

VERS DES CHANGEMENTS DE PARADIGMES DANS L'ACTION INTERNATIONALE POUR LE DÉVELOPPEMENT?

PAR

GUY FEUER (*) (**)

Depuis le milieu des années 1970, et plus encore au cours des deux décennies 1980 et 1990, de nouvelles notions sont apparues dans la problématique des rapports Nord-Sud. Bien qu'ayant chacune un contenu spécifique, ces notions interfèrent les unes avec les autres et, en s'articulant les unes aux autres puisqu'elles ont toutes trait à la même réalité, elles en viennent à modifier profondément l'approche traditionnelle. De sorte que l'on est en droit de se demander si l'on ne se trouve pas actuellement devant une véritable « mutation » des concepts et des méthodes utilisés jusqu'alors. Mais l'intérêt de la question n'est pas uniquement d'ordre théorique. Les constructions intellectuelles qui se mettent en place sous nos yeux pourraient avoir un puissant impact en pratique : elles sont susceptibles de conduire à des transformations majeures elles aussi dans l'action internationale pour le développement.

En premier lieu, en effet, la conscience que l'on a prise un peu partout de l'aggravation des inégalités entre pays développés et pays en développement du fait de la mondialisation a redonné à l'impératif de développement une actualité et une urgence que lui avait fait perdre l'euphorie initiale née, au début des années quatre-vingt-dix, de la victoire et de l'universalisation du libéralisme. En second lieu, tout un chacun est conscient – du moins l'espère-t-on – que cette exigence est devenue véritablement brûlante depuis les attentats du 11 septembre, la guerre d'Afghanistan et la sinistre aggravation du conflit israélo-palestinien. Il a été reconnu partout que la fracture croissante entre riches et pauvres, sans être la cause unique de l'agitation qui secoue le monde, en constitue l'un des facteurs les plus déterminants. Les tragédies dont nous sommes témoins et les graves menaces qui pèsent désormais sur toute l'humanité ont enfin conduit l'ensemble de la communauté internationale – et d'abord les pays occidentaux – à admettre que les bonnes paroles et les discours rassurants ne suffisent plus, et que l'échec des

(*) Professeur émérite des Universités.

(**) L'auteur remercie deux de ses anciens étudiants, M. Raphael Pedrera, actuellement doctorant en Droit international, et M. Thomas Morel, actuellement étudiant à la London School of Economics, qui l'ont autorisé à se servir des recherches qu'ils avaient menées sous sa direction en matière de partenariat

politiques de développement menées depuis plus d'un demi-siècle – en dépit de quelques succès ici ou là – a engendré des frustrations et des ressentiments qui explosent maintenant dans des manifestations d'agressivité de moins en moins contrôlables...

Cet ensemble de considérations explique sans doute l'infléchissement des conceptions et des pratiques traditionnelles en matière d'action pour le développement. Depuis quelques années, et maintenant avec une conviction qui semble plus assurée, on déclare partout qu'il est indispensable et urgent de repenser les rapports Nord-Sud et d'instaurer des relations « d'un type nouveau » entre pays développés et pays en développement. D'où une évolution des « notions fondamentales » sur lesquelles s'appuyaient ces rapports depuis les débuts de la décolonisation et la mise en route des premiers programmes d'aide. On veut parler ici de la notion de « développement » et de celle de « coopération ».

Cette évolution n'en est qu'à ses débuts. Nul ne peut dire actuellement si elle va continuer ou se trouver bloquée, et, à supposer qu'elle progresse, si elle va être orientée ou non dans le sens d'une amélioration réelle des conditions de vie matérielle et spirituelle de l'ensemble des hommes. Il n'est guère possible de présenter en quelques pages des analyses approfondies relativement à un tissu de questions dont la complexité n'échappe à personne. On ne pourra ici que dessiner rapidement les traits principaux des grandes constructions qui forment l'ossature des rapports entre le monde développé et le monde en développement. On espère ainsi contribuer, si modestement que ce soit, à l'élaboration de la nouvelle réflexion qui s'impose à tous. Il convient toutefois, dans un premier temps, de rappeler très brièvement le cadre dans lequel ont été posés initialement les problèmes de base relatifs à l'action internationale pour le développement.

En simplifiant outrageusement, on peut dire que jusqu'au premier choc pétrolier, le développement des pays du Tiers-Monde était conçu comme un processus de nature sinon uniquement, du moins essentiellement « économique ». Par ailleurs, il était à peu près unanimement admis que les pays en question ne disposaient pas des moyens financiers, technologiques et humains d'assurer ce développement, et donc qu'ils devaient solliciter des apports extérieurs de nature et de provenance diverses. D'où la création progressive et continue, sur le plan bilatéral et sur le plan multilatéral, de nombreux mécanismes d'aide et de coopération. Il convient cependant d'ajouter que la conception économique du développement comportait, dès l'origine, des connotations de nature sociale et culturelle préfigurant l'évolution ultérieure. En effet, si le critère du PNB par habitant était le plus couramment utilisé pour mesurer le niveau de développement d'un pays, la doctrine comme la pratique faisaient aussi appel à d'autres critères, à la fois économiques et sociaux.

Par ailleurs, nombre d'auteurs, et parmi les plus éminents, avaient pris soin de distinguer les deux notions de « croissance » et de « développement », la première ayant un caractère purement quantitatif (augmentation du PNB), la seconde revêtant déjà un caractère qualitatif (passage de la société « traditionnelle » à la société « technicienne »). On commençait donc à se poser la question de savoir si et comment le développement pouvait être étendu à toute l'humanité. En fait, c'est là et nulle part ailleurs que se situe le cœur du débat. Et plus que jamais de nos jours, avec les résistances que commence à soulever la mondialisation et l'anxiété que provoquent terrorisme et répression devenus paroxystiques.

Mais lorsque les problèmes du Tiers-Monde ont commencé à se poser, d'autres facteurs comptaient davantage, à ce qu'il semble, dans le domaine des idées comme dans celui de la pratique. Il s'agissait évidemment des facteurs « idéologiques » et « diplomatico-stratégiques » qui, à l'époque, avaient une importance de premier plan aux yeux de tous les acteurs : Guerre froide; opposition des conceptions libérales de l'Occident et des critiques des revendications fondées sur les idéologies dites « tiers-mondistes »; souci des pays développés de maintenir, de conforter ou d'acquérir des avantages d'ordre militaire, commercial, financier ou culturel, etc. Sans oublier toutes les préoccupations et contestations liées à la division internationale du travail de l'époque : approvisionnement des uns en produits de base (denrées tropicales, énergie, matières premières); volonté des autres de s'industrialiser et de voir modifier en leur faveur les règles du commerce international. Ces préoccupations inspiraient, souvent de très près, aussi bien les politiques des pays développés donateurs que les réactions résignées, désabusées ou hostiles des pays en développement demandeurs.

Si la connotation économique prévalait aussi bien dans la conception du développement que dans celle de l'aide, c'est que capitalisme et socialisme, l'un et l'autre issus de l'Occident, donnaient à l'économie une primauté conçue certes de manière différente dans chacune des deux idéologies, mais toujours déterminante. Dès lors, compte tenu de la Guerre froide et des affirmations tiers-mondistes selon lesquelles le sous-développement avait pour cause unique l'exploitation d'origine capitaliste et impérialiste, selon les vues de Lénine qui se diffusaient partout dans le Tiers-Monde, les Occidentaux et surtout les Anglo-Saxons pensaient qu'une aide économique et financière, accompagnée d'une assistance technique, était de nature à résoudre à terme le double problème de la pauvreté et du retard de développement, deux problèmes qui au fond n'en faisaient qu'un.

