



# L'interaction démocratie et développement

*Boutros Boutros-Ghali*

## *Rapport de synthèse*



# L'interaction démocratie et développement

*Rapport de synthèse*

**Boutros Boutros-Ghali**

Robert Badinter  
Mohamed Bennouna  
S.A.R. la Princesse Basma Bint Talal  
Mohamed Charfi  
Pierre Cornillon  
Rosiska Darcy de Oliveira  
Marrack Goulding  
Guo Jiading  
Han Sung-Joo  
Abid Hussain  
Attiya Inayatullah  
Kéba Mbaye  
Hisashi Owada  
Bruce Russett  
Nicolas Valticos  
Alexei Vassiliev

Publié en 2003 par l'Organisation des Nations Unies  
pour l'éducation, la science et la culture  
7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France

Photos de couverture : © UNESCO, sauf photo du haut : © Rapho/Emile Luider

Composé et imprimé dans les ateliers de l'UNESCO

© UNESCO 2003

*Printed in France*  
SHS-2003/WS/24

# Table des matières

**Préface** 5

**I La relation démocratie-développement** 7

L'impératif démocratique  
Le concept de développement  
L'interaction démocratie-développement

**II La construction du développement démocratique** 15

Développement démocratique et mondialisation  
Développement démocratique et organisations internationales  
Blocages et contre-blocages du développement démocratique

**III Recommandations et conclusion** 31

Impact de la mondialisation sur le développement  
démocratique  
Conditions juridiques du développement démocratique  
Conditions socio-économiques du développement  
démocratique  
Conclusion

## **Annexes**

Ordres du jour des réunions 41  
Membres du panel 45

# Préface

L'UNESCO a pris part, au fil des ans, à de nombreux débats sur les thèmes de la « démocratie » et du « développement » mais, jusqu'à une date récente, une question, celle de la relation entre la démocratie et le développement, n'avait pas été soumise à un examen approfondi. Pour remédier à cette situation, l'UNESCO a créé, en 1998, le Panel international sur la démocratie et le développement (PIDD), présidé par M. Boutros Boutros-Ghali et composé d'éminentes personnalités internationales.

Après avoir débattu du cadre conceptuel de cet examen et en avoir déterminé les composantes majeures, le Panel s'est penché sur la nature des liens entre la démocratie et le développement. Il a reconnu que les concepts de démocratie et de développement étaient longtemps restés étrangers l'un à l'autre, mais que tout le monde s'accorde désormais pour admettre qu'il existe une relation étroite entre eux. Le Panel a reconnu en particulier que la durabilité d'un développement équitable était intimement liée à la démocratie. Il a jugé que la démocratie véritable, avec ses attributs de primauté du droit, de respect des droits de l'homme et de reconnaissance de la dignité intrinsèque de tous les êtres humains, ne peut se maintenir sans un minimum de conditions de vie décentes et donc de développement.

Les recommandations du Panel sont examinées en vue de leur intégration dans les programmes de l'UNESCO liés au développement de la démocratie. Je tiens à souligner l'existence de rapports étroits entre ces recommandations et les priorités du programme de

l'Organisation, qu'il s'agisse de la primauté accordée à l'éducation de base et à la qualité de son contenu, de la promotion de la diversité culturelle et de la liberté d'expression ou de l'accès aux nouvelles technologies et à la société de l'information.

En septembre 2002, s'est produit un événement important qui s'inscrit dans l'optique des travaux du Panel, à savoir le lancement, par le Centre international des sciences de l'homme de Byblos (Liban), d'un nouveau programme qui vise à promouvoir la recherche comparative sur la nature de la démocratie et son développement, en mettant notamment l'accent sur les rapports entre les perceptions culturelles et la démocratie. Le Centre de Byblos, qui exerce son action sous les auspices de l'UNESCO, encouragera la coopération et les échanges interrégionaux et internationaux en diffusant les résultats des recherches menées sur le thème de la démocratie. Il contribuera, ce faisant, à la mise en œuvre du programme international sur la démocratie, dans le contexte du suivi des conclusions et recommandations du Panel international sur la démocratie et le développement.

La publication de la présente synthèse s'inscrit dans le cadre des efforts déployés par l'UNESCO pour assurer au rapport *L'interaction démocratie et développement* une très large diffusion auprès des États membres, des commissions nationales et des partenaires habituels de l'Organisation, que j'invite à appliquer les recommandations dudit rapport dans leurs domaines de compétence respectifs.

Je remercie M. Boutros Boutros-Ghali, président du Panel, ainsi que tous ses membres, pour la qualité de leur contribution et pour leurs judicieuses recommandations.

Koïchiro Matsuura  
*Directeur général de l'UNESCO*

# I. *La relation démocratie-développement*

Pour analyser cette relation, il importe de préciser le contenu de l'impératif démocratique, puis de définir le concept de développement et, enfin, d'analyser l'interaction entre démocratie et développement.

## L'impératif démocratique

La démocratie est un système dans lequel l'ensemble de la société peut participer, à tous les niveaux, au processus de prise de décision et en exercer le contrôle. Le plein respect des droits de l'homme, tels que les définissent la Déclaration universelle des droits de l'homme ainsi que les Pactes et la Déclaration de Vienne de 1993, en constitue le fondement. Et la promotion de ces droits ainsi que le respect des différences et de la liberté d'expression et d'opinion sont des préalables indispensables. Il ne peut y avoir de démocratie sans un système juridictionnel indépendant et sans des institutions qui garantissent la liberté d'expression et l'existence de médias libres. Le pouvoir de légiférer doit être exercé par des représentants du peuple, élus par le peuple. Les lois doivent être mises en œuvre par des personnes légalement responsables et l'appareil administratif doit être responsable devant les élus. C'est pourquoi un parlement véritablement représentatif du peuple dans sa diversité est indispensable au processus démocratique. À cet égard, la tenue d'élections libres et régulières au suffrage universel constitue une condition nécessaire, mais non suffisante, à l'existence d'un régime démocratique.

La démocratie peut, en somme, être définie comme un système

politique capable de corriger ses propres dysfonctionnements. Mais une vraie démocratie ne saurait se limiter à ce seul cadre institutionnel. Elle doit aussi s'incarner dans une culture, un état d'esprit favorisant la tolérance, le respect de l'autre, ainsi que le pluralisme, l'équilibre, le dialogue entre les forces constitutives d'une société. À la différence des conceptions traditionnelles exclusivement limitées à la sphère étatique, le concept de culture démocratique exige que l'on prenne en compte l'ensemble des acteurs sociaux, financiers, gouvernementaux et non gouvernementaux, ainsi que les relations qui les lient ou les opposent. Le concept de culture démocratique confrontée à la révolution informatique est donc, tout à la fois, nouveau et complexe. Il mérite d'être approfondi afin que l'ensemble des opinions publiques puissent en comprendre les enjeux.

Tant que ne seront pas reconnues l'égalité des différentes civilisations, des différents groupes ethniques et l'égalité de leurs valeurs – ce qui n'est possible qu'en démocratie – il ne pourra y avoir de conditions normales ni pour le développement, ni pour un dialogue entre les nations ...

*Alexei Vassiliev*

Ces principes démocratiques fondamentaux constituent un fonds de valeurs communes que l'on peut qualifier de patrimoine commun de l'humanité. Sans ces valeurs, il ne peut y avoir ni démocratie, ni développement durable. Mais la reconnaissance de valeurs universelles ne signifie pas qu'il faille, pour autant, occulter les spécificités historiques, religieuses et culturelles qui font le génie propre de chaque

société, de chaque État-nation. Les principes généraux de la démocratie peuvent, en effet, s'incarner de manière différente, selon le contexte. Ainsi, si la démocratie est le système dans lequel « le pouvoir souverain réside dans le peuple », les modalités de son exercice peuvent varier avec le système social et le développement économique propres à chaque pays. Elles tendent, aussi, à se transformer en fonction de l'évolution politique, démographique, économique et sociale.

La démocratie ne peut se concevoir sans la liberté, mais elle implique aussi le règne du droit et les restrictions volontaires qui en résultent, c'est-à-dire l'existence d'une règle commune émanant de celles et de ceux qui ont été choisis par le peuple pour en définir les contenus.

Plus concrètement, les membres du Panel sont tombés d'accord sur le préalable que constitue la justice pour la démocratie. Ils ont convenu que la justice garantit l'exercice de la démocratie puisqu'elle a pour mission de rendre effectifs le principe d'égalité devant la loi, le droit pour tout individu d'exprimer son opinion à l'intérieur de la société à laquelle il appartient, le droit d'être entendu et de présenter sa défense. La démocratie n'est donc viable que si elle dispose d'un pouvoir judiciaire sérieux et indépendant.

