux de libération, la dialectique entre pouvoir d'un côté et justice de l'autre s'étend à d'autres secteurs ainsi qu'à d'autres dimensions spatiales. L'article 1 de la Déclaration universelle proclame : « *Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et droits* ». Le fait qu'on est ontologiquement libres et égaux suivant

le droit universel – et donc on revendique d’être libres et égaux aussi dans l’histoire – oblige à considérer la catégorie du pouvoir et des institutions dans une dimension nécessairement téléologique : le pouvoir se justifie dans la mesure où il opère pour la poursuite des droits qui sont inhérents au « tous dignes et égaux », pour lequel vaut l’impératif catégorique de la responsabilité partagée.

Lorsque les droits de la personne sont juridiquement reconnus, l’entière construction du *jus positum* universel doit se confronter, pour se refonder, avec les principes qui découlent de la valeur de la dignité humaine. La loi des droits fondamentaux ayant toujours, par sa nature, un rang constitutionnel, n’importe quelle qu’en soit l’expression formelle, est donc la loi qui légitime un état permanent de révolution pacifique, la loi qui légitime le dépassement de toute autre loi qui ne soit pas conforme à elle. La reconnaissance juridique au niveau international donne lieu à la construction d’un espace constitutionnel et judiciaire mondial. C’est justement dans cet espace que le « développement » est reconnu en tant que droit fondamental de la personne et des peuples (voir la Déclaration des Nations Unies de 1986). Il est reconnu aujourd’hui, en tant que principe juridique et non pas seulement moral, le devoir de solidarité entre peuples et entre Etats, qui légitime et renforce davantage la pratique de la coopération au développement. Il en découle que les acteurs primaires de cette coopération, en particulier les organisations non-gouvernementales, les institutions de gouvernance locale et bien sûr les centres universitaires spécialisés sur ce sujet, contribuent de façon significative à l’effectivité du nouveau droit international. Voici donc, pour ces acteurs nouveaux, des relations internationales, un rôle de positivisation réelle du droit. C’est un aspect qui mérite d’être élucidé et remarqué pour son importance, tant sur le plan théorique, que du point de vue politique.

Mais pour ces acteurs il y a un autre rôle qui n’est pas moins important : il s’agit de la poursuite du dialogue interculturel, une tâche qui est de plus en plus nécessaire et urgente.

Le dialogue interculturel n'appartient pas au domaine de la culture abstraite ; pour réussir il doit se faire sur le terrain des vérités pratiques et des choses concrètes, sur des programmes et des actions communes. Aussi pour l'accomplissement de cette tâche, le paradigme des droits de la personne et des peuples est un point de repère en même temps qu'un instrument pratique.

Comme pour la gouvernance, pour les cultures aussi, ce paradigme est une ancre de salut : notamment contre les retombées homologantes de la mondialisation sauvage et contre le cauchemar du *choc des civilisations*. La culture des droits de la personne et des peuples est la culture qui vise à sauvegarder, au nom de l'universel, la diversité et l'endogénéité des cultures, c'est-à-dire l'âme profonde de chaque culture. Mais l'ancre de salut est un défi qui amorce, voire exige, une double confrontation : de chaque culture avec elle-même et des différentes cultures entre elles.

La métaphore pourrait être celle de la purification des cultures à la source de l'universel pour mieux répondre à l'appel des responsabilités partagées face aux grands problèmes mondialisés de notre époque. Ici, un rôle important doit et peut être joué par les élites éclairées des enceintes universitaires, religieuses, de la société civile et bien sûr de la politique.

L'interaction des cultures, pour qu'elle ne se limite pas seulement à la transmission et à la comparaison de données cognitives ni à une abstraite contemplation croisée de patrimoines artistiques, doit se jouer sur le terrain des faits, des comportements pratiques, des politiques, suivant une approche axiopratique, c'est-à-dire en termes de cohérence entre les valeurs-principes et les actions qui les incarnent dans la réalité des besoins et des urgences existentielles.

Bref, le dialogue interculturel pour quoi faire ? Pour mieux se connaître, bien sûr. Mais le résultat pourrait ne pas être nécessairement la compréhension réciproque ni davantage la coopération. On doit certainement parler d'identités, de différences, d'altérités, mais le but du dialogue interculturel est la découverte et la poursuite du bien commun.

L'hypothèse de fond est que le dialogue interculturel doit se faire sur des vérités pratiques, non pas sur les idéologies, et que, à l'époque de l'interdépendance planétaire et des larges processus de mondialisation (positives et négatives) qui l'accompagnent, ce dialogue serait facilité par la discussion et par le copartage d'un modèle, d'un projet commun d'ordre mondial fondé sur le paradigme des droits de l'homme et des peuples. Autrement dit, suivant l'approche de « quoi faire concrètement, d'ores et déjà », le but devrait être d'entraîner les différentes cultures dans un projet qui vise à construire un ordre mondial largement accepté comme la maison commune planétaire, la maison de tous les membres de la famille humaine.