Les pays sous-développés seraient ainsi mieux à même de résister aux sirènes marxistes-léninistes entonnant à leur intention des chants de libération et de prospérité en même temps que de révolte contre l'Occident dominateur et exploiteur. A cela venaient s'ajouter, dans les deux camps, des

motivations d'ordre éthique : au Nord, devoirs envers les pauvres et parfois sentiments obscurs ou avoués de culpabilité ; au Sud, exigences impérieuses de justice et d'équité. L'homme du Nord, ici ou là, se prenait à sangloter ; l'homme du Sud, un peu partout, à revendiquer. On comprend mieux alors pourquoi la vision globale de l'action internationale pour le développement se résumait avant tout à l'élaboration et la mise en œuvre de « politiques d'aide économique », quelles que fussent les autres motivations des divers intéressés.

Donc, l'idée que l'on se faisait du développement et de la coopération correspondait à la « phase de décolonisation », qui a marqué ces rapports et même en bonne partie toute l'histoire du monde. Qu'en est-il aujourd'hui, face au processus de « mondialisation » dans lequel, actuellement, est en train de s'engager l'humanité ?

Les données « originelles » étaient à ce point devenues « traditionnelles » que certains finissaient par les croire « éternelles », tout au moins liées à l'essence même et à la durée de la dialectique sous-développement/développement, comme à la nature même de l'action à mener en faveur des pays pauvres. Tout cela étant évidemment étroitement lié. Or, les trois dernières décennies ont vu ces notions – et les pratiques qui leur correspondaient – se transformer substantiellement. La transformation est-elle pour autant aussi radicale que l'affirment certains ? D'une étape à l'autre de l'évolution, ne relèverait-on pas des éléments de continuité, et cela jusqu'à maintenant ? C'est l'hypothèse que nous formulons.

Les quelques observations qui suivent n'ont aucunement la prétention d'apporter des réponses exhaustives à pareilles questions. Elles n'ont d'autre ambition que d'inviter à des recherches et réflexions plus approfondies. Elles seront présentées en deux séquences. On verra d'abord comment la notion de « développement » a évolué, passant progressivement d'une conception axée essentiellement sur l'économique, à une vision plus globalisée et centrée sur l'homme. On constatera ensuite que les deux notions « d'aide » et de « coopération », à la fois distinctes et liées, ont connu également un considérable élargissement, puisque la vision originelle de la coopération, restreinte à l'idée d'aide, tend maintenant à s'insérer dans la notion beaucoup plus vaste mais moins bien définie pour l'instant, de « partenariat ».

LE DÉVELOPPEMENT, DE L'ÉCONOMIQUE À L'HUMAIN

La conception essentiellement économique du développement qui prévalait à l'origine s'est élargie au fil des ans pour prendre en compte un certain nombre de paramètres qui ont permis, au fur et à mesure que se poursuivait l'évolution, de parler de « développement social », de « développement

durable », de « développement humain » et, en définitive, de « développement humain durable ».

A égrener ces qualificatifs, il ne faudrait pas croire qu'ils expriment les étapes successives d'une évolution linéaire et continue. Ce n'est pas ainsi que les choses se sont passées. D'abord parce que la notion de développement économique comportait dès le début des éléments extra-économiques. Ensuite, parce que les divers élargissements qu'a ultérieurement connus cette notion sont apparus, semble-t-il, en ordre dispersé. On relève en effet des mouvements récurrents, des reprises, des redites, des reculs, autant que des avancées subites, des innovations, des interférences, pour déboucher finalement, à partir des années quatre-vingt-dix, sur l'élaboration, par les auteurs, par diverses institutions internationales et par nombre d'ONG, de véritables constructions synthétiques. Elles sont allées elles-mêmes en s'élargissant, en s'approfondissant, et en se perfectionnant, pour aboutir enfin à une vision globale et intégrée dont on avait l'intuition depuis les origines, notamment aux Nations Unies, mais qui n'a pris corps réellement que peu à peu, non sans détours et contradictions.

C'est dire qu'il n'est pas facile d'introduire une logique satisfaisante dans l'exposé de cette évolution ; et que l'on devra procéder à des simplifications parfois outrancières, mais inévitables.

Du développement économique...

La conception d'un développement essentiellement, sinon uniquement économique, appartient en propre au libéralisme et davantage encore au néo-libéralisme actuel, ou plus précisément à son interprétation anglo-saxonne, plus ou moins assaisonnée d'éléments venus en droite ligne des Lumières.

Dans la pensée anglo-saxonne, le développement économique se confond d'une certaine manière avec la croissance, c'est-à-dire avec l'augmentation du PNB ou du PIB, global ou par tête. Cela ne peut se faire que par le plein exercice de la « liberté » dans le domaine de la production comme dans celui des échanges, notamment en matière commerciale et financière. Cette configuration de l'économie emporte « par elle-même » des conséquences bénéfiques dans le domaine social et donc dans celui du développement. Un peu partout en Occident s'y ajoute l'idée de « progrès » qui, de la pensée judéo-chrétienne à Descartes, à la philosophie des Lumières, au positivisme scientifique et au marxisme, affirme – sous des formes évidemment diverses et différentes – que l'Histoire a un sens, et qu'elle conduit l'humanité vers un mieux-être toujours grandissant. Cette vision se conjugue avec l'optimisme propre à la philosophie économique anglo-saxonne.

C'est pourquoi, tant que l'idéologie libérale a prédominé aux Nations Unies, donc jusqu'au changement de majorité intervenu en 1960, les résolutions de l'Assemblée générale et de l'ECOSOC employaient presque toujours l'expression de « développement *économique* des pays sous-développés » (c'est nous qui soulignons). A titre d'exemples, on peut citer les résolutions 198 (III) du 4 décembre 1948 (« *Développement économique des pays insuffisamment développés* »), 724 (VIII) du 7 décembre 1953 (« *Développement économique des pays insuffisamment développés* »), 1316 (XIII) du 12 décembre 1958 (« *Coopération internationale en vue du développement économique des pays sous-développés* »), 1428 (XIV) du 5 décembre 1959 (« *Développement économique mondial* »), etc. Bien que l'idée de « développement intégré » fit peu à peu son chemin (1), on avait tendance le plus souvent à passer sous silence les aspects extra-économiques du développement, et notamment les impératifs sociaux : ou bien on voulait les ignorer, consciemment ou inconsciemment ; ou bien on les considérait comme les conséquences obligées du progrès économique. Il en était de même en ce qui concernait les impératifs d'ordre éthique. On admettait certes un devoir moral d'aide à l'égard des pays et des peuples défavorisés. Mais les véritables libéraux faisaient assez peu de cas des exigences qu'imposent la justice distributive et l'équité (*honeste vivere, neminem laedere, suum quique tribuere*).

L'année 1960, on le sait, a vu la majorité passer des mains de l'Occident (auquel se rattachait encore l'Amérique latine) aux mains d'un Tiers-Monde devenu conscient de lui-même en tant que tel depuis la Conférence de Bandoeng, et décidé à agir par le verbe comme par l'action pour défendre ses intérêts spécifiques et promouvoir un développement dépris du néo-colonialisme. Dès lors, c'est l'idéologie dite « tiers-mondiste », – faite de nationalisme anti-colonialiste et de socialisme anti-impérialiste, donc une idéologie anti-occidentale – qui va prédominer à l'Assemblée générale des Nations Unies et au sein des deux grands organes subsidiaires, CNUCED et ONUDI, créés sous la pression des pays en développement. On doit rappeler que c'est lors de l'institution de la CNUCED que l'Amérique latine s'est jointe au Groupe afro-asiatique pour constituer le fameux Groupe des 77, qui a orienté pendant des années, les délibérations de cet organisme dans un sens tiers-mondiste.

On n'oubliera pas non plus qu'à partir de la Conférence de Lusaka de 1970, le Mouvement des Non-Alignés doublera sa réflexion politique de prises de positions économiques de plus en plus véhémentes : il suffit de comparer la Déclaration d'Alger du 9 septembre 1973 (4^e Conférence) à celles de Colombo du 19 août 1976 (5^e Conférence) et de La Havane du 9 septembre 1979 (6^e Conférence)... Or, toutes ces forces, qui procédaient de

(1) Cf. par exemple la résolution 21 (VI) du 12 janvier 1952.

la même origine et qui obéissaient à la même inspiration, ont mis en avant deux impératifs qu'elles ont fondus en un tout indissociable : « la décolonisation » et « le développement », c'est-à-dire un progrès économique soumis à des impératifs politiques (respect et renforcement de la souveraineté) et surtout, en ce qui concerne notre propos, à des exigences éthiques (justice et équité).

