HAL
open science

International Relations and Cooperation facing the evolution of societies and challenges of living processes : Open Strategies for action : the added-value of patrimonial strategies?

François-Vadim de Hartingh

To cite this version:

François-Vadim de Hartingh. International Relations and Cooperation facing the evolution of societies and challenges of living processes : Open Strategies for action : the added-value of patrimonial strategies?. Humanities and Social Sciences. AgroParisTech, 2008. English. NNT : 2008AGPT0064 . pastel-00004917

HAL Id: pastel-00004917

https://pastel.hal.science/pastel-00004917v1

Submitted on 19 Mar 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

N°/__/__/__/__/__/__/__/__/__/__/

THÈSE

pour obtenir le grade de

Docteur

En sciences politiques et stratégies patrimoniales

de

Agro Paris Tech

(l'Institut des Sciences et Industries du Vivant et de l'Environnement)

présentée et soutenue publiquement
par

François-Vadim de HARTINGH

Le 29 octobre 2008

RELATIONS INTERNATIONALES ET COOPERATION FACE A L'EVOLUTION DES SOCIETES ET AUX ENJEUX DU VIVANT : STRATEGIES OUVERTES D'ACTION ET APPORT DE L'APPROCHE PATRIMONIALE

Directeur de thèse : ***Henry OLLAGNON***

Travail réalisé :
AgroParisTech, UR Gestion du vivant et stratégies patrimoniales, F-75005 Paris

Devant le jury :

M. Robert ETIEN, Doyen de la Faculté de droit, sciences politiques et sociales,
Université Paris 13……**Président**
M. Laurent LEPAGE, Professeur**, UQAM** ……..**Rapporteur**
M. Vahram ABADJIAN, Docteur**, Université de Vienne - Nations-Unies**……**Rapporteur**
M. Henry OLLAGNON, Professeur**, AgroParisTech** ……**Examinateur**
M. Michel MOLLARD, Président de Fertile ……..**Invité**

L'Ethique de la coopération internationale repose sur le respect de la dignité humaine, garantie par l'effectivité des droits de l'homme indivisibles et interdépendants. Ceux-ci impliquent le droit de chacun à participer à un ordre démocratique au sein de nations souveraines. [1]

Tout sujet nécessite une "localisation" préalable dans le temps, l'espace et la complexité. Ce sujet est en effet lié à une histoire, à une évolution.

Joël de Rosnay

[1] UNESCO – Principes d'éthique de la coopération internationale évaluée selon l'effectivité des droits de l'homme, Chaire pour les droites de l'homme et l'Ethique de la coopération, Colloque sur l'Ethique de la coopération internationale et l'effectivité des droits humains, 12-14 Mai 2005, Bergame, Italie

Remerciements

Mes remerciements tout particulièrement au professeur H. Ollagnon grâce auquel ce travail, souvent à distance sur notre continent européen, a été rendu possible, au professeur L.Lepage qui a permis de donner toute sa perspective internationale environnementale à cette œuvre modeste, au docteur Abadjian qui a accepté d'appliquer son expérience unique des relations internationales à la lecture de ce texte.

Je remercie aussi les quelques compagnons de route qui m'ont fait l'amitié de commenter à certains moments cette démarche interdisciplinaire de recherche opérationnelle ancrée dans l'ici et maintenant de la coopération internationale.

Je dédie cette thèse à tous les hommes et femmes de bonne volonté, lettrés et non lettrés, œuvrant sur les territoires de la planète, à l'édification d'une vie dans la dignité spirituelle et matérielle. Puisse le concert des Nations, dans son œuvre imparfaite mais authentique, concourir à un tel dessein.

Résumé

Face aux enjeux planétaires et particulièrement aux nouveaux enjeux du vivant, le système des relations et de la coopération internationales est remis en cause.

Les organisations internationales se trouvent questionnées quant à leurs méthodes et leurs mandats.

Si les valeurs universelles restent reconnues, la complexité des problématiques du vivant et la dimension d'urgence planétaire qu'ils acquièrent ne semblent pas traités de manière satisfaisante et durable par la communauté internationale malgré quelques succès dans certains domaines tels que le protocole de Kyoto.

Or l'approche conceptuelle et les modes opératoires des organisations internationales y compris dans la formulation des projets contraints par la « matrice logique du projet » et ses relations causales linéaires, dans un cadre contractuel rigide et comptable, ne semblent pas être à la hauteur des enjeux complexes en termes de développement, d'écologie, d'éducation, de sécurité, d'alimentation, qui s'imposent aux partenaires de la coopération.

Comment requalifier la coopération internationale et prendre en compte de manière effective la complexité des évolutions des systèmes vivants que représentent les sociétés humaines et leur environnement - régional, national, international - ?

Quels sont les apports des démarches systémiques, dans une problématique stratégique d'action en milieu complexe? Une stratégie qui pourrait être guidée par la notion de patrimoine commun sous-jacent à chaque enjeu de coopération.

L'humain au sein de son milieu et en capacité de prise en charge de ce milieu retrouve sa place dans le domaine de l'action politique et de la coopération internationale.

L'intégration des logiques d'action des acteurs dans le champ de problèmes complexes, par des processus adaptés de communication et de négociation, peut entraîner l'engagement autour d'un dessein commun et conforter l'approche politique du changement.

Le concept moderne de gouvernance comme processus intégré, vecteur de coopération et critère de son orientation, est porteur d'une qualité « plénière » lorsqu'il s'incarne dans des

projets contractualisés, ouverts et évolutifs dans le temps, tirant parti des formes d'intelligence disponibles – universelles et pragmatiques.

Une approche politique du changement nourrie par une prospective adaptée aux enjeux pluridisciplinaires est nécessaire et peut se transcrire en une politique de la coopération, reliant l'humain et ses problématiques au niveau local à une coordination éclairée entre les Etats, pour une action internationale adaptée aux enjeux de notre siècle.

Mots clés: Relations internationales, coopération internationale, sciences politiques, gestion du vivant, stratégies patrimoniales, développement durable, approche systémique

Abstract

International Relations and Cooperation facing the evolution of societies and challenges of living processes:
Open Strategies for action: the added-value of patrimonial strategies?

Facing challenges of a planetary dimension especially regarding the living systems and the man in the biosphere, the system of international relations and cooperation is being put in question.
The international organizations and their mode of cooperation are being questioned as far as their methods and their fundamentals are concerned.

If the universal values are recognized by all, the complexity of the problems in the biosphere and the urgency they reach now do not appear to be dealt with in a sustainable and satisfactory manner by the international community beyond some successes like the protocol of Kyoto on agreed mechanisms to limit the emissions of carbon dioxide and climate change.

However the conceptual approach and operational patterns of the international organizations up to the design of projects constrained by the logical framework matrix, its strict causal relations within a limited contractual framework, seem not in phase with the complex problems in terms of development, ecology, water resources, energy,, security, social welfare and education, that the partners for cooperation need to address.

How to reconsider the approach for international cooperation for a better efficiency and more legitimacy, promoting the integration of the complexity of the evolution of the living systems that form the human societies and their environment?

A systemic approach oriented towards action making way for a strategic approach focused on the determination of the common patrimony lying in any issue of cooperation is proposed here.

Man within his living habitat and in a position to take responsibility for his environment is at the centre of political action and international cooperation. Characterized by the inclusion of all systems at stake and the different logics for action of the actors and potential partners, supported by negotiating processes, this approach maximizes the possibilities of engagement of the actors concerned around a common endeavor centered on the global quality of the

living environment and helps to consolidate the political path to change.

The modern concept of Governance, as an integrated process, serves both as a vector of cooperation and a criterion for its orientation. It promotes a “global or comprehensive quality” provided it is embodied in local projects of a contractual and evolutionary nature, calling on the various forms of intelligence – universal, empiric, and strategic.

A political approach to political change nurtured by a thorough analysis of scenarios for key multi-disciplinary challenges is necessary and can translate itself into a policy for cooperation. The ability to link the problems being faced locally by the populations and their global dimension through an enlightened coordination between States and non-institutional stakeholders will be critical to ensure an international action adapted to the challenges of this century.

Key words:

International relations, International cooperation, Management of living processes, Political Sciences, Patrimonial Strategy, Systemic approach

Table des Matières

Remerciements 3

Résumé 4

Abstract 6

Table des Matières 8

Liste des encadrés 12

Liste des annexes 13

Introduction 14

Première partie Relations internationales et cooperation face aux nouveaux enjeux du vivant : politiques, modeles et modes operatoires en vigueur Les outils universels et leurs limites ... 18

Introduction de la première partie 19

Chapitre 1 : la cooperation internationale face aux nouveaux enjeux complexes du vivant 21

1.1. La complexité des nouveaux enjeux et le questionnement de la coopération 21

1.2. Developpement durable et coopération internationale 27

1.3. Coopération internationale : la multiplicité des acteurs 33

Chapitre 2 : Le cadre de reference de l'action internationale 39

2.1. Le cadre de référence de l'action internationale et les valeurs universelles 39

2.1.1 L'essor des organisations internationales depuis 1945 39

2.1.2 Des organisations internationales en questionnement 42

2.2 Des valeurs universelles à leur mise en œuvre : des principes d'action « réducteurs » ? 44

2.3 Valeurs universelles et mondialisation 47

2.4 La légitimité de l'action des institutions internationales et leur évolution 50

2.5 L'ordonnancement de la coopération : le prisme du projet 52

Chapitre 3 : La rationalite du projet 54

3.1. La rationalité du projet dans sa version matricielle 54

3.2. Impératifs et contraintes du projet matriciel 55

3.2.1. Une logique stricte en circuit presque fermé 56

3.2.2. Une identification limitée des problèmes 56

3.2.3. Un espace d'engagement des acteurs/partenaires insuffisant 57

3.3. L'accord contractuel du projet et les « conditionnalités » 57

3.3.1 Le contrat type du projet et ses conditionnalités 58

3.3.2. Le contrat du projet au regard du contrat socio-politique local et des trajectoires spécifiques de développement 59

Chapitre 4 : Légitimité et légitimation de la coopération 62

4.1. Légitimité a priori et champs de légitimité 62

4.1.1. La légitimité du contrat standard 63

4.1.2. L'élargissement du champ de légitimité: la coopération décentralisée..... 65
4.2 Commanditaires et responsabilités..... 66
4.2.1. La notion de commanditaire..... 66
4.2.2 La notion de responsabilité 68
4.3 Un processus de légitimation 70
Chapitre 5 : Valeurs universelles et references partagees 72
5.1. Valeurs universelles et définition de programmes d'action 72
5.2. La quête de références partagées et l'émergence du « commun » 72
Chapitre 6 : les politiques de cooperation : enjeux globaux et nouvelles politiques ?..... 76
6.1 Les politiques de coopération volontariste et leurs limites 76
6.2 Appropriation et la limite des conditionnalités 79
6.3 La recherche de nouvelles politiques de coopération efficientes 81
6.3.1 Les partenariats institutionnels..... 81
6.3.2. La coopération décentralisée..... 84
Conclusion de la première partie..... 89

Deuxième Partie : De l'action internationale integrant la complexite pour l'action au niveau local : exemples novateurs 90
Introduction de la deuxième partie..... 91
Chapitre 1 : L'emergence de modes operatoires novateurs 92
1.1. La notion de complexité et celle de système..... 92
1.2. La prise en compte de la complexité in situ et en amont 94
1.2.1 La prise en compte de la situation complexe in situ 94
1.2.2. La prise en compte de la situation complexe en amont..... 97
1.3 L'approche stratégique : processus ou projet ? 100
1.4. L'explicitation de la problématique en jeu sur le territoire..... 102
Chapitre 2 : Des programmes d'action ouverts, integrateurs, adaptatifs 104
2.1. Du programme ouvert pour des organisations évolutives..... 104
2.2 Des programmes intégrateurs et adaptables 105
Chapitre 3 : Un dessein commun guide un enjeu commun centré sur la qualite 108
3.1. La qualité : critère d'évolution du système 108
3.2. Une gestion effective de prise en charge de la qualité 110
Chapitre 4 : Un cadre et des instances contractualisées d'action multi-partenariale 112
4.1. Procédures sécurisées de négociation 112
4.2. De la nature de l'engagement et du contrat..... 112
4.3. Instances contractuelles de négociation et de gestion 114
4.4. La relation de coopération : une dynamique positive 116
Chapitre 5 : Programmes ouverts, multi-partenarial, adaptatifs..... 119
5.1. L'exemple des programmes CORE, ALTICOBA21, EcoSanté 119
5.2. L'acceptation de l'incomplétude : incertitude, aléatoire et innovation..... 122
Conclusion de la deuxième partie 127

Troisième Partie : Strategies patrimoniales pour l'action internationale : concepts, enjeux et atouts 128
Introduction de la troisième partie 129
Chapitre 1 : L'approche systémique à la base du cadre de l'action 131

1.1. L'approche systémique 131
1.2 La boucle systémique 134
Chapitre 2 : La notion de patrimoine commun 137
2.1. Définition de la notion de patrimoine 137
2.2. Le patrimoine commun 139
Chapitre 3 : Titulaire, probleme et système 142
3.1. Relations patrimoniales 142
3.2 Le concept de qualité 143
3.3 Approche organisationnelle, micro-macro acteurs: la prise en charge effective 145
3.4 Vers un titulaire commun 147
Chapitre 4 : Intelligence strategique pour l'action en commun 149
4.1. Intelligence stratégique et stratégies ouvertes d'action 149
4.2 Approche systémique stratégique et mise en évidence de la problématique 150
Chapitre 5 : Concepts et approches du changement 155
5.1. Le changement comme processus, apports de L'Ecole de Palo Alto et implications de la notion d'écart critique et marge d'action 155
5.2. Risques et difficultés du changement 158
Chapitre 6 : Typologie des problemes et écologie de l'action 161
6.1 Typologie des problèmes et processus de patrimonialisation 161
6.1.1 Typologie des problèmes 161
6.1.2. Processus de patrimonialisation 161
6.2. Ecologie de l'action, transdisciplinarité et procédures de négociation 163
Conclusion de la troisième partie 167

Quatrième Partie : Cooperation internationale et relations internationales : un monde en refondation 168
Introduction de la quatrième partie 169
Chapitre 1 : Une nouvelle dynamique : du commun mondial à l'humain local 170
1.1. La nouvelle équation internationale 170
1.2. L'intégrité de l'homme au sein de son patrimoine 173
1.3. Pressions anthropiques, risques normatifs et notion de bien public mondial 178
1.3.1. Pressions anthropiques et tentation normative 178
1.3.2. La notion de bien public mondial 179
Chapitre 2 : Cooperation internationale et developpement 184
2.1. Le concept de développement durable 184
2.2. Le paradigme du développement durable et la coopération internationale 186
2.3. Quels mandats pour la coopération ? 188
2.4. Coopération coordonnée et différenciée 191
Chapitre 3 : Developpement durable et coopération, le debat en cours : les ONG et l'approche pluraliste 194
3.1. Les prises de position des organisations non-gouvernementales 194
3.2. Vers une approche pluraliste et décentralisée 197
Chapitre 4 : Une nouvelle conception : la gouvernance 200
4.1. Le vocable gouvernance 200
4.2. Le concept de gouvernance 201

4.3. La notion de gouvernance internationale 203
4.3.1. L'aggiornamento des programmes des organisations internationales..... 203
4.3.2. La notion de gouvernance internationale environnementale..... 205
4.3.3. La notion de diplomatie écologique 208
4.4. Le questionnement de la gouvernance environnementale internationale..... 209
Chapitre 5 : La refondation des relations internationales et le rapport à la cooperation.... 212
5.1. La mutation du système des relations internationales en termes de coopération.... 212
5.2. Le devenir du politique face à la complexité des enjeux 217
5.3. La notion de trans-appropriativité dans la coopération internationale 225
Conclusion de la quatrième partie 230

Conclusion générale Pour une approche renouvelée de la coopération internationale : de la stratégie à l'action en univers complexe, une inspiration et une référence pour un nouveau système de relations internationales. 231

Bibliographie …….....238

Annexes ……..248

Liste des encadrés

Encadré 1 : L’aide au développement 29
Encadré 2 : Le programme d’action Agenda 21 34
Encadré 3 : La notion de coopération décentralisée 85
Encadré 4 : Programme EcoSanté en Ethiopie 121
Encadré 5 : L’approche systémique 132
Encadré 6 : Protocole d'une recherche transdisciplinaire 165
Encadré 7 : Les deux conceptions des biens publics mondiaux 183
Encadré 8 : Les politiques publiques à la recherche de nouvelles légitimités 224

Liste d'annexes

Annexe 1 : Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement - OCDE - 2 mars 2005 250

Annexe 2 : La matrice de cadre logique – Document UNESCO CSI info 9 Chap. 1 270

Annexe 3 : Programme CORE – Coopération pour la réhabilitation des conditions de vie dans les territoires biélorusses affectés par Chernobyl – rapport annuel 2005 282

Annexe 4 : La Grille IDPA 303

Annexe 5 : L'audit Patrimonial 305

Annexe 6 : Position de l'UICN à la conférence des parties de la convention des Nations-Unies sur la biodiversité à Bonn 311

Annexe 7 : Mise en oeuvre d'Action 21 316

Annexe 8 : Déclaration du Millénaire (New York, 8 septembre 2000) 334

Introduction

Le vivant défini comme « ce qui vit, ce qui concourt à la vie, ce qui maintient et organise la vie » nous apparaît dans ses diverses caractéristiques d'unité et de diversité, d'organisation et de régulation dynamique, d'évolution voire de disparition, mais sa caractéristique majeure semble bien être celle de la complexité[2]. Les modèles classiques scientifiques d'appréhension du monde en donnent des représentations partielles, nonobstant leur valeur cognitive, permettent-ils d'engendrer une pensée pour l'action qui puisse traiter de ces enjeux complexes au niveau mondial, régional et local ?

Les enjeux du vivant ont atteint leur dimension planétaire et représentent à présent de par leur urgence des risques majeurs avec des crises ouvertes ou latentes pour les sociétés humaines qui peuvent aller à terme jusqu'à la disparition de notre espèce et de la vie sur la planète.

Les plus manifestes de ces enjeux sont le réchauffement climatique dû en partie aux gaz à effet de serre, la perte de biodiversité tant au plan végétal d'où une vulnérabilité accrue de l'agriculture par défaut de richesses génétiques disponibles, qu'au plan animal avec la disparition ou l'appauvrissement des habitats de la faune et de certaines espèces, le partage des ressources en eau, la déforestation et la désertification de certains territoires. Ce qui accroît encore la complexité de ces problèmes est leur interdépendance et la relation en elle-même complexe avec les activités humaines.

En effet les sociétés humaines, résultant des interactions dynamiques des êtres

---

[2] Nous dirons qu'un "phénomène est perçu complexe lorsque ses représentations sont perçues irréductibles à un modèle fini, aussi compliqué, stochastique, sophistiqué que soit ce modèle (...)" (Le Moigne, 1990, p. 3).

humains et régulées par de nombreux macro-acteurs, notamment les Etats mais aussi les acteurs économiques, influent de plus en plus sur le monde vivant au niveau planétaire. Cette pression anthropique accrue rend plus nécessaire que jamais la génération de pensées fécondes et de critères pour l'action concertée.

Les défis majeurs du monde vivant dont nous sommes « acteurs », de ses déséquilibres, ont une nature extrêmement complexe qui ne semble pouvoir être traités de manière normative ou régulatrice.

Quelles seraient les options stratégiques possibles afin de comprendre ces problèmes, de construire un dialogue avec toutes les parties en présence et de concevoir des programmes de gestion adaptée, tout en préservant « la marge de manœuvre des générations à venir ».

Les Etats voient au niveau national leurs rôles évoluer devant ces défis et la multiplicité des acteurs en cause – décentralisation et montée de la société civile et intensification des réseaux de communication obligent -, mais le système des relations internationales voit aussi ses institutions et modes opératoires misent au défi d'évoluer et l'on voit ainsi apparaître avec force de nouveaux vocables moteurs de la coopération telle que la « gouvernance internationale ».

Une approche politique balisée du changement est ainsi rendue plus nécessaire que jamais. Politique car les choix stratégiques à faire de manière concertée sont bien de nature politique en termes de vison mais aussi de processus de décision, au-delà des aspects techniques ou technologiques. Balisée car la résolution de problèmes complexes et la gestion des enjeux majeurs du milieu ambiant requièrent une approche par étapes modulable et adaptable, avec l'appui des avis d'experts.

Le domaine des relations internationales participe bien en lui-même de cette complexité des phénomènes vivants.

L'action internationale s'inscrit et relie des territoires locaux, nationaux et mondiaux et des problématiques de plusieurs niveaux de responsabilité liées le plus souvent à des thématiques interdisciplinaires. Mais comment est-elle conduite, selon quelles approches ?

Comment peut-elle répondre de manière satisfaisante à la complexité croissante des enjeux internationaux au moment même où va s'intensifiant l'interaction sinon l'intégration au niveau planétaire que ce soit au niveau économique, communicationnel, voire géopolitique.

Le processus de reformulation des relations internationales au niveau politique depuis les années 90, avec la fin de la guerre froide et de l'équilibre de la menace entre les 2 blocs - communistes et capitalistes - s'accompagne de la recherche d'un nouvel équilibre. Ce nouvel équilibre en recherche et de nouveaux modes d'interaction au niveau planétaire permettent-ils ou permettront-ils de répondre aux enjeux du vivant et aux défis majeurs de même dimension et de faire face aux crises existantes ?

L'action internationale, au cours de notre travail tourné vers les stratégies d'action,

fera ainsi l'objet, dans une première partie, au regard de la complexité des nouveaux enjeux du vivant, d'une analyse des approches conceptuelles dominantes et des *modes opérationnels* existants. A partir de questions essentielles concernant *le développement*, *la coopération*, la notion de *projet* telle qu'elle est pratiquée notamment dans les organisations internationales, nous observerons comment se construisent et s'évaluent les activités de coopération. Nous verrons à travers certains exemples ciblés [3] quelles observations, quelles forces et quelles faiblesses se dégagent des modes majeurs de coopération en vigueur.

Cette investigation permettra de faire apparaître les principales limites à une meilleure efficacité de l'action institutionnelle en cours, à un meilleur engagement des partenaires dans leur diversité, à une meilleure « co-opération », dans le sens d'une coopération axée sur la réalité des enjeux et des évolutions des terrains concernés.

Comme le titre de notre travail l'indique, nous portons notre travail d'analyse en référence aux modes d'action, à la praxis[4] de la coopération. Ainsi il ne sera pas question dans ce travail de procéder à une analyse institutionnelle ou structurelle de telle ou telle organisation internationale. De même, les relations internationales en tant que telles ne feront pas ici l'objet d'une analyse historique. Par contre nous montrerons que le rapport entre les modes de coopération et les relations internationales peut être de nature vertueuse lorsque ces deux niveaux se renforcent mutuellement et que si les relations internationales donnent un cadre de départ et de référence à la coopération, ce sont bien les modes « opérants » de coopération qui « réalisent ou actualisent » la relation internationale – multilatérale ou bilatérale -, la portent et lui donnent sens et vigueur.

Dans une deuxième partie, nous aborderons, par l'observation en premier lieu, partant de la demande de coopération réelle, qui reste intacte sinon grandit, un certain nombre d'exemples de coopération novateurs, porteurs et intégrateurs de complexité certes à un niveau parfois encore circonscrit ou local. Nous tenterons d'en analyser les paramètres et la dynamique d'une grille ouverte qui permet leur succès. Nous verrons ensuite dans quelle mesure ces bonnes performances et les approches qui les sous-tendent pourraient être utilisées à profit à des niveaux d'analyse stratégique de la coopération et d'action à plus long terme.

Nous analyserons à travers ces exemples comment la prise en compte des problématiques en amont et des interactions des acteurs micro-macro-systémiques [5] [6] des

---

[3] L'auteur de cette thèse est actif depuis 20 ans en coopération internationale notamment dans l'ex-Union soviétique ainsi qu'en Asie, à divers titres - coopération bilatérale, multilatérale, recherche et conseil, privée -industrielle -.

[4] Praxis (d'origine grec), signifiant action, désigne l'ensemble des activités humaines susceptibles de transformer le milieu naturel ou de modifier les rapports sociaux, ici appliquées à la coopération.

[5] Micro-acteur se réfère au cas d'un acteur qui s'inscrit dans une action directe locale à l'intérieur d'un système donné sans influence sur l'ensemble du système.

systèmes en jeu sur un terrain donné de coopération permettent d'élaborer une approche - une méthode de coopération - intégrant la complexité du vivant et des phénomènes humains.

Dans une troisième partie nous proposerons, en référence à l'action internationale, un ensemble de concepts fondant une méthode d'analyse, de développement de projet, d'action et d'évaluation, qui permette d'intégrer les différentes problématiques en jeu dans « le territoire ou les territoires de l'action coordonnée », de fédérer les différents partenaires en présence au-delà de leurs logiques spécifiques initiales. Nous verrons comment une approche systémique dynamique avec son caractère mobilisateur peut permettre non seulement d'asseoir une légitimité, construite lors de l'élaboration des programmes et projets, mais aussi de dégager des perspectives de continuité et des potentiels accrus de coopération. Dans ce contexte, les apports de l'approche patrimoniale (Ollagnon [7], 1976) seront analysés.

Nous verrons aussi comment cette approche peut être considérée comme base méthodologique de prospective et peut nourrir en amont l'orientation stratégique de la coopération pour une institution de coopération bilatérale ou un ensemble d'institutions données en coopération multilatérale.

En quatrième partie nous verrons enfin quels sont les tendances et concepts moteurs de la réforme de la coopération internationale, gouvernance, développement durable, et dans quelle mesure les concepts et méthodes dégagées en troisième parie pourraient nourrir et renforcer au niveau opérationnel mais aussi stratégique la réforme en cours de la coopération internationale.

Ainsi, il s'agira bien de proposer une/des approche(s) stratégique(s) de connaissance et d'action s'articulant aux différents niveaux des enjeux, local, régional, planétaire, qui viennent nourrir les volontés humanistes de la coopération contemporaine par des stratégies ouvertes qui puissent être partagées et préserver la marge d'action des générations futures.

---

[6] Macro-acteur se réfère au cas d'un acteur qui susceptible d'assumer une influence globale ou de l'extérieur sur le système

[7] Le terme de patrimoine (Ollagnon 1976) est ici défini comme « l'ensemble des éléments matériels et immatériels qui concourent à développer l'identité et l'autonomie de son titulaire dans le temps et dans l'espace par adaptation en milieu évolutif ». Il n'y a de patrimoine que dans une relation à un titulaire; dans les actions de coopération, il y a toujours plusieurs titulaires, voire plusieurs patrimoines

Première partie

Relations internationales et coopération face aux nouveaux enjeux du vivant : politiques, modèles et modes opératoires en vigueur

Les outils universels et leurs limites

« Au début était le verbe
L'esprit flottait au-dessus des eaux »

Introduction de la première partie

Face à la multidisciplinarité et à l'urgence des enjeux du vivant perceptibles au niveau local, régional et mondial, quelles peuvent être les réponses en terme de coordination stratégique et politique internationale et quelle formes de coopération opérationnelle pour traiter des problèmes complexes ?

Les relations internationales notamment dans leur orientation vers l'action par la coopération font référence aux valeurs universelles et aux approches universalistes de la connaissance. La part relative de la coopération internationale dans les relations internationales a pris une importance croissante reflétée par les volumes financiers mis en place notamment par les institutions internationales mais de manière plus critique le seuil semble franchi où la coopération internationale par ses actions et leurs conséquences affecte en retour les relations internationales dans « leur teneur».

Si dans un premier temps on a pu se réjouir du relief donné à la définition de programmes concrets d'action issu des thématiques des valeurs universelles, il faut à présent constater la perplexité croissante de nombreux acteurs responsables y compris des pays dits « bénéficiaires » face aux formes souvent imposées de la coopération ; cela s'accompagne d'une crise de confiance vis-à-vis des institutions internationales et dans le domaine des relations internationales censées s'incarner pour leur meilleure part dans la coopération. Citons l'Institut Européen pour les Etudes sur la Sécurité[8] : « une des raisons du blocage quand à l'évolution de la gouvernance mondiale est le manque de légitimité de ses principaux acteurs : les grandes puissances, les organisations internationales (OI), Etats membres », et plus loin dans le texte, « la mobilisation médiatique contre l'Accord multilatéral sur l'Investissement (AMI) de l'OCDE et puis les quasi-émeutes de Seattle (1999) confirment ce manque de légitimité des OI » … « Les plans d'ajustement structurel ont fréquemment déclenché des émeutes dans les pays où ils étaient mis en œuvre, en Amérique latine ou en Afrique notamment. Le phénomène nouveau est la mobilisation des opinions publiques dans les pays développés. »

Au même moment la complexité et la gravité des enjeux du vivant sur la planète stimule le questionnement : quelle *requalification* de la coopération institutionnelle pour traiter les enjeux aux divers niveaux simultanément mondial, régional, local ?

Les questions de la légitimité de l'action internationale et d'une vision politique de la mondialisation sont fréquemment soulevées ; citons encore le rapport du Comité d'analyse économique en 2002[9] sur la *gouvernance mondiale*, se référant à la nécessité d'une vision

[8] SIROEN J.M. (2006), Gouvernance économique et financière, Global Governance : The European Union contribution, European Union Institute for Security Studies, Seminar, 29 May 2006, Paris
[9] JACQUET P., PISANI-FERRY J., TUBIANA L. (2002), Gouvernance mondiale, p.11, Conseil

politique de la mondialisation et non d'une simple autorégulation d'une économie ouverte après le 11 septembre : « La problématique internationale va désormais devoir intégrer les objectifs de la lutte contre le terrorisme mais surtout, et c'est plus difficile, une réflexion sur les conditions d'une soutenabilité politique de la mondialisation. Vont ainsi s'inviter au débat les questions d'équité et de légitimité qu'un vision trop étroitement économique avait voulu évacuer ».

Les enjeux de la mondialisation et de la coopération internationale sont ainsi politiques.

C'est le cas pour les principaux enjeux du vivant, lesquels au-delà des paramètres économiques et techniques majeurs, requièrent des processus de décision coordonnée qui sont de nature politique, éclairée par les avis d'experts.

Si le constat de l'action internationale face aux enjeux environnementaux, sociaux, économiques de la planète peut être critique au regard des problèmes à traiter, il faut commencer par se poser la question de *la nature* de l'action de la coopération internationale.

Autrement dit, selon quels principes et comment agit-elle?

La coopération internationale telle que développée par les institutions internationales use certes de diverses modalités mais les *modes opératoires* dominants des organisations internationales, ses principaux vecteurs, font appel à des modèles rigoureux et déterministes de définition de projets de coopération et de représentation de leur réalisation. En effet la coopération contemporaine se réalise essentiellement par l'intermédiaire de *projets* et cette caractéristique, en termes de modèle d'action, est allée s'intensifiant depuis une trentaine d'années pour devenir centrale à présent même si comme nous le verrons en deuxième partie des exemples novateurs alternatifs traitent de la coopération comme d'un processus concerté s'inscrivant dans le long terme du territoire.

Ces modèles opératoires dominants ont pour corollaire dans l'action, des contraintes fortes, plus ou moins adaptatives, inscrites dans « un contrat lié au projet » dans chaque cas.

Ce mode opératoire répond-il de manière satisfaisante à la complexité des enjeux et aux interactions croissantes des systèmes et des acteurs en jeu dans le périmètre national ou international de la coopération contemporaine?

---

d'analyse économique, La Documentation française, Paris

Chapitre 1 : la coopération internationale face aux nouveaux enjeux complexes du vivant

Notre travail de recherche est induit par le constat saisissant et qui s'accentue du fait que les enjeux du vivant – problématiques majeures à l'échelle de la planète mais qui sont ressenties et se jouent aussi au niveau local et régional – entrainent inéluctablement une autre manière de coopérer, une autre manière de gouverner. Citons Calame[10] dans on essai sur la gouvernance :

« Le changement quantitatif des interdépendances induit un changement qualitatif, d'ordre politique et anthropologique. La planète est devenue notre espace domestique, notre oikos, même si, faute de régulations adaptées, cet espace est aujourd'hui sans règles et sans justice. La solidarité quitte les rives de la seule morale pour devenir une réalité pour ainsi dire technique, celle d'un édifice dont la solidité dépend des liens entre ses parties, comme l'illustrent aussi bien le changement climatique que les migrations, les pandémies que le terrorisme, le tsunami que les crises financières, internet que le commerce du coton ou du pétrole. Dans cet espace domestique, le danger ne vient plus, comme autrefois pour la cité grecque ou plus récemment pour l'Etat-nation, de l'ennemi extérieur mais de nous-mêmes, de nos propres passions, de notre propre appétit de biens et de puissance, de notre propre incapacité à construire les règles du vivre ensemble et celles de la préservation de l'avenir.

Le développement durable n'est pas une figure annexe de la gouvernance, cela en est le cœur. »

1.1. La complexité des nouveaux enjeux et le questionnement de la coopération

Face à la complexité et à l'urgence des enjeux planétaires accrue part la mondialisation et la pression démographique, la remise en cause des organisations multilatérales mandatées pour organiser la coopération internationale censée œuvrer à l'amélioration des conditions d'un mieux être sur la planète, est générale depuis la fin des années 1990.

Le Centre de recherche sur l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe note dans son rapport de synthèse en 2005 que :

« The situation currently facing most multilateral organizations is paradoxical: on the one hand, the growing complexity of tasks that no state can address alone means such organizations are needed more then ever before. On the other hand, many of them including NATO and the UN are in the midst of crises associated with the need to adapt, and involving

[10] CALAME P. (2002) *La contribution de l'Union européenne au débat international sur la gouvernance*. Notes d'analyse – Institut de recherche et débat pour la gouvernance, Février 2002

highly contentious reform debates”.

Cette crise des organisations internationales qui touché tant leur mandate que leurs opérations et posent la question du sens et de la direction de leur action, est fortement liée à la recherché de nouveaux modes de développement sur la planète, au-delà des mécanismes de marché et aptes à donner une marge de manœuvre suffisante aux générations futures dans la gestion des ressources disponibles sur la planète.

Passet[11]dans son analyse sur la responsabilité et la transdisciplinarité auxquels les enjeux planétaires nous mettent au défi, présente ainsi l’intensité croissante du rapport critique entre développement économique et l’existence de l’espèce humaine sur la planète :

« Depuis les années 1980, l’apparition des atteintes dites « globales » portées à la biosphère[12] met en cause, non plus de simples dysfonctions de l’appareil économique, mais la logique même d’un développement qui menace désormais les mécanismes régulateurs de la Planète. La question du « développement durable », qui émerge alors, concerne à la fois les sphères économique, humaine et naturelle. .. Et l’humain à son tour est immergé dans le vivant : l’homme créature non point comme les autres mais parmi les autres, se développant en interdépendance avec elles et le milieu qui les porte.

Ainsi se dessinent trois sphères régies par une relation d’inclusion en fonction de laquelle ce qui se passe au sein de chacune d’elles concerne les autres sans que cela remette en cause leur spécificité ».

Passet met en évidence, et de la part d’un économiste c’est remarquable, l’interdépendance croissante de ces trois sphères, la biosphère contenant la sphère humaine qui contient la sphère économique mais les interactions étant réciproques et l’activité économique pouvant amener la biosphère à des transformations dont pour certaines on ne peut exclure le caractère irréversible, selon les seuils qui seraient ou seront atteints.

La complexité des enjeux de dimension planétaire, en premier lieu ceux liés au monde vivant, a donc suscité une analyse croissante depuis les années 1980, une prise de consciente de l’interdépendance des activités de nos sociétés et de la nécessité urgente de trouver des modes de coopération adapté à la complexité de ces enjeux.

Il y a néanmoins peu d’écrits sur la matière de manière générale sur le rapport entre complexité des enjeux et formes de coopération; cependant il émerge de la part d’experts mais

---

[11] PASSET (1997) : Le développement durable : De la transdisciplinarité à la responsabilité Congrès de Locarno 30 avril-2 mai 1997 UNESCO-CIRET

[12] La notion de biosphère désigne à la fois un espace et un processus auto-entretenu (jusqu'à ce jour et depuis plus de 3 milliards d'années même si cet auto-entretien peut être remis en cause par l’activité humaine) sur la planète Terre, et qu'on ne connait que sur cette planète. Le processus est celui d'entretien et de complexification de la Vie, et le lieu est la partie du système terrestre dans laquelle la vie s'est développée et/ou les compartiments créés et/ou entretenus par la vie (c'est-à-dire la lithosphère, l'hydrosphère et une partie de l'atmosphère, produite par le vivant.

aussi de la communauté internationale institutionnelle un certain nombre de propositions dont, certes à l'heure actuelle, peu sont mises en œuvre.

On peut citer et nous y reviendrons, le protocole de Kyoto pour la régulation des émissions de gaz à effet de serre affectant le climat sur la planète, et dans un ordre encore incertain, les objectifs du millénaire adaptés en l'an 200 aux Nations-Unies pour d'ici 2015 améliorer le bien-être des populations sur la planète, voire dans un ordre en partie prospectif les travaux sur « les biens publics mondiaux ».

Il apparaît que dans l'ensemble les propositions novatrices visent à renforcer tant la coordination politique face à la gravité des enjeux du vivant pour l'avenir de l'humanité sur la planète, qu'à initier la création d'instruments adaptés à leur traitement dans la durée et modifier ou adapter les mandats des organisations internationales pour leur permettre de jouer leur rôle dans ce nouveau contexte.

Les enjeux complexes, notamment ceux dans le domaine de l'environnement – climat, biodiversité, ressources en eau et désertification - mais aussi ceux du domaine socio-économique, incluant la santé, l'alimentation et les migrations, ainsi que les enjeux de paix et de sécurité, se jouent à des niveaux souvent locaux, mais aussi nationaux, régionaux et mondiaux. L'urgence d'actions coordonnées ainsi que l'attitude critique dans certains cas vis-à-vis de « l'aide internationale » ou des organisations internationales, ont comme corollaire l'émergence ou l'activation d'instances de coopération régionales qui ne viennent pas pour autant remplacer les organisations se situant à d'autres niveaux. Si à cet essor des coopérations régionales on ajoute la prise de responsabilité croissante des acteurs de la société civile et des ONG dans les pays du Sud comme du Nord, on comprend aisément que la complexité des enjeux globaux se double aussi d'une complexité accrue des modes d'interaction et de coordination - à renouveler ou à « réinventer » - qui doivent inclure les acteurs institutionnels et non-institutionnels de la coopération et ceux à différents niveaux.

Sané en 2006 dans son introduction au Forum de réflexion : « Quelle Unesco pour quel avenir » lorsqu'il décrit les « tensions » qui s'appliquent à l'organisation écrit : « une tension plus récente, appelée à s'inscrire dans la nouvelle configuration des relations internationales, résulte de la montée en puissance du régionalisme et des organisations d'intégration et de coopération régionales. … Les implications de ce multilatéralisme régional naissant n'ont pas encore été pleinement intégrées dans la réflexion sur l'avenir des Nations Unies et de l'Unesco. Or, elles pourraient à terme constituer un facteur influent dans la trajectoire des Nations Unies. »

Concernant l'émergence notable des tentatives interétatiques d'analyse et de bilan de la coopération, de réflexion sur le « commun universel » citons le groupe de Travail International sur les Biens Public Mondiaux[13] - créé à l'initiative de la France et de la Suède

[13] GROUPE DE TRAVAIL INTERNATIONAL SUR LES BIENS PUBLIC MONDIAUX (2006) : Résoudre les problèmes mondiaux la coopération internationale dans l'intérêt national. Rapport final,

en 2003 – dans son rapport final d'experts indépendants en 2006 : « les institutions créées en 1945 pour gérer les affaires internationales ont du mal à s'adapter à l'évolution du marché mondial, aux exigences des changements technologiques, aux interconnexions très solides entre leurs différents domaines de responsabilités et font face aux du scepticisme du public et des responsables politiques quand à leur efficacité ».

Le groupe fait état de catégorie de biens publics universels dont la prise en compte devrait amener une prise en charge partagée et responsable par la communauté internationale. Nous reviendrons sur ce thème des biens publics mais à ce stade le processus engagé témoigne du moins d'une réflexion coordonnée interétatique qui prend conscience des enjeux et tente de donner une plateforme de discussion et d'orientation stratégique pour les traiter.

De manière plus thématique, toujours pour la réforme ou l'amélioration des mécanismes de la coopération internationale, il existe des écrits novateurs ou porteurs, ainsi

- Bleischwitz et Bringezu[14] en 2007 dans leur analyse prospective sur la coopération internationale en environnement proposent ou renforcent des propositions émises auparavant :

- la création d'un panel d'experts sur le management durable des ressources naturelles
- la transformation du programme des nations unies pour l'environnement en agence spécialisée des nations unies
- la création d'un haut conseil pour le développement global et l'environnement
- la modification du rôle du conseil de sécurité des nations unies
- l'adoption d'une convention internationale sur le management durable des ressources naturelles

- Sur le rapport de la coopération au développement durable, des écrits tant au niveau institutionnel, tel que le haut Conseil à la Coopération International[15] en 2002, que celui de la communauté internationale dans son ensemble y compris associatif à partir du sommet de la terre de Rio [16] en 1992, ou de celui d'organisations internationales tel que la banque mondiale en 2001 qui prend acte de l'ampleur et de l'interdisciplinarité des problématiques de

---

p.5, Stockholm, Suède.

[14] BLEISCHWITZ R., BRINGEZU S., (2007): Global Resource Management Conflict Potential and Characteristics of a Global Governance Regime, Development and Peace Foundation, Policy Paper 27, October 2007, Bonn

[15] HAUT CONSEIL DE LA COOPERATION INTERNATIONALE (2002): Coopération internationale et Développement durable, Avis du haut conseil, Paris

[16] Sommet de la terre de Rio, (1992): Nations-Unies, Agenda 21, chap.37

développement.

- Enfin sur la Gouvernance, concept porteur qui sera discuté plus en détail en quatrième partie de notre travail, de nombreux écrits (Jacquet Pisani-Ferry Tubiana[17] en 2002, Gaudin [18] en 2002, l'Institut du développement et des relations internationales [19]en 2004), traitent du concept de gouvernance dans ses diverses acceptions et les divers usages qui en sont fait par les acteurs institutionnels de la coopération.

Tous ces écrits reflètent l'intensification de la recherche par la communauté internationale dans son ensemble de meilleurs ou de nouvelles manières de coordonner les politiques et l'action internationale face au défi des problématiques du vivant dans la dimension et l'urgence qu'elles ont atteintes.

Peu de succès décisifs en regard de l'urgence des enjeux pourrait-on dire, mais d'une part la coordination internationale et la mise en phase des volontés politiques est un processus lent, par étapes, itératif – sauf en cas de conflit déclaré et encore – et d'autre part il a des cas de succès probants et novateurs:

Le protocole de Kyoto adopté en 1997 dans le cadre de la convention des Nations Unies sur le changement climatique qui date de 1992, ayant pour but de réduire les émissions de gaz carbonique par des engagements pris en premier lieu par les pays industrialisés et par l'intermédiaire de projets communs appuyés sur les mécanismes du marché créé à cet effet, est un succès même si certes les Etats-Unis notamment mais aussi la Chine et l'Inde ne sont pas parties prenantes. On peut noter à ce propos le succès relatif de la dernière conférence des parties concernées, à Bali en décembre 2006 où ces 3 pays se sont intégrés au processus de réflexion pour « l'après-Kyoto », processus devant aboutir en 2009 à des décisions communes d'engagements chiffrés, pour une mise en œuvre à partir de 2012.

Au-delà de succès particuliers, il nous apparaît donc que l'ampleur des problématiques du vivant – distribution-partage des ressources en eau, réchauffement de la planète, atteintes répétées à la biodiversité, perte de patrimoine génétique des cultures, accès aux ressources énergétiques, risques sécuritaires liés à l'exploitation et au transit des ressources énergétiques – induit de manière inéluctable une transformation des modes de la coopération internationale, une nouvelle manière de penser l'action internationale, de nouvelles politiques à négocier ; c'est la diplomatie internationale qui voit s'installer au centre de son action les enjeux du vivant, présents tant au niveau local, que national, régional et international.

---

[17] JACQUET P., PISANI-FERRY J., TUBIANA L. (2002), Gouvernance mondiale, Conseil d'analyse économique, La Documentation française, Paris

[18] GAUDIN JP. (2002) : Pourquoi la Gouvernance, Presses de Sciences Po, Paris

[19] IDRI (2004) : Institut du développement durable et des relations internationales, Conférence sur la Gouvernance Internationale Environnementale, 15-16 mars 2004, Paris

Si les défis sont impressionnants par l'ampleur des conséquences des problèmes cités ci-dessus, il s'agit aussi d'autant d'opportunités pour coopérer d'une autre manière, à condition de prendre conscience des enjeux et de pouvoir faire partager et accorder les volontés politiques pour une action commune concertée ; une telle action suppose à son tour la modification de mandats des organisations internationales et l'adaptation de leurs instruments de gouvernance et d'action.

Les Organisations non gouvernementales du Nord et du Sud, représentatives d'une part active ou engagée de la société civile pour le développement, ont pris une place importante non seulement dans la planification et la réalisation de projets de coopération mais aussi comme nous le montrons plus loin (chapitre 1.3) dans la remise en cause des schémas de coopération établis.

Citons à titre d'exemple, la prise de position d'une ONG canadienne, Ingénieur sans Frontières [20]

« Le 07 septembre 2005, le PNUD lançait, à New York, le rapport mondial sur le développement humain 2005 (RMDH 2005). Le thème de ce rapport était « la coopération internationale à la croisée des chemins: l'aide, le commerce et la sécurité dans un monde marqué par les inégalités ».

Après lecture et analyse du document, il ressort, de l'avis de nombreux spécialistes de développement, que la coopération internationale, bien qu'étant un instrument de développement par excellence, accuse beaucoup de faiblesses dans sa forme actuelle. L'aide au développement n'est ni suffisante ni de meilleur qualité, les politiques commerciales qui limitent aux pays pauvres et à leurs citoyens une part équitable de la prospérité mondiale, et l'intensification des conflits qui, de plus en plus, constitue une barrière au développement de ces pays.

Pire encore, on observe une coexistence de pillage des ressources, de la corruption, de l'insécurité et de l'instabilité avec la coopération internationale. En conséquence, l'aide au développement ne profite qu'aux détenteurs de pouvoir ainsi que leurs cercles immédiats, laissant la majorité des populations dans la situation d'extrême pauvreté.

Pour que la coopération internationale soit un instrument efficace pour la promotion de développement, il faut, au préalable, que ses trois piliers qui sont *l'aide, le commerce et la sécurité* soient rénovés en profondeur, recommandent certains experts. C'est à ce prix que l'aide fourni par la communauté internationale pourrait être utile et directement profitable aux pauvres du sud. Plus encore, les mesures d'accompagnement d'une telle aide stimuleraient la réduction de fraude et détournement de fonds par certains gouvernements du sud qui, en

[20] Ingénieurs sans Frontières Québec – Approches startégiques pour la mise en œuvre des projects de développement dans les pays du Sud, septembre 2006, Québec

réalité ne gouvernent pas, mais s'enrichissent au nom de leurs citoyens et de la coopération bilatérale et/ou multilatérale. »

Si cette prise de position peut sembler très appuyée dans ses termes ou sa tonalité, il faut noter que de telles formulations ne sont pas rares dans les dix dernières années et qu'elles indiquent l'urgence d'une réflexion sur *le sens et les modalités* de la coopération internationale, heureusement en cours, et d'une évolution, parfois amorcée, de ses opérations.

Tant pour des raisons rationnelles de mesure de l'ampleur des défis du développement international que pour des raisons de la légitimité de et de la réceptivité à la coopération internationale, il nous semble nécessaire à ce stade de revenir au cadre de référence et aux modes opératoires en cours des organisations internationales. Certes les autres acteurs de la coopération internationale devraient être aussi analysés et des références croisées sont faites dans notre travail dans ce sens, mais nous émettons l'hypothèse que l'analyse doit concerner en premier lieu les organisations internationales, onusiennes et autres car :

- elles symbolisent et concrétisent « a priori » en leur sein, par leur mandat et leur action – au-delà de toutes les critiques dont elles peuvent faire l'objet, la coordination des volontés politiques de la communauté internationale institutionnalisée
- elles concentrent des moyens financiers importants qui dépassent de loin à présent les montants des coopérations bilatérales « classiques »
- elles sont perçues, notamment par les pays du Sud dits « bénéficiaires » comme étant le vecteur et l'expression des politiques de développement des pays « donateurs » essentiellement le Nord.

1.2. Développement durable et coopération internationale

S'il nous semble pertinent de parler du rapport de la coopération au développement durable, il est auparavant nécessaire de faire un bref aperçu historique sur l'aide au développement.

En effet en terme de coopération, dans le rapport au développement, c'est d'abord l'aide au développement qui a été la forme majeure de coopération depuis la seconde guerre mondiale ; la notion de développement durable n'est venu qu'ensuite et a été développée depuis les années 1980. Cette notion est graduellement intégré depuis au programmes de coopération « pour le développement » soit encore « à l'aide pour le développement » selon les terminologies utilisées dans les instances bilatérales et multilatérales de coopération.

L'aide au développement selon Gabas (voir encadré ci-dessous[21]) est « le fruit de l'histoire ». Une histoire qui va peser sur la conception de la « coopération » qui au départ sera dirigée vers les « colonies » puis avec l'indépendance acquise progressivement par les anciennes colonies dans les années 60, la coopération sera orientée vers ces « partenaires privilégiés » avec encore une forte composante d'infrastructure et de transposition des modèles nationaux, y compris en matière d'administration et d'institutions.

Il est important de se rendre compte de cette trajectoire pour mesurer le chemin parcouru et parfois encore à parcourir. Il est de même important de se rappeler que dans les années 60 ,70 à l'époque de la guerre froide, la « coopération » va aussi être orientée, par blocs – communiste ou capitaliste – avec des exceptions bien sûr.

Le monde de la coopération, nous dirons les espaces de coopération sont beaucoup plus ouverts aujourd'hui, tant au plan géopolitique qu'au plan économique. Comme nous le verrons plus loin ce sont les termes même de la coopération qui ont évolué rapidement depuis la fin des années 70 et l'essor de notions comme le développement durable, relayées par nombre d'experts comme par les sociétés civiles du Nord et du Sud importe dans cette « requalification » de la coopération internationale.

La coopération internationale est aussi en train d'évoluer depuis le début des années 90 de par le questionnement du développement et de la coopération Nord-Sud et l'importance acquise et acceptée dans les instances internationales de la notion de développement durable. Citons le conseil économique et social des Nations-Unies[22] en 2001 dans le contexte de la poursuite des objectifs de la conférence de Rio en 1991 sur le développement durable:

"La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) a marqué un tournant dans les efforts visant à assurer le bien-être économique, social et environnemental des générations présentes et futures. En adoptant Action 21, la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, la Déclaration de principes, non juridiquement contraignante, mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts et les conventions qui ont fait suite à la CNUED, les dirigeants de la planète se sont fixé un programme de développement durable précis.

---

[21] GABAS JJ. (2002) : *Nord-Sud: l'impossible coopération ?* Presses de Sciences Po, mai 2002

[22] NATIONS-UNIES (2002) Commission du développement durable constituée en comité préparatoire du Sommet mondial pour le développement durable - Deuxième session 28 janvier-8 février 2002. *Mise en oeuvre d'Action 21* Rapport du Secrétaire général - voir en Annexes

Encadré 1 : L'aide au développement

L'aide au développement est née de trois événements majeurs intervenus au lendemain de la seconde guerre mondiale :

- la victoire des Alliés grâce, notamment, au rôle des États-Unis, donne à ces derniers un pouvoir mondial colossal ;
- les accords de Bretton-Woods ont établi les règles de la coopération monétaire internationale en prônant le dollar comme monnaie de transaction internationale ;
- les États-Unis élaborent un plan de reconstruction de l'Europe, le plan Marshall. Celui-ci a toujours été lu comme un modèle pour les pays en voie de développement alors qu'il n'avait pour vocation que la reconstruction et n'a jamais représenté plus de 2% du PIB des États européens.

La coopération pour le développement a été conçue comme une coopération entre grandes puissances sur un objet soi-disant accepté par tous, le développement, alors que les acceptations étaient fort différentes selon les écoles de pensée et selon les pouvoirs publics en charge de cette coopération. L'aide au développement était en fait un des coûts de la paix internationale. Elle s'est très vite trouvée intégrée dans la logique des alliances internationales, enchâssée dans les "armes" de la guerre froide. Le développement des pays n'était pas directement l'objectif recherché. La zone de solidarité prioritaire (ZSP) française est le résultat d'un second Yalta qui a organisé les responsabilités de l'aide entre les vainqueurs de la deuxième guerre.

Le principal sujet de discussion a ainsi porté, lors de la création du CAD[23] de l'OCDE, sur le volume et le partage équitable de l'effort d'aide entre les pays donateurs. Le CAD s'était fixé un objectif de 1% du revenu national de chaque pays à mobiliser, comprenant aussi bien des dons ou prêts à conditions douces que d'autres apports du secteur public aux conditions du marché, ainsi que des apports du secteur privé. Les pays membres ont mesuré le risque d'un endettement excessif, et ont cherché à assouplir les conditions financières des transferts, décidant de façon arbitraire que 70% des ressources transférées le seraient sous forme de dons ou de prêts à conditions douces. Ainsi est né le mythique objectif de 0.7% du PIB.

Tiré de GABAS JJ. (2002) : *Nord-Sud: l'impossible coopération ?* Presses de Sciences Po, mai 2002

[23] L'OCDE (Organisation de coopération pour le développement économique), fondée en 1961, rassemble 30 pays développés attachés à la démocratie et à l'économie de marché. Le CAD (Comité d'aide au développement) est son principal organe pour aborder les questions concernant la coopération avec les pays en développement. Rassemblant 22 pays donateurs plus la Commission européenne (la Banque mondiale, le FMI et le PNUD y sont observateurs), il constitue une instance stratégique pour renforcer l'efficacité des efforts en faveur du développement ; 90% de l'APD mondiale est apportée par les pays donateurs membres du CAD.

Les recommandations issues de la CNUED témoignent d'une conception du développement où sont pris en compte aussi bien les besoins économiques et sociaux de l'homme que la capacité des ressources et des écosystèmes à satisfaire les besoins présents et à venir. Il s'agit d'une conception ambitieuse qui s'inscrit dans la durée. Toutefois, 10 ans plus tard, malgré les initiatives des gouvernements, des organisations internationales, des milieux d'affaires, de la société civile et des particuliers pour donner corps au développement durable, la réalisation des objectifs fixés par la CNUED a progressé plus lentement que prévu et dans certains cas la situation a même empiré.

On a certes enregistré quelques avancées en matière de protection de l'environnement, mais l'équilibre de la planète est fragile et les mesures prises sont loin d'être satisfaisantes. »

Ainsi le constat général aux Nations-Unies est celui d'une insuffisance de progrès et de l'inadéquation de moyens pour faire face au défi du développement - durable, qui plus est - .

En 1992, le Programme des Nations Unies pour le développement, dans son rapport annuel[24] sur le « développement humain » pose clairement le défi et les responsabilités :

« Pour la première fois de son histoire, l'humanité peut entrevoir l'instauration d'un ordre mondial unitaire et unifié. Mais la mise en place d'un système cohérent et participatif de gestion des affaires mondiales publiques demeure un rêve lointain. Or il est une question pressante qui hante aujourd'hui les allées du pouvoir, sans que l'on y ait trouvé de réponse : en cette ère de mondialisation accélérée de l'économie, qui viendra protéger les intérêts de habitants les plus pauvres de la planète ».

Par cette introduction, le PNUD met l'accent sur le risque constant du déséquilibre des politiques de coopération pour le développement, de leur destination et de la recherche du bien commun.

Au niveau des instances bilatérales de coopération, le constat est semblable; citons le Haut Conseil à la Coopération internationale dans son avis rendu su premier ministre en 2002 [25] :

« Notre pays a tenté de répondre par sa coopération internationale publique à l'ambition qui s'était manifestée il y a dix ans à Rio. De nouveaux champs d'intervention ont été définis pour notre dispositif de coopération internationale et d'aide publique et celui-ci a été, dans son ensemble, plus attentif aux conséquences environnementales des projets qu'il soutient. Cependant notre outil de coopération était mal armé pour aborder le programme d'action déterminé et assurer seul les conditions nécessaires pour engager le processus de

[24] PNUD (1992) *Pour une vision nouvelle du développement humain au niveau mondial,* Rapport mondial sur le développement humain 1992

[25] HAUT CONSEIL DE LA COOPERATION INTERNATIONALE (2002): *Coopération internationale et Développement durable,* Avis du haut conseil, Paris,

développement international durable dont la conférence de Rio avait entériné le principe. »

Plus loin sur le rapport entre coopération et développement durable, le HCCI ajoute:

« Il n'en reste pas moins que le développement durable doit devenir l'une des pierres angulaires de notre coopération internationale.

C'est à partir des constats et recommandations suivants que le Haut Conseil recommande au gouvernement de déterminer l'élaboration de la position française à cet égard.

La traduction des résolutions de Rio par les acteurs et les institutions de coopération publiques s'est jusqu'ici coulée dans le moule des dispositifs classiques d'aide au développement, pour s'incarner en secteurs d'action spécifiques, au demeurant minoritaires.

Ces institutions sont cependant conviées, sans moyens accrus, ni réflexion politique particulière, à remplir des missions supplémentaires et de nature qualitativement différente et à assumer une ambition politique globale. » …

« Les trois objectifs du développement durable (durabilité écologique, viabilité économique, équité sociale) ne peuvent être réalisés sans un arbitrage politique des conflits et sans se soucier de la demande sociale. Cela suppose que les aspirations des populations soient connues et prises en compte. Sauvegarder quoi et pour qui ? La réponse varie en fonction des usagers et demande un arbitrage politique des conflits, arbitrage politique qui possède un versant international. Il impose de conclure positivement des négociations internationales. Sans un tel arbitrage, l'ambition de maîtriser la course de vitesse pour l'accaparement ou la destruction de ressources fragiles est par avance condamnée.

A Rio, les pays développés avaient trouvé la volonté politique de conclure un accord qui consacrait cet arbitrage. Dix ans plus tard, alors que nul ne conteste que la situation environnementale et les inégalités s'aggravent et que le bilan de l'application des résolutions de Rio est plus que mitigé, les conditions ne sont pas même réunies pour qu'à Johannesburg, des objectifs quantifiés et datés ainsi que des engagements mutuels contraignants soient déterminés, et même que plusieurs des engagements pris à Rio et non atteints soient renouvelés. »

Le constat d'une insuffisance de réforme de la coopération internationale, au regard des enjeux de développement et d'équilibre écologique et social sur la planète est donc dressé.

Cependant, certaines déclarations telles que celle du sommet mondial pour le développement durable de Johannesburg[26] en 2002 reflètent parfois, tout en affirmant une

[26] NATIONS-UNIES (2002) *Rapport du sommet mondial pour le développement durable*, Johannesburg, 26 août-4 septembre 2002

volonté collective et interdisciplinaire, une approche fragmentée et réductrice de la notion de développement durable:

« Nous assumons notre responsabilité collective, qui est de faire progresser, aux niveaux local, national, régional et mondial, le développement économique, le développement social et la protection de l'environnement, piliers interdépendants et complémentaires du développement durable. »

Coussy[27] dans son essai sur les politiques publiques à l'heure de la mondialisation analyse aussi pourquoi la notion de développement durable est devenue prééminente après la vague libérale-mondialisatrice du début des années 80 :

« Le consensus de Washington des années 80 avait pour objectif de favoriser la mondialisation en dépossédant les pouvoirs publics au profit des acteurs économiques privés. Aujourd'hui, de multiples signes témoignent d'un retour en force de ces politiques. … La remise en cause du consensus de Washington a libéré et fait connaître les essais de re-légitimation des politiques publiques et, plus généralement, du politique dans la mondialisation. Les tentatives de réhabilitation ont conduit les analystes et décideurs à chercher des formes de politiques publiques compatibles avec la mondialisation, et ceci sous des vocables multiples (bien public, domaine public, espace public, intérêt public, acteurs publics etc.…)…

Cette re-légitimation passe par des mesures qui cherchent à accompagner la mondialisation du marché par une internationalisation du public d'autre part. L'émergence des biens publics mondiaux en témoigne, et notamment la prise en compte des impératifs du développement durable. Objet d'une influence intellectuelle croissante, la thématique du développement durable (DD) a fait admettre les défaillances du marché et généré une opposition légitime à la domination des normes libérales dans les organisations internationales. Elle a permis un certain renouveau théorique pour penser l'action publique à l'échelle mondiale. Politiquement, et par les clivages qu'elle crée, la thématique du DD a permis la relance de l'idée de conflit politique, et la nécessité de respecter les intérêts collectifs. Enfin, le débat sur la gouvernance mondiale lui-même et les incertitudes qu'il suscite atteste de l'actualité de cette mondialisation des politiques publiques. Si la mise en place d'instances publiques mondiales est nécessaire face aux dangers actuels, celles-ci ne sont pas les seules alternatives au déficit de gouvernance.»

Ainsi et c'est fondamental, la transformation des « termes de la coopération internationale » est intrinsèquement liée au retour des politiques publiques visant à équilibrer la mondialisation, que ce soit au niveau national ou régional.

---

[27] COUSSY J. (2003) : Les politiques publiques dans la mondialisation libérale : un retour ?, Economie Politique, Janvier 2003, n. 17.

Parallèlement à cette transversalité du thème du développement durable et au débat sur les biens publics et biens publics mondiaux, questions sur lesquelles nous reviendrons en détail en quatrième partie, l'autre fait émergent de la configuration de la coopération internationale est la multiplication depuis les années 80 des acteurs institutionnels et non-institutionnels.

1.3. Coopération internationale : la multiplicité des acteurs

La coopération internationale est aussi en voie de transformation parce que le nombre d'acteurs responsables et prenant position sur les modes de coopération et/ou agissant sur le terrain a cru de manière impressionnante depuis les années 80. Nous avons assisté à l'émergence des organisations non gouvernementales ou de leur reconnaissance par les instances internationales.

Le PNUD dans son rapport sur le développement humain[28] en 2002 indique que « la participation des ONG aux institutions multilatérales aujourd'hui officialisée, leur permet d'avoir une influence internationale tant sur le plan conceptuel que pragmatique. Plus de 500 ONG de tous le pays jouissent du statut consultatif auprès du Conseil économique et social de l'ONU. L'ONU tient en outre un registre de 550 autres ONG s'occupant de questions de coopération internationale. Les préoccupations et les points de vue qu'elles représentent sont pris en compte dans les activités multilatérales de développement. » Selon le rapport du Conseil Economique et Social des Nations Unies, préparatoire au Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg[29], la société civile est montée en puissance dans les quinze dernières années dans la mise en œuvre coopérative du développement durable tel que présentée dans le programme Action 21 (Agenda 21 – voir encadré ci-dessous) des Nations Unies:

« La société civile est de plus en plus influente dans la prise des décisions depuis la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement. Témoin les nombreuses actions menées aux niveaux local et national au titre d'Action 21 et les stratégies, programmes et plans d'action nationaux en matière de développement durable que de nombreux pays ont élaborés. Les groupements de la société civile ont joué un rôle important

---

28 PNUD (1992) *Pour une vision nouvelle du développement humain au niveau mondial*, Rapport mondial sur le développement humain 1992

[29] NATIONS-UNIES (2002) Commission du développement durable constituée en comité préparatoire du Sommet mondial pour le développement durable Deuxième session 28 janvier-8 février 2002 *Mise en œuvre d'Action 21 Rapport du Secrétaire général*

dans l'application de ces stratégies, programmes et plans d'action. Le secteur privé quant à lui n'a pas été de reste dans la recherche des objectifs du développement durable par ses décisions en matière d'investissements et de technologies. … À l'échelon local, le cadre de participation le plus efficace a été les initiatives locales au titre d'Action 21, qui existent actuellement dans plus de 3 000 communautés du monde entier, allant de simples villages à de vastes zones métropolitaines. La force des initiatives locales au titre du programme d'Action 21 a résidé dans l'approche multipartite de la prise de décisions au niveau local, la définition des priorités, la recherche de solutions et leur mise en application. »

Encadré 2 : Le programme d'action Agenda 21

En 1992, lors du sommet de la Terre de Rio, 173 pays adoptent le programme **Action 21** (connu en anglais comme **Agenda 21**). C'est une déclaration qui fixe un programme d'actions pour le 21ème siècle dans des domaines très diversifiés afin de s'orienter vers un développement durable de la planète. Ainsi, Action 21 énumère quelque 2 500 recommandations concernant les problématiques liées à la santé, au logement, à la pollution de l'air, à la gestion des mers, des forêts et des montagnes, à la désertification, à la gestion des ressources en eau et de l'assainissement, à la gestion de l'agriculture, à la gestion des déchets. Aujourd'hui, le *programme Action 21* reste la référence pour la mise en œuvre du développement durable au niveau des territoires.

Dans le cadre du chapitre 28 de cet Agenda 21, les collectivités territoriales sont invitées, en s'appuyant sur les partenaires locaux que sont les entreprises, les habitants et les associations, à mettre en place un Agenda 21 à leur échelle, appelé Agenda 21 local.

Programme d'Action 21 des Nations Unies – Agenda 21

La question de la légitimité de la coopération et de l'action des organisations internationales est relevée par Hardy [30] qui montre dans son essai que la demande de légitimité et de justice en termes de coopération pour le développement est allée en interaction croissante avec l'essor des sociétés civiles :

« Lors des années 2000, les approches de réduction de la pauvreté et des inégalités fondées sur la promotion des droits se sont répandues. A la Déclaration du millénaire pour le développement (OMD), souscrits par 189 chefs d'Etats et de gouvernements rassemblés à New York en septembre 2000, font écho les résolutions des divers forums sociaux mondiaux

[30] HARDY Y. (2007) : *L'atout des droits de l'homme* – Question de fond, HCCI – décembre 2007, Paris

(FSM), réunis entre 200 et 2007, de Porto Alegre (Brésil) à Nairobi (Kenya). La justice, clamaient des dizaines de milliers de participants, est une question de droit, pas de charité… Nul doute que cette irruption des sociétés civiles du Nord et du Sud dans le débat a conforté la légitimité de la coopération de proximité menée par les ONG. »

Dans le domaine environnemental, parmi les ONG ayant une surface de réflexion assez « large » et un crédit établi auprès des instances internationales, citons notamment l'IUCN – International Union for the conservation of nature – le WWF – Fond mondial pour la nature – ou Oxfam – ONG fédératrice pour le développement et la réduction de la pauvreté. Nous reviendrons en quatrième partie sur les prises de position de ces organisations mais à ce stade pour illustrer notre propos quant ai faisceau convergent questionnant la coopération internationale face aux enjeux majeurs, notamment écologiques, économiques et sociaux, citons SUCO [31]- depuis 1998, SUCO signifie Solidarité - Union – Coopération, organisation basé au Canada agissant et formulant sa critique de la coopération :

« Un regard rapide de la situation mondiale actuelle interpelle avec force ceux et celles qui œuvrent au développement de la solidarité internationale. Qu'il s'agisse des rapports publiés par les organisations des Nations Unies ou encore des analyses produites par nos partenaires au Nord comme au Sud, les constats sont les mêmes et les plus significatifs sont:

- Progression rapide des écarts entre riches et pauvres non seulement entre les pays du Nord et du Sud mais également parmi la population d'un même pays au Nord comme au Sud.
- Détérioration économique, politique et sociale qui affecte au plus haut point la vie démocratique, la participation populaire et le développement des collectivités.
- Dégradation constante des droits sociaux, économiques et culturels qui provoque la marginalisation des populations de plus en plus démunies.
- Risque d'homogénéisation culturelle par la monopolisation des médias et de l'information.
- Dégradation rapide des écosystèmes ».

[31] Fondé en 1961, SUCO a son siège social à Montréal, Québec, Canada. Organisme sans but lucrative SUCO est financé en partie par l'ACDI (Agence canadienne de développement international), par le Ministère des relations internationales (Québec), par des dons du public.

Quant au sens et à l'équité de la coopération internationale ils sont fréquemment questionnés ; citons aussi le Centre de Recherche et d'Information pour le développement, collectif de 54 associations française, publiant un ouvrage [32] en 2007 intitulé

« Quel développement ? Quelle coopération internationale ? »

« Des questions récurrentes, où se confondent souvent "croissance", "développement", "aide au développement", "coopération internationale"...

A cette confusion, la Déclaration sur le droit au développement, adoptée en 1986 par l'Assemblée générale des Nations Unies, apporte des réponses. Il s'agit d'un texte fondateur plus que jamais d'actualité. Cependant, bien qu'approuvée avec 146 voix pour, une seule opposition, les Etats-Unis, et une dizaine d'abstentions, cette déclaration ne fut jamais appliquée. Ce produit de la décolonisation, fruit de 25 ans d'efforts du Mouvement des non-alignés, fut emporté par la vague néolibérale.

Face aux impasses actuelles, il apparaît urgent de s'en réapproprier les concepts. D'une grande audace, il pourrait devenir source d'inspiration pour tous les mouvements luttant pour la solidarité internationale : placer l'être humain et les peuples au centre du développement, promouvoir le droit des peuples à l'autodétermination, la participation populaire, la démocratie, obliger les Etats à coopérer entre eux au lieu de se concurrencer sur le dos des plus faibles, lancer un désarment général au profit du bien-être pour toutes et tous. »

Les centres de recherches et panels d'experts travaillant sur le développement et le lien entre développement durable, environnement et gouvernance pour un mieux-être social et économique émettent régulièrement des avis fondés sur des analyses qui s'appuient la plupart du temps sur une pratique des terrains de la coopération et de « l'aide au développement ».

Citons l'IRD [33]– Institut de Recherche pour le Développement, basé en France, dans son passage sur le développement et la mondialisation :

« Une meilleure gouvernance pour un développement durable :

Les recherches visent à apporter des éléments de réflexion à la mise en œuvre d'un développement durable conjuguant développement économique des pays en développement et préservation de l'environnement. Elles se situent à un double interface, d'une part entre sociétés et nature et, d'autre part, entre pratiques locales et politiques publiques et internationales en matière de conservation de la biodiversité et de gestion de l'environnement. Les savoirs et les pratiques locaux sont pris en compte et mis à contribution pour définir les dimensions d'une meilleure gouvernance, adaptée, acceptée et efficace. Deux axes sont

[32] Par Tamara Kunanayakam, avec des contributions de A. Zacharie, W. Bello et R. Herrera. Coédité par le CETIM, le CNCD et le CRID.
[33] IRD Rapport annuel 2006

privilégiés : l'accès aux ressources et leur préservation ; l'accès aux services et l'urbanisation. ».

Si nombre d'Organisations non gouvernementales se sont mobilisées depuis les années 80 en faveur d'une coopération pour le développement des pays moins avancés, les réseaux universitaires Nord-Sud se sont densifiés de manière impressionnante durant cette période œuvrant au partage des connaissances et au développement de technologies adaptées aux contextes des pays du Sud. L'exemple du programme des chaires UNESCO en est un exemple :

Le programme des Chaires UNESCO est un instrument privilégié de la coopération Nord-Sud et Sud-Sud. Conçu comme une stratégie d'enrichissement mutuel des institutions qui y participent, il contribue à en renforcer les capacités par la mise en commun des connaissances. Dans un esprit de solidarité interuniversitaire, il fait avancer la recherche, la formation et le développement des programmes d'enseignement supérieur tout en facilitant les échanges scientifiques et les partenariats internationaux.

Dès sa création en 1992, ce programme a suscité un grand intérêt. Aujourd'hui, il compte 606 Chaires UNESCO et 67 réseaux installés dans plus de 700 institutions de 125 pays

La prise de conscience de la nécessité de mieux adhérer aux nécessités et aux capacités voire aux structures de développement des pays est du Sud n'est pas seulement exprimées par les ONG depuis 20 ans. Elle est aussi reflétée dans des documents et déclarations majeures pour la coopération internationales telles que la déclaration sur l'efficacité de l'aide [34]en 2001 de l'OCDE – organisation pour la coopération et le développement économique – :

« Les donneurs s'alignent sur les stratégies des pays partenaires. Les donneurs s'engagent à **:**

Faire reposer l'ensemble de leur soutien — stratégies-pays, dialogue sur les politiques à suivre et programmes de coopération pour le développement — sur les stratégies nationales de développement des pays partenaires et les rapports périodiques sur l'avancement de l'exécution de ces stratégies[35] (Indicateur 3).

Tirer autant que possible leurs conditionnalités des stratégies nationales de développement des pays partenaires ou des examens annuels de l'avancement de la mise en œuvre de ces stratégies. L'inclusion de conditions supplémentaires doit être dûment justifiée et leur application doit se faire de manière transparente et en consultation étroite avec les autres donneurs et parties prenantes.

Lier leur financement à une série unique de conditions et/ou à un ensemble

[34] OCDE (2005) : Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, Paris

[35] Par exemple, les rapports annuels sur l'avancement de l'exécution des stratégies de lutte contre la pauvreté

raisonnable d'indicateurs dérivés des stratégies nationales de développement. »

Une autre ONG reconnu au niveau international dans le domaine de l'écologie et du développement, « les Amis de la Terre [36]» (Friends of the Earth) dans sa prise de position [37]sur *la gouvernance* insiste sur la participation indispensable de la société civile au développement :

« The genuine, effective and equitable participation of civil society organizations from all regions in international environmental governance is a pre-condition for sustainable development. It should also be ensured that all countries are able to participate effectively and that a holistic concept of sustainable development is fostered. We do not support any institutional reform that would weaken the position of civil society and/or developing countries in international environmental governance."

La coopération internationale est remise en cause dans son sens et ses modalités par de nombreux acteurs et les enjeux complexes appellent une réforme rapide et continue de ses mécanismes mais il importe à ce stade de regarder le cadre de base de l'action internationale, du moins le cadre de référence à son origine, fondé sur les valeurs universelles.

[36] Les amis de la terre internationale est une fédération d'ONG autonomes liées à l'environnement réparties sur l'ensemble de la planète. Les membres, dans 68 pays, font campagne sur les questions environnementales et sociales les plus urgentes, tout en catalysant une transition vers des sociétés durables.

[37] FRIENDS OF THE EARTH INTERNATIONAL (2008) : Position Paper on International Environmental Governance

Chapitre 2 : Le cadre de référence de l'action internationale

L'action internationale s'appuie sur des valeurs universelles fondamentales supposées, dites, ou affirmées comme « communes » y compris dans leur traduction en modèles universalistes de connaissance et d'action. Cette approche théoriquement irréprochable se heurte dans la pratique à des réalités complexes.

Les modes opératoires, prescrits pour l'action, fondés sur ces modèles et langages universalistes de connaissance, souvent réducteurs de complexité, peuvent-ils suffire à traiter des enjeux complexes ?

La question doit être posée à l'heure de la complexification des enjeux et de l'intégration croissante des économies et des échanges au niveau planétaire mais aussi des risques de tensions et de conflits autour de ces enjeux majeurs. La question doit aussi être posée du point de vue d'un observateur de la coopération en tant que telle. En effet on peut observer de manière régulière depuis les années 80, une distanciation d'un certain nombre de partenaires – institutionnels et non institutionnels - vis à vis de la coopération s'appuyant sur de tels modes opératoires « universalistes » et des institutions qui la promeuvent. Dans un certain nombre de cas, comme nous en donnions plus haut, quelques exemples, une perplexité critique quant aux méthodes employées s'exprime, bien que soient réaffirmées les volontés de coopérer de part et d'autre.

2.1. Le cadre de référence de l'action internationale et les valeurs universelles

L'action internationale est le terme que nous employons ici pour résumer les différentes formes de coopération que ce soit en mode bilatéral – c'est à dire la coopération entre deux Etats ayant conclu des accords de coopération – ou en mode multilatéral – le plus souvent par le biais d'organisations internationales ayant reçu mandat de leurs Etats membres, en premier lieu les organisations des Nations Unies.

2.1.1 L'essor des organisations internationales depuis 1945

L'essor de l'action internationale multilatérale date de la fin de la seconde guerre mondiale avec la recherche d'un ordre coopératif mondial et la création de l'Organisation des Nations Unies (ONU) en 1945 avec la signature de sa charte. Suivrons la création de ses filiales actives en coopération opérationnelle comme le PNUD (Programme des Nations-Unies pour le Développement, l'UNESCO (United Nations Education, Science and Culture Organisation), l'OMS (Organisation mondiale de la santé) etc.

Certes on peu remonter au congrès de Vienne de 1815 pour un accord des puissances cherchant à assurer la stabilité en Europe, mais à l'époque au profit des monarchies constitutionnelles légitimes. Après la première guerre mondiale au lourd tribut sur le sol européen est créée la Société des Nations qui en 1920 avec 32 membres et proclame le but d'assurer la paix et la coopération entre Etats souverains, avec cependant la seconde guerre mondiale qui débutera en 1939 et la création en 1945 des Nations-Unies.

On trouve dès la charte de l'ONU de 1945 des références explicites aux fins et aux moyens qui donneront le cadre de l'action internationale avec ses déclinaisons ultérieures.

Citons le préambule de la charte [38] :

« *Nous peuples des nations unies résolus à proclamer à nouveau notre foi* dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine … dans le respect des obligation issues des traités et autres sources du droit international et *à ces fins* … à recourir aux institutions internationales pour favoriser le développement économiques et social de tous les peuples ».

Dès la charte de 1945, les principes fondateurs de l'action sont installés : droits de l'homme au sens large incluant les droits économiques et sociaux, respect, recours et amplification du droit international sous toutes ses formes, traités et conventions et enfin mandat donné aux institutions internationales en émergence à l'époque.

Concernant l'ordre économique et monétaire de la période issue de la seconde guerre mondiale, il faut se référer aux accords de Bretton Woods et en comprendre la portée.

Les accords de Bretton Woods sont des accords économiques ayant dessiné les grandes lignes du système financier international de l'après-guerre. Leur objectif principal fut de mettre en place les bases de la politique monétaire mondiale et de favoriser la reconstruction et le développement économique des pays touchés par la Seconde Guerre mondiale.

Ils furent signés le 22 juillet 1944 au *Mount Washington Hotel*, à Bretton Woods aux États-Unis après trois semaines de débats entre 730 délégués représentant l'ensemble des 44 nations Alliées. Au final deux organismes ont vu le jour :

- la Banque mondiale (BIRD)
- Le Fonds monétaire international (FMI)

Un troisième organisme[39] aurait du être créé et chargé du commerce international.

[38] Charte des Nations-Unies - 1945

[39] Les États n'ont pu se mettre d'accord sur la définition exacte de ce dernier organisme. Ainsi, c'est une série

Mais en l'absence d'accord, il ne verra le jour qu'en 1995 avec la création de l'Organisation mondiale du commerce après les cycles de négociations du General agreement on tariffs and trade (GATT).

Alors que le GATT dépendait de l'Organisation des Nations unies (ONU), l'OMC elle, n'y est plus soumise puisqu'une partie de leurs objectifs respectifs sont en contradiction, ce qui permettra à l'OMC d'élaborer ses propres règles.

De même l'OSCE (Organisation de la Sécurité et de la Coopération en Europe) qui a succédé en 1995 à la CSCE (Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe) issue des accords d'Helsinki signés en 1975, entre ce qu'étaient alors « les blocs » de l'Est et de l'Ouest, est une Organisation de sécurité de coopération pan européenne qui regroupe 56 membres. Elle est une organisation régionale au titre du chapitre VIII de la charte des Nations-Unies certes de nature politique mais qui agit par le biais de la coopération. L'OTAN, - Organisation de traité de l'Atlantique Nord - axée sur la défense militaire à l'époque de la guerre froide, a défini une nouvelle stratégie incluant des volets civils de coopération depuis la fin de l'Union soviétique en 1990, et fait ainsi partie des organisations de mode « coopérant », notamment via des programmes comme le partenariat pour la paix avec les pays de la Communauté des Etats Indépendants de l'ex-Union Soviétique et les Balkans.

Nous avons vu que la création de l'ONU et des institutions opérationnelles qui y sont rattachées correspondent, sur la base de valeurs universelles de la Charte, à la volonté des pays membres de joindre leurs efforts pour la promotion de ces valeurs, de la stabilité, de la prospérité et de la paix mondiale, du moins dans l'esprit de l'origine de l'ONU. Des institutions financières telles que la Banque mondiale et les autres organisations financières internationales sont issues de cette volonté de type « onusienne » de rassembler les ressources pour le développement mais avec une logique opératoire bancaire stricte ou de « gouvernance monétaire voire économique ».

La Banque Européenne de Reconstruction et de Développement (BERD) a ainsi été créée au départ sur proposition européenne pour accompagner les transitions économiques en Europe de l'Est après et dans la Communauté des Etats Indépendants à la suite de la chute du mur de Berlin mais opère cependant souvent selon des critères « standards » qui ne lui permettent pas toujours « d'accompagner avec efficience les transitions économiques » des pays visés.

---

d'accords qui est née de cette volonté de réguler le commerce : les accords du General agreement on tariffs and trade (GATT), formalisés en 1947 et modifiés par la suite sous forme de cycles. Au terme de l'Accord de Marrakech, le 1er janvier 1995, le GATT a été doté d'une personnalité morale officielle : l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

2.1.2 Des organisations internationales en questionnement

Les organisations chargées par les Nations Unies d'ouvrer au développement, en premier lieu le PNUD – Programme des Nations Unies pour le développement – ne sont d'ailleurs pas exemptes du questionnement de sens et de valeurs centrales à leur action ou de la « refondation » de ce sens.

Ainsi le PNUD dans son rapport [40] sur le développement humain de 1992, alors que la perestroïka en Union soviétique avait permis la fin de l'affrontement entre l'Ouest et l'Est et que la mondialisation de l'économie allait s'intensifiant, pose un constat critique :
« Les bases sur lesquelles repose actuellement la gestion des affaires publiques mondiales sont fragiles, précaires, et imprévisibles, et le pouvoir décisionnel, sur le plan de l'économie internationale, est éparpillé et détenu par une multitude d'institutions et d'instances dominées, la plupart du temps, par les pays riches, de sorte que les pays en développement se retrouvent impuissants et vulnérables ».

Le rapport au-delà d'une revue critique des institutions financières issues de Bretton Woods met en perspective la nécessité d'aller vers un Conseil de Sécurité des Nations Unies du développement et de restructurer le Fond Mondial pour l'Environnement (géré par le PNUD, l'UNEP (United Nations Environmental Programme) et la Banque mondiale) pour assurer des priorités, y compris en terme de financement, pour les questions de réchauffement de la planète, la sauvegarde de la biodiversité, la protection des eaux internationales.

Ces propositions rentrent pour le PNUD dans le cadre d'une recherche d'une plus grande « gouvernabilité des problématiques mondiales » et d'une coordination accrue pour des mécanismes et des interventions plus efficients.

Le PNUD souligne enfin l'importance critique de s'accorder sur les finalités « l'entente mondiale en faveur du développement humain aura un coût et ce coût ne sera pas simplement financier. Avant toute chose l'entente nécessite un ferme engagement politique autour des objectifs qu'elle se fixe. Les décideurs politiques ne pourront pas s'entendre sur les moyens s'ils ne se sont pas au préalable engagés sur les finalités de l'entente ».

Si le discours et la terminologie employée peuvent manquer de la réflexion indispensable sur les processus de développement et de coopération et sur les « modes d'action » et mettent plutôt l'accent sur les moyens en termes de ressources et les fins, ce rapport du PNUD écrit à un moment tournant historique que nous rappelions plus haut – celui de la fin d'un mode bipolaire et de l'omniprésence de la mondialisation - ne manque pas d'ambitions ; le rapport appelle clairement à une réforme des institutions internationales, en premier lieu celles issues de Bretton Woods et d'autre part à une intensification politique et qualitative de la « gouvernance » des « affaires publiques » de la planète.

---

[40] PNUD (1992) *Pour une vision nouvelle du développement humain au niveau mondial,*Rapport mondial sur le développement humain 1992

De nombreux experts, tels que Deblock et Hamel [41] dans leur revue sur Bretton Woods et l'ordre économique international d'après-guerre notent que « si un certain ordre économique et surtout monétaire a été maintenu grâce aux accords de Bretton Woods durant les cinquante années qui ont suivi, le bilan est plus critique en terme de développement économique et social des pays du Sud. »

Considérant les défis actuels, les auteurs passent en revue différentes attitudes possibles pour réformer les organisations issues de Bretton Woods, notamment celle qui « consisterait à renforcer les institutions économiques internationales et les liens qui les unissent au sein de l'ONU sur la base non pas des contraintes économiques qu'impose l'intégration des économies mais sur la base d'un certain nombre d'idéaux et de valeurs qui refléteraient, à l'instar de ce que fut le projet sécuritaire d'après-guerre, les préoccupations communes de l'humanité. »

Cette approche défendue par Myrdal [42]dès les années 1950 repose sur le fait que toute intégration y compris d'ordre économique doit être fondée sur *des valeurs*. Myrdal indique que si les pays dit industrialisés à un certain niveau d'intégration, c'est parce qu'ils partagent suffisamment des valeurs telles que la libre circulation des marchandises et des facteurs de production, la justice sociale et la démocratie, valeurs protégées par « le détenteur de l'intérêt collectif qu'est l'Etat ». Or selon Myrdal il n'y a pas de réel partage des valeurs universelles au niveau international soit parce que nombre de pays ne les respectent pas soit parce que d'autres se replient sur la défense d'intérêts strictement nationaux.

Il y aurait donc déficit de valeurs et quête de sens pour une coopération internationale en « réformation ».

Nous avons vu que la création de l'ONU et des institutions opérationnelles qui y sont rattachées correspondent, sur la base de valeurs universelles de la Charte, à la volonté des pays membres de joindre leurs efforts pour la promotion de ces valeurs, de la stabilité, de la prospérité et de la paix mondiale, du moins dans l'esprit de l'origine de l'ONU. Des institutions financières telles que la Banque mondiale et les autres organisations financières internationales sont issues de cette volonté de type « onusienne » de rassembler les ressources pour le développement mais avec une logique opératoire bancaire stricte ou encore une approche de « gouvernance monétaire voire économique ».

Le cadre de référence des Nations-Unies, et au-delà, des autres organisations

---

[41] DEBLOCK C., HAMEL B. (1994) : *Bretton Woods et l'ordre économique international d'après-guerre*, Les classiques des sciences sociales, Université du Québec,Chicoutimi, Qu

[42] MYRDAL G. (1956) : *An international Economy. Problems and Prospects*., Londres, Routledge & Kegan.

internationales, contient les valeurs universelles des droits de l'homme, du droit à une vie digne – ce qui sous-entend les moyens de l'assurer d'où le concept de développement (santé, économie, alimentation, éducation, emploi) - , de démocratie avec ses processus participatifs, et plus tardivement mais avec une intensité croissante depuis les années 1980, les valeurs de sécurité environnementale et la notion de développement durable. Enfin la notion de gouvernance à divers niveaux émerge de façon forte et transversale depuis le milieu des années 90.

Ce cadre de référence est difficilement critiquable dans ses valeurs et semble maintenant partagé par beaucoup du moins dans sa formulation. Le débat est par contre latent et parfois ouvert quant à la mise en œuvre de ces volontés au plan de la coopération menée par les organisations internationales.

Citons le rapport au Conseil d'Analyse Economique[43] sur la Gouvernance mondiale :

« Le système actuel de gouvernance globale, que nous avons hérité de la Guerre froide, a besoin d'être réformé. L'action collective internationale se heurte à une profonde crise de légitimité, tant sur la plan de la conception et de l'explication de ses objectifs que sur les modalités de prise de décision et de mise en œuvre de ces décisions ».

Il est à noter que si le volume financier de la coopération multilatérale dans son ensemble est en croissance forte depuis les années 1980, la part relative dans les budgets nationaux de la contribution aux organisations internationales - qui mettent cette coopération multilatérale en œuvre selon leurs critères et modes opératoires – va croissante par rapport à la contribution dédiée à la coopération bilatérale. Ainsi en France le rapport du Sénat[44] fin 2006 indique que les contributions aux organisations internationales ont cru de 50% de 2003 à 2007 passant de 515 Millions Euros à 774 Millions Euros et que la variable d'ajustement est le budget alloué à la coopération bilatérale qui en terme relatif se réduit. Ceci est une raison supplémentaire d'accorder une attention accrue aux approches et modes opératoires de la coopération menée par les organisations internationales.

2.2 Des valeurs universelles à leur mise en œuvre : des principes d'action « réducteurs » ?

Si les valeurs universelles qui inspirent l'action onusienne et celle des autres organisations internationales inspirent le respect et suscitent l'adhésion, les principes qui en

[43] JACQUET P., PISANI-FERRY J., TUBIANA L. (2002), Gouvernance mondiale, p.92, Conseil d'analyse économique, La Documentation française, Paris

[44] Rapport du Senat: Projet de loi de finances 2007 – Aide Extérieure de L'Etat

sont issus pour le mode d'action, la coopération, l'établissement de programmes d'action et des projets qui en sont issus semblent souvent réducteurs de complexité en ce sens que les logiques de connaissance scientifique et d'action par logique linéaire cause/effet ne rendent pas compte du *réel complexe en jeu actuellement sur les territoires de la planète* . Il en est de même de manière logique pour l'évaluation de ces programmes d'action.

Or dans le champ de l'action multidisciplinaire et multiforme de l'humain, de l'interaction entre différentes cultures et de l'interdépendance des facteurs de développement des sociétés, qui plus est à l'heure de la mondialisation, cette réduction a priori de la complexité des enjeux et du jeu des acteurs pose plusieurs problèmes.

En effet elle risque de mener à des résultats insuffisants – qui plus est en regard des sommes financières considérable consenties -, à un manque d'appropriation du projet par les partenaires locaux, et donc à moins d'impact durable, à une moindre participation réelle des « bénéficiaires ». Dans certains cas, in fine, et comme on peut l'observer sur les terrains lointains et parfois plus proche de la coopération, alors que l'attente était grande, apparaissent une certaine désillusion par rapport à ces modes de coopération et leur remise en cause.

Certes il y a des efforts récents des institutions internationales pour « s'évaluer » par rapport « aux réalités » –. Ainsi la définition par l'Organisation de Coopération et de Développement Economique[45] (OCDE) en 2005 de critères d'évaluation de la coopération internationale aborde bien certaines de ces préoccupations critiques mais l'approche encore comptable des critères et l'absence de remise en cause des « bases fondamentales » de la définition des programmes limitent la portée de l'exercice.

De même un rapport d'experts indépendants[46] est critique pour la FAO – Organisation pour l'agriculture et l'alimentation – qui a été une autorité de référence et un outil efficace de développement et de coopération pour l'agriculture, et serait à présent « au bord du gouffre » et appelée à se réformer en profondeur si elle veut pouvoir répondre aux défis actuels et tenir compte de la multiplicité des acteurs – y compris non gouvernementaux – pour retrouver efficacité et rester une référence de coopération. On peut penser que cet effort d'analyse avec un regard externe fait par la FAO serait bénéfique à d'autres organisations internationales.

Le point critique, nous dirions de non retour voire de « non réflexion », dans l'approche type de nombre de programmes standardisés de coopération est que, de la définition des enjeux – parfois trop schématique – et des objectifs, jusqu'au « choix » des partenaires et au mode opératoire de réalisation, il semble régner une certitude implicite de « bien-fondé » (sur les valeurs universelles), d' « approprié » (par objectifs) d'un modèle qui s'imposerait au-delà de la critique – formalisé dans la « matrice du projet » avec ses relations causales et rationnelles cohérentes -.

---

[45] Déclaration de Paris sur l'Aide au Développement, OCDE, Paris 2005, voir en Annexe 1

[46] Le Monde du 28 août 2007, la FAO « au bord du gouffre » doit vite se réformer selon un comité d'experts

Comme le dit Edward T. Hall [47] dans ses travaux sur la culture : « le plus difficile est d'accepter que nos modèles sont particuliers et donc qu'ils ne sont pas universels ».

De même la réalisation de nombre de projets se trouve « contrainte » par un contrat qui souvent n'a pas été réellement négocié mais plutôt « mis en place » voire imposé aux « décideurs » du pays dit « bénéficiaire ». Ceux-ci ne sont pas partie forcément prenante des problèmes à traiter ou de manière très distante et sont dans certains cas dans une relation d'interdépendance avec les organisations internationales, ce qui ne facilite pas les conditions d'un dialogue suffisamment critique.

Ces caractéristiques, parfois aggravées par une compétition accrue pour des ressources limitées au regard des enjeux internationaux, revêtent une importance critique notamment au regard des domaines que traitent la coopération contemporaine et « l'aide » au développement : domaines caractérisés par des problèmes complexes multi-acteurs à l'image du vivant et des sociétés humaines.

Les organisations internationales majeures, notamment à vocation financière, sans renoncer au modèle de développement libéral qu'elles ont tendance à promouvoir, prennent acte depuis la fin des années 90, de la nécessité d'approches « différenciées » de la coopération. Citons la Banque mondiale en 1997 dans le « World Development Report » [48] :

« L'aide internationale à la réforme de l'Etat doit dépasser l'approche du modèle unique censé convenir à tous les pays ou celle plus fondée sur les préférences des bailleurs que sur les besoins des bénéficiaires. Elle doit s'appuyer sur un diagnostic plus clair pour chacun des cas traités et de la façon dont les réformes peuvent s'insérer dans les changements sociaux et politiques en cours dans chaque pays (…), il n'y a pas de modèle unique de changement et les réformes seront souvent lentes parce qu'elles mettent en jeu des transformations fondamentales dans le rôle des institutions et des relations entre les citoyens et le gouvernement ».

Certes la Banque mondiale et le Fond monétaire international ont été fortement critiqués pour leur approche par conditionnalités et la gestion de l'endettement dans de nombreux pays ayant parfois aggravés les crises et la situation réelle des populations, parfois au détriment du développement, mais le texte cité indique une réflexion critique et publique engagée sur la philosophie de l'aide internationale et des moyens d'action, qui doivent selon cet « aggiornamento » tenir compte des spécificités locales et du développement à long terme.