La coopération au développement est un domaine privilégié pour cette tâche, car elle se réalise dans la réalité du quotidien pour répondre à des besoins vitaux. Le fait d'agir concrètement augmente davantage la légitimation des acteurs de la coopération, en leur fournissant une ressource utile pour l'efficacité de l'action politique à mener dans l'espace qui part de la communauté locale et arrive jusqu'aux sanctuaires de la politique internationale.

Parmi les grands défis de ce moment historique, il y a la démocratie internationale et la citoyenneté mondiale en tant que citoyenneté plurielle.

Démocratie internationale signifie plus de légitimation directe pour les institutions internationales et plus de participation politique populaire à leurs prises de décision. Les acteurs principaux de la démocratie sont les citoyens, non pas les gouvernements ou leurs sommets internationaux. Mais pour l'exercice de la démocratie il faut qu'il y ait des enceintes institutionnelles appropriées. Or, le système international est riche justement de ces enceintes, à commencer par l'Organisation des Nations Unies et les agences spécialisées du système des Nations Unies, mais, exception faite pour le cas particulier de l'Union européenne, elles n'ont pas (encore) une structure et un fonctionnement véritablement démocratiques. Le fait que dans certaines d'entre elles est en vigueur le principe « one country, one vote », au moins pour le fonctionnement de l'organe le

plus représentatif (assemblée ou conférence générale), signifie que les Etats se préoccupent du principe d'égalité des souverainetés, non pas de celui de la démocratie.

Depuis la seconde guerre mondiale, la logique juridique du système international a changé profondément : c'est la dignité humaine qui le fonde, non pas la souveraineté des Etats. Suivant le droit international qui est en vigueur depuis l'adoption de la Charte des Nations Unies et de la Déclaration universelle, les sujets originaires sont la personne humaine et les Etats, ainsi que toutes autres institutions, qui sont instrumentaux à la poursuite des droits qui sont inhérents à la personne et aux peuples. Autrement dit, le système des relations entre Etats et entre peuples est maintenant sous une pression téléologique.

Dans cette nouvelle perspective historique, l'Organisation des Nations Unies fait pendant, du point de vue pour ainsi dire infrastructurel, avec la centralité de la personne humaine. On ne peut pas penser à la réalisation de la philosophie centrée sur la personne dans le système mondial sans faire référence à l'institution majeure qui, selon son statut, a la tâche de garantir les droits fondamentaux même au niveau mondial.

Le bon fonctionnement des Nations Unies et des autres institutions multilatérales est au cœur d'un ordre mondial qui soit en même temps légitime et soutenable. On discute depuis longtemps sur la nécessité de réformer les Nations Unies. Bien sûr, depuis 1945 beaucoup de choses ont changé, le monde est davantage interdépendant et mondialisé. Mais la Charte des Nations Unies (principes, buts) ainsi que sa logique infrastructurelle d'ensemble (en particulier, l'idée d'un système de sécurité collective sous une autorité « supranationale ») garde intacte sa validité juridique, politique, morale, historique. Or, réformer l'ONU ne signifie pas changer cette logique. On doit plutôt mettre l'Organisation dans la condition de fonctionner suivant la Charte. Autrement dit, ce sont les Etats qui doivent changer leur attitude vis-à-vis de l'ONU, en obéissant aux obligations juridiques et morales qui sont bien définies dans la Charte. Mais les

choses changeront réellement et l'ONU fonctionnera au mieux s'il y a, en son sein, une forte injection de démocratie. Donc, renforcer et démocratiser les Nations Unies.

Il y a ici un nouveau terrain d'action politique pour les acteurs de la société civile mondiale, notamment pour les organisations non-gouvernementales qui depuis longtemps agissent pour la coopération au développement. De ce fait elles bénéficient d'une sorte de valeur ajoutée, donc elles peuvent exercer un rôle important pour la démocratisation de l'ONU.

Celle-ci devrait commencer d'ores et déjà par la mise en oeuvre d'une « Convention globale pour renforcer et démocratiser les Nations Unies ». Il s'agirait d'un organe ad hoc, institué par l'Assemblée générale des Nations Unies, ayant une composition plurielle, c'est-à-dire avec la participation des représentants des Etats (par groupes régionaux), des principales institutions internationales, des parlements (ou des assemblées parlementaires des organisations régionales : Parlement européen, Parlement panafricain, Parlatino, etc.), des pouvoirs locaux, des ONG ayant statut consultatif, des Observateurs permanents (Saint Siège, etc.). Le modèle serait celui des « conventions européennes » qui ont préparé les textes de la Charte des droits fondamentaux de l'UE et du Traité instituant une Constitution pour l'Europe.