Certes, dans ses revendications, le Tiers-Monde ne saura pas éviter des erreurs d'analyse (sous-développement dû exclusivement à l'exploitation capitaliste, impérialiste et néo-colonialiste) et des maladresses de comportement (culpabilisation souvent exagérée d'un Occident auquel en même temps on demandait une aide, parfois au nom d'un devoir de « réparation pour les dommages causés par la colonisation »). Mais l'offensive tiers-mondiste, pour excessive qu'en ait été parfois l'expression, aura jeté à la face de la société internationale l'affirmation solennelle que le progrès ne saurait être uniquement économique mais qu'il devrait tout autant être social, humanitaire et culturel. On entendait que, selon la formule célèbre, le développement soit « celui de tous les hommes et de tout l'homme ». Les églises chrétiennes ne diront pas autre chose, et nul n'a oublié les grandes exhortations lancées par le pape Paul VI en 1967 dans son encyclique « *Populorum Progressio* ».

On sait enfin que les revendications tiers-mondistes visant le développement s'exprimeront de manière précise et détaillée dans la « Stratégie pour la Deuxième Décennie des Nations Unies pour le développement » (2), et surtout au long du vaste débat relatif à l'instauration d'un « Nouvel Ordre Economique International ». En fait, ce débat était en germe depuis la Conférence de Bandoeng et la création de la CNUCED, où il était déjà question de formuler de nouveaux principes en matière de relations économiques Nord-Sud. Mais il a véritablement éclaté au moment du premier choc pétrolier. L'un de ses plus ardents thuriféraires, le Président Boumediene présentait ce nouvel ordre comme « plus rationnel et plus équitable » que celui qui régnait alors et dont l'injustice patente n'avait d'autre origine, selon lui, que la domination coloniale dont il était issu.

De toutes façons, les textes adoptés alors par l'Assemblée générale, avec le rejet, l'abstention ou les réserves des pays développés, ne se sont pas fait faute de mettre sévèrement en question l'ordre existant et la conception de l'aide des pays développés. Il suffit de lire la Déclaration et le Programme d'action concernant l'instauration d'un Nouvel Ordre Economique International (3), ainsi que la fameuse Charte des Droits et Devoirs Economiques des Etats (4). Ces textes marquaient un durcissement très net de la concep-

(2) Rés. 2626 (XXV) du 24 octobre 1970.

(3) Rés. 3201 (S-VI) et 3202 (S-VI) du 1^{er} mai 1974.

(4) Rés. 3281 (XXIX) du 12 décembre 1974.

tion tiers-mondiste du développement et de l'opposition de celle-ci aux conceptions des pays développés à économie de marché. Rappeler ici ces controverses anciennes n'est pas superfétatoire : on verra plus loin que le triomphe actuel du libéralisme n'a pas résolu les problèmes posés jadis par le tiers-mondisme et pourrait faire renaître des thèmes que l'on croyait disparus.

Respectable sur le plan éthique par sa réclamation de justice et de dignité pour le monde pauvre, l'offensive tiers-mondiste a cependant échoué. Les Occidentaux, attachés au libéralisme, ont refusé le Nouvel Ordre, à la fois à cause de son caractère utopique et irréaliste, de son inspiration volontariste et socialisante et de son langage parfois quelque peu démagogique. La 11^e session extraordinaire de l'Assemblée générale d'août 1980, qui devait amorcer les négociations globales en vue de l'instauration de ce Nouvel Ordre, a été un échec total, de même que la Conférence Nord-Sud de Cancun d'août 1981. De toutes façons, les événements de 1989-1990, la chute du Mur de Berlin, l'effondrement du communisme est-européen, la désagrégation et la perte de puissance de l'URSS, ont entraîné la cessation des critiques et des revendications de type tiers-mondiste.

Que cet effacement soit définitif ou qu'il resurgisse un jour sous des formes nouvelles, il est difficile de le dire pour l'instant. C'est qu'en matière de développement, les choses sont loin d'être résolues. D'un côté la mondialisation s'est présentée avant tout comme la victoire et l'universalisation du libéralisme. Mais, de Seattle à Gênes, elle a commencé à susciter des réactions qui vont en s'aggravant. En même temps, divers auteurs ou organismes commencent à publier des analyses moins impulsives et plus réfléchies. Tout le problème est alors de savoir si cette évolution ambiguë a des conséquences sur la vision que l'on s'était faite jusqu'alors du développement.

... à une conception plus large du développement

En opposition à la fois au libéralisme et au tiers-mondisme, on a vu se former progressivement, depuis le milieu des années quatre-vingt, une vision nouvelle du développement, marquée par un élargissement continu de la notion. On y retrouve certes la dominante économique sans laquelle on ne saurait concevoir aucune forme de développement réel ; mais on observe dans le même temps, une résurgence, sous des formes diverses, des exigences éthiques issues du tiers-mondisme, du christianisme et du socialisme, des considérations traditionnelles, auxquelles sont venues s'ajouter de nouveaux paramètres.

Il s'agit en premier lieu du « *développement social* ». Le 11 décembre 1969, l'Assemblée générale avait adopté un texte remarquable, la résolu-

tion 2542 (XXIV), intitulée « *Déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social* ». A l'époque, on n'a pas prêté une grande attention à ce texte, lequel posait pourtant, explicitement et en termes clairs et précis, un problème dont on ne mesurera l'importance et la gravité que bien des années plus tard : celui des aspects « sociaux » du développement.

L'on a vu plus haut que le libéralisme avait tendance soit à ignorer ces aspects, soit à en faire un appendice du développement économique. La Déclaration de 1969 invite la communauté internationale à s'inscrire en faux contre une telle conception. Elle ne dissocie évidemment pas le social de l'économique mais, en même temps, elle donne un contenu au concept de développement social pris en lui-même, et lie en un seul ensemble la totalité de ses éléments composants : paix et sécurité internationales; dignité et valeur de la personne humaine; droits de l'homme et libertés fondamentales; justice sociale; pleine utilisation des ressources humaines; droit pour chacun au travail et au libre choix de son travail, etc. Le texte mériterait d'être reproduit ici en son entier, tant il apparaît maintenant comme prophétique.

On se bornera toutefois à en citer le passage suivant, fort significatif : « *...l'homme ne peut satisfaire pleinement ses aspirations que dans un ordre social juste et... il est, par conséquent, d'une importance capitale d'accélérer partout dans le monde le progrès social et économique, contribuant ainsi à assurer la paix et la solidarité internationales* ». Un peu plus loin, la résolution souligne : « *l'interdépendance du développement économique et du développement social dans le cadre plus large du processus de croissance et d'évolution, ainsi que l'importance d'une stratégie de développement intégré qui tienne pleinement compte, à tous les stades, des aspects sociaux de ce développement* ». La Déclaration marque bien que le progrès et le développement dans le domaine social visent l'« *élévation continue des niveaux de vie, tant sur le plan matériel que sur le plan spirituel* » (c'est nous qui soulignons). Deux dispositions encore sont à citer ici. Selon l'article 1^{er}, « *tous les peuples, tous les êtres humains, sans distinction de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, de nationalité, d'origine ethnique, de condition nationale ou sociale, ou de convictions politiques ou autres, ont le droit de vivre dignement et de jouir librement des fruits du progrès social...* » Enfin, selon l'article 9, « *la communauté internationale tout entière doit se préoccuper du progrès social et du développement social et doit compléter, par une action internationale concertée, les efforts entrepris sur le plan national pour élever le niveau de vie des populations* ».