La libre participation des citoyens est un second préalable, puisque c'est elle qui permet l'exercice des droits à la liberté d'opinion et à la différence. C'est elle, également, qui permet à la société civile de s'exprimer, non seulement à l'intérieur de chaque nation, mais aussi sur la scène internationale, ce qui, dans un monde de plus en plus interdépendant, devient une nécessité.

S'agissant des droits de l'homme, la dialectique relative à l'universalité de ces droits et, par opposition aux particularités des systèmes sociaux, des traditions historiques et culturelles et des contextes économiques dans lesquels ils s'incarnent, a fait l'objet de longs débats. À l'issue de ces débats, les membres du Panel ont cependant réaffirmé leur attachement aux termes de la Déclaration de Vienne de 1993 selon lesquels « s'il convient de ne pas perdre de vue l'importance des particularismes nationaux et régionaux et la diversité historique, culturelle et religieuse, il est du devoir des États, quel qu'en soit le système politique, économique et culturel, de promouvoir et de protéger tous les droits humains et toutes les libertés fondamentales<sup>1</sup> ».

#### Le concept de développement

L'analyse du développement a fait l'objet d'un large consensus. Les membres du Panel ont, en effet, été unanimes à affirmer qu'il doit être entendu comme l'ensemble des progrès économiques, sociaux et culturels auxquels aspirent les peuples. Telle est la signification

---

1. Déclaration de Vienne et le Programme d'action, partie I  
paragraphe 5.

du « développement humain durable », au sens que lui ont donné les Nations unies.

Le développement durable est donc pluridimensionnel. Il n'est plus, de manière restrictive, étroitement économique ou financier. Pour être complet, il lui faut aussi être culturel, social et, plus largement, prendre en compte tous les facteurs qui concourent à l'épanouissement de l'individu. Environnement, justice sociale, démocratie, éducation et partage du savoir sont étroitement liés au développement. C'est la raison pour laquelle le droit au développement trouve naturellement sa place parmi les droits de l'homme.

Cet élargissement du concept de développement a de multiples implications. Il modifie, par exemple, en la rendant plus complexe, la vision que l'on a eue, pendant longtemps, du problème de la pauvreté. Si la dimension économique demeure prépondérante, elle ne suffit plus à appréhender l'ensemble du problème. Sortir de la pauvreté, enclencher une dynamique de développement, suppose que soient satisfaits, non seulement les besoins directement liés à la survie, mais aussi l'ensemble des besoins en matière de santé, de logement et d'éducation. Cela suppose aussi le renforcement de la capacité des individus et des groupes de participer et d'influencer les décisions qui les concernent. Les membres du Panel ont aussi souligné que « développement » et « justice » sont indissociables, car le développement doit pouvoir s'appuyer sur l'existence de lois et de règlements clairs et équitables.

### L'interaction démocratie-développement

La démocratie et le développement sont complémentaires et se renforcent mutuellement. Le lien entre eux est d'autant plus fort qu'il prend naissance dans les aspirations des individus et des peuples et les droits qui leur sont reconnus. L'histoire montre, d'ailleurs, que les expériences dans lesquelles la démocratie et le développement ont été dissociés se sont, le plus souvent, soldées par des échecs. À l'inverse,

... Les démocraties sont en général moins instables politiquement et, en effet, la démocratie et le développement conjugués ont tendance à être très durables.

*Bruce Russett*

l'imbrication de la démocratisation et du développement contribue à enraciner l'une et l'autre dans la durée. En effet, si, pour se consolider, la démocratie politique doit trouver son prolongement dans des mesures économiques et sociales qui favorisent le développement, de même, toute stratégie de développement a besoin, pour être mise en œuvre, d'être validée et renforcée par la participation démocratique.

L'interdépendance entre démocratie, développement et droits de l'homme est mentionnée clairement dans la Déclaration de Vienne de 1993. Les membres du Panel ont d'ailleurs rappelé que la reconnaissance de cette interdépendance entre droit à la démocratie et droit au développement n'est pas nouvelle. La Charte des Nations unies, les pactes internationaux, la Déclaration de 1986 sur le droit au développement, la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, en ont tous fait état. Mais la mise en œuvre de ces droits, consacrés par le droit international, implique tout à la fois une plus grande solidarité de la communauté internationale et le respect, par les États, de leurs obligations internationales.

Là encore, les membres du Panel ont vu dans l'État de droit ou la primauté du droit, le fil qui peut relier la construction et la consolidation de la démocratie à celles du développement, ainsi que le moyen de consolider ce qui est leur socle commun : le respect des droits de l'homme. En effet, pour que les droits de l'homme soient garantis et pour que la démocratie fonctionne, il faut, non seulement que les communautés et les individus, hommes et femmes, aient accès à la justice, mais aussi qu'ils puissent, en amont, avoir connaissance des lois et les comprendre. Dans le même ordre d'idées, l'absence de justice compromet directement le développement, d'une part parce que cela favorise les pratiques de mauvaise gestion et de corruption et, d'autre part, parce que cela décourage les investissements et les échanges économiques. Il ne peut, en effet, y avoir de développement dans un contexte d'arbitraire, en l'absence de primauté du droit. Pour construire, pour institutionnaliser, il faut un minimum de certitude ; il faut savoir quelle est la règle applicable et comment elle s'applique. Il convient de préciser que la notion d'État

de droit ou de primauté du droit (« *rule of law* ») dépasse la notion, beaucoup plus concrète, d'application de la loi (« *rule by the law* »), qui se réfère à l'application quotidienne, par les autorités, des lois existantes, qu'elles soient bonnes ou mauvaises, justes ou injustes. Alors que la primauté du droit, qui est le contraire de l'arbitraire, est basée sur le règne des principes généraux du droit, sur le concept de justice dans la société, d'où son importance par rapport à un gouvernement démocratique. Cette primauté du droit implique, pour l'exercice du pouvoir, la légitimité, la transparence, l'obligation de rendre des comptes. Ces trois éléments, qui sont à la base de la pri-

La primauté du droit est le cadre fondamental de l'exercice du pouvoir dans trois domaines en particulier. L'un concerne la légitimité de l'exercice du pouvoir ; le deuxième concerne la responsabilité qu'implique l'exercice du pouvoir ; et le troisième est la transparence de l'exercice du pouvoir.

*Hisashi Owada*

mauté du droit, sont essentiels, tant pour le processus démocratique que pour celui du développement. Mais pour que cette primauté du droit, qui va de pair avec la citoyenneté, s'implante au sein d'une société, il est nécessaire que se soit développée une culture juridique, ce qui implique la mise en place de stratégies à court, moyen et long terme. Car une telle culture nécessite un apprentissage,

une éducation, la capacité de comprendre les lois. Elle implique que tous connaissent le fonctionnement de la justice. Or, cette connaissance n'est possible que si l'accès à la justice est égal pour tous et si elle est la même pour tous. L'accès inégal à la justice, selon le groupe socio-économique auquel on appartient, selon l'ethnie ou le sexe, par exemple, est en contradiction avec la justice et la primauté du droit.

Enfin, la démocratie et le développement peuvent contribuer, ensemble, à la consolidation de la paix. En effet, les démocraties règlent le plus souvent leurs différends internes par des moyens pacifiques. Par ailleurs, au-delà de ce rôle préventif, le cadre démocratique s'est souvent révélé efficace pour le règlement pacifique des conflits internationaux. Facteur de paix, la démocratie favorise donc le développement, qui tend lui-même à consolider l'état de paix intérieure et, partant, la paix internationale, puisqu'un grand

nombre de guerres trouvent leur origine dans des conflits internes. Démocratie, développement et paix constituent une trilogie, un dessein commun.

Si la relation entre démocratie et développement est désormais avérée, il faut encore l'explicitier et la préciser, tout comme les obstacles à l'émergence d'un développement démocratique durable.

# // . *La construction du développement démocratique*

Pour construire, à travers le monde, le développement démocratique, il faut situer cette démarche par rapport au contexte international, c'est-à-dire par rapport à la mondialisation, aux organisations internationales, aux blocages auxquels il faut faire face et aux moyens de les contrer.

## Développement démocratique et mondialisation

La mondialisation est-elle un défi, un obstacle ou une chance pour l'avenir ? Sans vouloir se prononcer hâtivement sur la nature des bouleversements qu'implique la mondialisation, les membres du Panel ont reconnu que ce phénomène, entendu comme une interdépendance politique, économique et sociale accrue entre tous les pays de la planète, constitue tout à la fois un défi majeur auquel l'humanité doit faire face en ce début de *xxi<sup>e</sup>* siècle et une réalité à laquelle la communauté internationale doit s'adapter. Dans la mesure où elle multiplie les possibilités de transmission de l'information, où elle en généralise l'accès et intensifie les échanges, la mondialisation peut véritablement être un atout pour la démocratie et pour le développement. Mais elle peut aussi constituer un obstacle majeur parce que, si on ne la démocratise pas, la mondialisation risque fort de dénaturer la démocratie. C'est pourquoi la mondialisation

**L**a technologie est le moteur de [la mondialisation] ..., l'on ne pourra aborder la mondialisation qu'après avoir compris ce qui se passe quand s'estompe la différence entre le temps et l'espace.