Pour ce qui concerne en particulier le rôle des Chaires UNESCO, je dirais qu'elles devraient s'occuper davantage de la problématique de « quel ordre mondial » et de la place des institutions multilatérales, notamment des Nations Unies. A l'intérieur de cette macro-approche, on devrait davantage élucider le concept et la stratégie de « paix positive », fondée sur le paradigme des droits humains selon la lettre et l'esprit de l'article 28 de la Déclaration universelle. En particulier, les Chaires devraient prendre l'initiative, à l'intérieur et à l'extérieur de l'UNESCO, pour une large mobilisation intellectuelle et politique visant à faire adopter une Déclaration solennelle sur le droit fondamental à la paix. On sait que cette entreprise n'a pas réussi lors de la Conférence générale de 1999 à cause de l'opposition (combien

étonnante ?) des pays occidentaux. Une autre tâche intellectuelle, très importante à l'heure actuelle, est celle visant à élucider le concept de « démocratie internationale » et sa traduction en termes de « démocratisation » des institutions internationales et des processus de prise de décisions en leur sein.

Le thème de la citoyenneté est bien sûr lié à ce que je viens de signaler comme important pour la réflexion académique. Il est possible aujourd'hui de reconstruire le concept de citoyenneté en partant des droits humains et soutenir l'idée que la personne a un statut juridique international – donc de citoyenneté mondiale ou universelle – en vertu de la reconnaissance internationale des droits fondamentaux. Pour la bonne réussite de la coopération internationale l'esprit et la pratique du « partenariat » sont essentiels : au cœur d'un véritable partenariat il y a le principe de l'égalité ontologique des personnes. La culture de la « citoyenneté plurielle », construite sur les droits humains, ouvre des horizons nouveaux à la pratique de la coopération.

Rapport de Synthèse

L'éthique de la coopération internationale et l'effectivité des droits humains

Par Victor K. Topanou

Secrétaire scientifique de la Chaire UNESCO des droits de la personne et de la démocratie de l'Université d'Abomey-Calavi

Rapport de synthèse

Du 12 au 14 mai 2005, s'est tenu à Bergame, en Italie, un Colloque international sur le thème de l'éthique de la coopération internationale et l'effectivité des droits humains. On peut faire plusieurs lectures, plusieurs interprétations de ce thème, au premier rang desquelles la lecture internationaliste, qui met au centre des relations internationales la notion de rapport de force, des intérêts nationaux et de puissance. Dans cette vision, on comprend aisément l'application du « deux poids, deux mesures » dans le domaine de l'application des droits humains. On peut comprendre, même si on ne l'accepte pas, que l'on puisse commercer avec la Chine sans condamner la violation des droits humains, ou fermer les yeux sur la violation quotidienne des droits en Afrique, et qu'on ne choisisse de dénoncer ces faits que lorsque la situation ne présente aucun intérêt. Cette vision a été présente dans presque toutes les communications et dans tous les débats. Mais cette vision conduit vers une impasse, car non seulement les rapports de force actuels seront longs à changer, mais aussi et surtout elle est porteuse de conflictualité, source de désespoir pour toute l'humanité.

Fort heureusement, ce ne fut pas la vision retenue par notre Colloque. La vision retenue fut celle de l'éthique politique qui se refuse de réduire les relations internationales aux seuls rapports de force pour privilégier la dimension universelle de l'humanité et la nécessaire mise en commun des richesses, même si jusqu'à la fin du Colloque la vision internationaliste aura été présente dans les réflexions.

Du point de vue de la structuration des débats, les réflexions ont tourné autour de deux axes principaux, à savoir, d'une part, le cadre général d'analyse et de la problématique et, d'autre part, les acteurs de la coopération internationale, notamment les Etats (Italie), les organisations internationales (Union européenne et OCDE) et la société civile (ONG, associations et universités).

A la fin de ces trois jours d'échanges intenses, il se dégage un certain nombre d'idées-forces que l'on peut ainsi résumer.

Le rappel de la complexité du thème

C'est à un véritable travail de déconstruction et de remise en cause mentale autour de concepts principaux qu'on a assisté. Le sujet du développement ne peut être réduit, ni à sa dimension économique, ni à sa dimension sociale, ni même à sa dimension culturelle encore moins à sa dimension humaine et durable prises isolément.

Le développement doit être considéré comme la création de liens entre les richesses disponibles ; c'est le respect et la mise en œuvre de l'ensemble des droits humains interdépendants, permettant une approche intégrée des diverses dimensions civiles, culturelles, écologiques, économiques, politiques et sociales de chaque personne, des communautés et de l'humanité toute entière.

Le binôme Nord/Sud est un concept sans fondement qui conduit à des amalgames et qui a pour conséquence de caricaturer les débats ; il conduit à l'orgueil du Nord et à l'humiliation du Sud. Il faut lui préférer le binôme centre/périphérie malgré ses propres insuffisances, car il véhicule des logiques compréhensibles et acceptables.

Le droit doit être entendu dans le sens de ce qui crée des liens et non pas dans le sens d'un cadre.

Les notions de différence, de coopération peuvent également être objectées.

Le fondement des droits de l'homme c'est l'universalisme, et non le relativisme, et c'est la lutte pour l'effectivité de ces droits qui vaut

la peine d'être menée, car dans la logique des droits de l'homme chaque individu compte. Cet individualisme est très important et doit être sans cesse rappelé car il s'agit d'un individualisme méthodologique qui crée de la socialisation.