Une question majeure subsiste néanmoins à ce stade si l'on considère les modes opératoires en vigueur et non les déclarations d'intention ou de perspective. Elle consiste à examiner si la typologie standardisée de programmation et d'intervention dans un certain nombre de cas des organisations internationales par son caractère réducteur, *dès la conception des projets*, peut prendre en compte de manière satisfaisante la complexité du vivant et des

---

[47] HALL., (1984 Ed. française) : Le langage silencieux, Points, p.13, Paris

[48] Banque mondiale, (1997): The State in a Changing World, World Development Report, p 167, Washington DC.

sociétés humaines en évolution?

2.3 Valeurs universelles et mondialisation

La question de savoir dans quelle mesure la mondialisation affecte la représentation que les diverses populations du globe peuvent avoir des valeurs dites universelles, ou la réceptivité à ces valeurs, n'a sans doute pas reçu l'attention requise. Cela est sans doute dû en partie au caractère interdisciplinaire de cette problématique et au fait que cette question s'inscrit dans une permanence soumise à l'évolution rapide des contraintes ou des perspectives que la mondialisation impose ou offre « en temps réel ».

Le terme de « mondialisation » permet de résumer une série d'évolutions techniques qui donnent le sentiment un peu vertigineux que la vie s'accélère ou, plutôt, que les modes de vie se sont inscrits de manière irréversible dans un autre mode ou registre spatio-temporel: le développement des échanges, la réduction voire la suppression des distances, l'instantanéité de la communication. Reste que l'unification de la planète sous le mode des moyens techniques ou des problèmes communs (climat, matières premières, énergie…) ne veut pas dire que la mondialisation est vécue au même rythme par tous. Au contraire, il y a comme l'écrit bien la revue Esprit [49] « dissociation et fragmentation des rythmes entre les lieux d'échanges ou d'interconnexion et les périphéries. Il ne s'agit pas seulement de constater que des temporalités différentes coexistent au sein d'un même ensemble, mais aussi de se demander comment raccorder les rythmes, synchroniser à nouveau les vitesses.

Assiste-t-on à un emballement des évolutions techniques, sociales et culturelles propre à nous rendre incapable de maitriser notre destin vers une destination incertaine ?

Les termes de mondialisation et de globalisation masquent à peine une difficulté à se représenter le futur.

Dans quelle mesure les valeurs universelles sont-elles encore réellement partagées si une bonne partie des populations de la planète sont ou ont le sentiment d'être décalées dans une autre temporalité, celle d'un développement toujours à venir dans des conditions actuelles plus que précaires et parfois dramatique. »

La mondialisation est concomitante de l'intensification dramatique au sens réel et médiatique d'enjeu planétaire tels que le réchauffement climatique ; or comme le souligne très justement le philosophe Jean-Pierre Dupuy [50], cela pose des questions critique de « sens »

---

[49] *Entre local et global : espaces inédits, frontières incertaines*, La revue Esprit, novembre 2006

[50] DUPUY J.P. (2007) : D'Ivan Illich aux nanotechnologies. Prévenir la catastrophe ? La revue Esprit, février 2007

à l'humanité : « Or la panique qui s'emparerait des peuples de la Terre s'ils découvraient trop tard que leur existence est en jeu risquerait de faire sauter tous les verrous qui empêchent la civilisation de basculer dans la barbarie. Les forces de l'esprit et les valeurs de justice seraient balayées. Il existe donc une double menace, qu'il faut analyser simultanément : *la menace sur la survie* et *la menace sur les valeurs*. On doit empêcher que la seconde se nourrisse de la lutte contre la première. C'est au moment même où elle comprend que sa survie est en danger que l'humanité prend conscience d'elle-même et de son unité. Il lui revient de se donner les moyens de continuer la tâche civilisatrice que son histoire a fait émerger. La reconquête du sens et de l'esprit est la chance à saisir en ce moment de crise. »

La quête de sens et la recherche d'efficience pour une coopération internationale qui aide à développer un bien être sur la planète, convergent dans certains cas, et si la notion de développement durable que nous avons introduite plus haut en est originaire, ces quêtes interdépendantes au niveau de la conscience des acteurs et des « décideurs » politiques se recroisent dans un questionnement renouvelée sous l'éclairage de possibilités nouvelles et de périls accrus : celle de la responsabilité.

Le philosophe allemand Jonas a exploré cette question dans son célèbre ouvrage « Le principe responsabilité » en 1989 et a élaboré le principe suivant :

« Agis de façon que les effets de ton action soient compatibles avec la Permanence d'une vie authentiquement humaine sur terre » (dans *Le Principe responsabilité, 1989)*

Jonas dans sa recherche d'un fondement ontologique de responsabilité n'a pas avant tout en tête la menace d'une apocalypse soudaine, de type nucléaire, mais au contraire une apocalypse rampante, dont l'origine serait l'activité humaine par seuils successifs. Et c'est ainsi que la question du rapport homme/monde, esprit/matière est posée de manière inédite, à la lumière d'une possible apocalypse. Notre devoir s'en trouve alors élargi : nous devons préserver notre planète, la biosphère car la vie de l'humain en dépend (concept d'équilibre symbiotique). : « *C'est sous cet aspect terriblement pratique que la réconciliation de notre Etre séparé, si téméraire, avec le tout dont nous vivons, se trouve au centre de la préoccupation philosophique. J'y vois une tâche urgente de la philosophie pour l'instant présent et pour le siècle à venir* ».[51]

Jonas a ensuite cherché à définir une éthique du futur : c'est une éthique qui prend en compte les générations futures et qui tend à les protéger, ce qui s'avère nécessaire du fait de la puissance technologique de l'Occident qui agresse chaque jour un peu plus la nature, la biosphère, et ainsi menace l'homme. « *La responsabilité nous en incombe sans que nous le voulions, en raison de la dimension de la puissance que nous exerçons quotidiennement* »[52].

De manière emblématique, Kofi Annan, alors Secrétaire général des Nations Unis

[51] JONAS H. (1998) : *Pour une éthique du futur,* Rivages Poche, trad. P.Ivernel et S. Cornille

[52] Idem note 51

lance un appel en 2000[53] pour le « renforcement » - nous dirions la refondation – des valeurs universelles à l'heure de la mondialisation:

« Aujourd'hui, au siège des Nations Unies, à New York, nous allons faire un peu d'histoire.

Les dirigeants mondiaux des secteurs des affaires, du travail et de la société civile se réuniront pour forger une nouvelle coalition pour renforcer les valeurs universelles.

Pourquoi est-ce nécessaire ?

Au Forum économique mondial à Davos, il y a dix-huit mois, j'ai averti les dirigeants responsables internationaux du monde des affaires que la mondialisation pourrait être beaucoup plus fragile qu'ils ne l'ont imaginé. Depuis lors, les événements survenus à Seattle et ailleurs ont renforcé mon avertissement.

Mais cela pourrait être tragique si les communautés locales et nationales réagissaient aux défis et aux imperfections de la mondialisation en répétant les erreurs de l'Histoire et en la faisant se retourner contre eux-mêmes. Pourquoi ? Parce que les marchés ouverts offrent le seul espoir réaliste de sortir des milliards de gens des pays en développement de la misère abjecte, tout en assurant la prospérité dans le monde industrialisé.

Ce que nous devons faire est d'assurer que le marché global soit ancré dans des valeurs largement partagées et dans des pratiques qui reflètent des besoins sociaux mondiaux et que les peuples du monde entier partagent les bénéfices de la mondialisation.

C'est pourquoi, à Davos, j'ai proposé le Pacte mondial basé sur neuf principes tirés de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, des principes fondamentaux de l'Organisation International du Travail sur les droits du travail et des principes de Rio sur l'environnement et le développement qui ont été définis au Sommet mondial de 1992 et font l'objet d'un consensus universel parmi les gouvernements mondiaux…

Notre nouvelle coalition pour les valeurs universelles doit progresser pour traduire les bonnes intentions dans des actions concrètes. Le succès du Pacte mondial sera mesuré par sa capacité à faire une réelle différence dans la vie de gens réels. »

D'autres experts insistent sur les limites de « toute universalité » qui seraient mises en évidence paradoxalement par la mondialisation. Ainsi Baudrillard en 2002 [54] propose une analyse radicale : « L'universalité est celle des valeurs, des droits de l'homme, de la liberté, de la culture, de la démocratie. La mondialisation est celle des techniques, du marché, du tourisme, de l'information. La mondialisation semble irréversible et l'universel serait plutôt

[53] The International Herald Tribune, Lundi 26 juillet 2000

[54] BAUDRILLARD J. (2002) : *La mondialisation tue l'universel*. Cultures/L'Humanité, 7 janvier 2002

en voie de disparition.

En fait, l'universel périt par la mondialisation. La dynamique de l'universel comme transcendance, comme fin d'idéal, comme utopie, lorsqu'elle se réalise cesse d'exister en tant que telle (…). · partir de là, on peut se demander si l'universel n'a pas déjà succombé à sa propre masse critique et s'il s'est jamais implanté ailleurs que dans les discours et les morales officielles.

Mais c'est peut-être une chance. Car, dans les fragments de ce miroir brisé de l'universel, toutes les singularités resurgissent. Celles qu'on croyait classées survivent, celles qu'on croyait disparues ressuscitent. La situation change et se réorganise à mesure que les valeurs universelles perdent de leur autorité et de leur légitimité. »

La question du rapport de la légitimité de l'action internationale reste posée et celle du rapport de cette légitimité à celle des valeurs universelles ne peut se résoudre dans le cadre de notre travail. Par contre il nous semble pertinent et porteur d'examiner la quête et les recherches actuelles en terme d'instruments de coopération légitime.

2.4 La légitimité de l'action des institutions internationales et leur évolution

Il est important de souligner ici, dans notre travail tourné vers la stratégie de l'action, que les institutions internationales doivent, à notre sens, être appréhendées comme des *processus en voie d'élaboration*, des interactions dynamiques structurées susceptibles d'évolution. Ce ne sont pas seulement des institutions et elles ne sont pas créées pour être des structures inamovibles dans leur architecture, leur réflexion et leurs modes d'action.

Sur la planète humaine en voie d'interaction et d'interdépendance croissante pour tous les enjeux majeurs conditionnant la survie et le bien-être de l'espèce humaine, le lieu institutionnel d'interaction privilégié qu'offrent les institutions internationales peut et sans doute doit garder toute sa pertinence. A ce titre la définition de l'orientation de leur action et partant des modalités opératoires doit faire l'objet d'un examen en profondeur et au-delà de concertations politiques. Si les institutions internationales à commencer par les Nations-Unies ont pu être conçues comme garant stabilisateur d'un nouvel ordre mondial après la seconde guerre mondiale, et jouer encore partiellement ce rôle aujourd'hui, si elles ont pu ensuite devenir le principal ordonnateur de la coopération internationale par programmes et finances interposées, la question essentielle à ce stade est de savoir si étant donné la complexité des enjeux et des interactions par intégration croissante au niveau planétaire, la diversité des acteurs et des niveaux institutionnels de responsabilité au niveau local, régional, national et mondial, les institutions internationales sont capables de *passer du paradigme de l'ordonnancement de programme justifié par les langages universalistes à une approche de rencontre de la réalité par négociation adaptée de contrats avec les acteurs en jeu.*

D'ailleurs comme le soulignent Chavagneux et Tubiana dans leur article[55] sur les institutions financières issues des accords de Bretton Woods, « c'est la conception du développement par les bailleurs de fonds internationaux qui est en jeu et, en conséquence la manière de répartir leurs moyens et les objectifs à accomplir. Plus de cinquante ans après les accords de Bretton Woods, une nouvelle architecture institutionnelle internationale se met en place, de manière moins solennelle mais tout à fait réelle. »

Le Sommet mondial des Nations-Unies sur le développement durable de Johannesburg, en 2002[56], a rappelé la légitimité et le rôle central de cette organisation:

« Nous réaffirmons notre attachement aux principes de la Charte des Nations Unies et du droit international, ainsi qu'à la promotion du multilatéralisme. Nous soutenons l'Organisation des Nations Unies dans sa fonction de chef de file, car elle est l'instance la plus universelle et la plus représentative du monde, donc la mieux placée pour favoriser le développement durable »

Gabas et Hugon dans leur analyse des implications pour la coopération internationale des notions de biens publics mondiaux[57], sur lesquels nous reviendrons plus loin, montrent incidemment que les BPM peuvent aussi re-légitimer certaines formes de coopération internationale et renforcer les organisations internationales, à commencer par les Nations Unies.

« Les implications en termes de décision : coopération internationale ou citoyenneté mondiale ?

Le concept de biens publics mondiaux a un caractère subversif puisqu'il souligne les limites du système international et le décalage entre la mondialisation des questions centrales de l'humanité et le caractère borné par les souverainetés nationales des décisions politiques. Ce système est organisé sur le principe de la souveraineté des États et des organisations internationales où les États ont une voix, alors que la question posée est celle des choix collectifs par des citoyens organisés selon des règles et des procédures s'imposant au niveau mondial.

Selon les deux conceptions une coopération internationale s'impose. Si l'on aborde les biens publics mondiaux en des termes d'économie politique, il s'impose une coopération internationale. »

---

[55] CHAVAGNEUX C. et L. TUBIANA (2000), "Quel avenir pour les institutions de Bretton Woods ? Les transformations de la conditionnalité", in Développement, Rapport du Conseil d'Analyse Economique, n°25, La documentation française, p. 43-74.

[56] NATIONS-UNIES (2002) Rapport du sommet mondial pour le développement durable, Johannesburg, 26 août-4 septembre 2002

[57] GABAS JJ, HUGON P. (2001), Les biens publics mondiaux : conceptions et implications pour la coopération internationale (Haut Comité à la Coopération Internationale) Paris

Dans un premier temps, revenons à l'analyse de l'existant en termes de « mode opératoire dominant » des organisations internationales.

2.5 L'ordonnancement de la coopération : le prisme du projet

Comme nous le verrons ultérieurement, les organisations internationales ont progressivement fait passer leur coopération sous le crible de l' « organisation par projets ».

Le projet ayant été défini comme un ensemble structuré d'éléments, objectif, actions, moyens d'actions incluant les finances, partenaire contractuel, résultats envisagés ; le projet dans l'acception commune des organisations internationales ayant un début et une fin, datés dans le temps donc une durée de vie déterminée.

Si cette conception par projet est sans doute inévitable dans les domaines classiques de l'ingénieur lorsqu'il s'agit de construire des ponts ou de rénover des routes, cela est plus discutable pour des projets concernant les domaines sociopolitiques des sociétés et leur évolution ainsi que les domaines écologiques, éducatifs, médicaux, agricoles et ruraux.

Une telle conception du projet risque souvent d'aboutir à une vision mécanique de l'action par sa « projection » selon un modèle préconçu dans lequel la réalité du terrain ne jouera pas forcément un rôle majeur. Certes une vision uniforme de l'action en coopération par projets et, par de plus grands ensemble les incluant que sont les programmes, est une caractéristique fréquente dans les organisations dotées de budgets importants, devant rendre des comptes aux Etats membres. De plus ces organisations du fait qu'elles sont composées de multiples cultures ont tendance à définir les modes de relations et d'action selon des procédures poussées à un degré bien supérieur à celui des coopérations bilatérales où culture et tradition nationales donnent, en commun avec des procédures, un mode opératoire reconnu par tous.

Les procédures lourdes d'administration par projet et programme dans le cas des organisations internationales sont rendues encore plus contraignantes par l'utilisation fortement conseillée et souvent normative des vocables et mots « clés » « reflétant les priorités d'action des organisations à vocation universelle ». Un programme ou projet reprenant les termes requis sera considéré de manière bienveillante pour la décision d'action et la dotation budgétaire. Parmi les termes « à la mode », sans jugement de notre part sur la validité des concepts qu'ils recouvrent, on peut citer dans les années 2000 : démocratie – droits de l'homme – mais aussi – société civile, « gender issues » (rapport à l'égalité des conditions pour les hommes et les femmes) – « ownership » (capacité du projet a être approprié par les « bénéficiaires », « sustainability » (capacité d'avoir un impact ou une continuation dans une durée assez longue), et le paradigme montant « gouvernance » qui se décline en gouvernance démocratique, gouvernance écologique, etc. Il y en a d'autres – ainsi

un texte de projet est supposé à l'heure actuelle contenir à un moment ou un autre le vocable « ONG » - Organisation non gouvernementale -.

Chacun des termes « en vogue » pourrait faire l'objet d'une analyse de ses acceptions et de ses usages qui serait riche d'enseignement. Mais le point que nous souhaitons relever ici est que *l'approche mécaniste du projet* s'est trouvée renforcée par l'approche ou l'*évolution mécaniste du langage* des organisations internationales depuis les années 90.

Ces approches mécanistes n'auraient qu'une importance marginale s'il s'agissait d'institutions vouées à la recherche et à la modélisation d'un certain type de coopération qui s'appellerait le projet, mais elles ont un impact considérable sur la coopération internationale car elles induisent et conditionnent la philosophie de l'action et son mode opératoire au sein d'une ou des réalités complexes du/des terrain(s) lui/eux –même(s) en évolution.

Pour mieux comprendre l'impact du modèle d'action par projet, nous allons tout d'abord l'examiner de manière plus approfondie.

Chapitre 3 : La rationalité du projet

La forte pression à l'intérieur des organisations internationales mandataires de coopération et, dans certaines organisations de coopérations bilatérales, pour justifier de l'usage de leurs ressources et de leurs activités - notamment celles de plus en plus importantes menées par projets – a servi de justification pour poser des modèles normés d'action tels que la *matrice logique de projet* pour toute activité en coopération.

Les contraintes d'action et le mode prescrit d'engagement des partenaires qui sont associés à ces modèles normatifs permettent-elles d'apporter des réponses satisfaisantes aux problèmes complexes et interdisciplinaires qui se posent dans un/des système(s) complexe(s) avec le plus souvent la présence de plusieurs acteurs de différents niveaux de responsabilité?

3.1. La rationalité du projet dans sa version matricielle

Nombre d'organisations internationales et d'agences étatiques de coopération bilatérale ont adopté comme méthode centrale de définition, planification, réalisation et évaluation de projet, la matrice de cadre logique - le « logical framework » appelé communément « log frame » -.

Cette matrice de projet croise quatre lignes : Objectif général, Objectifs particuliers, Résultats, Activités et, quatre colonnes : Indicateurs, Moyens de vérification, Hypothèses de travail, Conditions préalables. (Voir en Annexe 2 – Unesco – La matrice de cadre logique).

L'USAID – l'agence américaine de coopération et développement international – a la première, introduit officiellement la matrice de cadre logique au centre de ses procédures de gestion de la coopération en 1969. Antérieurement préparé par des travaux scientifiques conceptuels, le logframe avait été utilisé dans la planification et la réalisation de certains programmes d'armement et d'opérations américaines militaires logistiques lourdes de la seconde guerre mondiale et lors de conflits ultérieurs. Après l'USAID, nombre d'organisations ont introduit le log frame comme outil *impératif et normatif* de développement et de gestion de projets à l'international. On peut citer des organisations aussi diverses que la Banque mondiale qui l'a introduit officiellement dans ses procédures depuis 1997, l'organisation officielle de coopération suisse SECO dépendant du Ministère de l'Economie de l'Etat fédéral Suisse, ou encore l'UNESCO [58] :

[58] UNESCO (2005) : Environnement et développement - Le Processus de Planification – CSI. Chap.1 Conception du projet – la matrice de cadre logique – Annexe 2. Paris

« La matrice de cadre logique est une feuille de travail qui résume le schéma de conception du projet, qui autrement serait trop complexe. La matrice ne couvre que les éléments essentiels. Ces éléments-clés doivent être détaillés dans la description de projet. »

Si l'on cite le SECO [59]: « le logical framework approach est un instrument éprouvé et très utilisé en coopération internationale » et plus loin « le log frame est aujourd'hui *la norme* qui s'est imposée dans la pratique … ». Venant du Ministère chargé de la coopération d'un Etat aux traditions pluralistes et démocratiques solides, cette citation est « exemplaire » de la dominance normative qu'a atteinte la matrice logframe.

Comme nous allons le voir ci-après, le modèle du cadre de la matrice logique s'il a ses avantages - par sa cohérence interne et ses relations causales univoques - pour des projets en système fermé, circonscrit ou assimilé et pour des interventions/opérations ponctuelles, présente par contre des insuffisances *structurelles* pour une approche de la coopération *en système ouvert et complexe*.

Il importe ici de préciser la définition de système ouvert comme « un système qui échange avec le milieu de la matière, de l'énergie ou de l'information » (J.Robin[60]). La vie de nos sociétés, toute activité qui s'y déroule ainsi que le tissu dynamique des interactions institutionnelles, administratives, sociales, à divers niveaux, et l'interdépendance au niveau planétaire accrue du fait de la mondialisation des échanges, se caractérisent comme des systèmes ouverts et complexes.

3.2. Impératifs et contraintes du projet matriciel

La détermination du projet, de sa réalisation et de son évaluation par la matrice log frame, comporte un certain nombre d'impératifs :

- un cadre logique limité, où les différentes logiques et choix des acteurs en jeu ne sont que peu prises en compte
- des temps de définition et de réalisation fixés, parfois hors du contexte du terrain, de manière normative
- une approche du partenariat peu négociée où les acteurs en jeu et les partenaires ont peu de possibilités d'exprimer leurs engagements réels

[59] SECO, Secrétariat d'Etat à l'Economie (2005) : Introduction au Log frame manual, Bern, Suisse
[60] ROBIN J. : De la croissance économique au développement humain, Seuil, 1975, p.75, Paris

3.2.1. Une logique stricte en circuit presque fermé

La matrice logique de par son appui sur des instruments rationnels, mais limités à des raisonnements s'appuyant sur la causalité linéaire du savoir, induit souvent chez l'initiateur ou le promoteur de la coopération – souvent de l'organisme bailleur de fond - une certitude parfois rigide du bien-fondé de la démarche et de par sa structure même, un hermétisme à tout changement ou toute adaptation non seulement en cours de réalisation mais même avant réalisation des lors que le projet a été approuvé. Nous pouvons citer, de notre propre expérience, nombre de projets en Asie centrale administrés sous le programme TACIS (Technical Assistance for CIS countries) de la Commission Européenne, où les différentes étapes reliées entre elles par une logique causale stricte et induisant des règles d'allocation financière par tranche soutenues par des règlements administratifs lourds rendent très difficile la moindre adaptation aux nécessités du territoire bien que le projet se réalise sur des temps longs – de 2 à 3 ans. Fait aggravant, entre le moment où le projet a été envisagé en commission mixte avec le pays bénéficiaire et le début effectif de sa réalisation, un temps assez long s'écoule – de plusieurs mois jusqu`à presque 2 ans – temps durant lequel les paramètres et problématiques en jeu ont souvent évolués.

Or ce sont bien les fondements conceptuels du cadre de matrice logique log frame qui par leur traduction dans l'architecture de la matrice et la méthodologie qu'elle fixe, rendent sur le plan intellectuel et pratique, difficilement concevable des adaptations.

3.2.2. Une identification limitée des problèmes

En ce qui concerne la capacité en amont de tout projet à identifier une problématique dans son ensemble et mobiliser les partenaires, le pilotage central de l'exercice par la matrice log frame la réduit, selon les observations que nous avons pu faire, a un exercice trop souvent formalisé. Tout d'abord la matrice par son cadre logique linéaire de causalité laisse supposer que peu d'investigations sur le terrain sont nécessaires, une fois que par certaines sources, l'on a identifié un problème qui coïncide avec l'un des axes affirmés de la coopération. Dans ce cas, à problème donné correspond en général une solution donnée, prescrite par agencement d'activités ordonnées logiquement dans la matrice. Dans la plupart des cas, les exemples que nous donne notre expérience de la Commission Européenne en Asie centrale montrent ainsi pour la phase d'identification ou d'évaluation préalable du bien-fondé du projet partenarial et de son contexte, le schéma de brèves missions exploratoires dites « facts finding ». Dans la réalité, ces missions remplies par des consultants s'orientent par la recherche de faits correspondant le plus souvent une approche logique prédéterminée - la matrice de référence ayant été élaborée au préalable « en centrale » - et décrite dans les

termes de référence des dites missions de « facts finding ».

La compréhension du ou des systèmes en jeu ainsi que le dialogue et la compréhension des points de vue et des logiques d'action des acteurs en jeu – partenaires potentiels pourtant – reçoivent une attention limitée dans ce type d'exercice. Ce constat ne résulte pas seulement des observations que nous avons pu faire au sein de la coordination des programmes sur le terrain en Asie centrale mais aussi de nos collaborations au titre du Bureau de l'OSCE à Minsk dans la zone d'Europe de l'Est avec les organismes de la Commission mais aussi des institutions onusiennes telles que le PNUD qui ont souvent la même approche standardisée.

3.2.3. Un espace d'engagement des acteurs/partenaires insuffisant

Le cadre logique strict et l'insuffisance de l'investigation préalable nécessaire à la compréhension du/des systèmes en jeu si elles peuvent limiter la pertinence et l'adaptabilité des projets concernés, peuvent aussi en limiter la portée et l'impact.

En effet les caractéristiques logiques strictes de la matrice log frame risquent aussi de limiter, par une moindre attention au dialogue et à la négociation, l'intérêt des acteurs en jeu pour le projet, la compréhension de leurs logiques d'action dans la situation « d'avant le projet », leur capacité à s'engager; cela d'autant plus et c'est fondamental que ces mêmes caractéristiques logiques et opératoires de la matrice de cadre logique limitent *structurellement* la prise d'engagement, ne nécessitant même guère le préalable qui semblerait pourtant requis d'instauration d'une relation et d'un dialogue véritable avec les acteurs du terrain dans leur ensemble.

Cette prise en compte insuffisante des acteurs en amont de la conception du projet se poursuit par « logique interne » par l'utilisation, le plus souvent, de contrats standardisés de réalisation.

3.3. L'accord contractuel du projet et les « conditionnalités »

Le projet, dans sa conception, dans le mode opératoire et les règlements généraux des organisations internationales, se conçoit dans un cadre contractuel fixant les objectifs, ressources financières, partenaires, et rapports prévus dans le calendrier de sa réalisation, mais souvent il est en plus assorti de conditions « conditionnalités » dans le langage onusien qui sont un ensemble de mixte de pré-requis et d'encadrement strict des procédures (plus que des processus) et des résultats.

3.3.1 Le contrat type du projet et ses conditionnalités

Le contrat type de projet dans le mode opératoire de nombre d'organisations internationales est souvent introduit de manière automatique une fois qu'un accord de programme est acquis par des discussions ou négociations « d'en-haut » au niveau des commissions mixtes annuelles voire quinquennales. Cela signifie que les termes du contrat et des engagements contractuels sont le plus souvent standardisés.

L'existence en elle-même de « conditionnalités » peut se révéler perverse comme l'on montré nombre d'experts analysant « l'aide au développement » et la manière dont est allouée « l'assistance des organisations financières internationales ».

Citons Hufty et Muttenzer [61] : « le dialogue entre les bailleurs de fonds et les gouvernements est un jeu de négociation dans lequel l'Etat receveur ou emprunteur tente d'obtenir le plus haut financement aux meilleures conditions, alors que les bailleurs tendent d'imposer un ensemble de conditions de déboursement lié à leur vision des politiques que devrait adopter l'Etat receveur ».

Même dans le cas d'instruments de coopération dits plus souples ainsi les programmes de la Commission Européenne tels que le programme EIDHR « European Initiative for Democracy Human Rights » ou le programme IBPP « Institution Building and Partnership Program » visant à favoriser le développement de la société civile et de modes de fonctionnement modernes d'institutions parapubliques / régionales / locales, ces programmes procédant par appel d'offre, bien qu'il existe une certaine marge de liberté dans la présentation de projets, les termes du contrat sont définis à l'avance et sont ceux des standards de la Commission. Dans certains cas, la capacité des partenaires des projets sélectionnés à remplir ces conditions peut exister ou ils peuvent la mobiliser ; cependant le *problème du problème* des termes du contrat réside dans le fait que comme l'investigation du système sur le terrain n'est pas faite en commun, et qu'il n'y a pas de négociation ou de discussion des termes du contrat, *c'est l'adéquation du contrat de projet à la réalité qui peut faire défaut.* L'impact d'un tel projet peut alors se révéler limité au regard des énergies et ressources financières mobilisées.

Il est remarquable que dans le système technico-administratif de gestion des programmes – par exemple ceux de la Commission Européenne dans l'exemple présent mais nous aurions pu prendre des exemples onusiens – ce décalage à la réalité peut ne pas être visible. En effet des administrateurs sérieux et sincères verront des ressources dépensées en temps voulu, des rapports sur des objectifs atteints – ce qui est possible car ces mêmes

[61] HUFTY M., MUTTENZER F. (2002), "Devoted Friends: the Implementation of the Convention on Biological Diversity in Madagascar", in Ph. Le Prestre (ed.), Governing Global Biodiversity, Ashgate, Londres, pp. 279-310.

objectifs sont souvent définis de manière quelque peu abstraite – un peu comme de la culture hors sol - mais cohérente par rapport au cadre logique de la matrice log frame de projet citée précédemment ou encore de manière « mimétique » par les organisations candidates aux appels d'offres cherchant à refléter au plus près les priorités et terminologies affichées par les bailleurs de fonds potentiels.

On peut d'ailleurs constater dans nombres de pays hors Union Européenne, que beaucoup d'organisations « non gouvernementales » (parfois parapubliques) vivent et prospèrent grâce à cette relation de *commensalité* avec les organisations internationales pourvoyeuses de ressources et de reconnaissance.

Le contrat type standard de projet est ainsi difficilement porteur de réalisation et d'impact en milieu complexe mais s'adjoint à cela, une deuxième difficulté majeure:

Ce contrat peu ou pas négocié peut s'avérer en opposition ou divergence latente par rapport aux obligations « locales » des acteurs en jeu.

3.3.2. Le contrat du projet au regard du contrat sociopolitique local et des trajectoires spécifiques de développement

Les partenaires du pays dit bénéficiaire ou partenaires locaux s'ils s'engagent contractuellement par la signature d'un contrat de projet de coopération, n'en ont pas moins nombre d'autres obligations/engagements plus ou moins explicités – ce que nous appellerons « les contrats sociopolitiques locaux ». Nous employons ici le terme contrat sociopolitique, au sens de relations formalisées et d'engagements d'individus ou de groupes d'individus et associations par rapport à l'environnement social et administratif notamment local, et ce sous leurs différentes modalités. Nous introduisons le terme politique pour signifier que ces obligations sont dans de nombreux cas fixées de manière normative ou conditionnelle comme obligation collective au niveau étatique, régional ou local.

Il importe ici de noter que ces relations de contrat sociopolitique qui conditionnent la vie des acteurs locaux, régionaux, nationaux sont beaucoup plus déterminantes « a priori » que toute nouvelle relation de coopération contractualisée avec une organisation « bailleurs de fonds » externe. Celle-ci représente a priori un caractère déstabilisateur.

Cela signifie que l'élaboration d'une relation réellement authentique et d'un projet « commun » demandent a priori des efforts importants d'investigation et d'établissement d'un niveau de confiance suffisant et le balisage d'un chemin d'intégration au tissu local d'activités bien calibré et parcouru ensemble pour avoir une chance d'impact réel.

A la limite, tout projet, surtout s'il est proposé de l'extérieur de manière standardisée, non seulement risque d'avoir peu d'impact, mais peut a priori être perçu comme déstabilisant et ce non seulement par les autorités de tutelle de différents niveaux mais aussi par la

population résidente du territoire.

Au niveau des bailleurs de fond de la coopération, notamment dans le cas de l'aide au développement ou à la transition économique et démocratique, la réflexion sur ces thèmes s'est approfondie et la nécessité de voir les projets intégrés servir les processus locaux de développement s'inscrit désormais dans la mobilisation pour la « gouvernance », thème que nous traiterons plus loin dans le détail, mais à ce stade citons le Ministère des Affaires Etrangères [62] : « la gouvernance est un processus. A ce titre, elle permet de donner tout son sens, et une autonomie accrue, au concept d'appropriation qui est aujourd'hui au cœur des politiques de développement. La transposition d'un modèle de développement démocratique « clé en main » repose ainsi sur une contradiction si elle conduit à préempter les choix locaux. Elle risque de creuser l'écart entre légalité et légitimité. Il s'agit donc de favoriser l'émergence et la maturation de modes de gouvernance démocratique propres à chaque société, respectant les valeurs universelles fondatrices de l'idéal démocratique reconnues notamment par les conventions et accords internationaux ».

Dans l'orbite des modes de gouvernance démocratique s'insère la coopération décentralisée entre communautés territoriales, villes ou régions du Nord et du Sud. Une telle coopération au premier regard tient compte des réalités et des « contrats sociopolitiques » des territoires concernés, mais cette équation n'est pas sans équivoque.

Ainsi Petiteville [63] dans son analyse de l'essor la coopération décentralisée entre le Nord et le Sud montre, exemples à l'appui, que la coopération décentralisée est « a priori » valorisée comme « bénéficiant d'un crédit fondé sur l'idée qu'elle associe sans intermédiaires les « acteurs de terrain » et les « forces vives » des sociétés civiles. Forte de cette présomption pour cause de subsidiarité ambiante, la coopération décentralisée fait ainsi l'objet d'un discours de valorisation préconstruit sur le thème d'une coopération « souple », « partenariale », à « échelle humaine » qui s'opposerait aux arcanes bureaucratiques traditionnelles de ma coopération multilatérales et aux réseaux clientélistes de la coopération bilatérales. » L'auteur, au travers d'exemples de coopération animée par les collectivités locales ou les communes urbaines, montre que dans un certain nombre de cas, l'éthique de respect pour une amélioration des conditions de développement des collectivités locales du Sud partenaires et pour les paramètres spécifiques de ce que nous appelons le contrat sociopolitique local, est absente.

Pour en revenir au cas de projets standards, notamment ceux qui sont promus dans le

---

[62] MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES (2006) : *Stratégie Gouvernance* – Document de synthèse, p.2, Paris

[63] PETITEVILLE F. (1996) : *La coopération décentralisée Nord-Sud : « vieux vin, nouvelle bouteille » ?* Revue Politique Africaine, No62, juin 1996, pp 136-142

cadre de procédures lourdes multilatérales pour « le développement » , lorsque l'investigation préalable du terrain et la négociation préliminaire avec les acteurs locaux et partenaires potentiels se révèlent insuffisantes, le risque est réel de voir les acteurs/partenaires partagés, « tiraillés » entre des obligations contractuelles sociopolitiques de leur milieu - qui se situent à la fois dans le court et le long terme - d'une part et le contrat du projet d'autre part, sans qu'une cohérence soit atteignable.

L'autre cas de figure que l'on constate aussi est le cas d'organisations partenaires du projet qui dans cette relation de mimétisme à l'approche standardisée ayant répondu à des appels d'offres vont « réaliser » le projet mais sans impliquer nombres d'acteurs locaux. Cette approche opportuniste vis à vis de l'appropriation de ressources de coopération entraîne à l'évidence peu de gains en termes de changements positifs locaux et après quelques projets de ce genre, la possibilité de voir la majeure partie des acteurs locaux en jeu poser la question du bien-fondé de la coopération internationale grandit.

Ce phénomène parmi d'autres est lié à la nature et la substance dirions-nous des relations contractuelles qui dans leur ensemble posent la question des notions de responsabilité et de légitimité de et par l'action de coopération.

Chapitre 4 : Légitimité et légitimation de la coopération

La question de la légitimité de l'acte de coopération ou du projet de coopération nous apparaît comme fondamentale à plus d'un titre. Sans se situer au niveau moral ou de déontologie bien que cette analyse soit rarement faite et le mériterait, nous nous situons, dans notre travail présent, dans la perspective de l'action.

Comme l'écrivent Jacquet, Pisani-Ferry et Tubiana [64] - « L'action collective internationale se heurte à une profonde crise de légitimité, tant sur le plan de la conception et de l'explication de ses objectifs que sur les modalités de prise de décision et de mise en œuvre de ces décisions. Elle est handicapée, quand ce n'est pas paralysée par des différends internationaux. Elle souffre de ne pas bien prendre en compte de nouvelles questions qui préoccupent les citoyens et qui relèvent d'une nature spécifique, celle des biens publics globaux ». Laissons le débat sur les biens publics sur lequel nous reviendrons en quatrième partie. A ce stade nous souhaitons souligner l'analyse faite par les auteurs d'une crise de légitimité de l'action de la coopération internationale

Or *l'action partenariale a comme un de ses ressorts la notion et la perception de la légitimité de l'action entreprise*. La perception de cette légitimité va conditionner en partie l'engagement des énergies et des ressources. Nous allons voir qu'il peut s'agir d'une légitimité « a priori » peu porteuse d'engagement selon les constats que l'on peut faire ou d'une légitimité construite, reflétant un processus de négociation, qui peut être fédératrice d'énergie.

4.1. Légitimité a priori et champs de légitimité

La question de la légitimité se pose rationnellement pour l'initiateur de la coopération, le plus souvent l'organisation ou le pays bailleur de fonds, et le(s) partenaire(s) du pays dit bénéficiaire.

Soulignons encore que nous souhaitons ici poser la question de la légitimité et dresser un premier constat car la légitimité est une qualité source d'effectivité dans l'action du projet parce qu'elle renforce l'engagement et la prise de responsabilité. Nous ne traitons pas ici des aspects moraux que la question de la légitimité peut soulever.

L. Michel, Commissaire pour le développement et l'aide humanitaire, déclare ainsi à

[64] JACQUET P., PISANI-FERRY J., TUBIANA L. (2002), *Gouvernance mondiale*, Conseil d'analyse économique, La Documentation française, Paris

Accra en septembre 2008 [65] que « plutôt que d'imposer aux pays en développement des projets et des stratégies de développement, les bailleurs de fonds doivent assister les gouvernements concernés à développer leurs propres priorités ». La prise de conscience de l'absence de bien–fondé et d'effectivité de programmes imposés de l'extérieur est donc officialisée. Certes nous pourrions remarquer que dans la formule « assister les gouvernements » manque la mention de la société civile, de modes et processus participatif de gouvernance.

Soulignons enfin que si pour l'observation et l'analyse des coopérations existantes nous distinguons, pour l'analyse des faits, dans un premier temps, les points de vue du bailleur de fonds et du bénéficiaire, nous montrerons ensuite que dans les démarches ouvertes de coopération que nous mettrons en exergue à la suite de nos observations d'exemples concrets novateurs et de l'analyse des méthodologies qui les sous-tendent, la légitimité émerge plus une résultante du processus d'élaboration du projet *en commun* et des négociations afférentes.

4.1.1. La légitimité du contrat standard

Nous nous plaçons la question de la légitimité dans l'optique de l'efficacité et de l'impact de la coopération ou de l'aide au développement. Cela signifie que nous opérons bien selon « un paradigme de coopération » répondant au développement et non « un paradigme de redistribution » parfois utilisé pour les allocations de l'aide « au développement »[66], en référence aux travaux de Jacquet P. et Naudet J.F. sur la présence parfois contradictoire de ces deux paradigmes dans les politiques d'aide au développement.

La légitimité pour ce qui est des coopérations en modes opératoires standardisés que nous avons analysés plus haut semble, pour les intervenants initiateurs ou représentants des bailleurs de fonds du programme ou du projet, procéder directement du bien-fondé des présupposés que sont les valeurs universelles ayant motivé la coopération et partant du cadre logique rationnel et des instruments des langages universalistes utilisés dans l'architecture du projet. En quelque sorte c'est une « légitimité du modèle en lui-même » qui est extrapolée par les intervenants à leur action. C'est pourquoi nous l'appelons « légitimité a priori ».

Du point de vue du pays bénéficiaire ou « récipiendaire » du programme ou du projet de coopération, il peut y avoir à un niveau national un accord conceptuel sur le programme

---

[65] Réunion Ministérielle de l'Union Européenne à Accra-Guinée – 3 ans après la déclaration sur l'efficacité de l'aide à l'OCDE à Paris

[66] P.Jacquet et JF Naudet dans « les fondements de l'aide » pp. 64-84 dans l'ouvrage collectif COHEN D., GUILLAUMONT JEANNENEY S., JACQUET P., (2006) : *La France et l'aide publique au développement*, Conseil d'analyse économique, La Documentation française, Paris

discuté en commission mixte annuelle par exemple, mais pour ce qui est des acteurs régionaux, locaux, la question va se poser de manière différente. A ce stade nous dirons simplement que le projet de type log frame ou ses variantes sont le plus souvent perçus comme « importés » et que leur légitimité à l'intervention, à l'action, risque souvent de laisser les acteurs locaux perplexes.

Dans le même ordre de « figures imposées » au-delà de projets en tant que tel, une autre contrainte majeure qui pèse sur des programmes entiers de développement est celle qu'impose la pratique des « conditionnalités » par les organisations financières internationales.

Bianco et Severino[67] insistent pour une réforme de la pratique des conditionnalités assortis aux accords contractuels entre bailleurs de fonds – notamment les institutions financières internationales issues de Bretton Woods – et les pays « récipiendaires » de l'aide au développement :

« La pratique de la conditionnalité devrait être réformée dans le sens de négociations de "contrats de résultats" avec les pays bénéficiaires, responsables de l'emploi des moyens et de la définition des politiques visant à atteindre les résultats fixés. Le nombre de "projets" serait par voie de conséquence fortement réduit. »

Si le vocable de négociation employé par les auteurs nous semble bien refléter la nécessité de renouveler la légitimité et le sens de la coopération pour le développement, il faudrait bien sûr en préciser les termes, nous sommes par contre circonspects quant à la notion de contrats de résultats qui remplaceraient des contrats dits de projets.

En effet , il nous semble pertinent au vu des enjeux complexes du monde actuel et des trajectoires de développement propres à chaque pays au sein de ces enjeux complexes et des interactions de la mondialisation, d'accorder plus d'attention aux *processus* mis ou à mettre œuvre dans la réalisation et même en amont dans l'analyse du terrain, la formulation du programme ou du projet, la négociation en elle-même et bien entendu au cours de la réalisation du programme et des projets ; processus amenant de manière progressive à des changements durables opérationnels, stratégiques, parfois institutionnels ou du moins dans le rapport entre institutions, et les « forces » émanant de la société civile, associations, groupe d'experts etc.

Cette idée rejoint celle de l'attention à porter aux efforts de gouvernance, en partant de manière réaliste des institutions en place, et sans fixer de terme préalable que ce soit en terme de modèle institutionnel préétabli ou de résultats inscrits dans un calendrier strict et conditionnel.

---

[67] BIANCO JL, SEVERINO JM (2001) : *Globalisation, développement : Un autre monde est possible* Fondation Jean Jaurès, Tome I, mars 2001.

Ce constat de la pertinence relative de différents modes de coopération, amène aussi à poser des questions fondamentales en termes simples et directs de « qui initie quoi » ? Qui a l'intention de faire quoi avec qui et comment ? Qui donne quoi à qui ? Ou cette dernière question a-t-elle perdu de sa pertinence comme nous aurions tendance à le penser.

En effet, cette dernière question reste-t-elle pertinente si l'on veut atteindre à une efficacité vertueuse de la coopération au-delà des logiques comptables indispensables?

C'est à dire si l'on comprend la nécessité de mettre au centre des critères, les possibilités, la volonté et les modalités de mener une coopération en commun pour mettre en œuvre des processus de changement et d'évolution dans les territoires concernés et non le critère de l'allocation des ressources. Cette réflexion est d'autant plus requise et d'actualité que le champ de la légitimité de la coopération pour le développement a été depuis les années 1990, le substrat de l'émergence de nouveaux acteurs de coopération.

4.1.2. L'élargissement du champ de légitimité: la coopération décentralisée

Avec la mondialisation et l'intensification des échanges à tous les niveaux, ainsi que l'intensification des processus de régionalisation et de décentralisation, s'est posée avec plus d'évidence la question de la légitimité des autorités et collectivités territoriales comme acteurs de la coopération et promoteur de partenariats parfois entre régions et collectivités de différents Etats. Bekkouche et Gallet[68], dans leur étude de 2001, soulignent cette dynamique et en relèvent les mentions juridiques croissantes dans les textes nationaux, européens et internationaux depuis les années 1980.

Le champ de la légitimité s'élargit donc et de manière logique et symétrique, les collectivités locales sur le terrain de la coopération sont sollicitées pour nourrir ces liens nouveaux de coopération. Ce processus s'accompagne du développement de l'approche participative qui inclue la société civile et ses représentants et du rôle croissant des organisations non gouvernementales dans la coopération.

Ainsi le domaine de la légitimité des acteurs potentiels s'élargissant et se diversifiant, les responsables des investigations en amont de la définition du projet vont devoir en tenir compte en élargissant le champ de leurs consultations. La définition du projet va se faire en intégrant voire en se situant dans cette approche pluraliste et en accordant une place importante aux concepts modernes de gouvernance (sur ce concept voir ci-après dans le texte). En conséquence, l'accord sur le projet et la négociation contractuelle vont être menés

68 BEKKOUCHE A., GALLET B., (2001), la coopération décentralisée. L'émergence des collectivités et autorités territoriales sur la scène internationale, AFRI, volume II, Paris

de manière à tenir compte des divers acteurs en jeu, de leurs demandes et de leurs capacités mais aussi du champ plus diversifié de leurs interactions potentielles.

Ainsi le champ de la légitimité accru rend dans la plupart des cas non pertinente l'approche standardisée par matrice logique décrite plus haut.

Les processus pertinents, à l'heure de la mondialisation mais aussi de l'émergence des acteurs de la société civile et des régions, de l'élaboration et de la gestion de la coopération par projet se démarquent des approches mécanistes standardisés.

Ceci dit, il faut remarquer, dans le cas de la coopération portant le label « décentralisée », avec l'essai critique de Petiteville [69] que « le bilan est ambigu pour ce qui concerne les actions de coopération décentralisée à caractère économiques. On attend des processus de coopération décentralisée que, connectés sur les dynamiques socio-économiques de développement local au Nord et au Sud, ils canalisent les flux territoriaux dans une logique d'échanges à bénéfices réciproques. En fait l'hétérogénéité des acteurs locaux mobilisés de part et d'autre et les divergences de leurs intérêts rendent ce schéma beaucoup moins fluide qu'il n'y paraît. »

De même la notion de commanditaire et la répartition des responsabilités dans les programmes de coopération et les projets et plus largement la coopération en tant que telle ont sensiblement évolué.

4.2 Commanditaires et responsabilités

L'approche classique du projet prévoit une notion de services – expertise, ingénierie etc. - requis par un commanditaire et financés par une organisation / un Etat donateur.

Comme on peut le constater dans nos observations des réalités de la coopération, la notion de commanditaire, souvent, n'est pas dépourvue d'ambiguïté et le commanditaire supposé n'a en coopération de type standardisé qu'un droit de regard et une influence limités sur la nature et la typologie des services pressentis une fois le thème général de coopération agréé.

4.2.1. La notion de commanditaire

La notion de commanditaire est une notion classique qui a été utilisée en coopération. Elle signifie tout d'abord une entité qui commande un service. En première apparence, ce sera en coopération, le pays bénéficiaire qui est demandeur de coopération. Cependant de par

[69] PETITEVILLE F. (1996) : *La coopération décentralisée Nord-Sud : « vieux vin, nouvelle bouteille » ?* Revue Politique Africaine, No62, juin 1996, pp 136-142

nos participations à de nombreux programmes depuis les années 80 et de par les observations que l'on peut faire plus largement, nous constatons que les thèmes et les termes de la coopération entre un pays donné et les organisations internationales sont le plus souvent être induits par ces organisations au vu des « engagements » pris par le pays en question dans cette organisation ou par la signature de traités et conventions internationales que cette organisation promeut de par son mandat.

Dans la réalité l'organisation internationale va avoir tendance à être le commanditaire réel en s'appuyant sur le mandat reçu des pays membres et en affirmant sa capacité à mobiliser les expertises afférentes.

Un observateur entendra souvent dire que « les thèmes de la coopération découlent des engagements ». Ce qui paraît en première apparence logique et irréfutable est en réalité discutable car un engagement peut donner lieu à des approches thématiques et des méthodologies d'application différentes, outre le fait que l'évolution des lois et des normes ainsi que des pratiques de gouvernance prend un temps bien supérieur au temps moyen des projets. Comme nous nous attachons ici à *la pratique* de la coopération telle que l'on peut l'observer, force est de constater que non seulement les thèmes sont souvent imposés au pays mais les modes d'intervention le sont aussi. Ainsi la notion de commanditaire semble ne pas représenter la réalité de la relation de coopération dans ces cas de figure.

Citons Gabas [70]dans son essai critique sur la coopération Nord-Sud : « La notion d'aide contient en elle-même tous les ingrédients pour une relation non-équilibrée, asymétrique livrant le donateur à des attitudes arbitraires et le bénéficiaire à des attitudes de contournement, de non application de réformes, de corruption etc. Il y aussi l'idée que le développement est une question d'expertise. Toutes ces représentations sont des réponses techniques à des phénomènes d'évolution des sociétés qui sont par définition politique c'est-à-dire du domaine de la délibération et de choix entre acteurs. La coopération doit être refondée autour de cette analyse politique. »

La définition des termes de la coopération sont dans certains cas renouvelés par l'utilisation de concepts porteurs et moteurs tels que celui de gouvernance mais les modalités de réalisation peuvent receler des conditions non propices à une réelle dynamique sur le territoire en question; Calame [71] dans son analyse sur la contribution européenne à la gouvernance relève que même l'utilisation du concept de gouvernance (sur lequel nous reviendrons en détail dans la quatrième partie) n'évite pas les entraves justement liées à la définition des conditions de l'aide en termes de programmes de coopération :

---

[70] GABAS JJ. (2002) : *Nord-Sud: l'impossible coopération ?* Presses de Sciences Po, mai 2002

[71] CALAME P. (2002) *La contribution de l'Union européenne au débat international sur la gouvernance*. Notes d'analyse – Institut de recherche et débat pour la gouvernance, Février 2002.

« Si la priorité accordée à la gouvernance dans le débat international et dans les politiques de coopération au développement est juste, les modalités actuelles de sa mise en œuvre sont entachées de graves faiblesses qui en minent l'efficacité. Ceci résulte en grande partie des rapports de force intellectuels et économiques du monde actuel et de la dissymétrie des relations de coopération, où celui qui apporte l'aide en définit tout à la fois les objets, les modalités et les conditions, imposant à son partenaire de formuler une demande recevable, c'est à dire modelée par les termes de l'offre.»

Nous allons voir qu'une autre notion, celle de responsabilité, est étroitement corrélée au « statut du commanditaire ».

4.2.2 La notion de responsabilité

Si l'on prend l'angle d'analyse de la responsabilité de l'acte de la coopération et de ses résultats, on peut constater que l'on peut d'une part mieux comprendre la coopération en vigueur et d'autre part mieux poser sa problématique et les enjeux réels.

En effet, si le pays « bénéficiaire » peut avoir et a une responsabilité de par ses engagements pris envers une organisation donnée que ce soit l'ONU ou l'OSCE par exemple, rien n'est souvent inscrit dans ces engagements sur « le chemin » à prendre pour promouvoir le respect de ces engagements, ni sur les modalités des actions à entreprendre pour ce faire.

Dans les cas, évoqués plus haut, où une organisation internationale impose des modèles et modes opératoires standardisés sur des thèmes imposés, la responsabilité réelle de la coopération et de ses résultats – ou de leur absence - des pays « bénéficiaires » décroît et la responsabilité de moindre impact ou d'échec risque de reposer sur l'organisation bailleur de fonds et mandatrice de coopération.

Nous voyons ici se dégager ici une notion clé que *la responsabilité ou les responsabilités sont fonction du mode opératoire utilisé* et que se sont des *qualités à construire* dans chaque programme et projet et non présentes ab initia.

Nous allons voir en outre que cette notion de responsabilité comme qualité constituante du projet est intimement liée à celle de la légitimité abordée plus haut.

Dans un ordre de sophistication accrue, au niveau des grands enjeux internationaux tels que, par exemple, les questions environnementales majeures, on a vu apparaître non seulement les notions de responsabilité commune et partagée mais aussi de responsabilité *différenciée*.

Citons en France le Haut Conseil de la Coopération Internationale en 2002[72], dix ans

[72] HAUT CONSEIL DE LA COOPERATION INTERNATIONALE (2002): *Coopération internationale et Développement durable*, Avis du haut conseil, p.3 Paris

après la conférence de Rio de Janeiro sur le développement durable :

« C'est pourquoi nous sommes condamnés à trouver les voies d'un accord négocié entre pays et entre groupes sociaux à l'intérieur de chaque pays et pourquoi cet accord ne peut se faire que sur la base d'une responsabilité commune et différenciée » et au sujet de celle-ci[73] :

« Le fondement de la responsabilité commune et différenciée est explicité notamment dans le Préambule de la convention cadre des Nations unies sur le changement climatique :

« Les parties à la … convention,… conscientes que le caractère planétaire des changements climatiques requiert de tous les pays qu'ils coopèrent le plus possible et participent à une action internationale, efficace et appropriée, selon leurs responsabilités communes mais différenciées, leurs capacités respectives et leur situation sociale et économique… sont convenues… ».

Ainsi les notions de responsabilités sont de plus en plus perçues comme résultantes de négociations en fonction d'enjeux donnés dans un contexte donné.

Cependant il faut noter ici que la démarche consistant à partir des enjeux du terrain et à assembler les acteurs pertinents en terme d'expertise et d'expérience, telle qu'elle se pratique souvent en coopération décentralisée, n'est pas une garantie de prise de responsabilité claire et d'éthique ; citons Petiteville [74] dans son essai critique de la coopération décentralisée avec l'Afrique : « les programmes de coopération décentralisée (...) butent coté français sur les relations difficiles entre collectivités territoriales et ONG. Les premières voudraient utiliser les secondes comme opérateurs de leurs programmes de coopération décentralisée, lorsque les secondes recherchent essentiellement un appui financier à leurs propres actions. »

Une autre tendance importante de la coopération internationale, dans la quête d'une prise de responsabilité avec une ambition éthique, menée tant par des Etats et agences bilatérales de coopération que des acteurs non-institutionnels est le lien recherché ou établi entre développement socio-économique et droits de l'homme. Comme le montre Hardy [75] en 2007 : « Le respect des droits de l'homme a longtemps constitué un domaine à part, le champ d'expression privilégié, sinon exclusif, de militants associatifs. Cependant, depuis une décennie environ, les cloisonnements s'estompent. Les professionnels du développement dialoguent avec les défenseurs des droits de l'homme. Les instances bilatérales et multilatérales conviennent – nouveau consensus – qu'une plus grande attention portée aux droits de l'homme améliore la qualité de la coopération au développement. Et des projets

---

[73] HAUT CONSEIL DE LA COOPERATION INTERNATIONALE (2002): *Coopération internationale et Développement durable*, Avis du haut conseil, p.9 note, Paris

[74] PETITEVILLE F. (1996) : *La coopération décentralisée Nord-Sud : « vieux vin, nouvelle bouteille » ?* Revue Politique Africaine, No62, juin 1996, pp 136-142

[75] HARDY Y. (2007) : *L'atout des droits de l'homme* – Question de fond, HCCI – décembre 2007, Paris

mobilisant de concert pouvoirs publics et ONG, voire entreprises privées, voient le jour. »

Certes dans certains cas, ce lien recherché entre développement et droits de l'homme risque d'aboutir à de nouvelles conditions ou conditionnalités, sous des formes qui plus est parfois standardisées ne tenant pas compte des spécificités et des situations et possibilités réelles d'évolution dans les territoires concernés.

Il importe donc d'attacher une importance critique et centrale aux processus qui peuvent être mise en œuvre pour renforcer la perception de la légitimité de l'action de coopération auprès de tous les acteurs concernés.

4.3 Un processus de légitimation

Si la « légitimité a priori » décrite plus haut n'apparaît pas porteuse d'impact positif dans le projet, ne serait-ce que parce qu'elle est sous cette forme rarement partagée par les acteurs ou partenaires locaux, nous proposons, partant d'observations d'exemples de coopération novateurs qui seront décrits ci-après, le concept de « légitimation » du projet, qualité conçue « comme un processus à élaborer », résultante d'un mode opératoire qui laisse le champ nécessaire à l'appréhension des systèmes en jeu, au dialogue avec les acteurs locaux, régionaux, institutionnels et non-institutionnels et à la négociation d'objectifs communs.

Nous reviendrons sur ces notions mais souhaitions à ce stade indiquer la perspective d'une telle légitimation comme résultant d'un processus en commun et se démarquant d'une légitimité non construite.

Remarquons cependant avec Petiteville [76], que des modèles de coopération a priori bénéficiant d'une légitimité au Nord - la coopération décentralisée notamment entre le Nord et le Sud par l'intermédiaire des collectivités territoriales - que ce soit des communautés urbaines ou des régions - ne donne pas des résultats aussi probants qu'envisagés pour des raisons que l'auteur analyse en détail au-delà de « sa démarche qui semble légitime » :

« Cette coopération décentralisée est en vogue. Elle bénéficie *a priori* d'un crédit fondé sur l'idée qu'elle associe sans intermédiaires les « acteurs de terrain » et les « forces vives » des sociétés civiles. Forte de cette présomption de légitimité pour cause de subsidiarité ambiante, la coopération décentralisée fait ainsi l'objet d'un discours de valorisation préconstruit sur le thème d'une coopération « souple », « partenariale », à « échelle humaine » qui s'opposerait aux arcanes bureaucratiques traditionnels de la coopération multilatérale et aux réseaux clientélistes des coopérations bilatérales. Qu'en est-il

[76] PETITEVILLE F. (1996) : La coopération décentralisée Nord-Sud : « vieux vin, nouvelle bouteille » ? Revue Politique Africaine, No62, juin 1996, pp 136-142

en réalité ? ». Sans converger avec l'auteur sur les questions de clientélisme, le fait intéressant est que le recul, puisque la coopération décentralisée a pris son essor dans les années 80, permet maintenant une telle analyse critique et comme le remarque l'auteur une légitimité « a priori » qui ne donnerait pas de résultats convaincants ne concourt par forcément à une légitimation de la coopération internationale sous de nouvelles formes.

L'auteur met ainsi en exergue « un certain nombre de dérives significatives » tels que dans le cas de certaines coopérations urbaine « décalage considérable entre les programmes annoncés et les actions effectivement menées » ou dans le cas de certaines coopération entre régions – Ile de France et Gouvernorat du Caire dans le cas présent - « ce n'est pas le refuge derrière l'argument de la « technicité exclusive » d'une simple « prestation de services » qui permet d'éluder la dérive de la coopération : par démission de jugement politique, la collectivité territoriale française cautionne ici la stratégie politique …. De l'Etat égyptien ».

Enfin, dans le cadre de la coopération administrative où les collectivités territoriales françaises assistent les villes africaines dans la mise en œuvre des réformes de la décentralisation, l'auteur remarque que « « derrière l'argument sur la « technicité » d'une gestion municipale « standardisée »,les collectivités locales françaises ne font que transposer l'expérience française de décentralisation dans des pays où le rapport centre-périphérie et la culture politico-administrative, … fonctionnent aujourd'hui sur un registre néo-patrimonial spécifique ». Avec quelle pertinence utiliser alors les catégories juridiques de la décentralisation à la française ? »

La recherche d'un renouveau de légitimité en faveur de la coopération internationale sous diverses modalités va de pair et est intrinsèquement liée à l'émergence « d'une conscience civile planétaire » comme l'ont montré Jacquet, Pisani-Ferry et Tubiana[77] :

« La formation d'une conscience civique planétaire se manifeste aussi par la constitution de réseaux formels ou informels qui visent à organiser un espace public et à construire une démocratie d'influence… Cette émergence constitue une réponse finalement logique à la montée des enjeux de gouvernance mondiale. ».

Il n'en reste pas moins que la première étape pour construire cette légitimation est de rechercher sur le territoire des références qui puissent être partagées en commun, s'inspirant de valeurs universelles mais ayant force de vérité « ici et maintenant ».

[77] JACQUET P., PISANI-FERRY J., TUBIANA L. (2002), *Gouvernance mondiale*, Conseil d'analyse économique, La Documentation française, Paris

Chapitre 5 : Valeurs universelles et références partagées

5.1. Valeurs universelles et définition de programmes d'action

Si les valeurs universelles donnent leur fondement aux motivations essentielles de la coopération internationale sir le plan déontologique, nous avons vu que les langages universalistes qu'ils soient ceux de l'économie ou de l'approche scientifique classique procédant par observations et expériences - voire ici action - dans un système « délimité » et les modes opératoires qui en sont issus ne sont pas toujours aptes à prendre en compte *dès l'amont* de tout projet la complexité du ou des systèmes humains, environnementaux, socio-économiques et politiques en jeu.

Ainsi dans le langage d'approche de la définition de programmes communs de coopération avec les pays ou organisations partenaires parfois dites bénéficiaires, la référence aux valeurs universelles tout en gardant sa place comme référence du cadre de l'action, apparaît de peu de concours pour l'introduction par le dialogue à des modes de coopération porteurs d'efficacité et d'impact dans les systèmes complexes. Or tout système étranger, prenons le cas de pays situés hors de l'Union Européenne, présente en plus de ses propres complexités et de ses spécificités, une complexité supérieure dès lors que l'on souhaite *interagir* avec des acteurs et entités de ce système. Cette complexité accrue est celle-là même de l'instauration d'un véritable dialogue dynamique entre deux ou parfois plusieurs « cultures et langues – y compris conceptuelles - » différentes, menant par étapes à une compréhension des enjeux que l'on peut ensuite vouloir traiter en commun.

5.2. La quête de références partagées et l'émergence du « commun »

La quête de références partagées

Faute de l'opérativité de la transcription brute des valeurs universelles à ce stade de l'approche et de la recherche du « commun », il nous semble indiqué, dans la perspective du dialogue opérationnel avec les partenaires en jeu, de rechercher « des références partagées », à la manière de topographes prenant un minimum d'altitude ensemble de manière à avoir un point de vue commun sur un horizon assez large.

Ces références partagées pour être porteuses d'un dialogue dynamique ouvrant la voie de la coopération peuvent s'inscrire dans les langages modernes que l'on peut résumer par *l'écologie de l'action ou l'approche d'une coaction.* Ceci permet de s'éloigner résolument

des concepts de « propriété » (ownership) d'une approche dite « rationnelle » à laquelle il n'y aurait pas d'alternative ou de justification par origine des ressources financières et de l'apport d'expertise jointe qui devraient être acceptés puisqu' « apportés ».

Nous verrons plus loin que dans la recherche de ces références partagées, l'expertise locale a une signification particulière si elle est prise en compte dès l'amont du projet.

Cependant dans le cadre de la recherche d'une approche satisfaisante menant à une « coaction », il est évident que ces approches ouvertes et pluralistes novatrices vont aussi intégrer les approches universalistes avec leurs apports conceptuels, modélisant, structurant.

C'est bien cette approche de synthèse du local et de l'universel, que nous décrirons plus loin en détail qui fait la valeur des approches ouvertes novatrices de coopération.

Notons ici qu'il s'agit non pas d'inventer un langage nouveau mais de renouveler notre approche en amont de la définition de programmes et projets, avec une réelle ouverture et une écoute pour connaître et comprendre les enjeux et les systèmes où l'action se joue et va se co-jouer prochainement.

Nous verrons en deuxième partie, par des exemples concrets et une analyse approfondie, sur quels concepts et surtout quels modes opératoires reposerait une telle approche « intégratrice de complexité ».

La démarche consistant à découvrir et expliciter les références partagées comme base de principes agréés en amont de la coopération opérationnelle nous renvoie à la question essentielle du « commun ».

L'émergence de la notion du « commun »

La quête contemporaine en termes de gouvernance illustre bien la recherche du « commun » ; citons à ce propos Calame [78] dans son essai sur la Gouvernance :

« Deux phrases peuvent résumer l'essence de la gouvernance moderne. C'est d'abord l'art de gérer pacifiquement les relations entre les hommes, entre les sociétés, entre l'humanité et la biosphère, entre les échelles de gouvernance, entre les acteurs sociaux, entre les problèmes. C'est ensuite l'art d'assurer à la fois le maximum d'unité et le maximum de diversité, le maximum de cohésion et le maximum d'autonomie, le maximum de justice et le maximum de liberté. Si unité et diversité étaient un jeu à somme nulle il n'y aurait pas d'art de la gouvernance mais seulement un curseur à placer quelque part entre la dictature et le chaos. Tout l'art de la relation est précisément d'inventer ce tiers terme qui va unir des termes contradictoires, le projet commun qui va unir les acteurs par delà, les règles qui vont permettre d'instaurer la confiance et pacifier la gestion des conflits, la loi et la justice qui vont

[78] CALAME P. (2002) *La contribution de l'Union européenne au débat international sur la gouvernance*. Notes d'analyse – Institut de recherche et débat pour la gouvernance, Février 2002

être un bouclier opposé au déchaînement des violences et à la spirale des vengeances. »

La notion du *commun* se distingue de celle du *collectif*. Si l'on prend la définition donnée par H.Ollagnon[79]dans ses travaux sur la patrimonialité :

- « le patrimoine collectif fait référence au patrimoine des êtres collectifs (personnes morales). Ceux-ci, collectivités locales et nationales, entreprises, associations, peuvent gérer un patrimoine sans participation ni contrôle continu des individus qui la composent, et qu'ils représentent ou réunissent. Le bien de communes, des départements, de l'Etat, des entreprises est du type patrimoine collectif. »
- « Le patrimoine communautaire fait référence à un patrimoine commun simultanément aux individus et aux êtres collectifs qui l'ont constitué. Ceux-ci, individus, collectivités publiques et privées ont à donner une place à ce patrimoine communautaire dans leur gestion patrimoniale individuelle ou collective, mais ils ne peuvent à eux seuls gérer ce patrimoine commun. »

Il est intéressant dans la perspective de la coopération internationale qui nous importe ici, de noter que si la notion de patrimoine commun avait presque disparu avec la révolution de 1789 en France, hors localités rurales ou montagnardes dans certains cas, cette notion et ce sentiment fort du commun sont restés vivaces chez d'autre peuples – sans aller loin de l'Union européenne – on peut citer l'exemple des peuples slaves orthodoxes.

La forme ancienne du village « mir » en russe correspond au mot monde qui se dit aussi « mir », ce double vocable décrivant un monde villageois circulaire mais non fermé avec de fortes connotations du commun et du solidaire. On peut aussi citer de manière remarquable, la difficulté pour la Douma postsoviétique en Russie de poser la question de législation touchant la propriété de la terre et les débats houleux et passionnés que ce thème occasionne à chaque séance.

Il est aussi important et pertinent de savoir pour des programmes devant se développer dans ces pays de l'Est européen, que si le sentiment du commun et du « vivre-ensemble » est resté, jusqu`à présent plus fort dans ces pays, cela est aussi dû à la conception de la personne dans le monde orthodoxe. En Orthodoxie, comme la remarquablement mis en exergue O. Clément[80] « la notion de personne étant personne dans la communion trinitaire » a été maintenue alors qu'au fil des siècles en Occident, c'est la notion d'individu et d'individualisme qui a été développée.

Sans rentrer plus avant dans des considérations historiques, le fait « rémanent » du

[79] OLLAGNON H., (1982) : « La RTM dans une France décentralisée : plusieurs acteurs pour un dessein commun » Revue forestière Française, no XXXIV, pp.213-237 Paris

[80] CLEMENT O. (1979) : La Révolte de l'Esprit, Stock

commun et du relationnel dans la cohésion sociale et l'agencement des activités dans les régions concernées – par exemple celles des territoires contaminés de Tchernobyl où nous verrons plus loin des exemples novateurs de coopération – forme un contexte dont les missions d'évaluation de projet et de mise en place d'un programme en commun doivent tenir compte. Notons que ce contexte particulier du commun peut se révéler porteur de « coopération et d'interactions renouvelées des acteurs » dans la mesure où il aura été réellement pris en compte.

Si la notion de commun, qui n'est pas toujours explicite dans la mesure où sa présence peut avoir des fondements anciens, est essentielle pour toute considération de coopération, il est une autre dimension tout aussi essentielle : celle du temps dans le lequel se déroule le développement des sociétés humaines. La notion de développement économique, technique, agricole, éducatif ne suffit plus à décrire les fondements de la coopération. En effet avec l'accélération du progrès technique mais aussi l'intensification des risques technologiques majeurs, la question de la viabilité à moyen et long terme des modes de développement choisis et encouragés par la coopération, de leur capacité à générer une existence relativement prospère, stable dans un système possédant des modes de régulations adéquats pour les populations concernées, a conduit à l'émergence du concept de « développement durable ». Ce concept fait partie à présent des critères principaux de la coopération et il convient de l'examiner.

Chapitre 6 : les politiques de coopération : enjeux globaux et nouvelles politiques ?

6.1 Les politiques de coopération volontariste et leurs limites

Nous avons analysé les modes opératoires centraux de la coopération promue par les organisations internationales et par certaines agences de coopération bilatérale ainsi que les formes de logiques universelles sur lesquelles elles fondent leur légitimité.

Ces politiques de coopération sont caractérisées par leur volontarisme d'intervention sur les territoires proches et lointains, de manière ubiquitaire et souvent uniforme pour le développement économique et l'établissement ou la transition vers des régimes démocratiques.

Les modèles à atteindre sont déterminés à l'avance et ne tiennent que peu compte des spécificités des territoires et pays concernés.

La primauté d'une gestion financière et comptable des programmes renforce cette approche uniforme car il faut rendre compte sur des bases communes, rationnelles avec des indicateurs identiques et des délais homogènes quelles que soient les situations réelles initiales.

Or non seulement les territoires et pays concernés par l'aide au développement ou la coopération pour les pays dits en transition, ont leurs spécificité, leur unicité sur le plan de l'histoire et du développement de leurs sociétés et de son environnement, mais de surcroit les défis auxquels ces territoires font face sont de nature complexe et plus vaste que leur propre limites géographiques. Cette complexité des problèmes qu'ils soient de nature économique, sociale, écologique, ou de gouvernance, des interactions qui les relient sur le terrain et au niveau institutions, de la société civile, du milieu environnant, est telle que des modes d'intervention volontariste fondés sur des logiques uniformes et réductrice trouvent rapidement leurs limites.

Ce constat est dressé par de nombreux acteurs de la coopération et nourrit à présent les réflexions stratégiques de nombreuses agences de coopération à la recherche d'une meilleure efficience et conscientes de la nécessité de retrouver une légitimité d'action fondée sur les réalités.

Citons, à ce propos, la déclaration-programme des Nations Unies [81] – Action 21

[81] Sommet de la terre de Rio, (1992) : Nations-Unies, Agenda 21, chap.37

(« agenda 21 ») – adoptée par 173 pays au sommet de la terre à Rio en 1992, pour un développement durable au 21eme siècle, dans son chapitre relatif aux liens entre coopération, transfert de technologie et investissements :

« L'objectif global poursuivi en matière de renforcement des capacités endogènes dans ce domaine d'activité est de développer et d'améliorer les capacités et moyens aux niveaux national, sous-régional et régional, en vue de permettre un développement durable, avec la participation des secteurs non gouvernementaux. Il s'agira de :

- Réorienter la coopération technique et en redéfinir les priorités, notamment en matière de transfert de technologie et de savoir-faire, en prêtant l'attention voulue à la situation et aux besoins particuliers des pays bénéficiaires, et en veillant à ce que ceux qui fournissent l'assistance coordonnent mieux les efforts qu'ils déploient pour appuyer les programmes d'action nationaux. Cette coordination devrait être de règle aussi pour les organisations non gouvernementales, les institutions scientifiques et techniques et, s'il y a lieu, pour le secteur privé et l'industrie; ».

Les questions clés sont donc clairement exprimées en termes de renforcement des capacités endogènes des territoires et de l'adaptation de la coopération aux spécificités de développement de ces territoires.

Ce programme met par ailleurs en valeur la notion d'appropriation qui demande un examen critique au vu des méthodes employées pour l'octroi de dotations de programmes de coopération, en particulier les conditions ou « conditionnalités » mises en avant notamment par les organisations financières internationales.

Dans un autre ordre de valeurs – celui du rapport entre développement et droits de l'homme- il existe une forme de « néo-volontarisme » qui si sur le fond – celui des valeurs – donne du crédit à la coopération, peut en pratique être soumis à critique selon les méthodes qui seront employées.

Citons Hardy [82] : « Dès le milieu des années 90, signe de l'évolution des mentalités, le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE proclamait que la promotion des droits de l'homme constituait « un volet essentiel » de la coopération pour le développement. La prise de conscience qui s'opérait dans les cénacles occidentaux reposait sur un constat : les violations des droits de l'homme sont souvent concomitantes avec le maintien de situations de pauvreté et d'exclusion. »

L'auteur précise ensuite comment les sociétés civiles du Sud et du Nord ont nourri cette demande légitime en termes de droit à la dignité humaine :

« **L'approche par les droits**

[82] HARDY Y. (2007) : *L'atout des droits de l'homme* – Question de fond, HCCI – décembre 2007, Paris

Lors des années 2000, les approches de réduction de la pauvreté et des inégalités fondées sur la promotion des droits se sont répandues. À la Déclaration du millénaire et aux Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), souscrits par 189 chefs d'États et de gouvernements rassemblés à New-York en septembre 2000, font écho les résolutions des divers Forums sociaux mondiaux (FSM), réunis entre 2000 et 2007, de Porto Alegre (Brésil) à Nairobi (Kenya). La justice, clamaient des dizaines de milliers de participants, est une question de droit, pas de charité. Assurer la dignité des personnes – de toutes les personnes - est une obligation légale qui s'impose aux États.

Nul doute que cette irruption des sociétés civiles du Nord et du Sud dans le débat a conforté la légitimité de la coopération de proximité menée par les ONG. On savait déjà qu'il fallait la maintenir autant que faire se peut dans les situations où les droits de l'homme sont malmenés ». Ainsi on semble graduellement pouvoir témoigner d'un passage de politiques de coopération volontaristes animée par les pays « riches » et les organisations multilatérales notamment celles qui sont issues de Bretton Woods, à des instances et modalités de coopération induites en partie par les revendications légitimes des populations des pays du Sud et les propositions de programmes et de projet formulées dans certains cas par les sociétés civiles « éclairées »du Sud et du Nord, nourries d'avis d'experts thématiques.

Les Objectifs du Millénaire – OMD - Un nouveau volontarisme ?

Prenant conscience de la montée des périls et des déséquilibres Nord-Sud mais aussi du retard accusés par les pays mes moins avancés, pour engager le XXIe siècle sous de bons auspices, les États Membres des Nations Unies, 189 pays en l'an 2000, en adoptant la Déclaration du Millénaire [83] sont convenus de huit objectifs essentiels à atteindre d'ici à 2015.

Ces objectifs du Millénaire pour le développement, qui vont de la réduction de moitié de l'extrême pauvreté à l'éducation primaire pour tous, en passant par l'arrêt de la propagation du VIH/sida, et ce à l'horizon 2015, constituent un schéma directeur pour l'avènement d' « un monde meilleur ».

La déclaration du Secrétaire Général des Nations Unies a donné le ton de ces ambitions : « Nous aurons le temps d'atteindre les objectifs, à l'échelle du monde entier et dans la plupart, sinon la totalité, des pays, mais seulement si nous rompons avec la routine.

Cela ne se fera pas en un jour. Le succès exige une action soutenue pendant les 10 années qui nous séparent de l'échéance. Il faut du temps pour former des enseignants, des infirmiers et des ingénieurs, pour construire des routes, des écoles et des hôpitaux, pour créer de petites entreprises et de grandes sociétés qui créent à leur tour des emplois et des revenus. C'est pourquoi nous devons commencer tout de suite. Dans les quelques années qui viennent,

[83] Voir en Annexe 8 : NATIONS-UNIES (2000), Déclaration du Millénaire, Résolution de l'Assemblée générale (New York, 8 septembre 2000)

nous devrons faire mieux que doubler l'aide au développement dans le monde, sinon, il n'y aura pas moyen d'atteindre les objectifs. »

Comme le montre Naudet[84], les OMD pourraient constituer en quelque sorte un nouveau paradigme de la coopération internationale, et nous ajouterions, d'autant plus si l'on y adjoint la montée en puissance du débat sur les biens publics. Cependant comme l'écrit l'auteur « un faisceau de critiques repose sur l'excès de volontarisme de la démarche OMD » et l'auteur prévient quand aux conséquences « Il se peut que les objectifs soient trop ambitieux dans beaucoup de cas, mais le problème est aussi celui de la contradiction interne. Il est dangereux de mobiliser sur une annonce fortement conséquentialiste avec une confiance somme toute limitée dans l'efficacité de l'aide. L'effet de désillusion pourrait être élevé ».

Notons cependant avec le dernier rapport de la Banque mondiale[85] que certains des objectifs du millénaire ne seront pas atteints en 2015.

Le nouveau rapport de la Banque mondiale et du FMI prévient que la plupart des pays ne vont pas atteindre les objectifs de développement pour le Millénaire (ODM), un ensemble de huit objectifs de développement adoptés au plan international et devant être réalisés à l'horizon 2015.

Le rapport indique que certes la majeure partie du monde devrait réduire de moitié l'extrême pauvreté avant cette échéance, mais les perspectives sont des plus sombres pour les objectifs de réduction de la mortalité infantile et maternelle, et probablement encore plus dans le cas des objectifs liés à l'achèvement de l'enseignement primaire, à la nutrition et à l'assainissement.

Le rapport met aussi l'accent sur la corrélation qui existe entre l'environnement et le développement et lance un appel en faveur d'un engagement urgent contre le changement climatique.

6.2 Appropriation et la limite des conditionnalités

Si depuis les années 90 la prise de conscience au niveau national et international que le niveau d'appropriation des programmes de l'aide au développement reste faible dans les pays

[84] NAUDET JD (2005) Les OMD et l'aide de cinquième génération. Analyse des fondements éthiques de l'aide au développement, Agence française de développement, Paris, mai 2005

[85] World Bank (2008) : Global Monoroting report

dits bénéficiaires, l'analyse de ses causes est plus récente.

Les analyses des experts montrent les limites de l'appropriation induites par les conditions fixées à l'allocation de l'aide et par les modes de relation et de « négociation » qui en procèdent.

Selon Chavagneux et Tubiana [86], « la faible appropriation des programmes d'ajustement structurel des années 1980-1990, exemples illustratifs des démarches technocratiques en matière de politiques de développement, renvoie au manque de compétences administratives, au coût politique des réformes demandées qui ne rencontrent que peu de soutien interne organisé, aux modes de négociation des réformes entre les institutions financières et les gouvernements qui excluent les autres acteurs, à la multiplication des conditions et à des financements insuffisants au niveau global. Le manque d'appropriation des programmes par les pays a conduit aux échecs desdits programmes (inefficacité, manque de légitimité) ».

Comme le soulignent Hufty et Muttenzer [87] en 2002, « le dialogue entre les bailleurs de fonds et les gouvernements est un jeu de négociation dans lequel l'Etat receveur ou emprunteur tente d'obtenir le plus haut financement aux meilleures conditions, alors que les bailleurs tendent d'imposer un ensemble de conditions de déboursement lié à leur vision des politiques que devrait adopter l'Etat receveur ».

Cohen, Guillaumont Jeanneney et Jacquet [88] dans leur rapport au Conseil d'analyse économique sur l'Aide publique au développement insistent sur la nature de la conditionnalité: « Il n'est pas possible de définir d'une manière semblable pour tous les pays les caractéristiques d'une bonne politique économique et celles d'institutions efficaces… dès lors, une question importante est celle de la nature de la conditionnalité que la France devrait attacher à son aide budgétaire, celle la plus à même d'améliorer la politique économique des pays aidés et donc l'efficacité de l'aide ».

D'ailleurs sur un plan plus large la question de la gouvernance mondiale reflète celle de la recherches de nouveaux paradigmes; citons ainsi le rapport du conseil d'analyse économique en 2002[89] sur ce thème : « Les difficultés ne se résument pas exclusivement au calcul des intérêts, mais reflètent une hésitation plus profonde quant à la nature du processus

---

[86] CHAVAGNEUX C. et L. TUBIANA (2000), "*Quel avenir pour les institutions de Bretton Woods? Les transformations de la conditionnalité*", in *Développement*, Rapport du Conseil d'Analyse Economique, n°25, La documentation française, p. 43-74.

[87] HUFTY M., MUTTENZER F. (2002), "*Devoted Friends : the Implementation of the Convention on Biological Diversity in Madagascar*", in Ph. LePrestre (éd.), *Governing Global Biodiversity*, Ashgate, Londres, p. 279-310.

[88] COHEN D., GUILLAUMONT JEANNENEY S., JACQUET P., (2006) : *La France et l'aide publique au développement*, Conseil d'analyse économique, p. 35, La Documentation française, Paris

[89] JACQUET P., PISANI-FERRY J., TUBIANA L. (2002), *Gouvernance mondiale*, p 51, Conseil d'analyse économique, La Documentation française, Paris

d'intégration internationale en cours, aux questions à résoudre et à la nature des solutions.

L'un des obstacles qui empêchent de trouver une solution satisfaisante aux problèmes posés est le manque de paradigmes opératoires à partir desquels réfléchir à des solutions concrètes. Non que les modèles fassent défaut: la théorie politique en a produit plus d'un. Mais parce qu'il n'est pas sûr que ces modèles correspondent à la situation ».

Gabas [90] dans son essai critique sur la coopération Nord-Sud souligne ce que nous appellerons *cet espace critique de la coopération* :

« Le défi majeur de ce début de XXIe siècle est de porter le débat sur les futurs possibles des sociétés et sur la construction de leur espace politique. La non-appropriation de l'aide par les populations se retrouve au niveau plus global de la construction des stratégies de développement, avec comme conséquence une faible efficacité.

La coopération, c'est une relation d'échanges entre les hommes ou les institutions vasée sur le postulat de la dépendance et de la réciprocité. C'est une relation éminemment politique au sens de Hannah Arendt : « Partout où des hommes se rassemblent, un monde s'intercale entre eux, et c'est dans cet espace intermédiaire que se jouent toutes les affaires humaines ». »

Même sur le thème « porteur et pluraliste » de la gouvernance, des analyses critiques pertinentes mettent en garde, quand aux conditions de mise en œuvre de la coopération.

Citons Calame[91] à ce sujet :

« Si la priorité accordée à la gouvernance dans le débat international et dans les politiques de coopération au développement est juste, les modalités actuelles de sa mise en œuvre sont entachées de graves faiblesses qui en minent l'efficacité. Ceci résulte en grande partie des rapports de force intellectuels et économiques du monde actuel et de la dissymétrie des relations de coopération, où celui qui apporte l'aide en définit tout à la fois les objets, les modalités et les conditions, imposant à son partenaire de formuler une demande recevable, c'est à dire modelée par les termes de l'offre. »

6.3 La recherche de nouvelles politiques de coopération efficientes

6.3.1 Les partenariats institutionnels

Les enjeux globaux au niveau planétaire appellent une recherche de solutions qui soit menée de manière stratégique.

---

[90] GABAS JJ. (2002) : *Nord-Sud: l'impossible coopération ?* Presses de Sciences Po, mai 2002

[91] CALAME P. (2002) *La contribution de l'Union européenne au débat international sur la gouvernance*. Notes d'analyse – Institut de recherche et débat pour la gouvernance, Février 2002

Il s'agit face à ces problèmes complexes de se mettre en posture d'adopter de nouvelles politiques de coopération.

Cette approche stratégique doit se mener à plusieurs niveaux à commencer par le niveau interétatique. L'une des représentations remarquables d'une telle recherche en commun de solutions à caractère global est certainement l'Organisation de la Sécurité et de la Coopération en Europe, OSCE, issue des accords de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe ayant donné lieu aux accords de 1975 à Helsinki. Dans le document sur la culture du dialogue et les acquis de l'OSCE depuis 1975 [92], sont ainsi rappelés les traits fondamentaux de cette approche, la prise de décision par consensus des 56 Etats membres et surtout la conception globale - « comprehensive » en anglais – de la sécurité avec ses 3 dimensions : politico-militaire et les limitations d'armement, humaine avec les droits de l'homme et économico-environnementale.

Citons le document en question, « relier la paix et la sécurité au progrès économique et social est une innovation dans l'approche de la sécurité européenne qui doit son existence à la CSCE. »

La Charte pour la sécurité européenne signée en 1999 va dans le même sens[93] :

« Nous développerons nos relations dans le respect du concept de sécurité commune et globale et dans un esprit de partenariat, de solidarité et de transparence. La sécurité de chaque Etat participant est indissociablement liée à celle de tous les autres. Nous traiterons les dimensions humaine, économique, politique et militaire de la sécurité comme un tout.»

En termes de partenariat institutionnel à vocation opérationnelle, l'initiative baptisée ENVSEC – Environnement et Sécurité – fondée en 2003 par l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe après accord des 56 pays membres, le programme des Nations-Unies pour l'environnement et le programme des Nations-Unies pour le développement, est un exemple probant de coopération inter-organisations promouvant la coopération régionale interétatique et aboutissant à des projets et coopération transfrontaliers de réduction des risques majeurs. L'initiative ENVSEC a ainsi donné lieu à des évaluations communes au niveau de chaque région telle que définie par l'OSCE – Asie centrale, Caucase, Balkans, Europe orientale, puis à un certain nombre de projets d'envergure financés soit par les organisations, soit par des pays bailleurs de fonds. Parmi les projets en activité, on peut citer

---

[92] CENTER FOR OSCE RESEARCH (2005): *The Culture of Dialogue, The OSCE Acquis 30 years after Helsinki*, p.26, Evers F., Kahl M., Zellner W., Institute for Peace Research and Security at the University of Hamburg,

[93] Charte pour la Sécurité Européenne, novembre 1999, parag.9, Sommet des Chefs d'Etats et de Gouvernements, Document d'Istanbul, Istanbul

pour la zone d'Europe orientale[94], le recyclage du composé appelé mélange des combustibles des fusées de l'ex-Union soviétique, en produits utilisables dans l'industrie, l'inventaire et l'emballage des pesticides organiques polluants hérités de l'ex-union soviétique, la gestion commune de bassins de rivières aux frontières moldave-ukrainienne et biélorusse-ukrainienne, et la liste serait longue.

Nous sommes en présence d'une coopération ayant son origine dans une volonté politique, une conscience des risques majeurs pour l'environnement et les sociétés riveraines et des enjeux critiques et une pratique de la coopération régionale soutenue par des organisations internationales regroupant leurs compétences pour favoriser un processus qui « transforme les risques en coopération ».

A un deuxième niveau, la nature globale des enjeux appelle aussi à la recherche de partenariats fondés sur la connaissance sur le ou les terrains concernés des acteurs en jeu et des problèmes complexes à gérer.

Les équilibres à maintenir et les déséquilibres à corriger dans le milieu environnant où nous interagissons et créons une pression anthropique continue ne peuvent plus être le fait d'une action simplement normative.

La conscience qu'il faut élaborer des modes de gestion partenariale des ressources et des problèmes planétaires grandit et se répercute par la montée en puissance de vocables porteurs et moteurs d'une coopération éclairée tels que « la gouvernance internationale ».

Dans le domaine de l'aide publique internationale pour le développement, au-delà des travaux menés par le CAD – Comité pour l'aide au développement – à l'OCDE et des indicateurs et critères d'efficacité développés, il nous semble important de remarquer à ce stade avec Cohen, Guillaumont Jeanneney et Jacquet [95] que « la notion même de l'efficacité de l'aide n'est pas un sujet technique appelant des réponses prédéterminées. Elle est profondément dépendante du contexte. »

Citons aussi la déclaration de l'OCDE sur l'efficacité de l'aide au développement[96]

« S'adapter à des situations nationales diverses : L'amélioration de l'efficacité de l'aide est également nécessaire dans les situations complexes soulevant des problèmes particuliers, comme celle qui a résulté du tsunami qui a frappé les pays bordant l'Océan Indien le 26 décembre 2004. Dans ces situations, il y a lieu de veiller à l'harmonisation de l'aide humanitaire et au développement venu du monde entier, dans le respect des objectifs de renforcement de la croissance et de réduction de la pauvreté des pays partenaires.

---

[94] OSCE, UNEP, PNUD, (2007) : Environment and Security, Transforming risks into cooperation, the case of Eastern Europe Belarus-Ukraine-Moldova, ouvrage collectif, 2007, Genève

[95] COHEN D., GUILLAUMONT JEANNENEY S., JACQUET P., (2006) : La France et l'aide publique au développement, Conseil d'analyse économique, p. 36, La Documentation française, Paris

[96] Voir en Annexe 1 la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement - OCDE - mars 2005

Dans les États fragiles, à l'occasion de nos actions d'appui au renforcement des institutions et à la fourniture des services essentiels, nous veillerons à ce que les principes d'harmonisation, d'alignement et de gestion axée sur les résultats soient adaptés aux environnements caractérisés par la déficience des structures de gouvernance et le manque de capacités. De manière générale, nous accorderons une attention accrue à ces situations complexes dans nos efforts d'amélioration de l'efficacité de l'aide. »

Les notions de complexité et d'adaptation au contexte local sont ainsi clairement prises en compte au niveau de cette déclaration intergouvernementale au sein de l'OCDE dans un document qui par la suite fait référence y compris pour des Organisations multilatérales « gestionnaire de programmes d'aide au développement » tels que le Programme des Nations-unies pour le développement (PNUD).

6.3.2. La coopération décentralisée

Dans la recherche des modalités et des partenariats pour une coopération efficiente peut s'inscrire le développement de la coopération décentralisée depuis la fin des années 1980.

Au processus de décentralisation qui s'est poursuivi et affirmé dans les pays développé, a correspondu le souhait légitime d'engager des rapports directs avec les collectivités territoriales des pays du Sud puis des activités de coopération.

La coopération décentralisée est reconnue en tant que tel dans de nombreux pays développés et au niveau européen (voir encadré page suivante) ce qui lui a permis de bénéficier de financements importants.

Des dispositions similaires ont été prises pour la coopération avec les pays d'Amérique latine et d'Asie et dans la cadre des politiques de coopération l'accès à l'Union européenne des pays d'Europe centrale dans le cadre du programme Phare.

Deux faits nous sommes remarquables : Que l'Union européenne reconnaisse de manière juridique la coopération décentralisée et dote cette coopération de fonds importants. Par ailleurs, dans le texte en référence ci-dessus, on peut aisément voir que les agents de la coopération décentralisée doivent s'inscrire dans les politiques étatiques des pays ACP.

Sur le plan de la gouvernance, qui inclut aussi le droit et la légitimité, la prise d'initiatives, de la part de collectivités territoriales, le texte est donc encore en retrait. De nombreuses initiatives, sur lesquelles nous revenons plus loin pour certaines, se sont d'ailleurs développées entre entités décentralisées du Nord et du Sud, que ce soit par le biais de jumelages urbains ou régionaux, ou par des intérêts croisés thématiques ou industriels, sans que cette large gamme de programmes est été auparavant défini dans les programmes nationaux.

Encadré 3 : La notion de coopération décentralisée

Dans le cadre de la politique européenne de développement, la notion de coopération décentralisée est apparue pour la première fois dans la quatrième convention de Lomé en 1989, dans les dispositions consacrées aux objectifs, principes et acteurs de la coopération. Pour la Commission européenne, la coopération décentralisée doit être comprise comme la participation d'acteurs variés de la société civile à la discussion de priorités et à la mise en œuvre d'actions de développement, sur la base d'initiatives émanant de ces acteurs.

L'importance de la coopération décentralisée a été réaffirmée par la convention de Lomé IV bis, qui stipule : « *Reconnaissant que les acteurs de la coopération décentralisée peuvent apporter une contribution positive au développement des Etats ACP, les parties conviennent d'intensifier les efforts visant à encourager la participation des acteurs ACP et de la Communauté aux activités de coopération. A cet effet, les ressources de la Convention peuvent être utilisées pour appuyer les activités de coopération décentralisée. Ces activités doivent être conformes aux priorités, aux orientations et aux stratégies de développement définies par les Etats ACP* ».

La dimension politique de la coopération décentralisée est clairement soulignée dans la déclaration ACP-CE figurant à l'annexe LXXX de la convention de Lomé IV bis, qui affirme : « *afin d'encourager la participation des agents de coopération décentralisée aux projets et programmes financés par le Fonds et de s'assurer que leurs initiatives sont prises en compte lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes indicatifs, les Etats ACP et la Commission s'efforcent également de leur fournir les informations pertinentes nécessaires à leur participation à la mise en œuvre des programmes* ».

Tiré de BEKKOUCHE A., GALLET B., (2001) : la coopération décentralisée. L'émergence des collectivités et autorités territoriales sur la scène internationale, AFRI, volume II, Paris

Le caractère multi acteurs et multimodal de la coopération international est un acquis que les textes - européens dans ce cas -, ne peuvent refléter pleinement à l'heure actuelle, sans que l'importance de ces textes en tant que référence institutionnelle s'inscrivant dans la dynamique de la coopération soit diminuée pour autant. Cela permet en outre de mesurer le chemin parcouru en 20 ans.

L'évolution des évaluations de programme

La recherche de nouvelles formes de coopération face aux enjeux complexes actuels des sociétés humaines au sein de la biosphère implique une analyse des méthodes de conception des programmes et projets de coopération et de ce point de vue, il est intéressant de considérer les écrits d'experts sur l'évaluation de l'aide internationale, le plus souvent de l'aide par projets.

Il faut souligner que le terme d'évaluation ne doit pas être pris ici seulement au sens d'une évaluation a posteriori, de l'aide par exemple, mais aussi de l'évaluation avant projet, par exemple pour décider de l'attribution d'un financement, évaluation qui requière un certain nombre de critères rationnels.

Nous avons analysé plus haut les contraintes de la matrice de cadre logique - log frame matrix - sur la réalisation de projet et il est aisément compréhensible que là où cette matrice est utilisée dans la conception d'un projet, elle l'est dans l'évaluation.