*Abid Hussain*

doit être soumise à une réglementation démocratique en matière économique et sociale. Et elle doit être gérée de façon à combler le fossé entre pays pauvres et pays riches, entre les plus défavorisés et les nantis ; de façon aussi à ne pas créer une discrimination d'un nouveau type entre les info-riches et les info-pauvres, entre ceux qui seront connectés et ceux qui ne le sont pas et ne le seront pas. Enfin, elle doit être gérée de façon à protéger la richesse que constitue la diversité culturelle du monde.

À partir du moment où le développement est un droit de l'homme, les autorités étatiques qui ne l'assurent pas mettent en cause leur propre légitimité.

*Kéba Mbaye*

Mais bien que les États soient soumis à des influences contradictoires introduites par la mondialisation, que ce soit par l'omniprésence des multinationales ou par l'apparition d'institutions internationales normatives ou juridictionnelles, leur rôle dans la construction de la démocratie et le choix des politiques de développement restera déterminant. Plus encore, il s'agit là d'une

obligation des États, qui, en ne l'honorant pas, remettraient en question leur légitimité politique. Il convient donc d'identifier les meilleures façons d'inciter les gouvernements à poursuivre, à l'échelle nationale, des politiques à long terme en faveur du développement et de la démocratie. Faute de quoi il sera difficile pour ces États de parvenir à démocratiser la mondialisation.

Parallèlement, la montée en puissance des acteurs non gouvernementaux est une caractéristique des démocraties modernes. Les

Les organismes de développement reconnaissent que la croissance économique, le développement humain, la durabilité de l'environnement – tous exigent la pleine participation des citoyens dans le processus de prise de décision.

*S.A.R. la Princesse  
Basma Bint Talal*

organisations non gouvernementales (ONG) nationales et internationales, les associations locales, les collectivités comme les grandes villes et les communes, les institutions financières, les universités et centres de recherches, mais aussi les agents économiques privés sont appelés à intervenir de plus en plus directement dans les affaires des États. Leur influence sur le développement démocratique est déjà considéra-

ble, tant à l'échelle nationale qu'internationale. Les grandes ONG internationales ont transcendé depuis longtemps les frontières nationales pour s'attaquer à la dimension mondiale des problèmes contemporains. Il faut donc prendre acte du rôle croissant – et souvent nécessaire – des acteurs non étatiques au niveau national et international. C'est l'une des conditions de l'émergence planétaire d'une forme plus participative de la démocratie. Il reste cependant à préciser les conditions de représentativité de ces acteurs, qui doivent pouvoir rendre des comptes. Il faut aussi assurer la transparence des relations entre ces acteurs non étatiques, les États-nations et la communauté internationale.

Dans un autre ordre d'idées, la gestion démocratique de la relation majorité-minorités constitue un défi majeur. Il s'agit de savoir que faire pour que la multiplicité des appartenances des individus et des sociétés soit, comme il est naturel, source d'enrichissement et école de tolérance, au lieu d'être détournée pour constituer de réels obstacles à la démocratie. Force est de constater que, dans un certain nombre de pays, l'introduction de la démocratie formelle a provoqué des affrontements de caractère ethnique. C'est le cas de pays où la formation de partis politiques et les campagnes électorales se font sur une base ethnique, ce qui entraîne un retour à une forme de « tribalisme » : les votes, censés être démocratiques, ne se font pas sur la base de programmes politiques qui concernent l'ensemble de la population, mais sur la base de l'appartenance à un groupe ethnique, religieux, culturel ou linguistique.

Un autre constat est que, à l'évidence, les situations sont extrêmement diverses : minorités concentrées sur une partie du territoire ou minorités dispersées ; majorité forte et multiplicité de minorités ou majorité et minorité numériquement fortes et équilibrées ; majorité économiquement et politiquement faible et minorité puissante. Ces diverses situations appellent des réponses constitutionnelles et

**J**e pense que la démocratie a quelque difficulté à faire face à ces problèmes de minorités, ainsi qu'on le constate actuellement. Mais, en même temps, la démocratie est le seul système qui soit capable de traiter les problèmes de minorités de manière pacifique et équitable.

*Han Sung-Joo*

institutionnelles différentes. Mais quelle que soit la configuration particulière de la situation, trois principes doivent être retenus.

Le premier est que la domination de la majorité n'est pas un critère suffisant pour juger de l'existence d'une démocratie, à savoir que les personnes appartenant aux groupes minoritaires ont le droit d'être représentées au niveau des parlements et des autorités centrales et locales. Plusieurs formules sont possibles, selon les situations, telles que l'octroi d'une certaine autonomie territoriale, l'adoption

**A** l'époque actuelle, il semble que la démocratie soit réservée à une élite à l'intérieur de chaque pays.

*Attiya Inayatullah*

de mesures exceptionnelles telles que les quotas de représentation. Elles doivent être cependant prudemment évaluées selon les différents contextes. Enfin, il importe de répondre aux aspirations légitimes des minorités, quant à leur culture, leur religion, leurs coutumes et leurs traditions, à condition qu'elles respectent la Constitution et les institutions de l'État.

Le deuxième principe est que la représentation politique des minorités est insuffisante, par elle-même, pour garantir de façon harmonieuse le caractère multiethnique, multiconfessionnel et multiculturel d'une société ; et le multipartisme, introduit sans préparation adéquate, peut accentuer les clivages. En plus des institutions politiques de la démocratie, il faut donc créer des espaces de dialogue et d'échanges culturels qui feront progressivement disparaître les frontières entre les minorités et la majorité et entre les minorités elles-mêmes.

Le troisième principe est que la démocratie exige le respect de la diversité culturelle et des droits des minorités, mais l'accès au pouvoir ne doit pas être conditionné par des considérations de caractère ethnique, culturel ou religieux.

La démocratie est un processus en constant devenir et aucun pays au monde ne peut se targuer d'en appliquer totalement les principes. Les régimes démocratiques les plus avancés ont encore, eux aussi, des efforts d'adaptation à fournir pour y parvenir. L'égalité des sexes constitue, à cet égard, l'un des défis qu'aucune démocratie n'est, jusqu'ici, parvenue à relever totalement. Cette égalité est, pour-

tant, une condition essentielle pour la réalisation effective de la démocratie. Elle est également une priorité en matière de développement, compte tenu du rôle majeur que jouent les femmes à tous les stades du processus de développement démocratique.

... Je ne connais pas de pays qui ait réalisé la véritable égalité entre hommes et femmes...

*Rosiska Darcy  
de Oliveira*

## Développement démocratique et organisations internationales

Les membres du Panel ont estimé que le rôle des organisations internationales, confrontées à la mondialisation, constitue l'un des défis que la communauté internationale se doit de relever à l'aube de ce nouveau siècle. Ils se sont interrogés sur le rôle qu'elles peuvent jouer dans la promotion de la démocratie, dans les rapports sociaux à l'intérieur des États comme dans les rapports inter-étatiques. Ils se sont intéressés aussi au fonctionnement interne de ces institutions, en tenant compte des principes généraux de la démocratie dont elles devraient naturellement se réclamer.

Les organisations internationales sont une pièce maîtresse dans le mécanisme de coopération pour le développement. L'aide multilatérale peut, de plus, efficacement contribuer à la promotion de la démocratie. Il est donc important d'encourager l'aide au développement dans les démocraties nouvelles ou les démocraties restaurées. Certains membres du Panel se sont toutefois demandé s'il est légitime d'encourager la démocratie par l'intermédiaire d'acteurs extérieurs, car l'on pourrait considérer qu'une telle action contredit la Charte des Nations unies, qui exige le respect de la souveraineté des États, en application du principe de non-ingérence. Si l'ensemble des participants ont reconnu que les relations internationales doivent être fondées sur la compréhension mutuelle, l'égalité et la non-ingérence, certains d'entre eux ont également insisté sur le fait que l'interdépendance croissante entre États entraîne inévitablement un certain affaiblissement de la souveraineté nationale. Ils ont souligné que l'institution de procédures internationales pour la protection des droits de l'homme, de même que l'adoption, par les organisations internationales compétentes en matière de développement, du

principe de la bonne gouvernance, témoignent d'une interprétation de moins en moins rigoureuse du principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des États prévu par la Charte.