Or, c'est précisément sur ce point que peu à peu va intervenir l'un des aspects principaux de la grande transformation. Avec le temps, on finira en effet par admettre que sans un développement social digne de ce nom, le développement économique n'est qu'un leurre pour la masse énorme des

pauvres de ce monde. Il ne profite qu'à quelques pays ou bien, dans un pays donné, à une petite fraction de la population, déjà favorisée par ailleurs.

L'idée a fait son chemin. Elle a conduit les Nations Unies à réunir en mars 1995, à Copenhague, un « Sommet mondial sur le développement social ». Le document adopté à l'issue de cette importante conférence frappe par le caractère quasi exhaustif de son contenu. Tous les problèmes, ou presque, sont envisagés. De plus, on y a posé le principe selon lequel 20 % de l'aide publique doivent être consacrés au développement social. Les engagements pris ne sont malheureusement pas contraignants, mais un comité a été créé pour assurer le suivi, ce qui peut être considéré comme un début de concrétisation. De leur côté, les institutions de Bretton Woods, placées devant les difficultés nées de la crise de la dette et de l'application des plans d'ajustement structurel, se sont senties tenues d'accompagner ce qui apparaissait alors comme des opérations chirurgicales sans anesthésie par un nombre croissant de facilités et d'aides spécifiques destinées à en atténuer la rigueur pour les populations. Les Rapports annuels du Fonds donnent à ce sujet toutes indications utiles.

C'est à cette époque que l'on commencera à mettre en avant la notion de « *développement humain* ». Cette notion nouvelle, et en un certain sens révolutionnaire si on la réfère à l'optique traditionnelle, trouve sa première expression dans des proclamations solennelles émanant de la Communauté européenne, puis de l'Union européenne. Mais, plus directement, et de manière plus approfondie, elle résulte des travaux de réflexion entrepris par le PNUD à partir de 1990. Donnons-en ici un rapide aperçu.

Dès 1984, la Convention de Lomé III rappelait à tout un chacun ce que l'action internationale pour le développement avait paru oublier ou considérer comme une préoccupation seconde : le souci de l'homme. Selon l'article 10 de cette Convention, « *la coopération vise à appuyer un développement des Etats ACP centré sur l'homme et enraciné dans la culture de chaque peuple* » (c'est nous qui soulignons). Affirmation reprise textuellement par les Conventions de Lomé IV et IVbis, et par les déclarations et accords récents instituant les nouveaux partenariats institués entre l'Europe et les pays méditerranéens, par la Conférence de Barcelone, et entre l'Europe et les Etats ACP par l'Accord de Cotonou (*infra*).

Quant à l'apport du PNUD, il est à peine nécessaire de souligner l'importance et la valeur des analyses sans cesse affinées que propose chaque année le *Rapport mondial sur le développement humain*. Dans la Préface du premier en date de ces Rapports, celui de 1990, l'Administrateur du PNUD explique et justifie l'entreprise qui commence. Il est utile de citer ici textuellement un extrait de cette Préface : « *...nous redécouvrons une vérité essentielle : les femmes et les hommes doivent être au centre de tout développement. Le but du développement est d'élargir la gamme des opportunités qui s'offrent aux indivi-*

dus. Par exemple, pouvoir disposer d'un meilleur revenu – non pas comme une fin en soi, mais comme un moyen d'acquérir le bien-être. Mais aussi, pouvoir jouir d'une longue vie, de la liberté politique, accéder au savoir, être assuré de la sécurité physique, participer effectivement à la vie de la communauté, exercer ses droits humains. Les individus ne sauraient être réduits à leur seule dimension d'homo economicus. Ce qui rend passionnants les êtres humains et donc l'étude du développement, c'est la manière dont les potentialités humaines sont élargies et utilisées » (c'est nous qui avons souligné).

Dès ce premier Rapport, on voit le PNUD s'essayer à définir la notion de développement humain. Cette définition prend en compte trois éléments, qualifiés d'« indicateurs-clés », qu'il considère comme les « trois éléments essentiels de la vie de l'homme » : la longévité (espérance de vie à la naissance), le savoir (alphabétisation des adultes et accès à la connaissance) et le niveau de vie (ressources nécessaires pour jouir d'un niveau de vie convenable). Il est intéressant de constater l'ordre dans lequel sont énumérés les trois indicateurs. Sur cette base, et toujours dans le premier Rapport, le PNUD entend construire un « Indicateur de développement humain » (IDH), qualifié de « composite », et présente un tableau classant les pays d'après leur niveau en ce domaine, sans faire de distinction entre le Nord et le Sud. Seul est pris en compte l'IDH, de sorte que la distinction est établie entre pays à « faible développement humain » (IDH inférieur à 0,500), pays à « développement humain moyen » (IDH de 0,500 à 0,799), et pays à « développement humain élevé » (IDH égal ou supérieur à 0,800).

En même temps, le PNUD a affirmé que cet indice devait sans cesse faire l'objet de correctifs et d'améliorations et, de ce fait, il n'a cessé de l'affiner au cours des années. Sans pouvoir entrer dans le détail de ces documents aussi précieux les uns que les autres, on ne signalera ici que quelques points marquants de ce processus d'affinement : dès 1991, le PNUD intègre la « liberté » dans le développement humain, car à ses yeux, il existe en effet une forte corrélation entre développement humain et liberté humaine; en 1992, le Rapport, dans lequel apparaît l'expression de « développement humain durable », met en relation, d'une part, la pauvreté, l'environnement et le développement humain, d'autre part, le développement durable et la croissance économique, et examine aussi l'opportunité de compléter l'indicateur composite par un « Indicateur de liberté humaine » et un « Indicateur de développement culturel »; le Rapport de 1993 met en avant la nécessité d'instituer la démocratie participative, et se préoccupe des nouveaux problèmes nés du recul de l'Etat et de la primauté des marchés, alors que le PNUD approfondit la notion de développement humain durable; en 1994, il est décidé de « décomposer » l'IDH originel pour mieux identifier et maîtriser les disparités entre les pays, les groupes de populations, les sexes, les niveaux de revenu, etc.

En 1995, le Rapport propose de prendre en compte, désormais, d'autres potentialités de l'homme, telles que la possibilité d'exploiter sa créativité et sa productivité dans tous les domaines, et l'obligation morale de respecter la dignité personnelle et les droits de l'homme, et mettant en outre l'accent sur le fait que le développement humain varie selon les sexes, il propose d'utiliser ce qu'il appelle un « indicateur sexospécifique du développement humain » (ISDH); en 1996, le PNUD approfondit le mode d'utilisation de l'indice sexospécifique, et accentue la décomposition de l'IDH par région, par race (*sic*) et par origine ethnique, car selon lui, les résultats de la décomposition de l'indice montrent qu'*« il est temps de prendre des mesures adéquates pour corriger les écarts en termes géographiques et ethniques »*.

Grand tournant en 1997 : le PNUD estime que *« le développement humain doit être mis au service de l'éradication de la pauvreté »*; il présente un nouvel indicateur s'ajoutant aux autres : *l'Indicateur de pauvreté humaine (IPH)*, prenant en compte les « déficits » qui apparaissent dans les trois composantes de l'IDH : déficits en termes de longévité; déficits dans le domaine de l'instruction; déficits en termes de condition de vie, au regard de « ce que procure l'économie dans son ensemble ». L'IPH peut être utilisé comme un outil de communication, comme un outil de planification pour identifier les points où se concentre la pauvreté au sein d'un pays, et comme un outil de recherche, surtout si on lui ajoute d'autres indicateurs de « dénuement humain » tels que le taux de chômage... Le remarquable Rapport de 2001 porte sur les problèmes capitaux que posent les nouvelles technologies et la possibilité de les mettre elles aussi au service du développement humain.