Or nombre d'analystes de l'aide internationale, dans leur expertise critique de l'évaluation, ont relevé les limites d'une telle méthode et la nécessité « d'ouvrir les critères » pour rester en phase avec le réel complexe:

Iverson [97] dans son étude sur l'évaluation de l'aide internationale relève l'évolution des critères :

« Thus, the 'new' aid evaluation emphasizes principles such as 'partnership', 'empowerment' and 'action', but also understands the need to encompass the broad and complex socio-cultural, economic, and political factors that contribute to the success or failure of aid initiatives. As a result, effectively assessing international aid has meant that, "the focus of evaluation has risen above the level of the project to overall country program reviews (World Bank[98]). Consequently, aid evaluation requires new, compatible methodological techniques and procedures – ones able to appropriately address the emerging objectives of modern aid evaluation. »

L'auteur relève aussi pourquoi le logical framework matrix est perçu par nombre d'analystes comme inopérant ou inadapté aux conditions du réel et de systèmes complexes :

« Critiques of logframe range from its inflexibility and the unreality of 'logical' assumptions, to the inappropriateness and misuse of LFA within complex systems, as well as the problems of methodological positivism (Julian, 1997; Cracknell, 2000; Pasteur, 2001). »

[97] IVERSON A. (1982) : Attribution and aid evaluation in international development: a literature review, International Development Research Center – Ottawa,

[98] World Bank. 1998. Assessing Aid: What Work, What Doesn't, and Why? Oxford, University Press, UK.

Gasper[99], insiste sur la rigidité et les simplifications logiques abusives auxquelles peut mener la logframe matrix:

"Log frames are inevitably simplifications, which become dangerous when not seen as such; they can help logical thinking, not substitute for it, yet enforcement of a fixed format tends to produce illogic; and they are prone to rigidity and thus to blocking rather than aiding adaptation."

Iverson analyse aussi les contraintes parfois invalidantes que peuvent faire peser la définition et le suivi des "indicateurs" de la matrice:

"The rigidity (or inflexibility) of the logframe approach is perhaps its most often cited criticism (citations). Kath Pasteur (2001) points out that setting formal indicators is good for accountability, but indicators can become the targets themselves. The pressures of accountability may therefore urge evaluators to focus above all on measurement of indicators. In such cases, the logframe process becomes more important than the project itself. Furthermore, emphasis on attributing results to projects or programs through the strict adherence to the logical framework structure may produce misleading conclusions. That is, the careful measurement of the relations between inputs and outputs, outputs and objectives, and objectives and goals may fail to capture meaningful changes (whether positive or negative) outside of the logframe...While inputs may be accurately measured against outputs, the rigidity of the logframe approach is not well suited for attributing development impacts – that is, it does not deal well with the indeterminate nature of the long-term development intervention impacts.

This raises a related criticism, namely the inadequacy of the 'inflexible' Logical Framework Approach for dealing with complex systems."

Notre but n'est pas ici d'établir une critique de la matrice de cadre logique, ce que nous avons fait en partie un chapitre précédant, mais de montrer les faisceaux convergents d'analyse d'experts, qui indiquent la nécessité de renouveler l'approche de l'évaluation de projet, au-delà des cadres de causalité linéaire et de paramètres définis de manière inamovible à l'avance.

Nous reviendrons en quatrième partie sur l'émergence de nouvelles formes de coopération mais il est important de souligner à ce stade que si d'une part les modes d'action

[99] GASPER, Des. 2000. *Evaluating the 'Logical Framework Approach' Towards Learning-Oriented Development Evaluation*. Public Administration and Development. Vol.20:17-28. John Wiley and Sons, Ltd.

de coopération volontariste trouvent leurs limites devant la complexité des enjeux et la demande de légitimité et de prise en compte des positions des acteurs sur les territoires, il émerge dans les hémisphères Nord et Sud, au niveau institutionnel et au niveau de la société civile, une volonté, une recherche conceptuelle et opérationnelle, de renouveler les approches de l'action en coopération.

Conclusion de la première partie

Si les valeurs universelles restent à la source de tout désir authentique de coopération, les mécanismes que sont devenus souvent les modes opératoires des programmes et projets de nombre d'organisations internationales majeures ne semblent pas, dans la plupart des cas, pouvoir répondre, à eux seuls, à la complexité des enjeux ni mobiliser réellement les énergies en présence.

La légitimité de telles opérations internationales risque ainsi de perdre de sa substance, alors que tant du coté des pays et régions dits bénéficiaires que d'un nombre croissant d'acteurs de coopération issus des pays dits « donateurs », la demande est croissante d'une coopération qui reste ancrée dans le réel et démontre un impact positif pour les populations en situation. Nous avons introduit la notion d'une légitimité qui serait la résultante de modes opératoires différents, plus ouverts, plus à l'écoute des différentes problématiques en jeu et utilisant des procédés opératoires qui permettent aux acteurs en jeu de concevoir une participation effective.

La notion de patrimoine en commun se démarquant du collectif a aussi été présentée car elle reflète des réalités complexes et peut permettre une meilleure appréhension des enjeux et une mobilisation réelle des divers acteurs concernés.

La coopération internationale, devant les limites atteintes par les modes de coopération volontariste, est en recherche de solutions permettant de répondre de manière coordonnée, adaptative et efficace aux enjeux complexes du monde. Cette nécessité induit une approche ouverte au multi-partenariat et à la multidisciplinarité.

Quels exemples concrets de réalisations où des approches ouvertes et partenariales sont à l'œuvre peut-on observer dès à présent ? Quelles sont les caractéristiques essentielles par lesquelles de tels projets atteignent un impact durable et fédérateur des énergies en présence ?

Deuxième Partie :

De l'action internationale intégrant la complexité pour l'action au niveau local : exemples novateurs

« Soyons réels »

Qui sont les experts des systèmes d'ensemble riches en contexte ? Qui sait faire le genre d'observations pour bâtir des systèmes de pensée qui nous dirons où nous sommes ?
(Ed.T.Hall)[100]

[100] HALL ED.T. , (1979) : *Au delà de la culture*, p 123, Seuil.

Introduction de la deuxième partie

Nous l'avons mentionné : la complexité des nouveaux enjeux, leur dimension souvent planétaire même si elle se joue au niveau local, la multiplicité des acteurs en cause, appellent d'autres réponses que les approches normées fondées sur les logiques de causalité linéaires et les modèles opératoires qui en découlent.

Cependant la prise de conscience d'un tel fait émergent, de plus en plus partagée parmi les acteurs de la coopération du Nord et du Sud, ainsi que les bonnes intentions humanistes ne peuvent suffire à éclairer la mise en œuvre de processus exploratoires sur les terrains de la coopération. Un certain nombre de termes : approche ouverte, participative, approche communautaire, démarche patrimoniale, « empowerment », développement et co-développement durable, reflètent certains aspects de cette mise en perspective et de réforme méthodologique en cours. Il s'agit bien d'un développement d'autres modes de coopération, qui se déroule en « temps réel », ici et maintenant. Les quelques années d'expérience acquise ne donnent peut-être pas un recul suffisant pour forger de « nouvelles méthodes » et peut-être le 21ème siècle et ses enjeux globaux auxquels font face des communautés interconnectées ne requiert-il pas de nouvelles méthodes normatives à ce titre.

Parmi les nombreux projets en cours de réalisation, notamment ce dont nous avons pu avoir connaissance, il en est certains, qui bien que réalisés sur des territoires délimités témoignent dans leur réalisation d'une capacité à intégrer la complexité des systèmes et des enjeux locaux voire régionaux dans certains cas.

Lorsqu'on analyse leur genèse et leur architecture, on peut noter l'utilisation d'approches dites systémiques, d'une philosophie de l'action résolument ouverte, de cette approche que nous décrivons comme répondant à une nécessité d'une écologie de l'action, et de modes opératoires et procédures axés sur la négociation. On peut noter aussi qu'en général ces activités possède la caractéristique d'avoir fait émerger un dessein commun explicité au sein duquel des objectifs communs correspondants à des enjeux communs ont pu être définis.

Chapitre 1 : L'émergence de modes opératoires novateurs

L'émergence de modes opératoires novateurs donnant lieu à des coopérations soutenues dans la durée, fédérant des acteurs institutionnels très variés et des acteurs locaux de différents niveaux de responsabilité, n'est pas fortuite.

Tout d'abord le constat latent ou exprimé de l'insuffisance de certains modes standardisés ou « pré-formatés » de coopération, ainsi que dans certains cas, des situations, parfois sur une grande échelle, de crises territoriales ou d'après crise, ont amené nombres d'acteurs de coopération, issus des pays bailleurs de fonds, à rechercher des approches plus adaptées à la complexité des enjeux.

Dans d'autres cas ce sont des conventions internationales dans des domaines notamment de l'écologie qui ont suscité une dynamique de projets « fédératrice » et ouverte de par la nature même de cette science systémique et stratégique qui intègre le complexe et fait appel à la pluridisciplinarité.

1.1. La notion de complexité et celle de système

La notion de complexité, certains avec E. Morin [101] ont développé « le paradigme de la complexité » a été particulièrement mise en relief dans les travaux sur la biologie moléculaire et génétique depuis les années 1980. Le terme complexité – tissé ensemble en latin – a été utilisé pour rendre compte de phénomènes globaux, résultants de processus multiples sous l'action de plusieurs acteurs selon des paramètres nombreux, que ce soit au niveau d'une cellule biologique ou d'un organisme vivant. Ensuite la notion a été utilisée en sociologie et en psychologie puisque les travaux sur le cerveau corroboraient la thèse de phénomènes complexes situés notamment au niveau du système nerveux ayant comme « résultante » l'intelligence par exemple.

Ce développement de la science de la complexité et de la notion de paradigme du complexe qui recouvre beaucoup de la pensée et de l'action contemporaine a été rendu possible par l'utilisation de la science systémique développée par les travaux de Von Bertallanfy [102] qui formulant la systémique comme une « nouvelle philosophie de la nature » à l'opposé des visions mécanistes et voyant « le monde comme une grande organisation ».

Dès 1937, von Bertalanffy donnait la définition suivante du système : En systémique, « le système est un ensemble d'éléments en interaction formant un « tout » d'un point de vue donné ».

[101] MORIN E., LE MOIGNE J.L., (1999) : *L'intelligence de la complexité*, L'Harmattan, Paris

[102] Von BERTALANFFY L., (1972) : *Théorie générale des systèmes*, Dunod, Paris

L'essor de la science du complexe et du paradigme de la complexité a été aussi rendu possible pour leur approche descriptive et opérationnelle par le développement de la cybernétique terme créé par Norbert Wiener en 1947 pour une démarche scientifique opérationnelle qui étudie un système et ses éléments selon leurs règle d'interaction avec les notions de résultante, les notions de boucles de rétroaction ou « feedback » - signal/information en retour – qui affectent les paramètres/éléments opérationnels du système. La cybernétique ayant pour objet principal la régulation des systèmes – organismes vivants, machines -.

En termes de systémique, ce qui est important dans le cadre de nos recherches et du questionnement face aux enjeux complexes du vivant, est de distinguer les systèmes ouverts des systèmes fermés. J. Robin [103] donne la définition suivante d'un système ouvert : « Un système est dit ouvert lorsqu'il échange avec le milieu, de la matière, de l'énergie ou de l'information ».

Nous reviendrons en troisième partie sur ces notions et notamment que la notion de système est signifiante par rapport à un acteur et à un problème donné comme l'a indiqué Motulski[104], mais il est important de connaître les fondements des données qui nous servent pout qualifier les enjeux contemporains du vivant.

Il est essentiel de considérer que nous traitons avec les enjeux du vivant et la coopération internationale se systèmes ouverts, qui plus est, où les échanges de matière et d'énergie, que ce soit sous forme de technologies, de flux de pensée, ou d'autres formes encore se sont intensifiés dans les 30 dernières années, avec l'essor de la société d'information, des communications et de la mondialisation.

Au niveau de la gestion de programmes et de projets et de leur évaluation, la complexité est aussi prise en compte par certaines agences de coopération dans leur approche des évaluations. Ainsi le CRDI (IDRC)[105] - Centre de recherches pour le développement international - basé au Canada, souligne dorénavant l'importance d'évaluer non seulement les résultats au regard des moyens employés comme dans une évaluation classique, mais de prendre en compte les processus dynamique, le pourquoi et le comment des succès ou problèmes. L'IRDC propose aussi d'inclure la pensée évaluatrice au cours du projet et de ses participants ; ainsi l'on évolue vers une vision continue, dynamique, adaptative des processus d'évaluation, différente des bilans à échéance prédéterminée.

Ce que nous souhaitons souligner ici est le fait que la complexité des interactions et des processus « en action sur le terrain d'un projet ou d'un programme » n'est pas forcément

---

[103] ROBIN J., (1975) : De la croissance économique au développement humain, Seuil, p.75, 1975

[104] MOTULSKI S. (1981) : Implications épistémologiques de l'approche systémique, Université de Laval

[105] IRDC Guiding Principles of IRDC's Evaluation Unit

prise en compte par les agences internationales à l'aide d'un langage systémique mais que par contre le notion de complexité, de changement dynamique, d'évolution, d'adaptation et d'aléatoire est souvent prise en compte, y compris et notamment au niveau des évaluations, qui deviennent elles-mêmes partie du programme ou du projet.

1.2. La prise en compte de la complexité in situ et en amont

La caractéristique principale des environnements actuels de la coopération internationale est leur complexité tant localement que par les multiples interactions que chaque milieu et système décisionnel local, régional, national entretient avec d'autres milieux, d'autres niveaux de décision. C'est bien dans l'acceptation préalable de cette complexité que gisent en premier lieu le mérite et, une fois dotées des outils d'appréhension de cette complexité, l'atout des approches novatrices de la coopération.

1.2.1 La prise en compte de la situation complexe in situ

Michel Crozier sociologue des organisations estime en 1995 que « le monde change de telle sorte que la part de l'exploration, du diagnostic, et du choix du problème devient plus importante que celle de leur résolution »

La prise en compte de la situation complexe sur le terrain fait appel à l'approche systémique ou éco systémique.

L'approche éco systémique, ou approche par écosystème, est une façon de percevoir à la fois l'arbre et la forêt, sans que le premier masque la seconde. L'arbre est perçu comme une configuration d'interactions appropriée aux conditions de vie dans la forêt en compagnonnage avec d'autres arbres qui forment sa niche écologique. Comme ses applications, les sources de l'approche éco systémique sont multiples.

L'approche éco-systémique est une méthodologie pour aborder la complexité par la "diversité" des niveaux "distincts" de réalité et la "variété" des agencements et comportements "différents" à un niveau.

Cette approche est à la conjonction des théories du système général (Ludwig von Bertalanffy et Jean-Louis Le Moigne, etc.) en privilégiant les relations plutôt que les composantes où il est nécessaire de reculer pour mieux percevoir, relier pour mieux comprendre et situer pour mieux agir (Joël de Rosnay, *le macroscope*), des théories de la communication (Gregory Bateson, Paul Watzlawick) où tout comportement a valeur de message et de la cybernétique (Norbert Wiener, William Ross Ashby, etc.) de la régulation par la rétroaction négative (atténuant des déviances) ou positive (amplificatrice des écarts ou

divergences).

C'est surtout l'explication cybernétique déjà implicite dans l'évolution des espèces de Darwin et Wallace et explicitée par Gregory Bateson disant que parmi toutes les occurrences possibles, seule une "réponse appropriée" aux contraintes de l'environnement et du contexte ait les meilleures chances de survivre, de se développer et de se reproduire.

L'éco-systémique aborde l'organisation par ce qu'elle fait - comportement, fonction et processus: c'est ce qui transforme, produit, relie ou maintient – davantage que par ce qu'elle est: une structure, c'est-à-dire un agencement ou une configuration de relations et d'interactions entre composantes.

Certes le « dialogue » des fonctions et des structures est constant.

La question des facultés de l'organisation en termes d'adaptation, de correspondance et de convenance (réponse appropriée) aux contraintes de différents ordres est posée mais l'éco-systémique laisse les réponses dans le champ du possible. En épistémologie, il s'agirait de l'organisation du savoir sans cesser d'être le savoir de l'organisation

L'approche éco systémique est plutôt une façon d'identifier et de définir un problème et de le définir pour concevoir une ou des solutions possibles. André Malraux a déjà dit que la question a plus d'importance que la réponse.

Parmi les exemples manifestes d'une approche innovante qui s'inspire de l'approche éco-systémique mais orientée vers l'action sous la forme d'une instance de coopération fédératrice et d'un ensemble de programmes et de réseau d'expertise sur des territoires identifiés, nous avons pu analyser, comme observateur mais aussi acteur – je servais alors comme Conseiller à la coopération économique et écologique au bureau de l'OSCE à Minsk – la création et le développement du programme CORE[106] – Coopération pour la Réhabilitation des territoires contaminés par l'accident de Tchernobyl –. Le programme CORE actif en Biélorussie depuis 2003 a été précédé des programmes « Ethos » sur les conditions de l'amélioration des conditions de vie dans les territoires contaminés, programmes essentiellement menés par des experts français.

La conduite des explorations et des dialogues sur le terrain avec les différents acteurs en jeu dans le cas d'Ethos[107], puis les investigations en amont du programme Core ont été rendues possibles et performantes grâce à l'intervention d'un tiers-acteur « auditant » qui a pu

---

[106] Voir en Annexe 3 CORE (2006) : CORE – Coopération pour la réhabilitation des territoires contaminés – Rapport d'activités 2005, Minsk

[107] Le Projet Ethos avait 2 objectifs sous forme de questionnement:

- Quelles sont les conditions et les moyens d'amélioration de la vie humaine personnelle et sociale, pérenne dans un univers de dangers de type « faibles doses ».
- Quelles sont les conditions et les moyens de restauration de l'intégrité ou d'une réhabilitation du vivant dans les territoires contaminés ?

faire émerger les logiques d'actions des acteurs en présence et permettre que ces logiques soient mises en dialogue.

L'une des originalités positives marquantes d'un programme tel que CORE est le fait que lors des assemblées et des travaux afférents des instances constituantes citées plus haut, il transparaît, nous parlons d'expérience, une compréhension commune au sein des participants de ce que l'on peut appeler un dessein commun exprimé et vécu concrètement par l'intermédiation du caractère fédérateur du programme.

Un tel dessein ne peut émerger en face de situations (très) complexes comme celle de la zone grise des territoires post-tchernobyliens qu'après une longue phase d'investigation et de concertation susceptible de fournir des bases rationnelles communes de définition des enjeux et des problèmes « en situation ».

Cette phase préalable de diagnostic a certes bénéficié dans le cadre du programme CORE du programme préalable Ethos centré sur les pratiques agronomiques en zone à risque de contamination. Cependant le fait essentiel que nous souhaitons souligner est que le *processus amont* menant à l'explicitation d'un enjeu majeur commun et ultérieurement d'un dessein commun, essentiel pour fédérer les énergies autour d'un programme ou d'un projet, est une phase majeure, partie prenante du projet, objet d'investissement en temps et ressources d'expertise et financières et condition nécessaire du succès. Cette phase peut certes être plus brève si l'on bénéficie d'un projet préalable ayant amené une bonne connaissance du terrain, mais il semblerait imprudent d'en faire l'impasse si l'on aspire à travailler de manière efficace en milieu complexe. Ce processus d'exploration fait appel aux diverses formes d'intelligence disponibles que nous allons décrire ainsi qu'à des procédures de négociation permettant un réel engagement des partenaires.

Dans le domaine de la gestion de la biodiversité les programmes développés par l'UNESCO [108] dans le cadre de « l'homme et la biosphère » ont donné lieu à des approches intéressantes dont certaines font appel à la systémique pour prendre en compte la complexité du territoire et des problématiques comme l'ont analysé Mankoto et Maldague [109] :

« Promouvoir le développement durable implique un changement radical de méthode. En effet, la complexité des problèmes de gestion de la biosphère, d'aménagement intégré du territoire et de développement ne peuvent plus se satisfaire de l'approche sectorielle

[108] L'UNESCO, en lançant, en 1970 (UNESCO-MAB 1971), le *Programme sur l'homme et la biosphère*, a mis l'accent sur la nécessité d'appréhender les interrelations entre les hommes et les autres éléments de la biosphère sous l'angle de l'interdisciplinarité. Avec le lancement du concept de réserve de biosphère (RB) et la création du Réseau mondial de RB, qui compte près de 400 sites (UNESCO-MAB 2002), l'on dispose d'instruments qui permettent d'inventer, de tester et d'appliquer de nouvelles approches en vue de promouvoir laprotection de la biodiversité, la conservation de l'environnement et le développement durable à l'échelle locale.

[109] MANKOTO S., MALDAGUE M. (2003) : *Stratégie systémique appliquée à la gestion de la biodiversité – cas de la réserve de biosphère de Luki (RDC)* – XII ème congrès forestier mondial, Québec, Canada

habituelle, largement responsable de la situation qui prévaut actuellement. L'alternative à privilégier est l'approche globale, intégrée et interdisciplinaire, ou, en la qualifiant de façon plus précise et rigoureuse, l'*approche (ou la stratégie) systémique*. »

1.2.2. La prise en compte de la situation complexe en amont

Si le programme CORE a pu atteindre cette efficacité fédératrice et ouverte, c'est tout d'abord par un long travail en amont, dans les territoires contaminés, mené avant l'existence même du programme. En effet dans les années 1990, les territoires atteints par la contamination de Tchernobyl de manière durable - au-delà de la crise tragique de l'explosion et de ses conséquences dramatiques en 1986 - représentaient 25% du territoire biélorusse et près du quart de sa population, avec une situation grave de contamination chronique se résorbant sur des temps bien plus longs que ceux de l'existence humaine et des conséquences de cette contamination dans tous les aspects essentiels de la vie ordinaire d'une société humaine.

Il était clair déjà et malgré l'insuffisance d'information et de données épidémiologiques que les territoires allaient probablement être une « zone grise » pour l'habitat et la vie humaine pour encore de nombreuses années. Nous appelons zone grise la zone de contamination durable qui se trouve au-delà du cercle immédiat de 30 kms autour de la centrale et des zones d'exclusion d'habitats décidées en 1986 par les pouvoirs nationaux, en raison de taux élevés de contamination.

Le terme de « Zone grise » recouvre le manque d'information pour les experts mais aussi de la population, zone grise par le niveau moyen et les incertitudes des indicateurs habituels de la vie humaine, à commencer par ceux de la santé et de la nutrition, notamment pour les enfants et les femmes enceintes, zone grise par le manque de perspectives économiques et de moyens de gagner dignement son existence tant que l'agriculture ne serait pas praticable dans des conditions renouvelées. Zone grise par l'empreinte profonde psychologique laissée par la catastrophe d'avril 1986 mais aussi au travers des différentes politiques qu'elles soient nationales ou internationales vis à vis de ces territoires qui ont oscillé entre aide humanitaire pour les victimes, assistanat, normalisation administrative, mais ont rarement concerné la réhabilitation des conditions de vie des territoires concernés.

On peut mesurer à quel point pour les premiers experts en mission dans ces territoires, il pouvait être difficile de savoir par où commencer une coopération. Où gisaient les priorités ? Comment les problématiques de vie pouvaient-elles se caractériser ? Qui étaient les partenaires potentiels ? Quels pouvaient être les paramètres clés ?

Une analyse classique aurait aboutie à prendre une priorité de manière technique, escomptant « la traiter » puis passer à une autre etc. Mais dans une zone dite grise, où les problèmes sont intrinsèquement noués, où chacune des dites priorités requerrait de toute façon

des années avant d'obtenir des résultats qui seraient eux-mêmes minorés par la dégradation des autres paramètres ambiants, il fallait partir d'une approche globale, certains diraient holistique, mais nous utiliseront le terme « systémique d'action» en posant la question si l'on part d'un langage commun:

« Qu'est-ce qui dans la situation actuelle rend la vie impossible ou sans perspective et qu'est-ce qui redonnerait des perspectives de vie décente » ?

L'entité questionnée dans la formule de la question pouvant être un ensemble de problèmes et d'enjeux porteurs de capacités mais le but étant d'arriver à formuler « le problème des problèmes », l'enjeu des enjeux, le point - le nœud de densité maximum où convergent les différentes problématiques et attentes des acteurs en situation, centre de densité qui serait ensuite être au centre des préoccupations du programme de coopération et pourrait servir de « boussole d'orientation » permanente pour l'étalonnage des projets.

La détermination d'un tel enjeu, du « problème des problèmes » demande une investigation en amont sur le territoire en accord avec les acteurs concernés.

L'approche négociée précédée par l'audit

Le terme d'audit est pris ici dans sa référence méthodologique avec la *grille IDPA* développée par Ollagnon [110] pour la préparation et la réflexion stratégique préalable à l'action en milieu complexe.

La grille IDPA comporte quatre phase ou selon son auteur plutôt quatre registres car l'investissement des auditeurs et des partenaires dans les différentes phases n'est pas prescrit de manière chronologique. Les quatre phases sont :

- *Identification de la problématique.*
- *Diagnostic de/des actions en cours.*
- *Prospective de l'action en cours avec scénarios tendanciels.*
- *Action proposée.*

Cette grille IDPA a été utilisée en France sur des missions d'audit commanditées par les pouvoirs publics comme le relate le professeur Ollagnon[111] dans ses travaux.

En coopération internationale, l'approche sur le plan formel peut différer puisque les commanditaires sont avant tout les partenaires officiels notamment du pays concerné, mais la grille IDPA a été dans des cas que nous avons pu observés, l'outil de référence de la phase

[110] OLLAGNON H., (1987) : Une nécessaire rencontre des approches théoriques et pragmatiques de la gestion de la nature : l'audit patrimonial de type système – acteurs, Cahiers du GERMES, No12

[111] OLLAGNON H., (1998) : Une approche patrimoniale de la gestion de la qualité : Une application à la nature et au vivant, Thèse de doctorat d'Etat, Université Paris I

d'étude du terrain, du système et des logiques des acteurs en jeu.

En effet même si en pratique internationale, comme par exemple dans le cadre des missions d'investigation en amont de la genèse de CORE il n'y a pas eu d'audit commanditée comme peuvent le pratiquer les pouvoirs publics en France, il s'agit d'une *démarche d'audit, en ce qui concerne la méthodologie employée*, adaptée au contexte environnemental et sociopolitique biélorusse.

Cette démarche d'audit a pu bénéficier d'un projet antérieur Ethos cité plus haut par les observations et les clés explicatives du système ressortant de cette première réalisation dans les territoires, mais la conception du programme CORE - par son degré de sophistication des enjeux, des thématiques et des niveaux d'acteurs à intégrer - a de toute façon été rendue possible par des missions d'investigation supplémentaires au-delà des clés précieuses fournies par Ethos.

Il appartiendrait aux principaux architectes du programmes CORE au début des années 2000, de témoigner de la phase de dialogue et négociation approfondie qui a accompagnée et suivi l'élaboration des résultats de l'audit d'investigation. Nous pouvons témoigner a posteriori qu'elle a été longue et concerné de multiples acteurs institutionnels ou non, à plusieurs niveaux de responsabilité locaux et régionaux, jusqu'au niveau national dans ce pays de gestion très centralisé, couvrant par ailleurs la gamme des principales thématiques en jeu de l'habitat et de l'existence en zone contaminée de manière certes non intense mais chronique et hétérogène.

L'approche négociée d'une charte : Déclaration de principes et Instances de décision

Ce que l'on constate, dans le cadre du travail et des concertations du programme CORE est la valeur donnée à et *portée par* la négociation. C'est cette valeur centrale qui a permis d'arriver à une charte commune, sous la forme de la signature par tous les partenaires d'une Déclaration de principes et d'un accord sur les instances mises en place pour la prise de décisions et la gestion du programme. C'est cette valeur centrale de négociation qui permet encore aux différents acteurs de s'engager ou de renouveler leurs engagements régulièrement pour œuvrer à un dessein commun qui comporte des réalisations thématiques concrètes correspondant à leurs problèmes. De manière plus spécifique au-delà des vertus de l'approche négociée de la définition des enjeux et solutions que le programme s'est proposé d'apporter, la négociation reste un mode possible d'interaction durant le déroulement du programme notamment à l'occasion des échéances semestrielles de session des deux instances structurelles de CORE citées plus haut: Le Comité d'évaluation des projets (PAC) et le Conseil de décision stratégique (AB).

1.3 L'approche stratégique : processus ou projet ?

Parler d'approche stratégique de la coopération, qui plus est, en milieu complexe, c'est se poser la question d'une coopération conçue comme un projet avec ses caractéristiques normatives ou comme un processus.

Comme nous l'avons vu en première partie, le projet dans sa formalisation contractuelle par rapport aux bailleurs de fonds et autres sources de « ressources extérieures » - est tributaire et encadré par les modalités voire les conditions ou conditionnalité de financements, d'expertise « externe », d'organisations et de calendrier – le plus souvent fixé par le bailleur de fonds et ses cycles budgétaires -. Le projet devient ainsi tributaire de considérations techniques qui contraignent son développement, ses rythmes, ses modes opératoires, et en conséquence ses résultats et a fortiori le risque de voir minimiser l'impact à moyen terme de l'action entreprise. Cette prééminence des procédures et des instruments risque de canaliser l'action et de la soumettre à l'accès à des priorités de l'ordre de considérations qui lui restent externes.

Lorsque dans nombre d'organisations internationales et d'agences bilatérales de coopération l'on emploie le vocable de programme, de quoi parle-t-on et cela recèle-t-il une différence qualitative en termes de l'approche de la coopération ? Si la dimension de programme indique simplement une succession de projets planifiés à l'avance avec les contraintes évoquées ci-dessus, il n'y aura guère d'amélioration. Si par contre la notion de programme indique la recherche d'un processus de partenariat pour l'action avec des espaces réels en termes de dynamique partenariale et d'engagement des acteurs locaux avec des possibilités 'auto-organisation, alors qualitativement, l'on atteint une démarche stratégiquement différente.

L'on passe ainsi d'une logique de projet – « cycle fermé » - avec des résultats définis à l'avance et une évaluation prévue à date fixe à une démarche stratégique de processus (que l'on appelle programme ou non). La démarche stratégique de coopération vise à enclencher ou susciter voire rendre possible des évolutions durables, restant en contact avec le réel et promouvant une évaluation plus souple au niveau chronologique des résultats – par définition intermédiaires – et plus exigeante en termes de l'auto examen des partenaires en action.

L'approche stratégique inclut dès l'amont d'un programme de coopération des conditions qui seraient considérées comme extérieure ou « externalités » comme la mobilisation et le contexte politiques, l'importance de réseaux d'appui, l'identification de ressources non prévues initialement y compris en termes d'apports partenariaux externes.

Mais dès l'amont aussi, l'approche stratégique va rentrer en profondeur par des processus de communication négociés, dans le territoire à travers le tissu des interactions

locales, du jeu et des motivations logiques des acteurs, afin de tenter d'en faire ressortir la problématique centrale

Un processus de coopération authentique qui a aussi l'ambition d'une légitimité et de transformations durables sur le territoire, qui incluent celles des mentalités et des comportements, voire des institutions, va en effet impliquer une phase de prise de connaissance du terrain et des acteurs locaux qui soit à la mesure de cette ambition.

Dans le cas du programme CORE l'expérience et l'analyse montre que les experts sont bien arrivés, de par leurs études en amont, à une notion de qualité de vie très dégradée et au constat que les capacités latentes d'action et de proposition des acteurs locaux n'avaient été que peu sollicités jusque là.

La démarche d'un tiers-acteur auditant telle que relatée en termes simples par H. Ollagnon[112] dans son article « Becquerel scientifique et Conditions de vie : le questionnement d'Anna », montre bien comment par le processus de dialogue et d'audit mené auprès des populations locales, il a été possible de faire en sorte que les habitants expriment finalement leur perception des logiques exprimées par les scientifiques – toutes exactes dans leur domaine restreint et du type « il y a de la contamination dans le sol mais ce n'est pas grave, dans l'alimentation mais ce n'est pas grave, dans le corps mais ce n'est pas grave –. L'expression de ces perceptions a mené à un questionnement intense local « qu'est-ce qui est grave pour qui ? ».

En se plaçant du point de vue des conditions de vie des habitants et des perspectives même faibles de redévelopper des conditions plus favorable, on est passé du « 20 % de becquerel scientifique qui fait les 80% du becquerel stratégique d'Anna » et des autres habitants.

C'est ainsi que l'on a pu passer d'une formulation descriptive, phénoménale, scientifique à une formulation stratégique *centrée sur un problème à résoudre*.

Ainsi au-delà du problème omniprésent – mais de quelle manière - d'une radioactivité omniprésente (Césium 137 et Strontium notamment) - avec des doses fortement variables et des répartitions complexes des radionucléides - , au-delà des problèmes évidents d'alimentation et d'eau, au-delà des pratiques agricoles rendues impossibles « a priori » sur les terres contaminées ou mises en péril, des pratiques de cueillette et de chasse a priori devenues impossibles mais encore pratiquées dans cette région de Polésie aux traditions familiales bien ancrées ; au-delà des problèmes sans solution majeure rapide de l'emploi, de la démographie, il a été extrait une problématique d'ensemble, « le problème des problèmes »

[112] OLLAGNON H. (2007) : Vivre en territoire contamine. Anna, mère de famille et agricultrice (Economie et Humanisme, mars 2007, numéro 380

qui inclut non seulement les problèmes cités ci-dessus mais aussi l'ensemble des acteurs locaux, institutions administratives de district, entités d'expertise régionales ou nationales avec leurs points de vue, leurs logiques de comportement et d'action, leurs motivations et leurs énergies.

La capacité à mettre en relation ce milieu fortement dégradé dans toutes ses caractéristiques, ces acteurs locaux dans leur capacité sous-estimées de diagnostic, d'activité et de proposition, pour aboutir à une représentation d'un système ouvert avec le problème des problèmes représenté par la *qualité de l'habitat*, a été l'atout complexe majeur et moteur de lancement du programme CORE.

Certes la prise en compte des contraintes, des actions et procédures en cours, au niveau administratif et politique, tant régional que national, ainsi que la capacité à expliciter cette démarche auprès des institutions et des organisations bailleurs de fonds et mandatrices de coopération sur le territoire biélorusse, ainsi que l'explicitation des perspectives de coopération qui en ressortaient, ont joué un rôle important. Ce processus a d'ailleurs été facilité par la conception d'un système ouvert où ces pouvoirs publics et ces organisations internationales étaient déjà partie prenante de la phase de diagnostic.

Le mérite de CORE aura été de fédérer ces énergies pour un dessein commun dans les territoires identifiés et de proposer une coopération par des modes opératoires négociés et efficients.

1.4. L'explicitation de la problématique en jeu sur le territoire

Une problématique va émerger dans un territoire donné, ce postulat est nécessaire à l'élaboration d'une approche stratégique de l'action, sans nier qu'une même problématique puisse exister ailleurs ou avoir des caractéristiques « génériques » que l'on retrouve ailleurs.

Mais dans ce cas qu'est ce que le territoire, au-delà d'une entité physique et géographique avec ses caractéristiques éco systémiques et humaines ?

L'on peut dire que le territoire est au croisement de plusieurs niveaux de l'activité humaine en rapport avec son milieu :

- au niveau supérieur ou global, en termes d'abstraction en tout cas - les conventions, accords et traités internationaux, les conditions écologiques planétaires (réchauffement climatique), ainsi que les échanges de biens planétarisés notamment informations et valeurs véhiculés par les vecteurs modernes et rapides de communication –
- au niveau intermédiaires les politiques publiques nationales et régionales, les dynamiques et échanges de biens et de services localisés, les conditions et les échanges transfrontaliers
- au niveau inférieur ou local - la personne, les sociétés et populations locales, les traditions et cultures, les processus écologiques (variations de la biodiversité, risques

de sécheresse ou inondations…)

Le territoire est donc le lieu de croisement de plusieurs réalités. Toutes seront à prendre en compte, mais la démarche dans l'approche stratégique restera centrée sur l'action dans le territoire géophysique, lieu d'activités humaines au sein d'un ou plusieurs écosystèmes.

La conduite de missions d'investigation préalables à CORE ou d'audit, entre autres à travers les projets Ethos, a eu entre autres pour objet d'entrer en contact avec la réalité des territoires contaminés, en dialogue prolongé avec les habitants- « acteurs en situation » et avec les autorités locales, pour faire ressortir en croisant ces données du terrain avec les approches d'analyse des langages universalistes classiques (issus de l'économie, de la physique, de la biologie, de l'agronomie, de la sociologie), *un diagnostic commun* qui soit aussi celui où chacun se reconnaisse.

A l'accumulation des problèmes individuels, sectoriels, locaux, thématiques auxquels des solutions partielles n'auraient été que de faible secours étant donné la dégradation des autres paramètres de l'environnement immédiat, il fallait substituer la recherche des clés permettant ensuite d'œuvrer de manière cohérente à la résolution de ces problèmes. Pour ce faire il importait de faire émerger les logiques d'action des différents acteurs institutionnels et individuels, puis de faciliter un dialogue de ces acteurs et de ces logiques, pour favoriser l'émergence et l'explication d'une problématique centrale, d'un enjeu commun.

Or les logiques d'action exprimées lors de l'audit ou de l'investigation en amont reflétaient dans certains cas sinon dans la plupart un positionnement de micro-acteurs – c'est à dire d'acteur « dans la situation » – et non un positionnement de macro-acteur – acteur « de la situation », capable d'influencer sur elle -. La deuxième contribution majeure de l'équipe de facilitation – que nous avons appelé le tiers externe – est aussi d'avoir permis par l'expression et la mise en rapports des acteurs et de leurs logiques d'action, l'émergence non seulement d'enjeux communs, de la conscience des interactions des acteurs mais aussi de la possibilité d'être dans certains cas macro-acteurs de la situation.

L'explicitation de la problématique en jeu sur le territoire a ainsi fait émerger avec acuité un enjeu sous forme d'une « res communis » apte à solliciter les intelligences en jeu et à fédérer les énergies.

En effet, il est important de remarquer à ce stade qu'une négociation préalable à un accord de programme ou de projet ne peut s'engager que par rapport à des enjeux identifiés et acceptés par les différentes parties en présence, sur des objectifs compréhensibles pour ces parties, dans un langage commun à ces parties.

Chapitre 2 : Des programmes d'action ouverts, intégrateurs, adaptatifs

Trois caractéristiques nous semblent remarquables dans les programmes novateurs capables d'intégrer et de gérer des questions complexes : l'ouverture, l'intégration et l'adaptabilité. Ces caractéristiques au demeurant, distinguent nettement ces programmes, des programmes d'action normée du cadre logique log frame décrit en première partie.

2.1. Du programme ouvert pour des organisations évolutives

En quête d'efficience de la coopération et des processus qu'elle engage, il faut partir du réel sur les territoires en jeu; citons Watzlawick[113] :

« […] De la réalité chacun se fait une idée. Dans les discours scientifique et politique, dans les conversations de tous les jours, nous renvoyons en dernière instance au référent suprême : le réel. Mais où est donc ce réel ? Et surtout, existe-t-il réellement ? De toutes les illusions, la plus périlleuse consiste à penser qu'il n'existe qu'une seule réalité. En fait, ce qui existe, ce sont différentes versions de la réalité, dont certaines peuvent être contradictoires, et qui sont toutes l'effet de la communication et non le reflet de vérités objectives et éternelles »

Les approches novatrices intégratrices de complexité comme celle illustrée par le programme CORE ont comme principale caractéristiques de traiter dès le début de leur investigations d'un territoire composé de multiple acteurs institutionnels et non institutionnels et de multiples activités et paramètres comme d'un système ouvert (y compris à d'autres systèmes), où les interactions complexes incluent les phénomènes rétroactifs de retour d'information, et où les acteurs ont la possibilité d'être dans le système mais aussi d'agir sur le système, c'est-à-dire, reprenant la définition que nous donnions en introduction, d'être « micro-macro acteurs » du système.

Ouverture signifie aussi la réceptivité aux signaux dits faibles sur le territoire et la capacité à prendre en compte des tendances lourdes qui apparaitraient même en cours de programme dans le territoire ou autour de celui-ci mais pouvant avoir un impact sur le territoire.

Il importe à ce stade de considérer une organisation, quelle qu'elle soit et s'inscrivant dans un territoire donné, comme un « processus d'organisation » avec Avenier [114]et non

[113] WATZLAWICK P., (1978) : La réalité de la réalité : confusion, désinformation, communication, Seuil, Paris
[114] AVENIER MJ, (2004) : *Le Management stratégique dans la complexité, un cadre de réflexion*. Association International de Management Stratégique, Montréal

seulement une entité sociale. Cette hypothèse est critique car elle permet de concevoir une évolution de toute organisation et donc des mécanismes de coopération qui pourraient y concourir sans être bloqué par l'autre aspect d'entité déterminé qu'est aussi une organisation. Citons Avenier :

« *L'organisation : à la fois entité sociale et processus d'organisation*

Un processus étant un phénomène actif, et non pas un objet doté d'une essence, il n'a pas de frontière. La notion de frontières d'une organisation renvoie donc à l'aspect "entité sociale" d'une organisation. Quiconque a participé à la genèse d'une organisation-entité sociale, a fait l'expérience de cette absence de frontières *a priori* : celles-ci se dessinent et se décident en même temps que se dessine et se décide l'organisation. Le tracé des frontières aussi bien internes qu'externes d'une organisation n'est donc pas "naturel". Il résulte de choix en quelque sorte arbitraires, et dépend des acteurs qui le définissent, des objectifs qu'ils visent, et du contexte du moment. Il s'en suit qu'un tracé pertinent à un certain moment, ne le reste pas forcément lorsque les buts, les préoccupations ou le contexte de l'organisation changent. »

Paradoxalement, ces frontières, dont nous venons d'argumenter qu'elles sont des construits cognitifs temporaires relativement arbitraires, sont souvent vécues comme des cloisons étanches permanentes. Ainsi parle-t-on de "*culture de territoire*" (Nourry & Nahon, 1997)... Pourquoi peut-il bien en être ainsi ? Parce que ces frontières installent presque toujours des relations de pouvoir entre les unités qu'elles délimitent. Peut-être aussi, parce que, comme dans le domaine du "vivant", le fonctionnement d'un organisme appelle l'identification d'une clôture opérationnelle (cognitive) construite dans les interactions de cet organisme avec son milieu, par laquelle il distingue le soi du non-soi (Varela, 1989). Il semble en effet que l'on ne sache pas penser le fonctionnement d'une organisation, sans la délimiter par une clôture. Est-ce par habitude de décomposition analytique, ou cela tient-il plus fondamentalement aux limites des capacités cognitives humaines qui nous obligent à borner l'objet d'étude pour l'appréhender, à le "simplifier" (cf. §1.2.1), et nous limitent dans l'invention d'autres modes de représentation ?

Dès lors que l'on a conscience du caractère arbitraire et contingent du tracé des frontières organisationnelles, on peut les concevoir transgressables et évolutives, c'est-à-dire qu'il devient possible de mettre en place des processus qui ne respectent pas ces frontières. »

2.2 Des programmes intégrateurs et adaptables

Le programme CORE agissant dans le temps avec les acteurs en place sur des réalités complexes doit mettre en place des processus permettant l'intégration des logiques, des enjeux, des activités et des instances de fédération des partenaires autour d'enjeux communs

et par des procédures acceptées en commun.

A cette intégration fédératrice qui fonde le programme et le valide, s'ajoutent en cours de réalisation d'autres capacités d'intégration.

L'intégration « horizontale » au niveau des districts territoriaux, essentielle, permet de créer une dynamique interactive entre les différents programmes thématiques au fil de leur progression, de mobiliser les énergies et les pouvoirs institutionnels avec une intensité croissante au sein d'une orientation commune requalifiée à chaque étape.

L'intégration verticale dont un exemple convaincant a été fourni par le programme d'éducation et culture radioactive mené dans le district de Bragin depuis 2003, permettant la prise en charge par la population et les services scolaires, sociaux et médicaux de la maitrise des paramètres de la vie en terrain à fond radioactif, ayant donné des résultats convaincants pour la baisse significative du taux de radioactivité des enfants du district, puisque en 2006 au vu des résultats obtenus, les autorités nationales ont demandé à ce qu'un groupe de travail soit constitué avec les autorités centrales et les experts locaux et internationaux. Le but d'un tel groupe de travail étant d'étudier comment les autorités nationales pourrait intégrer cette approche d'éducation radiologique de CORE et agir sur un territoire plus vaste en mobilisant aussi des moyens publics au niveau national.

Un autre exemple du constat fait sur des programmes complexes tels que la gestion des écosystèmes de la mer baltique est donné par M. JM Leppanen, Directeur du programme « Etat de la mer baltique and changements globaux » à l'institut finnois de recherche marine :

Dans son adresse au Forum de l'environnement de l'OSCE à Prague en 2008, M. Leppanen a exprimé très clairement parmi les problèmes identifiés pour progresser dans la gestion complexe de la Baltique : « l'échec de la coopération et de la coordination entre acteurs sectoriels au niveau local, national et international » ainsi que « la divergence des motivations et des logiques opérationnelles ». M. Leppanen a ensuite souligné la nécessité d'approches plus intégratrices incluant les partenaires publics et privés dans une approche « holistique ou globale mais focalisée ensuite sur « des actions concrètes ».

Les programmes tels que CORE montrent aussi de par leurs structures et leurs instances de dialogue, négociation et décision, une forte adaptabilité à l'évolution du contexte, au jeu des acteurs et partenaires concernés, à l'évolution de facteurs externes au territoire influençant ce dernier et le programme d'action. C'est la condition de leur ancrage permanent dans la réalité.

Si cette qualité d'adaptabilité est nécessaire à tout programme traitant de réalité complexe dans la durée, elle l'est encore davantage pour les programmes actifs à l'international.

En effet aux paramètres nombreux inhérents à tout système complexe tel qu'une

société en vie régionale dans un environnement donné, s'ajoutent les inconnues provenant de milieux culturels et linguistiques différents du milieu d'origine de l'organisation « étrangère » – occidentale le plus souvent – partenaire initiateur ou co-initiateur de coopération. Or l'intégration en continu d'éléments d'information dans la dynamique du programme permet, par des procédures qu'il faut bien entendu déterminer à l'avance, d'apporter correctifs et modification au programme pour maintenir les objectifs de qualité décrits ci-dessus.

Dans le cadre de l'exemple pris du programme CORE, les facilitateurs du programme sis dans la région où le programme est actif permettent de faire remonter ces nouveaux éléments d'information au niveau de la deuxième instance, dite du comité d'évaluation des projets qui se réunissant deux fois par an peut tirer les leçons de ces informations.

Il est important de noter à ce stade que les qualités d'un programme intégrateur et adaptable en milieu complexe, tel que Core, ne sont « activées » qu'à la condition que le programme soit constamment orienté vers un objectif dynamique agréé par les parties constituantes : il sera en général centré sur la notion de qualité, propriété émergente et globale du système en jeu sur le territoire.

Précisons à présent cette notion centrale de « qualité ».

Chapitre 3 : Un dessein commun guide un enjeu commun centré sur la qualité

3.1. La qualité : critère d'évolution du système

Joël de Rosnay[115] dans son libre sur « l'homme symbiotique » qui selon lui succède à Homo sapiens et Homo faber rappelle que :

« La méthode analytique a fait éclater la complexité du monde en une succession de disciplines Indispensable pour fonder la science, la démarche analytique ne suffit plus pour expliquer la dynamique et l'évolution des systèmes complexes »

« On considère des systèmes complexes emboîtés, faits de multiples éléments en interaction. La vie est une propriété émergente résultant de ces interactions et de leur degré de complexité. Elle n'est pas contenue *dans* les molécules mais émerge de *l'ensemble* des interactions et de la dynamique du système. »

La vie est ainsi une « propriété émergente » avec ses attributs, ses qualités et cette émergence s'inscrit dans le temps.

Ainsi la vie Qualité que nous qualifierons de « première » car toutes les autres en découlent est une propriété émergente de nature dynamique.

Sur les territoires que peuplent les sociétés humaines et où se déroule leur action, émergent des propriétés, des qualités du système sociétal ou sociétal-environnemental que forment ces sociétés avec ou mieux encore « dans » leur environnement.

Qualité de vie, qualité de l'air, de l'eau, des aliments – nombre de qualités perçues même si elles ne sont pas toujours mentionnées de manière explicite.

Les logiques de connaissance et d'action des acteurs en jeu sur le territoire exploré par CORE font apparaître conscience et volonté de prise en charge de certaines qualités par certains acteurs.

L'approche par la qualité est riche d'enseignements sur le rapport entre les intérêts en jeu des acteurs.

Ainsi dans le cas des systèmes en prise avec la nature ou des milieux naturels semi-humanisés comme la Polésie – les territoires contaminés ont vu l'occupation des sols perturbée et jouxtent des territoires « interdits d'habitat » par leur trop haut degré de contamination – où le programme CORE intervient, la qualité est un enjeu qui conduit inévitablement à un diagnostic riche et complexe avec les acteurs en jeu et à une ouverture sur « le problème de l'autre », « la logique de l'autre », « le comportement de l'autre ».

L'exemple typique de l'agriculteur, du chasseur/pêcheur et de l'écologiste dans leur

[115] De ROSNAY J. (1995) : L'Homme symbiotique, Editions du Seuil, Paris, pp 37,92

propre conception de la qualité est connu.

Ce qui est porteur de dynamique de projet commun est de savoir comment le dialogue sur les logiques de la qualité et les motivations comportementales qui leur sont liées peuvent aboutir par des méthodes et procédures claires de négociation et par une prise de conscience parallèle, à une vision d'ensemble de la qualité et à la définition d'un dessein commun de qualité avec les acteurs en situation.

La qualité du milieu et de ses composantes devient alors l'enjeu fédérateur de par les actions nécessaires pour le maintien ou l'amélioration de cette qualité

Il est important de noter ici que la notion de qualité résultant de l'analyse des problèmes et de l'expression des motivations des acteurs et de leurs logiques d'action est à terme un facteur puissant de mobilisation et de fédération des énergies.

Ceci c'explique par le passage d'une logique d'usages – du milieu, de certaines qualités – à une logique de prise en charge du milieu et de ses qualités.

Il importe de prendre conscience du fait que la représentation d'une propriété comme « qualité du système ou qualité émergente, résultante » voire comme indicateur d'un état du système, doit être maniée avec précaution ; tout d'abord car un système vivant est en évolution dynamique permanente et ensuite et surtout car ce que l'on pourrait avoir la tentation de définir comme « une qualité » une catégorie ou un bien – bienfait – à promouvoir, ne l'est peut-être pas en soi. Il faut garder présent à l'esprit le système dans son ensemble et les interactions entre les différents acteurs, leurs actions, et les « qualités résultantes » du système-territoire.

Comme le souligne Godard dans son analyse de ce que pourrait être une gestion de la biodiversité[116].

« La qualification de la biodiversité comme un bien serait également hasardeuse au regard du rapport de maîtrise. La biodiversité est engagée dans une évolution multiforme sur laquelle l'homme n'exerce aucune maîtrise ».

« Propriété émergente du fonctionnement et de l'évolution de systèmes vivants, la biodiversité se présente comme une variable d'influence de la productivité des activités humaines et parfois, lorsqu'elle est délimitée et encapsulée, comme une ressource. Ce rôle de ressource productive ne peut pas faire tenir à lui seul une problématique de régulation des activités humaines en fonction de leur incidence sur la biodiversité. Pour raccorder cette problématique à l'économie des hommes, il faut prendre appui sur les mille cheminements locaux, pratiques et culturels, par lesquels des hommes portent intérêt à des aspects et à des segments de la problématique d'ensemble. »

[116] GODARD O. (2005) Les conditions d'une gestion économique de la biodiversité – un parallèle avec le changement climatique Cahier no 2005-017, Ecole Polytechnique

3.2. Une gestion effective de prise en charge de la qualité

Ayant mis en évidence les critères centraux de qualité du milieu, qualité existante ou déficiente, à maintenir ou à construire, le programme CORE démontre ensuite qu'il est possible d'élaborer des programmes d'actions qu'ils soient thématiques – santé, radioactivité et éducation des enfants et des familles par exemples - et réparties sur plusieurs districts ou verticaux par le traitement d'une filière – agro-alimentaire par exemple – dans un district donné.

La notion de qualité, à construire et à gérer, donne sens à l'action en jeu pour les partenaires du projet et leur permet de se fédérer autour de cet enjeu.

La qualité d'un enjeu commun, de la chose commune mis en évidence, est un thème mobilisateur qui traverse les sphères du droit individuel et public. Elle a donc un caractère trans-appropriatif, appropriable par tous mais exclusivement par aucun.

La recherche d'une gestion « effective » de la qualité, c'est à dire faisant advenir cette gestion opérationnelle et la faisant évoluer en rapport avec les conditions du milieu, amène en outre l'activation des relations entre les différents partenaires institutionnels et non institutionnels et, dans certains cas, conduit à l'évolution de leurs rapports et de leurs interactions.

Cette gestion pour être efficace doit démontrer qu'elle est aussi gestion adaptative au sein et par l'intermédiaire du complexe multi-acteur qui s'est engagé dans le programme.

La conception d'une gestion fondée sur la négociation dans le cadre des instances du programme décrites ci-dessus et par l'intermédiaire de langages et de procédures adaptées et agréées en commun, concourt pour beaucoup à l'effectivité d'une gestion adaptative de la qualité du milieu et des ressources en jeu sur le territoire.

Certes les différentes qualités intrinsèques du milieu et les relations identitaires des acteurs sur le territoire à ces propriétés individuelles de qualité doivent au préalable être explicitées puis mises en perspective au sein d'un enjeu de qualité plus vaste dite qualité globale ou plénière, sur laquelle nous reviendrons en troisième partie.

Ce n'est que par ce travail de co-élucidation avec les acteurs en jeu sur le territoire, des propriétés identitaires des qualités vécues, et la mise en perspective commune d'objectifs de qualité, qui puisse fédérer les différents acteurs devenant alors partenaires, que l'on peut ensuite parler et considérer une gestion effective de la qualité dans le milieu.

Le réalisme que nous impose la matière en évolution constante qu'est la vie et l'homme en interaction avec son milieu – naturel ou semi-naturel – va amener un certain nombre de contraintes quant à l'élucidation des problématiques en jeu sur un territoire donné et la recherche d'actions optimisées pour la promotion des « qualités émergentes » décelées. Au niveau d'une problématique complexe – celle de la biodiversité – qui se joue au niveau

local, régional, et parfois plus vaste, il est intéressant de noter avec Godard[117] :

« En dépit des efforts parfois conjoints des écologues et des économistes, il n'est pas facile de rapprocher la question de la biodiversité des conditions d'une gestion économique d'ensemble. C'est que la biodiversité rassemble des biens de nature et à la qualité incertaines. Si elle devait être un bien, il s'agirait d'un bien collectif produit, ou altéré, de façon décentralisée et largement involontaire. Cependant il existe de bonnes raisons de 1a contester qu'elle puisse, en tant que telle, être tenue pour un bien, au sens économique du terme. Elle constitue plutôt une propriété émergente qui conditionne ou qualifie des éléments plus directement valorisés par les agents humains et considérés à ce titre comme des ressources, à la manière des ressources génétiques. Pour le moins, les fondements d'une gestion des atteintes à la biodiversité sont encore en phase d'établissement : la question est encore très marquée par une double incertitude : incertitude scientifique et indécision sur les référents pertinents pour aborder la question. »

[117] GODARD O. (2005) Les conditions d'une gestion économique de la biodiversité – un parallèle avec le changement climatique Cahier no 2005-017, Ecole Polytechnique

Chapitre 4 : Un cadre et des instances contractualisées d'action multi-partenariale

4.1. Procédures sécurisées de négociation

Tout programme de coopération, qui plus est international, a pour but d'amener changement et évolution du système en place, et dans une certaine mesure une adaptation si ce n'est une réforme pratique des institutions en place ou du moins de leurs interactions avec les différents acteurs en jeu sur un territoire donné.

Tout changement que la coopération pourrait induire présente donc un risque pour un système en place et amène des tensions pour les acteurs et populations car il va introduire des interactions et conduire à des engagements nouveaux qui peuvent ne pas être permis ou facilités par le faisceau sociopolitique local d'engagements existants explicites et implicites.

Il y aura à terme rupture d'un équilibre existant, volonté d'action, risques de déstabilisation lorsque les nouvelles interactions et actions se développant, l'on va entrer dans une période de transition, plus ou moins longue avant d'atteindre peut-être – car nul n'offre de garantie en ce domaine bien que certaines références y concourent – un nouvel état d'équilibre dans le territoire.

Nous avons constaté ces processus et ces tensions au sein du programme CORE ainsi que lors de la mise en place par l'OSCE dans certains pays dont la Biélorussie de centres de promotion de la convention Aarhus dans le domaine de l'environnement.

Dans le cas de CORE, des procédures sécurisées, où un tiers-acteur joue le rôle de facilitateur, et les instances décrites plus haut accompagnent une démarche de changement qui est plus perçue comme une évolution progressive résultant des interactions du programme et des acteurs en jeu avec la réalité dont ils font partie.

4.2. De la nature de l'engagement et du contrat

L'engagement participatif

La notion d'engagement participatif parfois associée en France à celle d'engagement associatif a vu son essor majeur en Occident à partir des années 1970, culminant dans les années 1990 sous diverses formes, associations de loi 1901, organisations non gouvernementales, comités de quartier, associations de solidarité et de bénévolat, groupements pour défendre des intérêts communaux, professionnels, thématiques, en dehors de toute syndicalisation.

Une telle profusion de modes d'engagement et de tels cadres légaux faisaient et font encore souvent défaut dans de nombreux pays de l'ex-Union Soviétique et cela est notamment

le cas en Biélorussie. Au cadre juridique et institutionnel ne favorisant pas a priori ce genre d'activité, s'ajoute le contexte « Tchernobyliens » traumatisant ainsi que la vision négative que certaines organisations internationales ont développé sur les populations des territoires. Citons le coordinateur international [118] des Nations-Unies pour le « Forum Tchernobyl » dans le rapport final 2005 sur les populations locales: « de nombreuses communautés avaient sombré dans l'apathie et la résignation », ou encore l'Agence Internationale pour l'Energie Atomique [119] - l'une des 8 agences des Nations-Unies ayant concouru et dirigé le Forum Tchernobyl avec les experts - :

« The misperception about radioactivity has led to paralyzing fatalism » et plus loin « damaging psychological impact resulting in …lack of initiative... enhanced consumption of alcohol … reckless behavior as the consumption of mushrooms berries, and game » ; sans rentrer dans une polémique sur les chiffres des victimes de la catastrophe et de sa « liquidation » énoncés par le Forum, qui ont été largement remis en cause par d'autres sources, - de même que les énoncés abondant en épithètes négatifs - il apparaît que le terrain « tel que décrit par ces organisations internationales » semble être à l'opposé des conditions et des populations susceptibles de participer à un diagnostic, de rentrer en dialogue actif et de prendre des engagements.

Or CORE sur ces mêmes territoires a démontré depuis plusieurs années le succès de sa démarche par négociation et engagement participatif de ces mêmes populations.

Nous souhaitons souligner ici qu'avec une approche d'investigation concertée avec les acteurs du terrain et les responsables régionaux - essentiellement de district et de communes - une explicitation progressive des enjeux et des logiques d'action des différents acteurs, une expression d'un niveau commun d'enjeu et une élaboration de propositions stratégiques touchant les différentes sphères de l'activité socio-économique, de santé et d'environnement, les initiateurs externes du programme CORE ont pu susciter un engagement fort et durable. Le programme comporte à son actif en 2006 de nombreux projets dans les domaines thématiques essentiels pour les conditions de vie que sont la santé, l'éducation, l'environnement, l'agriculture. Il n'y aurait donc pas de fatalité « de terrain ou de population » à condition de se doter d'une approche appropriée et de modes opératoires alliant l'écoute des intelligences pragmatiques locales aux modes d'appréhension issus des langages universalistes, dans un cadre de dialogue et de négociation sur ce qui peut avoir sens commun.

En effet, dans le cas du programme CORE l'engagement se fait d'abord par rapport à un dessein commun lié à la notion de qualité émergente de l'habitat et des pratiques,

---

[118] Déclaration du coordinateur des Nations-Unies (Programme des Nations-Unies pour le Développement) à l'assemblée générale des Nations-Unies le 28 avril 2006 sur les conclusions du "Forum « Chernobyl".

[119] AIEA, Communiqué officiel du 5 septembre 2005 sur les conclusions du "Forum Chernobyl"

concrétisé par des projets précis et formalisés. Nous sommes dans un cadre bien différent de celui, décrit en première partie de notre analyse de la coopération internationale, des obligations contractuelles imposées par une procédure technico-administrative labellisée « international development assistance » ou autrement.

D'ailleurs on peut remarquer incidemment que l'une des raisons de l'échec partiel de la mise en place d'un centre actif de convention Aarhus, a été l'absence de dessein commun entre l'OSCE et les autorités en place lors de la décision du projet. Le pouvoir autoritaire et centralisateur d'alors ne souhaitant pas l'activité croissante d'un centre à vocation civile et de participation démocratique aux enjeux environnementaux. L'échec est partiel dans le sens où le centre est bien créé mais ces objectifs participatifs sont faiblement remplis.

La nature des engagements et des instances, langages et procédures qui les sous-tendent est à l'évidence dans les programmes du type CORE bien différente des contrats normés prêts à l'emploi issus des modèles d'action standard décrits en première partie.

L'engagement des acteurs devenus partenaires fait dans le cadre du programme l'objet d'une déclaration commune de principes fondateurs de l'action.

Les contrats sont ensuite mis au point projet par projet dans l'esprit du programme d'ensemble et des programmes thématiques agréés par tous.

4.3. Instances contractuelles de négociation et de gestion

Nous l'avons rappelé, il ne serait pas possible de retracer ici la genèse du programme CORE, qui en réalité s'est faite sur plusieurs années via les programmes Ethos notamment, ni de décrire toutes ses caractéristiques à maturité.

Néanmoins pour un observateur externe qui serait arrivé en 2005 à Minsk, période de la « maturité » pour le programme CORE, il aurait constaté, sans doute avec étonnement, dans le contexte d'une Biélorussie au cadre de coopération très contrôlé par des comités étatiques et des processus d'enregistrement contraignant, longs et aléatoires, l'activité originale dans CORE d' « instances » de 3 types mentionnées plus haut mais que nous reprenons dans le détail:

- Une instance de décision stratégique appelé « Approval Board » (AB) ou Conseil de Décision, regroupant des institutions aussi variées que le PNUD, l'OSCE, l'agence de coopération suisse SECO, des Ambassades bilatérales, des Groupements de professionnels et d'ONG basée en France et en Europe tel que l'European Partnership (regroupant nombre d'associations françaises et européennes, des Instituts de recherche français et allemands etc.) et du coté biélorusse, les pouvoirs publics représentés au niveau central par le Comité de

Tchernobyl (de niveau ministériel) et les représentants de décision et de gestion administrative des 4 districts régionaux où le programme est actif. Outil *fédérateur* de cet ensemble qui peut paraître éclectique :

- Une « déclaration de principes » que les institutions citées plus haut ont signée. Chaque année l'AB examine les projets proposés à son approbation, et au financement par les partenaires du programme, par une seconde instance, le PAC, citée ci-après. L'AB peut aussi prendre des orientations stratégiques majeures tenant compte y compris de paramètres et de tendances lourdes hors programme mais susceptible de l'affecter. L'AB est une instance à ce titre d' « intelligence stratégique » à l'intersection entre les logiques en jeu internes au programme et au terrain d'opérations et les logiques et évolutions externes au programme de nature politique, économique, partenariale.
- Une seconde instance, instance d'examen de propositions de projets, de réflexion et de proposition d'action, le PAC « Project Assessment Committee » ou Comité d'évaluation des projets, joue le rôle d'instance qui fédère les institutions et acteurs locaux le plus largement possible et les intervenants et coopérants externes dans l'examen approfondi de tous les projets soumis à la demande de financement. Il faut noter que la plupart sinon tous les projets présentés le sont par des associations, organisations non gouvernementales, acteurs individuels, et institutions collectives de district, dans les cadres thématiques prioritaires définis dans le programme CORE.
- Une troisième instance ou niveau structurel est représenté par les « facilitateurs » sis dans les districts, agissant comme transformateurs permettant aux idées, besoins, projets non formalisés issus du terrain de faire l'objet d'une approche systémique et d'un examen critique préalable à leur formulation en termes de projets nouveaux. Les facilitateurs intervenant aussi dans les régions concernées durant la réalisation de projets pour assister à la résolution de problèmes complexes en alertant le cas échéant les instances décisionnelles et relayant vers les experts les questions identifiées.

Nous avons pu constater durant notre collaboration avec et dans le programme que l'architecture dynamique du programme CORE permet effectivement de fédérer les énergies et les intérêts légitimement divers des parties en présence et de répondre aux sollicitations des territoires concernés avec des capacités efficientes et cependant des instances et procédures centrales réduites au minimum.

Nous avons fait état des trois types d'instances actives dans CORE :

- Une instance de réflexion et décision stratégique
- Une instance d'examen de projet et de discussion opérationnelle
- Des acteurs de facilitation à différents niveaux – local au niveau du district, national au niveau du programme Core et des partenaires, et international par les experts méthodologiques du programme.

Ces instances permettent d'entretenir un dialogue permanent, de faire remonter du terrain toutes les informations en temps réel, de proposer des adaptations et évolutions des programme en conséquence. En outre elles renforcent les interactions entre les partenaires et en résultante le partenariat et ainsi elles facilitent aussi la prise de risque raisonnée et partagée.

4.4. La relation de coopération : une dynamique positive

Nous avons indiqué en première partie qu'un certain nombre de constats avaient ou pouvaient être fait quand à une réelle interrogation de la part de certaines institutions, acteurs et pays dits bénéficiaires vis à vis de la coopération internationale, notamment concernant sa mise en œuvre dans certains cas par les organisations internationales.

Soulignons que ce questionnement peut dans certains cas concerner aussi les coopérations bilatérales en tant qu'elles représentent à présent un volume relativement faible par rapport aux opérations multilatérales et sont donc parfois amalgamées dans la perception des pays dits bénéficiaires ; ceci d'autant plus que contraintes budgétaires obligent, la coopération bilatérale cherche plus souvent que par le passé à s'associer en partenariat au multilatéral.

Or comme nous l'avons explicité en première partie, les signaux d'une certaine dégradation de la perception des valeurs de la coopération ou du questionnement de son bénéfice trouvent essentiellement leurs origines, selon nos observations, dans des modes opératoires par trop réducteurs employés dans la planification et la réalisation des programmes et projets de cette coopération.

Les exemples du programme CORE mais aussi d'autres programmes tels que ceux issus de la promotion par l'OSCE de centres de Convention Aarhus sur l'environnement avec approche participative, dans les pays de la Communauté des Etats Indépendants (CEI) de l'ex-URSS, montrent qu'une relation de coopération se construit aussi dès l'amont du projet, dès la première mission d'investigation ou de « reconnaissance ».

La mise en relation en amont du projet

Les relations créées et les dialogues entretenus lors des missions d'investigation préalables à la définition et à la conception du programme CORE, ou des missions exploratoires de l'OSCE quand à la pertinence d'ouverture de Centres de convention Aarhus dans tel ou tel pays de la CEI et selon quelles formes de partenariat multiple, sont à la base de la relation de coopération. Celle-ci est peu à peu renforcée par la prise en compte des points de vue et logiques d'action des acteurs en situation et par la poursuite d'un dialogue et d'une négociation apte à faire ressortir l'enjeu commun.

La conception initiale que tout acteur du système est potentiellement micro-macro acteur concourt favorise l'émergence de capacités souvent latentes d'expression, de mobilisation des capacités et d'engagement. Nous sommes ici dès l'amont du programme ou du projet à l'opposé des jugements d'ensemble ou de clichés, dont nous avons donné l'exemple plus haut, de certaines organisations sur certaines populations.

La recherche de références communes in situ pour trouver avec les acteurs en jeu institutionnels ou autres, une expression commune des problèmes voire du problème des problèmes à la fois nourrit la relation initiale de coopération et en dépend. Le facteur humain, la capacité d'empathie, la disponibilité en temps consacré sur le terrain et le dialogue continu dans la phase d'investigation sont primordiaux à tous les sens du terme. Nous sommes loin ici de l'approche bureaucratique ou mécaniste décrite plus haut ou un consultant mandaté par un bailleur de fond arrive sur un terrain avec une grille d'analyse préétabli et une matrice de projet donnée cherchant à remplir « les cases ».

Nous souhaitons ainsi souligner à ce stade qu'avant de coopérer il faut « être en relation » et que coopérer c'est être en relation sans se retrancher derrière les remparts d'une rationalité univoque et ubiquitaire.

La relation résultante du mode opératoire du projet

La relation de coopération telle que déployée dans ces approches novatrices de projets de coopération dont nous avons pris des exemples n'est pas une simple résultante du programme ou du projet mais *une valeur vectorielle* de la coopération elle-même. D'ailleurs il ne s'agit pas seulement ici de la/les relation(s) entre les acteurs ou responsables administratifs locaux et les initiateurs/promoteurs ou experts externes du programme, mais aussi des relations de coopération construites ou activées entre les acteurs de coopération eux-mêmes au niveau local et national, au-delà des cloisonnements habituels thématiques ou administratifs.

Le caractère fédérateur d'un dessein commun, d'une représentation globale des qualités de l'habitat et des pratiques à développer et maintenir ou faire évoluer, concourt à

l’activation de ces relations partenariales inter-acteurs. Comme dans une boucle cybernétique il apparaît dans ce cas de figure que la relation permet la coopération qui renforce la relation qui renforce les possibilités de coopération et ainsi de suite.

C’est un phénomène dont tout acteur de coopération a toujours intérêt à prendre conscience malgré la tendance constante à considérer une relation de coopération, qui plus est interétatique, dans son cadre de référence, avec ses déclinaisons régionales, comme un acquis stable d’une teneur inaltérable. Ce d’autant plus qu’aux modes de coopération bilatérale sans doute encore prépondérants dans les années 60 et 70, sont venus s’ajouter en force les modes de coopération multilatérale.

L’intérêt de cette prise de conscience est d’autant plus grand qu’au-delà des volumes d’aide financière disponible qui sont à l’avantage des organisations internationales onusiennes et européennes (commission européenne), il peut émerger peu à peu une différenciation qualitative, par critères entre formes de coopération ouvertes ou non, fédératrices ou non etc.

Une coopération française ou institutionnelle internationale pourrait ainsi être recherchée à terme pour des critères qualitatifs tels que dans le cas de CORE ceux de la prise en compte de la complexité des enjeux et d’engagements des acteurs de divers niveaux.

Chapitre 5 : Programmes ouverts, multi-partenarial, adaptatifs

5.1. L'exemple des programmes CORE, ALTICOBA21, EcoSanté

La capacité d'intégration

Le programme CORE dans la réalité de son fonctionnement démontre la capacité à intégrer de l'imprévu. Plus encore, le programme a démontré, durant la période allant de 2003 à 2006 que couvrent nos observations les caractéristiques suivantes :

- la capacité à intégrer de nouveaux partenaires extrêmement variés qu'ils soient locaux-biélorusses institutionnels ou non, étrangers,
- la capacité de s'adapter à des contraintes nouvelles résultant, entre autres, du changement de statut du partenaire officiel – le Comité de Tchernobyl perdant en 2006 son statut de Comité de niveau ministériel pour être réintégré dans le Ministère des situations d'urgence –
- la capacité de répondre aux évolutions du terrain – avec la création de programmes transversaux thématiques couvrant plusieurs districts et des instances de facilitation par district favorisant l'intégration verticale et la coordination du programme au sein de chaque district malgré la diversité des projets et des acteurs.

Nous citons ces quelques exemples afin de montrer que le programme CORE, tout en se réalisant et en s'approfondissant, a pu maintenir son ouverture « au vivant » et rester performant et fédérateur. Or il ne s'agit pas d'un heureux hasard, mais bien de capacités d'absorption, d'intégration et de mutations, *inscrites* dans la conception et l'architecture dynamique du programme dès l'amont de sa création.

Si nous avons cité l'usage des boucles de retour d'information, inspirées des modèles cybernétiques, dans les programmes intégrés, multidisciplinaires et ouverts sur le vivant tels que CORE, il nous faut ici nous arrêter sur des notions fondamentales qui concernent les organisations, l'ordre et le désordre, qui par le biais de l'approche systémique qui sera explicitée dans ses concepts en troisième partie, ont été mis à profit utilisé dans ce programme et dans d'autres programme d'action de coopération ouverts sur le complexe.

La démarche ALTICOBA21[120] (Agenda 21 Local Tourisme Issu des Communautés de

[120] Au plan international, ALTICOBA21 a été promu en 2002 à Johannesburg (RIO +10), auprès de la CNUCED

BAse) est un autre exemple de programme fédérateur, ancrée dans un territoire, et orientée vers le développement durable. ALTICOBA21 est portée par un groupe de personnes ressources, le réseau T2D2 « Tourismes, Territoires et Développement Durable ».

Soulignons d'abord que la démarche de l'écotourisme, si elle est menée avec déontologie et méthodologie appropriée, est par définition ouverte, intégratrice, multi-partenariale, ancrée dans un territoire et concourt au développement durable.

L'inscription dans un territoire est essentielle.

Laurent et Théveniaut [121] ont analysé les principales caractéristiques d'un projet s'inscrivant dans cette démarche, situé dans la région Sud de la République de Djibouti (Assamo, district d'Ali-Sabieh, 230 à 250 habitants, environ 800 sur le territoire d'influence, une école, quatre fonctionnaires) : « L'échelle du territoire de mobilisation, plus proche de la notion française de « pays » que d'une division administrative, permet de définir un bon niveau de représentativité, de tenir compte des spécificités géoculturelles – par exemple une gestion ethnique ou tribale qui continue à définir les usages -, de problématiser par un raisonnement systémique et, pour le territoire, de préparer sa contribution à la réussite de l'opération touristique et des autres actions, forcément partenariales. »

L'autre aspect fondamental de tels programmes dans leur déontologie et leur démarche éthique est l'attention centrale portée à la personne : « la personne est centre du processus et des dynamiques suscitées ou appuyées. Dans la pratique, ceci veut dire travailler à partir des besoins, des attentes, des spécificités et des aspirations des communautés concernées. … ALTICOBA21 considère donc la personne, dans toutes ses dimensions, comme le sujet et l'objet de la démarche, ce qui la place au centre de gravité des économies locales (dont l'économie touristique), de l'espace de mobilisation de la communauté de vie et au point d convergence entre toutes les dynamiques relationnelles des systèmes locaux et englobant.»

Enfin il faut souligner que le programme ALTICOBA21 (dont d'autres réalisations sont en cours en Afrique, en Asie et en Amérique du Sud) part d'une conception relationnelle, ouverte et dynamique des évènements.

Un autre exemple remarquable de programme intégrateur dans une démarche transdisciplinaire sur le terrain de la coopération internationale est donné par un programme développé en Ethiopie par l'approche Ecosanté [122](développée par le CRDI Canadien, approche sur laquelle nous revenons en paragraphe 6.2 de la troisième partie)

(Lisbonne 2004), de l'UNESCO (Paris, 2002-2004) et d'autres instances de coopération internationale.

[121] LAURENT A., THEVENAUT M. ((2005), Une économie sociale, solidaire et territorialisée, condition du développement durable. Exemple du tourisme responsable à l'échelle d'un territoire de mobilisation à Djibouti : ALTICOBA 21

[122] Tiré de LEBEL J. (2003), *la santé – une approche écosystémique*, CRDI, Ottawa

Encadré 4 : Programme EcoSanté en Ethiopie

Des paysans éthiopiens définissent leurs problèmes

Yubdo Legabato, un village de 5 000 personnes situé à 80 km à l'ouest de Addis-Ababa, a été choisi pour tester l'approche ÉcoSanté en Éthiopie parce qu'il était très pauvre, que ses habitants étaient en piètre santé et qu'on s'y perd à chercher l'origine de ses multiples problèmes.

Les chercheurs voulaient vérifier si les résidants de Yubdo Legabato étaient en mesure de définir leurs problèmes de santé et d'élaborer des plans d'action pour les résoudre, dans un cadre transdisciplinaire. Ils ont donc demandé aux villageois sur quels critères ils se fondaient pour évaluer leur santé, quels facteurs étaient à l'origine de leurs problèmes et, en fin de compte, comment ils pensaient s'y prendre pour améliorer leur sort.

Au départ, le facteur qui revenait le plus souvent dans les discussions était le manque de nourriture. Les agriculteurs attribuaient leurs problèmes au *dhabuu*, ce qui en oromiya signifie « ne pas posséder assez ». Les chercheurs ont incité les paysans à envisager la cause de leurs problèmes sous une perspective plus globale, si bien qu'ils ont identifié plusieurs autres facteurs : le manque de fourrage; le manque d'eau durant la saison sèche; l'érosion du sol et la recrudescence du paludisme, de la rougeole et des gastro-entérites.

L'équipe ÉcoSanté a ensuite aidé les membres de la collectivité à établir la relation entre leurs pratiques culturales, leur utilisation des ressources naturelles et leur situation sanitaire. Les résultats de l'étude montrent que l'agriculture, l'environnement, la nutrition humaine et la santé sont intimement liés. Ils mettent en lumière la nécessité d'adopter une approche holistique des facteurs qui font obstacle au bien-être humain. Par exemple, coucher à même la terre battue en compagnie de ses animaux, parce que la température nocturne moyenne est de 5°C durant la saison froide, explique bien des infections. Or, l'habitude de dormir sur les planchers en terre battue trouve son origine dans l'insécurité du régime foncier : pourquoi consacrer de l'argent à la construction de lits si on peut être appelé à partir au pied levé en laissant tout derrière soi?

Les chercheurs ont encouragé les agriculteurs à penser aux changements constructifs qu'ils pourraient apporter eux-mêmes au lieu d'attendre de l'aide extérieure. Dès qu'ils ont pris conscience que leurs pratiques d'hygiène nuisaient à leur santé, les gens ont pris les choses en mains. « Désormais, les villageois construisent des abris pour les animaux d'élevage, pensent à aménager une pièce réservée à la cuisson des aliments et ont aussi commencé à construire des plates-formes surélevées où dormir », affirme Abiye Astatke, ingénieur agricole à l'Institut international de recherche sur l'élevage (ILRI).

Les chercheurs sont persuadés que les enseignements transdisciplinaires tirés du projet de Yubdo Legabato ont une grande signification pour d'autres régions montagneuses d'Éthiopie, d'Afrique orientale et du monde entier.

Ainsi au travers des trois programmes cités, l'on peut discerner une communauté d'approche qui se caractérise par la capacité d'intégration sur un territoire donné, de logiques d'acteurs en présence, de fédération de ressources et de capacités de nouer de multiples partenariats qui s'appuient sur des concepts globaux (développement durable) mais adaptés au contexte local et des processus de communication et de négociation garants de la déontologie

du projet et de la prise de responsabilité effective par les acteurs locaux.

5.2. L'acceptation de l'incomplétude : incertitude, aléatoire et innovation

La notion de complexe évoquée en première partie implique les notions d'incertitude en termes d'une connaissance qui reste partielle et de décision « en condition d'incertitude » dans certains cas ; complexité implique aussi que l'aléatoire est a priori intégré dans la réflexion mais aussi qu'il y a sans doute des réserves d'innovation non connues.

Passet [123] rappelle que « depuis les années 1980, l'apparition des atteintes dites « globales » portées à la biosphère met en cause non plus de simples dysfonctions de l'appareil économique, mais la logique même d'un développement qui menace désormais les mécanismes régulateurs de la planète.»

C'est ce passage dont la nécessité se fait évidente puis pressante, d'une logique économique et orientée vers ce que l'on croyait alors pouvoir être une croissance exponentielle sans limite, à une logique plurielle ou logique des logiques qui puisse intégrer les différentes dimensions des enjeux planétaires actuel qui est critique.

Il est intéressant à ce stade, dans le cadre ce passage « aux limites des logiques » de faire un détour momentané par des concepts qui pourront apparaître éloigné ou de nature purement scientifique, tels que le désordre organisationnel la destruction créatrice.

La notion de désordre organisationnel ou de destruction créatrice

La notion de destruction créatrice est avancée dès 1912 par Schumpeter dans son ouvrage « La théorie de l'évolution économique ». Depuis cette notion a été reprise et développée par R. Passet [124] et d'autres auteurs.

La nécessité de faire appel à un tel concept est issue du constat que ni les modèles de type mécanique horloger par répétition, ni les modèles thermodynamiques notamment du deuxième principe d'augmentation de l'entropie ne peuvent rendre compte des caractères performants et de complexité croissante des systèmes que forment les sociétés humaines et leur activité économique. Il apparaît que les systèmes humains sont capables d'intégrer du désordre, par exemple, des flux d'informations non prévus initialement par le système, l'activation intense de certains éléments du système, soit encore l'apparition de nouveaux éléments dans le système ou dans son environnement. De plus cette intégration peut se traduire par une mutation partielle du système ou du « méta-système » que peut former un

[123] PASSET (1997) : Le développement durable : De la transdisciplinarité à la responsabilité Congrès de Locarno 30 avril-2 mai 1997 UNESCO-CIRET

[124] PASSET R. (1996) : L'économique et le vivant, Payot, Paris

système et de son environnement – après intégration des nouveaux éléments, des nouvelles contraintes et des évolutions des interactions intrasystémiques.

Cette capacité de *systèmes ouverts et intégrateurs de complexité* à produire de « l'ordre par le bruit » (Atlan[125]) a été analysée et proposée par différents auteurs comme représentant une capacité « néguentropique ». René Passet dans son ouvrage sur l'Economique et le Vivant cité plus haut mentionne la théorie de l'écart créateur, où dans un système au point d'équilibre - société humaine ou flux aquatique par exemple – un écart même minime – une minorité devenant agissante ou une goutte d'eau en rotation – peut amener à une modification-mutation partielle ou totale du système – ainsi de nouvelles lois ou une constitution modifiée ou dans le cas des flux aquatiques, le tourbillon au sein du courant fluvial -.

Certes il y a des limites à la capacité d'absorption d'un système mais le fait est que *dans un système ouvert ces limites ne sont pas connues*.

Ce que l'on peut dire, avec les auteurs que nous avons cités, en rapport à l'observation des activités des sociétés humaines, est que cette capacité à créer de l'ordre par le bruit est une des caractéristiques qui représente le mieux la capacité de ces systèmes vivants à se maintenir et évoluer dans un milieu changeant en *se complexifiant* lors des évolutions successives.

Nos observations sur certains programmes de coopération existants comme CORE ou la création soutenue par l'OSCE de Centres de promotion de la convention Aarhus dans l'ex-Union soviétique montrent que les programmes aptes à traiter d'enjeux complexes, dans un environnement évolutif, intègrent dans leur méthodologie et leur architecture dynamique cette capacité à accepter le désordre créateur et à « créer de l'ordre par le bruit ». Bien entendu des mécanismes de régulation efficaces, des procédures souples de négociation dans le cadre d'instances structurées sont mises à concours. Enfin il est important de rappeler pour tout praticien de la coopération, que même dans le cas d'une structure ouverte de coopération, il y a des limites dans tout système à l'absorption « du désordre » et que plus un système est en tension au point d'équilibre, plus un écart même minime pourra avoir de répercussions sensibles.

Le critère essentiel d'appréciation qui se dégage de notre analyse à ce titre réside dans la capacité inscrite dans un programme conçu comme ouvert et traitant du complexe à intégrer « du désordre créateur » - modifications d'éléments ou des interactions dans le système en place ou dans son environnement - et à évoluer positivement en *maintenant son intégrité et ses objectifs.*

Incomplétude, incertitude et innovation

[125] ATLAN H., (1979) : *Entre le cristal et la fumée, essai sur l'organisation du vivant*, Paris, Seuil

Le champ de la coopération internationale reste lié et reflète dans un rapport « homothétique » à la vie sur la planète avec ses problématiques qui évoluent, ses impasses et défis qui si ils ont semblé technologiques sont de plus en plus transdisciplinaires et éthiques.

Passet[126] dans sa réflexion sur « le passage aux limites » de l'économie de l'homme dans la biosphère, souligne l'importance d'une approche « transdisciplinaire » dans un regard « de destruction créatrice qui nous conduit à replacer l'homme au cœur de toutes choses, l'homme de Protagoras « mesure de toutes choses », transcendant celles-ci et nous invitant à porter notre regard « au-delà » de ce qu'elles sont ; » Passet va plus loin et parle d'aller « au-delà » au plan «éthique par l'interrogation sur les responsabilités qui échoient à l'homme en raison des nouveaux pouvoirs (technologiques) sur le monde et sur lui-même. »

L'auteur redéfinit le développement comme une « croissance complexifiante multidimensionnelle », « complexifiante car accompagnée d'un double mouvement de diversification et d'intégration permettant au système de croître en se réorganisant sans perdre sa cohérence », « multidimensionnelle dans le mesure où, par delà l'économique au sens strict, est prise également en compte la qualité des relations établies entre les hommes au sein de sphère humain et avec leur environnement. »

Le complexe en soi et la complexité des problématiques ainsi que l a faculté à comprendre sinon du moins intégrer le complexe ont été abordé par nombre d'auteurs :

Tessier [127]dans son ouvrage intitulé « Pour un paradigme écologique » écrit :

« La science moderne fait son entrée au pays mystérieux du paradoxe, y retrouvant certains partenaires, eux-mêmes paradoxaux, par rapport aux attentes d'un passé encore récent. [...] Cette saisie de convergence entre des discours apparemment étrangers l'un à l'autre (ex. le Tao de la physique).[...] « cette acceptation du caractère polyphonique du Logos, cette ouverture interdisciplinaire vertigineuse, tel me semble être le signe le plus sûr de tentatives pour approcher le «très complexe», la génération du «radicalement nouveau» et l'appréhension scientifique de l'événement. ».

Harvey et Lemire[128] dans leur essai sur l'écologie cognitive soulignent le rapport entre stabilité et changement :

« Pour souligner l'existence de la stabilité et du changement, Ilya Prigogine a inventé l'expression apparemment paradoxale de «structures dissipatives». Les structures dissipatives sont des systèmes capables de conserver leur identité uniquement en restant continuellement ouverts aux flux de leur environnement. Les structures dissipatives représentent «des îlots

---

[126] PASSET (1997) : Le développement durable : De la transdisciplinarité à la responsabilité Congrès de Locarno 30 avril-2 mai 1997 UNESCO-CIRET

[127] TESSIER R. (1989) : Pour un paradigme écologique, Hurtubise Hmh, Quebec, Canada

[128] HARVEY PL, LEMIRE G. (1989): L'écologie cognitive, une écologie communicationnelle

d'ordre dans un océan de désordre» (Prigogine, 1996). Elles maintiennent et accroissent leur développement en créant du désordre (données, informations non structurées) qu'elles dissipent dans l'environnement. »

Le fait remarquable de programmes comme CORE est leur capacité à intégrer l'incertitude, l'aléatoire et à faire fonctionner des projets de nature innovante. Il est important de prendre conscience du fait qu'il ne s'agit pas simplement d'une acceptation de ces caractéristiques du vivant, des sociétés humaines et de leur développement, mais d'une prise en compte de ces facteurs et de leur intérêt pour l'authenticité, l'efficacité et l'inscription durable de la démarche du projet dans le tissu des interactions institutionnelles, sociales et environnementales locales.

Nous irons plus loin en observant que c'est bien cette *acceptation de l'incomplétude* dans la représentation de la réalité – *la carte n'étant pas le territoire* – lors de la conception et l'initiation du projet qui peut mener – à condition d'avoir des mécanismes intégrés de prise en charge de l'incertitude et de l'aléatoire – à davantage de complétude, en se gardant bien de la tentation de proclamer ou de viser à « l'achèvement » toutefois.

Nous avons vu plus haut comment sur le plan méthodologique, par les méthodes d'investigation inspirées de l'audit IDPA en amont et de l'analyse systémique que nous verrons dans le détail ci-après, le réel est pris en charge dans la pluralité de ses composantes.

Nous verrons en troisième partie comment ces résultats méthodologiques s'articulent pour aboutir à une représentation de projet opérationnelle. Auparavant il nous faut porter attention au fait essentiel mentionné brièvement auparavant, que souvent un projet authentique dans un terrain donné va occasionner un/des changements dans le système existant de fonctionnement des acteurs en jeu.

Il sera donc nécessaire et primordial pour tout praticien de la coopération de comprendre la nature du changement et ses difficultés. Nous reviendrons en troisième partie sur les caractéristiques du changement et de sa pratique.

Sur le plan plus global de la négociation des accords internationaux par exemple sur les questions environnementales, la question de l'évaluation des risques et de leur « valorisation » donne lieu à des appréciations souvent divergentes en termes d'intensité et de perspective temporelle.

Citons le rapport sur la gouvernance mondiale du Conseil d'analyse économique en 2002[129] : « les conflits au sujet du protocole de Kyoto reflètent à la fois la divergence des intérêts, l'écart des valorisations du risque, et la diversité des préférences pour le présent. C'est pourquoi ils sont difficiles à surmonter ». L'évaluation des risques, leur prise en compte de manière collective et les décisions menant à des procédures et accords dans des domaines « d'incertitude » restent des enjeux majeurs des négociations et des accords de coopération

[129] JACQUET P., PISANI-FERRY J., TUBIANA L. (2002), *Gouvernance mondiale*, p 57, Conseil d'analyse économique, La Documentation française, Paris

internationale.

L'improbable comme source du réel

L'événement, l'improbable, l'écart à la moyenne peuvent être source de déséquilibre temporaire, de dérèglement, de remise en question, de chaos, de destruction. Comment peut-on négliger ce fait de la vie ? D'un autre coté comment peut-on en tenir compte, l'intégrer, garder le « système temporaire » - formé par les partenaires de coopération agissant dans le milieu – le plus ouvert possible et le rendre apte à intégrer l'évènementiel et ses conséquences en termes d'interaction.

Hannah Arendt [130] met en exergue cette carence de la pensée gestionnaire contemporaine lorsqu'elle écrit :

« Agir dans le style du faire, raisonner dans le style du *calcul des conséquences*, c'est laisser de côté l'inattendu, l'événement lui-même, puisqu'il serait peu raisonnable ou irrationnel de s'attendre à ce qui n'est qu'une « improbabilité infinie ». Mais comme l'événement constitue le tissu même du réel dans le domaine des affaires humaines où l'improbable arrive régulièrement, il est extrêmement peu réaliste de n'en pas tenir compte. »

Et Arendt de conclure, au sujet de la pensée du calcul qui domine l'époque moderne: « Son rationalisme est irréel, son réalisme est irrationnel, ce qui revient à dire que le réel et la raison ont divorcé. »

[130] ARENDT, H. (1961) : *The Human Condition*, Chicago, The University of Chicago Press, 1958 ; trad. fr. par Georges Fradier, *Condition de l'homme moderne*, Paris, Calmann-Lévy, 1961

Conclusion de la deuxième partie

L'existence de programmes et de projets à caractère novateur dans leur approche en terme de capacité à intégrer la complexité d'enjeux locaux et régionaux à l'international, témoigne qu'il est possible d'avoir une approche différente des modèles et méthodes plus réducteurs de l'approche plus standardisée de nombreux programmes des organisations internationales, ou de coopération bilatérale dans certains cas.

Cette approche renouvelée de l'action en commun est fédératrice d'énergies et stimulatrice d'engagements des acteurs en jeu de divers niveaux.

La capacité de ces programmes novateurs de coopération à créer de l'ordre par le bruit ou à intégrer le désordre créateur de par leur conception et modes opératoires a aussi été soulignée.

Ces approches novatrices si l'on en recueille les méthodologies principales peuvent-elles être source d'élaboration de concepts et de modes opératoires pour une action internationale plus ouverte, pour abonder un niveau stratégique de pensée et d'action?

Quels seraient ces concepts primordiaux et opératoires et quelles seraient les applications et conséquences prévisibles de leur intégration à la praxis de la coopération internationale bilatérale ou multilatérale?

Comment les approches théoriques du changement peuvent-elles nourrir l'approche de la coopération internationale en milieu complexe. Jusqu`à quel point sont-elles prises en comptes dans la définition stratégique des programmes et projets ?

Troisième Partie :

Stratégies patrimoniales pour l'action internationale : concepts, enjeux et atouts

Et chaque jour, mille fois, je ressens ma vie,
corps et âme, intégralement tributaire
du travail des vivants et des morts.

Einstein - 1934

Introduction de la troisième partie

L'action internationale est partie active et constituante d'un monde où les interactions entre Etats, régions, organisations, assemblées d'Etats, sont de plus en plus diversifiées et complexes, où le nombre de conventions internationales signées dans des domaines clés de la sécurité, de l'écologie, de l'énergie, de la santé, de l'éducation, du développement va croissant et partant, les engagements politiques et les obligations juridiques.

Elle nécessite donc des méthodes et des modes opératoires structurés mais ouverts, pouvant s'inscrire avec efficacité dans cette complexité croissante au niveau planétaire et accompagner voire anticiper l'évolution des problèmes et des enjeux.

Nous avons fait état de la référence fondamentale de l'action internationale aux valeurs universelles, mais aussi du caractère insuffisamment opérant des seuls langages universels pour refléter l'interdépendance croissante des acteurs et des enjeux aux niveaux locaux, régionaux et international et susciter leur engagement réciproque dans la coopération en milieu complexe.

Nous avons indiqué la nécessité de retrouver ou de renouveler nos références communes. Il s'agit bien, fondamentalement, de faire émerger ce qui est commun au niveau des enjeux mais aussi des perspectives que l'on souhaite se donner. Parallèlement à cette nécessité dont le caractère impérieux se fait chaque jour sentir, le faisceau d'interactions au niveau planétaire, qui se densifie et s'ordonne, offre à la fois un niveau de complexité supplémentaire avec parfois des outils nouveaux de coopération et fait émerger à notre conscience la notion d'un *patrimoine commun*. Nous pourrions faire ici aussi allusion, à propos de cette réalité qui va s'intensifiant, aux travaux précurseurs de Teilhard de Chardin [131] qui parlait du « projet ontologique de l'Homme ». Certes l'orientation par une finalité ontologique a été remise en cause par certains auteurs (H.Atlan[132]) mais ce qui devient manifeste, c'est que l'intégration accélérée au niveau planétaire des sociétés humaines et des institutions qui en sont issues, ainsi que l'interdépendance croissante des problèmes et des acteurs en cause, « se réalisent » en une complexification croissante au niveau de la biosphère.