Il faut, en outre, admettre qu'un nombre croissant de problèmes ne peuvent plus être résolus à l'échelle de l'État-nation. Les questions touchant aux finances, à l'environnement, au trafic de drogues, en sont des exemples. La nécessité, toujours plus grande, de poser et de traiter les problèmes de manière globale a d'ailleurs présidé, dans les années 90, à l'action des Nations unies, rythmée par une série de grandes conférences internationales sur l'environnement (Rio de Janeiro, 1992), sur les droits de l'homme (Vienne, 1993), sur la population (Le Caire, 1994), sur le développement social (Copenhague, 1995), sur les femmes (Beijing, 1995) et sur l'habitat (Istanbul, 1996).

Dans le même ordre d'idées, les membres du Panel se sont demandé s'il est pertinent de conditionner l'aide au développement fournie par les Nations unies aux efforts de démocratisation des États. La question se pose, en effet, de savoir si de telles clauses de conditionnalité n'ont pas pour conséquence le développement de démocraties de façade. On peut se demander aussi s'il est raisonnable d'appliquer les mêmes exigences à des pays dont l'économie est détruite et les institutions affaiblies ou inexistantes et à des pays qui refusent le processus de démocratisation.

En tout état de cause, l'on peut considérer que l'aide internationale serait beaucoup plus efficace si elle n'était plus assortie d'une sorte de sanction résultant d'exigences imposées de l'extérieur. Il serait préférable qu'elle repose sur une coopération positive entre donateur et bénéficiaire et qu'elle soit ancrée dans le cadre d'un développement d'ensemble, reposant lui-même sur trois éléments : le renforcement des capacités humaines, la consolidation des institutions et la bonne gouvernance. De plus, le développement, pour être durable, doit s'appuyer sur la volonté politique de l'ensemble de la société, d'où la nécessité d'établir une relation de partenariat et de coopération plutôt que de confrontation. La société tout entière aura ainsi le sentiment d'être propriétaire de son propre développement. Il importe toutefois de prendre garde à ce que

l'aide ne crée pas, à long terme, une relation de dépendance. Cette approche, par ailleurs, rejoint le principe du respect de la souveraineté des États et est basée sur les principes d'égalité et d'avantages mutuels. Mais si les conditions imposées de l'extérieur, sans que s'établisse un véritable partenariat et sans la participation effective des gouvernements et des populations concernés, sont contre-productives, cela ne veut pas dire que l'aide internationale doive être totalement inconditionnelle.

On doit pouvoir s'assurer, en effet, que l'aide n'est pas détournée par la corruption ; qu'elle n'a pas comme résultat d'accroître les déséquilibres et surtout qu'elle ne sert pas à renforcer le pouvoir autoritaire de gouvernements non démocratiques. La coopération doit donc avoir pour base l'obligation de rendre des comptes et la transparence, tant de la part des donateurs que des bénéficiaires. En ce sens, le soutien de projets concrets, dans des domaines précis tels que l'éducation, le développement scientifique et technologique, la santé ou encore le développement des ressources humaines en matière de gouvernance, favorisera l'émergence de conditions internes favorables à la démocratisation.

Au terme de la discussion, les membres du Panel sont convenus que la promotion de la démocratie et des droits de l'homme doit être une composante des programmes de coopération au sein du système des Nations unies. Les organisations internationales peuvent, en effet, à travers ces programmes, exercer une réelle influence sur les stratégies de développement démocratique. Elles jouent déjà un rôle appréciable, tant en faveur de la solution pacifique des conflits qu'en faveur du respect de la transparence, de la tolérance et du respect de la diversité culturelle.

Par contre, pour ce qui est des sanctions économiques, une évaluation rigoureuse de leurs conséquences s'impose. D'abord, il est nécessaire de rappeler que ces sanctions, telles que les prévoit la Charte des Nations unies, n'ont pas vocation à être punitives mais bien à provoquer la cessation d'un comportement illicite et le retour au respect des règles du droit international. Force est de constater cependant qu'elles atteignent rarement leur cible et qu'elles pèsent surtout sur les populations les plus pauvres et les plus vulnérables.

Elles revêtent alors le caractère de sanctions répressives. Elles sont un frein au développement et, en outre, elles provoquent, en particulier lorsqu'elles sont de longue durée, une régression des conditions de vie des populations, y compris de leur environnement culturel, qui peut atteindre des dimensions catastrophiques. Elles constituent alors des violations des droits de l'homme perpétrées au nom des droits de l'homme. Un autre effet pervers des sanctions peut être le développement de la criminalité, en particulier de la contrebande, et ce souvent au profit des dirigeants. Et surtout, les sanctions n'ont pas d'effet dans les sociétés non démocratiques parce que, dans ces sociétés, la population n'a pas d'influence sur les dirigeants. Les sanctions risquent plutôt de renforcer leur pouvoir, en créant, par réaction, un sentiment de solidarité collective.

Ainsi, les sanctions risquent d'affaiblir la démocratie et de rendre plus difficile le renforcement de l'opposition politique aux régimes autoritaires. La communauté internationale a donc une responsabilité qu'elle doit assumer. D'abord, en analysant mieux l'impact réel des sanctions et en définissant plus clairement les critères d'application de ces sanctions ; ensuite, en mettant au point d'autres types de mesures, telles que les « sanctions ciblées », sanctions financières notamment visant les comptes bancaires des dirigeants des pays concernés, qui semblent plus efficaces que les sanctions commerciales ou économiques, qui touchent les populations les plus défavorisées. Il faudrait surtout explorer la voie de la justice pénale internationale, qui permettrait de traduire en justice les véritables responsables d'une violation grave du droit international, étant entendu qu'il appartient au Conseil de sécurité, en vertu de son pouvoir discrétionnaire, de déterminer quelles violations constituent des menaces à la paix et à la sécurité internationales.

En outre, le Panel a rappelé que non seulement les Nations unies ont pour mission de faire respecter les buts et les principes de la Charte, mais qu'elles sont, aussi, l'une des principales sources de l'élaboration des normes juridiques internationales et qu'elles doivent, à ce titre, être les garantes du respect de la primauté du droit à l'échelle mondiale. Toutefois, pour l'instant, force est de reconnaître que les relations internationales souffrent d'un déficit démo-

cratique et qu'elles sont, avant tout, régies par des rapports de force. Il paraît en effet difficile de parler aujourd'hui de démocratie internationale, alors que l'influence qu'un État peut exercer sur les prises de décisions communes dépend étroitement de sa puissance économique et militaire et, partant, de sa volonté politique. De plus, la possibilité de censure qui est un élément fondamental de la démocratie — le peuple insatisfait pouvant censurer ses représentants et ses gouvernants — ne s'applique pas aux organisations internationales.

La démocratisation des relations internationales n'en demeure pas moins, à l'heure de la mondialisation, un objectif prioritaire, car l'absence de démocratie au plan international est un obstacle au développement de la démocratie au plan national et peut même nourrir des extrémismes. Elle ne relève cependant pas de l'utopie.

L'exemple du Parlement européen, qui consacre la représentation des peuples par-delà les frontières nationales, est là pour en témoigner. La régionalisation des relations internationales peut d'ailleurs — d'après certains participants — accélérer le processus de démocratisation, dans la mesure où les organisations régionales peuvent souvent constituer des contre-pouvoirs par rapport à la mondialisation. Les contre-pouvoirs sont indispensables au bon fonctionnement de la démocratie.

L'on peut toutefois se demander si les Nations unies disposent de la légitimité nécessaire pour intervenir en matière de démocratie, alors que l'Organisation elle-même souffre, à l'évidence, d'un manque de démocratie. Le Conseil de sécurité, seul détenteur du pouvoir d'utiliser la force militaire et d'imposer des sanctions, n'est pas véritablement un organe démocratique, en ce sens que certains États seulement y sont représentés et que d'autres détiennent le droit de veto. L'Assemblée générale, qui est l'organe le plus démocratique du système des Nations unies dans la mesure où ses décisions sont prises à la majorité des voix, est aussi celui qui a le moins

... la démocratie internationale est importante dans un monde d'États-nations, qui doit être capable de maîtriser les problèmes nés de la mondialisation.

*Marrack Goulding*

**L**a représentation des États au sein des Nations unies est imparfaite car il manque cette autre branche de l'État qui est le parlement, lequel constitue la représentation légitime et complète du peuple.

*Pierre Cornillon*

de pouvoirs et le moins de possibilités d'assurer la mise en œuvre de ses décisions. Selon certains membres du Panel, l'Assemblée générale elle-même n'est pas vraiment démocratique, ses membres représentant des États et non pas des peuples. On parle, certes, de réformes, mais plusieurs intervenants ont souligné que celles qui sont envisagées pour le

Conseil de sécurité n'auraient pas pour effet de le rendre démocratique. En l'état actuel des projets, elles ont simplement pour objet d'actualiser sa composition en augmentant, au profit de nouvelles puissances économiques et politiques, le nombre de ses membres. Tout juste cela pourrait-il assurer un meilleur équilibre entre pays développés et pays en voie de développement.