Ces indications trop brèves ne permettent qu'à peine de se faire une idée de la richesse et de la profondeur données maintenant au concept de développement. Dans les administrations des Affaires étrangères de l'un ou l'autre pays développé, il arrive que l'on s'en gausse, comme on l'a souvent fait lorsqu'il s'est agi de prendre au sérieux des problèmes que l'on écartait d'un revers de main en qualifiant d'utopiques ou d'irréalistes les solutions suggérées par des milieux plus clairvoyants ou plus généreux. Personnellement, nous sommes à peu près sûrs qu'il sera sans doute de moins en moins possible d'ignorer ou de négliger de telles considérations, à un moment où s'élèvent de toutes parts des protestations de plus en plus énergiques contre l'inégalité des nations et la misère des hommes. A la limite, le thème de l'éradication de la pauvreté tend à remplacer celui de l'action pour le développement.

... jusqu'au développement durable

En même temps que s'élargissait et que s'approfondissait la notion de développement humain, une autre notion allait sourdre de son côté, avant de venir s'intégrer à son tour dans la première. Il s'agit évidemment de la

notion de « développement durable », axée sur la protection de l'environnement. L'idée a été confusément entrevue lors de la Conférence de Stockholm de 1972, mais s'est trouvée explicitement lancée par le fameux Rapport Brundtland de 1987, avant d'être véritablement consacrée par le « Sommet de la Terre » réuni à Rio du 3 au 14 juin 1992 sous les auspices des Nations Unies. La Conférence a adopté plusieurs textes, dont une « Déclaration de Rio » qui affirme, au sein d'un « partenariat mondial », le lien entre environnement et développement en vue d'assurer le développement durable pour le bien des générations présentes et aussi celui des générations futures.

De Rio à Kyoto, on a traité à peu près tout ce qui avait trait à la protection de l'environnement. Mais on s'est rendu compte assez vite que cette protection, sur le plan interne comme sur le plan international, ne trouvait tout son sens que parce qu'elle avait pour finalité réelle le bien de l'homme. C'est donc après une période où l'on a eu tendance à se pencher sur la protection de l'environnement pour elle-même en quelque sorte, que l'on a compris que cette dernière constituait en fait une des composantes – et non des moindres –, du développement humain.

La notion de « développement humain durable » récapitule, condense et synthétise l'ensemble des concepts et des théories élaborés depuis le milieu du XX^e siècle. Elle ouvre largement et majestueusement sur ce qui devrait être le souci primordial des institutions et des hommes soucieux du destin de leurs semblables, de leur coexistence pacifique sinon amicale au sein d'une humanité réconciliée ou désireuse de l'être, et de la construction d'une paix sinon définitive, du moins suffisamment durable pour permettre à l'ensemble des humains de produire plus et mieux, d'échanger plus et mieux, et d'ajouter à la coopération universelle en matière économique une coopération mondialisée, dans le domaine cette fois-ci des biens immatériels et de leur utilisation pour le progrès de tous.

L'élargissement considérable de la notion de développement, tel que l'on vient d'en esquisser le schéma, correspond-il à l'évolution économique, technologique et culturelle résultant de la mondialisation ? Seules des recherches approfondies pourraient permettre de répondre à une question aussi complexe. Mais à première vue, et sous réserve de correctifs à introduire, nous n'en sommes personnellement pas sûrs. Il semble bien – mais ce n'est là qu'une hypothèse – que l'on se trouve en présence de deux logiques distinctes : tandis que la notion de développement est conçue de manière de plus en plus large et de plus en plus ordonnée à des fins humaines, la mondialisation néo-libérale paraît vouloir redonner pleine primauté à l'économie et aux libertés formelles, au détriment du bien-être social, de la justice et des libertés réelles. Mais les réactions plus ou moins violentes à cette nouvelle réaffirmation du primat de l'économie aboutiront peut-être à corriger certains effets néfastes de la mondialisation, et à orienter celle-ci vers ce

« développement humain durable » qui devrait enfin devenir un jour celui de l'humanité tout entière.

Dans ces conditions, ne devait-on pas repenser la notion traditionnelle de coopération et procéder en quelque sorte à son *aggiornamento*, si l'on voulait maintenir une action internationale pour le développement et faire en sorte qu'elle s'insère réellement et efficacement dans la nouvelle configuration du monde ? A cette question, les uns ont voulu répondre en prophétisant la disparition de l'ancien droit du développement, fondé sur le principe du « traitement différencié et plus favorable » à accorder aux pays pauvres dans les relations économiques internationales. D'autres ont réclamé le maintien de dispositions protectrices au bénéfice de ces pays dans le nouveau droit issu de la mondialisation. Mais d'autres encore ont voulu sortir de cette alternative en la transcendant et en proposant une vision toute nouvelle de la coopération : fondée tout au début sur l'idée d'« aide », intégrant plus tard celle de « participation », la coopération semble appelée à devenir désormais l'instrument principal de réalisation d'un « partenariat » associant dans une lutte universelle contre la pauvreté et en vue du développement de toute l'humanité, l'ensemble des personnes et collectivités intéressées.

LA COOPÉRATION, DE L'AIDE AU PARTENARIAT

Dès leur accession à l'indépendance, on l'a dit et répété, les pays du Tiers-Monde ont pris conscience de ce qu'ils n'avaient pas les capacités d'assurer par leurs seuls moyens, le développement auquel ils aspiraient. Force leur a été de recourir aux apports que pouvaient leur offrir, le cas échéant, les donateurs extérieurs auxquels ils souhaitaient s'adresser. Au début, il s'agissait presque uniquement des Etats et des organisations internationales. On regroupait alors l'ensemble de ces contributions extérieures sous l'appellation générale d'« aide aux pays sous-développés ».

Pendant des années, la notion d'aide a constitué la base sur laquelle se fondait, en théorie comme en pratique, l'action internationale pour le développement. Mais, on le sait, la conception originelle de l'aide n'était pas dépourvue d'équivoques et d'ambiguïtés, aussi bien sur le plan technique que sur le plan politique et psychologique. C'est pourquoi, autour des années soixante, on a entendu lui substituer la notion de « coopération », présentée comme un nouveau paradigme unificateur pour l'ensemble des rapports Nord-Sud en matière de développement. Toutefois, la notion de coopération n'a pas fait disparaître celle d'aide, tant s'en faut. Elle l'a simplement englobée dans un ensemble plus large.

Les deux notions sont donc apparues à la fois comme distinctes et partiellement confondues. On a alors utilisé la notion de coopération en tant que terme générique recouvrant l'ensemble des mécanismes, procédés et procé-

dures au moyen desquels on entendait donner corps à l'action internationale pour le développement. Ainsi pensée, la coopération formait en quelque sorte une manière de « système » ayant certes une finalité – le développement –, mais ayant son existence propre. Or aujourd'hui, à la différence de ce qui se passait pendant la période 1960-1980, la coopération a perdu cette autonomie de fonctionnement. Elle vient s'imbriquer dans la notion beaucoup plus vaste de « partenariat », dont elle ne paraît constituer désormais que l'outil et le moyen d'instrumentalisation.

Il apparaît ainsi, semble-t-il, que les trois notions d'aide, de coopération et de partenariat ne se succèdent pas dans le temps de manière linéaire, mais mordent partiellement les unes sur les autres. Elles coexistent aujourd'hui dans des proportions que la réflexion doit permettre de définir. Pour tenter de comprendre leurs rapports actuels, et donc leurs applications concrètes, il conviendra d'abord de faire une incursion dans le passé, afin d'évaluer la part de l'« aide » dans la « coopération », puisque la relation entre ces deux notions s'est formée à une époque ancienne et qu'il importe de savoir ce qu'il en reste de nos jours. On aura ensuite à se demander quelle est la part de la « coopération » ainsi comprise dans le « partenariat », que l'on invoque de plus en plus comme le paradigme auquel on entend soumettre les nouvelles formes de rapports entre le monde développé et le monde en développement.