Cette « réalisation en cours » dont nous sommes partie intégrante fait émerger à nos consciences avec plus d'acuité le sentiment d'un « patrimoine commun » – en péril dans certains cas – qu'il est de plus en plus urgent de prendre en compte, voire de prendre en charge.

Notons que ce sentiment d'un patrimoine commun existait il y a longtemps mais à une

[131] TEILHARD de CHARDIN P. (1955) : *Le phénomène humain*, Seuil Paris
[132] ATLAN H., (1979) : *Entre le cristal et la fumée, essai sur l'organisation du vivant*, Paris, Seuil

« échelle locale » dans les sociétés rurales issues du néolithique et fondées sur l'agriculture, la chasse et la cueillette déployées sur un territoire donné. Il s'est poursuivi dans une certaine mesure au moyen-âge, notamment par le partage et l'usufruit des ressources et des pratiques communales et ce jusqu'à nos jours dans nombres de contrées agraires hors d'Europe.

A présent, la nouvelle émergence de cette notion de patrimoine commun au niveau planétaire et sa signification grandissante au-delà de ses diverses expressions, au niveau local, par les êtres humains en différents points du globes - « titulaires » dans une relation actualisée de type systémique faisant émerger des problèmes à résoudre souvent au niveau local mais d'intérêt général - peuvent être à la base d'une méthode d'appréhension de l'action internationale et de modes opératoires porteurs de complexité et d'effectivité que nous allons présenter.

Le travail effectué dans le cadre du programme CORE, en Biélorussie, montre des caractéristiques qui dans leur fondement sont issues de l'approche systémique bien que l'approche soit ici centrée sur *l'action* et le système en jeu et non celle de l'étude distanciée d'un phénomène ou d'un ensemble.

Il importe de préciser ces concepts porteurs, avant de pouvoir proposer des approches synthétiques de coopération qui s'en inspireraient.

Chapitre 1 :
L'approche systémique à la base du cadre de l'action

1.1. L'approche systémique

Agir c'est prévoir a-t-on dit. Mais agir c'est d'abord comprendre. Quels seraient face aux enjeux et aux défis transdisciplinaires et complexes du 21ème siècle, les outils, les concepts, les approches permettant de d'arriver à une vision dynamique et aussi complète que possible de « ce qui se joue sur le territoire ».

Joël de Rosnay [133] dans son livre « L'Homme symbiotique » présente un état des lieux à l'orée du 3eme millénaire :

« La nouvelle vision du monde issue des travaux sur la complexité permet de rapprocher la méthode analytique et l'approche systémique. L'analyse cartésienne a conduit à l'essor de la science, de la technique et de la société. Mais elle a des effets pervers. Elle sépare et isole, disperse et émiette

La méthode analytique a fait éclater la complexité du monde en une succession de disciplines Indispensable pour fonder la science, la démarche analytique ne suffit plus pour expliquer la dynamique et l'évolution des systèmes complexes

Complémentaire de l'approche analytique, la méthode systémique recombine le tout à partir de ses éléments en tenant compte du jeu de leurs interdépendances et de leur évolution dans le temps. »

Fondamentale pour la compréhension de milieux complexes, préalable à toute démarche orientée vers l'action, l'approche systémique est issue de la définition de « système » dans la recherche d'une approche formelle de la connaissance :

« Le système: ensemble d'éléments en interaction formant un tout d'un point de vue donné » (von Bertalanffy [134]).

Par la suite, la cybernétique et ses propositions d'application ont mis en valeur l'approche systémique en donnant un contexte dynamique à l'approche du système et en mettant en évidence la notion de boucle cybernétique, transcrite en boucle de retour d'information dans ses applications pratiques, notamment les sciences de la communication et

[133] De ROSNAY J. (1995) : *L'Homme symbiotique, Regards sur le 3eme millénaire*, Editions du Seuil, Paris, pp 37-39

[134] Von BERTALANFFY L., (1972) : *Théorie générale des systèmes*, Dunod, Paris

de l'information.

La différence majeure selon nous entre l'approche de la coopération standardisée par le projet sous sa forme log frame ou boite logique matricielle de projet et, les approches novatrices décrites plus haut est que l'approche du projet matrice standardisée fait certes appel à la systémique mais pour un système quasi-fermé une fois que le projet est défini, et d'une dynamique restreinte, dans l'ensemble, à des liens de causalité linéaire d'où la dynamique des boucles de retour d'information est exclue.

A contrario, les approches novatrices intégratrices de complexité comme celle illustrée par le programme CORE traitent d'un et avec un système ouvert (y compris à d'autres systèmes), où les interactions complexes incluent celles en boucle cybernétique, et où les acteurs ont *la possibilité* d'être dans le système mais aussi d'agir sur le système, c'est-à-dire, reprenant la définition que nous donnions en introduction de ce travail, d'être « micro-macro acteurs » du système.

Joël de Rosnay [135] exprime de manière très synthétique ce qu'est l'approche systémique dans le contexte de l'action de l'homme au sein de son environnement :

Encadré 5 : L'approche systémique

L'approche systémique, fille de la cybernétique et de la biologie, est aujourd'hui complémentaire de la vision analytique héritée de Descartes.

La cybernétique peut se définir comme la science qui étudie les phénomènes de régulation au sein de machines. Régulations qui s'opèrent par un système de boucles d'informations placées à l'entrée et à la sortie de ces machines. La biologie va y adjoindre le concept d'homéostasie, du grec homéos (le même) et stasie (rester) : demeurer le même tout en changeant et conserver tout en transformant. A travers la régulation, on recherche donc le maintien d'un équilibre dynamique, compte tenu d'une multiplicité de paramètres, de flux d'énergie et d'informations.

L'approche systémique intègre ces deux notions. Elle nous enseigne que les systèmes naturels sont "ouverts" : les flux d'énergie, de matériaux et d'informations, qui les traversent sont intégrés et transformés, puis les déchets sont rejetés par le système dans l'environnement. Régulations, aménagement et équilibre dynamique appellent non des actions ponctuelles mais multiples et coordonnées dans le temps. D'où l'importance et la portée de chaque geste dans le domaine de l'écologie engageant la responsabilité des acteurs.

La pensée systémique s'applique à la planète toute entière, système ouvert en état d'équilibre dynamique recevant un flux d'énergie provenant du soleil et diffusant ce flux dans l'espace autour de lui. Toute formation à l'écologie devra donc s'appuyer sur l'interdépendance des éléments qui constituent l'ensemble.

[135] de ROSNAY J. (2004), *Education, écologie et approche systémique*, congrès de l'AGIEM 4 juin 2004, dans « le Carrefour du futur » 10 juin 2004

Les notions d'interdépendance et d'interaction entre les éléments/acteurs du système sont fondamentales pour toute compréhension et évaluation des problématiques en jeu sur un territoire donné et qui plus est pour élaborer des stratégies d'action qui se veuillent efficientes.

La cybernétique puis les sciences de l'information et de la communication d'un coté et les sciences biologiques de l'autre ont mis en exergue dans tout système le rôle important, dynamique et structurant des boucles d'information (contenu) et de régulation (fonction) aussi appelées « feed-back » négatif (minorant) ou positif (amplifiant).

La systémique en tant qu'issue de la théorie générale des systèmes en comporte des concepts fondamentaux et des lois que nous rappelons ci-dessous étant donné l'importance du cadre systémique pour la réflexion et l'action stratégique en milieu complexe.

L'approche systémique (Maldague *et al*., 1977) repose sur la théorie générale des systèmes où l'on distingue des *concepts* de base et des *lois*.

Concepts fondamentaux

Le concept de totalité : un système est composé d'éléments ; mais il n'est pas la somme des éléments qui le composent.

Le concept d'interaction : les divers éléments d'un système interagissent entre eux. On trouve ici des relations de rétroaction (« feed-back ») : rétroaction positive ou amplificatrice ; et négative ou régulatrice (p.ex., dans le cas de la thermorégulation).

Le concept d'organisation (aspects : structurel et fonctionnel). L'organisation est une propriété clé de tout système ; concept central de la systémique.

Le concept de complexité : le degré de complexité d'un système dépend du nombre de ses éléments et des relations qui lient ces éléments entre eux. La complexité est une dimension essentielle des systèmes.

Lois fondamentales

Loi des rapports du système avec son environnement. Les systèmes du monde réel sont des systèmes ouverts, caractérisés par de nombreux échanges avec leur environnement.

Loi de l'organisation hiérarchique des systèmes. L'organisation se manifeste par le fait que tout système peut être décomposé en sous-systèmes. Le fonctionnement d'un système est de nature hiérarchique.

Loi de la conservation des systèmes. Hiérarchiquement organisé, un système doit assurer sa conservation, sa survie. Interviennent ici les notions d'*état stationnaire* et d'*homéostasie*.

Loi du besoin de variété. La variété ou diversité d'un système est une condition *sine qua non* du maintien de son équilibre, de sa stabilité dynamique. La diversité est liée à la richesse des composantes du système considéré et à leurs interactions.

Loi de l'évolution des systèmes. Le système complexe, organisé (structuré et fonctionnel), diversifié et biocénotiquement stable (stabilité dynamique) évolue, dans le temps, vers toujours plus de complexité.

La cohérence entre les lois de la systémique, les lois de biocénotique fondamentale et le deuxième principe de la thermodynamique mérite d'être soulignée.

1.2 La boucle systémique

Harvey et Lemire[136] dans leur essai sur « L'écologie cognitive, une écologie communicationnelle » soulignent l'importance des boucles d'information dans l'évolution de l'homme :

« Plusieurs auteurs, dont Henri Laborit [137] ont montré que toute l'évolution de l'espèce humaine s'est réalisée depuis les premiers âges à travers un processus dialectique et circulaire intégrant l'information structure (le fonds commun d'une communauté ou la mémoire individuelle stable) et l'information circulante, (celle qui permet un feed-back avec l'environnement, les autres et les différents temps de la mémoire). »

L'approche développée dans CORE a fait appel à un concept central développé en systémique, celui de la boucle systémique définie comme :

L'interaction Problème - Acteur – Système

Un problème n'existant que par rapport à un acteur donné, un système reflétant le point de vue d'un acteur en situation face à un problème, un acteur ne devenant acteur que dans le cadre d'une situation où un enjeu ou problème le mobilise.

Ce concept de *boucle systémique* est un outil pertinent de compréhension de milieux

---

[136] HARVEY PL, LEMIRE G. (1989): *L'écologie cognitive, une écologie communicationnelle*, Ed. Hurtubise, Laval

[137] LABORIT H. (1974) : *La nouvelle grille*, Lafont Paris, p. 137

complexes, de diagnostic des actions en cours et des politiques en vigueur, de préparation à la définition d'objectifs par le dialogue préalable des différentes logiques d'action des acteurs en jeu. Ce concept permet aussi d'avancer vers l'explicitation du « problème des problèmes » ou de la problématique centrale et, dans certains cas, concourt à définir des enjeux communs pour la solution des problèmes, car il permet de visualiser et comprendre l'interaction entre les problèmes en place, les acteurs et les systèmes.

En coopération internationale, notamment dans la pratique des projets, il apparaît essentiel aussi de pouvoir bénéficier des retours d'information qu'offre l'insertion dans l'architecture du projet des boucles cybernétiques. En effet aux paramètres nombreux inhérents à tout système complexe tel qu'une société en vie régionale dans un environnement donné, s'ajoutent aussi les inconnues provenant de milieux culturels et linguistiques différents du milieu d'origine de l'organisation « étrangère » – occidentale le plus souvent – partenaire moteur de coopération. Or l'intégration des boucles de retour d'information dans la dynamique du projet permet, par des procédures qu'il faut bien entendu déterminer et agréer à l'avance, d'apporter correctifs et modification au projet pour maintenir les objectifs de qualité décrits ci-dessus.

A son tour le concept de boucle systémique permet de mieux comprendre ou d'anticiper les impacts que peuvent avoir ces retours d'information ou « interactions en retour », sur le complexe problème-acteur-système, y compris l'évolution de ses interactions.

Dans le cadre de l'exemple pris du programme CORE, les facilitateurs du programme sis dans la région où le programme est actif permettent de faire remonter ces boucles d'information au niveau de la deuxième instance, dite du comité d'évaluation des projets qui se réunissant deux fois par an peut tirer les leçons de ces informations, ou au niveau de la première instance de décision – l' « Approval Board » ou conseil de décision – si ces éléments sont de nature à contribuer à une réflexion stratégique du programme.

En termes d'intégration « horizontale » au niveau des districts, l'approche systémique est essentielle car elle permet de créer une dynamique interactive entre les différents programmes thématiques au fil de leur progression, de mobiliser les énergies et les pouvoirs institutionnels au sein d'une orientation commune du programme, requalifiée à chaque étape.

En termes d'intégration verticale, un exemple convaincant a été fourni par le programme d'éducation et culture radioactive mené dans le district de Bragin depuis 2003, permettant la prise en compte par la population et les services scolaires, sociaux et médicaux de la maitrise des paramètres de la vie en terrain à fond radioactif. Le programme ayant donné des résultats convaincants pour la baisse significative du taux de radioactivité des enfants du district, en 2006, les autorités nationales, au vu des résultats obtenus localement, ont demandé à ce qu'un groupe de travail soit constitué avec les autorités centrales et les experts locaux et internationaux. Le but d'un tel groupe de travail étant d'étudier comment les autorités

nationales pourrait intégrer l'approche de CORE pour ce qui est de l'éducation de vie en milieu présentant une contamination faible mais chronique, et coopérer sur un territoire plus vaste en mobilisant aussi des moyens publics au niveau national.

Ainsi on peut constater dans des réalisations actuelles de la coopération que l'insertion dans la stratégie et les opérations des programmes, des boucles de rétroaction prévues et interprétées dans un cadre systémique dynamique, permettent au programme de rester en prise avec les réalités et de bénéficier en permanence de l'engagement des acteurs en jeu dans leur diversité.

Rappelons nous - à ce stade de notre réflexion conceptuelle sus les outils et méthodes de la coopération ouverte et innovante - que des modèles tels que l'approche systémique dynamique ne prennent leur sens et n'amènent à plus d'efficacité des actions engagées que si il y a pu y avoir explicitation d'un ou des enjeux communs aux acteurs du territoire, et mise au point d'un programme d'action reflétant la prise en charge de cet enjeu commun. Ces processus font appel à la notion de patrimoine commun que nous allons maintenant approfondir.

Chapitre 2 : La notion de patrimoine commun

La notion de patrimoine procède en France comme ailleurs de définitions et acceptations du terme qui dépendent des catégories légales, professionnelles ou thématiques.

Si les notions de patrimoine national ou collectif ainsi que celle de patrimoine privé protégé par la loi sont bien ancrées, celle de patrimoine commun demande à être explicitée et ce dans une perspective de *l'action* dans des systèmes complexes pour résoudre des problèmes complexes, action pouvant se situer sur le territoire national ou international.

2.1. Définition de la notion de patrimoine

Le patrimoine est étymologiquement défini comme l'ensemble des biens hérités du père (de la famille, par extension). En effet, *patrimonium* signifie *héritage du père* en latin; la notion en France est apparue au XIIe siècle.

En droit civil, le législateur l'entend comme l'ensemble des biens et des obligations d'une personne, envisagé comme une universalité de droit, c'est-à-dire comme une masse mouvante dont l'actif et le passif ne peuvent être dissociés.

Le patrimoine fait appel à l'idée d'un héritage légué par les générations qui nous ont précédées, et que nous devons transmettre intactes aux générations futures. On dépasse donc la simple propriété personnelle.

Dans le contexte de l'homme vivant et évoluant au sein de son environnement à la fois local, national et planétaire, au sein d'un processus que l'on peut qualifier de « coévolution » nous pourrions dire avec Malraux en 1935 « L'héritage ne se transmet pas, il se conquiert. »

Nous signifions ainsi que le patrimoine dans le sens où nous l'entendons ici n'est pas de nature totalement circonscrite, intangible et ne se réfère pas au droit de propriété, mais plutôt à celle d'un milieu commun en termes de responsabilité qui inclue l'ensemble des actions de l'homme sur un territoire donné.

Godard [138]dans son analyse sur la biodiversité et les approches possibles de sa gestion, indique que le rapport à un tel patrimoine « commun » ne va pas de soi même si il possède une certaine évidence morale et analyse le rapport d'un patrimoine commun au patrimoine domestique ou familial qui lui peut dans certains cas rester fondé sur le concept juridique de la propriété : le droit d'usus (usage), fructus (usage du fruit) et abusus (faculté de céder ou de

[138] GODARD O. (2005) Les conditions d'une gestion économique de la biodiversité – un parallèle avec le changement climatique Cahier no 2005-017, Ecole Polytechnique

détruire le bien)

« L'ordre civique est centré sur la souveraineté des citoyens formant communauté et sur la valeur d'équité entre les générations présentes et les générations futures.

Chaque communauté revendique des droits sur son environnement et les ressources qu'il abrite mais, dans le même temps, affirme le droit des générations successives à bénéficier de cet environnement. Il en résulte une obligation pour chaque génération de veiller à transmettre cet environnement commun aux générations suivantes afin de respecter équitablement les droits de chacun ; cette exigence est strictement indépendante de l'usage que chaque génération fait ou ne fait pas de ce droit de jouissance de l'environnement, dès lors que le fonds n'est pas entamé »

« Pour l'ordre domestique, qui est le principe symbolique de représentation de la société humaine sur le mode de la famille, enracinée dans un territoire et inscrite dans un lignage, il est essentiel à la définition même du groupe patrimonial de revendiquer la possession du territoire au nom d'une histoire d'interaction entre hommes et milieux, mais aussi de veiller au lien intergénérationnel à l'intérieur de ce groupe et donc de faire que le patrimoine reçu soit retransmis. L'enjeu n'est pas ici l'égalité de principe de tout homme membre de la société, mais celle de la survie physique et culturelle d'un groupe patrimonial déterminé.

L'impératif de transmission ne porte que sur les éléments patrimoniaux, c'est-à-dire ceux à qui est attribuée une dimension identitaire et ceux qui représentent des ressources essentielles pour la survie. »

Définition du terme patrimoine

Le terme de patrimoine (Ollagnon 1976) est défini dans le cadre de ce travail de recherche, de façon systémique, comme : « l'ensemble des éléments matériels et immatériels qui concourent à développer l'identité et l'autonomie de son titulaire dans le temps et dans l'espace par adaptation en milieu évolutif ».

Il n'y a de patrimoine que dans une relation à un titulaire.

Dans les actions de coopération qui ont à traiter de problèmes complexes dans des milieux complexes, il y a souvent plusieurs titulaires, voire plusieurs patrimoines en jeu.

Les différentes approches du patrimoine, juridiques, culturelles, biologiques, font référence à son indivisibilité et sa relation critique à l'identité de son titulaire.

La relation du titulaire à son patrimoine est ainsi constitutive de son *identité* mais les modes de cette relation peuvent ne pas être explicites.

En termes de coopération internationale, puisque une telle action pour être légitime et

efficace doit rechercher d'abord l'explicitation d'enjeux communs, cette notion de patrimoine est porteuse d'enseignement en amont de la conception d'un programme, à condition d'en rechercher les clés et les contours. Le terme de patrimoine se traduit d'ailleurs difficilement dans les principales langues de la planète mais il recouvre des réalités sensibles et omniprésentes.

H.Ollagnon dans ses travaux distingue d'ailleurs différents type de relations patrimoniales (cf. paragraphe 3.1).

Enfin il est important de noter à ce stade, que cette définition du patrimoine n'a pas vocation normative, qu'il ne s'agit pas de faire rentrer toutes expressions des partenaires potentiels et modes d'interaction dans ce cadre. La notion de patrimoine est éclairante, peut être une clé de compréhension des comportements et des logiques d'actions des différents acteurs en présence et une piste fédératrice pour l'émergence d'un enjeu commun.

2.2. Le patrimoine commun

Lors d'un de ses rapports à la Convention, l'Abbé Grégoire (1750-1831), juriste et homme politique révolutionnaire, se réfère à la notion d'un « patrimoine de tous » affirme que *le respect public entoure particulièrement les objets nationaux qui, n'étant à personne, sont la propriété de tous (…) Tous les monuments de sciences et d'arts sont recommandés à la surveillance de tous les bons citoyens.*

L'on a assisté ensuite à la mondialisation progressive de la notion de patrimoine

C'est le philosophe Henri Bergson qui eut l'idée d'étendre la notion de patrimoine culturel en participant en 1921 à la naissance de la Commission internationale de la coopération intellectuelle, ancêtre de l'UNESCO qui fut crée ensuite en 1945 avec son siège à Paris.

Au départ, l'expression patrimoine culturel désignait principalement le *patrimoine matériel* (sites, monuments historiques, œuvres d'art,...). L'UNESCO a établi en 1972 une liste du patrimoine mondial, composée de plusieurs centaines de sites dans le monde.

Cette conception du patrimoine culturel a évolué depuis une quinzaine d'années. On lui a d'abord adjoint une liste Mémoire du monde (1992), qui recense les collections documentaires d'intérêt universel (déclaration des droits de l'homme et du citoyen, instauration du système métrique, mémoire du canal de Suez,...).

En 1997, la notion de patrimoine oral et immatériel de l'humanité a été définie par l'UNESCO.

On s'oriente donc progressivement vers une conception du patrimoine qui inclut à la fois un patrimoine matériel, mais aussi un patrimoine culturel immatériel (PCI).

Sur le territoire national, l'article L 110 du Code de l'urbanisme affirme que *Le territoire français est le patrimoine commun de la Nation*, et intègre ainsi dans le droit la notion élargie de patrimoine.

Nous avons vu à travers les exemples concrets de coopération intégrant la complexité des territoires en jeu, comme le programme CORE, que le préalable à la conception du programme de coopération était la recherche d'un enjeu commun, issu de l'explicitation d'une problématique commune sur lequel les différents acteurs puissent s'accorder.

Il est important de se rendre compte que cette première étape nécessite un travail important en amont où l'investigation et l'accès à la connaissance du système complexe en jeu et de ses acteurs, guidées par une orientation vers l'action, vont permettre de faire émerger une *représentation opérante* qui sera une référence valable pour la négociation d'objectifs[139].

Cette investigation va permettre de révéler *les relations patrimoniales* souvent latentes entre des acteurs-titulaires et leur patrimoine et, de mieux comprendre et rendre explicites leurs logiques d'action dans le système par rapport aux problèmes posés.

L'investigation de la présence d'un patrimoine commun et des relations qui y concourent, doit d'ailleurs commencer selon nous, sur les territoires internationaux, qui plus est non-européens, par l'investigation et la compréhension progressive de ce qui est « commun », en distinguant ce qui appartient par ailleurs au collectif, objet de normes administratives le plus souvent.

Cette investigation du commun doit être aussi large que possible au départ ; il est jusqu'à la notion de temps - qui revêt en Europe de l'Ouest une dimension fortement individualisée et utilitaire – mais qui a dans de nombreuses autres cultures un caractère commun plus marqué.

La manière d'aborder les rites au long de l'année en est un indicateur marquant selon les observations de nos années en poste en Chine par exemple, puis dans les pays slaves orientaux. La conception de l'attente et de la solidarité sur ces territoires indique un temps davantage partagé en commun sur ces territoires qu'en Europe de l'ouest.

E.T. Hall[140] a mis en évidence dans ses travaux les différents temps selon les cultures.

Ainsi le temps peut entrer dans une relation patrimoniale commune selon les cultures

---

[139] OLLAGNON H., (1987) : Une nécessaire rencontre des approches théoriques et pragmatiques de la gestion de la nature : l'audit patrimonial de type système – acteurs, Cahiers du GERMES, No12

[140] HALL E., (1979) : *Au-delà de la culture*, Seuil

et les situations.

A son tour cette approche du temps vécu aura le plus souvent un impact sur la faisabilité et les délais de réalisation d'un programme commun d'action.

Elle aura aussi un impact non négligeable sur l'approche du changement, ses délais, ses rythmes.

Nous avons pris l'exemple du temps, mais l'on pourrait ainsi prendre aussi celui de l'eau, de la terre, etc. L'important est que le mode de connaissance au départ, du territoire permette de ne pas faire l'impasse, sur ces formes de patrimonialité parfois implicites.

Nous avons relevé dans les chapitres précédents, les signes de l'émergence de la notion renouvelée de patrimoine, commun, public ou mondial, ce qui n'est pas équivalent mais indique une recherche intense d'expression et de *mode de patrimonialité.*

Il nous faut à présent mettre en évidence le fait qu'un patrimoine existe en relation à un ou des titulaires et que les problèmes en jeu se définissent dans *l'actualisation de cette relation.*

Dans la relation systémique, décrite plus haut, un titulaire n'existe que dans sa relation à un patrimoine et vice versa. Le problème existe pour le titulaire dans la perspective du *maintien* de ses relations patrimoniales à l'intérieur d'un système donné.

3.1. Relations patrimoniales

La question principale dans la réalité d'un territoire donné reste quelle(s) relation (s) à quel patrimoine pour quelle(s) finalité(s) ou quel devenir ?

En effet pour les grands enjeux environnementaux, la question du positionnement de l'homme par rapport à l'enjeu et sa prise de responsabilité sont cruciales.

Godard [141]dans son analyse sur les approches possibles pour une gestion de la biodiversité met l'accent sur cette problématique :

« L'émergence de la problématique environnementale est inséparable d'une interrogation sur sa légitimité et son effectivité. Les deux composantes du rapport de maîtrise sont ici visées: l'anthropocentrisme utilitaire comme seul point de vue sur le monde et l'effectivité des capacités de contrôle. Le premier axe de critique fait valoir le bien-fondé de l'idée de valeur propre, indépendante de l'utilité pour les hommes, au côté d'une valeur anthropo-centrée, et met en cause la réduction pure et simple des êtres non-humains au statut de « biens ». Le second souligne les limites pratiques et techniques de l'exercice du contrôle humain, soit sur des êtres naturels, soit sur des objets techniques et des flux physiques que les agents économiques mettent en circulation et qui interagissent avec les premiers. Le constat de la crise environnementale est le constat d'une impossibilité des hommes à contenir tous les effets de leurs dispositifs techniques ; il y a toujours fuites et contaminations… Ce positionnement conduit à une interrogation sur le contenu d'une maîtrise réflexive qui intégrerait le savoir de ses propres limites, dans l'ordre des finalités comme dans l'ordre du contrôle, au regard de l'emprise humaine sur le monde. »

La relation patrimoniale qu'entretient le titulaire est fondamentale pour la compréhension et la représentation opérante du système en jeu et des acteurs concernés.

Cette relation comme la définit Ollagnon [142] (1998) peut être de nature

[141] GODARD O. (2005) Les conditions d'une gestion économique de la biodiversité – un parallèle avec le changement climatique Cahier no 2005-017, Ecole Polytechnique

[142] OLLAGNON H., (1998) : Une approche patrimoniale de la gestion de la qualité : Une application à la nature et au vivant, Thèse de doctorat d'Etat, Université Paris I

- Fonctionnelle, où le titulaire utilise le patrimoine dans un but, pour une fonction utilitaire précise
- Méta-fonctionnelle où la fonction caractérisant la relation du titulaire au patrimoine est en équilibre avec d'autres fonctions qui peuvent être extérieures au système - gestion publique d'un bassin par rapport à des utilisateurs privés par exemple - ou faire appel à d'autres acteurs.
- Identitaire ou le titulaire va tenter de préserver l'intégrité et l'identité du patrimoine relié à sa propre identité, sans usage fonctionnel.

Dans la réalité une combinaison de ces types de relation est fréquente, et le cas par exemple, de la région de Polésie, évoquée pour le programme Core, où se trouvent les territoires contaminés mais aussi des paysages riches en eau et des traditions de chasse, pêche et cueillette bien ancrés, le montre bien.

L'investigation préalable à la définition d'objectifs et d'un programme de coopération aura donc pour but de tenter de comprendre ces relations patrimoniales et ces enjeux avant de remonter en amont vers une *problématique globale ou problématique des problématiques* :

La notion de *qualité globale du milieu* et des conditions de vie qui a été dans le cas du programme Core le *vecteur commun.*

Revenons sur le concept central de qualité, fondamental pour l'action en milieu complexe.

3.2 Le concept de qualité

La qualité dans une approche systémique dynamique, telle que décrite plus haut, est une propriété globale résultante, *émergente* du système en jeu et de ses interactions.

Un système peut alors être appréhendé dans une optique de gestion de la qualité et ce système sera alors caractérisé par 3 capacités au sein d'une entité - complexe multi-acteurs comme le définit en gestion du vivant H. Ollagnon [143] (1987) :

- capacité à choisir et maintenir un certain état de qualité (objectif de qualité du système).
- capacité de mettre en œuvre des règles d'interaction et d'intégration qui

[143] OLLAGNON H., (1987) : Une nécessaire rencontre des approches théoriques et pragmatiques de la gestion de la nature : l'audit patrimonial de type système – acteurs, Cahiers du GERMES, No12

permettent de confronter l'influence de chaque action à la résultante qualité.

- la capacité à réactualiser les objectifs et les règles par la négociation.

Ces caractéristiques s'appliquent bien à la compréhension de systèmes présents à l'international.

Certes dans de nombreux pays hors de l'Union européenne, ce concept de qualité comme propriété globale du système ou du milieu ne pénètre que lentement mais sûrement au niveau politique. Ainsi, lors d'une réunion de synthèse en 2005 à Minsk sur des propositions d'orientations pour le rapport biannuel du Programme des Nations Unies pour le Développement « Développement humain » pour la Biélorussie, j'avais proposé, comme représentant de l'OSCE convié à cette session de travail, d'introduire la notion et la perspective de « qualité de vie ». Si les économistes au service du pouvoir en place avaient répondu de manière négative que ce n'était par quelque chose de mesurable ni de précis etc., les représentants du Ministère du travail et des affaires sociales – pourtant émanant du même pouvoir, avait par contre réagi de manière très enthousiaste pressentant la nécessité d'introduire cette notion globale comme orientation. Quelque temps plus tard dans le plan quinquennal et dans certains discours officiels du plus haut niveau, on retrouvait cette notion, elle était dans l'air du temps.

Ce concept de qualité, dans de nombreux pays, est encore absent ou mal inscrit dans les contrats de service au niveau régional et local ainsi que dans les relations et les pratiques socioprofessionnelles mais il fait son chemin dans les esprits.

Il apparaît cependant - nos nombreuses missions dans les territoires contaminés de Biélorussie ainsi qu'en Asie centrale sur les questions de déminage en zone rurale nous l'ont souvent montré -, que la notion de qualité d'ensemble du milieu est une notion très proche des préoccupations de nombreux acteurs en place, notamment dans les régions concernées.

L'un des enjeux d'une coopération bien pensée peut justement être de mieux asseoir, par le programme de coopération, la notion de globale de qualité et les interactions qui la sous-tendent comme objectifs majeurs d'interaction entre les pouvoirs publics nationaux, régionaux, locaux et les autres acteurs concernés.

Notons que la notion de qualité globale repose aussi sur l'intégration des qualités élémentaires perçues par les acteurs au niveau local du territoire.

Nous remarquerons aussi que cet objectif de qualité, comme moteur de l'interaction des acteurs et des institutions en présence, est valable pour des coopérations visant à réaménager une qualité fondamentale de milieu et de vie, comme en Polésie le programme CORE, mais aussi pour des coopérations dans d'autres domaines - l'éducation, les réseaux de recherche, les réformes institutionnelles, la bonne gouvernance, et nous pourrions allonger la liste -.

Cependant, dans l'appréhension des systèmes où se joue l'action en coopération, il faut prendre garde à ne pas définir la qualité comme une norme indispensable et un standard pour les activités. Sinon le risque de retomber dans les travers de la normalisation et de la standardisation des programmes de coopération serait grand.

Le meilleur moyen d'éviter cet écueil est de se souvenir que la notion de qualité émerge, en premier lieu, de la relation du titulaire à son patrimoine et de son explicitation progressive. Dans cette perspective les titulaires sont acteurs du système qui devient un système-qualité pris en compte à terme en tant que tel.

Cette notion de qualité demande à présent à être explicitée, dans le cadre de l'action partenariale.

Si un programme tel que CORE a montré dans sa réalisation la pertinence de l'approche centrale pour l'action dynamique du programme de la notion de *qualité du système émergent*, il est important ici d'en donner la définition qui nous semble la plus pertinente pour l'action en coopération internationale : « la qualité comme propriété globale émergente du système et de l'interaction des acteurs en jeu » (Ollagnon[144], 1987).

Notons que la notion de qualité, comme propriété globale émergente du système en situation, ouvre la voie à *une orientation* globale des acteurs en jeu dans le sens de la poursuite ou du maintien de cette qualité en jeu, et ce aux différents niveaux de qualité spécifique, sectorielle, constituants du système dans son ensemble.

En effet comme l'a souligné B. Motulski, dans le domaine de l'action, *il n'est de système que par rapport à un acteur et un problème à identifier et à résoudre*.

Ceci est fondamental car les problématiques et les notions de qualité seront à expliciter dans le cadre de *l'action en cours* dans le système. Qui plus est, la notion de qualité comme enjeu commun ne peut avoir de rôle vectoriel pour l'action dans le cadre d'un programme, que si elle est prise en compte comme telle par les acteurs; l'on peut alors parler de prise en charge et de macro-acteurs, c'est à dire d'acteurs capables d'agir sur le système et son état de qualité.

3.3 Approche organisationnelle, micro-macro acteurs: la prise en charge effective

[144] OLLAGNON H., (1987) : *Une nécessaire rencontre des approches théoriques et pragmatiques de la gestion de la nature : l'audit patrimonial de type système – acteurs, Cahiers du GERMES, No12*

Crozier [145]dans ses travaux souligne que une organisation, phénomène sociologique, est toujours un construit social, qui existe et se transforme seulement si d'une part elle peut s'appuyer sur des jeux permettant d'intégrer les stratégies de ses participants et si d'autre part elle assure à ceux-ci leur autonomie d'agents libres et coopératifs. L'acteur est donc engagé dans un *système d'action concret* et doit "découvrir, avec la marge de liberté dont il dispose, sa véritable responsabilité".

Nous avons introduit et défini les termes de micro et macro acteurs en introduction en tant que tels par rapport à un système donné.

Il importe de noter ici que c'est la perception même de l'acteur de sa ou ses relations au système qui va guider le diagnostic de base dans ce domaine.

Rappelons de manière concise qu'un micro acteur se définit comme agissant dans le système alors qu'un macro acteur se définit par sa capacité à agir sur le système. Il est important de garder à l'esprit que ces 2 catégories ne sont pas fixes et déterminées, mais dépendent des acteurs eux-mêmes, de leurs interactions, de leur état de conscience et de leur mobilisation et parfois aussi de l'intervention catalytique d'agent extérieur, par exemple de coopération, qui peut être le tiers-acteur facilitant comme dans le cas du programme CORE.

Dans une optique *stratégique* des problèmes de l'action, la relation de micro-macro acteur se révèle dans l'action, l'interaction. Il arrive souvent – selon les observations qu'ont pu faire H. Ollagnon et collègues dans les audits patrimoniaux[146] et selon nos propres observations en pratique de la coopération, par exemple dans le programme de déminage au Tadjikistan pilotée par l'Organisation de la Sécurité et Coopération en Europe (OSCE) avec des ONG spécialisées ou dans le programme de promotion des domaines de l'artisanat et du tourisme écologique en Biélorussie mené par l'OSCE – que les acteurs locaux puissent de prime abord ne pas ressentir de capacité comme macro-acteur.

L'explicitation des logiques d'action des différents acteurs, de leurs relations patrimoniales, et l'accession à une représentation commune des enjeux citée plus haut peut permettre *d'actualiser, de potentialiser* cette relation de macro-acteur.

Nous avons vu qu'un titulaire ne l'est que dans sa relation *réelle effective* au patrimoine et que le patrimoine n'existe que par rapport à cette relation. Cette prise en charge du patrimoine par le titulaire se traduit pour un acteur dans un système par une prise en charge potentielle puis *effective* d'éléments de qualité du système ou de sa globalité.

L'objectif de la préparation d'un programme de coopération et de sa définition va donc être, par les processus d'investigation et de communication en amont, définis plus haut, de faire émerger les caractéristiques du système et le jeu des acteurs institutionnels et non-institutionnels. Ceci devant permettre d'arriver à une représentation globale *opérante* des

---

[145] CROZIER M., FRIEDBERG, (1972) : *L'acteur et le système*, Seuil, Paris

[146] OLLAGNON H., (1987) : *Une nécessaire rencontre des approches théoriques et pragmatiques de la gestion de la nature : l'audit patrimonial de type système – acteurs, Cahiers du GERMES, No12*

enjeux – notamment en terme de qualité – et de pourvoir aux négociations d'objectifs et de moyens à mettre en service pour maintenir ou améliorer la propriété globale de qualité du système en question.

3.4 Vers un titulaire commun

Le professeur Ollagnon (1987)[147] a exprimé avec clarté la relation titulaire et patrimoine et ses implications : « Au sein de la sphère patrimoniale s'établit la relation d'usage et de prise en charge du monde par le titulaire. Le patrimoine ainsi compris est le lieu de la circulation, de formation, de qualification de l'énergie qui passe par le titulaire. Le patrimoine et le titulaire rétroagissent intimement l'un sur l'autre. »

La relation au patrimoine est constituante de l'identité de l'être. D'autre part les qualités du vivant ne deviennent un patrimoine que dans une relation et par des titulaires adaptés : individuels, collectifs ou communs. Pour cette dernière catégorie, il importe de définir avec H. Ollagnon ce qu'est un titulaire commun :

« Une « communauté » constituée de plusieurs co-acteurs formant un quasi-acteur dans le cadre d'une relation trans-appropriative centrée sur un objet-projet commun, dans une relation patrimoniale inclusive (je prends en charge chez moi pour d'autres) mais négociée. La notion de patrimoine commun évoque l'idée d'un contrat de prise en charge de qualités qui se jouent, dans, à travers et au-delà des propriétés de chacun dans une perspective de gratuité, de non-possessivité, de convivialité. »

Nul idéalisme ici, d'ailleurs le commun a existé dans les communautés villageoises au moyen-âge et jusqu`à la révolution en France – ensuite il y a eu davantage de collectif – et jusqu'à des dates plus récentes dans les conceptions de la terre et de sa mise en valeur dans les cultures slaves orientales proches d'Europe et sur les territoires ruraux asiatiques et africaines. Notons cependant que ce « commun » ancré dans le territoire avait parfois un caractère communautaire autarcique ou quasi-autarcique. Les enjeux globaux mais qui se jouent aussi localement à présent nécessitent de faire appel à un « commun » certes ancré dans le territoire mais qui puisse être explicité et mis en phase avec des références globales sinon universelles et des objectifs que dans certains cas la communauté internationale peut chercher à se fixer – protection de la biodiversité, lutte contre le changement climatique et protocole de Kyoto en sont des exemples majeurs, plus abouti dans le second cas que dans le premier, mais pour un temps limité cependant - .

Notons que lorsque nous utilisons la notion de titulaire commun, il ne s'agit pas

[147] OLLAGNON H., (1987) : Une nécessaire rencontre des approches théoriques et pragmatiques de la gestion de la nature : l'audit patrimonial de type système – acteurs, Cahiers du GERMES, No12

seulement ici d'un modèle, car le programme CORE en Biélorussie démontre par exemple depuis 3 ans le réalisme de la démarche patrimoniale et la notion de *titulaire commun* en action.

Cependant la mise au point d'un programme orienté vers l'action, dans un processus fédérateur autour d'un enjeu commun centré sur la qualité du milieu et de ses ressources, suppose la mobilisation d'une intelligence qui puisse synthétiser les différents apports – empiriques locaux, universels scientifiques, d'expertise modélisante -.

Approfondissons ce concept d' « intelligence stratégique » dans le cadre d'une réflexion pour l'action en milieu complexe.

Chapitre 4 : Intelligence stratégique pour l'action en commun

Si l'on formule la proposition que nous sommes des êtres complexes en interaction complexe dans un univers complexe, un mode de coopération éclairé pour rester en prise avec le réel et, être effectif, doit alors, partir du principe de la reconnaissance de la complexité.

Il est clair que l'analyse et la compréhension des multiples acteurs, problèmes et interactions en jeu dans un système voire de plusieurs systèmes eux-mêmes en interaction, pour être porteuses d'efficacité doivent aboutir à la représentation d'un enjeu commun reconnu, à l'issue de processus de communication et de négociation agréés, par les différents acteurs du système.

Ce processus certes complexe va être facilité et même *ordonné* par l'orientation stratégique tournée vers les problèmes d'action présente dès les premières investigations. Ceci est en contraste avec une étude strictement scientifique d'un système qui en explorerait toutes les composantes et calculerait ses possibilités.

Cette représentation d'un enjeu commun peut être caractérisée dans une première étape par la recherche préalable du « problème des problèmes ».

La prise en charge active d'un patrimoine commun local d'intérêt général selon des procédures de type contractuel n'est ensuite rendue possible que par la mise en œuvre d'une intelligence de décision et d'action à la mesure des enjeux complexes du territoire.

Cette intelligence doit tenir compte des logiques universelles de connaissance et d'action, des approches pragmatiques, intuitives, empiriques du terrain, et enfin des avis des experts.

Ce processus qui fait appel aux diverses formes d'intelligence disponibles que nous allons décrire ainsi qu'à des procédures de négociation permettant un réel engagement des partenaires aboutit et s'appuie sur le concept résultant d'intelligence stratégique.

4.1. Intelligence stratégique et stratégies ouvertes d'action

Dans l'approche classique ou standard de la définition de projet prévaut la forme d'intelligence que nous appellerons « scientifique » ou encore « universaliste » que ce soit parce qu'elle analyse les problèmes comme des phénomènes ou qu'elle fasse appel aux catégories de pensée universalistes.

Dans l'approche décentralisée et dans l'examen des comportements et logiques d'action au niveau local on trouve de manière prépondérante l'intelligence « pragmatique »

fondée sur une association de l'intuition et de l'empirisme, visant plus le court terme mais comportant souvent une compréhension globale bien que non analysée ou non explicitée des équilibres en jeu, à moyen et long terme.

Les approches ouvertes pour la résolution de problèmes complexes faisant appel à plusieurs partenaires de différents niveaux de responsabilité en milieu complexe, telle que l'approche patrimoniale[148], font appel à une intelligence « résultante » capable d'intégrer les modes de pensées universalistes mais aussi les logiques d'action issues de l'intelligence pragmatique au niveau local, ainsi que les avis d'experts.

C'est cette intelligence résultante que nous nommons dans la poursuite des travaux cités plus haut du professeur H. Ollagnon « intelligence stratégique ».

Notons que le terme de *stratégies ouvertes* fait référence en premier lieu à la conception et la préparation de l'action dans un système que les partenaires de conception et de décision vont considérer ouvert selon la définition donnée par J. Robin[149] :

« Un système est dit ouvert lorsqu'il échange avec le milieu de la matière, de l'énergie ou de l'information ».

En deuxième lieu, le terme de stratégies ouvertes fait référence à l'intégration recherchée et adaptative des différents type d'intelligence disponibles – pragmatique et universelle - soit en résultante l'intelligence stratégique – et à la capacité de proposition et de mobilisation de partenaires de divers types et de divers niveaux, avec des procédures souples d'engagement et de désengagement selon l'évolution du système et de ses acteurs.

L'intégration des différentes formes d'intelligence manifestées, notamment pour les formes d'intelligence du terrain, empirique, lors de leur médiation par l'expression par les acteurs de leurs modes de connaissance et de leurs logiques d'action, ne résulte en intelligence stratégique, puis en stratégie d'action que par l'intermédiaire du processus d'investigation, de dialogue et d'explicitation des enjeux – processus qui dans sa formalisation pleine peut être caractérisé comme un audit.

4.2 Approche systémique stratégique et mise en évidence de la problématique

Parmi les différentes approches pour l'identification de problèmes dans un système en action car notre objet type ici est bien la définition à terme d'objectifs d'action pour un programme de coopération, l'approche ou la grille dite IDPA[150] – *Identification, Diagnostic,*

---

[148] OLLAGNON H., (1998) : *Une approche patrimoniale de la gestion de la qualité : Une application à la nature et au vivant*, Thèse de doctorat d'Etat, Université Paris I

[149] ROBIN J. (1975) : *De la croissance économique au développement humain*, Seuil, Paris

[150] OLLAGNON H., (1998) : Une approche patrimoniale de la gestion de la qualité : Une application à

Prospective, Action proposée – qui a été développée pour et dans des audits de systèmes complexe du vivant (Ollagnon 1987) nous apparaît porteuse de sens et d'effectivité pour l'action à l'international.

Revenons plus en détail sur la grille IDPA qui comporte 4 registres correspondant à des manières d'aborder la réalité. Ces registres prennent leur contenu dans un exercice de dialogue avec les acteurs balisé par une procédure d'audit. Précisons-en les termes:

- *Identification* signifie identification du problème-des problèmes. Le problème type émerge d'un éco-socio-politico-système, de son fonctionnement effectif c'est-à-dire de sa *réalité tangible*. Le problème est aussi perçu par l'acteur ou les acteurs qui le vivent. Il est enfin un problème de système en action c'est à dire d'un « ensemble d'éléments humains et non humains en relation formant une totalité » (Ollagnon 1987).

L'identification du « problème » conduit à expliciter le système à la fois dans son caractère d'homéostasie – d'état en équilibre - et dans ses évolutions. Souvent le problème sera associé à des changements du système quels qu'ils soient - contraints, nécessaires, souhaités, difficiles-.

Ce dernier point a une pertinence particulière pour les projets de coopération internationale, car toute action internationale en tant qu'intervenant de l'extérieur avec des méthodes et des objectifs qui peuvent différer du fonctionnement présent existant du système, peut elle-même être source de problème. De ce point de vue l'identification du ou des problèmes en action, du et des acteurs en jeu et du ou des systèmes en jeu, est cruciale pour l'orientation de nouvelles propositions de coopération qui doivent avant tout contribuer à la solution aux problèmes qui se posent dans le système.

L'explicitation de la problématique majeure sur le territoire est une résultante de l'investigation qui fait appel à la fois aux intelligences pragmatiques locales en situation d'action et aux intelligences de mode universaliste.

Nous avons vu aussi que la référence à l'état global de qualité du système est une clé d'explication et un vecteur de résolution de la problématique en amont des problèmes constatés.

Soulignons aussi que les approches du « type » de l'audit patrimonial, pour amener à une intégration stratégique en vue de l'action coordonnée pour la résolution de problème, doivent être menées en 3 phases, dans un système micro-macro acteurs (voir définition en introduction), que nous rappelons ici selon les travaux du professeur Ollagnon [151] :

---

la nature et au vivant, Thèse de doctorat d'Etat, Université Paris I, Paris, 1998

[151] OLLAGNON H., (2006) : *La gestion de la biodiversité : quelles stratégies patrimoniales* ?, Annales des Mines, Paris

- phase macro-systémique: c'est à dire en auditant les acteurs agissant sur le système – politiques, financement – au niveau du commanditaire de l'audit et au-dessus.
- phase micro-systémique: c'est à dire en auditant les acteurs agissant sur le terrain
- phase micro-macro systémique: pour construire une représentation de la réalité qui prenne en compte l'articulation entre les niveaux micro et macro-systémiques

En effet dans les systèmes en action qui sont ceux où se joue la coopération internationale, si elle est axée sur *le réel*, les problèmes et l'intentionnalité des acteurs en jeu sont critiques et touchent à l'identité de chacun. Cela est vrai pour des acteurs institutionnels, locaux, régionaux ou nationaux car toute organisation a son identité, sa « raison d'être ».

Le dialogue continu lors de l'investigation et ensuite, et la négociation - portée par une ou des instances adaptées, sur le plan méthodologique, géographique, institutionnel -, lors de la genèse d'une représentation commune pour dégager des objectifs communs, sont donc fondamentaux dans ce mode opératoire proposé. Ces processus doivent être soutenus par des *procédures et des instances de facilitation, de négociation et de décision*.

Le parallèle avec les procédures d'audit patrimonial tels que décrits par Ollagnon (1987) où les procédures de co-expertise avec l'auditeur patrimonial en action s'appuient sur des contrats clairs d'audit, est riche d'enseignements, à condition toutefois de se souvenir de manière réaliste qu'à l'international, même si une demande d'audit qualifié ne peut être exclue a priori, nous aurons en général, au mieux, un accord sur une mission d'investigation préalable à la définition d'un projet.

Dans un tel contexte, gardant une vision stratégique des objectifs de l'investigation, il sera important d'établir la règle que la mission d'investigation - avant-projet en soi - devra avoir en ses *termes de référence*, non seulement les objectifs d'explicitation des enjeux et du système en action, mais aussi un accord de type contractuel clair sur la procédure employée et la participation des instances concernées du pays. Cet accord de type contractuel pour la phase amont d'investigation serait d'ailleurs le premier acte de coopération formalisé dans le cycle du projet et pourrait servir de premier critère de validation pour le projet.

L'analyse du/des problèmes va inclure aussi avec la grille IDPA citée plus haut les registres de :

- *diagnostic* de l'action engagée en tant que questionnement sur l'état des moyens et conditions dont les acteurs disposent pour transformer le cours de l'action et résoudre le problème
- *prospective* en tant que questionnement sur le problème et l'action en cours pour le résoudre et, leurs prolongements dans le futur, à savoir la dynamique du système ainsi décrit avec les évolutions, opportunités ou blocages possibles. A ce

stade, 3 scénarios sont habituellement mis en évidence – scénario tendanciel, scénario positif et scénario négatif.

Si l'approche systémique avec ses développements en cybernétique appliquée et en dynamique de la boucle systémique sont indispensables selon nous pour la compréhension préalable des enjeux dans un système complexe et leur représentation ultérieure pour concevoir un programme ou un projet, il est nécessaire de faire appel à d'autres disciplines comme celle des théories modernes de la communication et des formes d'intelligence appliquées avec H. Ollagnon[152] (1998) pour parvenir à une vision de la « problématique des problématiques » unifiée et explicite pour tous, porteuse d'efficacité pour le programme ou projet en gestation.

En effet, l'exemple des territoires contaminés montre des *intelligences pragmatiques*, intuitives, actives localement dans une adaptation partielle à un milieu dégradé et, des *intelligences de type universalistes*, plus ou moins pertinentes, utilisées lors d'évaluations de la contamination ou de l'action des services publics et les plans d'intervention globale comme ceux de l'Etat biélorusse dans la région affectée mais excluant le plus souvent l'approche intelligente locale.

Le mérite d'une expertise externe – menée par le tiers auditant ou facilitateur - en amont du projet est alors de faire ressortir et se croiser dans la meilleure combinaison possible ces logiques pragmatiques et universelles de connaissance et d'action pour arriver dans un premier temps à l'explicitation d'une *problématique d'ensemble*.

Cette problématique d'ensemble va mettre au centre le rapport entre les acteurs en situation dans le système, les différentes logiques d'action, les formes d'intelligence agissantes et déterminantes mais aussi permettre l'émergence d'énergies sous-employées voire négligées, et de susciter de motivations participatives, jusqu'alors gisement inexploré.

Un programme cohérent va se fonder sur la détermination d'une problématique centrale en amont, et l'expérience montre qu'il est besoin de critères centraux ou unificateurs pour arriver à déterminer une telle problématique.

La notion de qualité, développée dans les années 70 dans le mode industriel, certes par des approches normatives de certification au départ, peut être un critère majeur d'éclairage ou de définition des problèmes en jeu. La notion de qualité le devient d'autant plus que le dialogue approfondi avec les acteurs locaux et leurs motivations montrent des compréhensions explicites ou non des notions de qualité du milieu.

L'intelligence stratégique visera à permettre la prise en charge de cette qualité du milieu et de ses ressources.

---

[152] OLLAGNON H., (1998) : *Une approche patrimoniale de la gestion de la qualité : Une application à la nature et au vivant*, Thèse de doctorat d'Etat, Université Paris I

Il faut à ce stade noter que les différents processus d'investigation et de conception de projet décrits ci-dessus, la mise en œuvre de l'intelligence stratégique, pour la prise en charge en commun d'objectifs partagés, sont synonymes de changement(s) pour les acteurs et le système en place. La gradualité des processus décrits ne doit pas occulter les risques et difficultés inhérents à toute démarche de changement. Il nous faut donc considérer à présent le processus de changement en tant que tel, et dans une perspective d'action stratégique, en examiner les principales caractéristiques, notamment l'apport significatif de l'Ecole de Palo Alto.

Chapitre 5 : Concepts et approches du changement

Nombreux sont les écrits sur le changement et il ne peut être question ici d'en faire un recensement biographique. Ce qui importe dans la perspective de l'action en coopération au sein de systèmes complexes, qui plus est en territoire étranger, c'est de mettre en relief les clés des différents types de changement.

En effet l'impact d'un projet de coopération peut être analysé et évalué par la réalité des changements engendrés. Notons cependant que l'investigation préalable à un projet et la phase gestative de son élaboration doivent aussi intégrer les différents types et caractéristiques du changement ainsi que ses difficultés.

Les différentes théories sur le changement convergent néanmoins comme interprétant le changement comme un processus.

L'Ecole de Palo Alto aux Etats-Unis a approfondi l'étude des différents types de changement et formalisé clairement les différentes catégories dans une perspective dynamique et systémique. Nous la rappellerons ici de manière concise car elle est riche d'enseignement pour *les stratégies de coopération par projet,* si l'on conçoit que la coopération à l'international en milieu complexe - tant par la spécificité du milieu, la multiplicité des acteurs, et les problématiques à saisir – est une coopération qui pour être efficiente va cherche à susciter et développer des processus de changement dans le milieu, sur le territoire de l'action entreprise.

5.1. Le changement comme processus, apports de L'Ecole de Palo Alto et implications de la notion d'écart critique et marge d'action

Théories du changement comme processus

Une action en coopération se veut être effective et cette recherche de l'effectivité correspondra notamment à l'opération de changement effectif – réel dans le système en jeu sur le territoire. Quelles sont les théories en vigueur sur la notion de changement.

Vas [153]dans son étude sur les théories sur le changement organisationnel souligne que les différentes théories en présence (planifié, procédurale, politique, chaotique, interprétatif) convergent en général pour traiter du changement comme d'un « processus ».

Parmi les théories existantes, la théorie du modèle politique qui dans le cas de l'action

[153] VAS A. (2003) : Les processus de changement organisationnel à l'épreuve des faits : une approche multi-paradigmatique - Université Catholique de Louvain, Institut d'Administration et de Gestion

en milieu complexe nous semble pertinente :

« Contrairement au modèle planifié, le modèle politique repose sur une vision hétérogène de l'organisation. De nombreux auteurs (Lindblom, 1959; Etzioni, 1961 ; Crozier, 1963) ont présenté l'organisation comme un ensemble de joueurs dotés d'objectifs et d'intérêts propres qui contrôlent des ressources multiples (autorité, temps, hommes, argents, informations, ..).

Dans cette conception de l'organisation, le changement peut émerger ou au contraire être stoppé au cours d'un processus conflictuel opposant des intérêts divergents. »

Cependant les acteurs ayant leur logique propre issue de leur représentation du réel et l'action stratégique en coopération visant comme nous l'avons vu plus haut à faire émerger tout d'abord une vision commune des enjeux du territoire, la théorie traitant du changement comme un processus interprétatif nous semble aussi pertinente :

« Le courant interprétativiste a connu un développement important dans le domaine des théories de l'organisation. L'organisation est présentée comme « *a socially constructed system of shared meanings* » (Burrel et Morgan, 1979). Les tenants de ce courant présentent avant tout le processus de changement comme un processus d'interprétation, construit par les interactions entre les membres de l'organisation. Le défi dans la gestion de changements organisationnels majeurs, consiste à faire en sorte que les nouvelles représentations créées soient collectivement partagées par les membres de l'organisation. (Simon, 1957 ; Hafsi et Demers, 1991). ».

Nous l'avons vu les approches ouvertes multidisciplinaire en coopération font appel aux concepts systémiques décrits auparavant dans notre étude L'analyse systémique nous invite également à considérer l'organisation comme un ensemble complexe de sous-systèmes (technologie, système d'information, hommes, structure) qui sont reliés entre eux par des liens formels et informels. L'interdépendance des différents éléments va faire source d'interactions dont la résultante sera l'action collective. Crozier et Friedberg[154] insistent sur le fait que pour qu'il y ait changement, il faut que tout un système d'action se transforme. Le processus de changement doit être appréhendé dans sa dimension systémique c'est à dire contingent au système d'action qui l'élabore et auquel il s'applique.

Ainsi l'appréhension du changement, dans une approche stratégique ouverte d'action multi-partenariale, nous semblera pouvoir bénéficier des concepts de processus politique, interprétatif et systémique décrits brièvement ci-dessus à condition de ne pas ériger ces derniers en paradigmes ou modèles normatif du changement.

Si le changement est traité comme un processus que la coopération va favoriser, stimuler, faciliter voire orienter avec la marge de responsabilité importante que cela comporte, il importe aussi de comprendre la nature du changement organisationnel dans ses typologies principales mises en lumière notamment par l'école de Palo Alto.

---

[154] CROZIER M., FRIEDBERG, (1972) : *L'acteur et le système*, Seuil, Paris

Apport de l'Ecole de Palo Alto

L'école de Palo-Alto est un courant de pensée et de recherche ayant pris le nom de la ville de Palo Alto en Californie, à partir du début des années 1950. On le cite en psychologie et psychosociologie ainsi qu'en sciences de l'information et de la communication Parmi ses principaux fondateurs on trouve Gregory Bateson, Donald D. Jackson, John Weakland, Jay Haley, Richard Fisch et Paul Watzlawick

La contribution de l'Ecole de Palo Alto depuis les années 70 à la compréhension des systèmes et des types de changement est considérable.

En prenant le système, selon la théorie générale des systèmes évoquée plus haut, comme un ensemble d'éléments en interaction formant un tout d'un point de vue donné, Watzlawicz et ses collègues au Mental Research Institute de Palo Alto ont montré par leurs travaux tant cliniques que théoriques sur le psychisme, la communication [155] et la résolution de conflits, qu'un système pouvait être le lieu de deux types de changements pour l'essentiel

Watzlawick distingue ainsi les changements de type 1, de type informationnels, qui ont lieu à l'intérieur du système mais ne changent pas ses règles et n'amènent pas à la résolution des problèmes et conflits; souvent ils seront du type « toujours plus de la même chose », c'est-à-dire des tentatives de solution qui ne font qu'aggraver le problème. Les changements de type 1 concourent à maintenir ou retrouver l'équilibre homéostatique du système et à assurer, de fait, sa permanence.

L'auteur et ses collègues distinguent ensuite le changement de type 2, faisant le plus souvent appel à des éléments hors du système, acteurs, dynamique d'évolution, contexte plus large mais néanmoins fondé sur la transformation du *mode de relation* des acteurs dans le système et/via l'intégration de cette nouvelle relation additionnelle avec les éléments extérieurs. Selon les auteurs, le changement de type 2 permet d'arriver à la résolution de problèmes de manière pérenne. Soulignons que le système atteint alors un *nouvel équilibre* sur le plan des interactions des éléments, nous dirions « relationnel », alors que les changements du type 1 qui peuvent donner l'impression de changements réels ne font en général que rétablir l'ancien équilibre lié au problème ou conflit.

De fait le changement de type 2 aboutit à un *nouveau système* en tout cas dans ses modes d'interaction et de régulation.

Il est cependant aisé de reconnaître que les changements de type 2 c'est-à-dire qui transforment réellement le système sont plus difficiles à réaliser. Examinons la nature des principaux obstacles à ces transformations et la nature des risques encourus.

[155] WATZLAWICK, HELMICK, BEAVIN, DON JACKSON, (1972) : *Une logique de la communication*

Implications de la notion d'écart critique et marge d'action

Passet [156] traitant des implications des notions d'écart critique et de destruction créatrice écrit :

« Le fonctionnement, c'était la régularité, la répétition. L'évolution, la construction en revanche, c'est ce qui diverge et sort de la voie tracée, pour engendrer la nouveauté. Le singulier, le point critique à partir duquel un évènement mineur, aléatoire vient rompre le cours ancien des choses, devient un fait scientifique…

Ne peut être responsable que celui qui dispose d'une certaine liberté d'action. Or c'est précisément la conception d'un homme acteur de l'histoire que nous livre la destruction créatrice. ..

Pourvu qu'il rencontre un milieu favorable, le micro-écart, loin d'être absorbé par la moyenne, s'étend, se propage et détermine le macro-phénomène… L'écart devient créateur. L'équilibre des forces au point critique, permet à une action minime, le plus souvent imprévisible, de faire basculer le cours de choses. »

Ce sont des points fondamentaux que met en exergue l'auteur, notamment pour l'action en coopération, qui part nature vise à opérer ou favoriser une évolution ou un changement qu'il soit institutionnel, opérationnel ou d'autre type encore, et ce dans un milieu étranger ou du moins ayant des spécificités culturelles et socio-économique non maitrisées.

Ainsi un écart même minimal de « déviance » de « nouveauté » peut suffire dans certains cas à enclencher une dynamique de changement durable ; encore faut-il que cet écart advienne proche d'un point d'équilibre critique des « forces en présence » et que le milieu se prête à la propagation de cet écart.

Les agents de coopération donc de changement pourront donc œuvrer tant à l'évolution du milieu, à sa préparation « au changement », qu'au chemin menant à l'écart critique.

5.2. Risques et difficultés du changement

Watzlawick souligne ainsi les difficultés inhérentes à la démarche de changement 2 : remise en cause des relations et de certaines certitudes liées à l'ancien état d'équilibre, risque majeur car le chemin et le résultat sont inconnus.

De plus, l'état transitoire entre l'état de fonctionnement de l'ancien système et le nouveau mode de fonctionnement en émergence va se caractériser par une incertitude

[156] PASSET (1997) : Le développement durable : De la transdisciplinarité à la responsabilité Congrès de Locarno 30 avril-2 mai 1997 UNESCO-CIRE

maximale et des traits de déstabilisation. La perception des acteurs en jeu, institutionnels de différents niveaux et non-institutionnels, le degré de leur mobilisation pour le changement mais aussi la résistante de certaines entités ou forces constituantes du système, outre le caractère évolutif du système lui-même selon d'autres paramètres et d'autres directions, procurent à cet état transitoire, le caractère d'un *système dynamique complexe en évolution.*

Ces caractéristiques et les difficultés évoquées ci-dessus sont à prendre en compte dans tout projet qui a pour but d'être un *agent efficient de transformation*. Dans la perspective de notre travail qui tient compte aussi des liens interactifs entre coopération et relations internationales, il est à ce stade intéressant de citer un exemple marquant de changement majeur et durable – donc de type 2 – selon la classification évoquée plus haut :

Si l'on élargit notre horizon au plan géopolitique des relations internationales qui est le nôtre et que nous prenons une perspective historique, un excellent exemple de ce type de changement réel a été – et reste peut-être dans la mesure où le processus de poursuit – la construction européenne. Au sortir des 2 guerres mondiales précédées par celle de 1870 entre la Prusse et la France, après les accords de Yalta et l'apparente division en blocs avec 2 superpuissances, la France et l'Allemagne auraient pu rester dans une logique de conflit latent voire de revanche, ce qui n'aurait en rien nuit aux deux superpuissances et les auraient peut-être même servi, qui sait.

C'est en changeant radicalement de mode relationnel, de perspective et d'objectif, par la volonté de construire l'Europe, que les hommes politiques responsables des gouvernements d'alors ont pu résolument orienter la construction d'une Europe sous la forme d'une Communauté Européenne au départ à 6 pays membres. Les documents de l'époque [157] montrent les risques pris de par et d'autres dans les années 1960 pour consolider et affirmer cette construction européenne naissante.

De nos jours le risque pour un homme politique d'engager un processus de type de changement 2, c'est à dire de *changement réellement effectif du système* est toujours aussi grand, notamment en raison de sa dose d'inconnu et des résistances inhérentes au système.

Cependant remarquons que s'il est difficile pour un seul acteur de proposer ce type de processus de changement ou de la faire accepter, cela devient possible pour 2 acteurs ou davantage lors du développement d'un processus d'évaluation et de négociation. C'est un des atouts majeurs des approches de type patrimonial guidées par les procédures d'audit décrites plus haut, que de permettre par l'intervention d'un tiers acteur, la mise en évidence des logiques d'action et des attentes des différents acteurs. Le travail d'intégration conséquent mené permet aussi l'émergence d'un processus de dialogue et de négociation d'un *objectif commun* ainsi que des moyens ou du chemin pour y parvenir.

[157] PEYREFITTE A. (2000) : *C'Etait de Gaulle*, Paris, Editions de Fallois/Fayard, 2000

Comme le souligne le professeur Ollagnon [158] dans ses travaux récents concernant la gestion du vivant: « si pour gérer la qualité du vivant à long terme, on met en cause à court terme, les droits publics et privés qui nous protègent, cette qualité va en pâtir. Il convient de sécuriser les titulaires de droits publics et privés existants, tout en leur proposant des procédures stratégiques standards à caractère contractuel, pour explorer et prendre en charge les réalités complexes et multi-acteurs du vivant. C'est ainsi que progressivement, il sera possible de faire entrer dans le champ du « contrat » l'exploration et la prise en charge de la biodiversité et de la gestion du vivant. ».

Nous sommes ici à un point sensible des stratégies d'action ouvertes qui œuvrent à un changement durable et tant le dialogue préalable que des procédures de négociation et d'engagement souple sont nécessaires pour optimiser les chances de succès de ce type de stratégies.

Ainsi la prise de risque évaluée et partagée peut être facilitée, le chemin de règlement du problème balisé, par des procédures adaptées permettant l'activation structurée des interactions entre les différents acteurs en présence – micro et macro acteurs.

Comme le met en valeur Calame[159] dans son essai sur la contribution européenne à la gouvernance internationale, les nécessités du changement et d'approches adéquates de conduite du changement s'expriment dans la recherche de modes de gouvernance optimale adaptée à chaque enjeu, chaque territoire : : « Le changement d'ampleur et d'échelle des interdépendances entre les sociétés ou entre l'humanité et la biosphère remettent en cause des régulations, des conceptions et des systèmes institutionnels construits et rodés au fil des siècles, plus adaptés à des évolutions lentes qu'à des mutations rapides et systémiques c'est par exemple l'émergence de nouveaux acteurs économiques et politiques, la révolution des techniques d'information et de communication, l'intervention de l'homme dans l'intimité du vivant d'un côté et dans les équilibres de la biosphère de l'autre – la biodiversité sauvage et domestique, le climat - l'interrelation entre les domaines d'activité et entre les problèmes, l'incompatibilité de nos modèles actuels de développement avec l'équilibre à long terme de la biosphère : La crise de la gouvernance est l'expression de cette inadaptation, au moment même où la recherche par l'humanité de nouveaux chemins et de nouveaux modèles dont dépend sa survie appelleraient au contraire une forte volonté collective de transformation. Les civilisations sont mortelles et les maladies de la gouvernance sont, de toutes, les plus dangereuses. C'est l'état du monde qui exige une révolution de la gouvernance. »

---

[158] OLLAGNON, H., (2007) : L'alimentation, une gestion du vivant en quête d'un nouveau contrat patrimonial de la qualité.

[159] CALAME P. (2002) *La contribution de l'Union européenne au débat international sur la gouvernance*. Notes d'analyse – Institut de recherche et débat pour la gouvernance, Février 2002.

Chapitre 6 :
Typologie des problèmes et écologie de l'action

6.1 Typologie des problèmes et processus de patrimonialisation

6.1.1 Typologie des problèmes

Avec Ollagnon [160] on peut distinguer les types de problèmes auxquels on peut faire face sur un territoire et ce en référence à un système d'action donné.

Cela a un impact important sur les types de stratégies que l'on peut adapter et sur le rôle que les institutions peuvent être amenées à jouer.

On peut distinguer les problèmes de type :

- mono-acteur où d'un acteur central dépend la résolution du problème et sa gestion efficace dans le futur,
- bi-acteur où le problème doit se résoudre dans l'interaction de 2 acteurs et de leurs logiques avec la perspective de dégager un enjeu commun et de s'accorder sur les moyens à mettre en œuvre,
- multi-acteur complexe, où l'analyse des logiques et des interactions en jeu doit amener à discerner la problématique principale, et où la résolution et la gestion effective des problèmes passe par la constitution d'un ensemble multi-acteur en relation de patrimonialité par rapport à un enjeu commun

6.1.2. Processus de patrimonialisation

La notion de patrimoine ou la patrimonialité est une donnée souvent présente bien qu'elle ne soit pas toujours explicite.

Dans le cas d'un problème complexe multi-acteur au départ sur le territoire, la perspective de la prise en charge de la qualité d'un milieu ou d'une ressource par un titulaire qui résulterait d'un ensemble d'acteurs réunis autour de cet objectif implique un processus de *patrimonialisation en bien commun.*

Mais ce processus dans le contexte d'une stratégie d'action pour le maintien ou le développement de cette qualité, des relations qui la sous-tendent, suppose un choix

[160] OLLAGNON H., (1987) : *Une nécessaire rencontre des approches théoriques et pragmatiques de la gestion de la nature : l'audit patrimonial de type système – acteurs, Cahiers du GERMES, No12*

stratégique de règles d'interaction entre les différents acteurs devenus partenaires – institutionnels et non-institutionnels.

La qualité par son caractère *trans-appropriatif* traverse les champs des appropriations privées et publiques des acteurs concernés. La gestion transe-appropriative devra donc émerger d'un processus de dialogue, d'explicitation des logiques d'action et de négociation par rapport à un champ où ces logiques peuvent converger.

Par rapport à un tel système qualité résultant, H. Ollagnon [161] dans ses travaux distingue les conditions suivantes de gestion en bien commun d'une ressource (l'eau par exemple):

- la conscience patrimoniale, fondée sur la connaissance des acteurs et des systèmes
- la relation patrimoniale – patrimonialité active
- la négociation patrimoniale – négociabilité des choix

Pour ce faire aux différents niveaux territoriaux du système qualité, il va falloir rechercher et mettre en place :

- des lieux de négociation – lien physique de territoire, institution, acteur de médiation
- des langages de gestion et de négociation (langage de médiation permettant l'analyse et la négociation)
- des procédures de négociation et de gestion (règles qui organisent les rencontres et la négociation)

Une stratégie d'action ainsi définie demande une conception nouvelle ou adaptée de l'action ou des « règles d'engagement » que l'on peut résumer comme *l'écologie de l'action*.

[161] OLLAGNON H., (1987) : *Une nécessaire rencontre des approches théoriques et pragmatiques de la gestion de la nature : l'audit patrimonial de type système – acteurs,* Cahiers du GERMES, No12

6.2. Ecologie de l'action, transdisciplinarité et procédures de négociation

Joël de Rosnay dans un article[162] sur le rapport entre l'écologie et l'approche systémique souligne la portée et le potentiel du terme « écologie » :

« L'écologie est un concept intégrateur, un mode de pensée global qui matérialise aujourd'hui l'irruption de la systémique dans l'éducation, l'industrie et la politique. » Plus loin, l'auteur positionne le vocable écologie par rapport à la notion de complexité :

« L'écologie : une culture de la complexité.

Une culture favorise l'intégration. Elle permet de rassembler des éléments pertinents qui donnent une signification à la vie. Mieux comprendre le monde qui nous entoure et mieux agir sur lui, tels sont les avantages que l'on tire d'une culture bien assimilée. A la culture est lié l'action et à l'action l'exercice de la responsabilité.

Une culture écologique de la complexité aide le citoyen à passer de son statut actuel d'égo citoyen (égoïste, replié sur soi) à celui d'éco citoyen (solidaire, ouvert sur les autres). »

La problématique d'ensemble identifiée, la mise au point d'une stratégie d'action et sa mise en œuvre vont ainsi requérir une adaptation des acteurs, notamment de l'Etat avec de nouveaux rôles dans certains cas – médiation, expertise de qualité, négociation) et le concept de missions adaptées.

Nous employons ici, pour décrire ce processus décisionnel ayant trait à l'action et aux responsabilités à définir, le terme d'*écologie de l'action* car ce terme traduit bien le lien entre l'analyse et les choix stratégiques à faire pour résoudre et gérer des problèmes complexes multi-acteurs d'une part, et la stratégie de la mise en œuvre et des rôles que vont pouvoir assumer les partenaires.

La conscience de la nécessité d'une écologie de l'action, dans le cas de problèmes territoriaux complexes, est critique pour amener à définir le rôle des institutions en fonction des problèmes à traiter et des territoires en jeu.

Au plan national, le rôle des institutions, à commencer par l'Etat peut différer et doit s'appréhender selon les situations et non seulement selon le jeu des institutions.

L'Etat devra en effet définir les domaines où il agit en mono-acteur, en bi-acteur ou au sein d'un ensemble pluri-acteur et, dans ce cas, quel(s) rôle(s) va-t-il assumer ? Enfin il est des domaines et situations où l'Etat peut choisir de ne pas intervenir.

En coopération internationale, cette approche peut être porteuse d'efficacité à condition de comprendre le rôle des institutions nationales et locales dans le territoire en jeu,

[162] De ROSNAY J. (2004), *Education, écologie et approche systémique*, congrès de l'AGIEM 4 juin 2004, dans « le Carrefour du futur » 10 juin 2004

l'évolution probable ou souhaitable de ces interactions institutionnelles ainsi que des relations à la société civile.

L'approche patrimoniale en référence à des relations patrimoniales donc identitaires ainsi que le processus d'investigation en amont de type IDPA font appel à un processus itératif de négociation dans le contexte établi d'un dialogue et de relations d'engagement mais ce dans le cadre de procédures centrées sur la stratégie, les moyens et conditions de l'action.

Nous avons vu que les acteurs impliqués ont souvent leur logique d'action et leur point de vue sur le problème mais faut-il encore arriver à formuler des propositions concernant le système d'action dans son ensemble. C'est le dialogue et la négociation entre les différentes logiques d'action, « facilité » par l'intervenant externe qui va permettre de faire émerger autour d'un enjeu commun, une capacité d'engagement des acteurs pour un dessein commun. Il apparaît qu'en matière de coopération internationale, cette étape va demander un effort et une attention particulière, eu égard aux spécificités politiques, culturelles, linguistiques du pays où se joue la coopération.

Les démarches stratégiques ouvertes d'action procèdent comme nous l'avons explicité plus haut d'une démarche qui inclue une réelle prise en compte du terrain et des acteurs, des procédures permettant l'explication des logiques d'action et la négociation de propositions d'action autour d'un enjeu commun dans le cadre d'accords contractuels négociés respectant les droits publics et privés en vigueur.

L'approche choisie importe davantage que les termes ou les vocables qui la prescrivent, ainsi dans un ouvrage remarquable, de M. J. Lebel [163] intitulé :

« La santé – une approche éco-systémique » - publié par le CRDI - Centre de recherche sur le développement international – il est décrit dans le Chapitre 2.sous le titre, « Les voies de la recherche, la réconciliation de la santé des écosystèmes avec celle de leurs habitants exige un nouveau cadre de recherche, un cadre qui accueille à la fois des scientifiques, des membres des communautés et des représentants des autorités et des groupes intéressés. Ce chapitre décrit trois piliers méthodologiques : transdisciplinarité, participation communautaire et genre et équité. »

L'approche type d'un processus de recherche transdisciplinaire telle que la présente Lebel (cf. encadré ci-dessous) comporte nombre de similitudes, parfois avec d'autres vocables, à l'approche patrimoniale, dans la recherche du commun, l'appui sur les expertises locales et la synthèse avec les formes d'intelligences universalistes ainsi que les processus et procédures permettant une réelle approche participative.

[163] LEBEL J. (2003), la santé – une approche écosystémique, CRDI, Ottawa

Encadré 6 : Protocole d'une recherche transdisciplinaire

A. Les groupes ou acteurs-clés

- Des scientifiques désirant travailler directement au bien-être des communautés.
- Une communauté prête à collaborer à un processus de développement où la recherche est un outil.
- Des décideurs capables de fournir temps, connaissances et expertise à un processus de concertation.

B. Les étapes

- Établir un dialogue entre les joueurs-clés par des rencontres informelles et des échanges de lettres et de courriels.
- Solliciter l'appui financier nécessaire au financement de la définition de la problématique à travers un atelier pré-projet réunissant les joueurs clés.
- Tenir l'atelier pré-projet :
  - – Définir la problématique selon les points de vue et les connaissances de chaque groupe (groupe repère, cartes, échanges, données)
  - – Établir la problématique commune
  - – S'entendre sur des objectifs communs
  - – Définir la démarche méthodologique de chaque joueur ou groupe
  - – Définir les rôles et les tâches
  - – Établir un échéancier de rencontres de l'équipe
- Effectuer une itération des protocoles en fonction des résultats obtenus
- Traduire les résultats en interventions
- Assurer la viabilité à long terme et faire le suivi.

[1]Tiré de LEBEL J. (2003), *la santé – une approche éco systémique*, CRDI, Ottawa

L'auteur explicite plus loin l'approche éco-systémique, appliquée au domaine de la santé humaine.

« Fruit de longues années de collaboration entre le Canada et les pays du Sud, le programme Écosystèmes et santé humaine du Centre de recherches pour le développement international (CRDI) est une réponse novatrice aux problèmes de santé humaine résultant de la transformation ou d'une gestion à risque de l'environnement ou de la santé. Ce programme s'appuie sur une démarche appelée « approche *éco-systémique* de la santé humaine » ou approche ÉcoSanté »

L'approche éco-systémique est en outre une approche centrée sur l'homme et son action dans son environnement pour qu'elle puisse garantir un état d'équilibre :

« La démarche ÉcoSanté est *anthropocentrique* : l'aménagement de l'écosystème est centré sur la recherche d'un équilibre avantageux pour la santé et le bien-être des personnes et non pas uniquement sur la protection de l'environnement. Son objectif n'est pas de préserver l'environnement comme il était avant l'arrivée de communautés humaines. La présence des humains crée une nouvelle dynamique où les aspirations sociales et économiques des gens doivent être considérées, d'autant plus qu'ils ont le pouvoir de contrôler, de développer et d'utiliser de manière durable ou même d'abuser de leur environnement. Voilà un aspect original de cette approche. »

Conclusion de la troisième partie

Coopérer c'est agir ensemble dans un dessein commun, c'est être « co-acteur » de ce dessein commun dans une orientation finalisée, ce qui ne veut pas dire prédéterminée.

Prévoir de nouvelles formes de coopération c'est sortir du paradigme d'utilité ciblée, pour la recherche de connexions efficientes entre les modes universalistes de gestion et de connaissance et les modes de gestion de proximité. C'est permettre aux micro-macro acteurs potentiels de se mobiliser et de retrouver la légitimité de l'action de coopération définie et menée *en commun* avec tous les partenaires. C'est in fine redonner toute sa dignité aux partenaires de la coopération par la nature même de l'action entreprise ensemble.

L'approche stratégique patrimoniale appuyée par des audits patrimoniaux a montré ses capacités en France pour aider à la résolution de problèmes complexes dans des univers complexes et multi-acteurs.

Nous avons souhaité montrer par des exemples novateurs de réalisations de l'action internationale où cette approche ouverte de type patrimonial a été utilisée avec succès, puis par l'analyse et la synthèse des concepts et méthodes de l'approche patrimoniale, que celle-ci et les modes opératoires qu'elle permet de mettre en place sont non seulement adaptés à la coopération internationale mais dans de nombreux cas requis à notre époque.

En effet la prise en charge de la complexité des interactions et des systèmes dans lesquels nous vivons et coopérons peut se faire de manière effective par une approche patrimoniale stratégique combinant les approches d'intelligence et de langage universalistes aux approches pragmatiques unitaires locales.

Nous allons maintenant voir dans quelle mesure ces démarches stratégiques innovatrices de type ouvert et patrimonial peuvent inspirer ou être intégrées dans la coopération internationale dans un monde en refondation.

Quatrième Partie :

Coopération internationale et relations internationales :

un monde en refondation

Tous ce qui renverse cet équilibre des Etats entre eux
ne peut être juste quand bien même il serait fondé
sur les lois écrites dans un pays particulier.

Fénelon

Introduction de la quatrième partie

La crise ou du moins les mutations en cours des relations internationales, qui s'accompagnent dans certains cas de dérégulations et de mise ne place de nouvelles régulations dans ce que certains appellent le nouvel ordre mondial, est patente, à l'heure où les enjeux de la globalisation sont de nature planétaire tant par les problèmes, crises et tensions qu'ils induisent ou peuvent induire, que par le nombre croissant de partenaires en jeu.

La globalisation des économies et des échanges induits des tendances lourdes en termes de développement durable intégré tant en termes de contraintes que de recherches de solutions.

Ainsi les défis pour la coopération sont multiples, tant d'ordre politique international, que de gouvernance et de choix de promotion de tel ou tel type de développement, de modes de coopération et de mécanismes régulateurs.

Si les enjeux sont souvent devenus planétaires, ils se jouent toujours aussi au niveau local et l'homme reste au centre des problématiques et de la recherche des solutions.

Chapitre 1 : Une nouvelle dynamique : du commun mondial à l'humain local

1.1. La nouvelle équation internationale

Dès la conférence des Nations-Unies pour sur l'environnement et le développement à Rio de Janeiro en 1992[164] (CNUED), la conscience que le développement économique et social et l'état de l'environnement était en relation d'interdépendance croissante recevait son expression officielle ; dans le chapitre 2 intitulé de manière significative « Coopération internationale visant à accélérer un développement durable dans les pays en développement et politiques nationales connexes », la formulation suivante était adoptée :

« Afin de relever les défis que représentent l'environnement et le développement, les Etats ont décidé d'établir un nouveau partenariat mondial, qui exige que tous les Etats poursuivent un dialogue constructif, inspiré par la nécessité de rendre l'économie mondiale plus efficace et plus équitable, compte tenu de l'interdépendance croissante de la communauté des nations et de la nécessité de donner la priorité au développement durable dans le programme d'action de la communauté internationale. Il est reconnu que, pour assurer le succès de ce nouveau partenariat, il est important de surmonter les affrontements et de promouvoir un climat de coopération et de solidarité véritable. Il est également essentiel de renforcer les politiques nationales et internationales et la coopération afin de s'adapter aux nouvelles réalités. »

Dix ans plus tard, le Conseil économique et social des Nations-Unies dans son rapport sur la mise en œuvre d'action 21 [165] le constat est le suivant :

« Les recommandations issues de la CNUED témoignent d'une conception du développement où sont pris en compte aussi bien les besoins économiques et sociaux de l'homme que la capacité des ressources et des écosystèmes à satisfaire les besoins présents et à venir. Il s'agit d'une conception ambitieuse qui s'inscrit dans la durée. Toutefois, 10 ans plus tard, malgré les initiatives des gouvernements, des organisations internationales, des milieux d'affaires, de la société civile et des particuliers pour donner corps au développement

[164] NATIONS-UNIES (1992) *Rapport de la conférence des nations-Unies sur l'environnement et le développement* (Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992), Chap. 2 coopération internationale visant à accélérer un développement durable dans les pays en développement et politiques nationales connexes

[165] NATIONS-UNIES (2002) Commission du développement durable constituée en comité préparatoire du Sommet mondial pour le développement durable Deuxième session 28 janvier-8 février 2002 *Mise en œuvre d'Action 21 Rapport du Secrétaire général*

durable, la réalisation des objectifs fixés par la CNUED a progressé plus lentement que prévu et dans certains cas la situation a même empiré. ». Le rapport souligne ensuite l'importance des volontés politiques, montrant qu'il s'agit d'effectuer des choix stratégiques de « co-développement » sur la planète et non des choix simplement techniques :

« La volonté politique est la clef du succès. De fait, pour être efficaces les nouvelles initiatives devront s'accompagner de changements profonds dans la façon dont les politiques et les programmes de développement durable sont élaborés et exécutés. Des mesures pratiques sont indispensables si l'on veut ajouter foi à la capacité du Sommet d'orienter le processus du développement durable par des activités dont les résultats seront fructueux et mesurables. Il est fondamental de conclure des partenariats avec différents acteurs afin d'obtenir le concours de tous, y compris de ceux qui décident de l'utilisation des ressources. »

Cette nécessité de repenser les politiques de développement et donc de coopération est concomitante et conditionne en partie l'évolution des relations internationales et de ce qui est souvent appelé « le système des relations internationales ».

Comme le souligne Laidi Z.[166] le système des relations internationales « se caractérise actuellement par sa tendance à s'organiser économiquement plus vite qu'il ne se pense politiquement ».

L'auteur avec justesse relève aussi ce le « découplage entre sens et puissance » dans la mesure ou l'affirmation de puissance par certains états ne s'accompagne pas d'une affirmation de sens – équilibre ou ordre mondial fondé sur les valeurs universelles -. Pour notre par nous souhaitons insister ici de par notre pratique de la coopération internationale sur *la rémanence de la demande de sens,* et ce quels que soient les continents, les cultures et les systèmes politiques en place. Dans cette quête de sens, et d'orientation par l'affirmation des valeurs, se trouve l'un des ressorts puissants d'un nouveau mode d'interaction et de construction d'un système de relations internationales, permettant de sortir d'un multipolarisme bien incertain et de s'éloigner d'un hégémonisme d'un seul Etat que serait les Etats-Unis.

L'ouverture du Forum économique de Davos en janvier 2007 affichait un objectif :

« Définir le nouvel équilibre des forces, politiques, économiques, et environnementales ».

Si l'on peut discuter du caractère ambitieux d'un tel objectif et des risques à vouloir définir un ordre, qui plus est nouveau et mondial, il est révélateur que lors d'un tel Forum où les intérêts et pouvoirs économiques, politiques, majeurs sont représentés, d'emblée le diagnostic porté reflète la recherche de nouvelles conditions de la gestion de la planète. Lorsqu'ensuite le docteur Schwab, maitre de cérémonies énonce le thème du Forum

[166] LAIDI Z., (1993) *La puissance en quête de sens. Hypothèses pour l'après guerre froide*, pp 61-70 dans *Les relations internationales à l'épreuve des sciences politiques*, Ed. Economica

« Shaping the global agenda, the Shifting power Equation » traduit dans la presse [167] par « Définir le calendrier mondial, la nouvelle équation du pouvoir » ; on peut certes s'interroger sur cette permanence du terme « pouvoir » mais notre intérêt se porte sur l'énoncé :

En anglais l'énoncé reflète la dynamique des changements en cours, la modification des rapports de force et la volonté de donner forme à la recherche d'un « agenda mondial » qui plus qu'un calendrier énoncerait des priorités assumées en commun.

Nous avons pris l'exemple du Forum parmi d'autres par les évidences qu'il projette.

L'essentiel dans le cadre de notre recherche est que les signaux forts donnés dans les différentes enceintes de concertation internationale indiquent une mobilisation croissante de recherche en commun des modalités pour faire face aux enjeux croissants de la mondialisation, qu'ils soient politiques, économiques ou environnementaux.

Les enjeux des relations internationales sont complexes et la recherche des modalités optimales de leur traitement en coopération fait l'objet de nombreuses recherches et proposition d'analyse et de concepts depuis le début des années 90 :

Cela va des approches centrées autour de la gouvernance dans ses différents aspects bien décrits par JP Gaudin[168] à la tentative de mieux cerner les relations entre droit international rapports de puissances et relations internationales telles que présentées par Pellet A.[169], ou encore la référence renouvelée par Sabourin L.[170] sur les droits individuels, collectifs et universels structurés dans sa théorie de l'endogénéité.

La plupart de ses recherches et propositions se situent à la frontière entre concepts et pratiques.

Citons le Directeur général de la Coopération Internationale en 1999 [171] en France :

« Le travail ne consiste donc pas seulement, pour nous, à organiser l'acheminement d'une aide-programme, d'une aide-projet, d'argent, de finances ou d'allégement de dettes vers ces pays mais, en même temps, parallèlement, à travailler pour que, sur le plan international, s'établissent les nécessaires régulations de cette globalisation de la planète.

Dans ce deuxième combat, la bataille pour les idées et pour les valeurs prend une place cruciale. Car la bataille ne se joue pas autour du tapis vert de la conférence où l'on va discuter

---

[167] Le Figaro du 23 janvier 2007

[168] GAUDIN J.P. (2002) Pourquoi la Gouvernance, Presses de Sciences Po, Paris

[169] PELLET A. (1993) *Art du droit et « science » des relations internationales*, pp 353-371 dans *Les relations internationales à l'épreuve des sciences politiques*, Ed. Economica

[170] SABOURIN L. (1993) *La théorie de l'endogénéité dans les relations internationales : individualité, société, universalité*, pp 95-111 dans *Les relations internationales à l'épreuve des sciences politiques*, Ed. Economica

[171] DELAYE B., (1999) *Les objectifs de la nouvelle DGCID*, par le Directeur général de la Coopération Internationale et du Développement, CSFE

d'environnement. Elle se joue avant, dans les têtes, dans les cœurs, les cerveaux et les esprits des citoyens et des opinions ».

Citoyens et opinions, l'on voit ressurgir la primauté de l'attention à la personne humaine, véhiculé en partie dans son expression par « la société civile ».

Ainsi la nouvelle donne doit intégrer la conscience d'enjeux planétaires alliée à l'attention portée à l'homme, au centre de l'action au niveau local, où se jouent ces enjeux de dimension locale, régionale, globale.

1.2. L'intégrité de l'homme au sein de son patrimoine

Dès Aristote[172], les penseurs établissent que l'éthique de l'homme se règle par le comportement vis-à-vis de son patrimoine dans un vécu commun et pour le bien commun - que se soit au niveau domestique ou de celui de la cité « polis » - , mais Aristote [173] introduit aussi de manière claire la notion de tempérance à appliquer dans ses actions et ses relations.

Ainsi donc des principes d'éthique forts – intégrité et tempérance – sont dès avant l'ère chrétienne liée à l'identité de l'homme actif dans son patrimoine.

Le patrimoine est étymologiquement défini comme l'ensemble des biens hérités du père (de la famille, par extension). En effet, *patrimonium* signifie *héritage du père* en latin ; la notion est apparue au XIIe siècle.

En droit civil, le législateur l'entend comme l'ensemble des biens et des obligations d'une personne, envisagé comme une universalité de droit, c'est-à-dire comme une masse mouvante dont l'actif et le passif ne peuvent être dissociés.

Le patrimoine fait appel à l'idée d'un héritage légué par les générations qui nous ont précédées, et que nous devons transmettre intactes aux générations futures. On dépasse donc la simple propriété personnelle.

Il est éclairant à ce titre de citer deux écrivains ayant connu l'entre deux-guerres ou la deuxième guerre mondiale avec les pertes de patrimoine, plus encore dans la représentation mentale que dans l'espace physique, ainsi André Malraux écrit en 1935 «L'héritage ne se transmet pas, il se conquiert.» tandis que René Char de par ses années de résistance écrit « notre héritage n'est précédé d'aucun testament ».

Ces superbes phrases reflètent et indiquent bien, à notre sens, qu'un patrimoine est toujours à reconnaître, reconstruire, établir, qu'un patrimoine est appelé à être à travers et par l'homme, sa conscience et son action.

L'écologie, approche insistant sur les interdépendances des différentes formes de vie

---

[172] ARISTOTE, (IV s. avt J.C.), *La politique,* Ed.1983 Nathan, Paris

[173] ARISTOTE, *L'Ethique de Nicomaque,* Ed. 1992, Flammarion, Paris

sur la planète et sur l'approche multidisciplinaire nécessaire pour comprendre les processus complexes et orienter ou optimiser les activités humaines, recentre l'homme dans son action comme l'exprime de Rosnay [174] « L'écologie est plus qu'une discipline scientifique. Elle représente une nouvelle vision du monde et de l'homme dans la nature. Le nouvel "éco citoyen" doit mieux comprendre comment situer et insérer son action locale dans un ensemble global : celui des grandes fonctions du métabolisme planétaire. »

Mollard [175] dans son analyse sur les concepts requis à présent pour l'action territoriale insiste sur la relation de l'homme à son milieu :

« Réfléchir sur le développement conduit naturellement a s'intéresser a l'homme dans son milieu. Dans les formes initiales d'organisation des hommes, dont un passé récent et certains milieux ruraux demeurent encore les témoins actifs, l'individu est en interaction avec son environnement immédiat constitué de son territoire naturel de vie et des autres hommes qu'accueille ce territoire. La taille de ce territoire, a l'échelle de l'individu, permet que se développe une interaction très forte entre celui-ci et son environnement.

L'homme intervient alors de manière très active et responsable dans l'organisation et la gestion de ses rapports a son environnement. Le territoire est a la fois cause et objet des relations qui s'établissent entre les hommes qui l'habitent. Ces relations permettent de prendre en charge simultanément les intérêts individuels et l'intérêt commun dont dépendent notamment la pérennité du territoire et la survie du groupe.

On peut assister alors a l'émergence de valeurs (solidarité, mutualisme, gratuité,...) qui ont par ailleurs permis, notamment dans le secteur agricole, de construire des outils techniques et économiques indispensables a l'activité des hommes. Certains ont d'ailleurs pris des dimensions très significatives (crédit agricole, coopératives...) montrant ainsi que valeurs humaines et puissance économique ne sont pas nécessairement incompatibles.