L'indivisibilité suppose un décloisonnement aussi bien de nos esprits que de l'administration, car malheureusement les administrations sont cloisonnées et c'est dans ce cloisonnement qu'elles trouvent leur sécurité, même si cette sécurité correspond malheureusement à l'insécurité humaine.

Au total, l'effectivité des droits économiques, sociaux et culturels suppose une mise en commun des ressources, car il n'y a ni riches, ni pauvres, encore moins un Nord et un Sud. La véritable urgence consiste à mettre en commun les richesses existantes. Et c'est bien là la dimension éthique de l'approche des droits de l'homme qui doit régir la coopération internationale. Pour y parvenir, il faut redonner du sens aux institutions existantes, qu'il s'agisse des Etats actuels, des organisations internationales existantes ou encore des institutions à créer dont notamment un gouvernement mondial. C'est l'espoir auquel nous convie cette approche ; elle peut sembler utopique et réaliste, mais c'est encore la seule porte d'espoir qui reste, c'est encore la seule vision de combat qui reste. Ce travail de déconstruction-reconstruction mentale ne pouvait faire abstraction de la réalité Nord/Sud qui veut que l'on ait d'un côté des pays riches qui n'en font qu'à leur tête, c'est-à-dire en ne tenant compte que de leurs seuls intérêts, et de l'autre des pays pauvres, constamment obligés de subir.

Au sujet des acteurs de la coopération internationale

Les Etats

La question de l'Etat doit être prise en considération à deux niveaux : d'une part le fonctionnement actuel des Etats doit être remis en cause dans le sens de la démocratisation et d'une plus grande pri-

se en compte des aspirations des peuples. Car en effet, les positions actuelles des Etats ne reflètent pas nécessairement les aspirations profondes de leurs peuples et la problématique des droits humains ne peut être maladroitement réduite à des questions de pauvres ou de riches, de disponibilité de richesses ou pas.

D'autre part, les agences de coopération publiques dénaturent totalement la logique de partenariat en se substituant aux Etats bénéficiaires en décidant des objectifs et des priorités en leurs lieu et place. Ce faisant, ils s'inscrivent dans la logique internationaliste des rapports de force en considérant que c'est le donneur, donc le plus fort, qui doit dicter ses lois.

En réalité le débat sur celui à qui doit revenir la décision n'a pu être tranché, les uns considérant que cette décision doit revenir aux seuls pays bénéficiaires, même si dans le processus qui conduit à cette décision, plusieurs acteurs peuvent et doivent intervenir ; pour d'autres la décision doit être collégiale, dans la stricte logique du partenariat. Ce débat cachait en fait très mal un malaise profond sur ce qu'est la réalité et ce qu'elle risque de demeurer encore longtemps, à savoir les rapports d'humiliation des bénéficiaires, d'une part, et d'orgueil des donateurs, d'autre part.

Les organisations internationales (Union européenne et OCDE)

La conditionnalité est un mot creux qui ne peut tenir lieu de politique ; on peut accepter des conditions de mise en œuvre d'une aide et donc en aval mais en aucun cas poser en amont des conditions qui immanquablement reprendront les valeurs et les intérêts d'un seul camp.

Le partenariat suppose un respect mutuel et une prise en compte des intérêts et des valeurs des parties en présence.

Il existe un trop grand fossé entre la théorie, c'est-à-dire la proclamation de grands principes, et la pratique, qui bien souvent révèle une constante violation des principes énoncés. Les représentants de

ces deux institutions ont carrément ignoré les valeurs de référence dans leur présentation.

La société civile

La difficile définition de la société civile permet d'entrevoir la diversité des situations qui se présente selon qu'il s'agit de la société civile des pays riches ou de la société des pays pauvres. L'expérience italienne a montré la douloureuse autonomisation de la société civile lorsque celle-ci bénéficie du financement public. En Afrique, la jeunesse de la société civile ne permet pas de faire des analyses fécondes car très vite ce sont ses dysfonctionnements qui sont pointés du doigt comme pour les discréditer. En tout état de cause, la consolidation de la société civile sur le plan interne doit aller de pair avec celle de l'Etat, faute de quoi nous aboutirons à une situation absurde dans laquelle la légitimité de la classe politique la disputerait à celle de la société civile, même si fondamentalement les objectifs de l'une, à savoir la conquête du pouvoir politique, la distingue de l'autre.

Au total, les débats ont oscillé entre la réalité et l'idéal, ce qui devrait être plutôt que ce qui est. Mais dans la quête de la moralisation de la coopération internationale, les pays du Nord, les pays riches ont sans doute plus d'efforts à consentir que les Etats du Sud, les pays pauvres. Si même dans la dernière phrase de mon rapport je continue d'utiliser les catégories Nord/Sud, pauvres/riches, c'est pour bien vous montrer la difficulté qu'il y a à opérer cette nécessaire et indispensable reconversion mentale.