La part de l'« aide » dans la « coopération »

Considérons d'abord la longue période où le Nord et le Sud se distinguaient nettement l'un de l'autre et où l'impératif de développement des pays du Sud nécessitait impérativement la fourniture de contributions adéquates par les pays du Nord. L'assistance technique et l'aide financière ne pouvaient provenir que de l'extérieur. A cette époque, donc, l'aide régnait sans partage.

Mais ce concept d'aide peut être entendu dans un sens large ou dans un sens étroit. Au sens large, certains entendent par « aide » tout apport extérieur, de quelque nature qu'il soit et de quelque donneur qu'il émane, s'il est susceptible de contribuer d'une manière ou d'une autre au développement du pays receveur. On range pêle-mêle sous cette dénomination les apports publics et ceux du secteur privé, la fourniture de capitaux ou de services, les dons en nature, l'octroi d'avantages commerciaux, etc. Par ailleurs, la frontière entre aide humanitaire et aide au développement n'était pas parfaitement définie.

A notre avis, l'utilisation du terme d'aide comme un fourre-tout, dans lequel se mêlent les éléments les plus divers et les plus hétérogènes, doit être exclue du vocabulaire scientifique. Il est préférable de retenir pour ce

vocabulaire le sens étroit et plus technique défini par l'OCDE. Le CAD en effet ne considère comme « aide » que les prestations assorties d'un « élément de libéralité » dont le montant indique la différence avec la fourniture de capitaux aux conditions du marché. Il nous semble tout à fait pertinent de retenir cette définition, en l'étendant à des domaines autres que l'aide financière. Pourront en outre être assimilés à des aides, les avantages commerciaux de type préférentiel car, bien qu'ils ne comportent pas de « prestations » proprement dites, ils s'analysent comme des exceptions ou des dérogations au droit commun. Quant aux apports privés, investissements et transferts de technologie, ils ne constituent pas des « aides » au sens technique, mais peuvent eux aussi favoriser considérablement le développement s'ils prennent en compte l'intérêt des pays d'accueil et non le seul profit et enrichissement des fournisseurs.

Quoi qu'il en soit, ce qui nous intéresse ici est que l'aide *stricto sensu* se caractérise par deux traits principaux : « l'inégalité des parties en présence » et « le caractère quasiment unilatéral des opérations ». C'est dire par conséquent que, sur le plan de la pure théorie, le volume, les conditions et le contenu de l'aide sont fixés par l'organisme donneur sans participation du pays receveur. Dans la réalité, il en est le plus souvent allé autrement. En effet, même dans les débuts, la plupart des formes d'aide, aussi bien bilatérale que multilatérale, ont comporté une participation plus ou moins marquée des bénéficiaires, soit sur le plan des procédures (par exemple la formulation de la demande), soit sur le plan de la mise en œuvre sur le plan juridique et en pratique.

C'est probablement là l'une des raisons pour lesquelles – en dehors de motifs d'ordre politique et surtout psychologique faciles à discerner – le vocabulaire officiel a si souvent utilisé l'un pour l'autre les deux termes d'« aide » et de « coopération », avant de donner une nette préférence au second. C'est ainsi qu'en 1959, l'Assemblée générale demandait que l'on substituât le terme de « coopération technique » à celui d'« assistance technique » (5). Cependant, les deux concepts ne se recouvrent pas. Le mot même de « coopération » implique en soi la « participation effective et active des entités concernées ». Disons immédiatement que prise en tant que telle, la coopération ne requiert pas « l'égalité des parties ». Naturellement, une coopération paritaire est préférable à une coopération inégalitaire. En effet, elle correspond plus pleinement à ce que désigne le mot lui-même. Mais une coopération où une ou plusieurs parties tiennent une place et jouent un rôle plus importants qu'une ou plusieurs autres parties, n'en reste pas moins une véritable coopération, si la participation des unes et des autres est réelle et effective. L'exemple de certaines *joint ventures* le montre bien.

(5) Rés. 1383 (XIV) du 20 novembre 1959.

Le problème est donc de savoir en quoi consiste la participation du ou des pays en développement bénéficiaires de la coopération. Il n'est guère possible ici d'entrer dans les détails. On devra se borner à signaler trois expériences significatives d'une large participation des pays receveurs au fonctionnement de la coopération : tout d'abord, les procédures en usage au PNUD, spécialement lors de la réforme introduite en 1970 et créant le « Cycle de la coopération » (6); en second lieu, les accords de coopération passés par la Communauté européenne avec les pays en développement de la Méditerranée et de l'espace ACP; enfin, les schémas de fonctionnement de l'aide bilatérale française. Tous ces mécanismes consacrent une incontestable participation des pays en développement au déroulement des opérations et au financement des projets. Mais ce sont de toutes autres perspectives qu'ouvre aujourd'hui la notion de partenariat.

La part de la « coopération » dans le « partenariat »

Le partenariat est évoqué dès 1969 dans le Rapport Pearson (« *Partners in Development* ») et transparaît en filigrane dans le Rapport Brandt de 1980 (« *Nord-Sud, un programme de survie* »). Dans son acception actuelle, la notion a fait son entrée officielle dans le vocabulaire et la pratique de l'action internationale pour le développement au cours de la décennie quatre-vingt-dix. L'intention d'établir ce que l'on a appelé un « nouveau partenariat pour le développement » s'est manifestée presque au même moment dans les grandes organisations économiques telles que la CNUCED, l'OCDE, la Banque mondiale et l'Union européenne. Il est fort intéressant de souligner que la notion a émergé à peu près en même temps dans ces différentes instances. Le phénomène est donc contemporain des débuts de la mondialisation, et certains des textes soulignent expressément le lien entre les deux processus. En creusant davantage, ce que nous ne pouvons pas faire ici, on pourrait savoir si l'idée s'est formée spontanément et séparément au sein de chacune des organisations, ou bien s'il s'agit des ramifications plurielles d'un courant unique.

Les documents issus de la CNUCED, de l'OCDE et de la Banque mondiale n'ont évidemment aucune force contraignante. Ils se présentent le plus souvent sous la forme de brèves Déclarations, suivies de Plans d'action relativement détaillés. Il n'en est autrement que dans le cas de l'Union européenne : avec ses partenaires – Etats du Sud et de l'Est méditerranéens d'une part, Etats ACP de l'autre –, elle a mis en route des processus conventionnels qui marquent une incarnation progressive de ces recommandations dans le droit positif.

(6) Rés. 2688 (XXV) du 11 décembre 1970.

Voyons d'abord ce qu'il en est de la *CNUCED*, puisque c'est en son sein que le partenariat, qui n'était alors qu'une simple idée, a trouvé son premier développement textuel de type pré-juridique. A sa huitième session, tenue du 8 au 25 février 1992 à Carthagène (Colombie), puis à sa neuvième session, qui s'est déroulée à Midrand (Afrique du Sud) du 27 avril au 11 mai 1996, la *CNUCED* a marqué un intérêt certain pour la nouvelle notion. Elle a adopté deux documents : une Déclaration intitulée « *L'esprit de Carthagène* », et un Document final, sorte de plan d'action intitulé « *L'engagement de Carthagène* ». Même chose à Midrand, où ont été adoptés une Déclaration et un ensemble de recommandations figurant dans un document de 30 pages intitulé « *Un partenariat pour la croissance et le développement* ».

L'*OCDE* a procédé elle aussi par étapes. Deux rapports, émanant du Comité d'aide au développement (CAD), marquent une véritable poussée en avant de l'Organisation et de ses membres vers l'instauration de la nouvelle forme de relations que représente le partenariat pour le développement. Ces deux documents, fort importants par leur inspiration comme par leur contenu, ont paru, l'un en mai 1995, l'autre en mai 1996, respectivement sous les titres suivants : « *Vers un partenariat pour le développement dans le nouveau contexte mondial* », et « *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle* ».

Quant à la *Banque mondiale*, elle est intervenue un peu plus tard. Sous l'influence de son Président, elle a faite sienne la notion de partenariat. Et on voit cette notion évoquée dès 1998. Mais, c'est dans un document de janvier 1999 intitulé « *Proposition pour un cadre de développement intégré* », et dans plusieurs documents des années suivantes, qu'elle prend véritablement de l'ampleur.