Lorsque sous l'effet du progrès des connaissances et des techniques, puis des politiques, le périmètre de relations dans lequel évolue l'individu s'élargit considérablement, l'équilibre entre lui et son environnement, lié notamment a la taille humaine de ce dernier, est rompu. Non seulement des activités nouvelles peu ou pas du tout liées au territoire apparaissent, mais surtout des systèmes d'organisation s'interposent, générant des institutions, des procédures donc des pouvoirs nouveaux qui progressivement substituent dans tous les domaines leurs propres règles aux modes de relations établis directement entre les individus eux-mêmes. »

Enfin il faut noter à ce stade d'introduction des notions de patrimoine, celle du

---

[174] De ROSNAY J. (2004), *Education, écologie et approche systémique*, congrès de l'AGIEM 4 juin 2004, dans « le Carrefour du futur » 10 juin 2004

[175] MOLLARD M. (1998) Une gestion en bien commun de leur milieu de vie par des hommes responsables, élément clef du retour a l'équilibre de notre société, Sol et Civilisation, la lettre, numéro 8, mars 1998.

patrimoine commun de l'humanité établie par l'Organisation des Nations-Unies pour l'Education, la Science et la Culture (UNESCO) lors de la Convention concernant la Protection de l'Héritage Culturel et Naturel Mondial, qui fut adoptée à la conférence générale de l'UNESCO le 16 novembre 1972, dont l'un des nombreux mérites est de mettre l'action sur l'aspect commun et « de l'humanité » de certains patrimoines.

L'UNESCO lors de cette convention définit ainsi le patrimoine :

« Le patrimoine est l'héritage du passé, dont nous profitons aujourd'hui et que nous transmettons aux générations à venir. » (Extrait de la convention de 1972.) .

Si la notion d'héritage est ici bien présente puisqu'il s'agit avant tout de biens culturels, celle de transmission impliquant une responsabilité particulière reflète la prise de conscience commune des Etats participants et des communautés représentées.

Le point fondamental lorsque nous examinons les relations de l'homme au patrimoine et que nous recherchons les modalités d'une coopération optimale et légitime dans un tel contexte est de garder à l'esprit que la relation de l'homme à son patrimoine, y compris et sans doute d'autant plus au sein d'un patrimoine commun, est constituante de son identité et nous dirions de son intégrité.

Les notions économiques ou légalistes de patrimoine qui ont été développées au cours de l'histoire après les notions d'éthique n'enlèvent rien aux relations étroites entre patrimoine et « intégrité de l'homme ».

L'approche systémique décrite plus haut nous semble porteuse, en ce qui concerne la relation de l'homme à son patrimoine, d'enseignements et de clés pour le choix de l'action à condition d'y introduire les notions de propriétés et de mettre en valeur les interactions. Citons le professeur H. Ollagnon, « en tant qu'être vivant complexe, en interaction complexe dans un univers complexe, l'homme maintient, à chaque instant son « unité », en gérant des « propriétés globales » issues de sa sphère patrimoniale, médiatrice entre lui et l'univers ».

Nous verrons plus loin que cette remise en perspective de la relation centrale de l'homme aux enjeux patrimoniaux anime aussi la mobilisation pour que la gouvernance soit mise au centre des programmes de coopération. D'ailleurs c'est cette même conscience du rapport intime de l'homme à son patrimoine en danger qui motive les mouvements associatifs écologiques mais aussi les mouvements altermondialistes, ces derniers faisant néanmoins une analyse différente des stratégies en jeu, avec une approche par rapports de force le plus souvent et des orientations en conséquence sur les moyens d'agir.

Mankoto et Maldague [176] dans le cadre de leur analyse sur l'approche stratégique pour la gestion de la biodiversité, concluent, en soulignant l'importance de l'utilisation de l'approche systémique pour l'évaluation et la gestion de la biodiversité, quant aux principes

[176] MANKOTO S., MALDAGUE M. (2003) : Stratégie systémique appliquée à la gestion de la biodiversité – cas de la réserve de biosphère de Luki (RDC) – XII ème congrés forestier mondial, Québec, Canada

qui peuvent permettre d'optimiser une telle approche:

« - reconnaître que l'homme doit occuper la place centrale dans le développement en tant que concepteur, acteur et bénéficiaire de celui-ci. La participation de la population aux prises de décisions qui affectent son milieu est une condition *sine qua non* du développement durable et écologiquement viable. Responsabilisée, la population sera motivée à conserver et améliorer son milieu de vie.

- les dégradations, observées, résultent le plus souvent d'actions menées par la population pour assurer sa survie immédiate. À terme, un tel laisser-aller ne peut conduire qu'à la perte de la biodiversité et de la capacité du milieu à supporter la vie. En revanche, la forêt tropicale, avec sa biodiversité, est bel et bien une « *source de vie* » ... encore faut-il en assurer la durabilité. »

L'homme est bien au centre des enjeux et doit être intégré dans l'évaluation, par la prospective et l'action.

A un niveau « politique », la pression légitime, de diverses sources, experts, institutions et associations du Nord et du Sud, sur les bailleurs de fonds et les instances décisionnelles, mais aussi stratégiques, de l'aide au développement au niveau national, régional européen et international, donne lieu à un redéploiement des orientations et des moyens de la coopération qui pourraient s'accompagner d'une nouvelle philosophie.

Comme le réaffirme le document de l'UNESCO de Bergamo[177] en 2005 :

« 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 interdépendants[178]. Ceux-ci impliquent le droit de chacun à participer à un ordre démocratique au sein de nations souveraines[179]. 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.

---

[177] UNESCO – *Principes d'éthique de la coopération internationale évaluée selon l'effectivité des droits de l'homme*, Chaire pour les droits de l'homme et l'Ethique de la coopération, Colloque sur l'Ethique de la coopération internationale et l'effectivité des droits humains, 12-14 Mai 2005, Bergamo – Italie

[178] Selon la Charte des droits humains des Nations Unies ainsi que les traités principaux, et selon les instruments régionaux

[179] 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 déshérités – 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 ».

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

« 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. »

S'il est important que soient affirmés ou réaffirmés ces principes fondamentaux, il est aussi fondamental dans rechercher les applications pratiques au sein de l'évolution de la coopération internationale.

D'un coté les pressions dites anthropiques, c'est-à-dire, appliquée par les activités humaines sur la planète, augmentent, d'un autre coté, la coordination entre Etats, organisations internationales, institutions régionales et sociétés civiles du Nord et du Sud, se densifie et s'intensifie par de multiples canaux et programmes d'action.

Parallèlement mais en interrelation à cette « activation des relations » a émergé depuis une quinzaine d'années la réflexion sur les « biens publics », les biens auxquels a priori tout habitant de la planète aurait droit pour sa survie et son bien-être.

Il importe aussi de garder présent à l'esprit les constantes fondamentales par lesquelles l'homme s'inscrit dans un territoire et Godard[180] souligne dans son essai sur une approche pour la gestion de la biodiversité, le caractère trans-générationnel au cœur des problématiques patrimoniales :

« L'ordre civique est centré sur la souveraineté des citoyens formant communauté et sur la valeur d'équité entre les générations présentes et les générations futures. Chaque communauté revendique des droits sur son environnement et les ressources qu'il abrite mais, dans le même temps, affirme le droit des générations successives à bénéficier de cet environnement. Il en résulte une obligation pour chaque génération de veiller à transmettre cet environnement commun aux générations suivantes afin de respecter équitablement les droits de chacun; cette exigence est strictement indépendante de l'usage que chaque génération fait ou ne fait pas de ce droit de jouissance de l'environnement, dès lors que le fonds n'est pas entamé.

Pour l'ordre domestique, qui est le principe symbolique de représentation de la société humaine sur le mode de la famille, enracinée dans un territoire et inscrite dans un lignage, il est essentiel à la définition même du groupe patrimonial de revendiquer la possession du territoire au nom d'une histoire d'interaction entre hommes et milieux, mais aussi de veiller au lien intergénérationnel à l'intérieur de ce groupe et donc de faire que le patrimoine reçu soit retransmis. L'enjeu n'est pas ici l'égalité de principe de tout homme

[180] GODARD O. (2005) Les conditions d'une gestion économique de la biodiversité – un parallèle avec le changement climatique Cahier no 2005-017, Ecole Polytechnique

membre de la société, mais celle de la survie physique et culturelle d'un groupe patrimonial déterminé. L'impératif de transmission ne porte que sur les éléments patrimoniaux, c'est-à-dire ceux à qui est attribuée une dimension identitaire et ceux qui représentent des ressources essentielles pour la survie. »

1.3. Pressions anthropiques, risques normatifs et notion de bien public mondial

Les hommes sont solidaires d'une destinée commune sur la planète et l'urgence, la connaissance partagée des enjeux planétaires rendue possible par la fulgurance des réseaux de communication interactive amplifie cet état de conscience :

> « Nul homme n'est une île en soi.
> Chaque homme est un morceau du continent.
> La mort de chaque homme me diminue, car je suis impliqué dans l'humanité.
> Ne demande jamais pour qui sonne le glas.
> Il sonne pour toi. »
> Ainsi chantait le poète John Donne (1572-1631)

1.3.1. Pressions anthropiques et tentation normative

La pression des activités anthropiques des sociétés humaines croît et étant donné les déséquilibres naturels globaux dont la conscience est de plus en plus partagée et l'urgence, dans certains cas, manifeste, la tentation peut exister d'imposer des normes au niveau international, régional et local qui auraient pour but de corriger ces déséquilibres naturels.

Cependant la nature complexe de ces problèmes, des interactions de l'homme avec son milieu et les caractéristiques elle-même complexes du monde vivant, rendent ces approches normatives peu adaptées.

Ainsi, les institutions internationales, les gouvernements, faisant un appel plus large aux experts, sont en recherche de concepts permettant de mieux traiter ces problèmes de dimension planétaire, qui se jouent néanmoins souvent aux niveaux locaux et régionaux – que ce soit la répartition des ressources en eau, l'érosion et la désertification, la perte de biodiversité, le réchauffement climatique, l'accès au soins de santé, les questions nucléaires et énergétiques.

La recherche inclut d'une par celle de modes de coordination et de décision plus efficace avec une orientation partenariale et adaptative véhiculée par des concepts tels que

« la bonne gouvernance » sur laquelle nous reviendrons plus loin.

D'autre part cette recherche inclut l'appréhension de ce qui est « commun » pour l'espèce humaine au niveau planétaire, et dont la prise en charge demanderait alors des coordinations et des dispositifs particuliers, qui ne soient pas laissé par exemple à la merci des lois du marché. Ainsi dans ce contexte certains travaux intergouvernementaux aboutissent à la notion de bien public mondial qui nous examinons ci-après.

Il faut aussi remarquer que tant les concepts de coordination et d'action tels que la gouvernance, selon ses différentes déclinaisons, que les concepts tentant de décrire « l'objet du commun » peuvent avoir un impact important sur les politiques de coopération.

Néanmoins comme le souligne Calame[181] la notion de gouvernance lorsqu'elle est employée sous le vocable de «bonne gouvernance » comporte de sérieux risques normatifs :

« La double dissymétrie des rapports de force et de l'aide explique les contradictions congénitales des approches actuelles, symbolisées par les « conditionnalités de bonne gouvernance » « Faiblesse de la pensée d'abord, celle qu'induit le concept même de « bonne gouvernance ». L'existence d'un cahier des charges commun à toute gouvernance convenable, de principes universels peu à peu dégagés d'une expérience historique et interculturelle infiniment riche, appelle l'invention et l'adaptation propre à chaque société des modalités concrètes de traduction de ces principes universels. Or, le concept de « bonne gouvernance » amène à confondre des principes et un modèle standard. Ce modèle est, naturellement, celui que veulent imposer les pays les plus puissants, en fonction de leurs intérêts ou de leur idéologie, sans recul historique et philosophique sur les conditions dans lesquelles ce modèle a émergé ou même sur les raisons pour lesquelles ce modèle est en crise là même où il est né. C'est par une même faiblesse de la pensée que le vivier exceptionnellement riche d'expériences, de succès et d'échecs, dans une grande diversité de pays et de situations est transformé par les prescripteurs en catalogue des meilleures pratiques. C'est transformer des sources d'inspiration en recettes universelles. »

1.3.2. La notion de bien public mondial

La France et la Suède sont à l'origine d'un groupe de travail international créé en 2003 promouvant la reconnaissance de la notion de biens publics globaux comme l'eau, l'air, le climat. Si l'on cite ce document de synthèse[182] « Cette orientation est de nature à donner à terme une nouvelle légitimité à la coopération internationale » et plus avant « Au cours des dernières années, la mondialisation croissante et les insuffisances constatées de la

[181] CALAME P. (2002) *La contribution de l'Union européenne au débat international sur la gouvernance*. Notes d'analyse – Institut de recherche et débat pour la gouvernance, Février 2002

[182] MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES : *Document de synthèse de la DGCID – Direction Générale pour la Coopération internationale et le Développement* – Edition 2005

gouvernance mondiale ont conduit à envisager la question des biens publics non plus seulement au niveau national mais aussi au niveau mondial. Ainsi est apparue la notion de Biens Publics Mondiaux. Ce concept parait constituer un socle théorique solide sur lequel fonder la légitimité des institutions internationales, à partir de mandats clairs et de résultats tangibles. » Ainsi nous constatons bien deux faits importants de « progression » dans l'analyse nationale et internationale :

- la nécessité de la redéfinition des éléments fondamentaux du patrimoine planétaire comme l'eau et l'air
- l'indication de la transformation adéquate des relations et coopérations internationales concernant ces biens et partant celle du rôle et mandat qui seraient à terme redéfini dans ces domaines pour les institutions internationales.

Notre analyse à ce stade ne vise pas à discuter le degré de pertinence du terme de bien public mondial dans tel ou tel domaine, ou encore les bénéfices et les risques d'une telle démarche en termes de « mandats ». Notre but ici est de relever les efforts de la communauté internationale pour expliciter ces enjeux communs et rechercher des approches efficientes de traitement des problèmes afférents concernant la planète Terre.

La définition d'un bien public « pur » a été formalisée par Samuelson en 1954[183] à partir de critères économiques :

– l'indivisibilité des bénéfices consistant à dire que le bénéfice de la consommation d'un bien public n'entraine aucune réduction du bénéfice pour un autre agent qui consomme le même bien en même temps,
– le principe de non-exclusion (de la consommation) selon lequel il n'est pas possible de limiter l'usage d'un bien à certains individus sans entrainer de coûts exorbitants.

Les exemples en seraient la paix, le maintien de la capacité d'absorption des gaz à effet de serre.

Cette définition reste donnée sous l'angle économique et ce n'est pas le seul ; on peut avoir ainsi un angle moral, un angle juridique ou normatif.

De manière intéressante pour notre analyse qui reste centrée autour du « commun » plutôt que du « public » qui mériterait une recherche en soi et où la littérature est abondante,

[183] SEVERINO JM et TUBIANA L dans « Biens publics mondiaux, gouvernance mondiale et aide au développement », pp 349-373 dans JACQUET P.PISANI-FERRY J. TUBIANA L. (2002) : *Gouvernance Mondiale*, Conseil d'analyse économique, La Documentation française, Paris

Séverino et Tubiana dans leur analyse sur les biens public et la gouvernance mondiale[184] font état de la catégorie de « biens communs » en partant de la définition de bines publics de Samuelson. Les biens communs seraient alors des « biens dont les bénéfices sont divisibles (consommations rivales) mais dont on ne peut réserver la consommation à quelques-uns ». Les auteurs citent comme exemple les ressources halieutiques.

Dans notre optique d'action stratégique en milieu complexe, nous avons bien souvent affaire à un bien commun et à la nécessité de trouver motivation et dénominateur communs pour transformer divergences et usages concurrents en coopération ; une telle coopération pouvant alors augmenter la qualité de ce bien public, et la répartition des bienfaits qu'il peut procurer.

Il faut à ce stade noter que la revue des politiques publiques et les débats sur la gouvernance mondiale et celle des institutions internationales font de manière prépondérante état des biens publics – peut-être comme concept mobilisateur – que des biens communs. Or si nous reconnaissons le caractère mobilisateur de la « notion de biens publics » pour la négociation politique interétatique internationale et dynamiser la gouvernance mondiale, il nous semble crucial de repositionner ensuite rapidement le débat et d'orienter le choix des politiques par l'approche du bien commun. En effet celui-ci suppose négociation et coopération des parties en présence dans un contexte donné et peut aboutir à des solutions négociées viables au niveau local, régional. Tandis qu'en rester à la notion de bien public « pur », outre leur rareté, donne peu de marge de manœuvre une fois que l'on a posé le principe de ce bien « universel » pratiquement d'ordre moral.

D'ailleurs cette réorientation vigilante proposée vers le commun fait écho au débat qui ré-émerge régulièrement dans le cadre des politiques d'aide au développement et de la volonté de les coordonner par exemple au sein de l'OCDE entre la conception de l'APD par un principe de redistribution (de ressources etc.) ou la conception de l'APD par le développement (supposant gouvernance efficiente et responsabilisation accrue des pays « bénéficiaires »).

Il est clair que la notion de bien commun par écart au bien public – pur – est proche de la conception de l'APD par le principe de développement s'appuyant sur la gouvernance et la responsabilité des parties en présence.

Pour ce qui est des biens publics mondiaux, Gabbar et Hugon [185] en analysent les implications pour la coopération internationale :

---

[185] GABAS JJ, HUGON P. **(**2001) *Les biens publics mondiaux : conceptions et implications pour la coopération internationale* (Haut Comité à la Coopération Internationale) Paris

« Les biens publics mondiaux renvoient aux questions de gouvernance mondiale et de frontières entre pouvoirs privés et publics au niveau international. Si ce concept manifeste un attrait, il draine un ensemble de questions quant à l'usage qui pourrait en être fait. »

Les auteurs en soulignent l'aspect de « patrimoine commun » :

« Les biens publics mondiaux peuvent être aussi abordés en termes de patrimoines communs. Dès lors, le climat, l'eau, l'air, la biodiversité, la sécurité internationale, la connaissance, mais également la stabilisation économique financière ou monétaire internationale (Stiglitz 1999) sont des biens publics mondiaux. Kindleberger (1986) rangeait parmi ces biens un système commercial ouvert, un système monétaire international stable, des règles prudentielles, des mécanismes de sanction. La paix, le libre-échange, la stabilité monétaire et financière étaient généralement considérés comme des biens publics mondiaux devant être assurés par les organisations internationales ou par des puissances hégémoniques. »

Gabas et Hugon font une analyse très pertinente des implications des concepts de biens publics mondiaux pour la coopération internationale notamment de ce qu'ils appellent « la conception maximaliste des BPM » en termes d'économie politique avec à la clé de nouveaux mandats ou pouvoirs transnationaux et « la conception d'une démocratie internationale participative avec émergence d'une société civile mondiale accompagnant une gouvernance régionale et/ou mondiale et un multilatéralisme à réinventer.» (cf. encadré page suivante[186]).

Si cette dernière analyse des biens publics mondiaux nous semble pertinente et éclairante quand aux perspectives de la coopération internationale qui seraient « induites » par des concepts de biens mondiaux véhiculés comme valeurs « opérationnelles », il faudrait à notre avis compléter le tableau en soulignant l'importance croissante des processus et des procédés mis en œuvre dans les programmes de coopération mettant en valeur le commun et sa gestion, par rapport aux conceptions plus classiques de la coopération par projets limités dans le temps et soulignant les ressources financières utilisées et les équipements mis en œuvre.

Une coopération mettant l'accent sur les processus à l'œuvre dès l'amont, sur les enjeux participatifs, sur les formations et les capacités à faire valoir ou éclore est bien entendu une coopération conçue pour du plus long terme, qui doit donc s'inscrire au-delà des cycles budgétaires annuels. Les enjeux de gouvernance peuvent prendre le pas sur les enjeux de développement classique sans toutefois que ces derniers soient négligés.

---

[186] GABAS JJ, HUGON P. **(**2001) *Les biens publics mondiaux : conceptions et implications pour la coopération internationale* (Haut Comité à la Coopération Internationale) Paris

Encadré 7 : Les deux conceptions des biens publics mondiaux

En termes de défaillance des marchés : une **vision minimaliste** de la coopération internationale	En termes d'économie politique : une **vision maximaliste** de la coopération internationale
• analyse économiciste	• analyse politique en termes de rapports de pouvoirs
• accords de coopération bilatéraux, ou multilatéraux, au niveau des pouvoirs publics et/ou des acteurs privés moyennant cahiers des charges	• régulation internationale avec transferts de souveraineté et sanctions à un niveau transnational
• les entreprises privées interviennent dans la fixation des normes, comme force de lobby sur les décisions prises par les autorités publiques	• prise en compte et intégration de la pluralité des acteurs au niveau des centres de décisions internationaux
• les solutions envisagées sont celles des relations marchandes pour réduire les externalités négatives : droits à polluer par exemple. Les autres solutions sont les déclarations d'intention, qui ne sont suivies le plus souvent d'aucune décision pratique. on reste sur une forme classique du multilatéralisme onusien	• les entreprises privées sont mises en face de leurs responsabilités dans la production et le financement des BPM. Des sanctions internationales sont envisagées.
	• mise en place de règles et de pouvoirs transnationaux avec fiscalité permettant de financer les biens publics mondiaux
• conception d'une démocratie internationale uniquement fondée sur une légitimité élective des représentants dans les instances internationales	• conception d'une démocratie internationale participative avec émergence d'une société civile mondiale accompagnant une gouvernance régionale et/ou mondiale
• pas ou peu de réflexion sur l'ingérence	• un multilatéralisme à réinventer

Tiré de GABAS JJ, HUGON P. **(**2001) *Les biens publics mondiaux : conceptions et implications pour la coopération internationale* (Haut Comité à la Coopération Internationale) Paris

Il nous faut à présent en venir à un autre concept clé du développement économique, social, dans son lien avec le bien être légitime que les sociétés humaines peuvent en attendre, dans son rapport au temps et aux autres activités humaines: le développement durable.

2.1. Le concept de développement durable

Le concept de développement a évolué de manière fondamentale depuis les années 70 avec ce que l'on peut qualifier avec René Passet[187] de « passage aux limites ». En effet les concepts qui permettaient d'aborder les questions de développement économique des pays européens d'une part et de développement du « tiers monde » d'autre part, ont perdu leur pertinence durant la fin des années 70 avec la notion ou le paradigme émergent des constats du réel qu'est le « développement durable » : Ce que René Passet appelle dans son ouvrage le « changement de plan » pour passer à « une approche globale et un éclairage multidisciplinaire en vue de dégager les conditions d'une insertion durable des activités humaines dans le milieu qui les porte ».

De Stockholm à Johannesburg

En 1972, pour la première fois, l'environnement s'inscrit à l'ordre du jour mondial à l'occasion de la Conférence des Nations unies sur l'environnement à Stockholm. C'est là que naît la notion d'écodéveloppement. En 1987, le rapport Brundtland lance la notion de développement durable, soit « un développement qui satisfait les besoins de la génération actuelle sans priver les générations futures de la possibilité de satisfaire leurs propres besoins. »

Comme le souligne par ailleurs J. Lebel [188] dans son ouvrage « la santé : une approche éco-systémique », « On s'attarde au rôle des populations dans les modifications de leur environnement, mais il faut attendre encore cinq ans avant qu'on fasse le lien avec la santé humaine lors d'une grande conférence internationale. »

À Rio de Janeiro, en 1992, la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement met de l'avant la notion de développement durable et précise la place des hommes et des femmes dans un tel développement : « Les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. »

[187] PASSET R. (1996) : *L'économique et le vivant*, Payot

[188] LEBEL J. (2003), *La santé – une approche écosystémique*, CRDI,Ottawa

Lebel[189] souligne encore le lien croissant entre développement durable et santé des populations : « Le Plan d'Action 21, adopté au Brésil à cette occasion par les gouvernements de 185 pays, reconnaît le lien étroit entre la santé et l'environnement. Action 21 consacre un chapitre à la protection et à la promotion de la santé. Si les gens ne sont pas en santé, il ne peut y avoir de développement durable. Action 21 met en évidence les liens entre la pauvreté et le sous-développement, d'une part, et la protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles, d'autre part. Cette notion nouvelle retient l'attention mondiale. Action 21 identifie aussi les nombreux partenaires de la mise en œuvre de ces mesures : les enfants, les femmes, les jeunes, les populations autochtones, les travailleurs, les agriculteurs, les scientifiques, les enseignants, les entrepreneurs, les décideurs et les organisations non gouvernementales. »

Le Sommet mondial de Johannesburg, en août-septembre 2002, met beaucoup plus l'accent sur les aspects sociaux et économiques du développement durable. La santé est une des cinq priorités. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) a pris la responsabilité d'un plan d'action sur la santé et l'environnement. Ce plan d'action traite de plusieurs questions à la confluence de la santé, de l'environnement et du développement, dont la contamination de l'eau, la pollution de l'air et la gestion des produits toxiques.

Alors et depuis, beaucoup a été écrit sur le développement durable et l'approche multidisciplinaire est devenue centrale pour toute réflexion et programme de développement.

Par ailleurs, dans une perspective de coopération internationale, il importe de remarquer que la notion de développement durable pénétrant peu à peu la plupart des domaines d'activités de notre société est logiquement de manière croissante utilisée dans la conceptualisation des programmes dits « d'aide au développement » et des programmes de coopération au sens large hors de l'Union européenne notamment.

Au niveau des organisations internationales, c'est l'adoption par l'assemblée générale de l'ONU (Organisation des Nations Unies), en 1987, du rapport Brundtland qui a mis en avant le concept de développement durable, plaçant ainsi les questions environnementales parmi les préoccupations mondiales.

2.2. Le paradigme du développement durable et la coopération internationale

Le paradigme de *développement durable* issu des constats des réalités et de la prospective des contraintes énergétiques, démographiques, écologiques, sociales et de la prise de conscience que le développement dans une société humaine est un tout qui inclut d'ailleurs aussi son environnement, a comme corollaire, de faire évoluer la conception de la coopération internationale.

En effet le concept de développement durable a dans un premier temps été formé avec la prise de conscience objective que « la prise en compte des coûts de dégradations de l'environnement dans la sphère économique est loin de pouvoir rendre compte des atteintes portées aux mécanismes régulateurs des milieux naturels » (R.Passet[190]). En effet ce milieu naturel, la biosphère si l'on prend le milieu dans sa globalité, a ses réactions propres, son comportement « effectif » caractérisés par des effets de *synergie*, de *seuil*, d'*amplification* et d'*irréversibilité*.

Si l'on se replace maintenant sur le plan de l'action et de la stratégie de l'action qui est le nôtre et si l'on accepte le fait que les mécanismes régulateurs de la biosphère se retrouvent aussi dans les systèmes complexes – qu'elle contient – que sont les sociétés humaines, on peut discerner que dans le diagnostic des enjeux de la coopération et pour l'évaluation de la stratégie, le plus souvent multi-partenariale, à mettre en place, les effets cités plus haut de *synergie, de seuil, d'amplification et d'irréversibilité*, typiques des systèmes complexes ouverts à haut degré d'organisation et de régulation, vont devoir être pris en compte dans le diagnostic et la prospective des problèmes en jeu. A fortiori ils vont devoir être pris en compte dans la recherche et pour le bénéfice de solutions à apporter de par leur importance dans les mécanismes de régulation du système.

Au niveau de la définition des programmes de coopération et des projets afférents, l'intégration du concept de développement durable va induire une approche plus ouverte, résolument *multidisciplinaire*, intégrant le complexe et visant à un impact durable des activités. Partant de là, l'insertion d'un projet de coopération dans le tissu socio-économique et culturel local ou régional va devenir un des critères de validité du programme ou du projet. Comme corollaire, la phase en amont du programme d'investigation de compréhension des enjeux, des logiques d'action des acteurs en présence, sous-tendue par le dialogue, va s'allonger et requérir une approche structurée formant presque un projet en elle-même ou un projet dans le projet.

[190] PASSET R. (1996) : *L'économique et le vivant*, p 44, Payot

Cela ne va pas de soi, ainsi, prenons l'exemple du Fond pour l'environnement mondial (GEF - *Global Environment Facility)*, cogéré par la Banque mondiale, le PNUD et le PNUE, Fond qui constitue une des principales sources de financement des programmes environnementaux liés à l'application de la Convention sur la diversité biologique :

Citons Swanson [191]: " *le Fonds mondial pour l'environnement se focalise sur des projets plutôt que sur des trajectoires de développement".*

En France, le Haut Conseil pour la Coopération Internationale, 10 ans après la Conférence internationale de Rio de Janeiro sur le développement durable a fait en 2002 [192] un bilan et une prospective de la coopération internationale; citons le Haut Conseil :

« Ce *processus de développement international durable* dont la conférence de Rio avait entériné le principe…Ce principe peut être résumé ainsi : vouloir poursuivre le modèle dominant de croissance économique mis en œuvre dans les pays les plus développés et l'étendre à l'ensemble du monde ne peut que se traduire par une concurrence internationale dans l'exploitation du socle de ressources naturelles et humaines sur lequel reposent nos conditions d'existence à tous, riches et pauvres, et celles des générations futures. Cette course à l'abîme accroît les inégalités et donc l'intensité de la compétition pour la prédation des ressources naturelles. C'est pourquoi nous sommes condamnés à trouver les voies d'un accord négocié entre pays et entre groupes sociaux à l'intérieur de chaque pays et pourquoi cet accord ne peut se faire que sur la base d'une "responsabilité commune et différenciée (1)" des plus riches. »

C'est de cet aspect de la coopération internationale que traite la deuxième partie de cet avis du Haut Conseil, retrouvant la définition originelle de la coopération, à savoir « l'alternative au conflit et à l'état de guerre ».

Les enjeux sont donc majeurs et l'alternative clairement posée: soit trouver les modes de coopération internationale permettant un mode de développement durable équitable et respectueux des spécificités de chaque pays et de ses citoyens, soit les risques de conflits, famines, désordres majeurs tant climatiques que sociaux ou politiques vont s'amplifier.

(1) Le fondement de la responsabilité commune et différenciée est explicité notamment dans le Préambule de la convention cadre des Nations unies sur le changement climatique :

"Les parties à la convention, conscientes que le caractère planétaire des changements

---

[191] SWANSON T. (1997), *Global Action for Biodiversity*, London, Earthscan, p 91 - IUCN.

[192] HAUT CONSEIL DE LA COOPERATION INTERNATIONALE (2002): *Coopération internationale et Développement durable*, Avis du haut conseil, p.3. Paris

climatiques requiert de tous les pays qu'ils coopèrent le plus possible et participent à une action internationale, efficace et appropriée, selon leurs responsabilités *communes* mais *différenciées*, leurs capacités respectives et leur situation sociale et économique… sont convenues…".

Le concept de développement durable et son insertion, au-delà des cercles d'experts, par les stratèges et les gestionnaires de la coopération aux niveaux nationaux et internationaux, au centre des critères de l'action pour le développement ont amené à poser la question du ou des mandats de l'aide internationale.

La raréfaction des ressources allouées à la coopération en termes relatifs par rapport à l'ampleur des enjeux et leur urgence a accentué la pression pour expliciter le ou les mandats des agences internationales de coopération.

2.3. Quels mandats pour la coopération ?

La globalisation de l'économie au niveau mondial affecte tous les secteurs – de l'industrie à l'agriculture, de l'énergie à l'écologie, de la sécurité aux transports, du développement aux services. Ce phénomène induit des contraintes fortes, des tendances lourdes et, dans certains cas, des crises majeures ou aigues. Les institutions internationales et leurs pays membres sont ainsi fortement sollicités dans un effort de régulation des conflits, de leur prévention et de la mise en place de mécanismes fiables d'assouplissement des contraintes, ou de leur amortissement, et de négociation.

Cette tendance manifeste s'accompagne de la nécessité toujours plus grande d'une solidarité des pays les plus riches avec les pays les plus pauvres et c'est ainsi que dans les objectifs du millénaire établis aux Nations-Unies en l'an 2000, l'objectif de 0.7% du PNB pour l'aide au développement a été arrêtée comme cible pour les pays les plus riches dont ceux de l'Union Européenne.

Cette convergence des nécessités de régulation et de solidarité induit dans les institutions nationales responsables de la coopération et de l'aide au développement une réflexion stratégique voire philosophique. Citons M. Sévérino [193] - Directeur Général de l'agence française de l'aide pour le développement – « une aide internationale ouvertement orientée sur un mandat de solidarité et un mandat de régulation adresse un message fort aux Européens : celui de pays qui retrouvent l'ambition d'agir sur le monde qui les entoure, avec réalisme mais détermination ». Si elle est symptomatique des temps actuels, une telle

[193] SEVERINO J.M. : *Agir sur la Mondialisation*, Le Monde du 9 janvier 2007

déclaration amène à quelques questions de fond.

Tout d'abord, le ciblage ou le couplage de l'aide internationale avec un mandat de régulation ne risque-t-il pas d'amener à fixer de nouvelles contraintes tant sur les efforts de régulation internationale en cours que sur l'aide au développement proprement dite ? Ensuite l'expression de « mandat » de régulation couplée aux montants importants de l'aide pour le développement peut amener à une attitude normalisatrice en terme de développement régional et local qui à son tour peut être suivie d'une approche conditionnelle de l'aide et de l'allocation des ressources.

Or, comme nous le décrivions ci-avant, ce sont des dérives normatives et standardisées issues des modèles exclusifs universalistes de connaissance et d'action qui ont été observées dans les institutions internationales et qui justement ont nécessité d'autres approches plus ouvertes, plus partenariales. Ainsi la notion de mandat de régulation, au-delà de l'attrait du terme pour certains notamment par son caractère mobilisateur, devrait être examinée avec prudence notamment dans les implications qu'un tel mandat aurait sur les opérations et le choix des programmes.

Enfin, même si l'on acceptait l'orientation proposée du mandat de régulation, la référence aux « Européens » de la part d'un responsable d'une agence nationale, indique incidemment, que la France même si elle concourt à 20 % de l'aide au développement mise en œuvre par l'UE, n'a sans doute pas une influence proportionnelle, sur la philosophie, les orientations et les méthodes de mise en œuvre de l'aide au développement, dans une Union Européenne élargie mais qu'elle peut néanmoins avoir l'ambition d'influer sur la philosophie et l'orientation des programmes.

Cela pose une question à laquelle nous reviendrons ultérieurement au cours de l'examen des bénéfices des approches novatrices, à savoir qu'il est des approches bénéfiques à la coopération, où la France possède des avantages comparatifs certains voire uniques. Par le biais de la promotion croissante de ce type de coopération, en action bilatérale, mais aussi par le biais des nombreux experts nationaux agissant dans des programmes d'action multinationaux et des coopérations interrégionales, la France peut influer sur les modes de coopération et la philosophie qui les sous-tend en amont.

Ceci d'autant plus que comme le souligne R.Brague[194] dans son ouvrage sur l'Europe, celle-ci dans son développement et ses valeurs se définit essentiellement dans le rapport à l'extérieur, à l'externe au-delà de l'appropriation de concepts lors de son histoire et de la mise au point de méthodes effectives.

Un ou plusieurs mandats ?

[194] BRAGUE R. *Europe, la voie romaine*, 1998, Gallimard, Paris

L'aide pour le développement (APD) peut revêtir des acceptions variables selon les pays bailleurs de fonds. Mais dans tous les cas de figure, étant donné les tendances lourdes qu'imposent la globalisation avec des enjeux majeurs et les risques de crises, les conceptions de l'aide au développement sont actuellement revues.

Ainsi le directeur de l'agence française pour le développement dans un article de la presse nationale publié en 2007 [195] indique à juste titre que l'APD « peut en effet agir dans de nombreux domaines : lutte contre le réchauffement climatique et les grandes endémies, préservation de la biodiversité, renouvellement des ressources naturelles, régulation des migrations, atténuation des déséquilibres démographiques, lutte contre le dumping social et environnemental par la promotion de normes, lutte contre la criminalité, défense des identités culturelles ». Ensuite l'auteur rappelle le mandat de solidarité inhérent à l'APD mais fait état ou proposition d'un « mandat de régulation international » de l'APD.

Sans nier les nécessités de régulation internationale, nous estimons que dans de nombreux cas l'APD doit en fait laisser la place à un concept plus modulable de coopération de type partenarial notamment avec des acteurs majeurs comme la Chine, l'Inde et le Brésil Ces pays peuvent être dits en développement économique mais ils sont déjà de toute façon des partenaires régionaux et internationaux incontournables de concertation politique et économique pour traiter des enjeux planétaires. Il s'agit bien donc de trouver des *modalités de coopération* correspondants aux enjeux complexes d'un monde devenu plus complexe et non de remplacer un vocable par un autre.

Pour ce qui est de l'expression « mandat de régulation », prudence et circonspection nous semblent de mise. Tout d'abord des instances majeures de régulation comme les Nations Unies sont en crise – mandat, efficacité, organisation, financement –.

Dans certains domaines thématiques, une évolution est proposée, par exemple il est question de créer une organisation des Nations Unies pour l'environnement (ONUE) qui donnerait cohérence aux nombreux programmes et conventions internationales existants. Ce cas présente un intérêt majeur pour toute étude sur les mécanismes de la coopération internationale. D'un coté, la proposition de créer l'ONUE correspond à une volonté logique de mieux coordonner les nombreux programmes s'appuyant suivant sur les conventions internationales dans le domaine de l'environnement et de rationnaliser les instruments et les allocations financières. D'un autre coté, le but essentiel de la création de l'ONUE au-delà d'une coordination accrue, est en réalité de donner force et vision politique à une organisation internationale pour répondre de manière durable aux enjeux et défis planétaires dans le domaine de l'écologie.

On retrouve ici une notion, même si elle ne s'exprime par en termes normatifs, de « mandat » mais il serait davantage un mandat politique qu'un mandat de régulation. Un

[195] SEVERINO J.M. *Agir sur la Mondialisation*, Le Monde du 9 janvier 2007

mandat politique permettant la prise de décisions et l'engagement des Etats concernés et non un mandat normatif qui risque d'amener à une suite de blocages successifs.

Nous abordons ici une question centrale de la coopération contemporaine : comment coordonner des politiques de coopération tout en tenant compte des différences de situation et de politique des Etats en cause ?

2.4. Coopération coordonnée et différenciée

Si au cours de l'histoire l'on a parlé d'alliances et d'échanges, la recherche de formes de coopération adaptée pour satisfaire aux nécessités de la royauté ou plus tard de l'Etat-Nation a été au centre des activités diplomatiques et souvent politiques notamment en Europe.

Déjà Fénelon à la fin du XVII siècle dans son opuscule intitulé « Supplément à l'examen de conscience sur les devoirs de la royauté », tel que le relate l'auteur A.Truyol y Serra[196], parlant de « l'équilibre des Etats pour maintenir la sûreté commune » insiste sur la subordination des institutions ou conventions particulières au droit naturel de sécurité ».

Il ne semble pas forcément nécessaire ou souhaitable de décréter un mandat de régulation pour la coopération dans son ensemble, pour viser à une meilleure prise en compte des enjeux globaux. Dans un certain nombre de cas, de domaines thématiques complexes où les risques étaient et sont encore patents de perversion des sociétés démocratiques comme le blanchiment d'argent à l'international, des cadres et des mécanismes adéquats de coordination agréés entre un certain nombre de pays ont certainement atteint un seuil d'efficacité.

Ainsi dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, on a vu depuis les années 1990, la mise en place, par le Conseil de l'Europe via le groupement *coordonné* des Etats contre la corruption (GRECO) et l'Union Européenne (conventions de 1990 et 2005), d'un cadre tels que le Groupe d'Egmont de coordination et de partage des instruments disponibles permettant une coopération efficace et réaliste, qui néanmoins tienne compte de la spécificité des systèmes judiciaires et policiers des pays concernés.

Par ailleurs dans les domaines écologiques aux enjeux non moins complexes et aux risques non moins reconnus, certaines conventions internationales, comme le protocole de Kyoto, font œuvre de *régulation* en incorporant tant les mécanismes de marché que les engagements *différenciés* selon les pays membres.

Ainsi les modes de coordination, d'engagement et de régulation sont variés et diffèrent selon les domaines thématiques, la nature des enjeux, les pays et organisations concernés mais on assiste à une intensification indéniable des recherches de modes d'interaction internationaux optimaux à la mesure des enjeux globaux et de la conscience des risques

[196] Truyol y Serra A., Fénelon, *théoricien de l'équilibre européen*, dans *Les relations internationales à l'épreuve de la science politique*, pp 125-138, Merle M.,Ed Economica

encourus.

Dans le cas « exemplaire » de l'APD dont certes des fonds importants, en ce qui concerne la France, sont gérés par les instances européennes – rappelons que la France finance 20 % de l'APD européenne -, il nous semblerait plus judicieux de chercher à promouvoir des approches ouvertes, de type multi-partenarial et de contrat négocié, et cela aussi au niveau régional dans les zones concernées, que de chercher à créer des normes de régulations internationales. Cela est fondamental car on peut souhaiter influer sur les méthodologies de coopération de l'Union européenne de manière réaliste, tandis que stratégiquement le niveau mondial de l'ordre des Nations Unies est plus complexe à atteindre et tout procédé à ce niveau court le risque d'aboutir à de nouveaux modèles réducteurs. Tactiquement aussi, la France qui influencerait l'UE aurait via ce modèle plus de chances d'influer sur les politiques internationales.

Cependant un Etat comme la France peut et doit aussi promouvoir des approches ouvertes multi-partenariales innovantes dans le cadre de l'APD qu'elle gère en direct et des programmes d'assistance technique qu'elle promeut dans les pays hors zone APD. Créer et réaliser un certain nombre de programmes en faisant la démonstration du bénéfice des approches ouvertes multi-partenariales à contrat négocié créera un certains nombre de précédents et de nouveau mode de fonctionnement qui seront à même d'influer sur les pratiques multilatérales et européennes mieux qu'un mandat énoncé théoriquement et en risque de normalisation.

Enfin dans le contexte des volontés de plus en plus partagées et des tentatives de refondation de la coopération et de l'aide au développement, le concept de gouvernance nous semble éclairant et prometteur pour optimiser les orientations, relever la légitimité et assurer la pertinence des programmes d'action.

La dynamique dont bénéficie le vocable de gouvernance est réelle mais elle recouvre diverses acceptions, peut-être même divers concepts, utilisés selon les contextes, pas toujours clairement définis, souvent soumis à une utilisation politique.

Il faut donc à présent examiner les divers sens que peuvent avoir le terme de gouvernance, en relever la pertinence et en souligner les incertitudes, tout en sachant que l'une des valeurs portées par la renaissance de ce terme depuis les années 1980, tient justement au fait que son succès reflète la quête assidue d'une autre manière de gouverner, de se gouverner, d'agir comme et entre gouvernements.

On assiste bien dans la « réforme en continu » de la coopération internationale à une refondation partielle de ses principes, et si tous les chemins mènent à Rome, les concepts en vogue – donc celui des biens mondiaux – posent la question de fond des responsabilités et choix politiques des modalités d'une coopération qui soit à la hauteur des enjeux sur la

planète. Citons Gabas [197]dans son essai critique sur la coopération Nord-Sud :

« Le concept de biens publics mondiaux n'est pas strictement économique

Ce concept est fondamentalement politique. Les biens publics mondiaux sont à définir, à formuler dans le cadre de la négociation, du dialogue entre des acteurs ayant des intérêts divergents, ils sont peut-être l'occasion pour les pays dits du Sud de participer réellement aux négociations internationales. La coopération pour produire ou préserver les BPM ne devrait pas être instituée *a priori*, mais être le fruit de négociations. Quelle est la légitimité des droits de propriété des agents privés ou des États sur des biens considérés comme publics tels que, la connaissance, la santé, le droit de vivre, la sécurité, la biodiversité, etc. ? ».

Si les biens publics mondiaux sont parmi les concepts modernes qui font débat et révèlent la recherche de critère de coopération et de gouvernance mondiale qui soient durablement à la hauteur des enjeux, un autre trait marquant des mutations de la coopération internationale, notamment celles qui touchent aux enjeux du vivant, de l'économique et du social, est l'émergence et la représentativité acquise par de multiples acteurs non-étatiques, notamment les organisations non gouvernementales.

[197] GABAS JJ. (2002) : *Nord-Sud: l'impossible coopération ?* Presses de Sciences Po, mai 2002

Chapitre 3 : Développement durable et coop2ration, le débat en cours : les ONG et l'approche pluraliste

3.1. Les prises de position des organisations non-gouvernementales

Les organisations non gouvernementales (ONG) ont pris depuis les années 70 une place importante dans le débat sur le développement notamment le développement durable et les notions de co-développement, ainsi que sur les enjeux majeurs environnementaux de la planète : réchauffement climatique, perte de biodiversité.

Certaines ONG ont acquis un crédit au près des Etats et des organisations internationales à commencer par les Nations Unies. C'est particulièrement le cas pour les ONG internationales ayant fait de plus la preuve de leur engagement constant et éthique sur les enjeux de la nature : l'IUCN – « International Union for the Conservation of Nature » créée en 1946 à Fontainebleau[198] et sise à Gland en Suisse, le WWF – Fond mondial de conservation de la nature – ou Oxfam, certes d'origine britannique mais ayant de par son action et son argumentation constante pour un développement équitable et la réduction de la pauvreté acquis sa notoriété, en forment des exemples majeurs.

La pertinence et l'influence de ces ONG auprès des organisations internationales et des Etats faisant partie des conventions signées dans le domaine de l'environnement ne peuvent être négligées. Ces ONG participent aux travaux des conventions et émettent des avis ou des appels très souvent en relation directe avec les situations – parfois urgentes – sur le terrain avec lesquelles elles sont en contact permanent à travers leur réseau d'activités.

L'UICN dans le document reflétant sa prise de position à la dernière conférence des parties de la convention des Nations-Unies sur le changement climatique à Bali en décembre

2007 [199] énonce ainsi clairement sa l'importance du lien entre le changement climatique, l'équité et la défense de la biodiversité et appelle les parties à négocier d'ici fin 2009 un après-régime du protocole de Kyoto pour l'après-2012.

Dans un même esprit l'UICN prend position à la conférence des parties pour la

[198] L'UICN a été fondée le 5 octobre 1948 à la suite d'une conférence internationale tenue à Fontainebleau ; son nom était à l'origine International Union for the Protection of Nature (IUPN), elle a été rebaptisée sous son nom actuel en 1956.

[199] 13th Meeting of the Conference of the Parties (COP 13) to the UN Framework Convention on Climate Change and 3rd Meeting of the Conference of the Parties Serving as the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol (CMP 3) – position paper UICN

convention des Nations-Unies pour la défense de la biodiversité à Bonn en mai 2008 [200], et son directeur J. Marton-Lefèvre critique la conférence pour son absence de « feuille de route et de mise en œuvre de moyens » pour ralentir la perte de la biodiversité en dépit des ambitions affichées au niveau intergouvernemental pour réduire la perte de biodiversité d'ici 2010. L'UICN demande instamment que la CdP 9 :

- *Reconnaisse* le lien entre le partage des avantages et les deux autres objectifs de la Convention – la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique, et l'intègre explicitement dans les objectifs et les principaux éléments du régime;
- *Détermine clairement* les principaux éléments du régime international sur l'accès et le partage des avantages …
- *Reconnaisse clairement* les droits des populations autochtones, des communautés locales et des femmes aux ressources génétiques sous leur contrôle, ainsi que les connaissances traditionnelles qui leur sont associées ;
- *Réitère* le mandat du Groupe de travail spécial (WGABS) de négocier et d'élaborer un régime international sur l'accès et le partage des avantages le plus rapidement possible avant la CdP 10.

Ainsi l'UICN prend belle et bien position pour l'instauration de nouveaux régimes d'accès au ressources et de leur partage ; cette position est en elle-même une position d'une nouvelle approche de la coopération internationale tant au niveau des négociations d'accords intergouvernementaux ou multilatéraux que de l'action au travers des programmes de terrain.

Le Fond mondial de conservation de la nature – WWF – dans son document stratégique [201]pour des politiques énergétiques à horizon 2050, fait appel de manière urgente et argumenté aux gouvernements pour qu'ils choisissent des politiques économiques et des moyens technologiques adaptées aux enjeux du changement climatique et aptes à garantir pour 2050 des apports et des technologies énergétiques permettant de maintenir un niveau d'émissions à 400 ppm.

OXFAM de son coté dans son document stratégique « Exiger la justice » 2007-2012, écrit en introduction sur *Le contexte mondial :*

« Des consultations larges avec nos partenaires et alliés ont été menées et des recherches ont été faites afin d'identifier, pour les six ans à venir, les principales tendances, les défis et opportunités.

De manière générale, la pauvreté diminue, mais les inégalités s'accroissent **:** les

[200]Neuvième réunion de la Conférence des Parties (CdP 9) à la Convention sur la diversité biologique, 19-30 mai 2008, Bonn, Allemagne– Document de position de l'UICN (voir en Annexe 6)

[201] WWF, *Climatic Solutions – WWF vision for 2050*

progrès réalisés en matière de développement humain ont été inégalement partagés entre les différents pays, au sein même des pays, et entre les femmes et les hommes. Par ailleurs, les catastrophes naturelles (de plus en plus fréquentes) dues en grande partie aux changements climatiques, et les conflits contribuent largement à cette situation.

La gouvernance mondiale en échec : les Nations unies, la Banque mondiale, le Fonds monétaire international (FMI) et l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ont échoué dans la prévention et la réduction de la pauvreté, l'insécurité, le terrorisme, les menaces environnementales et le VIH / sida. Ce triste constat est en grande partie dû à l'absence d'une véritable volonté politique des États membres et à la suprématie des grandes puissances qui, malgré des promesses maintes fois réitérées, n'ont apporté quasiment aucune protection et assistance aux populations civiles victimes de conflits ou de catastrophes naturelles. *Il en découle que les progrès accomplis en direction des Objectifs du Millénaire pour le Développement s'avèrent bien peu tangibles.*

Les rapports de forces internationaux sont en mutation rapide : ainsi, l'essor du Brésil, de la Russie, de l'Inde et de la Chine, et les répercussions de leur politique étrangère, produiront des effets majeurs et donneront lieu à de nouvelles dynamiques - tout aussi inégalitaires - entre et au sein même des nations.

Un mouvement mondial croissant en faveur du changement : aux quatre coins de la planète, les hommes et les femmes sont de plus en plus concernés par la lutte contre la pauvreté, l'injustice et le respect des droits humains.

Nous pensons que :

Une plus grande égalité constitue un facteur déterminant dans la réduction de la pauvreté.

Les échanges commerciaux ont favorisé la croissance économique et l'augmentation de la richesse. Ces dernières, bien qu'importantes, n'entraîneront pas à elles seules une réduction durable de la pauvreté. Si nous voulons parvenir à une véritable justice économique, il sera tout autant nécessaire d'agir sur les inégalités, en particulier celles qui affectent les femmes.

La pauvreté, l'insécurité et les menaces environnementales sont étroitement liées.

Les hommes et les femmes, victimes des méfaits de l'extrême pauvreté, sont en grande majorité des paysans vivant dans des conditions particulièrement précaires. Ce sont aussi les plus vulnérables face aux conséquences des changements climatiques. Tout étant intrinsèquement lié, nulle question ne pourra être résolue sans que des solutions ne soient apportées à l'ensemble de la problématique. »

Ainsi l'ONG dresse le constat du manque de réalisme des organisations internationales du fait de l'écart entre des objectifs déclarés – comme ceux du millénaire – et l'insuffisance de moyens ou de politiques adaptées mais OXFAM dresse aussi le constat d'une révolution de l'ordre mondial et des dynamiques de changement en cours, y compris en terme de prise de

responsabilités et des interactions entre acteurs étatiques, multilatéraux, et non institutionnels.

3.2. Vers une approche pluraliste et décentralisée

Les nouvelles approches de la coopération internationale mettent l'accent sur la transdisciplinarité tenant compte de la complexité des enjeux et des problématiques de développement. Elles mettent aussi l'accent sur l'approche multi-partenariale dès l'amont des évaluations des problématiques en jeu et de la conception des programmes et des projets.

Lebel[202] dans son ouvrage sur l'approche éco-systémique de la santé de l'homme et/dans son environnement exprime ce choix multi-acteur et co-décisionnel :

« Le nouveau cadre de recherche proposé dans ce livre s'appelle « approche éco-systémique de la santé humaine », en bref, ÉcoSanté. Ce chapitre décrit l'approche éco-systémique de la santé. Mais avant de la décrire, il s'impose de souligner que chaque activité ou projet ÉcoSanté doit nécessairement impliquer *trois groupes de participants*. Il y a d'abord le groupe des spécialistes ou scientifiques. Il y a ensuite le groupe des membres de la communauté, les citoyens ordinaires, paysans, pêcheurs, mineurs ou citadins. Quant au troisième groupe, celui des personnes qui ont un pouvoir décisionnel, il comprend aussi bien les décideurs informels, ceux dont le savoir, l'expérience et la réputation leur confèrent un pouvoir dans la communauté, que les représentants des autorités ou des divers groupes d'intérêt. Chaque activité ÉcoSanté se donne comme objectif *d'inclure ce trio de joueurs-clés*. »

Un autre trait majeur de l'évolution de la coopération internationale, qui plus est, celle qui a pour but de concourir au développement des pays du Sud, est l'essor *de la coopération décentralisée.* Dans le cas de la France, elle tire sa légitimité des compétences et des moyens dont disposent les collectivités territoriales entre autres, ce qui ne veut pas dire qu'elles agissent toujours sans soutien national. Par ailleurs on trouverait d'autres exemples de coopération décentralisée dans d'autres pays européens, et l'Allemagne avec les prérogatives des « Länder » en fournirait de bons exemples aussi.

Ce qui nous importe ici est le fait que la coopération décentralisée a non seulement une importance croissante si ce n'est en volume de coopération du moins en terme de qualité, puisque les collectivités territoriales françaises conçoivent des projets en communs avec des collectivités des pays du Sud. Ainsi Le HCCI – Haut Conseil à la coopération internationale –

[202] LEBEL J. (2003), la santé – une approche écosystémique, CRDI, Ottawa

publie en 2004[203], sous la responsabilité spécifique de sa Commission « Coopération décentralisée » : « pour une analyse des pratiques de la coopération décentralisée pour le développement et la solidarité internationale ».

Le HCCI y souligne « qu'aborder la problématique de la coopération décentralisée dans la perspective propre au HCCI, c'est çà dire d'une instance qui rassemble, outre les élus locaux, des acteurs non-gouvernementaux porteurs d'expérience diverse en matière de coopération internationale et qui, à ce titre, sont des partenaires privilégiés des collectivités locales dans les actions que consacrent celles-ci à la solidarité internationale et à la coopération pour le développement ».

Cependant, l'importance croissante de la coopération décentralisée et le fait très intéressant qu'elle regroupe souvent et mobilise des acteurs non gouvernementaux, ONG, experts, associations professionnelles ne doivent oblitérer certaines difficultés, d'ailleurs relevé dans le rapport cité ci-dessus du HCCI.

Ceci concerne l'équilibre réel de tels partenariats Nord-Sud : « le mot partenariat doit être utilisé avec prudence. C'est notamment ce qu'enseigne l'examen des modalités de mise en œuvre des accords passés entre collectivités d'ici et de là-bas, surtout lorsque le « là-bas » s'applique à des collectivités de pays peu développés, et où d'ailleurs les collectivités ont du mal à émerger en tant que telles ».

Ou encore le fait que toujours selon le rapport du HCCI, « la dynamique de coopération décentralisée a parfois du mal à coïncider avec sa définition juridique » « certaines collectivités ont du mal à trouver un point d'équilibre entre une politique généreuse et ouverte aux questions de solidarité internationale, d'une part, et , d'autre part, le respect du principe juridique de base de la coopération décentralisée, c'est-à-dire la relation entre collectivités territoriales et leurs groupements ». C'est alors que dès la conception des projets, et pas seulement dans leur mise en œuvre, ce sont des partenaires non institutionnels, le plus souvent des associations de solidarité, qui constituent les vecteurs réels de la relation ».

Incidemment, la dynamique de la coopération décentralisée et l'inégalité des réalités

[203] HAUT CONSEIL DE LA COOPERATION INTERNATIONALE (2004): Pour une analyse des pratiques de la coopération décentralisée pour le développement et la solidarité internationale. Commission « Coopération décentralisée » , HCCI, Paris.

que peuvent représenter les collectivités territoriales dans le sud, ainsi que la complexité des problématiques enjeu requérant avis d'expert et expérience du terrain, induisent une participation réelle et parfois « motrice » d'acteurs non-institutionnels.

Souvent c'est au départ une problématique reconnue qui va donner lieu à un diagnostic et une évaluation des actions possibles et d'un regroupement progressif d'acteurs compétents et complémentaires. L'on peut parler d'une approche « situationnelle » plutôt que « procédurales et structurelle », ce qui n'empêche pas que l'approche conduise à des actions « structurantes » pour les collectivités et populations du Sud, partenaires du projet.

Chapitre 4 : Une nouvelle conception : la gouvernance

La recherche depuis les années 1990 de nouvelles façon de gouverner, de coopérer est indissociablement liée à ce que Hanna Arendt [204]appelle l'aspiration à « créer cet espace public entre eux où la liberté pouvait apparaître ». La fin de la guerre froide ayant libéré les esprits d'une tension et contrainte permanente et binaire, la montée de la société civile ayant appelé à une plus large distribution des responsabilités, de concertation avant toute prise de décision, le vocable gouvernance allait peu à peu s'imposer comme un « maître mot » de l'époque actuelle.

4.1. Le vocable gouvernance

Le terme de gouvernance qui provient du grec « kubernân » (pilotage d'un navire ou d'un char) aurait été utilisé la première fois par Platon pour l'art de gouverner les hommes. Il existe aussi en latin « gubernare ». Le terme de gouvernance existait en ancien français parfois synonyme de gouvernement. Tombé en désuétude en France car associé à l'ancien régime, le terme s'est maintenu en Angleterre sous la forme du vocable « governance ».

Dans les organisations internationales puis au sein des gouvernements et des acteurs de la société civile, le terme est devenu depuis les années 1990 un vocable majeur et moteur de coopération, rassemblant nombre de motivations tant liées à la participation élargie aux décisions publiques qu'aux procédés de l'action de gouverner.

Le terme « gouvernance » vise à distinguer le processus de la gestion des affaires publiques des institutions et des gouvernements.

Dans le cadre du terme « bonne gouvernance » un deuxième trait important apparaît qui indique que le fonctionnement des institutions nationales ou internationales doit se faire en évitant que les intérêts des mandatés prennent le pas sur ceux de leur mandants, qu'une transparence des procédures et des décisions, soit garantie.

Enfin, dans un certain nombre de cas, le terme de bonne gouvernance indique aussi la nécessité d'associer la société civile aux analyses et prises de décision majeure selon différentes procédures de consultation voire de négociation.

Certes, lorsqu'un qualificatif de jugement, bon ou mauvais ici, est utilisé, le risque existe d'aboutir à des normes en la matière qui seraient ensuite insérées dans les programmes de coopération internationale.

Notre but dans ce chapitre est de mettre en relief la notion de *gouvernance*, de préférence sans qualificatif de jugement, qui rejoint nombre de préoccupations conceptuelles et pratiques des approches ouvertes partenariales de coopération. Qui plus est, puisque ce

[204] ARENDT H. (Ed.1972), *La crise de la culture*, trad. Folio, Gallimard, Paris

concept est utilisé fréquemment à présent par les agences nationales et internationales de coopération dans le cadre de l'énonciation de leurs politiques, il peut aussi servir de véhicule ou de vecteur pour promouvoir les approches ouvertes multi-partenariales de coopération.

Tout dépend du sens que l'on lui donne et de l'utilisation que l'on en fait lors des orientations stratégiques et du choix des programmes, ou lors des évaluations de projet.

La demande de gouvernance au-delà de la juridiction souveraine des Etats est pérenne dans les sociétés et ancienne comme un doit essentiel des peuples à reconnaître ; citons Fénelon encore dans les travaux de Truyol y Serra[205] « Les lois écrites chez un peuple ne peuvent prévaloir sur la loi naturelle de la liberté et de la sûreté commune, gravées dans les cœurs de tous les autres peuples du monde ».

Certes et nous allons le voir, la richesse du terme de gouvernance et ses différentes facettes et utilisations, rappelle l'arcs-en-ciel des concepts dont parlait Nietzsche, permettant[206]t d'établir des ponts ou d'assurer des passages là où il n'y en a plus.

4.2. Le concept de gouvernance

Le terme de gouvernance renferme divers contenus selon ses domaines d'application politique, économique, environnement. Il indique en général le cadre légal mais aussi les procédures, les méthodes employées pour la prise de décisions dans le domaine publique et leur mise en application. Depuis quelques années tant au niveau des gouvernements des pays dits avancés et de leurs agences de coopération bilatérales que des agences internationales de coopération, on assiste à la promotion d'une forme de gouvernance intégrée avec une attention accrue aux processus démocratiques : participation de la société civile, décentralisation, transparence, tout en maintenant le rôle de garant et de responsabilité de l'Etat.

Les définitions de la gouvernance sont nombreuses mais pour compléter notre introduction citons Calame[207] :

« La gouvernance, c'est l'art des sociétés de créer les régulations nécessaires à leur survie et à leur épanouissement. C'est une question éternelle et universelle. De tout temps les sociétés ont appris, pour survivre, à canaliser les passions, organiser et modérer les pouvoirs, freiner les rapacités, exercer la justice, rendre tolérables les contraintes nécessaires à la vie

---

[205] TRUYOL Y SERRA A., Fénelon, *théoricien de l'équilibre européen*, pp.125-138, dans *Les relations internationales à l'épreuve de la science politique*, pp 125-138, Merle M., Ed Economica.
[206] NIETZSCHE, fragments d'août-septembre, 1885, 41, [4], KSA, t.11, p.678.
[207] CALAME P. (2002) *La contribution de l'Union européenne au débat international sur la gouvernance*. Notes d'analyse – Institut de recherche et débat pour la gouvernance, Février 2002

collective, définir les modalités d'un sage gouvernement, organiser et gérer les biens communs, prévenir les catastrophes, assumer les aléas, garantir l'équilibre à long terme avec l'environnement, conjuguer continuité et adaptation, assurer la cohésion à l'intérieur et la sécurité à l'extérieur.

Question éternelle aux objectifs étonnamment constants, la gouvernance exige à chaque époque, dans chaque contexte culturel et écologique, des réponses adaptées. C'est ce mélange d'universalité des objectifs et de singularité des solutions apportées qui fait l'unité et la richesse foisonnante de la gouvernance. »

Comme le souligne J.P. Gaudin[208] dans son essai sur la gouvernance, « elle condense, en effet, différentes évolutions des valeurs et des modalités de la régulation politique » et dans ce sens la gouvernance exprime tant la recherche du sens et d'une méthode d'interaction politique efficace tant nationale que transnationale que le succès temporaire et soumis aux évolutions à venir d'une telle recherche commune.

On assiste aussi à une tendance des agences de coopération à établir des références croisées entre l'aide pour le développement et la gouvernance. Les indicateurs de progrès de cette dernière ou la persistance d'obstacles majeurs à l'encontre de son développement, pouvant servir d'indicateurs pour l'optimisation du choix des priorités en APD ou des instruments de coopération dans les pays en transition ou l'APD ne s'applique pas. Certes dans certains cas cette tendance peut présenter des risques à son tour : ainsi la banque mondiale en utilisant dans ses politiques d'orientation le terme de bonnes pratiques ou « best practices » et de bonne gouvernance peut ainsi lier ses crédits à certains modèles « de gouvernance ».

Cependant, le terme gouvernance est porteur plus d'éclairage que de blocages ; ainsi le dernier document sur ce thème du Ministère des Affaires Etrangères[209] intègre cette conception moderne de la gouvernance, recommande son insertion de manière transversale dans les différents programmes sectoriels. Le Ministère recommande aussi son utilisation comme indicateur et critère de sélection des programmes thématiques et des instruments de coopération.

Le Ministère dans le même document va plus loin et rejoint les approches ouvertes de coopération par projet et par contrat négocié en précisant que la gouvernance doit être abordée comme *un processus* - et non un état de législation optimal - *non normatif,* c'est-à-dire ne reposant sur des normes imposées de l'extérieur, *participatif* par l'engagement d'acteurs institutionnels et non institutionnels, nationaux et locaux dans les processus et instances d'analyse et de décision, et enfin *négocié.*

---

[208] GAUDIN J P. (2002) : *Pourquoi la Gouvernance*, p.131, Presses de Sciences Po, Paris

[209] MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES (2006) : *Stratégie Gouvernance* – Document de synthèse, Paris

On retrouve ainsi des caractéristiques majeures communes aux approches ouvertes de coopération décrites en troisième partie, notamment l'approche patrimoniale.

Certes si des agences officielles nationales de coopération recommandent de donner à la gouvernance une place centrale dans les programmes de coopération, à partir du moment où elles prennent acte du fait que la gouvernance est un processus, cela a comme conséquence que des programmes de coopération accompagnant un tel processus, en auront les caractéristiques dynamiques : caractère de continuité et de progressivité. Ceci impliquant donc des formes d'évaluation de programme différentes de celles qui se centrent sur « le terme d'un projet », dans sa version classique ou comptable, par exemple.

Voyons à présent comment le concept de gouvernance est utilisé dans le cadre de la recherche des interactions optimales interétatiques visant à répondre aux enjeux majeurs de la planète.

4.3. La notion de gouvernance internationale

La notion de gouvernance internationale a été introduite parallèlement à la crise larvée puis patente du système des relations internationales. Elles indique la recherche d'un nouvel équilibre et de moyens de co-régulation permanente des problématiques de ressources au niveau mondial et de prévention des crises potentielles – moyens et mécanismes qui seraient promus en commun et acceptés par les Etats, dans un cadre juridique et politique.

Le domaine où la gouvernance est devenue internationale de manière manifeste et démonstrative est l'environnement car l'évidence de risques écologiques majeurs - ressources en eau, réchauffement climatiques, appauvrissement de la biodiversité entre autres - et leur caractère global ont suscité plus rapidement que dans d'autres domaines la recherche de modes agréés d'organisation et de régulation aptes à traiter de problèmes complexes et multidimensionnels.

4.3.1. L'aggiornamento des programmes des organisations internationales

La banque mondiale comme les autres institutions internationales ayant pris conscience qu'il ne pouvait y avoir de développement économique et social sans une optimisation et une saine gestion des facteurs environnementaux a élaboré une réflexion sur l'orientation de son action dans ce domaine.

Citons la Banque dans son rapport sur la stratégie environnementale dans une

perspective de développement durable [210]

« *Il n'y a pas un modèle unique. Les pays aidés par la Banque affichent des différences énormes en termes de niveau de développement, de nature de leurs préoccupations économiques, sociales et environnementales. Il serait, à la fois, présomptueux et vain de définir un éventail restreint de problèmes spécifiques auxquels nous nous attaquerions dans la totalité ou la majorité de nos pays clients. L'importance de travailler en collaboration avec nos clients et partenaires à l'identification des problèmes environnementaux à résoudre dans un contexte spécifique constitue en conséquence l'un des thèmes centraux de la stratégie* ».

On peut affirmer sans exagération que le domaine environnemental et de la gestion du vivant, de par la complexité des thèmes et des démarches écologiques, par essence participatives et multidimensionnelle, a été le premier champ d'exploration de nouveaux concepts de coopération, de l'acceptation et de la volonté d'intégration de stratégies de coopération plus ouvertes, spécifiques et adaptées, allant de l'identification des problèmes complexes jusqu'à la recherche de solutions concertées.

Citons aussi la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide de l'OCDE[211] en mars 2005 dans son premier paragraphe :

« Nous, ministres de pays développés et de pays en développement chargés de la promotion du développement, et responsables d'organismes bilatéraux et multilatéraux d'aide au développement, réunis à Paris le 2 mars 2005, prenons la résolution de mener des actions ambitieuses, se prêtant à un suivi, afin de réformer nos modalités d'acheminement et de gestion de l'aide dans la perspective du bilan après cinq ans, qui doit être effectué plus tard dans l'année dans le cadre des Nations unies, de la mise en œuvre de la Déclaration du millénaire et des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Comme à Monterrey, nous reconnaissons que si la réalisation de ces objectifs suppose un accroissement des volumes d'aide et d'autres ressources affectées au développement, une augmentation significative de l'efficacité de l'aide est également nécessaire pour soutenir les efforts déployés par les pays partenaires en vue de renforcer la gouvernance et d'améliorer les résultats obtenus sur le front du développement. Cela importera d'autant plus si les initiatives actuelles et à venir conduisent à d'autres augmentations significatives de l'aide. »

Ainsi la recherche d'une meilleure efficacité devient un objectif affiché *en commun* dans un contexte intergouvernemental et l'accent est mis aussi sur la prise en compte de la notion de gouvernance. Cette déclaration reflète bien l'évolution des concepts de la coopération et de l'assistance au développement.

---

[210] WORLD BANK (2001), *Making Sustainable Commitments: an Environment Strategy for the World Bank*, Rapport, p.54, Washington, D.C.

[211] Annexe 1 Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement - OCDE - mars 2005

Calame[212] dans son analyse sur « La contribution de l'Union européenne au débat international sur la gouvernance » souligne dans ses propositions l'importance d'approches différenciées pour la gouvernance dans ses pratiques :

« La contribution globale à l'évolution de la gouvernance.

Il faut aider, dans la durée, à la mise en place d'un espace international de débat sur la gouvernance, pluraliste, interculturel et exigeant, tant au plan de l'observation des pratiques qu'au plan de leur analyse. Il ne s'agit pas de créer un pôle d'excellence mondial unique sur la gouvernance mais de contribuer à un réseau international de pôles d'excellence, les uns enracinés dans un contexte régional particulier, les autres consacrés à une échelle, un domaine ou un principe de gouvernance. »

4.3.2. La notion de gouvernance internationale environnementale

Nous avons vu apparaître depuis les années la fin des années 1990 et le début des années 2000, le vocable de gouvernance à l'échelle globale appliqué à la notion de « gouvernance internationale environnementale »[213] ou de « gouvernance écologique mondiale ». Ainsi les enjeux globaux du réchauffement climatique, de la préservation de la biodiversité, de l'alimentation et de l'eau, suscitent une réflexion sur les moyens d'agir ensemble et mobilisent les énergies pour en trouver les modalités optimales.

C'est aussi la nécessité d'une gouvernance internationale cohérente qui est présentée comme l'une des raisons majeures, pour ceux qui le proposent, de transformer et de rassembler le programme des Nations-Unies pour l'environnement et les différents secrétariats des Conventions internationales écologiques (Convention des Nations-Unies sur le changement climatique, Protocole de Kyoto, Convention de Stockholm sur les Polluants Organiques Persistants, Convention sur la biodiversité) en « Organisation des Nations-Unies pour l'Environnement ».

Citons, à ce propos, le Ministère des Affaires Etrangères :

« Cette initiative a été relayée par l'Union européenne, en particulier durant la présidence française lors du deuxième semestre 2000 et, en 2003 lors de la 58ème Assemblée Générale des Nations unies. A cette occasion, le Président Jacques Chirac a proposé la création d'une agence spécialisée des Nations unies : l'ONUE (Organisation des Nations unies pour l'Environnement). Une telle organisation renforcerait l'efficacité et la cohérence

---

[212] CALAME P. (2002) *La contribution de l'Union européenne au débat international sur la gouvernance*. Notes d'analyse – Institut de recherche et débat pour la gouvernance, Février 2002

[213] Conférence de l'IDRI - Institut du développement durable et des relations internationales, 15-16 mars 2004, Paris

de la gouvernance internationale de l'environnement. Elle poursuivrait trois objectifs : donner plus de force politique à l'action internationale pour l'environnement ; renforcer la cohérence de l'action internationale ; permettre aux pays en développement de construire et de mettre en œuvre leurs politiques nationales de l'environnement. »

Notons aussi que l'urgence relative de la création d'une telle organisation est aussi due au rôle croissant de l'Organisation Mondiale du Commerce et du risque de voir des normes commerciales être négociées et instaurées au détriment des normes environnementales.

Il est probable que l'on voie donc apparaître sous peu la notion de compatibilité des gouvernances ou de « méta-gouvernance ».

Citons encore l'appel de Paris qui à l'issue de la conférence des citoyens de la terre tenue à Paris en février 2007 à l'invitation officielle du Président français en exercice, ayant rassemblé 40 pays et nombre d'experts, associations et instituts de recherche :

« Nous tous ici présents, Citoyens de la Terre, nous appuyons les efforts des nations qui se mobilisent, dans un esprit de souveraineté partagée, pour renforcer la gouvernance internationale de l'environnement. Nous appelons à transformer le Programme des Nations Unies pour l'Environnement en une véritable Organisation internationale à composition universelle. »[214]

Ainsi la mobilisation va croissante sur des enjeux majeurs, servie par une expertise internationale et fait intéressant, l'interaction des gouvernements, associations non-gouvernementales, experts d'instituts de divers horizons, voire simples citoyens, semble devenir une constante sur les enjeux majeurs de la planète.

Au plan opérationnel, quels résultats peuvent donner une telle approche de gouvernance internationale « globale » ou « globalisée. L'analyse certes préliminaire qui dépasserait le cadre de ce travail, devrait en être faite enjeu par enjeu. Dans cette perspective il est pertinent d'analyser avec Godard[215] l'hypothèse d'une gestion de la biodiversité [216]en référence aux mécanismes de gestion mis en place par le protocole de Kyoto pour remédier aux atteintes de la couche d'ozone pouvant induire un changement climatique.

Rappelons que le questionnement de ce parallèle en termes de recherche de gestion

---

[214] Appel de Paris en faveur de la mobilisation internationale pour la préservation des équilibres écologiques (3 février 2007) – « Citoyens de la Terre » Conférence de Paris pour une gouvernance écologique mondiale

[215] GODARD O. (2005) Les conditions d'une gestion économique de la biodiversité – un parallèle avec le changement climatique Cahier no 2005-017, Ecole Polytechnique

[216] L'idée de biodiversité s'entend généralement comme portant à la fois sur la diversité génétique au niveau de l'espèce, la diversité des espèces (diversité spécifique) et la diversité des écosystèmes (diversité écologique), avec le souci de prendre en compte les interactions entre ces niveaux. C'est cette idée qui a été retenue par la Convention cadre sur la biodiversité de 1992, qui vise à établir un cadre international de préservation de cette diversité contre les atteintes d'origine anthropique.

effective à un niveau global tire aussi son origine dans l'histoire des conventions sur la biodiversité et le changement climatiques :

Deux conventions internationales ont été adoptées lors du Sommet de la terre à Rio de Janeiro en juin 1992. L'une sur le changement climatique, l'autre sur la diversité biologique. Elles ont ensuite connu leur évolution propre. Celle sur le climat, qui formulait notamment des objectifs quantifiés non contraignants de stabilisation des gaz à effet de serre en 2000 par rapport à 1990 pour les pays industrialisés signataires, a débouché fin 1997 sur le Protocole de Kyoto. Ce dernier fixait de nouveaux objectifs quantifiés, juridiquement contraignants cette fois, aux pays industrialisés pour la période 2008-2012, mais les assortissait de différents mécanismes de flexibilité reposant sur l'échange international des droits et obligations résultant des engagements de réduction des émissions.

Comme le remarque Godard, le protocole de Kyoto peut être considéré « comme l'aboutissement processus de traduction d'un enjeu de protection d'une composante essentielle de l'environnement à l'échelle planétaire en un rationnement volontaire des émissions pouvant lui porter atteinte. Le cœur en est l'adoption de mécanismes de marché pour atteindre l'objectif environnemental au moindre coût collectif et permettre aux États de se parer vis-à-vis d'événements ou d'évolutions imprévus. »

L'auteur pose alors la question de la recherche de mécanismes similaires pour préserver la diversité biologique et arrive à la conclusion que

« À la différence de la prévention du risque climatique pour lequel on a pu envisager la mise en place, certes difficile, d'un cadre planétaire homogène de régulation des actions humaines pouvant porter atteinte dangereusement au climat, la régulation du problème de la biodiversité ne peut pas se concevoir autrement que comme l'articulation, en un régime composite, de dispositifs d'action déployés à différents niveaux et prenant des formes diverses. Le choix de ces formes dépend des situations dont émergent les problèmes, des ordres de justification sur lesquels ils s'étayent et des compromis qui auront pu être noués par les acteurs concernés. Ce régime ne peut pas avoir la netteté, satisfaisante pour l'esprit, d'un régime reposant sur la création d'un marché mondial du CO2 »

Nous avons ainsi un exemple pertinent d'une approche de la gouvernance environnementale internationale qui nécessite d'être abordée enjeu par enjeu et dans certains cas comme celui de la biodiversité territoires par territoires, ce qui n'exclue pas de dégager des pratiques d'excellences.

Il nous apparaît pertinent à ce propos que si le protocole de Kyoto participe d'une dynamique de gouvernance environnementale globale - même si à l'heure où ce texte s'écrit des pays aux dimensions fondamentales pour les émissions de gaz à effet de serre comme les Etats-Unis et la Chine n'en sont pas signataires – les processus engagés dans diverses régions du globe pour enrayer la perte de biodiversité participent à notre sens d'une démarche de gouvernance qui peut être authentique dans la mesure où elle prend en compte l'activité des

populations locales dans leur milieu et les conditions socio-économiques à recherche pour permettre un meilleur développement qui puisse inclure aussi une sauvegarde de la biodiversité.

Il existe d'autres domaines, notamment ceux qui ont traits aux risques écologiques ou aux risques majeurs en rapport avec des sites industriels ou énergétiques situés proches de zone frontalières, qui outre des démarches de gouvernance incluant les acteurs nationaux et locaux, vont nécessiter un processus de négociations interétatique centré sur le site et les procédés qui y sont à l'œuvre et faisant appel à des conventions internationales donnant un cadre à ses négociations, telles par exemple que le convention Espoo pour l'évaluation de risque environnemental dans un contexte transfrontalier. La notion de diplomatie écologique a été utilisée pour souligner l'importance croissante d'une recherche d'accords faisant appel tant aux spécialistes de la diplomatie qu'aux experts techniques.

4.3.3. La notion de diplomatie écologique

Avec l'essor et l'intensification des conventions internationales dans les domaines de l'environnement et la nécessité de négociations fréquentes sur ces enjeux majeurs certes a priori écologiques mais qui touchent la sphère économique, la notion de souveraineté et de territorialité des Etats actuels ainsi que la notion inclusive de sécurité globale, l'on a vu apparaître ces dernières année la notion de « diplomatie environnementale » ou de « diplomatie écologique. ».

Ainsi lorsque la Biélorussie s'inquiète en 2006 des plans lituaniens d'installer un site de stockage de combustibles radioactifs usés, près de la station d'Ignalina appelée à être fermée à quelques kms de la frontière, ce pays fait appel à l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE), dont il est membre, pour l'aider à faire valoir ses préoccupations et à s'assurer qu'elles seront prises en compte par la partie lituanienne.

De même c'est l'OSCE qui propose, en 2003, l'initiative majeure ENVSEC « Environnement et Sécurité » qui promeut la coopération régionale sur les risques majeurs environnementaux dans les zones d'Asie centrale ex-soviétique, du Caucase, d'Europe de l'Est et des Balkans entre les pays membres de l'organisation. Si l'initiative ENVSEC a été créée dés le début avec les organisations des Nations-Unies que sont le PNUD (programme des Nations-Unies pour le développement) et le PNUE (programme des Nations-Unies pour l'environnement) c'est bien parce que chaque organisation y amène une expertise. L'OSCE ayant le rôle premier en termes de diplomatie politique et « écologique ». L'initiative ENVSEC s'est développée avec succès dans le domaine de l'identification de risques environnementaux majeurs et la mobilisation des ressources d'expertise et financières pour y remédier.

Citons aussi la déclaration sur l'efficacité de l'aide de l'OCDE en mars 2005 [217]dans son paragraphe relatif aux évaluations environnementales :

« Encourager une approche harmonisée des évaluations environnementales

Les donneurs ont déjà accompli d'immenses progrès en matière d'harmonisation autour des études d'impact sur l'environnement (EIE), par exemple en ce qui concerne les questions de santé et les questions sociales que peuvent soulever les projets. Ces progrès doivent aller plus loin et porter notamment sur les conséquences possibles de problèmes environnementaux de dimension planétaire comme le changement climatique, la désertification et l'appauvrissement de la biodiversité.

Les donneurs et les partenaires s'engagent conjointement à :

- Renforcer l'application des EIE, utiliser plus systématiquement des procédures communes dans le cadre des projets, notamment par le biais de consultations avec les parties prenantes, élaborer et appliquer des approches communes de « l'évaluation environnementale stratégique » aux niveaux sectoriel et national.

- Continuer de développer les capacités techniques et stratégiques spécialisées nécessaires pour effectuer des analyses environnementales et assurer le respect de la législation. »

4.4. Le questionnement de la gouvernance environnementale internationale

Au-delà des formes que la gouvernance internationale environnementale peut revêtir, il subsiste des questions de fond sur les finalités de la coopération internationale dans ce domaine. Elles sont révélatrices des différentes perceptions du « commun », des enjeux ou du patrimoine commun au niveau planétaire, des responsabilités qui y seraient liées, et partant des engagements qui pourraient en être issus.

Citons l'Organisation de Coopération et de Développement Economique [218] :

« Après la conférence de Stockholm en 1972, le système international dans le domaine

[217] Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement - OCDE - mars 2005. Voir en Annexe 1

[218] Upton S., Président de la table ronde de l'OCDE sur le développement durable depuis 2001, communication à la conférence internationale de l'IDRI, « Gouvernance Internationale de l'Environnement » mars 2004, Paris

de l'environnement a été caractérisé par le multilatéralisme avec, comme point d'orgue, la Conférence de Rio en 1992. Le système fondé sur les accords multilatéraux de l'environnement (AME), qui s'est constitué ces trente dernières années, semble être bloqué, ce qui le rend inefficace et remet en cause sa légitimité .Un éventail de solutions est proposé, dont la disparité tient essentiellement aux objectifs différents que poursuivent les pays et les acteurs non étatiques.

Ainsi, les Etats-Unis privilégient une approche nationale au nom de leur souveraineté ; les pays les moins avancés sont davantage préoccupés par les impacts de la mise en œuvre des accords et les transferts qui lui sont liés ; les pays émergents se soucient du partage des responsabilités et des coûts et contestent les règles, sans toujours en proposer de nouvelles ; enfin, l'Union européenne privilégie une approche multilatérale fondée sur la coordination par les règles. Quant aux acteurs non étatiques, ils s'engagent dans des processus d'élaboration de normes et de coopération fondés sur une approche volontaire et une décentralisation des responsabilités. Quels régimes permettraient de concilier ces visions divergentes ? »

Le manque de coordination et de transversalité des agences de l'ONU dans le domaine dont l'importance critique s'accroît : celui de l'environnement et de la sécurité est relevé par plusieurs analystes de la coopération [219] : "another central problem is the UN approach of segregating instead of integrating topics. While there are specialized organizations to dal with environment, trade, development and peace, there is little horizontal integration between these organizations". Le constat de l'insuffisance d'intégrabilité au "seuil du complexe" est ainsi dressé et les auteurs mentionnent quelques pistes en vue de la prévention de conflit d'origine environnementale (raréfaction des ressources, lutte pour l'appropriation des revenus de production) : formation de médiateurs des Nations Unies en matière environnementale, amélioration de la préparation et de la diffusion des informations et de l'expertise écologique, l'établissement d'unités de gestion des ressources naturelles et de l'environnement dans les missions de terrain des Nations Unies pour faciliter la coordination horizontale.

Dans des domaines et des territoires encore « neufs » tels que l'Arctique, les analystes estiment qu'il faut s'appuyer sur la Convention du droit de la mer : « Attempts to bring about a peaceful balance of interests in the Artic are still in their infancy. Great hopes are being pinned on the international Convention on the Law of the Sea that will be used to arbitrate between competing territorial claims. [220]» En mars 2008, le Haut representant à la politique étrangère de sécurité commune a plaidé pour que l'Union européenne agisse dans ce domaine et développe une « politique européenne de l'Arctique »

---

[219] MASON S, MULLER A., SCHNABEL A., ALLURI R., SCHMID C. (2008) : *Linking Environment and Conflict Prevention, the role of the United Nations.* Center for Securities Studies ETH – Zurich and SwissPeace Bern

[220] Environment Conflict and Cooperation - Newsletter August 2008

Nous constatons, au-delà de la diversité des intérêts et des approches, le questionnement et la difficulté à définir des modalités de gouvernance environnementale acceptable par tous. Mais nous irons plus loin car ce thème est révélateur par les enjeux majeurs des transformations que subit la coopération internationale ou qu'elle peut anticiper.

Ainsi dans le texte de l'OCDE sont cités les nombreux acteurs non gouvernementaux - qui détiennent une expertise indéniable et une part de la représentation des populations – et la demande de coopération décentralisée en matière de responsabilité et de solution aux problèmes locaux dans l'intérêt général.

A notre sens il faut pouvoir progresser avec ambition et réalisme, et introduire la notion de couplage entre coopération centralisée et décentralisée et celle de négociation de contrats d'engagement des partenaires de niveau local, régional, étatique.

Nous souhaitons aussi souligner l'importance d'une coopération contractuelle à vocation régionale, tenant certes compte d'impératifs globaux mais qui ne soient pas soumise d'emblée à une approche normative fut-elle déclarée pour le bien de l'environnement.

Si les modes de coopération et de coordination internationale sur les enjeux majeurs sont en questionnement avec une recherche d'efficacité et de représentativité pluraliste, cette dynamique est le reflet et l'un des agents du questionnement des relations internationales dans leur ensemble. Il s'agit bien de la recherche d'un nouvel équilibre mondial mais cet équilibre ne pourrait être que dynamique, s'auto-organisant par la complexité des interactions entre les partenaires, selon les enjeux et les défis. Un équilibre, en évolution permanente, eu égard aux enjeux et aux risques majeurs auquel la planète fait face à présent.

Chapitre 5 : La refondation des relations internationales et le rapport a la coopération

Les relations internationales sont en refondation. Ce fait est patent depuis la chute du mur de Berlin et la fin du bipolarisme Est-Ouest qui a caractérisé l'époque de la guerre froide entre les blocs de l'Est et de l'Ouest. Cette refondation s'accompagne d'une recherche de sens autour de valeurs humanistes et universelles, demande renforcée par un poids croissant de la société civile tant dans les pays du Nord que du Sud, et d'une exigence d'une coopération plus équitable et plus efficace, exigence qui se traduit par la nécessité d'une requalification de cette coopération.

5.1. La mutation du système des relations internationales en termes de coopération

De la coopération institutionnelle

Comme le relève Laidi Z. [221] si certains ont pu croire ou affirmer avec la fin de la guerre froide à l'avènement de la démocratie de marché, les quinze dernières années montrent que le diplomatique-stratégique retrouve toute sa pertinence au-delà des jeux du marché. Certes la remise en cause n'affecte pas seulement le système des relations internationales jusqu'alors bipolaire avec une relative incidence des Nations-Unies, elle va jusqu'à poser la question du ou des rôles de l'Etat-nation dont comme le souligne justement l'auteur, le rôle symbolique de délimitation de l'interne par rapport à l'externe est remis en cause par la globalisation des enjeux et interactions et le rôle de garant de redistribution y compris sociale est remis en cause par la mondialisation du marché.

De Senaclens [222] dans ce contexte d'interactions internationales intensifiées, de sécurité collective avec ses obligations et de globalisation économique, parle du questionnement de la légitimité des frontières d'un Etat nation actuellement.

Au delà des Etats l'Europe elle-même dans sa construction européenne ne pourra pas indéfiniment esquiver les questions de sens et de valeurs qu'elle peut se proposer au-delà de son achèvement d'une zone de libre-échange remarquable.

Nous souhaitons souligner ici que la remise en cause se fait à plusieurs niveaux et que

[221] LAIDI Z , (1993) : *La puissance en quête de sens. Hypothèse pour l'après guerre froide*, pp 61-70 dans *Les relations internationales à l'épreuve des sciences politiques,* Ed. Economica

[222] de SENARCLENS, P. (1993) : *Ordre et puissance*, pp 111-124 dans *Les relations internationales à l'épreuve du politique*, Ed. Economica

la demande de sens et de prise de responsabilité se fait elle aussi à plusieurs niveaux, local, collectivités territoriales, national avec la demande vis à vis de l'Etat en France de garant culturel dans les années à comme le souligne Laidi Z., régional puis international envers un système permettant de traiter les enjeux majeurs de manière plus efficace et plus juste.

Nous assistons ainsi depuis le début des années 1990, à une nouvelle recherche du multilatéralisme, notamment prônée par les Européens, à une émergence nette de grands pays que sont la Chine, l'Inde et le Brésil sur le plan économique mais aussi sur celui des enjeux environnementaux et du développement, voire sur le plan géopolitique, à des revendications dans le monde arabe sur le type de développement, y compris ses incidences ou présupposés politiques.

Dans ce monde devenu plus complexe, la coopération internationale recherche son efficacité et sa légitimité et quand elle ne le fait pas, elle risque de se déqualifier comme nous en faisions le constat en première partie. Les crises de confiance dans les instruments et instances internationales de régulation en témoignent. La conscience que les décisions et actions des institutions les plus représentatives a priori, de la coordination internationale, que sont les Nations-Unies ne sont que la résultante de la volonté de leurs Etats membres et de certains déséquilibres internes ou externes, pousse à rechercher les moyens de réforme interne certes mais surtout des modalités optimales d'interaction, qui ne se limitent pas à l'organisation et à ses règles. La recherche de champs de convergence des partenaires, qui sont désormais face aux mêmes défis et aux mêmes enjeux, s'intensifient.

Quel est le rôle d'un conseil de sécurité lorsque 3 sur ces 5 membres ne peuvent empêcher une aventure guerrière occasionnant plus de destruction et d'insécurité ?

Comment prendre en compte dans les instances internationales les mouvements alter mondialistes qui ont autant de légitimité à exister – sur le plan des opinions – que les gouvernements institutionnels ?

Comment traiter au niveau international, dans quelles instances et avec quel mandat des questions fondamentales comme celle de l'eau qui certes devrait être accessible à tous mais reste captive de lois du marché et surtout comment articuler les lois du marché pour respecter le droit fondamental de chacun à l'eau et la santé ?

Comment appréhender les questions de développement, ou de co-développement, lorsque s'accroissent avec une complexité croissante, les pressions démographiques, migratoires, de pauvreté d'un coté et de l'autre les tendances lourdes des marchés de l'énergie et du commerce mondial.

Nous pouvons en effet constater, par exemple, six ans après les déclarations des objectifs du Millénaire aux Nations-Unies, que sans nier l'importance d'une telle déclaration,

l'expression d'une volonté commune ne trouve pas ou de manière en tout cas insuffisante ses relais de concrétisation dans la réalité internationale.

Au sommet des Nations-Unies pour le développement durable à Johannesburg en 2002[223], il est clairement énoncé « nous sommes déterminés à faire en sorte que notre riche diversité, qui constitue notre force collective, soit mise à profit pour nouer des partenariats constructifs axés sur le changement et visant à atteindre notre objectif commun, à savoir le développement durable. » et plus loin dans le texte « pour atteindre nos objectifs en matière de développement durable, nous devons disposer d'institutions internationales et multilatérales qui soient à la fois efficaces, démocratiques et comptables de leurs actes » ;

Ainsi deux points majeurs sont affirmés ou réaffirmés à l'occasion du sommet de Johannesburg : la nécessité d'élargir les partenariats pour le développement pour opérer des changements réels et le rôle et le mandat des organisations internationales qui si elles voient leur « mandat et leur rôle central confirmé » sont aussi mises sous pression en terme de « gouvernance et de résultats ». Nous avons vu plus haut avec la déclaration sur l'aide au développement de l'OCDE[224] que les critères et les indicateurs d'efficience peuvent et doivent cependant faire l'objet d'un débat.

D'une coopération qui induit de nouvelles relations internationales

Les relations internationales sont remises en cause et l'un des aspects de la nouvelle donne qui émerge avec plus de clarté est la relation critique de la coopération aux relations internationales.

Le rapport entre relations internationales et coopération internationale

Dans un monde où les relations internationales sont fondées sur l'échange et les lois du marché, avec la fin des idéologies dominantes, la coopération bilatérale et multilatérale modèle les relations internationales autant que les relations politiques formelles donnent le cadre de départ à la coopération.

Nous assistons bien à une *mutation* du système des relations internationales et du système de la coopération internationale, tant sur le plan des rapports de force – nous dirions – de responsabilité, que sur celui des enjeux à traiter et des défis à affronter, que sur celui plus fondamental encore des modalités, de la philosophie et de la finalité de la coopération

[223] NATIONS-UNIES (2002) *Rapport du sommet mondial pour le développement durable*, Johannesburg, 26 août-4 septembre 2002

[224] OCDE (2005) : Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, Paris

internationale.

C'est l'engagement dans ce travail de transformation qui peut être l'occasion de témoigner d'une authentique volonté d'« *agir ensemble* ». Nombre d'acteurs tant des pays en développement que des pays en transition ou développés, appellent de leurs vœux de tels changements et se mobilisent à cette fin.

Ce processus d'une genèse en cours d'une coopération réactualisée et renouvelée dans ses fondements et ses méthodes peut être le gage d'une efficacité future.

Le monde a besoin d' « orientation » et les travaux cités précédemment sur les biens communs ainsi que l'exemple du Forum de Davos montrent bien que le questionnement est largement partagé, même si les orientations proposées peuvent diverger, ainsi que le sens de l'urgence. La tentation d'aller rapidement vers de nouvelles normes peut-être grande sous prétexte de remédier à l'état d'urgence de certains problèmes majeurs mais en soi elle ne résoudrait rien et ne faciliterait pas l'éclosion de modes efficients de coopération.

Remarquons que l'utilisation ou l'invocation fréquente du vocable de gouvernance internationale qu'elle soit environnementale ou économique par les experts et les responsables d'agences gouvernementales, implique clairement un engagement clair des Etats mais aussi des acteurs non-étatiques vers des modes de coopération ouverts et multi-partenariaux.