La richesse des communications, d'une part, et celle des échanges, d'autre part, constituent *in fine* les seuls éléments à retenir de ce Colloque.

Annexe 1

Programme du colloque sur L'éthique de la coopération internationale et l'effectivité des droits humains (Bergame, Italie, 12-14 mai 2005)

_____ Jeudi 12 mai _____

9h - Présentation du Colloque : Alberto Castoldi, Recteur de l'Université de Bergame

Mot de bienvenue des autorités :

- Roberto Bruni, Maire de Bergame
- Mons. Roberto Amadei, Evêque de Bergame
- Valerio Bettoni, Président de la Province de Bergame
- Roberto Formigoni, Président de la Région Lombardie
- Pia Locatelli, Député auprès du Parlement européen
- Winsome Gordon, Chef de la Division de l'enseignement supérieur, UNESCO, Paris

1. Coopération et partenariat : le cadre et les principes

Modération : Mauro Ceruti

10.h30-11h30 L'effectivité des droits économiques, sociaux et culturels: principe d'une coopération éthique, (Patrice Meyer-Bisch, Coordonnateur de l'Institut Interdisciplinaire d'Ethique et des droits de l'homme et de la Chaire Unesco des Droits de l'homme et de la démocratie, Université de Fribourg)

11h30-12h30 : Débats

2. Elaboration des politiques et gouvernance des systèmes : rapports entre gouvernements et organismes internationaux

Modération : A. Mungala

14h30-15h : La conditionnalité dans la coopération internationale (Fabio Marazzi, Université de Bergamo)

15h30 – 16h : Lignes directrices de l'OCDE pour la coopération internationale (Andrea Liverani - Direction pour la coopération au développement, OCDE)

16h30-18h30 : Débats

_____ **Vendredi 13 mai** _____

3. Pour une nouvelle configuration de la coopération au développement : projet de lignes directrices

Modération :

Antonio Giunta La Spada, Directeur général pour les relations internationales du Ministre de l'Instruction, de l'Université et de la Recherche

9h-9h30 : Nouvelles politiques et nouvelles pratiques : les principes à la base du code de conduite (Mamadou Ndoye, Secrétaire exécutif de l'Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA), Paris)

9h30-10h : Le rôle de la société civile dans la gouvernance de l'éducation, (Alfred Fernandez, Directeur général de l'Organisation internationale pour le droit à l'éducation et la liberté d'enseignement (OIDEI), Genève)

10h30-11h : La coopération non gouvernementale : entre efficacité et participation (Sergio Marelli, Président des ONG italiennes, Rome)

11h-12h30 : Débats

4. Vers une vision globale et intégrée de la coopération internationale

Modération : Antonio Papisca

14h30-15h : La politique de coopération internationale de l'Union européenne (Stefano Manservigi, Directeur de la Direction Générale du Développement de l'UE)

15h-15h30 : De la politique à l'éthique de la coopération internationale (Giuseppe Deodato, Directeur général du Ministère des Affaires étrangères)

15h30-16h : Ethique de la coopération internationale (Raymond Weber, Directeur de l'Agence Luxembourgeoise pour la coopération et le développement)

17h-18h30 : Débats

———— Samedi 14 mai ————

5. Les valeurs à la base de la coopération internationale: la contribution des Chaires UNESCO

Modération : Winsome Gordon

9h-11h : Panel avec la participation des Chaires UNESCO : Victor Topanou, Chaire UNESCO Cotonou ; A. Mungala, Chaire UNESCO Kinshasa ; Ms.C. Jorge Dominguez Menendez, Chaire UNESCO La Habana ; Stefania Gandolfi, Chaire UNESCO de Bergame ; Antonio Papisca, Chaire UNESCO de Padova ; Patrice Meyer-Bisch, Chaire UNESCO de Fribourg.

11h30-12h30 : Proposition de lignes directrices - Débat animé par Victor Topanou

Comité scientifique

- Alberto Castoldi, Recteur de l'Université de Bergamo
- Michel Carton, Directeur de l'IUED - Genève
- Mauro Ceruti, Doyen de la Faculté de Lettres et Philosophie de

l'Université de Bergamo

- Alfred Fernandez, Directeur général de l'Organisation internationale pour le Droit à l'éducation et la liberté d'enseignement - OIDEL - Genève
- Patrice Meyer-Bisch, Coordonnateur de l'Institut Interdisciplinaire d'Éthique et des Droits de l'Homme et de la Chaire Unesco Droits de l'homme et de la démocratie, Université de Fribourg
- Giovanni Puglisi, presidente della Commissione Nazionale Unesco e Rettore dello IULM
- Jorge Dominguez Menendez, Chaire Unesco de gestion universitaire - l'Havana
- Antonio Papisca, Chaire Unesco Droits de l'homme, démocratie et paix, Université de Padova
- Victor Topanou, Secrétaire scientifique de la Chaire Unesco Droits de l'homme et de la Démocratie, Université d'Abomey-Calavi - Cotonou