Les institutions spécialisées de l'ONU ont, en revanche, une composition plus démocratique. Par ailleurs, les aspects démocratiques du système se retrouvent non pas dans le cadre de ses pouvoirs coercitifs, mais dans d'autres fonctions caractéristiques des processus démocratiques, telles que l'adoption de normes, la médiation entre les États membres, la diffusion d'informations favorisant la transparence et facilitant le règlement des différends et l'ouverture à la participation de la société civile. En tout état de cause, il est nécessaire de renforcer le rôle des Nations unies et de préserver l'autorité du Conseil de sécurité. Malgré les changements importants qui se sont produits sur la scène internationale, les buts et principes de la Charte des Nations unies demeurent valables et doivent être soutenus fermement.

### Blocages et contre-blocages du développement démocratique

Ces obstacles, on l'a déjà constaté, existent, tant à l'échelle nationale que mondiale. À cet égard, si les obstacles internationaux, comme on l'a vu, sont légion, les États doivent, de leur côté, adopter une démarche auto-critique, dans la mesure où il existe de nombreuses causes internes aux déficits en matière de développement démocratique. Les défenseurs des

droits de l'homme et de la démocratie, qui sont les premiers à lutter contre ce déficit démocratique, ont droit, à ce titre, à la sécurité et à l'immunité. Leur protection doit être un objet de préoccupation pour la communauté internationale dans la mesure où ils sont souvent persécutés par leurs gouvernements.

L'un des obstacles majeurs à la réalisation du développement démocratique est constitué par les graves inégalités en matière de répartition des revenus et des richesses. C'est la raison pour laquelle la mise en œuvre des libertés politiques ne suffira pas à assurer la pérennité de la démocratie dans les pays en voie de développement, si elle ne s'accompagne pas, en même temps, de stratégies destinées à promouvoir les droits économiques et sociaux. De même, dans les pays développés, l'existence de poches de grande pauvreté et l'exclusion qu'elle entraîne introduisent des distorsions dans l'exercice des droits démocratiques, en limitant et parfois même en empêchant la participation effective à la vie politique, sociale et culturelle des victimes de cette pauvreté. Les inégalités sociales et économiques ne portent pas seulement atteinte à la paix sociale et à la stabilité politique, elles sont aussi contraires à l'esprit même de la démocratie. Elles favorisent, en outre, la corruption et le népotisme, qui sont autant de freins au développement. Dans la mesure où une mondialisation sauvage de l'économie accentue les inégalités, la pauvreté et l'exclusion, sa gestion apparaît comme une condition nécessaire à la promotion des droits économiques et sociaux des individus.

La diversité de l'Histoire, de la culture et des institutions économiques et sociales devrait être le moteur qui incite à la coopération mutuelle et au développement plutôt que ... des motifs d'éloignement et de confrontation.

*Guo Jiading*

Outre les obstacles d'ordre économique et social, la démocratie se heurte à une série d'autres obstacles, tels que le fanatisme religieux, le racisme et la xénophobie. La mondialisation a eu comme effets, notamment, de susciter des phénomènes de repli identitaire, qui se traduisent souvent par une montée en puissance des extrémismes ethniques, nationaux ou religieux, alimentés par les frustrations politiques et économiques, tant individuelles que collectives. La recherche de repères identitaires n'est pas négative en soi, mais

C'est la mondialisation et le libéralisme sauvage qui créent l'exclusion et qui génèrent, à travers le vecteur culturel, certains extrémismes.

*Mohamed Bennouna*

l'impression de « colonisation » ressentie quand une « culture mondiale » cherche à s'imposer, entrant parfois en conflit avec les cultures locales, peut provoquer des comportements de repli exacerbés, qui peuvent aller jusqu'au rejet total de toutes les autres cultures ou les autres modes de vie. Ces replis identitaires puisent leurs arguments

dans des terreaux culturels où s'ancre leur spécificité. Les mouvements fondamentalistes, pour qui la vérité leur appartient en propre et prévaut sur toutes les autres, rejettent et condamnent, parfois avec violence, toutes les différences, qu'elles soient religieuses, politiques ou ethniques.

L'école elle-même – qui peut et qui doit jouer un rôle important dans l'apprentissage de la tolérance et du respect de l'autre – encourage parfois des comportements de repli sur soi, voire des comportements extrémistes. Il est donc indispensable de veiller à ce que l'école n'incite pas au refus de l'autre et au repli sur soi mais, au contraire, à ce qu'elle favorise la connaissance et le respect des autres cultures, des autres religions, des autres façons d'être et de vivre. L'absence de culture générale, la spécialisation précoce façonent des esprits réceptifs aux idéologies extrémistes. D'où l'importance non seulement d'une éducation générale de qualité, à tous les niveaux, mais aussi du rôle éducatif des médias.

En ce qui concerne l'obstacle majeur à la démocratie et au développement qu'est l'inégalité très répandue et souvent très importante entre hommes et femmes, le Panel a insisté sur l'urgence de mettre en œuvre les acquis de la Conférence de Beijing. Si les droits des femmes relèvent de l'universalité des droits de l'homme, leur mise en œuvre implique l'identification et la reconnaissance des atteintes spécifiques qu'ils subissent dans les différents

contextes. Ce qui suppose une vigilance constante et, bien sûr, la volonté politique d'éliminer cette discrimination.

La violation des droits fondamentaux frappe en premier les femmes, on ne mettra jamais assez en relief ce fait-là.

*Robert Badinter*

En cherchant à identifier les obstacles à la réalisation d'un développement démocratique, le Panel a approfondi sa réflexion sur la justice, la démocratie étant définie comme le règne du droit, d'un droit émanant de la volonté populaire. Le désenchantement vis-à-vis de la démocratie, qui se fait jour dans certains pays, a souvent pour origine l'impuissance de la justice à combattre la corruption et le crime organisé. Parallèlement, l'absence de garanties juridiques et juridictionnelles des investissements et des échanges économiques et commerciaux peut constituer une entrave au développement. La lenteur avec laquelle la justice est rendue — lenteur qui n'est pas l'apanage des pays en voie de développement — et le nombre insuffisant de magistrats intègres et compétents, constituent autant d'obstacles à la mise en œuvre d'un développement démocratique.

Enfin, la concentration excessive des pouvoirs a aussi été identifiée comme une entrave à la démocratie. La solution peut être la décentralisation, mais celle-ci n'est pas une panacée et peut, dans certaines circonstances, avoir un impact négatif sur le développement démocratique. Elle peut, en effet, favoriser les féodalités locales ou les ethnocraties. Elle exige, de surcroît, que les responsabilités des différentes autorités soient clairement définies, qu'au niveau local des moyens budgétaires adéquats soient prévus et que les pouvoirs locaux soient efficaces.

Ce qu'il faut chercher à faire, c'est rapprocher la prise de décision des personnes visées par ces décisions. Il y a donc lieu de définir des formules adaptées aux différents niveaux de développement, à la dimension du territoire, à la composition de la population — pour favoriser la déconcentration des pouvoirs et permettre aux autorités locales une gestion plus proche du terrain. Il ne faut pas négliger non plus le phénomène émergent de régionalisation inter-étatique, où des accords sont conclus entre localités, villes ou régions de différents pays, donnant ainsi naissance à de nouvelles régions, ce qui contribue à la décentralisation du pouvoir dans plusieurs États.

Après avoir achevé ce constat, les membres du Panel ont exa-

**I**l ne faut pas demander au juge d'être un héros pour être juste. Il faudrait qu'il puisse être juste sans être un héros.

*Mohamed Charfi*

miné les moyens susceptibles de relever les défis et de surmonter les obstacles opposés à l'émergence d'une véritable dialectique entre développement et démocratie.

**I**l n'y a pas de démocratie véritable et de longue durée sans un effort continu d'éducation générale.

*Nicolas Valticos*

Ils ont placé l'éducation au premier rang de ces moyens. Une fois de plus, la liberté d'expression a, elle aussi, été considérée comme une condition essentielle de l'instauration de la démocratie et comme un facteur de garantie de sa pérennité. Il a été rappelé que la liberté de la communication, écrite et audiovisuelle notamment, joue un rôle éducatif de première importance,

les choix politiques étant en grande partie déterminés par l'accès aux sources d'information ainsi que par l'indépendance et la fiabilité de ces sources. Une communication libre, indépendante et responsable est donc indispensable à la démocratie.

Toujours dans le champ politique, l'existence de parlements représentatifs, démocratiquement élus, traduisant véritablement la diversité de la population, est la condition de l'élaboration de législations acceptées et acceptables, indispensables à l'harmonie de la vie sociale.