La notion de gouvernance dans son acception moderne[225] met l'accent sur le fait que la gouvernance est un *processus* qui inclut les lois et leur évolution mais aussi l'interaction complexe de l'Etat, des collectivités territoriales et des acteurs non gouvernementaux. Elle inclut et induit dans les pays démocratiques un partage des responsabilités et la nécessité d'une transparence des procédures. Or cette notion de gouvernance est à présent mise au centre des politiques de coopération bilatérales – cf. le document cité ci-avant du Ministère des Affaires Etrangères, mais aussi le dernier livre blanc du DFID (Département de la coopération extérieure) Britannique sur « pauvreté et gouvernance » et les documents de synthèse de la Commission Européenne concernant sa « politique de voisinage » vis-à-vis de l'Europe de l'Est et des Balkans. Cela signifie que la philosophie et les critères de la coopération ainsi que les instruments choisis évoluent en fonction d'un prisme central et intégrateur : celui de la gouvernance. Cela implique aussi qu'une attention nouvelle soit portée aux méthodes de coopération, aux recherches de partenariat et aux analyses de terrain qu'elles soient menées en amont des projets ou lors des phases d'évaluation.

Les approches ouvertes de coopération sont davantage « en demande », à présent dans le cadre de la recherche de solutions innovantes aux problèmes complexes et aux attentes des responsables du terrain.

Ces approches peuvent démontrer leur efficacité, cherchant à tenir compte de

[225] MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES (2006): *Document de synthèse Stratégie Gouvernance,*

l'ensemble des acteurs et partenaires potentiels localement dans le cadre de leurs interactions et visant à avoir un réel impact bénéfique sur le terrain via un engagement contractuel des partenaires pour un enjeu commun.

La notion moderne de gouvernance permet aussi de reconnaître le caractère spécifique des pays et des régions concernées par la coopération et de concevoir le rôle de la coopération comme *agent facilitateur d'évolution* et non d'imposition de normes ou de modèles institutionnels préétablis.

Ceci dit les enjeux de la gouvernance ou de la nouvelle gouvernance sont à évaluer au regard des défis et des niveaux de responsabilité sollicités.

Ainsi Bleischwitz et Bringezu[226] dans leur étude récente intitulée « Global Resource Management, Conflict Potential and Characteristics of a Global Governance Regime » argumentent que :

- le système de gestion des ressources naturelles est devenu inadéquat que ce soit dans les domaines de l'énergie, de l'eau et de l'impact sur le climat.
- Le panel d'experts créé auprès de l'UNEP - programme des nations unies pour l'environnement – pour le management durable des ressources naturelles est nécessaire et utile car il peut apporter avis et recommandations mais ne peut suffire car il ne peut prendre de décision ni ne peut engager de réalisation.
- Une convention internationale sur le management durable des ressources naturelles est nécessaire à moyen terme s'appuyant sur le principe que les ressources naturelles forment un héritage commun que pays et acteurs divers sont en droit d'utiliser mais qui doivent être transmises dans leur ensemble ou dans leurs fonctions essentielles aux générations suivantes. Une telle convention promouvrait un cadre légal et économique visant l'ensemble du « cycle de la ressource » l'utilisation des profits dégagés de l'exploitation des ressources dans le cadre d'une gouvernance effective selon différents mécanismes proposés par les auteurs.
- Une agence internationale pour le management durable des ressources naturelles serait nécessaire à long terme pour mettre en œuvre des programmes précis de gestion, formation, prospective, diffusion des connaissances

Si nous avons pris le temps de nous arrêter sur cette étude et ces propositions c'est qu'elles sont exemplaires des réflexions en cours sur les enjeux les plus complexes et pressants au niveau planétaire : ceux du climat, de l'énergie et de l'eau.

Il se dégage au sein de la communauté internationale un consensus politique , même si

[226] BLEISCHWITZ R., BRINGEZU S., (2007): *Global Resource Management Conflict Potential and Characteristics of a Global Governance Regime,* Development and Peace Foundation, Policy Paper 27, October 2007, Bonn

certains pays de taille sont en retrait comme cela a été le cas pour le protocole de Kyoto, qu'un nouveau système de gouvernance effective est nécessaire, alliant accord de conventions et décisions au niveau international, à la création de programmes et d'instruments de pilotage et à la réalisation multi-partenariale et transrégionale de projets adaptés bénéficiant du soutien international tant institutionnel que financier.

5.2. Le devenir du politique face à la complexité des enjeux

Le champ de la réflexion pour l'action est ouvert.

Comment les politiques notamment les décideurs nationaux vont-ils pouvoir prendre en compte les impératifs croissants de cet humanisme moderne, tant dans ses enjeux que dans ses modes d'action ?

Comment la Real-Politik, « l'art des possibles » selon Bismarck, souvent invoquée en politique générale et internationale, va-t-elle s'articuler avec ces défis majeurs et incontournables qui requièrent une autre manière … de faire de la politique.

Comment peut-on « se construire une autre représentation du monde » selon le sens principal des sciences politiques décrits par Favre [227].

Comment au-delà des solidarités de crise, peut-on au niveau planétaire passer à une gouvernance éclairée qui pour autant ne soit pas normative même pour raisons écologiques ?

Le politique face au changement

Le politique se retrouve face à la nécessité du changement réel, efficient, transformant le système, que ce soit au niveau international, régional ou national.

Ce changement – celui de type 2 selon l'Ecole de Palo Alto citée plus haut – qui implique la recherche de modes d'interactions nouveaux, de l'instauration de relations de confiance d'une autre dimension, ainsi la recherche d'une gouvernance internationale dans plusieurs domaines clés, de la prise de risque partagée et des approches novatrices. Si cela peut demander de la vision et du courage notamment aux politiques, cela demande aussi beaucoup d'ouverture et la capacité à fédérer et croiser les expertises, outre d'œuvrer dans le cadre d'un dialogue permanent avec des procédures de négociation ouvertes.

[227] FAVRE P., Quelques considérations sur la démarche et les finalités de l'enseignement de la science politique pp 15-36 in FAVRE P., LEGAVRE J .B. (1998) : Enseigner la science politique, L'Harmattan, Paris

La question clé pour un politique devient « comment appréhender le changement », tant humain que stratégique, tant au plan des objectifs que de la négociation.

Il s'agit au préalable d'être capable de changer de regard sur la réalité – citons Watzlawick : « *Nous construisons le monde, alors que nous pensons le percevoir. Ce que nous appelons "réalité" (individuelle, sociale, idéologique) est une interprétation, construite par et à travers la communication. »*. Le mérite de l'auteur est de montrer la récurrence de multiples réalités et leur lien avec la communication [228] *dans le sens où nos paroles et notre communication définissent, structurent et qualifient ces réalités.*

C'est cette capacité à changer notre regard sur la « réalité », du moins à changer nos angles de vue, à les échanger par la communication, à voir *la réalité de l'autre ou l'autre réalité*, qui va nourrir la capacité de changement et d'innovation.

Le problème et sa résolution, notamment pour l'approche des conflits et leur prévention, se joue souvent dans notre capacité à unir des notions antagonistes pour penser les processus organisateurs et créateurs dans le monde complexe de la vie.

L'apport de l'Ecole de Palo Alto est ainsi de mettre une construction théorique au service des acteurs pour penser des situations complexes « difficiles » à nommer et comprendre, et de contribuer ainsi à nourrir et structurer *la pensée du changement*, premier pas vers l'action.

Calame [229] dans son analyse sur la contribution européenne à la gouvernance insiste sur le fait moderne que le chemin vers toute décision politique implique un lent processus permettant de faire émerger les options entre lesquelles le choix devra se faire et d'élaborer les stratégies d'action optimales :

« Rien n'aide mieux à comprendre la gouvernance et les transformations à entreprendre que l'analyse des décisions publiques. Dans les régimes démocratiques on s'intéresse surtout au moment de la décision; celui où les autorités politiques élues choisissent, au nom du peuple, entre différentes options. Mais, dans la réalité, la véritable difficulté dans les sociétés complexes n'est pas, sauf exception, de choisir entre des options mais d'élaborer, par un lent processus, une solution satisfaisante, capable de réunir le plus large consensus, de susciter l'adhésion nécessaire à la coopération de tous les acteurs. Ce constat peut être généralisé : une gouvernance se caractérise moins par des formes, nécessairement rigides, que par des processus. »

Einstein disait que « changer c'est changer d'état d'esprit »

Il écrivait le 23 mai 1946, dans un télégramme envoyé à plusieurs centaines d'américains éminents, faisant appel à des contributions pour le compte de « l'Emergency

---

[228] WATZLAWICK P., (1978) : *La réalité de la réalité : confusion, désinformation, communication*.

[229] CALAME P. (2002) *La contribution de l'Union européenne au débat international sur la gouvernance*. Notes d'analyse – Institut de recherche et débat pour la gouvernance, Février 2002

Committee of Atomic Scientist »: « *Le pouvoir débridé de l'atome a tout modifié sauf nos modes de pensée, et c'est pourquoi nous dérivons vers une catastrophe sans précédent.* »

Keramidas et Rochet dans leur essai sur les stratégies de changement à l'heure de la complexité[230] passant en revue et analysant des exemples probants de réforma stratégique pour conduire le changement dans les organisations publiques concluent « l'enjeu est donc bien la sortie du paradigme rationaliste et gestionnaire pour entrer dans la dynamique évolutionniste des systèmes complexes, reposant sur l'apprentissage par essais et erreurs ». Le rôle central du politique pour décider et guider le changement est mis en exergue par les auteurs « c'est donc bien le leadership du politique qui est en cause ». Nous ajouterions que les systèmes intégrant le complexe, certes doivent pouvoir procéder par essais et erreurs mais ils seront efficaces dans la mesure où l'intégration de ces retours d'information sera elle-même intégrée dans l'architecture et les procédures agréées – avec les partenaires – du système.

N'est-ce pas le rôle essentiel du politique dans ce monde de plus en plus complexe, interactif où l'enjeu des négociations est proportionnel au défi des problèmes planétaires majeurs, que de savoir proposer, guider, assumer les stratégies de changement coordonnées, nécessaire au bien-être et à la dignité des populations humaines dans leurs légitimes aspirations.

L'un des paradoxes de l'action et de la décision politique d'action au 21ème siècle est que le caractère d'incertitude au sein de phénomènes hyper complexes – comme le changement climatique – peut être un déterminant de l'action et qui plus est d'une action concertée à l'échelle planétaire :

Cottrell [231]dans son article sur « la futurologie » écrit: "Uncertainty look smarter then ever before. Even politicians are seeing the use of it: governments that signed the Kyoto protocol on climate change said, in effect: « we don't know for sure, but best be on the safe side" – and they have come to look a lot smarter then countries such as America and Australia which claimed to understand climate change well enough to see no need for action."

Le politique face à la gestion de problèmes complexes et au risque de conflit

Il est évident que les conflits latents ou patents, tant aux niveaux nationaux, que régionaux ou internationaux, sont une constante de l'action politique contemporaine, avec une

---

[230] KERAMIDAS O., ROCHET C. ? *Les organisations publiques face à l'innovation : la crise comme stratégie de changement organisationnel*. XIVe Conférence Internationale de Management Stratégique, Pays de la Loire, Angers

[231] COTTRELL R.: *The future of futurology*. In The Economist, The World in 2008 – Special Edition pp 104-105

pression et une tension supplémentaire, du fait à la fois des modes d'information et de communication planétaires ultra-rapides et de la globalisation des enjeux.

Il apparaît aussi que si l'équilibre bipolaire de la guerre froide une fois rompu, nombre de conflits sont apparus y compris sur les pourtours de l'Union européenne, au point de susciter la nostalgie chez certains de « l'ancien équilibre », le monde actuel offre tout de même davantage de possibilités de résolution des conflits, dans une approche pluraliste et avec des objectifs de développement commun.

On peut aussi constater l'échec des résolutions de conflit par la force, qu'elle soit mandatée ou non, que ce mandat soit institutionnel ou symbolique, qu'elle prétende mettre fin à un mal reconnu ou non. En quelque sorte il n'y a plus de « garant » unique de l'ordre mondial, ni même de l'équilibre mondial et surtout la conscience partagée qu'il serait vain de le chercher est forte.

Enfin il existe un certain nombre de conflits dits « gelés » - le cas du Nagorno-Karabakh conflit Arméno-Azéri en est un exemple majeur – où un certain nombre de tentatives de médiation n'ont pas abouti et où un certain nombre d'actions proposées et menées par les organisations internationales dans le territoire pour augmenter la confiance entre les parties n'ont pas donné de développement significatifs.

Que ce soit au niveau international, ou au niveau national ou régional, *la question clé pour un politique devient donc quelle approche pour quel changement* ?

Il faut noter que l'approche politique des enjeux complexes ayant le plus souvent une dimension planétaire ou régionale, implique la notion de « responsabilité partagée ou commune » et la fondation ou refondation de « valeurs communes » donnant un cadre à la réflexion et à la négociation d'accords pour des stratégies d'action.

Comme le note le Centre de recherche CORE sur l'Organisation pour la coopération et la sécurité en Europe[232] : « The idea of common responsibility for environment and development, as enshrined in the UN Declaration of Rio (1992), might not have been a direct outcome of CSCE/OSCE efforts. Nevertheless, it took on board accumulated European security thinking, as most notably articulated by the Club of Rome. Within the CSCE/OSCE, the dialogue on environmental issues has led to a sophisticated understanding of the links between security building and the environment in general, including specific issues such as energy or water (Economic Forums, Prague 1998, 1999 and 2002)".

C'est donc l'émergence d'une responsabilité commune consciente de devoir entrer en action et en "mode interdisciplinaire" où les enjeux de sécurité, d'environnement, de développement socio-économique, d'éducation, sont non seulement perçus comme

[232] CORE (2005) : *The Culture of Dialogue – the OSCE Acquis 30 years after Helsinki* – CORE Centre for OSCE research / Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg.

interdépendants mais traités « en amont » comme tel dans des matrices complexes d'experts nourrissant la décision politique.

Si il existe une littérature sur la prévention de conflit telle que menée par les organisations internationales, il existe en revanche très peu d'écrits sur le politique – en tant que responsable politique de décision – et l'approche du changement, qui plus est en situation complexe avec prise de risque. La littérature relativement abondante sur la gestion du changement en entreprise si elle a son intérêt pour des exemples probants de conduite opérationnelle, de gestion de crise, de leadership et de mobilisation – y compris participative – ne peut se substituer à une analyse et des propositions de conduite politique du changement en situation complexe.

En effet, il s'agit d'élaborer au cas par cas un système d'intelligence intégrateur de complexité avec des fonctions de responsabilité et de facilitation, système qui puisse fonctionner sous pression et en temps limité parfois, tout en assurant un accompagnement des décisions et de l'action.

Le programme CORE à ce titre est un exemple probant de programme intégrateur.

La question du politique étant quelle approche pour quel changement, mais cette approche du changement et de la résolution de conflit doit et ne peut qu'être guidée par des *valeurs*, sous peine de ne porter ses fruits. Il n'est pas jusqu'à l'Union européenne, pourtant la plus « démocratique » des constructions à vocation politique contemporaine qui n'ait un déficit en la matière, si ce n'est dans le contenu, du moins dans l'affirmation et la projection.

Comme le souligne L. Zaidi [233] dans son essai sur la puissance en quête de sens, « le danger actuel d'un découplage entre sécurité militaire et intégration économique a non seulement pour inconvénient de prolonger l'infirmité politique de l'Europe, mais aussi de réduire celle-ci à une simple zone de libre-échange. Mais même dans cette hypothèse, la question du sens et des valeurs ne pourra guère être éternellement contournée. ». La question de sens et de valeurs reprend toute sa prééminence critique dans la gestion de problématique complexe, voire de conflits.

Certes la prééminence d'un système de valeurs à faire partager ne suffit pas, il faut encore un cadre d'analyse et de référence et une stratégie pour l'action et c'est ici que face aux phénomènes complexes socio-économico-politico-environnementaux et humains, le concept de gouvernance a émergé depuis les années 1990; ce n'est pas fortuit qu'un ensemble aussi complexe que l'union européenne se soit fait le réceptacle de la notion contemporaine de gouvernance dans l'amplitude maximale de réflexion et d'action. Comme l'écrit J.P. Gaudin[234], « l'audience actuelle de la gouvernance et l'ampleur de sa diffusion dans le monde

---

[233] LAIDI Z., (1993) *La puissance en quête de sens. Hypothèses pour l'après guerre froide*, pp 61-70 dans *Les relations internationales à l'épreuve des sciences politiques*, Ed. Economica

[234] GAUDIN J.P. (2002) : *Pourquoi la Gouvernance*, p.52, Presses de Sciences Po, Paris

tiennent à ce double visage : elle entend être à la fois une référence d'action et une catégorie d'analyse. ».

Cependant la gouvernance, dans l'air du temps, du moins un état d'esprit à priori salutaire, parfois une méthode mais rarement une méthodologie, n'est pas toujours porteuse de changement efficace et durable par son impact sur les politiques.

Comme l'a très bien souligné le professeur Nzouankeu [235]dans sa communication sur le thème gouvernance et mondialisation, la gouvernance « au service « des politiques de développement en Afrique est un concept variable selon les organisations quoi la véhiculent :

« Une approche justement qualifiée de " technico-gestionnaire ", préconisée par les Institutions de Bretton Woods (Banque Mondiale et Fonds Monétaire International), assimilant pratiquement la gouvernance a la performance de la gestion économique et financière, le principal indicateur de cette performance étant les efforts réalisés par les gouvernements pour rembourser leur dette. »

« - Une approche plus dynamique intégrant tous les facteurs susceptibles de contribuer a la gestion des affaires publiques, incluant, non seulement les aspects économiques et financiers, mais prenant également en compte les valeurs politiques, ainsi que les faits sociaux et culturels. Cette approche était privilégiée par la plupart des partenaires au développement, et surtout par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) qui la trouve plus conforme a sa stratégie d'intervention basée sur le Développement Humain Durable (DHD). »

L'auteur montre ensuite que l'approche dynamique à priori plus porteuse a souffert d'une réalisation sectorielle trop compartimentée qui n'a pu donner de résultats probants en matière de politique de développement et de la conduite stratégique des réformes. Souvent, d'un concept au départ à vocation opérationnelle, il a été fait un usage « fourre-tout » selon les circonstances. Dans de tels cas le concept de gouvernance n'est pas d'une grande utilité pour la conduite politique du changement.

Il s'agit donc bien de garder une vision stratégique et opérationnelle des changements à opérer appuyé au préalable par une analyse multidimensionnelle et pluri-partenariale des problématiques, afin de pouvoir mettre au point des politiques à vocation « transversale ».

---

[235] NZOUANKEU J.M. Enjeux et Perspectives nouvelles de la Gouvernance en Afrique dans le contexte de la mondialisation, Séminaire régional OFPA, 9-11 juillet 2002, Cotonou.

D'autre part le rôle du politique dans la définition des politiques, notamment au niveau des Etats a été soumis à de fortes pressions lors de la mondialisation depuis les années 80.

Coussy [236] en 2003, dans son essai intitulé « *Les politiques publiques dans la mondialisation libérale : un retour ?,* indique que son travail porte sur la problématique générale de la transformation des politiques publiques dans un contexte de mondialisation libérale et ajoute :

« Le consensus de Washington des années 80 avait pour objectif de favoriser la mondialisation en dépossédant les pouvoirs publics au profit des acteurs économiques privés. Aujourd'hui, de multiples signes témoignent d'un retour en force de ces politiques. Mais peut-on parler d'un véritable retour des interventions d'antan, ou s'agit-il d'une réinvention du public ? ».

L'auteur ensuite analyse de manière très pertinente à nos yeux (*voir encadré page suivante*) comment le renouveau théorique amené par les concepts de développement durable, des biens publics (mondiaux) et des notions de gouvernance, peuvent permettent de refonder ou de re-légitimer l'action du public par rapport aux pressions libérales de la mondialisation.

Le premier corollaire d'importance à nos yeux en est le renouveau de valeurs et de légitimité pour la coopération internationale à la fois institutionnelle et non-institutionnelle ou de manière plus pertinente de formes de coopération tirant bénéfice des forces et des logiques institutionnelles et non-institutionnelles.

D'autre part toute conduite du changement – qui plus est à l'international et sur des enjeux complexes doit s'appuyer pour avoir des chances réelles de succès et d'impact durable sur une légitimité reconnue par les acteurs, « en situation », institutionnels et non-institutionnels. Une telle légitimité sera soutenue par des procédures d'évaluation des enjeux, de négociation des objectifs, de désengagement éventuel.

[236] COUSSY J. (2003) : Les politiques publiques dans la mondialisation libérale : un retour ? Economie Politique, Janvier 2003, n. 17.

Encadré 8 : Les politiques publiques à la recherche de nouvelles légitimités

La remise en cause du consensus de Washington a libéré et fait connaître les essais de re-légitimation des politiques publiques et, plus généralement, du politique dans la mondialisation. Les tentatives de réhabilitation ont conduit les analystes et décideurs à chercher des formes de politiques publiques compatibles avec la mondialisation, et ceci sous des vocables multiples (bien public, domaine public, espace public, intérêt public, acteurs publics etc.…).

Cette re-légitimation passe par la réhabilitation du cadre national (ou quelque fois même, des Etats) d'une part. Ainsi, on observe une certaine légitimation des services publics dans des pays qui leur étaient traditionnellement hostiles (comme le Royaume Uni). Les conséquences négatives des privatisations sont dénoncées en matière de santé, d'éducation et de transports publics.

Elle passe par des mesures qui cherchent à accompagner la mondialisation du marché par une internationalisation du public d'autre part. L'émergence des biens publics mondiaux en témoigne, et notamment la prise en compte des impératifs du développement durable. Objet d'une influence intellectuelle croissante, la thématique du développement durable (DD) a fait admettre les défaillances du marché et généré une opposition légitime à la domination des normes libérales dans les organisations internationales. Elle a permis un certain renouveau théorique pour penser l'action publique à l'échelle mondiale. Politiquement, et par les clivages qu'elle crée, la thématique du DD a permis la relance de l'idée de conflit politique, et la nécessité de respecter les intérêts collectifs. Enfin, le débat sur la gouvernance mondiale lui-même et les incertitudes qu'il suscite atteste de l'actualité de cette mondialisation des politiques publiques. Si la mise en place d'instances publiques mondiales est nécessaire face aux dangers actuels, celles-ci ne sont pas les seules alternatives au déficit de gouvernance. En effet, selon des auteurs libéraux, la gouvernance peut être fondée sur des régulations privées et sectorielles.

Tiré de COUSSY J. (2003) *: Les politiques publiques dans la mondialisation libérale : un retour ?*, Economie Politique, Janvier 2003, n. 17.

La conduite du changement en condition de milieu complexe peut avec profit faire appel à la notion mise en relief par Avenier[237] qui rappelle qu'une organisation, quelle qu'elle soit, est certes une entité sociale mais aussi « un processus d'organisation », qui en tant que processus n'a pas de limite spatio-temporelle déterminée, de « frontières ». Citons Avenier :

[237] AVENIER MJ, (2004) : *Le Management stratégique dans la complexité, un cadre de réflexion*. Association International de Management Stratégique, Montréal

« … ces frontières, dont nous venons d'argumenter qu'elles sont des construits cognitifs temporaires relativement arbitraires, sont souvent vécues comme des cloisons étanches permanentes. Ainsi parle-t-on de "*culture de territoire*" (Nourry & Nahon, 1997)... Pourquoi peut-il bien en être ainsi ? Parce que ces frontières installent presque toujours des relations de pouvoir entre les unités qu'elles délimitent. Peut-être aussi, parce que, comme dans le domaine du "vivant", le fonctionnement d'un organisme appelle l'identification d'une clôture opérationnelle (cognitive) construite dans les interactions de cet organisme avec son milieu, par laquelle il distingue le soi du non-soi (Varela, 1989). Il semble en effet que l'on ne sache pas penser le fonctionnement d'une organisation, sans la délimiter par une clôture. Est-ce par habitude de décomposition analytique, ou cela tient-il plus fondamentalement aux limites des capacités cognitives humaines qui nous obligent à borner l'objet d'étude pour l'appréhender, à le "simplifier" (cf. §1.2.1), et nous limitent dans l'invention d'autres modes de représentation ?

Dès lors que l'on a conscience du caractère arbitraire et contingent du tracé des frontières organisationnelles, on peut les concevoir transgressables et évolutives, c'est-à-dire qu'il devient possible de mettre en place des processus qui ne respectent pas ces frontières. »

Cette hypothèse par ailleurs réaliste et aisée à se représenter permet d'aborder les stratégies d'action en milieu complexe plus « librement » en minimisant les contraintes « préalables » des pouvoirs et statuts organisationnels. Ceci ne veut en rien minimiser l'importance à donner à toute approche du changement à des procédures de communication et de négociations transparentes et agréées par les parties. Au contraire les marges de manœuvre et l'aptitude à évoluer au fur et à mesure que se déroulera le processus de coopération seront accrues si des procédures agrées de négociation et de décision encadrent et permettent depuis l'analyse en amont des enjeux, un engagement réel des différentes parties institutionnelles et non institutionnelles.

5.3. La notion de trans-appropriativité dans la coopération internationale

A ce stade il nous semble éclairant de revenir un temps avec Gabas et Hugon [238] sur les implications pour la coopération internationale des notions de biens publics mondiaux car les BPM impliquent nécessairement la notion de trans-nationalité et peuvent aller – selon le sens et les modalités de négociation – à celle de trans-appropriativité :

[238] GABAS JJ, HUGON P. (2001) *Les biens publics mondiaux : conceptions et implications pour la coopération internationale* (Haut Comité à la Coopération Internationale) Paris

« Selon la conception politique ou d'économie politique, la question des biens publics mondiaux renvoie à la décision politique, à la souveraineté des citoyens faisant des choix collectifs et donc à la question de la citoyenneté mondiale. Il s'agit de trouver des critères de décision permettant de définir les biens publics mondiaux. Il s'agit ensuite de faire des choix politiques s'imposant au niveau mondial. A défaut de démocratie représentative (un citoyen une voix au niveau international) des formes de démocratie participative de la part d'une société civile internationale émergent avec bien entendu la question de la légitimité de cette société civile.

Dès lors, qu'est-ce qui doit ou devrait changer pour que ce soucis du bien public mondial soit réellement pris en compte dans les stratégies politiques ? Considérer qu'il y a des priorités, des hiérarchies et que celles-ci doivent faire l'objet d'un consensus minimum entre les pouvoirs publics, que ces problèmes prioritaires tels que le SIDA ne trouveront de solution que dans le cadre d'une coopération qui ne se limitera pas à des accords ou négociations inter-états mais qui prendront en considération tous les acteurs impliqués - États mais aussi, les ONG les partis politiques, les entreprises privées. Cela ne signifie rien de moins que d'inventer un nouveau multilatéralisme. N'y-a-t-il pas avec ce concept l'introduction d'un nouveau pouvoir politique international ? Et, en corollaire, ne sommes-nous pas aujourd'hui en situation de "déficit institutionnel" international, c'est-à-dire d'absence d'espace institutionnel capable de gérer ces biens publics mondiaux ? »

Les enjeux complexes des problématiques qui se jouent simultanément au niveau local, national et mondial, appellent à la transdisciplinarité et à la trans-appropriativité.

En effet transdisciplinarité pour mieux comprendre les enjeux et optimiser les scénarios potentiels d'action ; cette transdisciplinarité conduit d'ailleurs à regrouper dans les programmes des acteurs variés – institutions nationales de coopération, organisations internationales, experts, instituts de recherche, ONG, collectivités territoriales, associations locales.

La notion de trans-appropriativité et ses conséquences et potentiels en coopération demande elle un petit historique. Si dans la conception du droit traditionnel, la propriété donne un droit d'usus, abusus et fructus et délimite le territoire de l'action légitime, la coopération traditionnelle issue entre autre des périodes de colonisation, était « portée » par un acteur principal – « mono-acteur » moteur et vecteur de la coopération le plus souvent « bilatérale » mais aussi après 1945 par mandat donné aux Nations-Unies, l'ONU et les autres organisations affiliées pouvait agir en « mode mono-acteur ».

Dans un deuxième temps, sur les terrains nationaux d'enjeux complexes – l'eau en France au 20ème siècle – ou internationaux, l'approche « oligo-acteurs » a été développée ou plusieurs acteurs s'accordent pour une interaction visant à résoudre un problème donné sur un

territoire donné. Cette action « collective « fait néanmoins souvent appel à des principes et des connaissances « réducteurs de complexité ».

Sans nier qu'une telle approche a pu donner des résultats et peut être suffisante dans certains cas, il semble bien qu'aujourd'hui la complexité des enjeux, la rapidité de l'évolution des problématiques et de la circulation de l'information, l'inter-connectivité des communautés et la simultanéité des dimensions locales, nationales et mondiales des enjeux, nécessitent de faire appel à la notion de trans-appropriativité, c'est-à-dire d'une approche, qui tout en sécurisant les propriétés légitimes garanties par le droit , permette de traiter « en commun » un enjeu reconnu « comme commun » au terme d'un processus de communication et d'évaluation incluant les acteurs locaux institutionnels et non-institutionnels et les modes de connaissances tant universels que locaux empiriques. Cette approche trans-appropriative représente une part importante du défi actuel si l'on veut prendre la mesure des enjeux que la coopération doit traiter.

Ollagnon [239]souligne ainsi la nécessité d'une approche trans-appropriative pour la gestion de faune sauvage en termes de gestion de la qualité – propriété émergente : « La faune sauvage est classée au plan juridique comme « bien de personne ». Elle ne peut se maintenir et se développer qu'à la condition d'être considérée comme un « patrimoine commun à tous les groupes de la société qui influent directement ou indirectement sur lui Ces derniers, qualifiés d'acteurs, ont des champs d'appropriation distincts les uns des autres des territoires qui servent d'habitats. Il est proposé des méthodes stratégiques de résolution des problèmes posés par la nécessité de gérer cet « ensemble intrinsèquement complexe et multi-acteurs ». Elles permettent de définir une « qualité du système à gérer. La gestion trans-appropriative (non possessive) de la qualité repose sur la définition d'un objectif de qualité, des règles d'intégration de chacun des actes des différents acteurs, puis sur des conditions et des moyens de négociation »

Si l'on reprend les niveaux de coopération mentionnés ci-dessus en ordre inverse, on peut constater, les exemples de CORE et des centres de convention Aarhus, ou de programme de déminage en zone rurale en Asie centrale, le montrent, un renforcement de la qualité de relation au niveau local d'action dans le système, non seulement entre partenaires locaux et externes mais entre les divers acteurs du système.

Il faut noter qu'une qualité trans-appropriative n'est pas forcément un critère « positif » au départ. On peut ainsi considérer la radioactivité chronique plus ou moins forte

[239] OLLAGNON, H (1997) : *Pour une stratégie de la gestion de la qualité de la nature : Comment passer du principe à la réalité?* , Congrès de l'Union internationale des biologistes du gibier (UIBG) N°23, Lyon, FRANCE (01/09/1997)

selon les lieux des territoires contaminées par Tchernobyl comme une qualité trans-appropriative que le système acteurs formé en partie grâce au programme Core va, du moins en partie, prendre en charge.

Ollagnon [240] souligne dans une démarche orientée vers l'action en territoire complexe le fait que la trans-appropriativité est à considérer sous l'angle de la gestion trans-appropriative, notion qui prend son sens dans un cadre d'action négociée avec les partenaires – acteurs en jeu du système sur le territoire :

« La faune sauvage est classée au plan juridique comme « bien de personne ». Elle ne peut se maintenir et se développer qu'à la condition d'être considérée comme un « patrimoine commun à tous les groupes de la société qui influent directement ou indirectement sur lui Ces derniers, qualifiés d'acteurs, ont des champs d'appropriation distincts les uns des autres des territoires qui servent d'habitats. Il est proposé des méthodes stratégiques de résolution des problèmes posés par la nécessité de gérer cet « ensemble intrinsèquement complexe et multi-acteurs ». Elles permettent de définir une « qualité du système à gérer. La gestion trans-appropriative (non possessive) de la qualité repose sur la définition d'un objectif de qualité, des règles d'intégration de chacun des actes des différents acteurs, puis sur des conditions et des moyens de négociation. »

Incidemment mais cela est pertinent en terme de « durabilité de l'impact de la coopération » ou en terme d'évolution de la gouvernance locale, l'émergence de la notion de qualité trans-appropriative dans un vécu concret et de sa prise en charge en commun, induit une transformation des interactions et des relations entre les différents acteurs locaux : institutions et administrations, centre d'expertise, associations, acteurs individuels. Cette évolution de la teneur des interactions locales – parallèle à celle des relations avec le tiers-acteurs partenaire promoteur de coopération – voire régionales peut aller jusqu'à une évolution du rôle de certaines institutions ou à leur réforme.

Au niveau national, on aura pu noter dans le cas du programme Core, que parallèlement au développement d'une gestion locale en commun de prise en charge de qualités du territoire, a émergé une meilleure connaissance des systèmes en jeu et une meilleure appréhension par les instances du pays bénéficiaire des méthodes qui ont été proposées et utilisées ensemble durant le projet.

Enfin l'effet accumulatif de ces évolutions qualitatives et positives par le biais des processus de coopération ancré dans des territoires mais reconnus au niveau national comme processus évolutifs en tant que tel et non simplement projet « à mener à terme » sont de nature à promouvoir des relations internationales qu'elles soient bilatérales ou multilatérales plus ancrées dans le réel et à promouvoir des propositions de coopération ultérieures « éclairées ».

---

[240] OLLAGNON, H (1997) : *Pour une stratégie de la gestion de la qualité de la nature : Comment passer du principe à la réalité?* , Congrès de l'Union internationale des biologistes du gibier (UIBG) N°23, Lyon , FRANCE (01/09/1997)

La nécessité de cet ancrage dans le réel et de processus « endogène » est relevée par Michel Doucin, ancien secrétaire général du HCCI, s'exprimant sur le thème « Nord-Sud l'impossible coopération ? » [241] :

« L'aide au développement est un instrument politique issu de la guerre froide. Elle a été répartie entre les pays selon des critères politiques et nullement à partir d'évolutions objectives des besoins, au demeurant impossibles. L'aide européenne, qui a produit quelques résultats positifs, est en voie de dissolution dans le multilatéralisme. Les modèles théoriques de développement qui se sont succédé depuis quarante ans ont ignoré deux règles clés : la nécessité d'un processus endogène et son appropriation. Les nouveaux pouvoirs économiques que sont les investisseurs spéculatifs confinent les États au rôle de spectateurs. La théorie des biens publics, d'essence politique, ouvre la possibilité aux pouvoirs publics de reprendre l'avantage s'ils organisent une construction démocratique avec les acteurs privés : ONG, syndicats et entreprises privées. »

La relation de coopération change de nature et s'éloigne d'un rapport formel de bailleur de fonds ou de transmetteur de modèle prêts à l'usage à un « bénéficiaire institutionnel », pour devenir une relation éclairée de prises de responsabilité pour la résolution de problèmes locaux d'intérêt général.

La différentiation essentielle apportée en termes de recherche de qualité et de modalité de coopération peut faire passer au second plan, les comparaisons et indicateurs comptables des volumes de coopération.

Des relations partenariales puis politiques privilégiées peuvent se développer sur ces critères nouveaux.

[241] Dans GABAS JJ. (2002) : *Nord-Sud: l'impossible coopération ?* Presses de Sciences Po, mai 2002

Conclusion de la quatrième partie

La coopération internationale en prise avec les défis qui se jouent à l'échelle locale, régionale et planétaire, est en recherche de concepts et de critères pour une refondation.

Les concepts de développement durable et de gouvernance concourent à replacer l'être humain au sein de son milieu au centre des préoccupations et à travers plusieurs générations.

Ces concepts doivent cependant pouvoir se transcrire dans un mode local qui puisse résulter essentiellement de l'interaction des acteurs institutionnels et non-institutionnel – société civile et communes, experts thématiques – et non se prêter à une nouvelle approche normative qui serait le fait des organisations internationales ou d'autres bailleurs de fonds.

Face à la complexité des enjeux et la multiplicité des partenaires en cause sur chaque territoire, ainsi qu'à la demande authentique de légitimité de toute action de coopération, le politique doit se préparer constamment à l'approche du changement et pouvoir fédérer en réseaux d'intelligence stratégique et pragmatique les compétences et les potentiels disponibles.

Une coopération internationale nourrie par de tels processus d'investigation et de prospective des territoires, menant à une définition concertée de programmes et projets en prise continu avec le réel complexe, peut augmenter son efficience et garder sa légitimité par rapport à tous les acteurs impliqués en présence sur les territoires locaux, régionaux, nationaux voire planétaires.

Conclusion générale

Pour une approche renouvelée de la coopération internationale :

De la stratégie à l'action en milieu complexe, modes opératoires pour une requalification de la coopération

Une référence pour de nouvelles bases des relations internationales

Teilhard de Chardin précurseur visionnaire a développé les notions d'une dynamique de la coopération humaine mondiale et la responsabilité de chacun dans les développements de la planète humaine dans ce qu'il appelait au niveau planétaire [242] « le projet télé-ontologique ».

Plus de cinquante ans ont passé; en l'an 2008 il ne faut pas seulement « co-opérer » pour survivre et éviter la dégradation irréversible de la planète mais se souvenir que c'est sans doute notre essence humaine, notre nature profonde qui appelle à « co-opérer », certes avec la conscience de nos difficultés à dépasser les notions de propriétés et les intérêts partisans pour faire émerger une vision commune nourrissant l'action concertée.

La prise de conscience d'un patrimoine commun à l'échelle planétaire ne date pas d'aujourd'hui ni de la création des Nations-Unies en 1945.

Cependant avec l'intégration accrue des économies au niveau planétaire et l'interpénétration des cultures ainsi que l'interrelation croissante des enjeux essentiels à la survie et au développement de l'humanité, ce sont les philosophies d'action, les approches qui seraient les plus adaptées à cette prise de conscience patrimoniale et aux volontés et nécessités d'une coopération traitant d'enjeux complexes sur les territoires régionaux et à l'échelle planétaire, qui doivent à être considérées à présent pour guider l'action internationale.

Le constat dressé par Rischard [243]– Vice-président de la banque mondiale - en 2003 dans son ouvrage intitulé en anglais « High Noon » est édifiant :

« Il faut tirer la leçon de l'échec fondamental, indéniable de l'ensemble du système international existant et des Etats-nations de la planète à régler vite et efficacement les problèmes mondiaux ».

L'auteur développe au-delà des constats lourds sur 20 problèmes majeurs et urgents au niveau planétaire et l'absence de résolution, la proposition de créer des réseaux de traitements des questions mondiales – RTQM – par problèmes majeurs animés conjointement par l'organisation multilatérale la plus compétente par thème, des fonctionnaires compétents détachés à moyen terme dans le réseau, la société civile et le monde des affaires. La principale tâche de ces réseau serait d'élaborer des normes recommandées pour arriver à des solutions efficaces des problèmes complexes, permettent de jouer sur les mécanismes de notation et de réputation. Ces mécanismes ont eu des effets concrets, si l'on prend l'exemple de l'approche par le GAFI (Groupement pour l'Action Financière Internationale) contre le blanchiment d'argent – la moitié des 20 ciblés ont revu leurs législations et leurs pratiques pour sortir de la liste établie des pays facilitant ou ne luttant pas contre ce phénomène, ou l'exemple de

[242] TEILHARD de CHARDIN P. (1955) : *Le phénomène humain*, Seuil Paris

[243] RISCHARD J-F. (2003) : 20 défis pour la planète, 20 ans pour y faire face, Actes Sud / Solin

réputation de pollueurs pour de grandes entreprises multinationales qui n'ont alors eu de cesse que d'améliorer leurs pratiques et de prendre des engagements à long terme.

Les réseaux RTQM tels que proposés par Rischard s'ils ne sont pas sans poser nombre de questions – mise en place, arbitrage, sélection – s'appuieraient sur la rapidité des forums électroniques permettant d'agrandir le cercle d'expertise, les groupes d'experts spécialisés (pour le GIEC Groupe Intergouvernemental sur le Climat, ils étaient 1057), et fonctionneraient en s'appuyant sur la notion moderne de gouvernance.

La notion de gouvernance dans son acception moderne de processus intégrateur, fédérateur et responsabilisant nous semble être porteuse d'approche d'une coopération plus efficace, respectueuse de l'identité de chacun et incitatrice d'engagements réels qui puissent être contractualisés.

La remise en cause des institutions internationales alliée à la pression d'enjeux majeurs et aux risques de crises graves, outre les conflits existants, pourrait mener à des modes nouveaux d'interaction internationale et de coopération tenant compte des concepts de gouvernance et des approches ouvertes de l'action en milieu complexe, dont l'approche patrimoniale, dont la vocation ne serait pas de remplacer les organisations internationales mais de rendre plus efficace la résolution de problèmes majeurs d'intérêt général se jouant au niveau local, national, planétaire.

Les mots du Secrétaire Général des Nations Unies Ban Ki-moon [244] appellent eux aussi à un pragmatisme éclairé pour traiter ensemble au niveau de la planète des enjeux complexes:

« Global warming – the defining issue of our ear, as the Novel prize committee has recognized. Here, principle pragmatism means not setting out a vision for a perfect regime to combat it. Rather it means getting everyone around the negotiating table, so that countries with different interests can hammer out an agreement all can embrace. Any such deal much be built on the foundation of justice. .. There can be no solutions that deny poor nations their chances to develop, to share in global prosperity".

Certains penseurs mettent l'accent sur la singularité et l'événementiel en opposition à la mondialisation. Baudrillard [245] ainsi parle en 2002 « non pas d'opposer à la mondialisation des valeurs universelles défaillantes, mais de lui opposer la singularité radicale, l'événement de la singularité. »

S'il nous semble crucial de retrouver la singularité de l'évènement, il nous semble

---

[244]Ban Ki-moon: "*The spirit of principled pragmatism*" in The Economist : The World in 2008 Special Edition, p. 102

[245] BAUDRILLARD J. (2002) : *La mondialisation tue l'universel*. Cultures/L'Humanité, 7 janvier 2002

dangereux de faire l'impasse sur les valeurs universelles. Il s'agit sans doute davantage de savoir à l'heure actuelle de savoir dans quels modes opérationnels elles peuvent s'incarner pour nourrir les évaluations nécessaires et concourir à résoudre dans chaque cas la question centrale du « problème sur un territoire donné », par une articulation de modes opératoires adaptés et de négociations à différents niveaux – local, régionale et planétaire.

L'UNESCO[246] dans son document stratégique de synthèse en 2002 souligne cette recherche nécessaire de principes que nous pourrions qualifier de « principes d'engagement » :

« L'une des nouvelles gageures d'aujourd'hui consiste à réunir un consensus international sur les normes et principes nouveaux qui sont requis pour répondre aux défis et dilemmes éthiques qui se profilent par suite de la mondialisation. La tendance à l'homogénéisation des activités éducatives, culturelles, scientifiques et de communication est inquiétante et risque d'instaurer une uniformité des contenus et des points de vue, au détriment de la diversité créatrice du monde. »

Les principaux concepts et modes opératoires qui ont été proposés dans ce travail de recherche pour une approche stratégique de l'action à l'international en milieu complexe demandent certes un investissement d'énergie, de temps, de ressources humaines, parfois de ressources financières, en amont, supérieur et moins facilement ou totalement externalisables, que les procédures standards qui s'appuient sur la matrice logique de projet log frame.

Les modes opératoires de l'approche ouverte de type patrimonial impliquent aussi une pensée différente de la connaissance et de l'action plus proche et plus apte à interagir avec le réel complexe dont nous sommes parties prenantes.

Elles ont pour but premier de permettre l'émergence d'une vision commune des problèmes des territoires concernés et de permettre aux acteurs du terrain de l'être pas seulement « en situation » (vivant ou subissant) mais « de la situation », c'est-à-dire à même d'agir, de manière concertée sur la situation.

Elles visent la résolution de problèmes, par un processus négocié, en suscitant lors des investigations et concertations en amont et l'usage d'une grille de diagnostic du type IDPA décrite dans le corps du texte, l'émergence d'objectifs communs – agréés comme tel – centrés autour de la notion de qualité plénière – qualité résultante des qualités intrinsèques et identifiées sur le territoire. La notion de qualité plénière et la responsabilité des acteurs est envisagé dans les approches ouvertes de type patrimonial dans une perspective trans-appropriative c'est dire qui englobe et dépasse les catégories de propriétés individuelle et collective sans les nier.

---

[246] UNESCO - 31ème Conférence Générale. Paris, 2001 – *Stratégie à moyen terme*, 2002-2007. 31 C/4 approuvé – Paris : UNESCO, 2002.

Les gains d'effectivité et la qualité – nous dirions la teneur - de coopération qui résultent de l'approche patrimoniale stratégique s'appuyant sur les modes partagés d'investigation nous semblent justifier les investissements nécessaires en amont en temps et ressources humaines et matérielles.

L'identité de chaque acteur en jeu, partenaire de ce type de coopération, se trouve renforcée dans sa relation patrimoniale avec le territoire et les enjeux mais aussi dans ses relations aux autres acteurs au sein de la notion de « commun » local d'intérêt local, national et planétaire.

La coopération internationale par ces processus et projets en prise continu avec le réel complexe peut augmenter son efficience et retrouver sa légitimité par rapport à tous les acteurs impliqués en présence sur les territoires locaux, régionaux, nationaux voire planétaires.

Il s'agit donc d'une *requalification* de la coopération internationale par l'action stratégique sur les territoires de la planète se transcrivant en processus concertés permettant l'engagement (et le désengagement) des acteurs en jeu institutionnels et non institutionnels.

Notons enfin que la France - par la complexité de son histoire au sein d'une Europe elle-même résultante de processus d'intégration de complexification croissante - et par la diversité de ses réflexions stratégiques – y compris vis-à-vis de la Méditerranée - de ses initiatives et de ses réalisations intégrant les apports universalistes et les apports d'intelligence intuitive et pragmatique locaux qui reconnus comme tels prennent leur part dans l'action territoriale et régionale – dispose d'atouts et d'experts pour promouvoir des formes de coopération s'appuyant sur les concepts des approches ouvertes pour l'action en milieu complexe dont l'approche patrimoniale, qui respectent la diversité des acteurs en jeu sur les terrains de la coopération.

L'Europe elle-même, comme acteur de plus en plus reconnu dans le monde malgré les difficultés de son processus de construction mais aussi parce que ce processus reflète un véritable pluralisme et une adhésion volontaire des Etats, voire à terme des peuples, est sans doute le Groupe d'Etats le plus apte à promouvoir ces formes nouvelles de gouvernance et de coopération.

Comme l'écrit Ortega[247]: « L'une des caractéristiques de l'Europe est le multilatéralisme. Nous pensons tous les jours en tant qu'européens. Nous sommes Français,

[247] Ortega M. (2005) : Origine et portée des valeurs européennes, dans Actes de la Conférence organisée par l'Institut de relations internationales et stratégiques sous la direction de P.Boniface « Valeurs européennes, Valeurs universelles ? » pp 9-14

Espagnols, Hongrois, Lettons, mais nous avons une sorte de deuxième dimension identitaire qui complète l'identité nationale. Et, à chaque fois que l'on va agir sur la politique étrangère, on essaie de se coordonner au niveau européen. Notre compréhension du monde est une compréhension multilatérale, tandis que dans de nombreux États hors de UE, l'on réfléchit toujours dans un cadre national. C'est pourquoi les Européens sont mieux à mêmes de comprendre les débats autour de cette notion de valeurs universelles. La progression des valeurs ne peut se faire sur la base des États nations car cela conduit à des crises et finalement à des guerres.

Les Européens ont trouvé il y a cinquante ans une formule qui leur a permis de surmonter un lourd passé de guerres. De ce point de vue, la valeur ajoutée de l'histoire européenne réside dans cette approche multilatérale qui fait que l'on pense à l'Autre lorsque l'on est en train de définir notre politique internationale et notre action à l'extérieur. . C'est cette approche qui permet de mieux comprendre les valeurs universelles. Toutefois, ces valeurs sont très fragiles et c'est pour cela que les Européens ont l'importante responsabilité de continuer à développer l'expansion de ces valeurs à travers le monde et de lutter pour que les forces qui lui sont opposées ne remportent pas ce combat. »

L'ambassadeur Lapukke de Lettonie ajoute lui [248] : « Je vois l'Europe comme un ensemble qui cherche des solutions à des problèmes complexes. Cela peut parfois aboutir à des solutions approximatives certes, car ce sont des solutions communes, fruit d'un compromis, mais il faut bien trouver un dénominateur commun. »

La « Res Publica » s'étend au domaine planétaire. Sachons, nous appuyer sur nos traditions mais aussi sur nos capacités à innover et à accueillir l'inconnu dans le contexte des défis majeurs de notre temps. Les concepts de gouvernance en réseau et de développement durable offrent des chemins et des processus viables et éthiques, à condition de ne pas les considérer comme des normes mais comme des boussoles d'orientation pour des processus de réflexion et d'action « commune » à promouvoir et à transcrire en modes spécifiques adaptés à chaque territoire et à chaque problématique.

Un avenir toujours à construire, l'ambassadeur Lapuke[249] rappelle « le livre d'André Malraux dans *La tentation de l'Occident* vers 1928, qui contenait un échange épistolaire entre un Français à Shanghai et un Chinois à Paris. Le Chinois disait en substance : " Vous avez de

---

[248] S.E. R. Lapukke : « Valeurs européennes, Valeurs universelles ? » Débat avec l'assemblée, dans Actes de la Conférence organisée par l'Institut de relations internationales et stratégiques sous la direction de P.Boniface « Valeurs européennes, Valeurs universelles ? » p 24

[249] S.E. R. Lapukke : « *Valeurs européennes, Valeurs universelles ?* » Débat avec l'assemblée, dans Actes de la Conférence organisée par l'Institut de relations internationales et stratégiques sous la direction de P.Boniface « Valeurs européennes, Valeurs universelles ? » 24

la chance vous les Européens car notre mentalité asiatique fait que nous voulons faire avancer tout à la fois, d'un seul bloc, alors que vous, vous faites avancer les choses pas à pas et dans l'ordre. " L'avantage des Européens est peut-être là, à savoir définir des procédures pour avancer. ».

S'il faut certes savoir négocier des procédures stratégiques « pour avancer », face aux enjeux complexes, ce sont des approches ouvertes, englobantes « comprehensive » en anglais, multidimensionnelles, faisant appel aux avis d'experts, aux logiques universelles et aux logiques empiriques locales qui peuvent se révéler fécondes pour proposer une vision et une gestion viable de la planète pour les générations futures.

Soyons réalistes et ambitieux. Comme le remarque le professeur Ollagnon[250], il s'agit bien d'un projet politique que de faciliter la libre implication de chaque personne dans un processus qui la conduisent à être de mieux en mieux micro et macro acteur des situations vécues, ce qui conduit à donner un contenu effectif à la notion de patrimoine commun de l'humanité.

L'enjeu est de taille : requalifier la coopération internationale en proposant de nouvelles approches et modes opératoires dans une perspective d'action stratégique pour la résolution de problèmes complexes sur les territoires de la planète.

Une telle requalification entraine de facto une nouvelle manière de concevoir les relations internationales qui conserve un rôle important voire prééminent aux organisations multilatérales, mais dans une perspective éclairée - nourrie par la gouvernance en réseau thématiques - de résolution des problèmes majeurs auxquels l'humanité doit faire face en conservant à l'homme sur son territoire le rôle premier, à travers une vision commune à faire émerger constamment pour chaque enjeu au niveau local, régional, planétaire.

Nous souhaitons terminer ce texte en citant le poète André Chénier, poète d'une époque troublée et de transition s'il en est :

Abîmes de clartés, où, libre de ses fers,

L'Homme siège au conseil qui créa l'univers,

Où l'âme remontant à sa grande origine

Sent qu'elle est une part de l'essence divine

[250] OLLAGNON, H. (2003) : *Stratégie pour une gestion patrimoniale de la biodiversité*, Bulletin de l'Institut Royal des Sciences naturelles de Belgique, BIOLOGIE, 73-SUPPL

Bibliographie

ARISTOTE, (Ed. 1983) : *La politique*, Livre 1, Ed. Nathan, Paris

ARISTOTE, (Ed.1992) : *L'Ethique de Nicomaque*, Flammarion, Paris

ARENDT, H. (1972) : *La crise de la culture*, trad. Gallimard, Paris

ARENDT, H. (1961): *The Human Condition*, Chicago, The University of Chicago Press, 1958; trad.fr. par Georges Fradier, *Condition de l'homme moderne*, Paris, Calmann-Lévy, 1961

ATLAN H., (1972) : *L'organisation biologique et la théorie de l'information* Paris Hermann

ATLAN H., (1979) : *Entre le cristal et la fumée, essai sur l'organisation du vivant*, Paris Seuil

AVENIER MJ, (2004) : *Le Management stratégique dans la complexité, un cadre de réflexion*, Association International de Management Stratégique, Montréal

BANQUE MONDIALE (1997): *The State in a Changing World*, World Development Report, Washington DC.

BANQUE MONDIALE (2001): *Making Sustainable Commitment: An Environment Strategy for the World Bank*, Rapport, Washington, D.C.

BATESON G. (1980) : *Vers une écologie de l'Esprit*, trad. Seuil, Paris

BAUDRILLARD J. (2002) : *La mondialisation tue l'universel*, Cultures/L'Humanité, 7 janvier 2002

BEKKOUCHE A., GALLET B., (2001) : la coopération décentralisée. L'émergence des collectivités et autorités territoriales sur la scène internationale, AFRI, volume II, Paris

von BERTALANFFY L., (1972) : *Théorie générale des systèmes*, Dunod, Paris

BIANCO JL, SEVERINO JM (2001) : *Globalisation, développement : Un autre monde est possible*, Fondation Jean Jaurès, Tome I, mars 2001

BLEISCHWITZ R., BRINGEZU S., (2007): *Global Resource Management Conflict Potential and Characteristics of a Global Governance Regime*, Development and Peace Foundation, Policy Paper, 27, October 2007, Bonn

BRAGUE R., (1998) : *Europe, la voie romaine*, Gallimard – Folio, Paris

CALAME P. (2002) *La contribution de l'Union européenne au débat international sur la gouvernance*. Notes d'analyse – Institut de recherche et débat pour la gouvernance, Février 2002

CENTER FOR OSCE RESEARCH (2005): *The Culture of Dialogue, The OSCE Acquis 30 years after Helsinky*, Evers F., Kahl M., Zellner W., Institute for Peace Research and Security at the University of Hamburg

CHARTE POUR LA SECURITE EUROPEENNE , novembre 1999, Sommet des Chefs d'Etats de Gouvernements de l'OSCE, Document d'Istanbul, Istanbul

CHAVAGNEUX C. et L. TUBIANA (2000) : "*Quel avenir pour les institutions de Bretton Woods ? Les transformations de la conditionnalité*", in Développement, Rapport du Conseil d'Analyse Economique, n°25, La documentation française, p. 43-74.

CLEMENT O., (1979) : *La Révolte de l'Esprit*, Stock

COHEN D., GUILLAUMONT JEANNENEY S., JACQUET P., (2006) : *La France et l'aide publique au développement*, Conseil d'analyse économique, La Documentation française, Paris

CORE (2005): *The Culture of Dialogue – the OSCE Acquis 30 years after Helsinki* – CORE – Centre for OSCE research / Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg.

COUSSY J. (2003) *: Les politiques publiques dans la mondialisation libérale : un retour ?*, Economie Politique, Janvier 2003, n. 17.

CROZIER M., (1979) : *On ne change pas la société par décret*, Grasset, Paris

CROZIER M., FRIEDBERG, (1972) : *L'acteur et le système*, Seuil, Paris

DEBLOCK C., HAMEL B. (1994) : *Bretton Woods et l'ordre économique international d'après-guerre*, Les classiques des sciences sociales, Université Québec, Chicoutimi,

DELAYE B., (1999) : *Les objectifs de la nouvelle DGCID*, par le Directeur général de la Coopération Internationale et du Développement, CSFE

DUPUY J.P. (1981) : *La simplicité de la complexité*, CREA

DUPUY J.P. (2007) : *D'Ivan Illich aux nanotechnologies. Prévenir la catastrophe ?* La revue Esprit, Février 2007

FAVRE P., LEGAVRE J .B. (1998) : *Enseigner la science politique*, L'Harmattan, Paris

FISHER, URY. (1982) : *Comment réussir une négociation*, Seuil, Paris

FRIENDS OF THE EARTH INTERNATIONAL (2008): *Position Paper on International Environmental Governance*

GABAS JJ, HUGON P. **(**2001) *Les biens publics mondiaux : conceptions et implications pour la coopération internationale* (Haut Comité à la Coopération Internationale) Paris

GABAS JJ. (2002) : *Nord-Sud: l'impossible coopération ?* Presses de Sciences Po, mai 2002

GAUDIN JP. (2002) : *Pourquoi la Gouvernance*, Presses de Sciences Po, Paris

GASPER, Des. (2000) : *Evaluating the 'Logical Framework Approach' Towards Learning-Oriented Development Evaluation*. Public Administration and Development. Vol.20:17-28. John Wiley and Sons, Ltd.

GIRARD R., (1983) : *La violence et le sacré*, Grasset collection Pluriels

GODARD O. (2005) *Les conditions d'une gestion économique de la biodiversité – un parallèle avec le changement climatique* Cahier no 2005-017, Ecole Polytechnique

GODET M., (1985) : *Prospective et planification stratégique*, Economica

GRACQ J. (1980) : *En lisant en écrivant*, Corti

GROUPE DE TRAVAIL INTERNATIONAL SUR LES BIENS PUBLIC MONDIAUX, (2006) : *Résoudre les problèmes mondiaux la coopération internationale dans l'intérêt national*. Rapport final, Stockholm, Suède.

HALL E., (1979) : *Au-delà de la culture*, Seuil

HALL. E., (1984 Ed. française) : *Le langage silencieux*, Points, Paris

HAUT CONSEIL DE LA COOPERATION INTERNATIONALE (2002): *Coopération internationale et Développement durable*, Avis du haut conseil, Paris,

HAUT CONSEIL DE LA COOPERATION INTERNATIONALE (2004): *Pour une analyse des pratiques de la coopération décentralisée pour le développement et la solidarité internationale*. Commission « Coopération décentralisée » , HCCI, Paris.

HARDY Y. (2007) : *L'atout des droits de l'homme* – Question de fond, HCCI – décembre 2007, Paris

HARVEY PL, LEMIRE G. (1989) : *L'écologie cognitive, une écologie communicationnelle*, Ed. Hurtubise, Laval

HUFTY M. et F. MUTTENZER (2002), "*Devoted Friend: the Implementation of the Convention on Biological Diversity in Madagascar*", in Ph. LePrestre (ed.), *Governing Global Biodiversity*, Ashgate, Londres, p. 279-310.

IDRI (2004) : Institut du développement durable et des relations internationales, *Conférence sur la Gouvernance Internationale Environnementale*, 15-16 mars 2004, Paris

ILLICH I., (1973) : *La convivialité*, Seuil

Ingénieurs sans Frontières Québec – *Approches stratégiques pour la mise en œuvre des projets de développement dans les pays du Sud*, septembre 2006, Québec

IDRC, (2006) International Development Research Centre, Guiding Principles of IDRC's Evaluation Unit

IVERSON A. (1982): *Attribution and aid evaluation in international development: a literature review*, International Development Research Center – Ottawa,

JACQUET P., PISANI-FERRY J., TUBIANA L. (2002), *Gouvernance mondiale*, Conseil d'analyse économique, La Documentation française, Paris

JONAS H. (1998) : *Pour une éthique du futur*, Rivages Poche, trad. P.Ivernel et S. Cornille

KERAMIDAS O., ROCHET C. ? *Les organisations publiques face à l'innovation : la crise comme stratégie de changement organisationnel.* XIVe Conférence Internationale de Management Stratégique, Pays de la Loire, Angers

LE MOIGNE J.L., *La modélisation des systèmes complexes*, Paris, Dunod, 1990.

LABORIT H. (1974) : *La nouvelle grille*, Lafont Paris

LAIDI Z., (1993) *La puissance en quête de sens. Hypothèses pour l'après guerre froide*, pp 61-70 dans *Les relations internationales à l'épreuve des sciences politiques*, Ed. Economica

LAFUENTE M., GENATIOS C., (2005), *Science et technologie pour un développement national*, Réseau Voltaire trad.fr.

LAURENT A., THEVENIAUT M. ((2005), Une économie sociale, solidaire et territorialisée, condition du développement durable. Exemple du tourisme responsable à l'échelle d'un territoire de mobilisation à Djibouti : ALTICOBA 21

LEBEL J. (2003), *la santé – une approche éco systémique*, CRDI, Ottawa

LE MOIGNE J.L., (1984) : *Théorie du système général*, PUF

MOLLARD M. (1998) Une gestion en bien commun de leur milieu de vie par des hommes responsables, élément clef du retour a l'équilibre de notre société, Sol et Civilisation, la lettre, numéro 8, mars 1998.

MANKOTO S., MALDAGUE M. (2003) : *Stratégie systémique appliquée à la gestion de la biodiversité – cas de la réserve de biosphère de Luki (RDC)* – XIIème congrès forestier mondial, Québec, Canada

MERLE M., (1993) : *Les relations internationales à l'épreuve de la science politique*, Ouvrage Collectif, Ed. Economica

MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES (2005) : *La coopération internationale française* – Direction Générale de la Coopération Internationale et du développement – Document de synthèse, Paris

MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES (2006) : *Stratégie Gouvernance* – Document de synthèse, Paris

MORGENTHAU H.J. (1978), *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Fifth Edition, Revised, New York, Alfred A. Knopf, pp.4-15

MORIN E. (1977) : La *méthode, La nature de la nature* T I Seuil Paris

MORIN E., (1980) : La méthode, La vie de la vie, T II Seuil Paris

MORIN E., (1986) : La méthode, 1ere partie: La connaissance de la connaissance, T III Seuil Paris

MORIN E., LE MOIGNE J.L., (1999) : *L'intelligence de la complexité*, L'Harmattan, Paris

MOTULSKI S. (1981) : *Implications épistémologiques de l'approche systémique*, Université de Laval

NATIONS-UNIES (2000), *Déclaration du Millénaire*, Département d'information publique, New York.

NATIONS-UNIES (2002) Commission du développement durable constituée en comité préparatoire du Sommet mondial pour le développement durable Deuxième session28 janvier-8 février 2002 *Mise en œuvre d'Action 21 Rapport du Secrétaire général**

NATIONS-UNIES (1992) *Rapport de la conférence des nations-Unies sur l'environnement et le développement* (Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992), Chap. 2 coopération internationale visant à accélérer un développement durable dans les pays en développement et politiques nationales connexes.

NATIONS-UNIES (2002) *Rapport du sommet mondial pour le développement durable*, Johannesburg, 26 août-4 septembre 2002

NAUDET JD (2005) *Les OMD et l'aide de cinquième génération. Analyse des fondements éthiques de l'aide au développement*, Agence française de développement, Paris, mai 2005

NZOUANKEU J.M. *Enjeux et Perspectives nouvelles de la Gouvernance en Afrique dans le contexte de la mondialisation*, Séminaire régional OFPA, 9-11 juillet 2002, Cotonou.

LAO TSEU (IV av. J.C.): Tao Te King

MASON S, MULLER A., SCHNABEL A., ALLURI R., SCHMID C. (2008): *Linking Environment and Conflict Prevention, the role of the United Nations.* Center for Securities Studies ETH – Zurich and Swiss Peace Bern

MYRDAL G. (1956): *An international Economy. Problems and Prospects*, Londres, Routledge & Kegan.

OSCE, UNEP, PNUD, (2007) : *Environment and Security, Transforming risks into cooperation, The case of Eastern Europe Belarus-Ukraine-Moldova*, ouvrage collectif, 2007, Genève

OCDE (2005) : *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement*, Paris

OLLAGNON H., (1987) : *Une nécessaire rencontre des approches théoriques et pragmatiques de la gestion de la nature : l'audit patrimonial de type système – acteurs, Cahiers du GERMES, No12*

OLLAGNON H., (1982) : « La RTM dans une France décentralisée : plusieurs acteurs pour un dessein commun » Revue forestière Française, no XXXIV

OLLAGNON H. (1988) : *Une approche patrimoniale de la gestion de la qualité en milieu naturel*, La Nature et le Rural, ouvrage collectif, Paris

OLLAGNON H., (1998) : *Une approche patrimoniale de la gestion de la qualité : Une application à la nature et au vivant*, Thèse de doctorat d'Etat, Université Paris I

OLLAGNON H., (2006) : *La gestion de la biodiversité : quelles stratégies patrimoniales* ?, Annales des Mines Paris

OLLAGNON, H (1997) : *Pour une stratégie de la gestion de la qualité de la nature : Comment passer du principe à la réalité? ,* Congrès de l'Union internationale des biologistes du gibier (UIBG) N°23, Lyon , FRANCE (01/09/1997)

OLLAGNON, H. (2003) : *Stratégie pour une gestion patrimoniale de la biodiversité*, Bulletin de l'Institut Royal des Sciences naturelles de Belgique, BIOLOGIE, 73-SUPPL,

ORTEGA M. (2005) : *Origine et portée des valeurs européennes*, dans Actes de la Conférence organisée par l'Institut de relations internationales et stratégiques (sous la direction de P. Boniface) « Valeurs européennes, Valeurs universelles ? » pp 9-14

OXFAM International *Plan stratégique 2007-2012*

PASSET R. (1996) : *L'économique et le vivant*, Economica

PASSET (1997) : *Le développement durable : De la transdisciplinarité à la responsabilité* Congrès de Locarno 30 avril-2 mai 1997 UNESCO-CIRET

PETITEVILLE F. (1996) : *La coopération décentralisée Nord-Sud : « vieux vin, nouvelle bouteille » ?*Revue Politique Africaine, No62, juin 1996, pp 136-142

PRIGOGINE I., (1998) : *Entre le Temps et l'Eternité*, Flammarion Paris
(STENGERS E.)

PEYREFITTE A. (2000), *C'était de Gaulle*, Editions de Fallois, Fayard, Paris

PNUD (1992) : *Pour une vision nouvelle du développement humain au niveau mondial* Rapport mondial sur le développement humain, 1992

RISCHARD J-F. (2003) : 20 défis pour la planète, 20 ans pour y faire face, Actes Sud / Solin

ROSNAY (de) J. (2004) : *Education, écologie et approche systémique*, congrès de l'AGIEM 4 juin 2004, dans « le Carrefour du futur » 10 juin 2004

ROSNAY (de) J. (1995) : *L'Homme symbiotique, Regards sur le 3eme millénaire*, Editions du Seuil, Paris

SENARCLENS (de), P. (1993) : *Ordre et puissance*, pp 111-124 dans L*es relations internationales à l'épreuve du politique*, Ed.Economica

SENAT (2006) : *Rapport sur la loi de finances 2007 – l'Action extérieure de la France*, Paris.

SIMON H., (1973) : *Les sciences du système : sciences de l'artificiel*, Paris L'Epi

SIMON H., (1978): *Rationality as process and product of thought*, American Economics review

SOMMET DE LA TERRE DE RIO, (1992): Nations-Unies, *Agenda 21*, chap.37

SWANSON T., (1997): *Global action for Biodiversity*, Earth scan–IUCN. London

SIROEN J.M. (2006) : *Global Governance: The European Union contribution*, Governance économique et financière, European Union Institute for Security Studies, Seminar, 29 May 2006

TEILHARD de CHARDIN P. (1955) : *Le phénomène humain*, Seuil Paris

TEILHARD de CHARDIN P. (1963) : *L'activation de l'énergie*, Seuil Paris

TESSIER R. (1989) : *Pour un paradigme écologique*, Hurtubise Hmh, Quebec, Canada

TOCQUEVILLE (de) A., (1964*) L'ancien régime et la Révolution*, Idées/ Gallimard Ed., Paris

UICN, Union Internationale pour la conservation de la nature – *Document de position à la neuvième réunion de la conférence des parties à la convention des nations-unies sur la biodiversité* (Bonn, 19-30 mai 2008)

UNESCO - 31ème Conférence Générale. Paris, 2001 – *Stratégie à moyen terme*, 2002-2007. 31 C/4 approuvé – Paris : UNESCO, 2002.

UNESCO – *Principes d'éthique de la coopération internationale évaluée selon l'effectivité des droits de l'homme*, Chaire pour les droits de l'homme et l'Ethique de la coopération, Colloque sur l'Ethique de la coopération internationale et l'effectivité des droits humains, 12-14 Mai 2005, Bergamo – Italie

UNESCO – Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel – 17 octobre 2003.

VARELA F., (1989). *Connaître les sciences cognitives, tendances et perspectives*, Seuil, Paris

VAS A. (2003) : *Les processus de changement organisationnel à l'épreuve des faits : une approche multi-paradigmatique* - Université Catholique de Louvain, Institut d'Administration et de Gestion

WATZLAWICK P., (1978) : *La réalité de la réalité : confusion, désinformation, communication*, Seuil, Paris

WATZLAWICK, HELMICK, BEAVIN, DON JACKSON, (1972) : *Une logique de la communication,* Seuil, Paris

WATZLAWICK, WEAKLAND J., FISCH R., (1975) : *Changements*, Seuil, Paris

WITTGENSTEIN L., (1978): *Philosophical investigations*, Basil Blackwell Oxford

WORLD BANK (2008) : Global Monitoring report

WORLD BANK (1998) : *Assessing Aid: What Work, What Doesn't, and Why?* Oxford University Press, UK.

WORLD BANK - TEAM TECHNOLOGIES (2005): *The logframe handbook : a logical framework approach for project cycle management (World bank Documents and Reports)*

WORLD WILDLIFE FUND *Climate Solutions, WWF's vision for 2050*

Annexes

Annexe 1 :
Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement - OCDE - 2 mars 2005

DECLARATION DE PARIS SUR L'EFFICACITE DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT

Appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle

Exposé des résolutions

Nous, ministres de pays développés et de pays en développement chargés de la promotion du développement, et responsables d'organismes bilatéraux et multilatéraux d'aide au développement, réunis à Paris le 2 mars 2005, prenons la résolution de mener des actions ambitieuses, se prêtant à un suivi, afin de réformer nos modalités d'acheminement et de gestion de l'aide dans la perspective du bilan après cinq ans, qui doit être effectué plus tard dans l'année dans le cadre des Nations unies, de la mise en œuvre de la Déclaration du millénaire et des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Comme à Monterrey, nous reconnaissons que si la réalisation de ces objectifs suppose un accroissement des volumes d'aide et d'autres ressources affectées au développement, une augmentation significative de l'efficacité de l'aide est également nécessaire pour soutenir les efforts déployés par les pays partenaires en vue de renforcer la gouvernance et d'améliorer les résultats obtenus sur le front du développement. Cela importera d'autant plus si les initiatives actuelles et à venir conduisent à d'autres augmentations significatives de l'aide.

Lors de ce Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, nous sommes partis de la déclaration adoptée au Forum de haut niveau sur l'harmonisation tenu à Rome (en février 2003) et des principes-clés proposés à la Table ronde sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement qui a eu lieu à Marrakech (en février 2004), car nous estimons qu'ils augmenteront les effets de l'aide sur la réduction de la pauvreté et des inégalités, la consolidation de la croissance, le renforcement des capacités et l'accélération des avancées vers les OMD.

Redoubler d'efforts pour accroître l'efficacité de l'aide

Nous réaffirmons l'engagement que nous avons pris à Rome d'œuvrer à l'harmonisation et à l'alignement de l'aide. Nous nous félicitons que de nombreux donneurs et pays partenaires fassent de l'efficacité de l'aide une priorité première et nous réaffirmons l'engagement que nous avons pris d'accélérer les progrès liés à la mise en œuvre, en particulier dans les domaines suivants :

i. Renforcement des stratégies nationales de développement des pays partenaires et des cadres opérationnels correspondants (plans, budgets et cadres d'évaluation des performances, par exemple).

ii. Alignement de l'aide sur les priorités, systèmes et procédures des pays partenaires et soutien au renforcement de leurs capacités.

iii. Renforcement des obligations mutuelles des donneurs et des pays partenaires à l'égard

des citoyens et des instances parlementaires concernant leurs politiques et leurs stratégies de développement, et les résultats obtenus.

iv. Suppression des doubles emplois dans les efforts des donneurs et rationalisation de leurs activités pour en optimiser la rentabilité.

v. Réforme et simplification des politiques et procédures des donneurs dans un sens qui encourage la collaboration et l'alignement progressif sur les priorités, systèmes et procédures des pays partenaires.

vi. Définition de mesures et de normes de performance et de reddition de comptes pour les pays partenaires dans les domaines de la gestion des finances publiques, de la passation des marchés, des garanties fiduciaires et de l'évaluation environnementale, conformément aux bonnes pratiques généralement acceptées, et mise en application rapide et généralisée de celles-ci.

Nous nous engageons à prendre des mesures concrètes et efficaces pour lever les obstacles qui subsistent, à savoir en particulier :

i. Les défaillances des institutions des pays partenaires, qui les empêchent de mettre au point et d'appliquer des stratégies nationales de développement axées sur les résultats.

ii. L'incapacité des donneurs de fournir aux pays partenaires des engagements pluriannuels qui amélioreraient la prévisibilité des apports d'aide.

iii. La délégation insuffisante de pouvoir au personnel de terrain des organismes donneurs et le manque d'incitations de nature à favoriser des partenariats efficaces au service du développement entre les donneurs et les pays partenaires.

iv. L'intégration insuffisante des initiatives et programmes mondiaux dans les objectifs plus généraux de développement des pays partenaires, y compris concernant des sujets graves tels que le VIH/sida.

v. La corruption et l'absence de transparence, qui hypothèquent l'adhésion de la population, représentent un obstacle à la mobilisation et à l'affectation efficaces des ressources et détournent des ressources d'activités essentielles pour faire reculer la pauvreté et instaurer un développement économique durable. Là où elle existe, la corruption empêche les donneurs de s'appuyer sur les systèmes des pays partenaires.

L'amélioration de l'efficacité de l'aide est réalisable et nécessaire quelles que soient les modalités de l'aide. Les donneurs doivent être guidés dans leur choix des modalités de l'aide les plus efficaces par les stratégies et les priorités de développement définies par les pays partenaires. Nous nous efforcerons, à titre individuel et collectif, de choisir et de concevoir des modalités appropriées et complémentaires dans le but d'optimiser leur efficacité globale.

Dans le prolongement de la présente Déclaration, nous redoublerons d'efforts afin de faire en sorte que l'aide au développement, y compris les apports accrus promis à Monterrey, soient fournis et utilisés selon des modalités propres à rationaliser la dispersion souvent excessive des activités des donneurs menées aux niveaux local et sectoriel.

S'adapter à des situations nationales diverses

L'amélioration de l'efficacité de l'aide est également nécessaire dans les situations complexes soulevant des problèmes particuliers, comme celle qui a résulté du tsunami qui a frappé les pays bordant l'Océan Indien le 26 décembre 2004. Dans ces situations, il y a lieu de veiller à l'harmonisation de l'aide humanitaire et au développement venue du monde entier, dans le respect des objectifs de renforcement de la croissance et de réduction de la pauvreté des pays partenaires. Dans les États fragiles, à l'occasion de nos actions d'appui au renforcement des institutions et à la fourniture des services essentiels, nous veillerons à ce que les principes d'harmonisation, d'alignement et de gestion axée sur les résultats soient adaptés aux environnements caractérisés par la déficience des structures de gouvernance et le manque de capacités. De manière générale, nous accorderons une attention accrue à ces situations complexes dans nos efforts d'amélioration de l'efficacité de l'aide.

Préciser des indicateurs, un calendrier et des objectifs-cibles

Nous reconnaissons que les réformes préconisées dans la présente Déclaration nécessiteront le soutien persistant des plus hautes sphères politiques, une pression des pairs et une action coordonnée aux niveaux mondial, régional et local. Nous nous engageons à accélérer le rythme des changements grâce à la mise en œuvre, dans un esprit de responsabilité mutuelle, des engagements de partenariat présentés dans la Section II, et à mesurer les progrès accomplis à l'aune des 12 indicateurs spécifiques dont nous sommes convenus ce jour et qui figurent dans la section III de la présente Déclaration.

Nous convenons de la nécessité de fixer des objectifs-cibles pour 2010 afin d'accélérer les progrès. Ces objectifs-cibles, qui impliqueront des actions de la part des donneurs comme des pays partenaires, sont conçus pour suivre et encourager les progrès réalisés au niveau mondial par les pays et organismes qui ont souscrit à la présente Déclaration. Ils n'ont pas pour vocation de préjuger des objectifs-cibles que les pays partenaires pourraient souhaiter définir à titre individuel, ni de se substituer à eux. Nous sommes convenus aujourd'hui de fixer cinq premiers objectifs-cibles sur la base des indicateurs figurant dans la Section III. Nous sommes convenus également de réexaminer ces premiers objectifs-cibles et d'adopter les objectifs-cibles correspondant aux autres indicateurs mentionnés dans la Section III avant l'Assemblée générale des Nations unies de septembre 2005. Nous demandons en conséquence à la structure fondée sur un partenariat entre donneurs et pays partenaires hébergée par le CAD d'engager de toute urgence les travaux à cet effet[251]. Nous nous félicitons par ailleurs des initiatives mises en place par les pays partenaires et les donneurs en vue d'établir leurs propres objectifs-cibles d'amélioration de l'efficacité de l'aide

[251] Comme le prévoit le paragraphe 9 de la Déclaration, la structure fondée sur un partenariat entre donneurs et pays partenaires hébergée par le CAD (Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide), associant les membres du CAD/OCDE, des pays partenaires et des institutions multilatérales, s'est réunie à deux reprises, les 30 et 31 mai et 7 et 8 juillet 2005, pour confirmer, et revoir le cas échéant, les objectifs-cibles pour les douze indicateurs des progrès. Lors de ces réunions, un accord est parvenu à se dégager autour des objectifs-cibles énoncés dans la section III de la présente Déclaration. Cet accord est toutefois soumis à des réserves d'un donneur concernant la méthodologie d'évaluation (a) de la qualité des systèmes de passation des marchés gérés localement (en liaison avec les objectifs-cibles 2b et 5b) et (b) de la qualité des programmes de réforme de la gestion des finances publiques (en liaison avec l'objectif-cible 5a.ii). Les discussions se poursuivent pour trouver une solution à ces problèmes. Les objectifs-cibles, et les réserves dont certains font l'objet, ont été notifiés aux Présidents de la réunion plénière de haut niveau de la 59ème Assemblée générale des Nations unies par une lettre en date du 9 septembre 2005 de Richard Manning, Président du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.

dans le cadre des engagements de partenariat et des indicateurs convenus. Un certain nombre de pays partenaires ont par exemple présenté des plans d'action et un grand nombre de donneurs ont annoncé de nouveaux engagements importants. Nous invitons tous les participants qui souhaitent communiquer sur ces initiatives à fournir, avant le 4 avril 2005, les informations correspondantes pour publication.

Contrôler et évaluer les progrès dans la mise en œuvre

Parce ce qu'il est impératif d'apporter la preuve que des progrès tangibles sont réalisés sur le terrain, nous procéderons, sous la conduite du pays partenaire, à une évaluation périodique tant qualitative que quantitative de nos progrès mutuels au niveau national dans la mise en œuvre des engagements convenus à l'appui de l'efficacité de l'aide. Dans ce contexte, nous mettrons à profit les mécanismes appropriés existant au niveau des pays.

Au niveau international, nous appelons la structure fondée sur le partenariat entre donneurs et pays partenaires hébergée par le CAD à élargir le nombre de pays partenaires participant au processus et, d'ici la fin 2005, à proposer des dispositifs pour le suivi à moyen terme des engagements énoncés dans la présente Déclaration. En attendant, nous chargeons la structure de coordonner le suivi international des indicateurs de progrès qui figurent dans la Section III, d'affiner les objectifs-cibles en tant que de besoin, de fournir les orientations appropriées pour l'établissement de données de référence, et d'aider à l'élaboration de méthodes cohérentes d'agrégation des informations relatives à différents pays dont une synthèse sera présentée dans un rapport périodique. Nous utiliserons également les mécanismes existants d'examen par les pairs et les études régionales pour accroître les chances de progresser dans cette voie. Nous étudierons par ailleurs la possibilité d'effectuer des exercices indépendants de suivi et d'évaluation à l'échelle internationale – sans pour autant imposer une charge de travail supplémentaire aux partenaires - afin que soient réunies des informations plus complètes sur la contribution qu'apporte l'amélioration de l'efficacité de l'aide à la réalisation des objectifs de développement.

Afin de confirmer l'importance accordée à la mise en œuvre, nous prévoyons de nous retrouver en 2008 dans un pays en développement et d'effectuer deux exercices de suivi avant de faire le point sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la présente Déclaration.

Engagements de partenariat

Conçus dans un esprit de responsabilité mutuelle, les présents engagements de partenariat s'appuient sur les enseignements tirés de l'expérience. Nous sommes conscients qu'ils doivent être interprétés à la lumière de la situation propre à chaque pays partenaire.

Appropriation

Les pays partenaires exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui du développement

Les **pays partenaires** s'engagent à :

- S'investir du premier rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs stratégies nationales de développement[252], dans le cadre d'un vaste processus de consultation.
- Traduire ces stratégies nationales de développement en programmes opérationnels axés sur les résultats intégrant une hiérarchisation des priorités, tels qu'exprimés dans les cadres de dépenses de moyen terme et les budgets annuels (**Indicateur 1**).
- Assurer la conduite de la coordination de l'aide à tous les niveaux et des autres ressources affectées au développement, en consultation avec les donneurs et en encourageant la participation de la société civile et du secteur privé.

Les **donneurs** s'engagent à :

- Respecter le rôle prédominant des pays partenaires et les aider à renforcer leur capacité à exercer ce rôle.

Alignement

Les donneurs font reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires

Les donneurs s'alignent sur les stratégies des pays partenaires

Les **donneurs** s'engagent à :

- Faire reposer l'ensemble de leur soutien — stratégies-pays, dialogue sur les politiques à suivre et programmes de coopération pour le développement — sur les stratégies nationales de développement des pays partenaires et les rapports périodiques sur l'avancement de l'exécution de ces stratégies[253] (**Indicateur 3**).
- Tirer autant que possible leurs conditionnalités des stratégies nationales de

[252] Par « stratégies nationales de développement », on entend les stratégies de lutte contre la pauvreté et autres stratégies globales au même titre que les stratégies sectorielles ou thématiques.

[253] Par exemple, les rapports annuels sur l'avancement de l'exécution des stratégies de lutte contre la pauvreté.

développement des pays partenaires ou des examens annuels de l'avancement de la mise en œuvre de ces stratégies. L'inclusion de conditions supplémentaires doit être dûment justifiée et leur application doit se faire de manière transparente et en consultation étroite avec les autres donneurs et parties prenantes.

- Lier leur financement à une série unique de conditions et/ou à un ensemble raisonnable d'indicateurs dérivés des stratégies nationales de développement. Tous les donneurs ne sont pas pour autant tenus d'imposer des conditions identiques, mais les conditions appliquées par chaque donneur doivent être dérivées d'un cadre commun rationnel ayant pour objectif l'obtention de résultats durables.

Les donneurs utilisent des systèmes nationaux consolidés

L'utilisation des structures institutionnelles et des systèmes nationaux pour la gestion de l'aide, lorsque ceux-ci permettent d'être raisonnablement sûr que cette dernière sera effectivement mise au service des objectifs convenus, accroît l'efficacité de l'aide en renforçant durablement la capacité des pays partenaires d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques, et de rendre des comptes à la population et aux instances parlementaires. Par systèmes et procédures des pays partenaires, il faut généralement entendre, mais pas seulement, les dispositifs et procédures en vigueur à l'échelon national en matière de gestion des finances publiques, de comptabilité, d'audit, de passation des marchés, d'élaboration de cadres de résultats et de suivi.

Les études de diagnostic sont une source importante – et croissante – d'information, pour les pouvoirs publics et les donneurs, sur l'état des systèmes nationaux des pays partenaires. Les pays partenaires et les donneurs ont les uns comme les autres intérêt à pouvoir surveiller les progrès accomplis au fil du temps dans l'amélioration de ces systèmes. Ils y seront aidés par la mise en place d'un cadre d'évaluation des performances, et d'un ensemble associé de réformes, s'appuyant sur les informations fournies dans les études de diagnostic et les travaux d'analyse connexes.

Les **pays partenaires** et les **donneurs** s'engagent conjointement à :

- Œuvrer ensemble à la mise en place de cadres définis d'un commun accord, propres à permettre une évaluation fiable de la performance et de la transparence des systèmes des pays partenaires ainsi que des obligations de compte qu'ils comportent (**Indicateur 2**).
- Intégrer les études de diagnostic et les cadres d'évaluation des performances dans des stratégies de renforcement des capacités placées sous la conduite des pays partenaires.

Les **pays partenaires** s'engagent à :

- Réaliser des études de diagnostic fournissant une évaluation fiable des procédures et systèmes nationaux.
- Entreprendre, sur la base de ces études de diagnostic, des réformes de nature à garantir l'efficacité, la responsabilité et la transparence des systèmes, institutions et procédures de gestion de l'aide et autres ressources affectées au développement en place à l'échelon national.
- Entreprendre les réformes, dans le domaine de la gestion publique par exemple, qui peuvent s'avérer nécessaires pour enclencher des processus de renforcement durable des capacités.

Les **donneurs** s'engagent à :

- Utiliser dans toute la mesure du possible les systèmes et procédures des pays partenaires. Lorsqu'il n'est pas possible d'utiliser les systèmes des pays partenaires, il convient de prévoir des

garde-fous et autres mesures de sauvegarde qui contribuent à consolider, et non à affaiblir, les systèmes et procédures des pays partenaires (**Indicateur 5**).

- Éviter dans toute la mesure du possible la mise en place de structures spécifiquement chargées de la gestion quotidienne et de la mise en œuvre des projets et programmes financés par l'aide (**Indicateur 6**).
- Adopter des cadres harmonisés d'évaluation des performances des systèmes des pays partenaires afin de ne pas proposer à ces derniers un nombre excessif d'objectifs, éventuellement contradictoires.

Les pays partenaires renforcent leurs propres capacités de développement avec le concours des donneurs

La capacité de planifier, gérer et mettre en œuvre les politiques et programmes et de rendre compte de leurs résultats est un élément essentiel pour la réalisation des objectifs de développement, depuis l'analyse et le dialogue jusqu'à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation. Le renforcement des capacités est une responsabilité qui revient aux pays partenaires, les donneurs ayant un rôle de soutien. Il doit s'appuyer sur des analyses techniques rigoureuses, mais aussi s'adapter à l'environnement social, politique et économique général, y compris à la nécessité de développer les ressources humaines.

Les **pays partenaires** s'engagent à :

- Intégrer des objectifs spécifiques de renforcement des capacités dans leurs stratégies nationales de développement et suivre leur mise en œuvre par le biais, en tant que de besoin, de stratégies de renforcement des capacités placées sous la conduite des pays.

Les **donneurs** s'engagent à :

- Aligner le soutien qu'ils apportent (qu'il s'agisse d'analyses ou d'aides financières) sur les objectifs et les stratégies des partenaires en matière de renforcement des capacités, utiliser efficacement les capacités existantes et harmoniser en conséquence leur programme d'appui au renforcement des capacités (**Indicateur 4**).

Consolider les capacités de gestion des finances publiques

Les **pays partenaires** s'engagent à :

- Redoubler d'efforts pour mobiliser des ressources nationales, consolider la viabilité des finances publiques et créer un environnement favorable à l'investissement public et privé.
- Publier des informations fiables, transparentes et à jour sur l'exécution du budget.
- Conduire le processus de réforme de la gestion des finances publiques.

Les **donneurs** s'engagent à :

- Fournir une liste indicative fiable d'engagements au titre de l'aide qui s'inscrivent dans un cadre pluriannuel, et verser l'aide en temps voulu et selon un calendrier prévisible en respectant les échéances convenues (**Indicateur 7**).
- Se caler dans toute la mesure du possible sur les mécanismes budgétaires et comptables transparents des pays partenaires (**Indicateur 5**).

Les **pays partenaires** et les **donneurs** s'engagent conjointement à :

- Harmoniser les études de diagnostic effectuées et les cadres d'évaluation des performances utilisés dans le domaine de la gestion des finances publiques.

Renforcer les systèmes nationaux de passation des marchés

Les **pays partenaires** et les **donneurs** s'engagent conjointement à :

- Utiliser les normes et procédures convenues d'un commun accord[254] pour établir des diagnostics, mettre au point des réformes viables et suivre leur mise en œuvre.
- Engager des ressources suffisantes à l'appui du renforcement des capacités et de réformes de la passation de marchés s'inscrivant dans un horizon de moyen à long terme.
- Partager au niveau des pays les enseignements tirés de l'expérience accumulée sur les approches recommandées de façon à pouvoir y apporter progressivement des améliorations.

Les **pays partenaires** s'engagent à prendre en main le processus de réforme de la passation des marchés.

Les **donneurs** s'engagent à :

- Recourir de plus en plus aux systèmes des pays partenaires pour la passation des marchés lorsque des normes et procédures convenues d'un commun accord sont appliquées (**Indicateur 5**).
- Adopter des approches harmonisées lorsque les systèmes nationaux ne répondent pas aux normes de performance convenues d'un commun accord ou lorsque les donneurs ne les utilisent pas.

Délier l'aide pour une meilleure utilisation des ressources

De manière générale, le déliement de l'aide accroît son efficacité en réduisant les coûts de transaction à la charge des pays partenaires et en favorisant l'appropriation au plan local et l'alignement sur les stratégies nationales. Les **donneurs du CAD** suivront leurs avancées sur la voie du déliement de l'aide, comme ils sont encouragés à le faire par la Recommandation du CAD de 2001 sur le déliement de l'aide publique au développement aux pays les moins avancés (**Indicateur 8**).

[254] Comme celles qui ont été élaborées par la Table ronde organisée conjointement par le CAD/OCDE et la Banque mondiale sur le renforcement des capacités des pays en développement dans le domaine de la passation des marchés.

Harmonisation
Les actions des donneurs sont mieux harmonisées et plus transparentes, et permettent une plus grande efficacité collective

Les donneurs mettent en place des dispositifs communs et simplifient leurs procédures

Les **donneurs** s'engagent à :

- Appliquer les plans d'action qu'ils ont élaborés dans le prolongement du Forum de haut niveau de Rome.
- Mettre en place, lorsque c'est possible, dans les pays partenaires, des dispositifs communs pour la planification, le financement (montages financiers conjoints, par exemple), les versements, le suivi, l'évaluation et la notification aux pouvoirs publics de leurs activités et apports d'aide. Un recours plus grand aux modalités d'acheminement de l'aide fondées sur les programmes peut contribuer à cet effort (**Indicateur 9**).
- Œuvrer ensemble à réduire le nombre de missions sur le terrain et d'études de diagnostic, susceptibles de faire double emploi (**Indicateur 10**), et encourager la formation conjointe afin de partager les enseignements de l'expérience et de créer une communauté de pratiques.

Complémentarité : une division du travail plus efficace

L'excessive fragmentation de l'aide au niveau mondial, national ou sectoriel nuit à son efficacité. Une approche pragmatique de la division du travail et du partage des tâches permet de renforcer la complémentarité et de réduire les coûts de transaction.

Les **pays partenaires** s'engagent à :

- Fournir des avis clairs sur les avantages comparatifs des donneurs et sur les moyens de rendre les actions des donneurs complémentaires au niveau national ou sectoriel.

Les **donneurs** s'engagent à :

- Tirer pleinement parti de leurs avantages comparatifs respectifs au niveau sectoriel ou national en déléguant, le cas échéant, à des donneurs chefs de file les pouvoirs afférents à l'exécution de programmes, d'activités et autres tâches.
- Œuvrer ensemble à l'harmonisation des procédures.

Incitations à l'action en coopération

Les **donneurs** et les **pays partenaires** s'engagent conjointement à :

- Réformer les procédures et multiplier, à l'intention des décideurs et des agents des organismes d'aide, les incitations à œuvrer en faveur de l'harmonisation, de l'alignement et du ciblage sur les résultats, y compris dans les domaines du recrutement, de l'évaluation et de la formation.

Renforcer l'efficacité de l'aide dans les États fragiles[255]

Le dessein à long terme de l'engagement international dans les États fragiles est la mise en place d'institutions nationales ou autres qui soient légitimes, efficaces et solides. Si les principes directeurs à la base d'une aide efficace valent également pour les États fragiles, il convient de les adapter aux situations où l'appropriation à l'échelon local et les capacités nationales font défaut, et à la nécessité urgente de fournir des services essentiels.

Les **pays partenaires** s'engagent à :

- Progresser dans la mise en place d'institutions et de structures de gouvernance propres à assurer une bonne gestion des affaires publiques et à garantir à leur population protection, sécurité et accès équitable aux services sociaux de base.

- Engager un dialogue avec les donneurs sur l'élaboration d'outils simples de planification, tels que des matrices de résultats pour la transition, lorsque des stratégies nationales de développement n'ont pas encore été adoptées.

- Encourager une large participation d'acteurs nationaux très divers à la définition des priorités en matière de développement.

De leur côté, les **donneurs** s'engagent à :

- Harmoniser leurs activités. Cette harmonisation est d'autant plus importante que l'État n'assume pas pleinement son rôle. Elle doit reposer avant tout sur une analyse en amont, des évaluations conjointes, des stratégies communes, une coordination de l'engagement politique, ainsi que des initiatives concrètes comme la création de bureaux communs à plusieurs donneurs.

- S'aligner dans toute la mesure du possible sur des stratégies conduites par l'administration centrale du pays partenaire et, lorsque ce principe ne peut s'appliquer, utiliser au maximum les systèmes nationaux, régionaux, sectoriels ou non gouvernementaux.

- Éviter les activités qui nuisent au renforcement des institutions nationales, comme celles qui ont pour effet de court-circuiter les procédures budgétaires nationales ou d'assurer des salaires très élevés au personnel local.

- Utiliser une gamme appropriée d'instruments d'aide. Ils peuvent comprendre le soutien du financement des coûts récurrents, notamment dans les pays qui se trouvent dans une phase de transition prometteuse, mais à haut risque.