Coordination

Stefania Gandolfi, Federico Manzoni, Fabio Marazzi, Remo Morzenti Pellegrini, Felice Rizzi

Thème

Le développement est avant tout le respect et la mise en oeuvre de l'ensemble des droits humains interdépendants, permettant une approche intégrée des diverses dimensions civiles, culturelles, écologiques, économiques, politiques et sociales de chaque personne, des communautés et de l'humanité entière. Cet ensemble de droits ne peut être simplement l'objet de gestes de générosité mais il implique un droit et une responsabilité de coopération internationale. Les réflexions sur l'éthique de la coopération nous obligent à réfléchir sur le sens, la finalité, les valeurs de l'être humain, principe et fin du développement, ainsi que sur l'effectivité des normes qui le définissent.

La perspective est l'interdépendance des droits, libertés et respon-

sabilités, ou globalisation de la solidarité, qui prend en charge les diversités de capacités et le potentiel endogène de chaque société pour construire un développement intégrant le local et le global, le particulier et l'universel. C'est un défi qui a besoin d'une plasticité institutionnelle capable d'intégrer les principes de subsidiarité et de solidarité.

De nouvelles frontières s'ouvrent pour les Pays du Nord, comme pour ceux du Sud : des frontières non centrées seulement sur des projets isolés mais sur des stratégies d'appui institutionnel aux différents Pays partenaires en respectant leur autonomie politique. Afin d'éviter les solutions simplistes, la toute première responsabilité partagée est d'observer et de recueillir la diversité des situations, aussi bien des demandes que des capacités de réponse.

La pédagogie de l'appui institutionnel est à la fois une pédagogie du sujet actif et responsable et une pédagogie de l'institution, c'est une pédagogie du lien entre les capacités (les droits, libertés et responsabilités) des personnes et celles des institutions. C'est une pédagogie du respect et de l'apprentissage de la diversité. Il s'agit de montrer que le développement est avant tout en nous-mêmes et qu'il nous concerne tous ensemble. La légitimité des institutions démocratiques est entièrement subordonnée à la qualité de leur service en faveur de l'effectivité de l'ensemble des droits humains et du respect de chacun d'entre eux.

Il s'agit d'envisager de nouveaux parcours en partant de la diversité des acteurs civils, privés et publics qui participent de façon dialectique à la gouvernance démocratique des systèmes sociaux en transformation permanente. Comme il n'est plus possible de fixer, ni à l'avance, ni de façon unilatérale des programmes d'appui au développement, l'éthique de la coopération est une éthique de l'observation croisée, du développement de la diversité culturelle comprise comme première ressource, et du renforcement mutuel des capacités.

Antécédents

Ce colloque s'inscrit dans la logique d'une recherche en réseau, liée à l'Observatoire de la diversité et des droits culturels et à ses nombreux partenaires, dont l'UNESCO, la Francophonie et la Région Lombardie. Il suit en particulier les deux colloques qui se sont déroulés, l'un à Bucarest, les 28-30 octobre 2004 sur le thème « Droits à l'éducation et à l'information interculturelles », l'autre à Cotonou, les 18-20 novembre 2004 sur le thème : « L'effectivité des droits économiques, sociaux et culturels, fin et moyen du développement ».

Objectifs

Du point de vue théorique

Voir comment l'effectivité de l'ensemble des droits humains, notamment des droits économiques, sociaux et culturels orientent la philosophie de la coopération internationale, les formes de partenariat

Comparer les objectifs et les modèles politiques de coopération internationale des différents acteurs civils (ONG), publics (Régions, Etats et Organisations Intergouvernementales) et privés (entreprises)

Contribuer à la définition d'une pédagogie du développement, liée à une mise en œuvre des droits à l'information et à l'éducation en faveur d'un développement durable

Contribuer à l'élaboration de lignes directrices de la coopération internationale, axées sur l'effectivité des droits humains et la valorisation de la diversité culturelle, et contribuer ainsi aux méthodologies d'observation et de mise en œuvre des partenariats

Du point de vue stratégique

Intensifier les rapports de coopération entre les Chaires Unesco des Pays en situations diverses de développement et collaborer aux méthodologies d'observation de l'Observatoire de la diversité et des droits culturels

Annexe 2

Quelques textes internationaux relatifs au droit au développement en référence à l'indivisibilité des droits de l'homme

Instruments juridiques internationaux

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 1966⁸⁸ - Nations Unies

Article 1.1

« Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel ».

Déclaration sur le progrès et le développement dans le do- maine social⁸⁹ - Nations Unies

Article 2

Le développement et le progrès dans le domaine social sont fondés sur le respect de la dignité et de la valeur de la personne humaine et doivent assurer la promotion des droits de l'homme ainsi que la justice sociale, ce qui exige : (...)

b) la reconnaissance et la mise en œuvre effective des droits civils et politiques ainsi que des droits économiques, sociaux et culturels sans aucune discrimination.