Une fois de plus, aussi, l'existence d'une justice équitable et indépendante a été considérée comme une condition majeure du renforcement de l'État de droit, l'absence d'une telle justice rendant impossible le fonctionnement d'institutions démocratiques et bloquant le processus de développement. C'est pourquoi la séparation des pouvoirs est un des attributs de la démocratie, dans la mesure où elle peut garantir la liberté et l'interdépendance de la justice. Tout concourt, on l'a vu, à faire de la justice l'un des piliers centraux de la démocratie. La légitimité des élections s'appuie, par exemple, elle aussi, sur l'existence d'une justice efficace et indépendante de l'exécutif qui, s'ajoutant à la vigilance des citoyens, peut, en outre, rendre moins nécessaire l'assistance, voire le contrôle, apportés par des organisations internationales à l'occasion d'élections.

La transparence, à tous les niveaux, des administrations publiques est également une condition du bon fonctionnement de la démocratie et d'une lutte efficace contre la corruption.

Outre la protection des droits individuels, la reconnaissance de droits collectifs est un élément qui peut renforcer la démocratie. La garantie des droits économiques et sociaux envisagée par le sommet social des Nations unies réuni à Copenhague, en 1995, est un élément important pour le développement démocratique, dans la mesure où l'approche sociale du développement à l'échelle planétaire est susceptible de freiner les inégalités qui découlent de la mondialisation.

En conclusion, c'est la solidarité internationale qui paraît plus nécessaire que jamais pour favoriser et consolider le développement démocratique au niveau national.

Relisant, une fois encore, ce résumé de nos débats, je voudrais conclure par une triple autocritique.

La première remarque que je voudrais faire, c'est que l'hypothèse de travail que nous avons choisie situe les rapports démocratie-développement exclusivement dans un contexte de paix, dès lors qu'il n'y a ni démocratie ni développement dans une situation conflictuelle. Or, les conflits internes et internationaux n'ont jamais été aussi nombreux que durant ces dernières décennies. Quelle est leur influence sur les États voisins et sur tous ceux qui sont à l'écart de la guerre ? Ce qui est plus important, ce n'est pas tant la situation conflictuelle que le contexte politique qui l'a précédée ou qui suit l'éclatement du conflit, ainsi que son impact sur le développement démocratique. S'il est menacé dans la période qui précède le conflit, s'il est complètement paralysé durant le conflit, le développement nécessitera des mesures spéciales dans la période de « convalescence » qui suit le conflit.

La seconde remarque a trait au conflit Nord-Sud, que nous n'avons abordé que de façon marginale. Les problèmes du développement démocratique sont très différents, s'agissant soit d'États développés ou sur-développés, soit d'États en voie de développement. Nous n'avons pas suffisamment étudié ce qui différencie le développement démocratique dans le cadre de ces catégories d'États. Si les grands principes du développement démocratique sont universels, il demeure toujours que leur application va varier considérablement, selon qu'il s'agit d'un État qui a pratiqué la

démocratie pendant des années ou d'un État qui vient d'accéder à l'indépendance.

Troisième remarque : nous n'avons pas abordé « l'économie populaire », l'économie des micro-entreprises non fiscalisées qui, dans les pays en voie de développement, répondent aux besoins réels des populations pauvres et constituent un élément moteur de la démocratisation. Il est évident que cette économie comprend aussi le marché noir et qu'il est parfois difficile de la distinguer de l'économie criminelle, qui doit être réprimée. Le monde occidental a souvent du mal à comprendre le rôle que joue cette économie dans le développement démocratique d'un État en voie de développement. Au lieu de la condamner ou l'ignorer, au prétexte que cette économie se situe en marge de la loi et qu'elle échappe à la législation du travail, ne faudrait-il pas, au contraire, l'encourager ? Le micro-crédit inventé par Mohamed Yunus au Bangladesh est un exemple qui mérite de retenir notre attention.

Cela dit, l'on ne peut évoquer l'économie populaire dans les pays en voie de développement et les moyens de l'aider sans insister sur le rôle des femmes. La division des rôles entre hommes et femmes s'observe dans le monde entier et le Panel a discuté de la discrimination dont les femmes sont victimes. Mais leur rôle revêt une importance toute particulière dans le développement des pays en voie de développement.

Ces remarques ne diminuent en rien la valeur des idées qui ont été échangées au cours des nombreuses heures de discussion entre d'éminents experts venus de tous les continents. C'est dire que le sujet est bien loin d'être épuisé et qu'il mérite que nombre d'autres rencontres lui soient encore consacrées, d'autant que l'une des raisons d'être de l'UNESCO est de promouvoir la culture de la démocratie, du développement et de la paix.

# III. *Recommandations et conclusion*

Impact de la mondialisation  
sur le développement démocratique

*Compte tenu* du caractère inéluctable du phénomène de la mondialisation en ce début de siècle, phénomène qui s'amplifiera sans doute dans les années à venir ;

*Compte tenu* du caractère encore incomplet des connaissances et de la compréhension de ce phénomène ;

*Compte tenu* aussi de l'ampleur probable de son impact, positif ou négatif, sur les valeurs et les concepts du développement démocratique, sur l'économie et les finances, sur les modes de vie et la culture, tant au plan local que national ou international ;

Sur la base du principe de l'universalité des droits de l'homme, du principe de l'égalité compensatrice entre États et entre individus et du principe de la participation et de la non-exclusion ;

Le Panel recommande que l'UNESCO entreprenne une analyse en profondeur de l'impact de la mondialisation sur le développement démocratique, en vue d'une meilleure compréhension de ses conséquences et pour contribuer à l'élaboration de politiques susceptibles de contrer les dérives de la mondialisation et d'en renforcer les effets positifs.

Cette analyse devra porter sur l'impact de la mondialisation et de la « libéralisation » du commerce international, en particulier sur les économies nationales des pays en développement et des pays en transition. Ce qui implique l'étude :

1. des normes susceptibles de démocratiser la mondialisation de l'économie ;
2. du rôle des institutions économiques internationales dans la gestion de la mondialisation ;
3. des moyens de développer la solidarité internationale en matière économique et technologique.

Cette analyse devra porter aussi sur l'impact, à l'échelle globale, du développement des sciences et des technologies (en particulier des nouvelles technologies de la connaissance et de l'information) sur les conditions de vie des populations, sur les lois bioéthiques et sur les cultures. Ce qui implique :

1. de développer des stratégies qui puissent permettre que les progrès scientifiques et technologiques profitent au plus grand nombre et notamment aux populations les plus marginalisées ;
2. d'empêcher que s'élargisse le fossé entre riches et pauvres à l'intérieur des États et entre les États ;
3. de consolider, compte tenu de la mondialisation des médias et de l'Internet, les valeurs positives relatives, en particulier, aux droits de l'homme, à la démocratie, à la tolérance et à l'ouverture vers d'autres cultures ;
4. de décourager la propagation de contre-valeurs, à savoir, notamment, la banalisation de la violence, la prostitution, la xénophobie et les valeurs antidémocratiques.

Cette étude devra enfin analyser l'impact de la mondialisation sur le développement des mouvements extrémistes, notamment le phénomène de repli identitaire agressif d'un micro-nationalisme et d'un néo-tribalisme, qui se traduit par le rejet violent et agressif de toute autre culture ou manière de vivre, ces extrémismes religieux, ethniques ou idéologiques étant une menace directe pour la démocratie. Ce qui implique :

1. de poursuivre et d'intensifier la promotion de la tolérance par des moyens appropriés tels que l'éducation, les médias, les rencontres d'enseignants et de jeunes d'origines culturelles différentes et d'expériences diverses, destinées à renforcer la coopération en matière de démocratie et de développement ;

2. d'apporter une aide technique afin d'offrir à tous les élèves et étudiants, quels que soient leur niveau et leur spécialisation, des enseignements de sciences sociales comparées (histoire, religions, philosophie, etc.) en vue de l'acquisition d'une culture générale de base qui favorise la tolérance et le respect des autres ;
3. de continuer d'apporter un soutien au plurilinguisme et au pluriculturalisme, afin de favoriser le respect des identités linguistiques et culturelles et de prévenir l'exclusion sociale ou économique motivée par l'appartenance à une communauté linguistique, économique, religieuse ou culturelle.

Conditions juridiques du développement démocratique

Le Panel formule des recommandations relatives aux trois sujets suivants : A. Renforcement de la justice et primauté du droit ; B. Défense effective des droits de l'homme ; C. Développement de médias libres et responsables.

#### *A. Renforcement de la justice et primauté du droit*

Le règne de la justice et la primauté du droit sont une condition essentielle de l'exercice de la démocratie et de la viabilité du développement. Ce qui implique l'existence d'institutions judiciaires et législatives fonctionnant effectivement, sur la base de principes universellement reconnus dont, en particulier, l'indépendance de la magistrature.