Il convient d'accorder une attention spéciale à l'action de l'*Union européenne*, car celle-ci ne s'est pas contentée de proclamer des principes et de proposer des plans d'action. Certes, comme la *CNUCED* et l'*OCDE*, elle a été à l'origine de textes explicitant et détaillant les éléments entrant dans la notion de partenariat. Mais, en comparaison des travaux des autres organisations, on relève ici des particularités tout à fait remarquables et hautement significatives du rôle de l'Europe dans l'action internationale pour le développement. Tout d'abord, ces instruments ne sont pas des actes « unilatéraux » émanant juridiquement des seuls organes de l'Union. Ce sont des actes « consensuels », adoptés d'un commun accord par les institutions de Bruxelles, les quinze Etats membres de l'Union et les pays en développement liés à l'Europe communautaire.

Ensuite et surtout, ces textes ne se bornent pas à exposer, même avec des détails, l'« idée » de partenariat, mais, et c'est sur ce point qu'il convient d'insister, ils « *décident des modalités et moyens juridiques de sa mise en œuvre effective dans chacune de leurs aires d'application* ». Avec une différence tou-

tefois : la Déclaration de Barcelone et le « Programme de travail » qui l'accompagne comportent certes des engagements moraux et politiques fort sérieux, en raison des graves problèmes et soucis liés, pour tous les participants, à l'espace méditerranéen, mais ils n'ont pas de force juridique contraignante. Ils relèvent simplement de la *soft law*.

En revanche, l'Accord de Cotonou tire quant à lui de lui-même sa propre force obligatoire, dans la mesure où il se présente comme une véritable convention internationale, avec tous les effets obligatoires qui s'attachent à un traité. Du reste, il est prévu un système de règlement des différends par le Conseil des ministres et le recours à l'arbitrage. L'Accord a pour but de donner une suite au système de Lomé, en l'adaptant aux conditions nouvelles dans lesquelles la nouvelle Convention est appelée à jouer. A cet égard, il est significatif que le texte soit officiellement intitulé « Accord de partenariat ». C'est d'ailleurs avec lui que cette notion pénètre véritablement dans la sphère du droit positif.

Les composantes du partenariat

Au vu de toutes ces données, on peut alors essayer d'esquisser les contours de la notion et d'en identifier les principaux éléments composants. S'il est difficile de donner une définition précise du partenariat et d'en déterminer le contenu exact, en revanche, il est possible de discerner quelques traits communs aux différentes versions présentées par les instances internationales. Bien que la plupart des documents affirment ou sous-entendent que le partenariat se présente comme une « coopération renforcée », il serait inexact d'y voir seulement une sorte de resserrement des liens existants, sans changement véritable de la nature même de ces liens. Il y a certes cela, mais il y a aussi autre chose. on a voulu redéfinir une relation, et plus exactement repenser et rapprocher les moyens et les fins, donner plus d'importance à de nouveaux acteurs, distribuer avec plus de précision les rôles, aussi bien entre tous les intéressés qu'au sein même des entités concernées.

Avant tout, il est fort intéressant de relever la qualification du partenariat comme « *stratégie* ». Dans les premières années de la mondialisation, les thuriféraires du néo-libéralisme entendaient rejeter cette approche avec un certain dédain, comme entaché de « socialisme » et de « tiers-mondisme ». A croire que l'Assemblée générale s'était ralliée auparavant à quelque planification à la soviétique, alors qu'elle souhaitait surtout dresser un plan d'action prévisionnel sous forme de simples recommandations. Or, tout l'intérêt du changement actuel vient de ce que, sans aucunement verser dans un dirigisme paralysant, les promoteurs du partenariat, instruits par l'expérience et soucieux de réalisme, ont compris que développer, c'est prévoir et organiser.

Ils n'entendent pas ressusciter un tiers-mondisme devenu obsolète sous sa forme ancienne. Ils veulent tout simplement ne pas raisonner à court terme et ne pas laisser le seul marché résoudre le défi du monde pauvre. On est donc revenu à l'idée ancienne – mais rajeunie –, selon laquelle la coopération pour le développement implique une « dynamique ordonnée ». En quoi consiste alors cette dynamique ? Quels en sont les objectifs, les méthodes et les acteurs ? Autant d'éléments où l'on va voir se manifester de manière extrêmement intéressante la combinaison de l'ancien et du nouveau, ou plus exactement l'inclusion du premier à un niveau plus étendu dans le second...

Tout d'abord, les *objectifs* du « partenariat » apparaissent manifestement plus ambitieux que ceux de l'ancienne « coopération », mais ils ne s'en défont pas pour autant. Comme par le passé, mais avec plus d'insistance, on met en avant l'idée d'« ouverture prospective ». Le CAD parle d'un « investissement pour l'avenir », de « préparation de stratégies ouvrant sur le siècle prochain ». Par ailleurs, tous les textes soulignent avec force la « dimension et les finalités humaines et sociales » du partenariat. Pour le CAD, il s'agit d'améliorer la qualité de vie de tous les peuples et donc de leur permettre d'être mieux à même de décider de leur avenir : conception de la condition humaine évidemment plus élevée que celle de jadis. Mais ce qui est beaucoup plus novateur, c'est la manière dont l'Union européenne et ses partenaires ajoutent à la dimension économique et sociale du partenariat une dimension « proprement politique », comme si l'Europe voulait étendre aux pays méditerranéens et aux Etats ACP les apports de Maastricht.

La Déclaration de Barcelone est fort explicite à cet égard : selon ses propres termes, le partenariat euro-méditerranéen doit comporter « *un dialogue politique renforcé et régulier, un développement de la coopération économique et financière et une valorisation accrue de la dimension sociale, culturelle et humaine* ». Il est significatif de constater que dans le dispositif proprement dit de la Déclaration, le « partenariat politique et de sécurité » précède les deux autres volets. Les partenaires sont ainsi d'accord pour « *définir un espace commun de paix et de stabilité* », et ils énoncent toute une série de principes à cet effet. De même, et plus encore dans l'Accord de Cotonou, la « dimension politique » du partenariat est placée avant les dispositions relatives au commerce, au développement et à son financement, etc. ; elle occupe tout le titre II de la Première Partie, consacrée aux « Dispositions générales », soit les six longs articles 8 à 13 où sont évoqués des problèmes tels que le dialogue politique, les différents éléments de l'environnement politique, les politiques en faveur de la paix, ainsi que de la prévention et de la résolution des conflits, la cohérence des politiques communautaires, les migrations, etc.

En ce qui concerne les *méthodes*, ici encore, on observe en même temps la reprise et le dépassement des données traditionnelles. Les objectifs fixés

pour le partenariat doivent inspirer l'ensemble des processus de développement et être poursuivis « *avec le consentement et la participation des partenaires, à travers leurs propres objectifs nationaux et les stratégies qu'ils auront formulées* ». Les actions doivent donc être menées pays par pays, et dans le cadre d'approches adaptées aux conditions locales. Ces objectifs ne seront réalisables qu'au moyen d'actions concertées, tant au niveau international qu'au niveau interne, voire local, et par la voie d'un dialogue menant au consensus. Rien de tout cela n'est véritablement neuf. Les Nations Unies n'ont cessé de prôner l'action collective et concertée et le développement intégré. Le PNUD et davantage encore la Communauté européenne (dans les systèmes de Yaoundé et surtout de Lomé) ont mis en pratique de façon exemplaire la détermination, l'exécution et l'évaluation en commun des projets entrepris. Les Troisième et Quatrième Parties de l'Accord de Cotonou, concernant les « stratégies de coopération » en matière de commerce et de développement et le financement du développement, sont fort éclairantes à cet égard.