88. <http://www.ohchr.org/french/law/ccpr.htm>

89. <http://www.ohchr.org/french/law/progres.htm>

Déclaration sur le droit au développement, 1986⁹⁰- Nations Unies

Préambule

(...) pour promouvoir le développement, il faudrait accorder une attention égale et s'intéresser d'urgence à la mise en oeuvre, à la promotion et à la protection des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels et (...) en conséquence la promotion, le respect et la jouissance de certains droits de l'homme et des libertés fondamentales ne sauraient justifier le déni d'autres droits de l'homme et libertés fondamentales,

(...) le droit au développement est un droit inaliénable de l'homme (...)

Article 1

1. Le droit au développement est un droit inaliénable de l'homme en vertu duquel toute personne humaine et tous les peuples ont le droit de participer et de contribuer à un développement économique, social, culturel et politique dans lequel tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales puissent être pleinement réalisés, et de bénéficier de ce développement. (...)

Article 9

1. Tous les aspects du droit au développement énoncés dans la présente Déclaration sont indivisibles et interdépendants et chacun d'eux doit être considéré compte tenu de l'ensemble.

Déclaration et programme d'action de Vienne, 1993⁹¹- Nations Unies

Article 5

Tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés. (...)

90. <http://www.ohchr.org/french/law/developpement.htm>

91. [http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.I57.23.Fr?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.I57.23.Fr?OpenDocument)

Article 10

La Conférence mondiale sur les droits de l'homme réaffirme que le droit au développement, tel qu'il est établi dans la Déclaration sur le droit au développement, est un droit universel et inaliénable qui fait partie intégrante des droits fondamentaux de la personne humaine. (...)

Si le développement facilite la jouissance de tous les droits de l'homme, l'insuffisance de développement ne peut être invoquée pour justifier une limitation des droits de l'homme internationalement reconnus. (...)

Article 74

(...) Les organismes de coopération pour le développement devraient être conscients des relations d'interdépendance entre développement, démocratie et droits de l'homme, chacun de ces éléments contribuant à renforcer l'autre. (...)

Déclaration de Copenhague sur le développement social, 1995 – AG du Sommet mondial pour le développement social

Article 5

Il ne saurait y avoir de développement social et de justice sociale sans la paix et la sécurité et si tous les droits de l'homme et ses libertés fondamentales ne sont pas respectés. Cette interdépendance fondamentale [a été] consacrée il y a 50 ans dans la Charte des Nations Unies (...).

RESOLUTIONS

Résolution de la Commission des droits de l'homme 1996/15⁹²

Considérant que les déclarations et programmes d'action, adoptés

92. <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/29f0239572e1ae858025668a0058720f?Opendocument>

par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme comme à d'autres conférences récentes de l'Organisation des Nations Unies, ont réaffirmé que tous les droits de l'homme sont universels, interdépendants et étroitement liés, facilitant ainsi la réalisation effective du droit au développement,

Résolution de la Commission des droits de l'homme 1997/72⁹³

Rappelant que la Déclaration sur le droit au développement, adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 41/128 du 4 décembre 1986, a réaffirmé que le droit au développement est un droit inaliénable de l'homme et que l'égalité des chances en matière de développement est une prérogative aussi bien des nations que des individus qui les composent ;

notant que la Conférence mondiale sur les droits de l'homme a réaffirmé que le droit au développement est un droit universel et inaliénable qui fait partie intégrante des droits fondamentaux de l'homme ;

notant également que l'être humain est le sujet central du développement et que, dans les politiques de développement, il doit donc être considéré comme le participant actif et le bénéficiaire du droit au développement ;

soulignant que tous les droits de l'homme sont universels, indivisibles, interdépendants et intimement liés, que la communauté internationale doit traiter des droits de l'homme globalement, de manière équitable et équilibrée, sur un pied d'égalité et en leur accordant une égale valeur, que s'il convient de ne pas perdre de vue l'importance des particularismes nationaux et régionaux et la diversité historique, culturelle et religieuse il est du devoir des Etats, quel qu'en soit le système politique, économique et culturel, de promouvoir et de protéger tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales ; (...)

93. <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/0d8f17558ddf31a080256649005a31c5?Opendocument>

2. *considère* que la Déclaration sur le droit au développement constitue un lien entre la Déclaration universelle des droits de l'homme et la Déclaration et le Programme d'action de Vienne (A/CONF.157/23) en développant une vision holistique qui intègre les droits économiques, sociaux et culturels et les droits civils et politiques.

Documents d'orientation politique

Examen des programmes du PNUD axé sur les droits de l'homme (2003) - Pacte de Stamford⁹⁴

(...) *Position commune du système des Nations Unies concernant l'approche du développement axée sur les droits de l'homme*

(...) 1. Tous les programmes de coopération pour le développement, les politiques et l'assistance technique devraient promouvoir l'exercice des droits de l'homme tels qu'énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. (...).

Les normes relatives aux droits de l'homme et les principes découlant de la Déclaration universelle des droits de l'homme et des autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme sont le fil conducteur de toutes les activités de coopération pour le développement (...).