Encourager une approche harmonisée des évaluations environnementales

Les donneurs ont déjà accompli d'immenses progrès en matière d'harmonisation autour des études d'impact sur l'environnement (EIE), par exemple en ce qui concerne les questions de santé et les questions sociales que peuvent soulever les projets. Ces progrès doivent aller plus loin et porter notamment sur les conséquences possibles de problèmes environnementaux de dimension

[255] La section ci-dessous s'inspire du projet de Principes pour l'engagement international dans les États fragiles, issu du Forum à haut niveau sur l'efficacité au regard du développement dans les États fragiles (Londres, janvier 2005).

planétaire comme le changement climatique, la désertification et l'appauvrissement de la biodiversité.

Les **donneurs** et les **pays partenaires** s'engagent conjointement à :

- Renforcer l'application des EIE, utiliser plus systématiquement des procédures communes dans le cadre des projets, notamment par le biais de consultations avec les parties prenantes, élaborer et appliquer des approches communes de « l'évaluation environnementale stratégique » aux niveaux sectoriel et national.

- Continuer de développer les capacités techniques et stratégiques spécialisées nécessaires pour effectuer des analyses environnementales et assurer le respect de la législation.

Des efforts d'harmonisation doivent également être accomplis dans d'autres domaines transversaux comme l'égalité entre hommes et femmes et sur d'autres sujets thématiques, y compris ceux qui bénéficient du financement de fonds spécialisés.

Gestion axée sur les résultats

Gérer les ressources et améliorer le processus de décision en vue d'obtenir des résultats

Axer la gestion sur les résultats signifie gérer et mettre en œuvre l'aide en se concentrant sur les résultats souhaités et en utilisant les données disponibles en vue d'améliorer le processus de décision.

Les **pays partenaires** s'engagent à :

- Raccorder plus étroitement les stratégies nationales de développement et le cycle budgétaire, sur une base tant annuelle que pluriannuelle.

- S'efforcer de mettre en place des cadres d'évaluation et de notification orientés vers les résultats, à l'aide desquels suivre les progrès réalisés dans la mise en œuvre des principaux volets des stratégies nationales et sectorielles de développement. Ces cadres devront permettre de suivre l'évolution d'un nombre raisonnable d'indicateurs pour lesquels il est possible de disposer de données à un coût abordable (**Indicateur 11**).

Les **donneurs** s'engagent à :

- Relier la programmation et les ressources par pays aux résultats obtenus et aligner cette programmation et ces ressources sur les cadres d'évaluation des performances des pays partenaires. Les donneurs doivent s'abstenir de demander l'adoption d'indicateurs de performance qui ne soient pas en accord avec les stratégies nationales de développement.

- Travailler avec les pays partenaires de façon à pouvoir recourir autant que possible à leurs cadres de suivi et de notification axés sur les résultats.

- Harmoniser leurs exigences en matière de suivi et de notification. En attendant que les donneurs puissent s'en remettre plus largement aux systèmes statistiques, de suivi et d'évaluation des pays partenaires, ils doivent s'accorder dans toute la mesure du possible avec

ces derniers sur les modalités d'élaboration des rapports périodiques.

Les **pays partenaires** et les **donneurs** s'engagent conjointement à :

- Unir leurs efforts dans le cadre d'une approche participative afin de renforcer les capacités des pays à instaurer une gestion axée sur les résultats et de susciter une demande plus forte à cet effet.

Responsabilité mutuelle
Les donneurs et les pays partenaires sont responsables des résultats obtenus en matière de développement

Une priorité essentielle pour les pays partenaires comme pour les donneurs est de renforcer la responsabilité mutuelle et la transparence concernant l'utilisation qui est faite des ressources affectées au développement. C'est également un moyen de rallier l'adhésion de l'opinion publique aux politiques nationales et à l'aide au développement.

Les **pays partenaires** s'engagent à :

- Renforcer en tant que de besoin le rôle des instances parlementaires dans l'élaboration des stratégies nationales de développement et/ou des budgets.

- Faire davantage de place aux approches participatives en associant systématiquement un large éventail de partenaires à la formulation des stratégies nationales de développement et à l'évaluation de leur état d'avancement.

Les **donneurs** s'engagent à:

- Fournir en temps voulu des informations transparentes et détaillées sur les apports d'aide, afin de permettre aux autorités des pays partenaires de présenter des états budgétaires complets à leur parlement et à leurs citoyens.

Les **pays partenaires** et les **donneurs** s'engagent à :

- Évaluer conjointement, au moyen des mécanismes de plus en plus objectifs existant à l'échelon local, les progrès qu'ils accomplissent respectivement dans l'exécution des engagements pris concernant l'efficacité de l'aide, notamment les engagements de partenariat (**Indicateur 12**).

Indicateurs des progrès

à mesurer à l'échelon national et à suivre à l'échelon international

Appropriation	**Objectifs-cibles pour 2010**
Les partenaires ont des stratégies de développement opérationnelles — Nombre de pays ayant adopté des stratégies nationales de développement (y compris des SLP) qui ont des priorités stratégiques claires se rattachant à un cadre de dépenses à moyen terme et comptabilisées dans les budgets annuels.	**Au moins 75 %** des pays partenaires ont des stratégies de développement opérationnelles.
Alignement	**Objectifs-cibles pour 2010**
Des systèmes nationaux fiables — Nombre de pays partenaires dotés de systèmes de passation des marchés et de gestion des finances publiques qui soit (a) adhèrent d'ores et déjà aux bonnes pratiques généralement acceptées soit (b) ont mis en place un programme de réformes dans le but d'atteindre cet objectif.	**(a) Gestion des finances publiques — La moitié des pays partenaires** progressent d'au moins un degré (0.5 point) sur l'échelle de performance des
	(b) Passation des marchés — Un tiers des pays partenaires progressent d'au moins un degré (de D à C, de C à B ou de B à A) sur l'échelle de performance à quatre degrés utilisée pour cet indicateur.
Les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales — Pourcentage des apports d'aide destinés au secteur public qui est comptabilisé dans le budget national des partenaires.	**Réduire l'écart de moitié** – Réduire de moitié la part des apports d'aide au secteur public qui n'est pas comptabilisée dans le budget national (au moins 85 % des apports d'aide étant comptabilisés dans le budget).
Renforcer le développement des capacités par un soutien coordonné — Pourcentage de l'aide fournie par les donneurs à des fins de renforcement des capacités par le biais de programmes coordonnés compatibles avec les stratégies nationales de développement des pays partenaires.	**50 % des apports de coopération technique** sont mis en œuvre dans le cadre de programmes coordonnés conformes aux stratégies nationales de développement.
Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques — Pourcentage des donneurs et des apports d'aide utilisant les systèmes de gestion des finances publiques	**POURCENTAGE DES DONNEURS**

Sc	**Objectif-cible**
5+	**Tous les donneurs** utilisent les systèmes de gestion des finances

		3,5 à	**90 % des donneurs** utilisent les systèmes de gestion des finances
		POURCENTAGE DES APPORTS D'AIDE	
		Sc	**Objectif-cible**
		5+	**Réduire de deux tiers** la *part des apports* au secteur public qui ne fait pas appel aux systèmes de gestion
		3,5 à 4,5	**Réduire d'un tiers** la *part des apports* au secteur public qui ne fait pas appel aux systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires.
	Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés — Pourcentage des donneurs et des apports d'aide utilisant les systèmes de passation des marchés des pays partenaires qui soit (a) adhèrent d'ores et déjà aux bonnes pratiques généralement acceptées soit (b) ont mis en place un programme de réformes dans le but d'atteindre cet objectif.	**POURCENTAGE DES DONNEURS**	
		Sc	**Objectif-cible**
		A	**Tous les donneurs** utilisent les
		B	**90 % des donneurs** utilisent les systèmes de passation des marchés des pays partenaires
		POURCENTAGE DES APPORTS D'AIDE	
		Sc	**Objectif-cible**
		A	**Réduire de deux tiers** la *part des apports* au secteur public qui ne fait pas appel aux systèmes de passation
		B	**Réduire d'un tiers** la *part des apports* au secteur public qui ne fait pas appel aux systèmes de passation des marchés des pays partenaires.
	Renforcer les capacités en évitant les structures de mise en œuvre parallèles — Nombre d'unités parallèles de mise en œuvre de projets par pays.	**Réduire des deux tiers** le nombre d'unités parallèles de mise en œuvre des projets.	
	L'aide est davantage prévisible — Pourcentage de versements opérés selon des calendriers convenus dans des cadres annuels ou pluriannuels.	**Réduire l'écart de moitié** – Réduire de moitié la part de l'aide dont le versement n'est pas effectué au cours de l'exercice budgétaire pour lequel il est prévu.	
	L'aide est non liée — Pourcentage de l'aide bilatérale qui est non liée.	**Poursuivre les progrès.**	
HARMONISATION		**OBJECTIFS-CIBLES POUR 2010**	

	Utilisation de procédures ou dispositifs communs — Pourcentage de l'aide fournie par le biais d'approches fondées sur des programmes.	**66 % des apports d'aide** sont fournis dans le cadre d'approches fondées sur des programmes.
	Encourager les analyses conjointes — Pourcentage a) de missions sur le terrain et/ou b) de travaux analytiques par pays, y compris les études de diagnostic qui sont effectuées conjointement.	**(a) 40 % des missions des donneurs** sur le terrain **(b) 66 % des travaux analytiques par pays sont effectués conjointement.**
GESTION AXEE SUR LES RESULTATS		**OBJECTIF-CIBLE POUR 2010**
	Cadres orientés vers les résultats — Nombre de pays dotés de cadres d'évaluation des performances, transparents et se prêtant à un suivi, qui permettent d'évaluer les progrès réalisés en ce qui concerne a) les stratégies nationales de développement et b) les programmes sectoriels.	**Réduire l'écart d'un tiers** – Réduire d'un tiers la proportion de pays qui n'ont pas de cadres d'évaluation des performances transparents et se prêtant à un suivi.
RESPONSABILITE MUTUELLE		**OBJECTIF-CIBLE POUR 2010**
	Responsabilité mutuelle — Nombre de pays partenaires où sont entreprises des évaluations mutuelles des progrès accomplis dans l'exécution des engagements souscrits concernant l'efficacité de l'aide, notamment ceux qui figurent dans la présente Déclaration.	**Tous les pays partenaires** se soumettent à des évaluations mutuelles.

Note importante : Comme le prévoit le paragraphe 9 de la Déclaration, la structure fondée sur un partenariat entre donneurs et pays partenaires hébergée par le CAD (Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide), associant les membres du CAD/OCDE, des pays partenaires et des institutions multilatérales, s'est réunie à deux reprises, les 30 et 31 mai et 7 et 8 juillet 2005, pour confirmer, et revoir le cas échéant, les objectifs-cibles pour les douze indicateurs des progrès. Lors de ces réunions, un accord est parvenu à se dégager autour des objectifs-cibles énoncés dans la section III de la présente Déclaration. Cet accord est toutefois soumis à des réserves d'un donneur concernant la méthodologie d'évaluation (a) de la qualité des systèmes de passation des marchés gérés localement (en liaison avec les objectifs-cibles 2b et 5b) et (b) de la qualité des programmes de réforme de la gestion des finances publiques (en liaison avec l'objectif-cible 5a.ii). Les discussions se poursuivent pour trouver une solution à ces problèmes. Les objectifs-cibles, et les réserves dont certains font l'objet, ont été notifiés aux Présidents de la réunion

plénière de haut niveau de la 59ème Assemblée générale des Nations unies par une lettre en date du 9 septembre 2005 de Richard Manning, Président du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.

***Note relative à l'indicateur 5 :** Les scores sont ceux résultant de la méthodologie utilisée pour évaluer la qualité des systèmes de passation des marchés et de gestion des finances publiques pour l'indicateur 2.

Annexe A :
Notes méthodologiques sur les indicateurs des progrès

Les indicateurs des progrès offrent un cadre permettant de concrétiser les responsabilités et les obligations de rendre compte qui sont énoncées dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Ce cadre reprend certains éléments des engagements de partenariat énoncés dans la Section II de la présente Déclaration.

Objet — Les indicateurs des progrès offrent un cadre permettant de concrétiser les responsabilités et obligations de rendre compte qui sont énoncées dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Il s'agit essentiellement d'apprécier le **comportement collectif à l'échelon local.**

Échelon local ou échelon mondial — Les indicateurs doivent être **chiffrés à l'échelon local** en étroite collaboration entre les pays partenaires et les donneurs. Les valeurs des indicateurs par pays pourront alors faire l'objet d'une agrégation statistique à **l'échelon régional ou mondial**. Cette agrégation sera faite à la fois pour le groupe de pays mentionné ci-après, dans un souci de comparabilité statistique, et plus généralement pour l'ensemble des pays partenaires pour lesquels il existe des données pertinentes.

Performance des donneurs/ des partenaires — Les indicateurs des progrès fourniront aussi un **repère aux différents organismes d'aide ou pays partenaires pour évaluer leur performance** à l'échelon local, régional ou mondial. Pour évaluer la performance des différents donneurs, les indicateurs devraient être appliqués avec souplesse compte tenu du fait que les donneurs ont des mandats institutionnels différents.

Objectifs— Les objectifs-cibles sont fixés à l'échelon mondial. Les progrès réalisés vers ces objectifs doivent être mesurés en agrégeant statistiquement des indicateurs calculés par pays. Outre des objectifs mondiaux, les pays partenaires et les donneurs peuvent convenir, pays par pays, d'objectifs à l'échelon local.

Niveau de référence — Un niveau de référence sera défini pour 2005 au sein d'un groupe de pays volontaires. Il est demandé au Groupe de travail du CAD sur l'efficacité de l'aide de mettre en place ce groupe.

Définitions et critères — La structure fondée sur un partenariat entre donneurs et pays partenaires hébergée par le CAD (le Groupe de travail du CAD sur l'efficacité de l'aide) est invitée à fournir des orientations spécifiques en ce qui concerne les définitions, le champ d'application, les critères et les méthodologies qui permettront d'agréger les résultats couvrant différents pays et différentes périodes.

Note concernant l'indicateur 9 — Les approches fondées sur des programmes sont définies dans le Volume 2 de l'ouvrage *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité* (OCDE, 2005), encadré 3.1, comme un moyen d'engager la coopération pour le développement sur la base des principes d'appui coordonné en faveur d'une action de développement dont la maîtrise est assurée au niveau local, telle qu'une stratégie nationale de développement, un programme sectoriel, un programme thématique ou un programme d'une organisation spécifique. Les approches fondées sur des programmes partagent les

caractéristiques suivantes : a) conduite assurée par le pays hôte ou l'organisation ; b) cadre budgétaire et programmatique unique et détaillé ; c) existence d'un processus formalisé pour la coordination entre donneurs et l'harmonisation des procédures des donneurs en matière de notification, de budget, de gestion financière et de passation de marchés ; d) efforts pour développer l'utilisation des systèmes locaux dans la conception et la mise en œuvre des programmes, la gestion financière, le suivi et l'évaluation. S'agissant de l'indicateur 9, les performances seront mesurées séparément, selon les modalités d'aide retenues dans le cadre des approches fondées sur des programmes.

Annexe B:

Liste des pays et des organisations participants

Pays participants

AFRIQUE DU SUD
Albanie
Allemagne
Arabie saoudite
Australie
Autriche
Bangladesh
Belgique
Bénin
Bolivie
BOTSWANA
[Brésil]*
Burkina Faso
Burundi
Cambodge
Cameroun
Canada
CHINE
Commission Européenne
Congo (République démocratique)
Corée
Danemark
Égypte
Espagne
États-Unis
Éthiopie
Fédération de Russie
Fidji
Finlande
France
Gambie
Ghana
Grèce
Guatemala
Guinée
Honduras
Indonésie
Irlande
Islande
Italie
Jamaïque
Japon
Jordanie
Kenya
Koweït
Luxembourg
Madagascar
Malaisie
Malawi
Mali
Maroc
Mauritanie
Mexique
Mongolie
Mozambique
Népal
Nicaragua
Niger
Norvège
Nouvelle-Zélande
Ouganda
Pakistan
Papouasie-Nouvelle-Guinée
Pays-Bas
Philippines
Pologne
Portugal
REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE POPULAIRE LAO
REPUBLIQUE DOMINICAINE
République kirghize
République tchèque
Roumanie
Royaume-Uni
Rwanda
Salomon (Îles)
Sénégal
Serbie-et-Monténégro
Slovaquie
Sri Lanka
Suède
Suisse
Tadjikistan
Tanzanie
Thaïlande
Timor-Leste
Tunisie
Turquie
Vanuatu
Vietnam
Yémen
Zambie

*** A confirmer.**

La liste ci-dessus n'inclut pas tous les pays ayant entérinés la Déclaration de Paris. Pour une liste complète veuillez consulter le site internet de l'OCDE:

www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclaration/members

Organisations participantes

Banque africaine de développement

Banque arabe pour le développement économique en Afrique (BADEA)

Banque Asiatique de développement

Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB)

Banque européenne d'investissement

Banque européenne pour la reconstruction et le développement

Banque interaméricaine de développement

Banque islamique de développement

Banque mondiale

Campagne du Millénaire

Commission économique pour l'Afrique (CEA)

Fonds international de développement agricole (FIDA)

Fonds mondial pour la lutte contre le Sida, la tuberculose et le paludisme

Fonds monétaire international

Fonds nordique de développement

Fonds OPEP pour le développement international

Groupe consultatif pour l'aide aux plus pauvres

Groupe des Nations Unies pour le développement

G24

Initiative accélérée d'éducation pour tous

Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

Organisation des États des Caraïbes orientales (OECO)

Organisation internationale de la francophonie

Secrétariat du Commonwealth

Secrétariat du Forum des îles du Pacifique

Organisations non gouvernementales

Africa Humanitarian Action

AFRODAD

Fondation Bill & Melinda Gates

Conseil canadien pour la coopération internationale

Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement (CCFD)

Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité (CIDSE)

Comisión Económica (Nicaragua)

ENDA Tiers Monde

EURODAD

Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN)

Japan NGO Center for International Cooperation (JANIC)

Reality of Aid Network

Tanzania Social and Economic Trust (TASOET)

UK Aid Networ

Annexe 2 : La matrice de cadre logique – Document UNESCO CSI info 9 Chap. 1

Extrait.

La Matrice de Cadre Logique

La matrice de cadre logique est une feuille de travail qui résume le schéma de conception du projet, qui autrement serait trop complexe. La matrice ne couvre que les éléments essentiels. Ces éléments-clés doivent être détaillés dans la description de projet.

Dans la matrice, le projet sera décrit par les éléments-clés qui définissent son contexte (objectifs, résultats, activités, données de départ, facteurs extérieurs, et critères de mesure du succès). Au premier abord, la matrice peut paraître un peu confuse et difficile à comprendre. Cependant, si vous suivez les procédures étape par étape, vous devriez finir par y arriver. Vous la trouverez très utile dans le cas où vous aurez besoin d'un aperçu du projet et lorsque vous aurez besoin de savoir où vous en êtes dans le processus de sa conception. Avant de suivre les différentes étapes de la matrice, jetez-y un coup d'œil en guise de courte introduction à son contenu. Si vous ne la comprenez pas, continuez tout de même. Vous pourrez revenir à cette partie plus tard.

La matrice ressemble à ceci :

Objectif d'ensemble	Descripteurs		
Objectif du projet	Descripteurs	Sources de vérification	Hypothèses de travail
Résultats du projet	Descripteurs	Sources de vérification	Hypothèses de travail
Activités	Apports extérieurs	Sources de vérification	Hypothèses de travail
			Conditions préalables

La première colonne

L'objectif d'ensemble :
L'objectif auquel le projet va contribuer. Ce peut être un objectif fixé par le pays, un bailleur de fonds, une ONG, etc.

L'objectif du projet :
L'objectif qui sera réalisé à la fin du projet.

Les résultats du projet :
Les objectifs que le projet atteindra. La plupart des projets génèrent plus d'un résultat.

Les activités :
Ce qui sera fait pour atteindre ces résultats – à détailler pour chacun d'eux.

La deuxième colonne

Les descripteurs :
Décrivent les objectifs en termes de qualité, quantité, durée, et localisation possible.

Apport extérieurs :
Les moyens et ressources dont on a besoin pour entreprendre les activités.

La troisième colonne

Sources de vérification :
Sources fournissant les preuves de la pertinence des descripteurs (voir Chapitre 3, 'Suivi et évaluation').

La quatrième colonne

Hypothèses de travail :
Les **conditions** qui doivent être remplies pour que le projet soit réussi, mais qui sont réalisées en dehors de l'action des partenaires du projet. Elles sont **extérieures à la zone d'influence du projet**. On les nomme hypothèses parce qu'on suppose que ces conditions spécifiques seront remplies.

Conditions préalables :

Les conditions qui doivent être remplies pour que les activités puissent être engagées.

Maintenant vous pouvez transformer la matrice comme ci-dessous :

	Description	**Descripteurs et apports extérieurs**	**Moyens/sources de vérification**	**Hypothèses de travail et préconditions**
Objectif d'ensemble	L'objectif auquel le projet **contribuera**. L'objectif peut être fixé par le pays, un bailleur de fonds, une ONG, etc.			
Objectif du projet	L'objectif qui **sera atteint à la fin** du projet.	Description de l'objectif du projet en termes de qualité, quantité, durée, et localisation possible.	La source dans laquelle les données seront trouvées pour vérifier si les indicateurs ont été réalisés. Ceci s'obtient généralement de rapports et autres documents.	Toutes les **conditions** qui doivent être remplies pour que l'objectif de projet contribue à l'objectif d'ensemble, mais qui doivent être réalisées par d'autres parties que les partenaires du projet. **Celles-ci sont hors de l'influence du projet.**
Résultats	Les objectifs qui seront **atteints pendant** la durée du projet. Il y en aura presque	Description des résultats du projet en termes de qualité, quantité, durée, et localisation possible.	La source dans laquelle les données seront trouvées pour vérifier si les indicateurs ont été réalisés. Ceci s'obtient généralement de rapports et autres	Toutes les **conditions** qui doivent être remplies pour que l'objectif de projet soit réalisé, mais qui doivent être réalisées par d'autres parties que les partenaires du projet. **Celles-ci sont hors de**

	toujours plus d'un.		documents.	**l'influence du projet.**
Activités	**Ce qui sera fait** pour atteindre les résultats – à détailler pour chacun d'eux.	Moyens ou ressources nécessaires pour entreprendre les activités.		Toutes les **conditions** qui doivent être remplies pour que les activités du projet réalisent les résultats du projet, mais qui doivent être réalisées par d'autres parties que les partenaires du projet. **Celles-ci sont hors de l'influence du projet.**
				Les **conditions** qui doivent être remplies pour que les activités soient mises en œuvre.

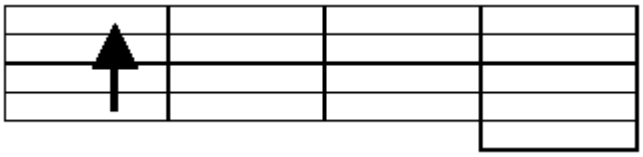
La matrice peut aider à comprendre plusieurs concepts, ou la logique interne de la méthode de planification comme décrite ci-dessous :

Ce qui est du domaine du projet et ce qui en est en dehors

Objectif de développement	Environnement du projet
Le projet	

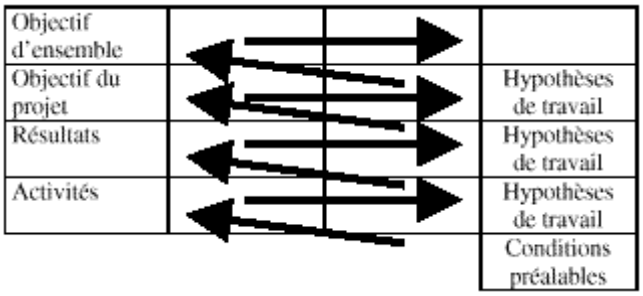
La logique d'intervention

La logique d'intervention est un terme d'usage courant dans les méthodes de planification. Le terme décrit la logique de ce que vous faites – c'est-à-dire vos interventions planifiées. La logique dit qu'en faisant ceci – conduire telles activités – vous atteignez tels résultats, et qu'à la fin vous réaliserez l'objectif du projet.



La logique zigzag

Ce type de logique décrit l'interaction entre le projet et les facteurs extérieurs (hypothèses et conditions préalables).



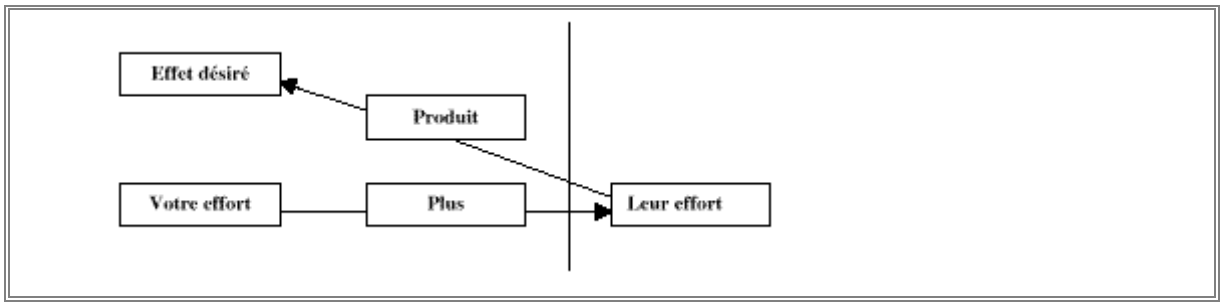
Avant d'entreprendre les **activités**, certaines **conditions préalables** doivent être remplies. Les parties en dehors du projet rempliront ces conditions préalables.

Si les **activités** se déroulent avec succès au cours du projet, et si les parties extérieures au projet assurent que certaines **hypothèses** importantes sont confirmées, alors le résultat sera réalisé.

Si le projet atteint les **résultats**, et si les autres parties extérieures au projet assurent que certaines **hypothèses** importantes sont confirmées, alors **l'objectif du projet** sera atteint.

Si le but du projet est atteint à la fin de la durée du projet, et que des **hypothèses** importantes sont confirmées, alors l'ensemble des objectifs sera atteint.

Activités + Hypothèses = Résultats
Résultats + Hypothèses = Objectif du projet
Objectif du projet + Hypothèses = Objectif d'ensemble



Formuler les objectifs du projet

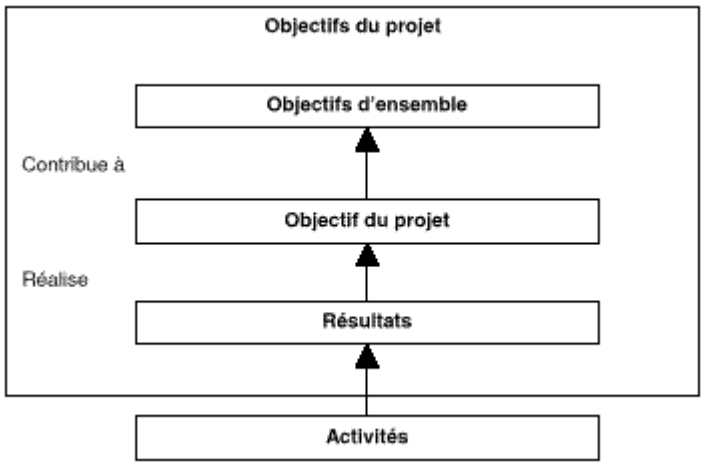
Définissez l'objectif avec plus de détails.

Définissez quels résultats sont nécessaires pour atteindre l'objectif.

Parmi tous les objectifs possibles (dans l'arborescence d'objectifs), le concepteur du projet choisit un objectif qui sera l'objectif du projet. L'approche est conçue de façon à 'livrer' cet objectif à la fin du projet. Le projet 'contribue' aussi aux autres objectifs (les objectifs d'ensemble). Pendant son déroulement, le projet produira aussi des résultats spécifiques. Dans cette partie du processus de planification, ces objectifs à différents niveaux sont choisis.

Recommandations

Il n'est pas facile de penser en termes d'objectifs. On a tendance à penser aux activités qu'on mènera. Essayez plutôt de dire 'que voulons nous réaliser par nos activités ?' ; 'pourquoi voulons-nous le faire ? au lieu de 'que voulons-nous faire ?'.



Déterminer les objectifs du projet

L'objectif du projet est un objectif conçu de telle sorte qu'il soit atteint à l'issue du projet. L'objectif du projet est choisi dans l'arborescence d'objectif en se basant sur la perception que l'on a de la situation et à l'aide de l'information rassemblée lors des processus de **regroupement** et de **filtre de pertinence**. L'**objectif de projet** est

l'objectif **au plus haut niveau** dans l'arborescence auquel mènent les regroupements sélectionnés dans le processus de **filtrage**.

Comment choisir l'objectif du projet :

Consultez la liste des regroupements que vous avez choisis d'inclure dans le projet pendant la procédure de filtrage de pertinence. Suivez vers le haut les flèches 'moyens – fin' dans l'arborescence d'objectifs afin de trouver l'objectif auquel tous les regroupements sélectionnés mènent (directement ou indirectement). L'objectif trouvé forme la base de l'objectif du projet.

Prenez l'objectif et vérifiez qu'il est bien formulé dans le sens de l'objectif du projet. Si nécessaire, reformulez l'objectif de projet.

Un objectif bien énoncé dans le sens du projet inclura dans sa formulation tous les aspects d e l'objectif proposé.

L'objectif de projet doit être exprimé en termes reflétant l'**utilisation** par les bénéficiaires des services fournis par le projet. Il doit exprimer l'impact du projet sur les bénéficiaires. Par exemple : **non pas** 'De nouvelles hôtelleries ouvertes' **mais** 'Un accroissement de l'éco-tourisme'.

Si les regroupements sélectionnés ne mènent pas à un seul objectif, essayez de reformuler les multiples objectifs auxquels ils mènent, en un objectif de projet **unique**. Ceci permet au projet de rester bien orienté pendant les phases de conception et de mise en œuvre. Exceptionnellement, vous pouvez sélectionner deux objectifs de projet. Mais avoir plus d'un objectif rendra la prise de décision plus difficile, à la fois pendant la phase de planification et pendant la phase de mise en œuvre.

Inscrivez l'objectif du projet dans la première colonne de la matrice de planification de projet.

Déterminer les objectifs d'ensemble

Les objectifs d'ensemble sont les objectifs hors de la responsabilité et du contrôle du projet, mais auxquels le projet **contribuera**. Ils sont choisis dans l'arborescence d'objectifs.

Dans l'arborescence, à partir de l'objectif qui a été choisi comme objectif du projet, suivez les flèches vers le haut. Choisissez un ou plusieurs objectifs comme objectifs d'ensemble. Plus la contribution directe du projet est éloignée, dans l'arborescence, de cet objectif de projet particulier, moins le projet contribuera de manière directe à

son développement.

Inscrivez les objectifs d'ensemble dans la matrice de planification de projet.

Déterminer les résultats du projet

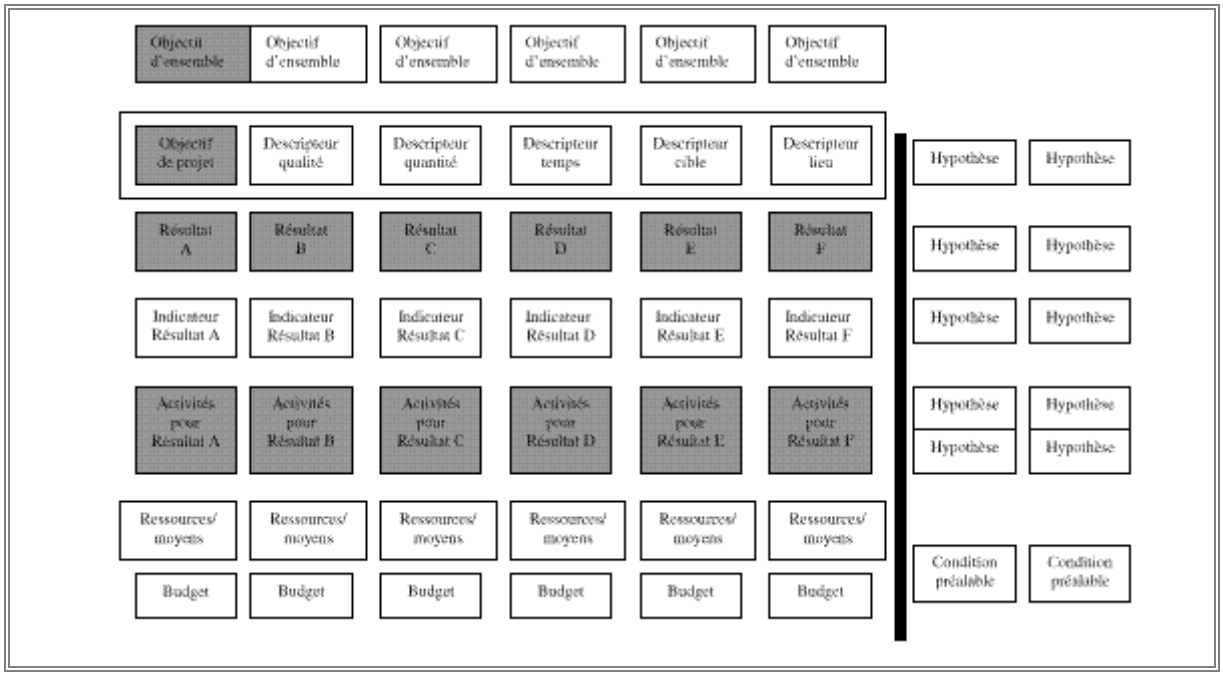
Définissez les résultats dont vous avez besoin afin d'atteindre l'objectif du projet

Cette partie du processus est encore une partie où vous devez considérer et reconsidérer vos décisions. Aussi, est-il conseillé que vous ayez encore recours à des fiches. L'utilisation des fiches vous permet de déplacer les objectifs sur le mur et de changer vos décisions assez facilement. Il convient de construire un cadre logique sur le mur d'une manière légèrement différente de celle utilisée auparavant dans ce chapitre, car vous devez élargir la colonne pour description autant que nécessaire. Ceci dépend du nombre de **résultats** que vous obtenez : en général de un à trois objectifs d'ensemble, alors qu'il ne devrait pas y avoir plus d'un objectif de projet.

On élargit la colonne car cela permet plus tard d'inscrire les activités sous leurs résultats respectifs.

Objectif d'ensemble (fiche verte)	Prise de conscience renforcée au sujet de la conservation de la nature	Biodiversité conservée	Augmentation du revenu local	Interne au projet	Hors projet
Objectif de projet (fiche jaune)	Augmentation de l'éco-tourisme				
Résultats (fiche rouge)	Amélioration de l'accès routier	Moyens de conservation décidés			
Activités (fiche blanche)					

Quand la matrice est finie, elle ressemble à celle présentée ci-dessous :



Comment identifier les résultats à obtenir :

Les résultats sont choisis – tout d'abord – dans l'arborescence d'objectifs.

Vous devez commencer à partir de l'objectif, ou du regroupement que vous avez choisi comme objectif de projet.

A partir de l'objectif de projet suivez les flèches vers le bas. Copiez le premier objectif que vous rencontrez sur une fiche rouge. Demandez-vous : 'Est-ce que cet objectif sera atteint à l'aide du projet ?'

Si **oui**, placez-le sous **les résultats**

Si **non**, placez-le sous '**hors-projet'**

Descendez dans l'arborescence d'objectifs et posez-vous la même question jusqu'à ce que vous trouviez un résultat de projet (jusqu'à ce que vous puissiez répondre : « oui, il sera réalisé par le projet').

Repartez de 'l'objectif de projet' et répétez la deuxième étape jusqu'à ce que toutes les flèches qui partent vers le bas aient été traitées.

Vous obtiendrez finalement un certain nombre de résultats qui sont internes au projet et un certain nombre de fiches qui sont placées en dehors du projet.

Avant de continuer, vérifiez que tous les résultats sont des objectifs et non des activités. Si ce sont des activités, demandez-vous : 'Que voulons-nous réaliser avec cette activité ?' Reformulez la fiche en un objectif au lieu d'une activité.

Parmi tous les objectifs possibles (dans l'arborescence d'objectifs), le concepteur du projet choisit un objectif qui sera l'objectif du projet. L'approche est conçue de façon à 'conduire' à cet objectif à la fin du projet. Le projet 'contribue' aussi aux autres objectifs (les objectifs d'ensemble). Pendant sa durée, le projet conduira aussi à des résultats spécifiques. Dans cette partie du processus de planification, ces objectifs à différents niveaux sont choisis.

Conditions supplémentaires à considérer pour une conception de projet complète

Considérez ce qui pourrait mal se passer (hypothèses) :

Vous devez maintenant retourner à la logique zigzag. A partir de là, obtenez :

Activités + Hypothèses = Résultats
Résultats + Hypothèses = Objectif du projet
Objectif du projet + Hypothèses = Objectif d'ensemble

Ce sont les hypothèses (et les conditions préalables) qu'il vous faut identifier à ce stade du processus de planification. La détermination des hypothèses et des conditions préalables au succès du projet est une part essentielle de l'estimation du risque d'échec d'un plan de projet.

Puisque des hypothèses peuvent être formulées à chaque niveau dans la matrice de cadre logique, il est nécessaire d'identifier les hypothèses possibles pour chaque niveau individuellement. La meilleur manière est d'en discuter avec les participants lors de l'atelier de planification.

Le plan du projet doit inclure tous les facteurs qui jouent un rôle dans la réalisation des objectifs du projet. Afin de s'assurer que le plan est complet, toutes les conditions nécessaires à la réalisation de l'objectif du projet doivent être ajoutées. Celles-ci seront vérifiées plus tard afin de déterminer si elles seront classées comme hypothèses en dehors de l'influence du projet ou incluses dans le plan du projet.

Vous devez commencer avec les hypothèses situées au niveau des résultats, et ensuite traiter celles qui se trouvent au niveau de l'objectif de projet.

Afin de déterminer les facteurs additionnels qui auront un effet sur le succès du projet :

Consultez les résultats déjà mentionnés. Demandez-vous : ‘si nous réalisons ces résultats, sommes-nous sûrs de réaliser l’objectif du projet ?’ ; ‘quelles autres conditions doivent être remplies pour s’assurer que l’objectif du projet sera réalisé ?’

Ajoutez de nouvelles conditions sur une fiche rouge.

Maintenant intéressez-vous à l’objectif du projet. Demandez-vous : ‘Si nous réalisons cet objectif de projet, quelles conditions doivent être remplies afin de réaliser l’ensemble des objectifs ?’

Ajoutez de nouvelles conditions sur une fiche jaune.

A mesure que de nouvelles conditions apparaissent, vérifiez qu’elles sont placées au bon niveau (souvent une condition attribuée à un niveau devrait être placée à un niveau plus haut ou plu s bas pour que la logique fonctionne). Si nécessaire, réécrivez sur la fiche de couleur appropriée.

Vérifiez de nouveau le lien logique :

ces résultats + ces conditions (en dehors du projet) aboutiront à l’objectif de projet.

cet objectif de projet t + ces conditions contribueront à l’objectif d’ensemble.

Bien que les activités n’aient pas encore été définies, des conditions peuvent être trouvées à ce niveau mais aussi au niveau des conditions préalables.

Vérifiez si les conditions mentionnées sont complètes : tous les différents aspects du projet doivent être couverts.

Analyser les conditions liées aux hypothèses de travail

Les **conditions** doivent être analysées pour déterminer si elles seront placées dans la matrice des hypothèses, si elles seront incluses à l’intérieur du projet lui-même comme objectifs ou activités liés à lui, ou si elles ne doivent pas être incluses du tout.

Les **hypothèses** sont incluses dans le plan de projet de telle sorte qu’elles puissent faire l’objet d’un suivi. Si une hypothèse s’effondre, ceci affectera le projet, puisque seules les hypothèses pertinentes sont incluses. Les activités du projet doivent donc toujours inclure le suivi des hypothèses.

Certaines hypothèses peuvent être tellement importantes que les planificateurs préfèrent les inclure comme activités de projet ou objectifs, afin de placer l'hypothèse sous le contrôle du projet (si possible).

S'il devient évident que certaines conditions doivent être incluses dans le projet (comme résultats, ou même en tant qu'activités), elles peuvent être placées immédiatement dans la matrice à la place appropriée. Les activités du projet doivent donc toujours inclure un suivi d'hypothèse.

Finalement, il peut exister des **'hypothèses fatales'**. Ce sont des hypothèses qui risquent de s'effondrer et qui ne peuvent pas être placées sous le contrôle ou l'influence du projet. Elles présentent un risque sérieux pour l'efficacité et l'impact du projet. Elles peuvent nécessiter une re-focalisation du projet (un changement d'objectif de projet), des actions spécifiques de la part de parties extérieures au projet à un niveau plus élevé (par exemple, interventions politiques), ou une autorisation explicite des décideurs afin de pouvoir continuer le projet.

Si une condition n'a pas d'importance pour le succès du projet, ou s'il est certain que le projet sera réalisé, alors elle ne doit pas être incluse dans la matrice.

Dans les étapes qui suivent, chaque condition est considérée individuellement à l'aide du diagramme ci-dessous. Chaque étape est décrite en détail après le diagramme.

Annexe 3 : Programme CORE – Coopération pour la réhabilitation des conditions de vie dans les territoires biélorusses affectés par Tchernobyl – rapport annuel 2005

CORE 2005 Co-operation for Rehabilitation of Living conditions in Chernobyl-affected areas of Belarus

This publication is done with the financial, organizational and technical support of the UNDP Support Project of the CORE Programme, a project implemented by the United Nations Development Programme, the Swiss Agency for Development and Cooperation and the Committee on the Problems of the Consequences of the Catastrophe at the Chernobyl NPP under the Council of Ministers of the Republic of Belarus.

Dear friends, colleagues, partners,

We are proud to present this 2005 Review of the CORE Programme activities. 2005 was a year of intensive and hard work, a year which convinced us of the worthiness of the CORE Programme's main goal – the long-term sustainable rehabilitation of living conditions in the Chernobyl-affected areas of Belarus. This goal can only be achieved through the involvement of local people into the rehabilitation process, and the application of an integrated approach oriented towards positive changes in all aspects of human activity affected by the Chernobyl disaster. In the two years since its creation, the CORE Programme has succeeded in consolidating the efforts of local, national, international and foreign partners, who contribute to alleviate the ongoing suffering and problems of the population in the contaminated regions where living a healthy life is still a complex issue, even with a lot of care and precautions. The 2005 results were only possible thanks to the joint and co-coordinated effort of all the participants of the Programme.

People in the Programme's participating districts deserve a special word of gratitude. Twenty years after the Chernobyl tragedy they are now showing a growing commitment, and belief in the possibility of reviving their native land even after such a devastating man-made catastrophe as Chernobyl. The development of practical radiological awareness, the cultivation of clean produce such as vegetables, mushrooms, and fruit; the introduction of a micro-crediting system; the establishment of rural development centers; the conservation of the cultural heritage; and the perpetuation of the memory of the Chernobyl disaster and its consequences through generations and nations, are just some of the activities implemented by the projects of the CORE Programme.

2005 was year in which new policy goals were identified and new knowledge and experience were acquired. Several new projects are still ahead of us which will require the maximum engagement of everybody concerned with the future of the affected areas of Belarus and who want to see their people safe, secure and full of hope. In recognition of this, we invite new partners to join the CORE Programme and to share its principles. Because every single participant of our Programme counts, every

contribution matters.

AB members[1] of the CORE Programme [1]

The AB members of the CORE Programme are listed in Annex 1 to the Declaration of Principles of the CORE Programme

Co-operation for Rehabilitation (CORE Programme)

Created in 2003, at the initiative of the Chernobyl Committee of Belarus and in consideration of the urgent need of handling long-term consequences of radioactive contamination for people and their environment, the CORE Programme is an innovative international initiative aimed at the improvement of living conditions in Chernobyl-affected areas. At the moment, the Core Programme is working at local, national and international levels in four districts of Belarus: Bragin and Chechersk Districts (Gomel Region), Slavgorod District (Mogilev Region), and Stolin District (Brest Region). The CORE Programme activities are complementary to the State Programme for the Minimization of Consequences of the Chernobyl NPP Accident and Long-Term Rehabilitation of the Affected Areas.

The objectives, structures and methodology of the CORE Programme have their roots in the conclusions of the international seminar of the ETHOS European project, held in the city of Stolin, Belarus (November 2001): “Rehabilitation of the living conditions in territories contaminated by the Chernobyl nuclear accident - contribution of the ETHOS approach”, the conclusions of the UNDP and UNICEF report on "The Human Consequences of the Chernobyl Nuclear Accident: a Strategy for Recovery" (January 2002), the World Bank report "Belarus: Chernobyl Review" (July 2002), as well as the reports of the Heads of Mission/Delegation of the European Union about their visits (April 2001 and May 2003) to the contaminated areas of Belarus.

Over the period since the Programme’s inception in 2003 until the end of 2005, the number of signatories of its main document – the Declaration of Principles of the CORE Programme – has increased from 11 to 30. Among them are the heads of the administrations of the four affected districts, the Committee on the Problems of the Consequences of the Catastrophe at the Chernobyl NPP under the Council of Ministers of Belarus Chernobyl Committee), UN agencies (UNDP, UNESCO, UNICEF, UNFPA), 9 European Union embassies in Belarus, NGOs from France, Germany, Ireland, UK and United States, the Swiss Agency for Development and Co-operation (SDC), the OSCE and the Delegation of the European Commission to Belarus, Ukraine and Moldova. (*The full text of the Declaration of Principles of the CORE Programme can be found on the enclosed CD-ROM, and is also available on the official web page of the CORE Programme* ***www.core-chernobyl.org*** *)*

The CORE Programme is a unique and innovative mechanism represented by three structures: a Co-ordination Team (CT), a Preparation and Assessment Committee (PAC), and an Approval Board (AB). The CT performs administrative and co-ordination functions within the framework of the CORE Programme, facilitates preparation of new projects, promotes inclusion of new partners into the CORE Programme, provides informational support at the local, national and international levels. The four districts have one local facilitator each that had been

assigned to them from the Co-ordination Team. The PAC studies, assesses, and recommends new projects for the approval by the AB, discusses strategic and development needs of the ongoing projects and new local initiatives. The AB formulates the development policy and methodology for the CORE Programme, makes decisions on the key aspects of the Programme activities, approves and legitimizes the projects recommended by the PAC. (*Further information about the stages of preparation, assessment and implementation of the CORE projects, and about the Programme's mechanisms, can be found on the enclosed CD-ROM)*

The number of participants and partners of the CORE Programme is continuously growing. By the end of December 2005, there were more than 240. Among them are Belarusian ministries and agencies, international and foreign organizations, foundations, embassies, national and foreign research institutes and centers, NGOs, educational establishments, mass media, etc.

UNDP Support Project for the CORE Programme

The UNDP Support Project for the CORE Programme was created in 2003 as an administrative facility for the Programme. The Support Project is intended to :

- provide financial, administrative and technical assistance to the co-ordination structures of the Programme;

← - assist in the preparation and selection of the projects, follow up project implementation, and (if so wished by donors) administer the resources allocated by the donors for implementation of CORE projects;

← - create an enabling environment for the inclusion of other affected districts of Belarus into the Programme, and co-operate with similar initiatives in Ukraine and Russia;

← - raise awareness among Belarusian and international communities about the CORE activities.

The UN/UNDP Office in Belarus, the Chernobyl Committee and the Swiss Agency for Development and Co-operation (SDC) are the donors of the Support Project.

CORE 2005 salient events

Five more organizations signed the Declaration of Principles of the CORE Programme in 2005:

1 ◆ ***17 February 2005*** – "Chernobyl Children Life Line" (UK)

2 ◆ ***26 April 2005*** – "Chernobyl Children's Project International" (Ireland)

3 ◆ ***25 May 2005*** – "Chernobyl Children's Project International" (United States)

4 ◆ ***13 July 2005*** – United Nations International Children's Emergency

Fund (UNICEF)

- ***23 November 2005*** – "Children of Chernobyl" (Lower Saxony, Germany) Up to 91 project proposals were assessed in 2005 within the framework of the CORE Programme at the two PAC sessions and two AB meetings organized respectively in Bragin and Chechersk. 72 of them were approved.

Interaction between projects of different priority area that are being implemented within the CORE Programme on the territory of a certain district, is ensured through integration seminars. In 2005 such seminars were organized in Stolin and Bragin.

Liaison Committees

In order to facilitate the "vertical integration" between local, national and international partners in each Priority Area of the CORE Programme, Liaison Committees have been established a few months after the launching of the Programme. These Committees are seen by all partners as an important place for preparing the dissemination of successful topical or small projects, for developing regional and national strategies for supporting the local initiatives and thus contributing to the sustainability of the CORE approach. It is expected that the role and visibility of Liaisons Committees will be reinforced in the near future and their mission better articulated with the PAC activities.

In 2005 three Liaison Committee meetings took place. The first related to the Radiological Quality Priority Area was held in July. Representatives from the 4 districts involved in the programme as well as from the Chernobyl Committee and other partners and participants of the projects in the framework of the current priority area discussed the first results of the Topical Project on Radiation Monitoring developed in the Bragin District with the support of the Swiss Development and Cooperation Agency. All participants recognized the central role of the Local Centers of Radiological Control to promote a practical radiation protection culture among the population and the local professionals.

The Second meeting of the Liaison Committee on Education and Memory was held in September with representatives of the Chernobyl Committee, the Ministry of Education of Belarus, and other local and national partners and participants from CORE projects related to Education and Memory. The participants reviewed Topical Projects on Practical Radiological Culture, Intergenerational and International Memory and Education and Methodological and Information Support for Radioecological Education. They particularly welcomed the "Schools twinning" initiative taken in the framework of this project between French and Belarus schools which allow the first visit of young foreign girls and boys in the contaminated territories since the catastrophe 20 years ago. The Liaison Committee also identified the need to ensure a greater integration between all the topical and small projects related to this area but also to re-enforce the links with the other Priority Areas of the CORE Programme at the district level.

The third meeting of the Liaison Committee on Economic and Social Development in the Rural Contaminated Areas was held at the end of September with representatives of the CORE Programme leading partners – Chernobyl Committee,

Ministry of Economy all participants of the topical project CORE-Agri, the Slavgorod and the Stolin districts representatives. The main outcome of this Liaison Committee became the exchange in information on the first results of CORE-Agri on the development of private land plots (PLPs), micro crediting system, and establishment of a Rural Development Centre in the Stolin District. The participants of the meeting came to the conclusion on the need to enlarge scale of activities in the mentioned area and to implement micro crediting more actively via establishment full-fledged guarantee funds. The necessity of more complete consideration of the specific features of the affected districts while planning and undertaking economic rehabilitation actions was accepted by all participants.

Methodological developments

In April 2005, after nearly one year and a half of operation of the CORE programme, the AB gave mandate to the European Partnership Committee (EPC)[2] to lead a refection with all partners of the CORE programme in order to discuss the methodology of local development that should be implemented in the contaminated territories, to evaluate whether the CORE structures effectively achieve the objective of a sustainable rehabilitation of living conditions in the involved districts, and to develop recommendations for securing and improving these structures.

The EPC organized a Methodological Seminar, which took place in Gomel on October 2628, 2005 where about 70 participants including delegations of the 4 Districts engaged in the CORE Programme, representatives of 7 national administrations, representatives of CChernobyl Committee, UNDP, European Commission's Delegation to Ukraine, Moldova and Belarus, French, German and British Embassies, SDC took actively part to the intense reflections and discussions during the two days.

The participants of the Methodological Seminar reached very convergent conclusions on the conditions and means for a sustainable rehabilitation of living conditions in the contaminated

[2] The European Partnership Committee gathers public and private French organizations involved in the CORE programme projects: the Institute of Radiation Protection and Nuclear Safety (IRSN), the National Institute of Agronomy (INAP-G), the French Ministry of Agriculture, the LASAR - University of Caen, Mutadis, CEPN, ACRO, Médecins du Monde, Patrimoine sans Frontières, FERT.

territories and on the need to progressively evolve from a donor/beneficiary relationship between the CORE partners to a true partnership of local, national and international actors. The participants also clearly identified the need for creating integration instances at the District level, reinforcing the role and visibility of the Liaison Committees at the national level and updating the CORE procedures in order to favour bottom-up approaches. They also proposed to establish a sustainable

Coordination Structure for the programme and giving a stable statute to the local and national Coordination Team and to start a one year expertise with all CORE instances in order to identify the conditions and means for the CORE programme to achieve a sustainable rehabilitation of the living conditions in the contaminated areas. The participants finally emphasized the necessity to accompany the projects during their whole life cycle and to regularly update the CORE methodology along the Programme implementation.

The main outcomes and conclusions of the Gomel Methodological Seminar were presented and approved at the Approval Board (AB) at its fifth meeting in Chechersk in November 2005. In order to implement the above recommendations, the AB mandated the EPC to develop practical and concrete proposals together with the Coordination Team and the local authorities of the CORE Districts, in consultation with the AB members, with the objective to present these proposals at the sixth AB meeting in May 2006.

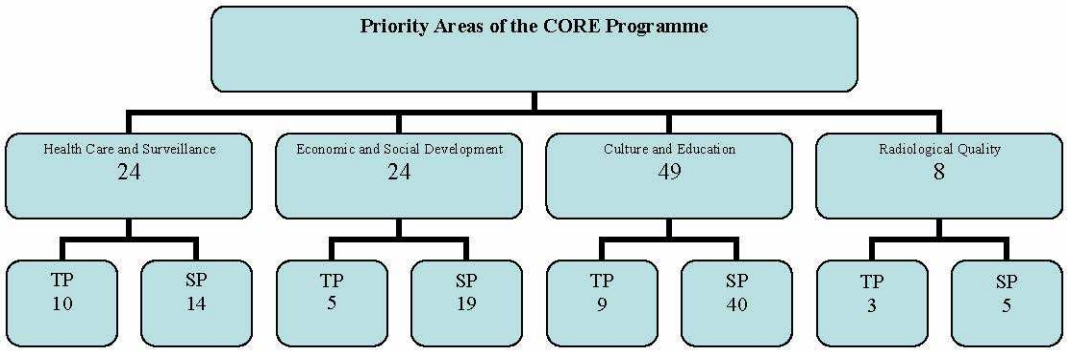
CORE projects

By the end of 2005, the CORE Programme had approved 27 **topical projects (TP)** – these are long-term development projects for the affected areas involving various proactive partners of local, national and international levels. As a rule, a TP is implemented on the territory of more than one district. It also approved 78 **small projects (SPs)** – these are short-term local initiatives implemented on the territory of only one district and accommodating specific needs of the affected population. Saps can serve as a foundation for the development of a TP.

The CORE Programme is implemented on the basis of a comprehensive integrated approach in the four priority areas:

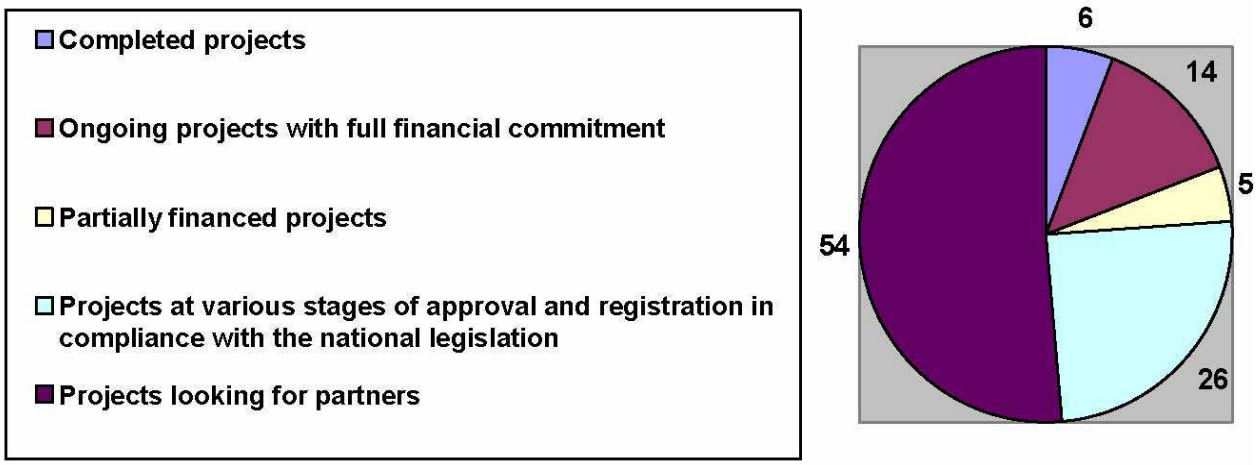
← *health care and surveillance;*
← *economic and social development in the rural contaminated areas;*
← *culture and education of children and youth, transmission of the memory of the Chernobyl disaster;*
← *radiological quality.*

Distribution of topical and small projects of the CORE Programme in accordance with the Priority Areas of the Programme (as of 31 December 2005)



As of 31 December 2005, the CORE Programme has approved 105 projects with a total budget of 8,041,629 EURO.

Status of the CORE projects (as of 31 December 2005)



6 small project initiatives for a total amount of 42,428 EURO had been completed by the end of 2005. 19 projects with a total budget of 3, 848, 452 EURO are at various stages of implementation, 14 of them have full financial commitment, and 5 projects are financed only partially and additionally require 1,289, 885 EURO. Donors committed to finance 26 projects with a total budget of 1,135,178 EURO. 54 projects for a total amount of 3,015,571 EURO are looking for partners.

Resources committed contributions to the CORE Programme (EURO)[3]

European Commission (TACIS)	France	Belarus4	Switzerland4	UN agencies4	Germany	OSCE	Other EU countries and the United States
1,875,802	**995,564**	**638,308**	**340,818**	**362,905**	**153,920**	**85,799**	**141,421**

35 international, foreign and national organizations are currently donors of the CORE Programme. The total amount of committed contributions by national, foreign and international partners amounts to **4,594,537 EURO[4]**.

The biggest donors of the CORE Programme are the European Commission (TACIS Programme), governmental and non-governmental organizations of France and Belarus, UN agencies, Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC). It should be especially emphasized that the European Commission, via EU TACIS Programme, provides significant financial support for projects in all four priority areas.

As of 31 December 2005 [4] Including the contribution to the UNDP Support Project for the CORE Programme under the Component "Coordination and Integration."

CORE Topical Projects in 2005

As of 31 December, 2005, **27** topical projects totaling 3.6 million EURO were

approved under the CORE Programme.
7 projects were being implemented. The donor commitment constituted over 2 million EURO.
7 projects were passing the approval and registration procedure according to the national legislation.
13 projects are looking for partners.

Priority Area: Health Care and Surveillance

Health and Maternity

Lack of knowledge and practical skills in the field of radioecology and radiation safety in pregnant women living in the contaminated areas might adversely affect the health of a would-be mother and her child. This topical project focuses on solutions to this problem. Pregnant women and young mothers from four rural communities of the Stolin District were trained in safe living practices in the contaminated areas. Medical workers of rural outpatient clinics and paramedical stations regularly hold group classes in radiological culture. Young women are explained in a simple and easy-to-understand manner how to protect themselves and their little ones from additional radiation exposure and minimize chances for radionuclides to enter the body.

Specialists of the Brest Branch of the Institute of Radiology and medical workers of the Stolin District – project participants – developed a methodological brochure entitled “Health and Maternity” and a educational video-film on “Preserving the Health of People in the Belarusian Regions under Rehabilitation” as well as thematic leaflets and posters. “Health Fairs”, at which local residents can raise their basic radiological awareness, have become one of the project’s most popular forms of work.

During classes, women discuss the results of their measurements, try to deal with every situation on a case-by-case basis and look for possible solutions of different radiation-related problems. The participation in the project enables the young women not only to protect themselves, their children and family from unwanted radiation effect, but also to recover their peace of mind and confidence that by following the basic rules of radiation safety one can live in one’s native soil, work and raise children without fear. **Project partners:** Brest Branch of the Institute of Radiology (Pinsk), UNFPA, Committee on the Problems of the Consequences of the Catastrophe at the Chernobyl Nuclear Power Plant (Chernobyl Committee), Médecins du Monde (French NGO), Swiss Agency for Development and Co-operation (SDC), L'Institut de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire (IRSN, France), Association pour le Contrôle de la Radioactivité dans l'Ouest" (ACRO), Belarusian Research Institute of Maternity and Childhood Protection, Ministry of Health of Belarus, Stolin District Executive Committee, Stolin District Hospital, paramedical stations in the villages of Olmany, Belousha, Gorodnaya, Terebezhov, Otverzhichi, Remel, Voroni, Berezhnoe.

Health Quality: Contribution to the Reduction of Sanitary Risks

This project has two components: monitoring the health of young mothers and their children in Chechersk District, and building radiological awareness of the local population. In 2005, preparation work for the project implementation was conducted on the premises of the Chechersk District Hospital. Jointly with local and national partners, the project work plan and equipment list were drawn up. The full-scale project is expected to be launched in 2006. **Project partners:**
Medecins du Monde, EU TACIS Programme, L'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN, France), National Scientific and Practical Centre of Radiation Medicine and Human Ecology (Gomel), Brest Branch of the Institute of Radiology (Pinsk), Belarusian Institute of Radiation Safety BELRAD, Chechersk and Stolin District Hospitals, local paramedical stations.

Rehabilitation of Patients with Radiation Induced Thyroid Cancer and other Thyroid Pathology in Stolin Region

At the moment in Stolin area there is a strong necessity of creating a project, aimed at improving the rehabilitation of the patients with thyroid cancer and other thyroid pathologies. There has been noticed an increase of cases of nodular pathology and thyroid cancer among adolescents and young adults. Often patients with thyroid cancer apply for medical aid to different specialists, but doctors at the local level need additional training in contemporary protocols of treatment of this disease. The geographic remoteness of Stolin district from the Republican Centre in Minsk and the Gomel Centre for Radiation Medicine and Human Ecology, and high transportation costs make it more complicated to receive consultations of an endocrinologist. The objective of the Topical project “Rehabilitation of Patients with Radiation Induced Thyroid Cancer and other Thyroid Pathology in Stolin Region” is full-scale rehabilitation of the patients with radiation-induced thyroid cancer and other thyroid pathologies, optimization of their social status, transforming the “victim” psychology into self-perception as a creative personality. The main strategic components of the project are:

1 Bringing the specialized qualified medical care close to the patients’ place of residence (to the district level);
2 Active involvement of the patients into the rehabilitation process through raising their awareness and knowledge on the peculiarities of the course of the disease.

Project partners: EU TACIS Programme, Clinic and Polyclinic of Nuclear Medicine (Wuerzburg University, Germany), International German Belarusian Fund “Assistance to Radiation Induced Thyroid Cancer Patients “ARNICA”, Belarusian Medical Academy of Post-graduate Education (Department of Endocrinology), United Institute of Informatics Problems of National Academy oa Science of Belarus, Stolin District Hospital, local paramedical stations.

Priority Area: Social and Economic Development

Agriculture and Sustainable Economic Development (CORE-Agri)

Agricultural production in the affected areas acquires a special status because the quality of food requires careful supervision and mandatory application of extra protection measures.

CORE-Agri aims to promote better livelihoods of rural inhabitants and sustainable economic development of the affected rural areas. The project target group encompasses owners of private land plots (PLPs), rural entrepreneurs in need of technical or financial support. By end of 2005, the project had assisted in developing over 500 PLPs. The project places special emphasis on young people – start-up entrepreneurs and agricultural producers who plan to pursue farming careers.

One of the project's landmarks in 2005 was the implementation of the first stage of a pilot PLP micro crediting mechanism. The French Association of Agricultural Producers FERT through its Office in Belarus established a 30,000 EURO guarantee fund at Belarus Bank to give micro credits at the cost of the bank's own capital. Owing to this, 36 micro credit-based projects totaling 72.9 million Belarusian rubles in value (approximately 28, 000 EURO) were implemented in the Stolin and Slavgorod Districts. So far, there has been a 100% return of micro credits and accrued interest. The completed projects employed 31 rural families throughout a farming season.

In the Stolin District, a PLP initiative was formed to co-operate with the Goryn Cannery to ensure a supply of pickling cucumbers for a new production line at the cannery. PLPs of five communities (Belousha, Olmany, Terebezhov, Glinka, Gorodnaya) plan to test a technology to grow pickling cucumbers indoors and outdoors.

In 2004-2005, efforts were applied in the Stolin District jointly by PLPs, rural entrepreneurs, processing plants and district executive committee to establish a Rural Development Centre. The latter is designed to provide informative and advisory support to private land plots of citizens and economic entities of the district in close co-operation with the local authorities. **Project partners:** Association of Agricultural Producers FERT (France), French Embassy in Belarus, United Nations Office for the Co-ordination of Humanitarian Affairs (UNOCHA), World Bank Office in Belarus, Institute of Patrimonial Strategies of the National Institute of Agronomy, Paris-Grignon (France), UNDP Office in Belarus, Ministry of Agriculture and Food of Belarus, Belarusian Research Institute for Soil Science and Agro chemistry, Centre of Agrarian Economy of the Economy Institute of the Belarusian National Science Academy, EU TACIS Programme, Stolin District Executive Committee, Stolin Office of Belarus Bank, PLPs of the Stolin and Slavgorod Districts.

Priority Area: Culture and Education, Transmission of the Memory

Methodological and Information Support for Radioecological Education

Successfully addressing the rehabilitation of the Chernobyl-affected areas would be impossible without the active involvement of the local population, particularly its youth, in the process. The aim of this project is to provide informative and methodological support to the process of radioecological education of students and youth in the affected areas.

A manual for teachers, “Basic Radioecology and Safe Living Practices”, was developed within the framework of the project. It is chiefly designed for teachers dealing with children and teenagers in the affected areas, but can also be used by a broader readership wishing to increase their knowledge in radioecology or to learn techniques that help reduce radiation risk. The manual is to be tested in schools of the CORE participating districts.

On 15 November 2005, with the financial support of the UNDP Office in Belarus, and methodological support of the district education department and Belarusian State University, a training and consulting centre was opened in the the Vaskovichi Secondary School of the Slavgorod District with the purpose of building knowledge, practical skills and safe behavior rules in the context of radioactive contamination. The equipment available at the centre allows not only for teaching pupils how to use measuring instruments, but also to demonstrate how the radionuclide content of food can be reduced by its culinary processing. The centre is equipped with methodological resources, legal documents and illustrated information materials. Local teachers can use the centre to upgrade their skills in radioecology, hold elective and practical studies with pupils of different grades on a regular basis. Inhabitants of adjacent villages have become frequent visitors of the centre. They now have a chance to check their food products for radionuclide content, find out about the radiation situation in the area, and read about different dose-reduction activities. In 2006, the project plans to expand over the Bragin District. **Project partners:** United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), UNDP Office in Belarus, M. Tank’s Belarusian State Pedagogical University, L'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN, France), Centre d'étude sur l'Evaluation de la Protection dans le domaine Nucléaire (CEPN), Ministry of Education of Belarus, Ministry of Culture of Belarus, Belarusian State University, National Institute of Education, Education Department of the Slavgorod District Executive Committee, Vaskovichi Secondary School.

Practical Radiological Culture, Intergenerational and International Memory and Education

A variety of project activities, including interschool exchanges, the work of groups on practical radiological culture, preservation of the memory, etc., are implemented at the same time.

The key event under the Interschool Exchange component was a trip of 25 Belarusian pupils from the villages of Olmany and Terebezhov, Stolin District, to Poitiers in France and a return visit of 17 French schoolchildren to the Stolin District in the spring of 2005. This exchange marked the starting point of real partnership, helping to improve the knowledge of Belarusian and French pupils in the field of practical radiological awareness. The project partners from Belarus and France are currently working on a book aimed at sharing experiences of their joint work and arranging an information seminar in Stolin.

Four in-school radiological groups were created in September 2004, in the villages of Mikulichi, Maleiki, Krasnoe and Komarin of the Bragin District, under the Practical Radiological Culture component, with a work-plan developed for each group separately. These groups combine theory with practical application of knowledge and skills gained. Along with basic radiological awareness, the boys and girls study the extent of food contamination and learn to interpret readouts. Radiation measurements are taken inside the school and outdoors, special contamination maps have been created.

A group started to work in the Komarin School on remembering the Chernobyl disaster. Schoolchildren collect accounts of witnesses – their parents, grandparents – which inspire them to write Chernobyl-themed texts and poems. The ‘Transmission of the Memory’ component actively co-operates with the topical project “Implementation of an Inclusive Radiation Monitoring System in the Bragin District”.

Seminars held in Bragin and Minsk were among the project highlights in 2005. The Bragin seminar was attended by six working groups of the Vanished Villages components, which shared experience and selected materials for an exhibition to take place in April 2006 at a Bragin museum. In Minsk, schools engaged in the component “Tell me a Story, Cloud …” gathered. Meetings were held with several Belarusian writers who will be working with schoolchildren under this component. **Project partners:** Centre d'étude sur l'Evaluation de la Protection dans le domaine Nucléaire (CEPN), Patrimoine sans frontieres (PSF), Universite de Caen (France), L'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN, France), Association for the Control of Radiation in the West of France (ACRO), Ministry for Foreign Affairs of France, French Institute of Architecture (IFA), Lice du Bois tambour (Poitiers), NGO on Environmental Education (GRAINE, France), EU TACIS Programme, Bragin, Slavgorod, Chechersk and Stolin District Executive Committees, Chernobyl Committee, Belarusian State University, Ministry of Education of Belarus, National Centre of Tourism and Local Studies for Students.

Priority area: Radiological Quality

Implementation of an Inclusive Radiation Monitoring System in the Bragin District

Implementation of an inclusive radiation monitoring system in the Bragin District envisages developing practical radiation protection skills among the population, especially pregnant women, young mothers and children. Since the outset of the project, the radiation control infrastructure and measurement devices available in the Bragin District have been substantially upgraded and supplemented. Radiological quality control of foodstuffs and WBC campaigns[5] targeting children currently form the basis of radiation monitoring. There are six local centers for radiation control operating in the district. Local outreach workers (teachers, doctors, veterinarians) involved in the project have been trained to work as operators at these centers. [5] Measurement of radionuclide concentration in human organism.

The Bragin and the Komarin hospitals have been equipped with a stationary WBC unit. As part of the project, a mobile WBC unit will soon be procured which will allow the population to be examined anywhere in the district. The Belarusian Institute of Radiation Safety (BELRAD) carried out four WBC campaigns (2,500 measurements each) targeting children in district schools. These examinations helped detect children with high radionuclide concentration in the organism. Doctors and nurses of the local NGO “Sprouts of Life” started to work with their families to identify causes and practical interventions to reduce the level of radionuclide. Since the beginning of the project, the maximum detected radionuclide content in children’s bodies has decreased tenfold (from 2,670 Bq/kg to 260 Bq/kg). The findings of the campaign mounted in the autumn of 2005 revealed that a share of children with radionuclide content between 50 and 70 Bq/kg reduced noticeably. It is lower than 50 Bq/kg in more than 95 % of children living in the district (less than 30 Bq/kg – in 75 %).

The examination results are periodically communicated to local villagers in the form of brochures, newspaper articles and posters displayed in public places. Thus people get access to the information about local radiological situation and can keep it under control.

The project is planned to be extended until December 2008 and include two new villages. **Project partners**: Swiss Agency for Development and Co-operation (SDC), Centre d'étude sur l'Evaluation de la Protection dans le domaine Nucléaire" (CEPN, France), Association pour le Contrôle de la Radioactivité dans l'Ouest" (ACRO), Chernobyl Committee, Ministry of Health of Belarus, Institute of Radiology of Gomel, Brest Branch of the Research Institute of Radiology (Pinsk), Belarusian Institute of Radiation Safety (BELRAD), Bragin District Executive Committee, Local Centers for Radiation Control (LCRC), Bragin District Hospital, “Sprouts of Life” NGO.

CORE Small Projects in 2005

As of 31 December, 2005, **78** small projects totaling 750,000 EURO were approved under the CORE Programme, of which:
6 projects were successfully implemented (1 – in 2004, 5 – in 2005).
11 ongoing projects were at different stages of implementation.
20 projects were passing the approval and registration procedure according to the national legislation.
41 projects are looking for partners.

Bragin District, Gomel Region

Number of small project initiatives of the CORE Programme in the district:
22

Completed – 1

On the approval and registration process -6

Looking for partners – 15

Creation of the website "Chernobyl Heritage" www.bragin-museum.org

The launch of the website "Chernobyl Heritage" commemorating the Chernobyl disaster took place in early December 2005 at a picture gallery in Bragin. The materials presented here, i.e. pictures, photos, interviews, video clips, reminiscences of witnesses, accounts of clean-up workers,
provide a full picture and magnitude of the Chernobyl tragedy revealing anguish of people's
destinies and bitterness of frustrated hopes. "Chernobyl Heritage" is not only a chronicle of the
recent tragic past of the district. It is also an updatable source of information about the modern life
of the Bragin District, its problems, expectations and prospects. The trilingual website (Russian,
English and German) is visited daily by about 100 people.
Partners: OSCE Office in Minsk, Bragin Picture Gallery, Chernobyl Committee.

Further information on the Bragin District projects looking for partners can be found on the enclosed CD-ROM, and is also available on the official webpage of the CORE Programme
www.core-chernobyl.org/rus/localinitiatives

Chechersk District, Gomel Region

Number of small project initiatives of the CORE Programme in the district:
26

Completed – 3

Ongoing – 6

On the approval and registration process – 5

Looking for partners – 12

Cultivating and Selling the "Veshenka" Mushroom

At a small plot of land adjacent to a local secondary school in the village of Nisimkovichi, the project participants grow "Veshenka", a simple type of mushrooms with a normal radionuclide concentration. In cooking terms, "veshenka" is every bit as good as its cousins growing in the forest and yields a good crop several times a year. The willingness of local inhabitants to purchase mycelium for growing this mushroom at their privates land plots testifies to the success and popularity of the project. Residents of adjacent villages also show interest in the "safe mushrooms". **Partners:** Swiss Agency for Development and Co-operation (SDC), Nisimkovichi High School, Education Department of the Chechersk District Executive Committee.

Reconstruction and Enlargement of the Fruit Garden "Dream"

This project turned an abandoned patch near a secondary school in the village of Merkulovichi into a real garden, beautifully called "the dream garden". The project participants – schoolchildren and their parents – cropped a good strawberry and red currant harvest in 2005. By taking good care of fruit trees, pupils expect to have a very good apple harvest in a not-so-distant future. The Dream Garden is also an excellent training facility. In the classroom, children learn the theory. Then they go to a unique "green" laboratory to receive practical tree and berry bush care skills. The Dream Project has been widely recognized and appreciated by the local inhabitants, authorities and agricultural companies of the district. **Partners:** OSCE Office in Minsk, Merkulovichi Secondary School, Chernobyl Committee, Education Department of the Chechersk District Executive Committee.

Planting of flowerbeds

An original methodology for labor and social rehabilitation of the handicapped children has been developed by the project on the premises of the Correctional and Developing Training and Rehabilitation Centre, Chechersk. Through interaction with flowers, a child learns to overcome one's limitations, become aware of one's place in the society, realize that he/she too may be useful and crucially that his/her special needs are no obstacle to communicating with the rest of the world. Owing to the care and attention of the staff of the centre, children and their parents, the Chechersk District has acquired 30 new flowerbeds. Three flowerbeds were laid at the center's unassuming yard making it literally blossom. Also a spacious glass hothouse was built

which was filled with succulent potatoes, cucumbers and pepper already in the summer of 2005. The project established the parents' club "The Flower of Hope". Yet this is just the beginning and there is still a lot that can be done. **Partners:** Swiss Agency for Development and Co-operation (SDC), Correctional and Developing Training and Rehabilitation Centre of Chechersk, Education Department of the Chechersk District Executive Committee.

Visit of the Group of Belarusian Pupils to Lithuania

This small project organized unforgettable and useful holidays for a group of teenagers from Chechersk schools to Lithuania. 30 schoolchildren from Chechersk spent nine days getting to know the culture, traditions and history of the neighboring Baltic state. Apart from the eventful cultural programme, Lithuanian partners paid a great deal of attention to health-improving and preventive activities: medical techniques, healthy lifestyle and diet seminars. **Partners:** Ministry for Foreign Affairs of Lithuania, Lithuanian Embassy in Belarus, Chechersk District Executive Committee, Education Department of the Chechersk District Executive Committee, Secondary Schools #1 and #2 of Chechersk, Nisimkovichi and Babichi Secondary Schools.

Activation of Life and Development of Own Initiatives by the Population

In the wake of the Chernobyl NPP Accident, the village of Rovkovichi entered the stage of depression, apathy, and very low activity of local inhabitants. So it was no accident that young teachers of the Rovkovichi School proposed a project to revitalize and develop local community-based initiatives. The early results are encouraging: a room was renovated to accommodate a local social club on the school premises, new acoustic equipment was purchased to organize musical nights and competitions, new sports equipment was purchased for a school gym where a wrestling club has already opened, a workout room will open soon as well. **Partners:** Swiss Agency for Development and Co-operation (SDC), Rovkovichi Secondary School, Education Department of the Chechersk District Executive Committee.

"Tragedies, Destinies and Solutions"

F or the residents of Nisimkovichi Village, two dates occupy the same sad place in their hearts – 1941 and 1986. The two wars – visible and invisible, roaring and silent, bloody and bloodless – both left deep wounds in the land of Chechersk. And while the traces of World War II are clearly marked in the form of overgrown trenches, fortifications and dugouts, the traces of the Chernobyl disaster can be discerned only in the souls of local people. The project "Tragedies, Destinies and Solutions" establishes a link between the two wars. On the one hand, by restoring a hiding place of the liberation movement or erecting a memorial obelisk to commemorate the fallen heroes of World War II, on the other – by collecting materials about the Chernobyl events in the district, the project participants help foster in local youth the feeling of

patriotism, responsibility and pride for their history and people who know how to hope, believe and win. **Partners:** Chernobyl Committee, Nisimkovichi School, Department of Education of the Chechersk District Executive Committee.

"Creation of a Local Radiation Control Club"

Ensuring accessible and constant control over radiological quality of food stuffs for rural population is the main goal of this project. The specialized equipment installed in the club's mini-lab helps local people to measure the radiological quality of the consumable products, and the advice of an experienced dosimetrist prevents unwanted penetration of radionuclides into the human organism. Members of "The Young Ecologist" Club and 20 pupils of the Kommuno-Leninsk kindergarten-school study the basics of safe behavior and diet on the contaminated territories, work at the school's greenhouse where, by observing all the rules, they cultivate vegetables with low radionuclide content. **Partners:** Swiss Agency for Development and Co-operation (SDC), Kommuno-Leninsk kindergarten-school, Department of Education of the Chechersk District Executive Committee.

"Involving the Population into the Process of Improvement of Their Health Condition"

By raising the awareness of local people about basic rules of radiological safety and healthy lifestyle, the participants of this small local initiative contribute to the improvement of public health. The project was registered at the end of 2005, whereas its actual implementation is scheduled for 2006. **Partners:** World Bank Office in Belarus, Chechersk District Medical Facility, Gomel City Ecological Youth Public Association "Polesie", district outpatient clinics and paramedical stations.

Information on the Chechersk District projects looking for partners can be found on the enclosed CD-ROM, and is also available on the official web page of the CORE Programme
www.core-chernobyl.org/rus/localinitiatives

Stolin District, Brest Region

Number of small project initiatives of the CORE Programme in the district: **17**

Completed – 1

Ongoing – 2

On the approval and registration process – 7

Looking for partners – 7

"I Take Care of My Health, I Will Save It"

Thorough medical check-up for 2nd-8th-graders of Stolin School No.1 for early diagnosing musculoskeletal pathologies, seminars for schoolchildren and their parents on corrective physical exercises, new school furniture meeting sanitary standards are the first results of the project. Special attention is given to the issues of reproductive health and healthy lifestyle of the youngsters. Alcohol drinking, smoking, HIV/AIDS prevention, drug abuse, and safe behavior, were the main topics of the educational seminars organized by trainers from the United Nations Fund for Population Activities (UNFPA) in 2005. Within the framework of the project, a district club of volunteers is created to promote healthy lifestyles among young Stoliners. **Partners:** United Nations Fund for Population Activities (UNFPA), Stolin School No.1, Children's Counseling Centre of the Stolin District Medical Facility, Department of Education of the Stolin District Executive Committee.

"The Window of Hope"

The kindergarten of Terebezhov inaugurated a health centre called "The Window of Hope." The project participants – kindergarten teachers, children and their parents – develop and implement new programmes and methods of health work with preschool children and regularly organize radiological awareness trainings. Modern medical equipment has been purchased. Owing to the versatile and informative sessions at the centre, the little Terebezhov children and their parents get access to user-friendly knowledge on how to live safely and healthily on the contaminated territory.

Partners: OSCE Office in Minsk, Terebezhov kindergarten-sanatorium, Chernobyl Committee.

"The Road to Life"

Eleven young disabled people from Stolin were given a job at a tailor shop which produced uniforms and bed-linen: pillowcases, blanket slips and bed sheets. The industrial sewing equipment purchased and installed in 2005 increased the quality of the produced bed-linen and clothes, and reduced the labor time by 15-25%. Recently, the project acquired its own retail outlet in Stolin, which is intended to meet the high demand for good-quality textiles produced by the young people. **Partners:** OSCE Office in Minsk, Stolin District Branch of the NGO "Belarusian Association for Handicapped Children and Young Disabled People," Chernobyl Committee.
Information on the Stolin District projects looking for partners can be found on the enclosed CDROM, and is also available on the official web page of the CORE Programme
www.core-chernobyl.org/rus/localinitiatives

Slavgorod District, Mogilev Region

Number of small project initiatives of the CORE Programme in the district: **13**

Completed – 1 Ongoing – 3 On the approval and registration process – 2 Looking for partners – 7

“Young Family Club”

This project helps young families of Rzhavka Village increase the safety of their lives in the contaminated territories. In the club, young people learn about the essential living and eating rules under the conditions of radioactive contamination and learn how to measure food for radionuclides. The project also organized regular medical screenings for children, and counseling with a psychologist and a therapist. There are folk-crafts centers “Magic Yarn,” “Do-It-Yourself,” clubs called “A Friend,” and “Our Heritage,” mini-courses on child-rearing and cooking. Courses on computer skills are also available. **Partners:** United Nations Fund for Population Activities (UNFPA), Youth Centre “Hope of the 21st Century,” Department of Physical Education and Sport of the Slavgorod District Executive Committee, Slavgorod District Medical Facility, Slavgorod District Clinic.

“Creative Workshop ‘Style’ and ‘The Land of My Dream’”

This project is implemented on the premises of the Slavgorod Centre of Children’s Creativity. Its participants – local schoolchildren – learn how to design and make clothes of various styles and trends. The kids are equally interested in the latest fashions and the history of the national Belarusian clothes. The works of the young Slavgorod designers can often be seen at the local children’s theatre. The project also helps to promote labor and esthetic skills among street kids. **Partners:** OSCE Office in Minsk, Chernobyl Committee, Slavgorod Centre of Children’s Creativity.

“Rehabilitation through Promotion of the Cultural Heritage and Consolidation”

To preserve the memory about the renowned people of the district, to teach local youngsters to respect the historical past of their homeland, to restore links between former and current residents of Rzhavka Village – these are the main objectives of the project, which is implemented on the premises of the Rzhavka rural library. By replenishing the library stock with new books, by organizing ‘literary evenings,’ exhibitions, memory corners dedicated to their famous countrymen – the participants of the project make their worthy contribution to the development of cultural traditions of the Slavgorod District. **Partners:** Chernobyl Committee, Rzhavka rural library.

“Environment. Health. Human Being”

The goal of the project is to teach young Slavgorod residents how to live safely under conditions of radioactive contamination and to promote healthy lifestyle. The project is implemented on the premises of the Kaleidoscope Club in Slavgorod. The project

was registered at the end of 2005, and its actual implementation is scheduled for 2006.
Partners: World Bank Office in Belarus, Slavgorod District Library, Mogilev Regional Library.

Information on the Slavgorod District projects looking for partners can be found on the enclosed CD-ROM, and is also available on the official web page of the CORE Programme
www.core-chernobyl.org/rus/localinitiatives

Address to potential partners on behalf of people from the affected districts

We shall never forget that April day of 1986 when the spring breeze brought a terrible tragedy to our land. Radiation silently permeated our homes, souls and minds. Then, the maps of Belarus were first marked by the term "relocated," and our active vocabulary included yet another new word – "the resettled." Many people left their homesteads, but we stayed. Here is our land, home, history, and roots. We were not abandoned though. The Belarusian Government charged itself with our security. Long convoys of humanitarian aid and medications came from abroad. People started to help us, heal us, and … sympathize with us.

Today many things changed, but we still want to live here – live fully, safely and confidently. After a long period of depression, deprivation and uncertainty, the affected areas choose the path of development. Over the past three years, we have felt that our land was being revived and revitalized, we become aware of our own strengths and abilities. This time we made the right move: we start realizing that humanitarian aid is not limitless or infinite, and that "the attitude of a victim" brings only humiliation and aversion. We need support to build the capacities of the districts. The CORE Programme became such a support. First, we were afraid that there will be few projects, but already there is plenty! Tomorrow there will be even more! Owing to the CORE Programme, our people became more initiative-driven. Now, they are happy that they can do a lot themselves. Apathy is subsiding, people's minds change, they now feel themselves responsible for their own life, and for the life of their homeland. We believe in ourselves, we believe in our abilities, and we believe in the CORE Programme! We invite you to become our partners and to support our initiatives, and we on our part shall do our best to bring these initiatives to fruition because we hope, believe, and know how! The Declaration of Principles signed by the initial 23

Annexe 4 : La Grille IDPA

Extrait de, OLLAGNON H., (1998) : Une approche patrimoniale de la gestion de la qualité : Une application à la nature et au vivant, Thèse de doctorat d'Etat, Université Paris I, Paris, 1998

LA GRILLE IDPA

Les quatre registres de la grille d'évaluation stratégique (IDPA)

En croisant les expertises de tous ordres disponibles, dans une procédure adéquate, il s'agit de conduire :

(I) - IDENTIFICATION de la SITUATION et du PROBLÈME

Au niveau local, national et européen, mise en lumière :

- des " *qualités* "
- des *acteurs effectivement concernés*, leurs *attentes effectives* (demande de qualité), leurs *contributions effectives (offres de qualité) et de leurs problèmes vis-à-vis de la qualité*
- *du " problème de qualité totale" ou "problème des problèmes",*

(D)- DIAGNOSTIC de l'ACTION ENGAGÉE :

Faire le diagnostic des actions engagées dans la gestion de la qualité pour répondre aux problèmes et aux attentes des acteurs dans l'entité considérée. Mise en lumière :

- des *acteurs activement engagés*
- *de l'évaluation des actions des acteurs*
- de l'organisation et fonctionnement des *systèmes d'action actifs*
- de l'organisation et comportement du "complexe multi-acteur"
- de l'évaluation de la *légitimité et de l'efficacité des réponses apportées* au problème des problèmes précédemment identifié.

(P) - PROSPECTIVE des PROBLÈMES et des RÉPONSES :

Esquisser une *prospective des problèmes et des réponses*, en termes de gestion de la qualité, à un horizon donné, pour faire émerger les grandes données stratégiques. Notamment,

- proposition d'un *horizon spatio-temporel* pour appréhender la prospective et l'action à engager
- élaboration de *trois scénarios contrastés* de l'évolution des problèmes et des réponses : scénario tendanciel, négatif, positif, selon l'acteur (avec images et rétro-cheminement, si possible).
- *points d'ancrage prospectifs d'une stratégie d'action :* enjeux, menaces, atouts.

(A) - ACTION - PROPOSITIONS STRATÉGIQUES :

Exprimer ses *propositions d'action*, pour améliorer la gestion de la qualité au niveau local, départemental national et européen. Notamment, mise en lumière :

- des "*exigences de qualité totale*" et des "*objectifs de qualité*" (avec critères de résultats) à l'horizon donné, dans chacune des " *entités naturelles et humaines* " où cette qualité se joue,
- du " *mode de gestion de la qualité*" à construire ensemble, des " *contrats de qualité* " envisageables entre les principaux acteurs " offreurs et demandeurs de qualité ", des problèmes de qualité à résoudre prioritairement, des conditions et moyens organisationnels d'une gestion en

patrimoine commun capable d'impliquer tous les acteurs publics et privés concernés, de la place et du rôle de l'acteur dans cette gestion d'ensemble,

- de la *gamme des moyens* disponibles : moyens techniques, écologiques, économiques, juridiques, administratifs, financiers, communicationnels, et patrimoniaux...
- du *chemin* micro-macrosystémique *souhaité pour atteindre la situation à construire* à partir de la situation actuelle.

Les auditions, les documents d'intégration sont rédigés selon la grille IDPA, qui joue ainsi le rôle de *médiateur cognitif et conatif* tout au long de la procédure. Elle conduit à recueillir de l'information sur le problème et ses solutions, mais elle permet aussi une véritable mobilisation cognitive des différents acteurs et du système d'action lui-même par une démarche de rencontre, de communication et de négociation "sécurisée". Des instruments de pilotage plus spécifiques sont établis parallèlement au document d'audit.

Annexe 5 : L'audit Patrimonial

Article collectif Montbel A., Ollagnon H. ,Viel JM. -1999

L'audit patrimonial

Un outil de compréhension et de mobilisation des "complexes multi-acteurs" agissant sur un territoire

Introduction

Face à des situations intrinsèquement complexes et multi-acteurs de gestion de la qualité de la nature, une démarche d'identification et de résolution de problème a été développée depuis de nombreuses années. Elle est basée sur la rencontre des différentes formes d'intelligence d'une situation grâce à l'écoute active des acteurs concernés. Cette démarche, l'audit patrimonial, conduit à une certaine modélisation de type systémique et stratégique. L'objet de cette communication est de décrire le processus d'audit, en montrant quelle est la nature de la modélisation sous-jacente. Nous montrerons en dernière partie les convergences et les complémentarités possibles avec les approches multi-agents.

1. L'audit patrimonial, une démarche multi-acteurs visant le changement effectif d'un système d'action

En matière de gestion de l'environnement, ou plus encore de gestion des territoires, les données naturelles, biologiques ne peuvent pas être considérées isolément des logiques humaines. L'homme n'est pas en dehors de la nature, ses actions ont des répercussions sur celle-ci et en retour l'état de la nature influe sur ses actions. Pour dire les choses d'une autre manière, il nous paraît non-réaliste de vouloir aborder des questions d'environnement ou de développement territorial, sans mettre au cœur de la démarche l'homme, acteur bien plus qu'agent. Acteur, en ce sens où finalement c'est de son

engagement -ou de son non-engagement dans la prise en charge d'une réalité donnée que dépend l'évolution de la situation considérée.

Quel type de situation peut amener la mise en œuvre d'un audit patrimonial ?

Un audit patrimonial est mis en œuvre à la demande d'un acteur confronté à un problème. Ce dernier n'existe pas en soi mais relativement à cet acteur donné, qui le vit comme une tension entre sa situation actuelle et la situation qu'il souhaiterait voir s'installer. Cet acteur est conscient que la résolution de ce problème ne dépend pas que de lui, mais qu'elle est conditionnée à la mobilisation ou non d'un grand nombre d'autres acteurs. Il lui est donc indispensable de comprendre comment les différents acteurs impliqués se représentent la réalité et surtout comment ils sont prêts à s'engager dans l'action. Ce qui compte, ce n'est pas de saisir l'intégralité des motivations et des relations de tous les acteurs entre eux, mais d'en saisir l'essentiel, le "cœur stratégique", qui permettra de déboucher sur l'action.

Et comment mieux comprendre les représentations des acteurs, leurs motivations et leur potentiel d'implication, sinon en allant les rencontrer eux-mêmes, en les considérant comme des *experts* de la situation qu'ils vivent ? Ainsi, à la demande de l'acteur initial (et à condition qu'il apparaisse suffisamment légitime dans le jeu des acteurs pour prendre une telle initiative), une équipe d'auditeurs patrimoniaux va aller auditionner l'ensemble des acteurs concernés.

Ce type d'intervention ne peut avoir lieu que dans le respect de règles (définies très clairement dans une charte de l'audit patrimonial), afin de sécuriser à la fois le commanditaire, l'équipe d'auditeurs et chacune des personnes auditionnées.

1.1 L'audit patrimonial : objectif et modalités du processus d'intégration-modélisation

L'objectif de l'audit patrimonial n'est pas de modéliser un système qui existerait en soi et au sein duquel chaque acteur viendrait trouver sa place, se coulant ainsi dans une représentation élaborée par un expert omniscient et rendant parfaitement compte de la réalité. En fait, chaque acteur élabore son système, sa représentation de la réalité en fonction du problème qu'il vit. Aussi, pour l'intervenant extérieur qu'est l'auditeur patrimonial, le but d'une "modélisation"

est d'essayer, à partir du recueil et du traitement des représentations des acteurs, de construire puis de proposer à l'ensemble des acteurs une représentation de la réalité suffisamment riche pour qu'elle puisse être acceptée par chaque acteur, qui peut y inscrire sa propre représentation et y voir des possibilités d'évolution positive.

Les problèmes abordés ayant à la fois une dimension très locale (les actions mises en œuvre par les acteurs de terrain) et une dimension plus générale (les politiques, les financements,...), le travail d'intégration-modélisation s'effectue en trois phases :
- phase macrosystémique : audition des acteurs et institutions qui sont au "niveau" de décision du commanditaire ou au-dessus,
- phase micro-systémique : audition des acteurs et institutions qui agissent au niveau du terrain,
- phase micro-macrosystémique : dernière phase d'intégration pour construire une représentation de la réalité qui prenne en compte l'articulation entre les niveaux micro et macrosystémique.

Les acteurs auditionnés sont choisis en fonction de trois critères: positionnement stratégique (acteurs-clé ayant une grande capacité à influer sur le "complexe multi-acteurs"), représentativité catégorielle (acteurs représentant chacune des grandes familles concernés), représentativité "micro/macrosystémique" (des acteurs représentant tous les niveaux d'organisation du complexe multi-acteurs). Le nombre d'acteurs auditionnés est défini sur mesure, en fonction de l'exigence stratégique exprimée en termes de moyens et de délai disponibles.
L'audition des acteurs " en tant qu'experts" n'exclut évidemment pas la prise en compte de l'expertise "universaliste" des disciplines scientifiques ni celle de l'expertise pragmatique des experts praticiens du système étudié.