À cet égard, le Panel recommande que l'UNESCO :

1. apporte une aide technique aux États pour consolider leur système juridique sur la base du principe de la primauté du droit ;
2. favorise la diffusion d'informations et, par un soutien technique, l'application du principe de l'inamovibilité des juges et l'établissement d'institutions qui garantissent l'indépendance de la magistrature ;
3. développe ses activités de formation à l'intention des professionnels de la justice (magistrats, médiateurs, avocats, etc.) et des législateurs ;
4. encourage l'instauration d'une bonne gouvernance en vue d'une gestion publique efficace et de la lutte contre la corruption ;

5. facilite les recherches comparées portant sur les institutions qui favorisent la déconcentration des pouvoirs, tout en évitant la création de féodalités locales ;
6. soutienne l'élaboration de stratégies nationales et régionales visant à développer une culture juridique fondée sur le principe de la primauté du droit ;
7. encourage les États à accorder à la justice la priorité budgétaire indispensable ;
8. entreprenne une série d'études afin d'identifier et de comprendre les diverses institutions, coutumes et comportements qui, sur la base de ces valeurs universelles, forment le patrimoine commun de l'humanité et sur lesquelles reposent les droits de l'homme ;
9. utilise le résultat de ces études pour créer des passerelles entre les pratiques coutumières ou traditionnelles en matière de règlement des différends, d'une part, et les normes internationales en matière de droits de l'homme et de justice, d'autre part ;
10. se donne les moyens de généraliser l'éducation à la justice, tant au niveau de l'enseignement que dans la population, notamment en faisant comprendre les mécanismes et le fonctionnement de la justice et les droits des individus à l'égard de l'appareil judiciaire ; et encourage des études de terrain sur l'accès à la justice, en particulier les groupes défavorisés, les femmes et les analphabètes.

### *B. Défense effective des droits de l'homme*

La mise en œuvre effective et le respect des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels fondamentaux sont des conditions essentielles pour le renforcement du développement démocratique.

Conscient des travaux déjà entrepris à l'UNESCO à ce sujet ainsi que des conclusions qui résultent de la réflexion et des débats conduits dans le cadre du 50<sup>e</sup> anniversaire de la Déclaration des droits de l'homme, le Panel recommande que l'UNESCO :

1. poursuive et intensifie son travail de recherche, de promotion

- et d'éducation en matière de droits de l'homme à tous les niveaux auprès des divers professionnels et acteurs sociaux responsables de l'application et de la protection de ces droits ;
2. multiplie les chaires UNESCO pour les droits de l'homme, la démocratie, la paix et la tolérance, en mettant l'accent sur les rapports entre ces quatre concepts ;
  3. soutienne et développe des actions d'information et de sensibilisation des populations concernant leurs droits fondamentaux, tout en prenant en compte les spécificités culturelles et historiques des différents États.

### *C. Développement de médias libres et responsables*

Le caractère indispensable de la liberté et de l'indépendance de la presse et des autres médias pour l'instauration durable de la démocratie tient au fait qu'elles rendent possible l'expression de différents points de vue, la diffusion d'informations et les débats ouverts sur la chose publique.

Cette presse et ces médias doivent cependant avoir un comportement responsable, dès lors que la prolifération de journaux à scandales et de publicités tapageuses nuit à la crédibilité de l'information et entraîne la désaffection du public à l'égard de la chose publique. À cet égard, le Panel recommande que l'UNESCO :

1. poursuive ses programmes de soutien au développement de médias libres, indépendants et responsables, en particulier par la formation des journalistes et des présentateurs ;
2. diffuse largement ses travaux, existants et à venir, sur le rapport nécessaire entre la liberté, l'indépendance et le comportement responsable de la presse et des nouveaux médias d'information, notamment l'Internet ;
3. favorise l'adoption de dispositions légales excluant les peines de privation de liberté et l'emprisonnement pour délits de presse, écrite ou audiovisuelle ;
4. apporte un soutien technique pour l'établissement d'institutions telles que des conseils de l'information indépendants, afin de contrôler la presse et les nouveaux médias en ce qui concerne la prostitution et le proxénétisme ;

5. proscrire toute confusion entre information et publicité et réaffirme la responsabilité collective des responsables de médias à l'égard de leur propre déontologie.

Conditions socio-économiques  
du développement démocratique

### *A. Élimination de la pauvreté et de l'exclusion*

Un obstacle majeur à la démocratie est l'extrême pauvreté. La recherche continuelle de biens de première nécessité et l'incessant combat contre les maux liés à la pauvreté, à la faim, aux maladies et aux violences ne permettent guère de participer à la vie politique et sociale, même à un niveau local ou communautaire. Il ne sera possible d'éliminer de la vie politique et sociale l'exclusion, qui est le lot des groupes marginalisés, que par l'élimination progressive de la pauvreté, grâce à une participation soutenue à la vie de la communauté et grâce à la capacité des individus et des groupes de connaître leurs droits et d'influencer les décisions qui les concernent.

À cet égard, le Panel recommande que l'UNESCO :

1. soutienne des programmes de formation populaire en coopération avec les Nations unies et les institutions spécialisées ;
2. mène une campagne de sensibilisation, à l'intention des décideurs politiques et économiques, à propos de leur responsabilité et de la pertinence de ces programmes ;
3. prépare une étude d'ensemble sur l'exclusion et la marginalisation, en identifiant leurs causes dans différents contextes, à partir d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs et sur la base d'expériences similaires réussies ;
4. développe des programmes de formation des dirigeants et des gestionnaires et poursuive son programme de formation professionnelle et technique ;
5. entreprenne des études sur l'impact de conditionnalités liées à l'assistance internationale et sur les conséquences négatives des sanctions sur le développement démocratique.

### *B. Diffusion d'une culture démocratique*

La pratique de la démocratie se réfère à l'existence d'institutions permettant la participation des membres d'une société aux décisions qui les concernent ainsi qu'à un état d'esprit, à une mentalité de tolérance et de respect de l'autre, à une capacité généralisée d'admettre les divergences d'opinion et les différences. Le développement d'une authentique culture démocratique est une condition nécessaire au renforcement de la démocratie politique, sociale et économique.

Le Panel recommande donc que l'UNESCO :

1. renforce son action en vue du développement de capacités endogènes et de l'établissement d'institutions adéquates au niveau local, de manière à permettre aux individus et aux groupes d'influencer plus directement les décisions qui les concernent ;
2. soutienne de nouvelles formes de partenariat au sein de la société civile, impliquant divers acteurs sociaux à différents niveaux de prise de décision ;
3. contribue à l'élaboration de stratégies nationales pour promouvoir la culture démocratique, par le biais de l'éducation et des médias de masse, en particulier chez les jeunes ;
4. développe et diffuse, notamment par les nouvelles techniques de l'information, des matériels d'information et d'éducation à l'intention des décideurs et des personnes ayant des responsabilités sociales ;
5. stimule les débats et la réflexion sur la question de la démocratisation de la mondialisation ;
6. poursuive ses travaux de réflexion sur la notion même et sur le développement de la « culture démocratique ».

### *C. Mobilisation des acteurs non étatiques*

L'importance du rôle des acteurs sociaux, économiques et politiques non étatiques par rapport au développement démocratique est un phénomène nouveau. Ces organismes ainsi que la société civile peuvent avoir une action efficace au plan national et international pour promouvoir le développement et lui donner une dimension plus humaine.

Le Panel recommande que l'UNESCO :

1. développe des stratégies de soutien à la société civile et aux ONG, afin d'encourager la participation organisée du plus grand nombre à la vie publique et de favoriser ainsi le contrôle par la population des institutions politiques et administratives ;
2. poursuive, dans le cadre de ses stratégies d'action, sa collaboration avec les acteurs non étatiques en tant que partenaires et multiplicateurs de l'action de l'UNESCO et source d'initiatives nouvelles ;
3. encourage la responsabilisation des ONG et la transparence dans les relations entre ONG et États et entre États et ONG ;
4. soutienne le développement d'organisations de la société civile aux niveaux national et international, afin de favoriser la participation démocratique de la population aux décisions politiques et économiques ;
5. étudie l'apport des organisations internationales non gouvernementales (OING) à la démocratisation des relations internationales ;
6. poursuive et développe sa coopération avec les parlementaires et les organisations qui les représentent, étant donné le rôle essentiel qu'ils jouent dans l'exercice des droits démocratiques et dans la définition de politiques de développement.

### Conclusion

Tout au long de ses travaux comme dans ses recommandations, le Panel a tenté de cerner les principaux défis que l'humanité doit relever, à l'aube de ce siècle, pour entrer enfin dans la voie d'un développement durable et démocratique. Ce faisant, il ne prétend pas avoir été exhaustif et souhaite que les questions qu'il a soulevées soient l'objet d'études plus approfondies.