Programme HURIST (Human Rights Strengthening)⁹⁵-HCDC et PNUD

(...) Les activités du *volet 2* viseront à soutenir la réalisation de cinq projets pilotes mettant en évidence des stratégies de développement humain durable fondées sur les droits de l'homme.

Exemples :

- VNU au Niger

(http://www.unv.org/infobase/news_releases/2003/03_01_18NER_hurist.htm)

(http://www.dgos.be/documents/fr/emplois/international/vnu_internships/NER-UNDP-06.doc)

- Ateliers sur les droits de l'homme en Mauritanie (<http://>

94. <http://www.undp.org/governance/docshurist/030625Guidelines%20French.doc>

95. <http://www.unhchr.ch/development/huristproject.doc>

www.undp.mr/communication/DROITS%20HUMAINS%20EN%20MAURITANIE.pdf)

(<http://www.un.mr/actu/Discours%20de%20la%20RR%20ateler%20validation.doc>)

- HURIST Peuples indigènes, en Equateur
(<http://www.pnud.org.ec/Proyectos/HURIST.html>)

Intégrer les droits de l’homme au développement humain durable - Document de politique générale du PNUD 1998⁹⁶

Le développement humain durable a (...) pour but d’éliminer la pauvreté, de promouvoir la dignité humaine et les droits de l’homme et d’offrir des chances égales à tous grâce à une bonne gouvernance ; il favorise donc la réalisation de tous les droits fondamentaux : économiques, sociaux, culturels, civils et politiques (...).

Les droits de l’homme et le développement humain durable sont interdépendants et se renforcent mutuellement. (...).

La responsabilité de promouvoir le respect des droits de l’homme et « d’assurer l’exercice et le respect effectifs et universels de ces droits » incombe à chaque individu et à chaque organe de la société. Tous les êtres humains « doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité ». L’article 29 [DUDH] stipule : « L’individu a des devoirs envers la communauté dans laquelle seul le libre et plein développement de sa personnalité est possible ». Ces concepts, énoncés dans la Déclaration universelle, sont importants pour un développement humain durable ; le capital social est un facteur décisif du développement. (...)

Les droits de l’homme et le développement humain durable ont inextricablement liés, complémentaires et multidimensionnels.

Ce principe n’a peut-être jamais été mieux énoncé que par le Groupe de travail des Nations Unies sur le droit au développement (octobre

⁹⁶ <http://magnet.undp.org/Docs/!UN98-21.PDF/Integfre.htm>

1995), qui déclare que *[la] réalisation [du droit au développement] suppose en premier lieu le plein respect de tous les droits de l'homme, à savoir des droits économiques, sociaux, culturels, civils et politiques. En deuxième lieu, elle englobe tous les différents concepts du développement dans tous les secteurs du développement, à savoir le développement durable, le développement de la personne humaine et le concept de l'indivisibilité, de l'interdépendance et de l'universalité de tous les droits.*

L'ouvrage

Cette publication rend compte des actes du Colloque sur l'éthique de la coopération et l'effectivité du droit humain qui s'est déroulé à Bergame, du 12 au 14 mai 2005.

Organisé par la Chaire UNESCO pour les droits de l'homme et l'éthique de la coopération internationale de l'université de Bergame (Italie), la Chaire UNESCO des droits de la personne et de la démocratie de l'université d'Abomey-Calavi (Bénin), l'Institut interdisciplinaire d'éthique et des droits de l'homme et la Chaire UNESCO pour les droits de l'homme et la démocratie de l'université de Fribourg (Suisse), le colloque avait plusieurs objectifs :

- Etudier comment l'effectivité des droits humains, notamment des droits économiques, sociaux et culturels, oriente la philosophie de la coopération internationale et les partenariats ;
- Comparer les objectifs et les modèles politiques de coopération internationale des différents acteurs civils (ONG), publics (régions, Etats) et privés (entreprises) ;
- Contribuer à la définition d'une pédagogie du développement, liée à une mise en œuvre des droits à l'information et à l'éducation en faveur d'un développement durable ;
- Contribuer à l'élaboration de lignes directrices de la coopération internationale, axées sur l'effectivité des droits humains et la valorisation de la diversité culturelle, et contribuer ainsi aux méthodologies d'observation et de mise en œuvre des partenariats.

Cet ensemble de droits ne peut être simplement l'objet de gestes de générosité mais il implique un droit et une responsabilité de coopération internationale. Les réflexions sur l'éthique de la coopération nous obligent à réfléchir sur le sens, la finalité et les valeurs de l'être humain, principe et fin du développement, ainsi que sur l'effectivité des normes qui le définissent.

Chaire UNESCO pour les droits de l'homme et l'éthique de la coopération internationale de l'université de Bergame

Faculté de Lettres et Philosophie,
P. le Sant'Agostino, 2, Bergamo, Italia

L'HARMATTAN

16, rue des Ecoles, 75005 Paris

Tél : +33(0)1 40 46 79 11 Fax : +33(0)1 43 29 86 20