Ce qui est nouveau désormais dans le partenariat Nord-Sud, c'est l'accent que l'on met sur la rénovation des fins et des moyens, c'est l'esprit dans lequel on entend agir, c'est l'étendue et la diversité des moyens proposés, c'est la manière plus nette, plus complète et plus précise dont on se réfère à des modes d'action que l'on ne faisait autrefois qu'effleurer ou auxquels on recourait avec plus ou moins de maladresse : le « partage des tâches », la « coordination des activités », le « dialogue entre les partenaires ».

Enfin, les *acteurs* seront plus nombreux et plus diversifiés que par le passé. C'est peut-être ici qu'apparaît la composante la plus originale du nouveau partenariat. On a dit plus haut que dans l'aide et la coopération traditionnelles, c'étaient les acteurs publics, Etats et organisations intergouvernementales, qui occupaient, et de loin, la première place. Une précision toutefois permettra de mieux comprendre le sens profond de l'évolution actuelle. Selon l'idéologie libérale qui prévalait aux Nations Unies jusqu'en 1960, le développement devait résulter avant tout de l'action des forces économiques privées. L'aide publique n'avait qu'une fonction supplétive. Les Etats occidentaux, Etats-Unis en tête, se montraient donc très favorables aux investissements et autres flux de capitaux privés (7). Mais on sait à quel point l'idéologie tiers-mondiste était hostile à ces modes de financement.

Or, encore une fois, la mondialisation a consacré le libéralisme et entend lui donner dans l'action internationale pour le développement une place qu'on ne lui avait jamais reconnue jusqu'alors. Le phénomène n'est d'ailleurs pas seulement idéologique. La crise de l'aide qui sévit depuis les années soixante-dix a fait de l'appel aux investissements privés une sorte de pana-

(7) Cf. par exemple les résolutions 622 C VII du 21 décembre 1952, 824 (IX) 11 décembre 1954 ou 1035 (XI) du 26 février 1957.

cée, que les pays en développement reconnaissent et qu'ils sont bien décidés à utiliser sans faire preuve d'autant de réticences qu'autrefois. De même, l'industrialisation des pays émergents préconise le recours aux transferts de technologie Nord-Sud, et les Etats du Sud abolissent les uns après les autres les législations de contrôle qu'ils avaient instituées jadis. Quant au Code international de conduite préparé de 1975 à 1980 par la CNUCED et la Conférence réunie par l'ONU, on n'en parle évidemment plus. La victoire des entités du secteur privé et des multinationales qualifiées de « globales » par un auteur, est ici quasiment totale, avec ses conséquences, les unes bénéfiques, les autres inquiétantes pour les pays en développement.

Mais ce n'est pas tout. Par les libertés qu'elle prône, et par les réactions qu'elle engendre, la mondialisation a introduit comme nouveaux acteurs du développement, les personnes et les entités de la « société civile », et notamment les ONG. Ce n'est pas le lieu de traiter ici en détail de cette donnée réellement nouvelle et originale. Dans les temps passés, les ONG avaient apporté au développement une participation estimable mais modeste. Il en va autrement désormais, et non point seulement pour les raisons que l'on connaît : participation d'un grand nombre d'ONG à la Conférence de Rio et aux autres réunions organisées ensuite par les Nations Unies ; protestations qu'elles élèvent depuis Seattle contre la mondialisation ; revendications qu'elles commencent à émettre pour réorienter celle-ci dans un sens plus juste et plus humain.

Il semble bien que l'on assiste là à la naissance d'une opinion publique et à une poussée de démocratisation qui vont elles aussi en se mondialisant et qui pourront peut-être atténuer ou compenser ce que l'on reproche à la mondialisation purement économique voulue par le néo-libéralisme. Mais, ce qui est capital pour notre propos, c'est que le nouveau partenariat assigne à la société civile et à ses organisations un rôle beaucoup plus éminent que par le passé. L'article 6 de l'Accord de Cotonou illustre ces propos par l'énumération qu'il donne des acteurs du partenariat : a) les autorités publiques (locales, nationales et régionales) ; b) les acteurs non étatiques, soit le secteur privé, les partenaires économiques et sociaux, y compris les organisations syndicales, et la société civile « *sous toutes ses formes selon les caractéristiques nationales* ».

Le tableau des acteurs a donc singulièrement changé dans l'entreprise désormais mondialisée du développement. Il vient confirmer l'hypothèse formulée au début de cette étude, celle d'un élargissement et d'un enrichissement certains des notions fondamentales avec maintien sous une forme nouvelle, d'une bonne partie des acquis anciens.

*

* *

En conclusion, est-il possible, dès maintenant, de dresser un bilan et d'en-trevoir des perspectives pour une évolution aussi riche et aussi complexe, à un moment où ces notions se voient dotées de paradigmes nouveaux qui se dessinent sous nos yeux ? Assurément pas. Il faudra d'abord voir si la pratique à venir s'inscrit, et jusqu'à quel point, dans les nouvelles lignes de conduite qui lui sont conseillées. Seule l'expérience permettra d'évaluer la viabilité des nouvelles constructions.

On peut cependant émettre trois remarques à travers lesquelles transparaît un certain espoir. Tout d'abord, la transformation des notions entraîne déjà de premières applications pratiques, dont on a évoqué plus haut l'un ou l'autre exemple (accords de partenariat, mécanismes de suivi...). En second lieu, les nouvelles constructions conceptuelles sont relativement cohérentes et assez satisfaisantes pour l'esprit, dans la mesure où elles sont empreintes de raison et d'un peu de bon sens, sans manquer d'idéal ni verser dans l'irréalisme. Enfin et surtout, elles commencent à apporter un début de réponse aux exigences morales de justice et d'équité qui touchent au fond de la nature humaine, auxquelles un demi-siècle de tâtonnements et d'affrontements n'avait pas réussi à répondre, et sans lesquelles ne sont possibles ni le développement ni la paix.

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

N.B. La bibliographie sur les sujets traités ici est quasiment sans limites. On se bornera donc à citer quelques titres essentiels, à partir desquels il est possible d'entamer des recherches plus approfondies.

ABDELMALKI (Lahcen), MUNDLER (Patrick), *Economie du développement – Les théories – Les expériences – Les perspectives*, Paris, Hachette.

CHARTIER (Anne-Marie), *Essai critique sur le concept de développement*, Grenoble, PUG, 1996, 141 pp.

DUPUY (Jean-Pierre), *Libéralisme et justice sociale*, Paris, Hachette, 1997, 374 pp.

FEUER (Guy), CASSAN (Hervé), *Droit international du développement*, 2^e éd. Paris, Dalloz, 1991, 618 pp.

LATOCHE (Serge), *Les Dangers du marché planétaire*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, 132 pp.

MARCHANT (Claude), *Nord-Sud : de l'aide au contrat – Pour un développement équitable*, Paris, Syros-Alternatives, 1991, 246 pp.

PELLET (Alain), SOREL (Jean-Marc) (dir.), *Le Droit international du développement social et culturel*, Paris, L'Hermès, 1997, 408 pp.

PENOUIL (Marc), *Socio-économie du sous-développement*, Paris, Dalloz, 1979, 683 pp.

PERROUX (François), *L'Economie des jeunes nations*, Paris, PUF, 1962, 252 pp.

PERROUX (François), *Pour une philosophie du nouveau développement*, Paris, Aubier – Les Presses de l'UNESCO, 1981, 279 pp.

PRADES (José), *L'Éthique de l'environnement et du développement*, Paris, PUF, 1995, 128 pp.

RIST (Gilbert), *Le Développement – Histoire d'une croyance occidentale*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, 426 pp.

SEN (Amartya), *L'économie est une science morale*, Paris, La Découverte, 1999, 126 pp.

On attachera naturellement la plus grande importance au *Rapport Mondial sur le Développement Humain*, publié chaque année par le PNUD, ainsi qu'au *Rapport sur le Développement dans le monde*, publié également tous les ans par la Banque mondiale (Notamment rapports 1991, *Le Défi du développement*, et 2000-2001, *Combattre la pauvreté*).