1.2 La grille IDPA : grille d'entretien, grille d'intégration, grille de modélisation

Pour recueillir l'expertise des acteurs, il est nécessaire d'avoir recours à une grille stratégique simple. En effet, sans grille, l'intervenant sur les problèmes complexes et multi-acteurs court un double risque:
- ne pas activer toute la capacité d'expertise de l'acteur rencontré,

- se retrouver à la fin des auditions incapable de structurer la matière de ses entretiens.

La grille est utilisée à la fois pour les entretiens et pour structurer les phases d'intégration.

Cette grille dite IDPA est composée de quatre "registres" : Identification de la situation et du problème; Diagnostic de l'action engagée; Prospective; propositions d'Action.

Ces quatre registres constituent à la fois un enchainement assez logique et naturel pour aborder un problème, mais sont aussi quatre regards différents sur la réalité. Chaque registre est une façon d'aborder la réalité et constitue un tout. C'est pourquoi nous préférons parler de "*registre*" et non de "*phase*". Il ne s'agit pas de mener un "raisonnement en entonnoir" où chaque registre découlerait du précédent.

Précisons que cette grille est proposée à la personne auditionnée de manière souple pour lui laisser une marge de manœuvre et ne pas l'y enfermer. L'essentiel est que l'acteur auditionné parle de l'ensemble du système, à travers sa propre situation.

1.2.1 Identification de la situation et du problème

Nous choisissons de parcourir ce registre avec le concept de *qualité*. La qualité est définie comme une émergence, une caractéristique intégrée perçue par l'acteur.
Ainsi, la personne auditionnée est invitée à formuler quelles sont les *qualités* qui lui paraissent le mieux rendre compte de la situation. Par exemple, sur une question de développement territorial, un acteur pourra citer aussi bien la qualité des paysages que la convivialité, la possibilité pour les jeunes de rester au pays, l'authenticité,...
Le recours à ce concept "en creux" que les acteurs doivent remplir eux-mêmes permet de ne pas biaiser ou influencer la personne auditionnée et d'avoir ainsi accès à sa représentation.

La formulation de ces qualités conduit la personne auditionnée à la définition des entités naturelles et humaines (les "éco-socio systèmes") dont elles émergent, puis à un travail de repérage et de positionnement des acteurs

concernés comme "offreur" ou comme "demandeur" des qualités citées précédemment. Ainsi non seulement les acteurs du système ne sont pas définis arbitrairement par un expert extérieur mais déterminés par chaque personne auditionnée. De plus, la formulation en termes d'offre et de demande de qualité permet de faire émerger les problèmes qui se posent à cause de la non-rencontre de ces offres et ces demandes.

1.2.2 Diagnostic de l'action engagée.

Ce registre s'attache à explorer les actions qui ont déjà été menées. En effet, à chaque personne auditionnée, l'auditeur demande de désigner quels sont les acteurs engagés dans la résolution du problème, comment ils s'organisent en système d'action et ce qu'apporte chaque action par rapport au problème posé.

1.2.3 Prospective des problèmes et des réponses

Le registre de la prospective permet de mettre en lumière les attentes et les motivations profondes des acteurs, qui ressortent plus facilement lorsqu'ils se projettent dans l'avenir : chaque personne auditionnée indique quelles sont les différentes échelles de temps et d'espace qui lui paraissent pertinentes pour la solution du problème. Elle est ensuite invitée à construire trois scénarios réalistes d'évolution des problèmes et des réponses : un positif, un négatif et un tendanciel (le plus probable). Cette projection dans le temps permet de mettre en évidence les enjeux, les atouts et les menaces qui résultent de la situation présente.

1.2.4 Propositions d'actions

Les propositions d'action sont recueillies selon la structure suivante : les objectifs de qualités; le système d'action à construire avec les autres acteurs; les instruments disponibles (techniques, économiques, organisationnels,...); le chemin de changement pour passer de la situation actuelle à la situation objectif.

Après chaque entretien, un premier travail d'intégration est nécessaire : il faut comparer les registres entre eux. Ainsi, par exemple, si un acteur cite abondamment un problème dans le registre de l'identification mais ne l'évoque pas du tout au moment de la prospective, ce n'est peut-être pas pour lui le vrai

problème. L'intégration de l'ensemble des audits permet de mettre en lumière la réalité des phénomènes qui nourrissent le problème pour l'acteur commanditaire.

2. Articulation de la démarche d'audit patrimonial avec les approches multi-agents

L'audit patrimonial s'appuie sur la participation active des acteurs, sans lesquels il n'est pas possible d'accéder à la compréhension effective des systèmes d'action étudiés, et dont il mesure les attentes. Il s'appuie sur la participation active des acteurs et contribue à renforcer cette mobilisation, de plusieurs manières :
- au moment de l'entretien lui-même, par la démonstration d'attention portée à l'acteur et par la réflexion qui a lieu,
- pour le commanditaire, au moment des restitutions des phases intermédiaires macro et micro systémiques,
- pour l'ensemble des acteurs réunis pour la restitution des résultats de l'audit, opération importante organisée avec l'accord du commanditaire.

Cette phase d'audit patrimonial nous paraît un préalable obligatoire, surtout dans le cas de "situations chaudes", à haut degré de conflictualité. En effet, avant toute opération plus précise (état des lieux,...), il convient de reconstruire un minimum de confiance entre les acteurs et les mettre ensemble dans une posture stratégique.

En revanche, après cette phase d'audit patrimonial, il est nécessaire de mettre en place une gestion de la qualité considérée et d'organiser de nouvelle façons de fonctionner entre les acteurs. C'est à ce moment que les systèmes multi-agents peuvent être utilisés, pour simuler l'évolution du système en fonction de choix de gestion ou faire apparaître des configurations correspondant à des contraintes librement négociées et consenties par l'ensemble des acteurs.

Annexe 6 : Position de l'UICN à la conférence des parties de la convention des Nations-Unies sur la biodiversité à Bonn

17-30 Mai 2008

Accès et partage des avantages (Point 4.1 de l'ordre du jour)

Neuvième réunion de la Conférence des Parties (CdP 9) à la Convention sur la diversité biologique, 19-30 mai 2008, Bonn, Allemagne

Recommandations

L'UICN demande instamment que la CdP 9 :

√ **Reconnaisse** le lien entre le partage des avantages et les deux autres objectifs de La Convention – la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique, et l'intègre explicitement dans les objectifs et les principaux éléments du régime ;

√ **Détermine clairement** les principaux éléments du régime international sur l'accès et le partage des avantages, à la lumière des progrès accomplis lors des deux dernières réunions du Groupe de travail spécial à composition non limitée sur l'accès aux ressources génétiques et le partage des avantages (WGABS), y compris les aspects suivants :

o la participation et l'habilitation des populations autochtones, des communautés locales et des femmes

o l'élaboration et la promotion de stratégies de renforcement des capacités (d'enseignement, techniques, juridiques et financières) pour la participation et l'habilitation

o la conformité aux exigences relatives aux droits de l'homme, ainsi qu'aux engagements nationaux et internationaux concernant l'équité entre les sexes, y compris la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) ;

√ **Reconnaisse clairement** les droits des populations autochtones, des communautés locales et des femmes aux ressources génétiques sous leur contrôle, ainsi que les connaissances traditionnelles qui leur sont associées ;

√ **Réitère** le mandat du Groupe de travail spécial (WGABS) de négocier et d'élaborer un régime international sur l'accès et le partage des avantages le plus rapidement possible avant la CdP 10 ;

√ **Décide**, dans le cadre des travaux intersessions, d'établir des groupes spéciaux d'experts techniques ayant un mandat clair, et/ou des **commissions**, pour approfondir l'analyse et les contributions relatives aux questions suivantes :

o un certificat d'origine/source/provenance légale ou de conformité
o l'intégration des connaissances traditionnelles
o le respect et la mise en œuvre des obligations en matière d'accès et de partage des avantages entre pays.

√ **Invite** les Parties à prendre toutes les mesures et à déployer tous les efforts qui s'imposent pour établir, appliquer et mettre en pratique leur régime national et régional sur l'accès et le partage des avantages ;

√ **Prie instamment** les Parties et les organisations compétentes d'apporter l'assistance technique et financière nécessaire pour aider les pays en développement à s'acquitter de leurs engagements et obligations en matière d'accès et de partage des avantages.

Introduction

L'accès satisfaisant aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur exploitation (APA) est l'un des trois piliers de la Convention sur la diversité biologique.[1] La mise en œuvre effective d'objectifs lié au partage des avantages revêt par conséquent une importance cruciale pour l'ensemble de la Convention.

L'UICN se félicite des progrès accomplis grâce aux travaux du Groupe de travail spécial à composition non limitée sur l'accès et le partage des avantages (WGABS) depuis la Huitième réunion de la Conférence des Parties à la Convention (CdP 8) et félicite les deux Coprésidents des réunions 5 et 6 du Groupe de travail spécial, ainsi que les Co-présidents des groupes de contact, les Parties à la Convention et les autres organisations et parties prenantes des efforts déployés pour faire progresser l'élaboration et la négociation d'un régime international sur l'accès et le partage des avantages.

Il convient néanmoins d'encourager tous les groupes d'intérêts à redoubler d'efforts afin de finaliser les négociations sur le régime international d'ici à 2010.

L'APA doit être liée à la conservation

L'accès et le partage des avantages, en tant que troisième pilier de la CDB, est intrinsèquement lié aux deux autres piliers – la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique. Dès le début, la Convention a tenu compte de ce lien pour formuler son troisième objectif : par des accords contractuels relatifs au partage des avantages, l'ABA est supposé prévoir la circulation directe de ressources (supplémentaires) financières et autres des utilisateurs, en particulier les entreprises privées, vers les communautés autochtones et locales, leur permettant ainsi de continuer à conserver et à utiliser durablement leur diversité biologique. Globalement, l'ABA doit donc servir d'incitation à la conservation de la diversité biologique – en reconnaissant les collectivités qui protègent leurs richesses biologiques et renforcent la sensibilisation du public à la valeur de cette diversité biologique.

Ces considérations devront être exprimées clairement dans le futur régime international sur l'ABA, y compris dans ses objectifs. À cette fin,

[1] Article 1 de la Convention sur la diversité biologique

le régime sur l'accès et le partage des avantages prévoira des mesures concrètes pour garantir que l'accès et le partage des avantages aillent dans le sens de la conservation et de l'utilisation durable de la diversité biologique, c'est-à-dire, selon des critères de durabilité. L'élaboration de ces mesures tiendra compte des expériences menées à ce jour à l'échelle régionale, nationale et locale.

L'UICN demande instamment que la CdP 9 :

√ **Reconnaisse** le lien entre le partage des avantages et les deux autres objectifs de la Convention – la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique, et l'intègre explicitement dans les objectifs et les principaux éléments du régime.

Déterminer clairement les principaux éléments du Régime

Afin de pouvoir mener à bonne fin les négociations en cours relatives à l'accès et au partage des avantages, il est essentiel que la CdP 9 définisse clairement les principaux éléments du régime et les mesures nécessaires à la poursuite des négociations. L'UICN estime que les discussions à venir dans le cadre de la CdP 9 devraient reposer à la fois sur les éléments qui ont abouti à un consensus et un accord entre les Parties à la négociation, et ceux qui semblent prêter davantage à controverse.

L'UICN demande instamment que la CdP 9 :

√ **Détermine clairement** les principaux éléments du régime international sur l'accès et le partage des avantages, à la lumière des progrès accomplis lors des deux dernières réunions du Groupe de travail spécial à composition non limitée sur l'accès aux ressources génétiques et le partage des avantages (WGABS).

Invite en outre la CdP 9 à :

√ **Faire en sorte** que le régime international sur l'accès et le partage des avantages prévoie la participation et l'habilitation des populations autochtones, des communautés locales et des femmes par des mécanismes de consentement préalable donné en connaissance de cause (ICP) et la participation à la négociation des cadres nationaux relatifs à l'accès et au partage des avantages ;

√ **Encourager** l'élaboration et la promotion de stratégies de renforcement des capacités (d'enseignement, techniques,

juridiques et financières) pour la participation et l'habilitation ;

√ **Recommander** que les cadres d'accès et de partage des avantages soit conformes aux exigences relatives aux droits de l'homme, ainsi qu'aux engagements nationaux et internationaux concernant l'équité entre les sexes, y compris la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) ;

√ **Reconnaître clairement** les droits des populations autochtones, des communautés locales et des femmes aux ressources génétiques sous leur contrôle, ainsi que les connaissances traditionnelles qui leur sont associées. À cet égard, la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, adoptée par l'Assemblée générale en septembre 2007, devrait servir de base au régime international sur l'accès et le partage des avantages.

Préciser les étapes à venir

Compte tenu des progrès accomplis à ce jour et des rapports de suivi des dernières réunions du Groupe de travail spécial (WGABS), y compris les décisions sur l'accès et le partage des avantages adoptées à la CdP8, il convient d'aller de l'avant et de tirer parti des travaux déjà accomplis, en poursuivant et en renforçant le mandat du Groupe de travail spécial.
La CdP 9 devrait en outre définir clairement les mesures nécessaires à la conduite de négociations complémentaires d'ici à 2010. Les négociations menées dans le cadre du Groupe de travail spécial à composition non limitée sur l'accès aux ressources génétiques et le partage des avantages (WGABS) doivent être précises et soutenues par des groupes spéciaux d'experts techniques et d'autres analyses et contributions d'experts si nécessaire.
Des consultations régionales et nationales intersessions doivent être encouragées pour faire avancer les négociations. L'UICN est disposée à œuvrer dans ce sens, notamment lors du Congrès mondial de la nature qui se tiendra à Barcelone, Espagne, du 5 au 14 octobre 2008.

Recommandations

L'UICN recommande que la CdP9 :

√ **Réitère** le mandat du Groupe de travail spécial (WGABS) de négocier et d'élaborer un régime international sur l'accès et le partage des avantages le plus rapidement possible avant la CdP 10 et **se prononce** sur la mise au point d'un programme de travail solide pour les activités intersessions du Groupe de travail spécial, y compris la possibilité de mener des consultations régionales et sous-régionales suffisantes et équilibrées ;

√ **Décide**, dans le cadre des travaux intersessions, d'établir des groupes spéciaux d'experts techniques ayant un mandat clair, et/ou des **commissions**, pour approfondir l'analyse et les contributions relatives aux questions suivantes :

o un certificat d'origine/source/provenance légale ou de conformité – afin de traiter les domaines devant faire l'objet d'une élaboration plus poussée tels qu'ils ont été identifiés dans le Rapport de Lima[2] et de poursuivre le processus d'élaboration du certificat en tant qu'outil pour faciliter le suivi et assurer le respect. Ce travail pourrait inclure des projets pilote et des études de cas de différents secteurs de l'industrie et de la recherche ;

o les connaissances traditionnelles – définir des moyens concrets d'intégrer les connaissances traditionnelles en rapport avec le partage des avantages,

ainsi que les autres engagements découlant de l'Article 8j, dans le régime sur l'accès et le partage des avantages ;

o les questions juridiques techniques, telles que le respect et la mise en œuvre des obligations en matière d'accès et de partage des avantages entre pays, et la possibilité d'élaborer des dispositions sectorielles modèles dans le cadre du régime.

Enfin, reconnaissant que la mise en œuvre des mesures en cours est essentielle pour promouvoir les buts de la Convention, **l'UICN**

recommande que la CdP 9 :

√ **Invite** les Parties à prendre toutes les mesures et à déployer tous les efforts qui s'imposent pour établir, appliquer et mettre en pratique leur régime national et régional sur l'accès et le partage des avantages ;

2 Rapport de la réunion du Groupe d'experts techniques sur un certificat d'origine/source/provenance légale reconnu à l'échelle internationale, tenue à Lima en janvier 2007 (UNEP/CBD/WG-ABS/5/7).

Annexe 7 : Mise en œuvre d'Action 21

Nations Unies

E/CN.17/2002/PC.2/7

Conseil économique et social

Distr. générale
19 décembre 2001

Français
Original: anglais

Commission du développement durable
constituée en comité préparatoire
du Sommet mondial pour le développement durable
Deuxième session
28 janvier-8 février 2002

Mise en œuvre d'Action 21

Rapport du Secrétaire général*

Table des matières

	Paragraphes	*Page*
I. Introduction	1-15	4
II. Grandes tendances et principaux faits intervenus depuis la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement	16-45	7
III. Lutte contre la pauvreté et promotion de modes de subsistance viables	46-81	14
A. Pauvreté en milieu rural, agriculture écologiquement viable et sécurité alimentaire	47-55	14

B. Pauvreté urbaine et établissements humains	56-65	16
C. Dynamique démographique	66-68	18
D. Santé et développement durable	69-76	19
E. Éducation	77-81	21
IV. Modes de consommation et de production durables	82-106	23
A. Énergie et transports	89-98	25
B. Industrie	99-102	27
C. Tourisme.....	103-106	29
V. Protéger l'intégrité des écosystèmes entretenant la vie	107-147	30
A. Gestion intégrée des terres	109-115	30
B. Forêts	116-121	32
C. Océans	122-128	34
D. Ressources en eau douce	129-133	36
E. Atmosphère et climat.....	134-143	38

F. Impact des catastrophes naturelles 144-147 40

VI. Cadre institutionnel d'un développement durable : nécessité de l'intégration des politiques, de la prise de décisions en connaissance de cause et de la participation 148-177 41

A. Stratégies nationales de développement durable 149-152 41

B. Application des instruments internationaux..... 153-157 42

C. Information destinée aux décideurs 158-164 45

D. Participation de grands groupes 165-172 47

E. Formulation de réactions communes dans le système des Nations Unies 173-177 49

VII. Moyens d'exécution..... 178-216 51

A. Financement..... 178-189 51

B. Commerce 190-198 53

C. Transfert de technologies écologiquement rationnelles 199-207 55

D. Science et renforcement des capacités 208-216 57

VIII. Renforcement de l'application : partenariats mondiaux pour le développement durable 217-241 59

A. Faire fonctionner la mondialisation au service du développement durable ... 221 60

B. Élimination de la pauvreté et moyens d'existence durables 222-223 62

C. Modifier les modes de consommation et de production non viables 224 64

D. Promouvoir la santé grâce au développement durable 225 65

E. Accès à l'énergie et utilisation rationnelle de l'énergie 226 66

F. Gestion durable des écosystèmes et biodiversité..... 227 66

G. Gestion des ressources mondiales en eau douce 228 67

H. Ressources financières et transferts de technologie 229 68

I. Initiatives en faveur de l'Afrique dans le domaine du développement durable 230 69

J. Renforcement du système de gouvernance internationale en matière de développement durable..... 231-241 70

Notes

* Le présent rapport a été établi à partir des rapports d'évaluation soumis par les responsables

chargés de donner suite aux différents chapitres d'Action 21..

E/CN.17/2002/PC.2/7

0170794f.doc

Encadrés

1. Déchets 16

2. Action 21 au niveau local 17

3. Maurice : programmes relatifs aux établissements humains 18

4. Philippines : programmes en matière de population 19

5. Malnutrition/suralimentation..... 20

6. Campagne " Faire reculer le paludisme " 20

7. Scolarisation..... 22

8. Cuba : programmes en matière d'éducation 23

9. Évolution de la production 23

10. Consommation mondiale d'énergie 26

11. Pacte mondial..... 28

12. Programmes de certification de gestion de l'environnement 28

13. Le PNUE et la biodiversité 31

14. Couvert forestier mondial 33

15. Gestion des forêts..... 33

16. Zones côtières 34

17. Initiatives concernant les côtes 35

18. Deuxième Forum mondial de l'eau et Conférence internationale sur l'eau douce 37

19. Émissions de CO_2 37

20. Protocole de Kyoto : les Accords de Marrakech 38

21. Hongrie : programme de lutte contre la pollution 39

22. Le coût des catastrophes naturelles..... 40

23. Coordination des conventions 43

24. Fonds pour l'environnement mondial..... 44

25. L'avenir de l'environnement mondial..... 45

26. Stratégie mondiale intégrée d'observation 46

27. Participation des grands groupes 47

28. Échanges multipartites de la Commission du développement durable..... 48

29. Projet du génome humain 57

30. Objectifs de la Déclaration du Millénaire liés à l'élimination de la pauvreté 61. .....

" Il convient de faire preuve de prudence dans la gestion de toutes les espèces vivantes et de toutes les ressources naturelles, conformément aux préceptes du développement durable […] Les modes de production et de consommation qui ne sont pas viables à l'heure actuelle doivent être modifiés, dans l'intérêt de notre bien-être futur et dans celui de nos descendants.

Nous ne devons épargner aucun effort pour éviter à l'ensemble de l'humanité, et surtout à nos enfants et petits-enfants, d'avoir à vivre sur une planète irrémédiablement dégradée par les activités humaines et dont les ressources ne peuvent plus répondre à leurs besoins.

Nous réaffirmons notre soutien aux principes du développement durable énoncés dans Action 21, qui ont été adoptés lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. "

Déclaration du Millénaire

(voir résolution 55/2 de l'Assemblée générale, par. 6, 21 et 22)

I. Introduction

1. La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) a marqué un tournant dans les efforts visant à assurer le bien-être économique, social et environnemental des générations présentes et futures. En adoptant Action 21 [1], la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement [2], la Déclaration de principes, non juridiquement contraignante, mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts [3] et les conventions qui ont fait suite à la CNUED [4], les dirigeants de la planète se sont fixé un programme de développement durable précis.

2. Les recommandations issues de la CNUED témoignent d'une conception du développement où sont pris en compte aussi bien les besoins économiques et sociaux de l'homme que la capacité des ressources et des écosystèmes à satisfaire les besoins présents et à venir. Il s'agit d'une conception ambitieuse qui s'inscrit dans la durée. Toutefois, 10 ans plus tard, malgré les initiatives des gouvernements, des organisations internationales, des milieux d'affaires, de la société civile et des particuliers pour donner corps au développement durable, la réalisation des objectifs fixés par la CNUED a progressé plus lentement que prévu et dans certains cas la situation a même empiré.

3. On a certes enregistré quelques avancées en matière de protection de l'environnement, mais l'équilibre de la planète est fragile et les mesures prises sont loin d'être satisfaisantes. Dans la plupart des régions en développement, les succès remportés dans la lutte contre la pauvreté ont été au mieux modestes. Des progrès ont eu lieu dans le domaine sanitaire, mais d'autres problèmes sont apparus, comme le VIH/sida.

4. La mise en pratique laisse manifestement à désirer. Cela est particulièrement visible dans quatre domaines. Premièrement, les mesures en faveur du développement durable ne dénotent pas une vision d'ensemble. La notion de développement durable correspond au lien qui unit de manière indissociable l'environnement et le développement. Le développement durable doit servir des objectifs qui sont à la fois d'ordre économique, social et environnemental. Or, les politiques et les programmes n'ont généralement pas atteint le niveau d'intégration requis, que ce soit au niveau national ou au niveau international.

5. Deuxièmement, les modes de consommation et de production incompatibles avec le développement durable et mettant en péril les systèmes entretenant la vie n'ont pas fondamentalement évolué depuis la CNUED. Les valeurs qui sous-tendent ces modes de vie

sont l'une des forces motrices à l'origine de l'exploitation des ressources naturelles. Certes, les réformes nécessaires pour que les sociétés adoptent des modes de consommation et de production viables ne sont pas faciles à mettre en chantier mais elles sont cependant indispensables.

6. Troisièmement, les politiques et approches dans les domaines des finances, des investissements, de la technologie et du développement durable concordent rarement. À l'heure de la mondialisation, le besoin de convergence et de cohérence est plus important que jamais. Or, les décisions prises restent compartimentées, soumises à des facteurs à court terme et non aux considérations à long terme qui vont de pair avec la gestion durable des ressources.

7. Quatrièmement, les ressources financières nécessaires à l'application d'Action 21 ont fait défaut et les mécanismes de transfert de technologie ne se sont pas améliorés. Depuis 1992, l'aide publique au développement n'a cessé de diminuer, le fardeau de la dette a réduit l'éventail de choix des pays pauvres et les investissements privés, pourtant en augmentation, se sont révélés instables et n'ont bénéficié qu'à une poignée de pays et de secteurs.

8. Action 21 doit être appliqué, de même que les recommandations issues des grandes conférences des Nations Unies tenues depuis 1992, lesquelles ont grandement facilité l'établissement de priorités en matière de développement social et de droits de l'homme. Ces recommandations se retrouvent dans les objectifs de développement exposés dans la Déclaration du Millénaire (résolution 55/2 de l'Assemblée générale). Depuis, la troisième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, tenue à Bruxelles en 2000, et la septième réunion de la Conférence des parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, tenue à Marrakech en 2001, ont représenté des étapes importantes dans le domaine du développement durable.

9. Malgré des lacunes dans leur mise en œuvre, Action 21 et les principes adoptés par la CNUED n'ont rien perdu de leur pertinence depuis 1992. Les circonstances ont néanmoins évolué. La mondialisation, les mutations entraînées par les nouvelles technologies de l'information et de la communication, les bouleversements sociaux survenus dans de nombreuses régions du monde et la propagation du VIH/sida sont autant de facteurs à prendre en compte dans le cadre des efforts visant à redynamiser la mise en œuvre d'Action 21.

10. Dans le domaine économique, les participants à la quatrième Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), tenue à Doha en novembre 2001, ont décidé de placer le développement au centre des futures négociations commerciales, ce qui fait bien augurer de l'avenir du régime commercial et des avantages qu'il peut offrir aux pays en développement. La. Conférence internationale sur le financement du développement, qui se déroulera à Monterrey (Mexique) en mars 2002, devrait traiter des moyens de promouvoir la cohérence et la convergence dans le système financier mondial. L'un des principaux objectifs est d'obtenir que les questions de développement soient prises en compte dans les milieux

financiers.

11. Il s'agit là de quelques-unes des principales avancées de nature à faciliter l'application des décisions qui seront prises au Sommet mondial pour le développement durable. Les participants devront s'inspirer des orientations arrêtées au cours des conférences susmentionnées et de conférences sur des thèmes voisins s'ils veulent lancer de nouveaux programmes, lesquels, pour être fructueux, devront être sous-tendus par une volonté politique ferme, des mesures pratiques et des partenariats forts.

12. La volonté politique est la clef du succès. De fait, pour être efficaces les nouvelles initiatives devront s'accompagner de changements profonds dans la façon dont les politiques et les programmes de développement durable sont élaborés et exécutés. Des mesures pratiques sont indispensables si l'on veut ajouter foi à la capacité du Sommet d'orienter le processus du développement durable par des activités dont les résultats seront fructueux et mesurables. Il est fondamental de conclure des partenariats avec différents acteurs afin d'obtenir le concours de tous, y compris de ceux qui décident de l'utilisation des ressources.

13. La volonté politique, les mesures pratiques et les partenariats doivent aller de pair avec une redynamisation de la coopération et de la solidarité mondiales. L'une des conséquences les plus importantes des attentats terroristes du 11 septembre 2001 contre les États-Unis d'Amérique a été de montrer qu'il ne nous était pas loisible d'ignorer les problèmes affligeant certaines parties du monde. Nous devons envisager tous ensemble notre avenir et nous devons nous unir pour assurer notre survie et celle des générations futures. Négliger aujourd'hui des questions ayant des répercussions à long terme équivaut à semer les germes des souffrances, des conflits et de la misère pour l'avenir.

14. L'objet du présent rapport est d'évaluer les progrès accomplis dans l'application d'Action 21 et des autres recommandations issues de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, aux fins de cerner les principaux obstacles et de proposer des politiques et des programmes de nature à accélérer l'exécution des décisions prises lors de la CNUED et d'autres conférences sur des thèmes voisins.

15. Aucun rapport ne peut à lui seul rendre compte des multiples initiatives prises de par le monde pour mettre en œuvre Action 21. Les rapports qui seront examinés dans le cadre des préparatifs du Sommet mondial, notamment les profils de pays et la description approfondie qu'ils donnent des mesures adoptées dans les pays, peuvent seulement donner une idée des activités entreprises. Par ailleurs, le Secrétaire général a établi une série de rapports factuels sur la mise en œuvre d'Action 21 (E/CN.17/2001/PC/2 à 21), lesquels ont été présentés à la Commission du développement durable constituée en comité préparatoire du Sommet mondial pour le développement durable à sa première session, en mai 2001. L'information consignée dans l'ensemble de ces documents étaye et complète celle qui est donnée dans le présent rapport. Les rapports des réunions préparatoires régionales qui ont eu lieu au second semestre 2001 fourmillent de propositions fort intéressantes, dont certaines ont été reprises dans le présent document. Les déclarations ministérielles des cinq réunions préparatoires

intergouvernementales tenues au niveau régional et les recommandations issues d'autres réunions organisées dans la perspective du Sommet enrichissent encore les éléments de réflexion mis à la disposition des acteurs intergouvernementaux.

II. Grandes tendances et principaux faits intervenus depuis la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement

16. Une mondialisation rapide, en particulier sous forme d'une intensification des mouvements internationaux de biens, de services et de moyens de financement, a été l'un des faits marquants de l'évolution de l'économie mondiale dans les années 90.

Cela s'explique par divers facteurs, y compris les mesures adoptées par les gouvernements, tant collectivement que séparément, en vue de libéraliser les échanges et les marchés de capitaux ainsi que par la privatisation et la déréglementation de l'activité économique.

17. Le développement des technologies de l'information et des communications (TIC) et leur utilisation de plus en plus généralisée dans le monde ont été un autre facteur à l'origine de la mondialisation. L'accroissement des flux financiers privés s'est trouvé facilité par les réseaux mondiaux de l'information, y compris l'Internet qui alimente des secteurs dynamiques des TIC et a relevé le niveau de l'emploi et de la production dans un certain nombre de pays en développement, en particulier en Asie orientale. Parallèlement, un grand nombre de pays en développement n'ont pas été en mesure de tirer parti aussi bien de la mondialisation que du développement des TIC.

18. En matière de développement, aussi bien les avantages que les limites de la mondialisation et des TIC sont apparus au cours des années 90. Les pays et les entreprises qui ont réussi à s'adapter aux nouvelles circonstances ont prospéré, tandis que ceux qui n'ont pu le faire faute de compétences techniques, d'infrastructures ou de capacités institutionnelles, ont vu se creuser l'écart qui les sépare du reste du monde. Les TIC offrent d'énormes possibilités pour la mise en œuvre du programme du développement durable, en particulier si des mesures efficaces sont prises pour combler le fossé numérique.

19. Sur fond de mondialisation et de développement des TIC, l'économie mondiale a été marquée par quelques grands événements et tendances pendant les années 90.

Au cours de la première moitié de la décennie, la plupart des pays ont connu une forte croissance économique, même si de plus en plus nombreux on été ceux qui, à la suite de conflits, ont subi de lourdes pertes humaines et économiques. Les anciens pays à économie planifiée ont connu une détérioration rapide et aiguë de leur situation économique et sociale à l'occasion de leur passage à une économie de marché. Parmi les pays développés, les États-Unis ont connu une période record d'expansion et ont été une puissante locomotive de

croissance pour le reste de l'économie mondiale. En Europe, une région à monnaie unique englobant la plus grande partie de l'Europe occidentale (l'Union monétaire européenne) a été créée.

Le Japon, en revanche, n'a pas réussi à se sortir de la récession qu'il connaît depuis 10 ans. Dans l'ensemble, l'économie mondiale a été moins instable pendant les années 90 que pendant les années 80, à quelques grandes exceptions près. Le taux moyen d'expansion annuelle du produit intérieur brut (PIB) a atteint 4,3 % pour. l'ensemble des pays en développement pendant les années 90, contre 2,7 % dans les années 80, tandis que les pays développés ont enregistré une croissance moyenne de 2,3 % dans les années 90, contre 3 % pendant la décennie précédente.

20. La situation globale ne rend toutefois pas compte des difficultés que bon nombre de pays africains ont constamment rencontrées pendant les années 90. Si la croissance économique dans la région s'est améliorée de manière marginale, la persistance d'une forte croissance démographique a grignoté les progrès réalisés et l'écart dans les niveaux de vie entre l'Afrique et les autres régions s'est encore aggravé. Par ailleurs, si la croissance économique de la région s'est accompagnée d'un relèvement de la production agricole, les industries manufacturières ne se sont pas développées, ce qui a rendu de nombreux pays tributaires d'un petit nombre de produits d'exportation assortis de prix instables et généralement orientés à la baisse.

21. Dans les pays en transition, le PIB a régressé en moyenne de 2,5 % par an pendant les années 90, alors qu'il avait progressé de 1,8 % par an pendant les années 80. Le recul économique a été particulièrement marqué pendant la première moitié de la décennie, la production intérieure diminuant de pas moins de 50 % en trois ans. Bon nombre de ces pays ont enregistré une forte aggravation de la pauvreté et du chômage et ont dû procéder à des compressions des dépenses dans l'éducation, la santé, les retraites, les transports publics et autres services sociaux. Si les pays d'Europe orientale et les États baltes ainsi que quelques pays de la Communauté d'États indépendants (CEI) ont connu une forte croissance pendant la deuxième moitié des années 90, d'autres pays, en particulier en Asie centrale, ont eu du mal à redémarrer.

22. Le commerce international a été prospère pendant les années 90, bien que les résultats aient été variables d'une région à l'autre. Les exportations mondiales ont progressé à un taux moyen de 6,4 %, pour atteindre 6,3 trillions de dollars en 2000.

Les pays en développement ont acquis une plus large place dans les échanges mondiaux, leurs exportations progressant de 9,6 % par an. Les exportations de l'Afrique ont toutefois augmenté plus lentement, la part de cette région dans le commerce mondial tombant de 2,7 % en 1990 à 2,1 % en 2000. L'effondrement des accords commerciaux du Conseil d'assistance économique mutuelle à la fin des années 80 a sérieusement freiné les exportations des pays en transition pendant la première moitié des années 90. De nombreux pays d'Europe orientale ainsi que les États baltes ont toutefois réussi à réorienter leurs exportations à destination de

l'Europe occidentale pendant la deuxième moitié de la décennie et leur commerce d'exportation est devenu l'un des principaux facteurs de leur forte croissance.

Comme cela s'est produit en Afrique, les pays en transition qui n'étaient pas dotés d'une solide base manufacturière n'ont que peu bénéficié de la mondialisation.

23. La mondialisation s'est également traduite par une augmentation rapide des flux financiers internationaux, qui ont toutefois été marqués par une forte instabilité.

Pendant toutes les années 90, les États-Unis, qui offraient d'excellents résultats économiques et des produits financiers novateurs, ont attiré beaucoup de capitaux étrangers privés. Pendant au moins toute la première moitié de la décennie, un certain nombre de pays en développement, en particulier les pays à revenu moyen, ont attiré de plus en plus de capitaux privés, les investissements étrangers directs se montrant particulièrement dynamiques. Parallèlement, ces pays ont traversé des crises financières à répétition qui ont exigé des interventions multilatérales, d'abord au Mexique en 1995, puis dans un certain nombre de pays d'Asie orientale et d'autres pays entre 1997 et 1999.

24. Contrairement à certains pays à revenu moyen qui ont réussi à attirer des capitaux privés, la situation financière extérieure des pays à faible revenu ne s'est pas améliorée. Ces pays ont continué de faire essentiellement appel aux sources officielles de financement extérieur. L'aide publique au développement a sensiblement diminué et, pendant presque toute la décennie, la recherche d'une solution aux difficultés de la dette extérieure que connaissent de nombreux pays parmi les plus pauvres n'a que peu progressé.

25. Les événements survenus depuis les attentats terroristes du 11 septembre 2001 contre les États-Unis d'Amérique ont créé un sentiment général d'incertitude et ont entraîné un ralentissement dans le monde entier. Le fait que les objectifs à long terme du développement durable risquent d'être compromis par la pression des besoins à court terme est un sujet de préoccupation. Ainsi que l'ont relevé les comités préparatoires régionaux pour l'Afrique ainsi que l'Asie et le Pacifique, les conflits internes et l'instabilité sociale ont battu en brèche les efforts réalisés par de nombreux pays pour atteindre un développement durable.

26. La population mondiale, qui se chiffrait à 2,5 milliards en 1950 et à 4,4 milliards en 1980, a atteint 6 milliards en 2000. Elle devrait atteindre 8 milliards environ en 2025 et 9,3 milliards en 2050, avant de se stabiliser finalement à un niveau situé entre 10,5 et 11 milliards. La croissance démographique mondiale a atteint un niveau record en 1965, soit 2 % par an, avant de ralentir par la suite, pour se situer à 1,3 % en 2000. Selon les projections, cette croissance devrait être ramenée à 1 % autour de l'année 2020 et à 0,5 % en 2050 [6].

27. L'évolution démographique a influé de diverses manières sur le développement durable. Le volume de la population, la croissance démographique, la pyramide des âges, de même que les caractéristiques de l'éducation, de la santé et des considérations socioéconomiques

agissent tous sur l'utilisation des ressources naturelles, comme le font les rapports de force entre les sexes et la structure des migrations. L'effet global de ces tendances sur le développement durable diffère entre les pays ou les régions. Dans certains pays européens et au Japon, une grande source de préoccupation a été le vieillissement rapide de la population lié à de faibles taux de fécondité et à ses répercussions sur les retraites, les services de santé et autres services sociaux. En raison du fléchissement de la fécondité, la population des pays développés devrait atteindre un plafond autour de l'année 2025 pour diminuer par la suite, de telle sorte qu'après 2025, la totalité de la croissance démographique dans le monde devrait se produire dans les pays en développement.

Dans certains d'entre eux, une forte croissance démographique, l'incidence des maladies, la mortalité croissante due au sida et les taux décroissants de scolarisation ont été les facteurs démographiques qui ont ralenti le développement d'une manière décisive. Les mouvements de population ont aussi abouti dans certains cas au déboisement et ont eu d'autres conséquences environnementales défavorables [6].

28. L'ensemble de la consommation et la pression qu'elle exerce sur les ressources naturelles et l'environnement sont liés en partie à la situation démographique, mais plus encore à la prospérité et à la technologie. Quinze pour cent de la population mondiale, dans les pays à revenu élevé, absorbent 56 % de la consommation totale, tandis que 40 % des couches les plus pauvres de la population, dans les pays à faible revenu, n'en absorbent que 11 % [7]. Si la consommation de la plupart des habitants de. la planète a quelque peu progressé au cours des dernières années, les dépenses de consommation des ménages africains moyens ont reculé de 20 % par rapport à ce qu'elles étaient il y a 25 ans [8].

29. Au cours des années 90, le taux général de pauvreté dans les pays en développement, le seuil de pauvreté étant fixé à un revenu de 1 dollar par jour, a été ramené de 29 % en 1990 à 23 % en 1998. Le nombre total de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté a légèrement diminué, pour être ramené de 1,3 milliard à 1,2 milliard. La lutte contre la pauvreté a sensiblement progressé grâce à une croissance économique rapide en Asie de l'Est et du Sud-Est et a quelque peu progressé en Asie du Sud et en Amérique latine. En Afrique subsaharienne toutefois, où près de la moitié de la population vit dans la pauvreté, la lutte contre la pauvreté n'a pas progressé et le nombre de personnes vivant dans ces conditions a sensiblement augmenté [9]. La croissance économique offre la possibilité de réduire nettement le nombre des personnes qui vivent dans la pauvreté. Selon les projections de la Banque mondiale établies sur la base d'un scénario économique optimal, le nombre total de personnes qui vivent avec moins de 1 dollar par jour pourrait être ramené à environ 750 millions en 2015 [10].

30. Des progrès un peu plus marqués ont été réalisés en ce qui concerne d'autres aspects de la pauvreté, y compris les soins de santé, la mortalité infantile et maternelle, la lutte contre la faim, l'accès à l'éducation, enfin l'approvisionnement en eau salubre et l'assainissement. Toutefois, 1,1 milliard de personnes au moins n'ont toujours pas accès à de l'eau potable salubre et environ 2,4 milliards à des services d'assainissement satisfaisants (voir E/CN.17/2000/13). Plus de 8 % des enfants dans les pays en développement meurent encore

avant l'âge de 5 ans et, dans certains des pays les plus pauvres, un enfant sur cinq meurt avant d'atteindre l'âge de 1 an. On compte encore plus de 113 millions d'enfants en âge d'aller à l'école primaire dans les pays en développement qui ne sont pas à l'école, dont 60 % sont des filles [11].

31. Sur les 815 millions de personnes dans le monde dont on estime qu'elles sont sous-alimentées, 777 millions vivent dans les régions en développement, 27 millions dans les pays en transition et 11 millions dans les pays industrialisés [12]. Si le plus grand nombre de personnes qui souffrent de la faim vivent en Asie du Sud, ce nombre est en diminution. En Afrique, environ un tiers de la population est sous-alimentée, et ce nombre va croissant [13]. Selon des projections récentes de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'objectif mondial visant à réduire de moitié avant 2015 le nombre de personnes qui souffrent de la faim ne sera pas atteint si les tendances actuelles persistent.

32. Pendant les années 90, les conditions sanitaires se sont généralement améliorées avec le relèvement de l'espérance moyenne de vie et le recul des taux de mortalité infantile. Des progrès sensibles ont été accomplis sur la voie de l'élimination de certaines grandes maladies infectieuses telles que la poliomyélite.

La santé précaire de la population n'en continue pas moins à freiner considérablement le développement dans de nombreux pays en développement. Un approvisionnement en eau insuffisant, l'insalubrité de l'eau, de mauvaises installations sanitaires, une grave pollution de l'air à l'intérieur des habitations provoquée par les combustibles traditionnels, le paludisme, la tuberculose et d'autres maladies infectieuses ou parasitaires, enfin l'impossibilité d'avoir accès à des services de santé génésique se traduisent par des taux élevés de mortalité et de morbidité. En Afrique, l'apparition du sida a provoqué des ravages parmi les jeunes adultes, réduisant de manière alarmante l'espérance de vie et créant d'énormes obstacles au développement économique et social. Parallèlement, les pays développés ainsi que certains pays en développement ont connu un accroissement des maladies liées à de mauvais régimes alimentaires, à une vie sédentaire et aux excédents de poids.

33. L'insalubrité de l'eau, la médiocrité des conditions d'assainissement et une mauvaise hygiène sont à l'origine d'une grande partie des problèmes de santé et des maladies que l'on rencontre dans le monde en développement et qui provoquent, chaque année, des millions de décès [14]. Le paludisme est endémique dans 101 pays et territoires, où il fait plus d'un million de morts par an. Des millions d'habitants de pays en développement sont exposés au choléra, à la fièvre typhoïde, à l'hépatite A, à la dysenterie, aux vers intestinaux, au trachome, à la cécité des rivières, à la schistosomiase, à l'intoxication par l'arsenic et à la fièvre de dengue, maladies qui sont toutes d'origine hydrique.

34. Au cours de la dernière décennie, la production alimentaire mondiale a continué d'augmenter plus rapidement que la population mondiale et, dans de nombreux pays, le prix des produits vivriers a baissé tandis que la nutrition s'améliorait. Cette évolution s'explique par l'augmentation de la superficie des terres cultivées et l'amélioration des rendements agricoles

sous l'effet d'un recours accru à l'irrigation, de l'utilisation de semences de meilleure qualité, d'une gestion plus ciblée et plus rationnelle des facteurs de production agricoles et de certains progrès techniques. Malheureusement, certaines pratiques agricoles ont entraîné une dégradation de l'environnement. En Afrique, la productivité agricole étant restée très faible alors que l'accroissement démographique demeurait soutenu, de nombreux pays ont vu s'accroître leur dépendance à l'égard des importations de produits alimentaires.

35. Pour soutenir et accroître la productivité agricole, on a introduit des techniques agricoles plus durables, notamment l'agriculture écologique qui protège les sols et les ressources en eau tout en réduisant la durée et la difficulté du travail de préparation du terrain, la consommation de carburant et les apports de produits chimiques. La mise au point et l'adoption de techniques de lutte intégrée contre les ravageurs a également donné de bons résultats, en permettant de pratiquer une agriculture intensive écologiquement viable tout en limitant les atteintes à l'environnement. Pour un coût modeste, la gestion intégrée des ravageurs a accru la durabilité des systèmes agricoles et écologiques, en permettant de réduire les applications de pesticides grâce à l'utilisation de plantes résistantes aux parasites, l'introduction d'ennemis naturels de ces organismes et le recours à des techniques de culture appropriées.

36. La demande de denrées alimentaires et autres produits agricoles ne cessant d'augmenter, la superficie de terres cultivées a néanmoins augmenté, empiétant sur les forêts et les prairies et provoquant la disparition de terrains marécageux, ce qui a entraîné un déclin de la diversité biologique et la raréfaction de certains biens et services d'environnement. La dégradation des sols concerne au moins deux milliards d'hectares et, à l'échelle mondiale, sans doute jusqu'aux deux tiers des terres agricoles.

37. Les catastrophes naturelles telles que les sécheresses, les inondations, les glissements de terrain, les tremblements de terre et les éruptions volcaniques sont à. l'origine de souffrances humaines et de pertes économiques importantes et entravent considérablement le développement des communautés vulnérables. Un mauvais aménagement des terres peut accroître la fréquence et la gravité de certaines catastrophes naturelles, notamment des inondations, dont une planification des établissements humains mal conçue combinée à un manque de préparation aux situations d'urgence peut aggraver considérablement les conséquences. Les troubles et les guerres civiles provoquent régulièrement une dégradation des sols et des ressources en eau ainsi que des pertes en vies humaines, l'apparition de maladies, de famines, de déplacements de population et d'autres menaces au bien-être et au développement de l'humanité [15].

38. Dans de nombreux pays, du fait de l'expansion de l'agriculture irriguée et de l'accroissement de la consommation d'eau à usage industriel et urbain, les ressources en eau douce ont été soumises à des pressions croissantes. Les zones frappées par la pénurie d'eau sont de plus en plus nombreuses, surtout en Afrique du Nord et en Asie occidentale. On estime à 17 % la quantité d'eau supplémentaire que les pays en développement consommeront pour produire leur alimentation dans les 20 prochaines années, compte tenu de l'accroissement de leur population. Au total, le volume d'eau utilisée augmentera de 40 %.

On s'attend à ce qu'un tiers des pays situés dans des régions sous stress hydrique soient confrontés à de graves pénuries d'eau au cours du XXIe siècle. D'ici 2025, jusqu'aux deux tiers de la population mondiale pourraient vivre dans des pays souffrant de manques d'eau plus ou moins graves. Ainsi que l'a souligné la réunion préparatoire pour la région de l'Asie et du Pacifique pour le Sommet mondial pour le développement durable, la salinité de l'eau suscite des difficultés dans de nombreux pays et la contamination par l'arsenic est un grave problème dans certaines régions d'Asie [16]. On estime que plus de la moitié des grands fleuves du monde sont gravement pollués (voir E/CN.17/2001/PC/17).

39. La diversité biologique mondiale reste une source de graves préoccupations.

Malgré certains aspects positifs tels que le nombre et la superficie des zones protégées, la biodiversité continue de s'appauvrir. On considère plus de 11 000 espèces comme étant menacées d'extinction et plus de 800 ont d'ores et déjà disparu, pour la plupart à cause de la destruction ou de la dégradation de leur habitat. Environ 5 000 autres espèces risquent de disparaître si on ne fait rien pour enrayer le déclin de leur population.

40. Le produit des pêches de capture est pleinement utilisé dans 50 % des cas environ tandis que 25 % des prises représentent une surexploitation, ce qui laisse une marge de 25 % seulement pour une augmentation éventuelle du rendement [17].

Dans la plupart des principales zones de pêche de l'océan Atlantique et dans certaines des zones de pêche de l'océan Pacifique, les captures marines ont atteint leur niveau maximum il y a plusieurs années. Cette surexploitation halieutique compromet non seulement la croissance économique mais aussi la sécurité alimentaire et les moyens de subsistance de nombreuses populations habitant des zones côtières et des petits États insulaires en développement.

41. Dans le monde entier, une grande partie des forêts naturelles continuent d'être transformées en terrains destinés à l'agriculture ou à d'autres usages. Au cours des années 90, on estime que la moyenne de déforestation annuelle globale était de 14,6 millions d'hectares, principalement dans les pays en développement des régions tropicales. Parallèlement, dans certains pays développés ou en développement, on a observé une expansion des zones forestières au rythme d'environ 5,2 millions d'hectares par an, soit parce que la forêt naturelle s'était reconstituée sur des terrains agricoles abandonnés, soit grâce à des plantations forestières. Cet accroissement des zones forestières contrebalance la déforestation en cours dans d'autres régions, si bien que la perte nette s'élève à 9,4 millions d'hectares, soit 0,2 % de la superficie totale des forêts de la planète. Les taux nets de déforestation sont particulièrement élevés en Afrique et en Amérique du Sud, tandis qu'en Asie, l'effet de la déforestation a été sensiblement atténué par des plantations forestières [18].

42. De nombreuses zones côtières - estuaires, marais, mangroves, lagunes, herbiers et récifs de corail - jouent un rôle majeur dans le niveau de productivité des océans et la protection des

fragiles écosystèmes côtiers et marins contre les tempêtes. Quelque 27 % des récifs ont disparu tant sous l'effet direct des activités humaines qu'en raison de changements climatiques et, si des mesures ne sont pas prises d'urgence, on prévoit que d'ici 30 ans la proportion de récifs de corail fonctionnellement morts pourrait encore s'accroître de 32 % [19].

43. Des études scientifiques ont mis en évidence des éléments nouveaux démontrant de façon convaincante que le réchauffement de la planète enregistré ces 50 dernières années résulte largement d'activités humaines. Au cours des 100 prochaines années, ce réchauffement pourrait prendre de telles proportions que ses conséquences pourraient être catastrophiques : montée du niveau des océans et changements climatiques, notamment phénomènes de grande ampleur comme El Niño [20]. La fréquence accrue des tempêtes, des inondations, des sécheresses et des températures élevées pourrait mettre en danger la vie et les moyens de subsistance de plusieurs millions de personnes. Les habitants des petits États insulaires en développement et des plaines côtières seraient les plus menacés par la montée du niveau des océans. Or, bien que l'on ait largement pris conscience dans les années 90 de la nécessité de réduire la consommation de combustibles fossiles et les émissions de gaz à effet de serre, la consommation mondiale de combustibles fossiles continue d'augmenter.

44. L'augmentation des émissions de gaz à effet de serre est due, en grande partie, à une consommation accrue de combustibles fossiles, en particulier dans les transports, dans un contexte de croissance économique. Entre 1992 et 1999, la consommation mondiale d'énergie a augmenté de quasiment 10 %. La consommation énergétique par habitant reste plus élevée dans les pays développés en dépit des initiatives entreprises pour promouvoir l'efficacité énergétique, recourir à des techniques non polluantes et, dans certains cas, réduire la demande en énergie.

Suivant la tendance générale en matière de consommation énergétique, les émissions de carbone au niveau mondial ont doublé de 1965 à 1998, leur augmentation atteignant une moyenne annuelle de 2,1 %. Dans les pays développés, en 1999, la consommation moyenne équivalait à 6,4 tonnes de pétrole par an et par habitant, soit 10 fois plus que dans les régions en développement, où elle était de 0,62 tonne par an et par habitant (voir E/CN.17/ESD/2001/2).

45. Au cours des années 90, c'est dans le secteur des transports que la consommation énergétique a augmenté le plus rapidement, la source d'énergie utilisée étant, dans 95 % des cas, le pétrole (voir E/CN.17/2001/PC/20). Cette augmentation devrait se confirmer, au rythme accéléré de 1,5 % par an dans les pays développés et de 3,6 % par an dans les pays en développement. On s'attend à ce que les émissions de gaz carbonique (CO_2) augmentent de 75 % entre 1997 et 2020,. l'augmentation étant particulièrement rapide en ce qui concerne les rejets de gaz carbonique dus à des aéronefs qui devraient s'accroître en moyenne de 3 % par an.

Annexe 8 : Déclaration du Millénaire (New York, 8 septembre 2000)

Résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies

I. Valeurs et principes

Nous, chefs d'Etat et de gouvernement, nous sommes rassemblés au Siège de l'Organisation des Nations unies à New York, du 6 au 8 septembre 2000, à l'aube d'un nouveau millénaire, pour réaffirmer notre foi dans l'Organisation et dans sa Charte, fondements indispensables d'un monde plus pacifique, plus prospère et plus juste.

Nous reconnaissons que, en plus des responsabilités propres que nous devons assumer à l'égard de nos sociétés respectives, nous sommes collectivement tenus de défendre, au niveau mondial, les principes de la dignité humaine, de l'égalité et de l'équité. En tant que dirigeants, nous avons donc des devoirs à l'égard de tous les citoyens du monde, en particulier les personnes les plus vulnérables, et tout spécialement les enfants, à qui l'avenir appartient.

Nous réaffirmons notre attachement aux buts et principes énoncés dans la Charte des Nations unies, qui ont une valeur éternelle et universelle. En fait, leur pertinence et leur importance en tant que source d'inspiration se sont accrues avec la multiplication des liens et le renforcement de l'interdépendance entre les nations et les peuples.

Nous sommes résolus à instaurer une paix juste et durable dans le monde entier conformément aux buts et aux principes inscrits dans la Charte. Nous réaffirmons notre volonté de tout faire pour assurer l'égalité souveraine de tous les Etats ; le respect de leur intégrité territoriale et de leur indépendance politique ; le règlement des différends par des voies pacifiques et conformément aux principes de la justice et du droit international ; le droit à l'autodétermination des peuples qui sont encore sous domination coloniale ou sous occupation étrangère ; la non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats ; le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; le respect de l'égalité des droits de tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion ; et une coopération internationale en vue du règlement des problèmes internationaux à caractère économique, social, culturel ou humanitaire.

Nous sommes convaincus que le principal défi que nous devons relever aujourd'hui est de faire en sorte que la mondialisation devienne une force positive pour l'humanité tout entière. Car, si elle offre des possibilités immenses, à l'heure actuelle ses bienfaits sont très inégalement répartis, de même que les charges qu'elle impose. Nous reconnaissons que les pays en développement et les pays en transition doivent surmonter des difficultés particulières pour faire face à ce défi majeur. La mondialisation ne sera donc profitable à tous, de façon équitable, que si un effort important et soutenu est consenti pour bâtir un avenir commun fondé sur la condition que nous partageons en tant qu'êtres humains, dans toute sa diversité. Cet effort doit produire des politiques et des mesures, à l'échelon mondial, qui correspondent aux besoins des pays en développement et des pays en transition et sont formulées et appliquées avec leur participation effective.

Nous estimons que certaines valeurs fondamentales doivent sous-tendre les relations internationales au XXIe siècle, à savoir :

La liberté. Les hommes et les femmes ont le droit de vivre et d'élever leurs enfants dans la dignité, à l'abri de la faim et sans craindre la violence, l'oppression ou l'injustice. C'est un mode de gouvernance démocratique des affaires

publiques, fondé sur la volonté et la participation des populations, qui permet le mieux de garantir ces droits ;

L'égalité. Aucune personne, aucune nation ne doit être privée des bienfaits du développement. L'égalité des droits et des chances des femmes et des hommes doit être assurée ;

La solidarité. Les problèmes mondiaux doivent être gérés multilatéralement et de telle façon que les coûts et les charges soient justement répartis conformément aux principes fondamentaux de l'équité et de la justice sociale. Ceux qui souffrent ou qui sont particulièrement défavorisés méritent une aide de la part des privilégiés ;

La tolérance. Les êtres humains doivent se respecter mutuellement dans toute la diversité de leurs croyances, de leurs cultures et de leurs langues. Les différences qui existent au sein des sociétés et entre les sociétés ne devraient pas être redoutées ni réprimées, mais vénérées en tant que bien précieux de l'humanité. Il faudrait promouvoir activement une culture de paix et le dialogue entre toutes les civilisations ;

Le respect de la nature. Il convient de faire preuve de prudence dans la gestion de toutes les espèces vivantes et de toutes les ressources naturelles, conformément aux préceptes du développement durable. C'est à cette condition que les richesses incommensurables que la nature nous offre pourront être préservées et léguées à nos descendants. Les modes de production et de consommation qui ne sont pas viables à l'heure actuelle doivent être modifiés, dans l'intérêt de notre bien-être futur et dans celui de nos descendants ;

Le partage des responsabilités. La responsabilité de la gestion, à l'échelle mondiale, du développement économique et social, ainsi que des menaces qui pèsent sur la paix et la sécurité internationales, doit être partagée entre toutes les nations du monde et devrait être exercée dans un cadre multilatéral. Etant l'organisation la plus universelle et la plus représentative qui existe dans le monde, l'ONU a un rôle central à jouer à cet égard.

Pour traduire ces valeurs communes en actes, nous avons défini des objectifs auxquels nous attachons une importance particulière.

II. Paix, sécurité et désarmement

Nous n'épargnerons aucun effort pour délivrer nos peuples du fléau de la guerre, qu'il s'agisse des guerres civiles ou des guerres entre Etats, qui ont coûté la vie à plus de 5 millions de personnes au cours de la dernière décennie. Nous nous efforcerons également d'éliminer les dangers posés par les armes de destruction massive.

En conséquence, nous décidons :

De mieux faire respecter la primauté du droit dans les affaires tant internationales que nationales, et en particulier de veiller à ce que les Etats membres appliquent les règles et les décisions de la Cour internationale de Justice, conformément à la Charte des Nations unies, dans les litiges auxquels ils sont parties ;

D'accroître l'efficacité de l'ONU dans le maintien de la paix et de la sécurité, en lui donnant les moyens et les outils dont elle a besoin pour mieux assurer la prévention des conflits, le règlement pacifique des différends, le maintien de la paix,

la consolidation de la paix et la reconstruction après les conflits. À ce sujet, nous prenons acte du rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations unies, dont nous prions l'Assemblée générale d'examiner promptement les recommandations ;

De renforcer la coopération entre l'ONU et les organisations régionales conformément aux dispositions du Chapitre VIII de la Charte ;

De faire appliquer par les Etats parties les traités conclus dans des domaines tels que la maîtrise des armements et le désarmement, ainsi que le droit international humanitaire et le droit relatif aux droits de l'homme, et de demander à tous les Etats d'envisager de signer et de ratifier le Statut de Rome de la Cour pénale internationale ;

De prendre des mesures concertées pour lutter contre le terrorisme international et d'adhérer dès que possible à toutes les conventions internationales pertinentes ;

De redoubler d'efforts dans l'accomplissement de notre engagement à lutter contre le problème mondial de la drogue ;

D'intensifier la lutte que nous menons contre la criminalité transnationale dans toutes ses dimensions, y compris la traite des êtres humains, leur acheminement clandestin à travers les frontières et le blanchiment de l'argent sale ;

De réduire autant que possible les effets néfastes que les sanctions économiques imposées par l'ONU peuvent avoir sur les populations innocentes, de soumettre les régimes de sanctions à des examens périodiques et d'éliminer les effets préjudiciables des sanctions sur les tiers ;

De travailler à l'élimination des armes de destruction massive, notamment les armes nucléaires, et de n'écarter aucune solution possible pour parvenir à cet objectif, notamment en ce qui concerne la convocation éventuelle d'une conférence internationale pour définir les moyens d'éliminer les dangers nucléaires ;

De prendre des mesures concertées pour mettre fin au trafic d'armes légères, notamment en rendant les transferts d'armes plus transparents et en encourageant l'adoption de mesures de désarmement au niveau régional, compte tenu de toutes les recommandations de la prochaine Conférence des Nations unies sur le commerce illicite des armes légères ;

D'inviter tous les Etats à envisager d'adhérer à la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction, ainsi qu'au Protocole modifié relatif aux mines se rapportant à la Convention sur les armes classiques.

Nous demandons instamment à tous les Etats Membres d'observer la trêve olympique, individuellement et collectivement, dans le présent et à l'avenir, et de soutenir les efforts que le Comité international olympique déploie pour promouvoir la paix et la compréhension entre les hommes par le sport et l'idéal olympique.

III. Développement et élimination de la pauvreté

Nous ne ménagerons aucun effort pour délivrer nos semblables - hommes, femmes et enfants - de la misère, phénomène abject et déshumanisant qui touche actuellement plus d'un milliard de personnes.

Nous sommes résolus à faire du droit au développement une réalité pour tous et à mettre l'humanité entière à l'abri du besoin.

En conséquence, nous décidons de créer - aux niveaux tant national que mondial - un climat propice au développement et à l'élimination de la pauvreté.

La réalisation de ces objectifs suppose, entre autres, une bonne gouvernance dans chaque pays. Elle suppose aussi une bonne gouvernance sur le plan international, et la transparence des systèmes financier, monétaire et commercial. Nous sommes résolus à mettre en place un système commercial et financier multilatéral ouvert, équitable, fondé sur le droit, prévisible et non discriminatoire.

Nous sommes préoccupés par les obstacles auxquels se heurtent les pays en développement dans la mobilisation des ressources nécessaires pour financer leur développement continu. Nous ferons donc tout pour assurer le succès de la Réunion intergouvernementale de haut niveau sur le financement du développement, qui doit se tenir en 2001.

Nous nous engageons également à prendre en compte les besoins particuliers des pays les moins avancés. À cet égard, nous nous félicitons de la convocation en mai 2001 de la troisième Conférence des Nations unies sur les pays les moins avancés et nous nous efforcerons d'en assurer le succès. Nous demandons aux pays industrialisés :

D'adopter, de préférence avant cette conférence, une politique d'admission en franchise et hors quota pour la quasi-totalité des produits exportés par les pays les moins avancés ;

D'appliquer sans plus de retard le programme renforcé d'allégement de la dette des pays pauvres très endettés et de convenir d'annuler toutes les dettes publiques bilatérales contractées par ces pays s'ils démontrent en contrepartie leur volonté de lutter contre la pauvreté ;

D'accorder une aide au développement plus généreuse, notamment aux pays qui font un effort sincère pour appliquer leurs ressources à la réduction de la pauvreté.

Nous sommes également résolus à appréhender de façon globale et effective le problème de la dette des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, grâce à diverses mesures d'ordre national et international propres à rendre leur endettement viable à long terme.

Nous décidons également de répondre aux besoins particuliers des petits Etats insulaires en développement en appliquant, rapidement et intégralement le Programme d'action de la Barbade et les conclusions de la vingt-deuxième session extraordinaire de l'Assemblée générale. Nous demandons instamment à la communauté internationale de veiller à ce que, dans la mise au point d'un indice de vulnérabilité, les besoins particuliers des petits Etats insulaires en développement soient pris en compte.

Nous sommes conscients des besoins et problèmes particuliers des pays en développement sans littoral, et demandons instamment aux donateurs tant bilatéraux que multilatéraux d'accroître leur aide financière et technique à ce groupe de pays pour les aider à satisfaire leurs besoins particuliers de développement et à surmonter les obstacles de la géographie, en améliorant leurs systèmes de transport en transit.

Nous décidons en outre :

De réduire de moitié, d'ici à 2015, la proportion de la population mondiale dont le revenu est inférieur à un dollar par jour et celle des personnes qui souffrent de la faim ; et de réduire de moitié, d'ici à la même date, la proportion des personnes qui n'ont pas accès à l'eau potable ou qui n'ont pas les moyens de s'en procurer ;

Que, d'ici à la même date, les enfants partout dans le monde, garçons et filles, seront en mesure d'achever un cycle complet d'études primaires et que les filles et les garçons auront à égalité accès à tous les niveaux d'éducation ;

Que, à ce moment, nous aurons réduit de trois quarts la mortalité maternelle et de deux tiers la mortalité des enfants de moins de 5 ans par rapport aux taux actuels ;

Que, d'ici là, nous aurons arrêté la propagation du VIH/sida, et commencé à inverser la tendance actuelle, et que nous aurons maîtrisé le fléau du paludisme et des autres grandes maladies qui affligent l'humanité ;

D'apporter une assistance spéciale aux orphelins du VIH/sida ;

Que, d'ici à 2020, nous aurons réussi à améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis, conformément à l'initiative de lutte contre les taudis et les bidonvilles.

Nous décidons aussi :

De promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, en tant que moyen efficace de combattre la pauvreté, la faim et la maladie, et de promouvoir un développement réellement durable ;

De formuler et d'appliquer des stratégies qui donnent aux jeunes partout dans le monde une chance réelle de trouver un travail décent et utile ;

D'encourager l'industrie pharmaceutique à rendre les médicaments essentiels plus largement disponibles et abordables pour tous ceux qui en ont besoin dans les pays en développement ;

D'établir des partenariats solides avec le secteur privé et les organisations de la société civile en vue de promouvoir le développement et d'éliminer la pauvreté ;

De faire en sorte que les avantages des nouvelles technologies, en particulier des technologies de l'information et de la communication, soient accordés à tous, conformément aux recommandations contenues dans la Déclaration ministérielle du Conseil économique et social de 2000.

IV. Protéger notre environnement commun

Nous ne devons épargner aucun effort pour éviter à l'ensemble de l'humanité, et surtout à nos enfants et petits-enfants, d'avoir à vivre sur une planète irrémédiablement dégradée par les activités humaines et dont les ressources ne peuvent plus répondre à leurs besoins.

Nous réaffirmons notre soutien aux principes du développement durable énoncés dans Action 21, qui ont été adoptés lors de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement.

Nous décidons, par conséquent, d'adopter dans toutes nos actions ayant trait à l'environnement une nouvelle éthique de conservation et de sauvegarde, et convenons de commencer par prendre les mesures suivantes :

Ne ménager aucun effort pour que le Protocole de Kyoto entre en vigueur de préférence avant le dixième anniversaire de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement en 2002, et commencer à appliquer les réductions prescrites des émissions des gaz à effet de serre ;

Intensifier notre action commune pour la gestion, la préservation et le développement durable de tous les types de forêt ;

Insister sur l'application intégrale de la Convention sur la diversité biologique et de la Convention sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique ;

Mettre fin à l'exploitation irrationnelle des ressources en eau, en formulant des stratégies de gestion de l'eau aux niveaux régional, national et local, permettant notamment d'assurer aussi bien un accès équitable qu'un approvisionnement adéquat ;

Intensifier la coopération en vue de réduire le nombre et les effets des catastrophes naturelles et des catastrophes dues à l'homme ;

Assurer le libre accès à l'information relative au génome humain.

V. Droits de l'Homme, démocratie et bonne gouvernance

Nous n'épargnerons aucun effort pour promouvoir la démocratie et renforcer l'Etat de droit, ainsi que le respect de tous les Droits de l'Homme et libertés fondamentales reconnus sur le plan international, y compris le droit au développement.

Nous décidons par conséquent :

De respecter et de faire appliquer intégralement la Déclaration universelle des Droits de l'Homme ;

De chercher à assurer, dans tous les pays, la promotion et la protection intégrale des droits civils et des droits politiques, économiques, sociaux et culturels de chacun ;

De renforcer, dans tous les pays, les capacités nécessaires pour appliquer les principes et pratiques de la démocratie et du respect des Droits de l'Homme, y compris les droits des minorités ;

De lutter contre toutes les formes de violence contre les femmes et d'appliquer la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ;

De prendre des mesures pour assurer le respect et la protection des droits fondamentaux des migrants, des travailleurs migrants et de leur famille, pour mettre fin aux actes de racisme et de xénophobie dont le nombre ne cesse de croître dans de nombreuses sociétés et pour promouvoir une plus grande harmonie et une plus grande tolérance dans toutes les sociétés ;

De travailler ensemble à l'adoption dans tous les pays de processus politiques plus égalitaires, qui permettent la participation effective de tous les citoyens à la vie politique ;

D'assurer le droit des médias de jouer leur rôle essentiel et le droit du public à l'information.

VI. Protéger les groupes vulnérables

Nous n'épargnerons aucun effort pour faire en sorte que les enfants et toutes les populations civiles qui souffrent de façon disproportionnée des conséquences des catastrophes naturelles, d'actes de génocide, des conflits armés et autres situations d'urgence humanitaire bénéficient de l'assistance et de la protection requises pour pouvoir reprendre au plus vite une vie normale.

Nous décidons, par conséquent :

D'élargir et de renforcer la protection des civils dans les situations d'urgence complexes, conformément au droit international humanitaire ;

De renforcer la coopération internationale, y compris en partageant le fardeau des pays qui accueillent des réfugiés et en coordonnant l'assistance humanitaire ; d'aider tous les réfugiés et toutes les personnes déplacées à rentrer volontairement chez eux, en toute sécurité et dignité, et à se réinsérer harmonieusement dans la société à laquelle ils appartiennent ;

D'encourager la ratification et la mise en œuvre intégrale de la Convention relative aux droits de l'enfant, ainsi que de ses protocoles facultatifs concernant la participation d'enfants aux conflits armés, la vente d'enfants, la prostitution enfantine et la pornographie impliquant des enfants.

VII. Répondre aux besoins spéciaux de l'Afrique

Nous soutiendrons la consolidation de la démocratie en Afrique et aiderons les Africains dans la lutte qu'ils mènent pour instaurer une paix et un développement durables et éliminer la pauvreté, afin d'intégrer le continent africain dans l'économie mondiale.

Nous décidons, par conséquent :

D'appuyer pleinement les structures politiques et institutionnelles des démocraties naissantes en Afrique ;

D'encourager et de soutenir les mécanismes régionaux et sous-régionaux de prévention des conflits et de promotion de la stabilité politique, et d'assurer un financement régulier aux opérations de maintien de la paix menées sur le continent ;

De prendre des mesures spéciales pour relever les défis que sont l'élimination de la pauvreté et la réalisation du développement durable en Afrique, y compris l'annulation de la dette, l'amélioration de l'accès aux marchés, l'accroissement de l'aide publique au développement (APD) et des flux d'investissement étrangers directs, ainsi que des transferts de technologie ;

D'aider l'Afrique à se doter des capacités voulues pour freiner la propagation de la pandémie du VIH/sida et d'autres maladies infectieuses.

VIII. Renforcer l'Organisation des Nations unies

Nous n'épargnerons aucun effort pour faire de l'Organisation des Nations unies un instrument plus efficace aux fins de la réalisation des objectifs prioritaires suivants : la lutte pour le développement de tous les peuples du monde, la lutte contre la pauvreté, l'ignorance et la maladie ; la lutte contre l'injustice ; la lutte contre la violence, la terreur et la criminalité ; et la lutte contre la dégradation et la destruction de notre planète.

Nous décidons par conséquent :

De réaffirmer le rôle central de l'Assemblée générale en tant que principal organe délibérant et représentatif de l'Organisation des Nations unies, et de lui permettre de s'en acquitter efficacement ;

De redoubler d'efforts pour mener une réforme globale du Conseil de sécurité dans tous ses aspects ;

De renforcer encore le Conseil économique et social, en faisant fond sur ses récents succès, afin qu'il puisse être en mesure de remplir le rôle qui lui est confié dans la Charte ;

De renforcer la Cour internationale de Justice, afin d'assurer la justice et le régime du droit dans les affaires internationales ;

D'encourager des consultations et une coordination régulières entre les principaux organes de l'Organisation des Nations unies dans l'exercice de leurs fonctions ;

De faire en sorte que l'Organisation dispose, en temps voulu et de façon prévisible, des ressources nécessaires pour s'acquitter de ses mandats ;

D'inviter instamment le Secrétariat à utiliser au mieux ces ressources, conformément aux règles et procédures clairement établies par l'Assemblée générale, dans l'intérêt de tous les Etats membres, en adoptant les meilleures méthodes de gestion, en utilisant les meilleures technologies disponibles et en concentrant ses efforts sur les activités qui reflètent les priorités dont sont convenus les Etats membres ;

De favoriser le respect de la Convention sur la sécurité du personnel des Nations unies et des personnels associés ;

De garantir une plus grande cohérence des politiques et d'améliorer la coopération entre l'Organisation des Nations unies, les organismes, les institutions de Bretton Woods et l'Organisation mondiale du commerce, ainsi que d'autres organismes multilatéraux, afin de suivre une démarche pleinement coordonnée vis-à-vis des problèmes de paix et de développement ;

De renforcer davantage la coopération entre l'Organisation des Nations unies et les parlements nationaux, représentés par leur organisation mondiale, l'Union interparlementaire, dans divers domaines, notamment la paix et la sécurité, le développement économique et social, le droit international et les Droits de l'Homme, la démocratie et la parité entre les sexes ;

De donner au secteur privé, aux organisations non gouvernementales et à la société civile en général la possibilité de contribuer davantage à la réalisation des objectifs et programmes de l'Organisation.

Nous demandons à l'Assemblée générale d'examiner de façon régulière les progrès accomplis dans la mise en œuvre des dispositions de la présente déclaration et prions le Secrétaire général de publier des rapports périodiques, pour examen par l'Assemblée générale et suite à donner.

Nous réaffirmons solennellement, en cette occasion historique, que l'Organisation des Nations unies est le lieu de rassemblement indispensable de l'humanité tout entière où nous nous efforçons de concrétiser nos aspirations universelles à la paix, à la coopération et au développement. Nous nous engageons donc à accorder un soutien indéfectible à la réalisation de ces objectifs communs et nous nous déclarons résolus à les atteindre.

Nous, chefs d'État et de gouvernement, nous sommes rassemblés au Siège de l'Organisation des Nations Unies a New York, du 6 au 8 septembre 2000, a l'aube d'un nouveau millénaire, pour réaffirmer notre foi dans l'Organisation et dans sa Charte, fondements indispensables d'un monde plus pacifique, plus prospère et plus juste.

Nous reconnaissons que, en plus des responsabilités propres que nous devons assumer a l'égard de nos sociétés respectives, nous sommes collectivement tenus de défendre, au niveau mondial, les principes de la dignité humaine, de l'égalité et de l'équité. En tant que dirigeants, nous avons donc des devoirs a l'égard de tous les citoyens du monde, en particulier les personnes les plus vulnérables, et tout spécialement les enfants, a qui l'avenir appartient.

Nous réaffirmons notre attachement aux buts et principes énoncés dans la Charte des Nations Unies, qui ont une valeur éternelle et universelle. En fait, leur pertinence et leur importance en tant que source d'inspiration se sont accrues avec la multiplication des liens et le renforcement de l'interdépendance entre les nations et les peuples.

Nous sommes résolus a instaurer une paix juste et durable dans le monde entier conformément aux buts et aux principes inscrits dans la Charte. Nous réaffirmons notre volonté de tout faire pour assurer l'égalité souveraine de tous les États, le respect de leur intégrité territoriale et de leur indépendance politique, le règlement des différends par des voies pacifiques et conformément aux principes de la justice et du droit international, le droit a l'autodétermination des peuples qui sont encore sous domination coloniale ou sous occupation étrangère, la non-ingérence dans les affaires intérieures des États, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de l'égalité des droits de tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion et une coopération internationale en vue du règlement des problèmes internationaux a caractère économique, social, culturel ou humanitaire.

Nous sommes convaincus que le principal défi que nous devons relever aujourd'hui est de faire en sorte que la mondialisation devienne une force positive pour l'humanité tout entière. Car, si elle offre des possibilités immenses, a l'heure actuelle ses bienfaits sont très inégalement répartis, de même que les charges qu'elle impose. Nous reconnaissons que les pays en développement et les pays en transition doivent surmonter des difficultés particulières

pour faire face a ce défi majeur. La mondialisation ne sera donc profitable a tous, de façon équitable, que si un effort important et soutenu est consenti pour bâtir un avenir commun fondé sur la condition que nous partageons en tant qu'êtres humains, dans toute sa diversité. Cet effort doit produire des politiques et des mesures, a l'échelon mondial, qui correspondent aux besoins des pays en développement et des pays en transition et sont formulées et appliquées avec leur participation effective.

Nous estimons que certaines valeurs fondamentales doivent sous-tendre les relations internationales au XXIe siècle, a savoir:

• **La liberté**. Les hommes et les femmes ont le droit de vivre et d'élever leurs enfants dans la dignité, a l'abri de la faim et sans craindre la violence, l'oppression ou l'injustice. C'est un mode de gouvernance démocratique des affaires publiques, fondé sur la volonté et la participation des populations, qui permet le mieux de garantir ces droits.

• **L'égalité**. Aucune personne, aucune nation ne doit être privée des bienfaits du développement. L'égalité des droits et des chances des femmes et des hommes doit être assurée.

• **La solidarité**. Les problèmes mondiaux doivent être gérés multilatéralement et de telle façon que les coûts et les charges soient justement répartis conformément aux principes fondamentaux de l'équité et de la justice sociale. Ceux qui souffrent ou qui sont particulièrement défavorisés méritent une aide de la part des privilégiés.

• **La tolérance**. Les êtres humains doivent se respecter mutuellement dans toute la diversité de leurs croyances, de leurs cultures et de leurs langues. Les différences qui existent au sein des sociétés et entre les sociétés ne devraient pas être redoutées ni réprimées, mais vénérées en tant que bien précieux de l'humanité. Il faudrait promouvoir activement une culture de paix et le dialogue entre toutes les civilisations.

• **Le respect de la nature**. Il convient de faire preuve de prudence dans la gestion de toutes les espèces vivantes et de toutes les ressources naturelles, conformément aux préceptes du développement durable. C'est a cette condition que les richesses incommensurables que la nature nous offre pourront être préservées et léguées a nos descendants. Les modes de production et de consommation qui ne sont pas viables a l'heure actuelle doivent être modifiés, dans l'intérêt de notre bien-être futur et dans celui de nos descendants.

• **Le partage des responsabilités**. La responsabilité de la gestion, a l'échelle mondiale, du développement économique et social, ainsi que des menaces qui pèsent sur la paix et la sécurité internationales, doit être partagée entre toutes les nations du monde et devrait être exercée dans un cadre multilatéral. Étant l'organisation la plus universelle et la plus représentative qui existe dans le monde, l'Organisation des Nations Unies a un rôle central a jouer a cet égard.

Pour traduire ces valeurs communes en actes, nous avons défini des objectifs auxquels nous attachons une importance particulière.

II. Paix, sécurité et désarmement

Nous n'épargnerons aucun effort pour délivrer nos peuples du fléau de la guerre, qu'il s'agisse des guerres civiles ou des guerres entre États, qui ont couté la vie a plus de cinq millions de personnes au cours de la dernière décennie. Nous nous efforcerons également d'éliminer les dangers posés par les armes de destruction massive.

Nous décidons par conséquent:

• De mieux faire respecter la primauté du droit dans les affaires tant internationales que nationales, et en particulier de veiller a ce que les États Membres appliquent les règles et les décisions de la Cour internationale de Justice, conformément a la Charte des Nations Unies, dans les litiges auxquels ils sont parties.

• D'accroître l'efficacité de l'Organisation des Nations Unies dans le maintien de la paix et de la sécurité, en lui donnant les moyens et les outils dont elle a besoin pour mieux assurer la prévention des conflits, le règlement pacifique des différends, le maintien de la paix, la consolidation de la paix et la reconstruction après les conflits. A ce sujet, nous prenons acte du rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies, dont nous prions l'Assemblée générale d'examiner promptement les recommandations.

• De renforcer la coopération entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales conformément aux dispositions du Chapitre VIII de la Charte.

• De faire appliquer par les États parties les traités conclus dans des domaines tels que la maîtrise des armements et le désarmement, ainsi que le droit international humanitaire et le droit relatif aux droits de l'homme, et de demander a tous les États d'envisager de signer et de ratifier le Statut de Rome de la Cour pénale internationale.

• De prendre des mesures concertées pour lutter contre le terrorisme international et d'adhérer dès que possible a toutes les conventions internationales pertinentes.

• De redoubler d'efforts dans l'accomplissement de notre engagement a lutter contre le problème mondial de la drogue.

• D'intensifier la lutte que nous menons contre la criminalité transnationale dans toutes ses dimensions, y compris la traite des êtres humains, leur acheminement clandestin a travers les frontières et le blanchiment de l'argent sale.

• De réduire autant que possible les effets néfastes que les sanctions économiques imposées par l'Organisation des Nations Unies peuvent avoir sur les populations innocentes, de soumettre les régimes de sanctions a des examens périodiques et d'éliminer les effets préjudiciables des sanctions sur les tiers.

• De travailler a l'élimination des armes de destruction massive, notamment les armes nucléaires, et de n'écarter aucune solution possible pour parvenir a cet objectif, notamment en ce qui concerne la convocation éventuelle d'une conférence internationale pour définir les moyens d'éliminer les dangers nucléaires.

• De prendre des mesures concertées pour mettre fin au trafic d'armes légères, notamment en rendant les transferts d'armes plus transparents et en encourageant l'adoption de mesures de désarmement au niveau régional, compte tenu de toutes les recommandations de la prochaine Conférence des Nations Unies sur le commerce illicite des armes légères.

• D'inviter tous les États a envisager d'adhérer a la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction, ainsi qu'au Protocole modifié relatif aux mines se rapportant a la Convention sur les armes classiques.

Nous demandons instamment a tous les États Membres d'observer la trêve olympique, individuellement et collectivement, dans le présent et a l'avenir, et de soutenir les efforts que le Comité international olympique déploie pour promouvoir la paix et la compréhension entre les hommes par le sport et l'idéal olympique.

III. Développement et élimination de la pauvreté

Nous ne ménagerons aucun effort pour délivrer nos semblables – hommes, femmes et enfants – de la misère, phénomène abject et déshumanisant qui touche actuellement plus d'un milliard de personnes. Nous sommes résolus a faire du droit au développement une réalité pour tous et a mettre l'humanité entière a l'abri du besoin.

En conséquence, nous décidons de créer – aux niveaux tant national que mondial – un climat propice au développement et a l'élimination de la pauvreté.

La réalisation de ces objectifs suppose, entre autres, une bonne gouvernance dans chaque pays. Elle suppose aussi une bonne gouvernance sur le plan international, et la transparence des systèmes financier, monétaire et commercial. Nous sommes résolus a mettre en place un système commercial et financier multilatéral ouvert, équitable, fondé sur le droit, prévisible et non discriminatoire.

Nous sommes préoccupés par les obstacles auxquels se heurtent les pays en développement dans la mobilisation des ressources nécessaires pour financer leur développement durable. Nous ferons donc tout pour assurer le succès de la Réunion intergouvernementale de haut niveau chargée d'examiner la question du financement du développement a l'échelon intergouvernemental, qui doit se tenir en 2001.

Nous nous engageons également a prendre en compte les besoins particuliers des pays les moins avancés. A cet égard, nous nous félicitons de la convocation en mai 2001 de la troisième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés et nous nous efforcerons d'en assurer le succès. Nous demandons aux pays industrialisés:

• D'adopter, de préférence avant la Conférence, une politique d'admission en franchise et hors quota pour la quasi-totalité des produits exportés par les pays les moins avancés.

• D'appliquer sans plus de retard le programme renforcé d'allégement de la dette des pays pauvres très endettés et de convenir d'annuler toutes les dettes publiques bilatérales contractées par ces pays s'ils démontrent en contrepartie leur volonté de lutter contre la pauvreté.

• D'accorder une aide au développement plus généreuse, notamment aux pays qui font un effort sincère pour appliquer leurs ressources a la réduction de la pauvreté.

Nous sommes également résolus a appréhender de façon globale et effective le problème de la dette des pays a faible revenu et a revenu intermédiaire, grâce a diverses mesures d'ordre national et international propres a rendre leur endettement viable a long terme.

Nous décidons également de répondre aux besoins particuliers des petits États insulaires en développement en appliquant, rapidement et intégralement le Programme d'action de la Barbade et les conclusions de la vingt-deuxième session extraordinaire de l'Assemblée générale. Nous demandons instamment a la communauté internationale de veiller a ce que, dans la mise au point d'un indice de vulnérabilité, les besoins particuliers des petits États insulaires en développement soient pris en compte.

Nous sommes conscients des besoins et problèmes particuliers des pays en développement sans littoral, et demandons instamment aux donateurs tant bilatéraux que multilatéraux d'accroître leur aide financière et technique a ce groupe de pays pour les aider a satisfaire leurs besoins particuliers de développement et a surmonter les obstacles géographiques en améliorant leurs systèmes de transport en transit.

Nous décidons également:

• De réduire de moitié, d'ici a 2015, la proportion de la population mondiale dont le revenu est inférieur a un dollar par jour et celle des personnes qui souffrent de la faim et de réduire de moitié, d'ici a la même date, la proportion des personnes qui n'ont pas accès a l'eau potable ou qui n'ont pas les moyens de s'en procurer.

• Que, d'ici a la même date, les enfants partout dans le monde, garçons et filles, seront en mesure d'achever un cycle complet d'études primaires et que les filles et les garçons auront a égalité accès a tous les niveaux d'éducation.

• Que, a ce moment, nous aurons réduit de trois quarts la mortalité maternelle et de deux tiers la mortalité des enfants de moins de 5 ans par rapport aux taux actuels.

• Que, d'ici là, nous aurons arrêté la propagation du VIH/sida, et commencé a inverser la tendance actuelle, et que nous aurons maitrisé le fléau du paludisme et des autres grandes maladies qui affligent l'humanité.

• D'apporter une assistance spéciale aux orphelins du VIH/sida.

• Que, d'ici a 2020, nous aurons réussi a améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis, conformément a l'initiative «Villes sans taudis ni bidonvilles».

Nous décidons en outre:

• De promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, en tant que moyen efficace de combattre la pauvreté, la faim et la maladie, et de promouvoir un développement réellement durable.

• De formuler et d'appliquer des stratégies qui donnent aux jeunes partout dans le monde une chance réelle de trouver un travail décent et utile.

• D'encourager l'industrie pharmaceutique a rendre les médicaments essentiels plus largement disponibles et abordables pour tous ceux qui en ont besoin dans les pays en développement.

• D'établir des partenariats solides avec le secteur privé et les organisations de la société civile en vue de promouvoir le développement et d'éliminer la pauvreté.

• De faire en sorte que les avantages des nouvelles technologies, en particulier des technologies de l'information et de la communication, soient accordés a tous, conformément aux recommandations contenues dans la Déclaration ministérielle du Conseil économique et social de 2000.

IV. Protéger notre environnement commun

Nous ne devons épargner aucun effort pour éviter a l'ensemble de l'humanité, et surtout a nos enfants et petits-enfants, d'avoir a vivre sur une planète irrémédiablement dégradée par les activités humaines et dont les ressources ne peuvent plus répondre a leurs besoins.

Nous réaffirmons notre soutien aux principes du développement durable énoncés dans Action 21, qui ont été adoptés lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement.

Nous décidons, par conséquent, d'adopter dans toutes nos actions ayant trait a l'environnement une nouvelle éthique de conservation et de sauvegarde, et convenons de commencer par prendre les mesures suivantes:

• Ne ménager aucun effort pour que le Protocole de Kyoto entre en vigueur de préférence avant le dixième anniversaire de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement en 2002, et commencer a appliquer les réductions prescrites des émissions des gaz a effet de serre.

• Intensifier notre action commune pour la gestion, la préservation et le développement durable de tous les types de forêt.

• Insister sur l'application intégrale de la Convention sur la diversité biologique et de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique.

• Mettre fin a l'exploitation irrationnelle des ressources en eau, en formulant des stratégies de gestion de l'eau aux niveaux régional, national et local, permettant notamment d'assurer aussi bien un accès équitable qu'un approvisionnement adéquat.

• Intensifier la coopération en vue de réduire le nombre et les effets des catastrophes naturelles et des catastrophes dues a l'homme.

• Assurer le libre accès a l'information relative au génome humain.

V. Droits de l'homme, démocratie et bonne gouvernance

Nous n'épargnerons aucun effort pour promouvoir la démocratie et renforcer l'état de droit, ainsi que le respect de tous les droits de l'homme et libertés fondamentales reconnus sur le plan international, y compris le droit au développement.

Nous décidons par conséquent:

• De respecter et de faire appliquer intégralement la Déclaration universelle des droits de l'homme.

• De chercher a assurer, dans tous les pays, la promotion et la protection intégrale des droits civils et des droits politiques, économiques, sociaux et culturels de chacun.

• De renforcer, dans tous les pays, les capacités nécessaires pour appliquer les principes et pratiques de la démocratie et du respect des droits de l'homme, y compris les droits des minorités.

• De lutter contre toutes les formes de violence contre les femmes et d'appliquer la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination a l'égard des femmes.

• De prendre des mesures pour assurer le respect et la protection des droits fondamentaux des migrants, des travailleurs migrants et de leur famille, pour mettre fin aux actes de racisme et de xénophobie dont le nombre ne cesse de croître dans de nombreuses sociétés et pour promouvoir une plus grande harmonie et une plus grande tolérance dans toutes les sociétés.

• De travailler ensemble a l'adoption dans tous les pays de processus politiques plus égalitaires, qui permettent la participation effective de tous les citoyens a la vie politique.

• D'assurer le droit des médias de jouer leur rôle essentiel et le droit du public a l'information.

VI. Protéger les groupes vulnérables

Nous n'épargnerons aucun effort pour faire en sorte que les enfants et toutes les populations civiles qui souffrent de façon disproportionnée des conséquences des catastrophes naturelles, d'actes de génocide, des conflits armés et autres situations d'urgence humanitaire bénéficient

de l’assistance et de la protection requises pour pouvoir reprendre au plus vite une vie normale.

Nous décidons par conséquent:

• D’élargir et de renforcer la protection des civils dans les situations d’urgence complexes, conformément au droit international humanitaire.

• De renforcer la coopération internationale, y compris en partageant le fardeau des pays qui accueillent des réfugiés et en coordonnant l’assistance humanitaire, d’aider tous les réfugiés et toutes les personnes déplacées a rentrer volontairement chez eux, en toute sécurité et dignité, et a se réinsérer harmonieusement dans la société a laquelle ils appartiennent.

• D’encourager la ratification et la mise en œuvre intégrale de la Convention relative aux droits de l’enfant, ainsi que de ses protocoles facultatifs concernant l'implication d’enfants dans les conflits armés et la vente d’enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants.

VII. Répondre aux besoins spéciaux de l’Afrique

Nous soutiendrons la consolidation de la démocratie en Afrique et aiderons les Africains dans la lutte qu’ils mènent pour instaurer une paix et un développement durables et éliminer la pauvreté, afin d’intégrer le continent africain dans l’économie mondiale.

Nous décidons par conséquent:

• D’appuyer pleinement les structures politiques et institutionnelles des démocraties naissantes en Afrique.

• D’encourager et de soutenir les mécanismes régionaux et sous-régionaux de prévention des conflits et de promotion de la stabilité politique, et d’assurer un financement régulier aux opérations de maintien de la paix menées sur le continent.

• De prendre des mesures spéciales pour relever les défis que sont l’élimination de la pauvreté et la réalisation du développement durable en Afrique, y compris l’annulation de la dette, l’amélioration de l’accès aux marchés, l’accroissement de l’aide publique au développement et des flux d’investissement étrangers directs, ainsi que des transferts de technologie.

• D’aider l’Afrique a se doter des capacités voulues pour freiner la propagation de la pandémie du VIH/sida et d’autres maladies infectieuses.

VIII. Renforcer l’Organisation des Nations Unies

Nous n’épargnerons aucun effort pour faire de l’Organisation des Nations Unies un instrument plus efficace aux fins de la réalisation des objectifs prioritaires suivants: la lutte pour le développement de tous les peuples du monde, la lutte contre la pauvreté, l’ignorance et la maladie, la lutte contre l’injustice, la lutte contre la violence, la terreur et la criminalité et la lutte contre la dégradation et la destruction de notre planète.

Nous décidons par conséquent:

• De réaffirmer le rôle central de l’Assemblée générale en tant que principal organe délibérant et représentatif de l’Organisation des Nations Unies, et de lui permettre de s’en acquitter efficacement.

• De redoubler d’efforts pour réformer les procédures du Conseil de sécurité sous tous leurs aspects.

• De renforcer encore le Conseil économique et social, en faisant fond sur ses récents succès, afin qu'il puisse être en mesure de remplir le rôle qui lui est confié dans la Charte.

• De renforcer la Cour internationale de Justice, afin d'assurer la justice et le régime du droit dans les affaires internationales.

• D'encourager des consultations et une coordination régulières entre les principaux organes des Nations Unies dans l'exercice de leurs fonctions.

• De faire en sorte que l'Organisation dispose, en temps voulu et de façon prévisible, des ressources nécessaires pour s'acquitter de ses mandats.

• D'inviter instamment le Secrétariat a utiliser au mieux ces ressources, conformément aux règles et procédures clairement établies par l'Assemblée générale, dans l'intérêt de tous les États Membres, en adoptant les meilleures méthodes de gestion, en utilisant les meilleures technologies disponibles et en concentrant ses efforts sur les activités qui reflètent les priorités dont sont convenus les États Membres.

• De favoriser le respect de la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé.

• De garantir une plus grande cohérence des politiques et d'améliorer la coopération entre l'Organisation des Nations Unies, ses organismes, les institutions de Bretton Woods et l'Organisation mondiale du commerce, ainsi que d'autres organismes multilatéraux, afin de suivre une démarche pleinement coordonnée vis-a-vis des problèmes de paix et de développement.

• De renforcer davantage la coopération entre l'Organisation des Nations Unies et les parlements nationaux, représentés par leur organisation mondiale, l'Union interparlementaire, dans divers domaines, notamment la paix et la sécurité, le développement économique et social, le droit international et les droits de l'homme, la démocratie et la parité entre les sexes.

• De donner au secteur privé, aux organisations non gouvernementales et a la société civile en général la possibilité de contribuer davantage a la réalisation des objectifs et programmes de l'Organisation.

Nous demandons a l'Assemblée générale d'examiner de façon régulière les progrès accomplis dans la mise en œuvre des dispositions de la présente Déclaration et prions le Secrétaire général de faire publier des rapports périodiques, pour examen par l'Assemblée générale et suite a donner.

Nous réaffirmons solennellement, en cette occasion historique, que l'Organisation des Nations Unies est le lieu de rassemblement indispensable de l'humanité tout entière où nous nous efforçons de concrétiser nos aspirations universelles a la paix, a la coopération et au développement. Nous nous engageons donc a accorder un soutien indéfectible a la réalisation de ces objectifs communs et nous nous déclarons résolus a les atteindre.

8e séance plénière
8 septembre 2000