C'est pourquoi il émet le vœu que l'UNESCO puisse poursuivre et développer ces travaux. L'étude détaillée de certains des thèmes abordés au cours des débats pourrait faire l'objet de publications par l'UNESCO et viendrait utilement nourrir des discussions qui sont loin d'être closes.

# *A*nnexes

# *Ordres du jour des réunions*

Première réunion : 4-5 mai 1998

## **1. Liens entre démocratie et développement**

La démocratie est-elle une condition préalable au développement ? Quel type d'organisation politique est la plus appropriée au développement ?

- Relations entre les réformes économiques et politiques ;
- Facteurs favorisant la démocratie et le développement ;
- Rôle du système des Nations unies dans le développement de la démocratie ;
- Rôle des acteurs non gouvernementaux et de la société civile.

## **2. Globalisation et communauté internationale**

**La globalisation : comment affecte-t-elle les États démocratiques ?**

**Comment peut-on favoriser le développement dans un contexte global ?**

- L'impact de la globalisation sur la démocratie et sur le développement ;
- Les acteurs transnationaux et la démocratie ;
- La démocratie et le développement ;
- La démocratie au plan international : la démocratisation des relations internationales et transnationales.

## **Liste de questions**

### *Démocratie et développement*

- Pourquoi est-ce maintenant que l'on s'intéresse aux rapports entre démocratie et développement ?
- Pourquoi estimait-on auparavant que les pays en voie de développement n'étaient pas prêts pour la démocratie et qu'il leur fallait accomplir de considérables progrès sur le plan économique avant que la démocratie puisse fonctionner ?
- Pourquoi incite-t-on les régimes autoritaires à changer alors qu'auparavant ils étaient tolérés ?
- Existe-t-il un lien de cause à effet entre démocratie et développement ?

- L'économie de marché stimule-t-elle l'activité politique et favorise-t-elle la démocratie ?
- La démocratie est-elle non seulement souhaitable mais aussi nécessaire pour l'économie de marché et, à l'inverse, fait-elle obstacle à la croissance économique ?
- La démocratie est-elle par essence un sous-produit du développement ?
- Qu'est-ce qui est plus important à l'issue d'un conflit : la démocratie ou le développement ?
- Qu'est-ce qui est plus important dans la période qui suit la fin d'un régime autoritaire : la démocratie ou le développement ?
- Quelle conséquence la discrimination entre les sexes a-t-elle sur la démocratie et sur le développement ?
- Que répondrait un paysan pauvre ou un ouvrier au chômage si on lui donnait le choix entre démocratie et développement ?

*Démocratie, développement et relations internationales*

- La mondialisation marque-t-elle la fin de la démocratie au plan interne ?
- Quel est l'avenir de la démocratie alors que certaines des forces socio-politiques les plus puissantes au monde transcendent les frontières de l'État-nation ?
- Comment régler, dans le cadre de la démocratie, des problèmes de portée mondiale, tels que l'environnement ou la criminalité internationale ?
- Pourquoi l'augmentation du nombre d'États démocratiques n'a-t-elle pas provoqué l'augmentation correspondante de la démocratie entre États ?
- Comment peut-on expliquer la réticence des démocraties à étendre aux relations inter-étatiques leur modèle de gouvernement ?
- Pourquoi la doctrine politique a-t-elle considéré la démocratie comme un modèle de gouvernement utilisable seulement à l'intérieur des États ?
- Si tous les États devenaient des démocraties, les relations internationales seraient-elles fondées sur les principes démocratiques ?
- Un État peut-il être pleinement démocratique dans un monde qui ne l'est pas ?
- Les démocraties ont-elles entre elles des relations plus pacifiques qu'avec les régimes autocratiques ?

- Si tous les États étaient des démocraties, n'y aurait-il plus de guerres ?
- La paix internationale est-elle fonction de l'accroissement progressif du nombre d'États démocratiques et de la démocratisation de la communauté internationale ?
- Quelles sont les conséquences, pour les États démocratiques, de la présence dans le système international d'États non démocratiques ?
- La mondialisation des problèmes internes favorise-t-elle, à l'intérieur de l'État, les solutions autoritaires, plutôt que les solutions démocratiques ?

Deuxième réunion : 8-9 février 1999

### 1. Obstacles à la démocratie et au développement

Le Panel a identifié une série d'obstacles et de menaces à la démocratie et au développement, ainsi que des moyens pouvant servir à les surmonter. Comment l'UNESCO peut-elle mieux contribuer à développer ces moyens ?

#### 1. *Inégalités sociales et économiques :*

- Comment promouvoir les droits économiques et sociaux dans le contexte de la mondialisation ?
- Quelles sont les mesures d'ordre politique, économique, social et culturel qui peuvent favoriser à la fois la démocratie et le développement ?

#### 2. *Repli identitaire :*

- Comment lutter contre l'exclusion politique et sociale et la discrimination provoquées par les extrémismes ?
- Comment lutter contre les extrémismes eux-mêmes ?

#### 3. *Déficit de justice :*

- Quelles mesures favoriser pour renforcer l'État de droit ?

#### 4. *Carences en matière d'éducation :*

- Comment contrer les déficits d'accès à l'éducation formelle ?

## 2. La culture de la démocratie

Le Panel a estimé que la démocratie véritable dépasse le simple cadre institutionnel et se réfère à un état d'esprit, une mentalité de tolérance et de respect de l'autre, qui favorise le pluralisme et l'équilibre entre les forces, mettant l'accent sur la participation des citoyens. À ce titre, les membres du Panel ont insisté sur l'importance de développer une culture démocratique :

1. *Quels sont les éléments qui définissent une culture démocratique ?*
2. *Quels sont les facteurs institutionnels, culturels ou autres qui favorisent ou empêchent le développement d'une culture démocratique ?*
3. *Par quels moyens favoriser l'intériorisation des principes démocratiques au sein d'une société ?*

## 3. Comment l'UNESCO peut-elle orienter ses programmes pour favoriser :

1. *La participation ;*
2. *Le pluralisme ;*
3. *Le renforcement des institutions démocratiques ;*
4. *La décentralisation ;*
5. *Le développement de la société civile.*

Troisième réunion : 3-4 avril 2000

1. Développement démocratique versus sanctions économiques.
2. Assistance internationale et développement démocratique.
3. Décentralisation et développement démocratique.
4. Minorités et développement démocratique.
5. État de droit et développement.
6. Discussion générale des recommandations présentées au Directeur général de l'UNESCO.

## *Membres du panel*

**ROBERT BADINTER** (France). Sénateur ; Président de la Cour de conciliation et d'arbitrage de l'OSCE ; Professeur émérite à l'Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne) ; Ministre de la justice (1981-1986).

**MOHAMED BENNOUNA** (Maroc). Ambassadeur, Représentant permanent du Royaume du Maroc auprès de l'ONU ; Juge au Tribunal Pénal International de la Haye (1998-2001).

S.A.R. la Princesse **BASMA BINT TALAL** (Jordanie). Présidente, Fonds royal hachémite pour le développement humain ; fondatrice et présidente de la Commission nationale jordanienne pour les femmes.

**BOUTROS BOUTROS-GHALI** (Égypte). Président du panel. Secrétaire général des Nations Unies (1992-96) ; Secrétaire général de l'Organisation internationale de la Francophonie (1997-2002) ; diplomate, juriste et intellectuel.

**MOHAMED CHARFI** (Tunisie). Professeur émérite de droit à Tunis ; ancien Président de la Ligue tunisienne des droits de l'homme ; ancien Ministre de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique.

**PIERRE CORNILLON** (France). Secrétaire général honoraire et ancien Secrétaire général de l'Union interparlementaire (1987-1998) ; spécialiste de la diplomatie parlementaire et du droit parlementaire comparé.

**ROSISKA DARCY DE OLIVEIRA** (Brésil). Professeur à l'Université catholique de Rio de Janeiro ; Présidente du Centre du leadership féminin, Rio de Janeiro ; ancienne Présidente du Conseil national des droits de la femme, Brésil.

**MARRACK GOULDING** (Royaume-Uni). Directeur de St Antony's College, Oxford ; Service diplomatique britannique (1959-1985) ; Sous-secrétaire général aux Nations Unies pour le maintien de la paix (1986-1993) et des affaires politiques (1993-1997).

**GUO JIADING** (République populaire de Chine). Vice-Président du Comité national chinois, Conseil économique du Pacifique ; Ministère des affaires étrangères de la République populaire de Chine (1952-1997).

**HAN SUNG-JOO** (République de Corée). Président de l'Université de Corée ; professeur de sciences politiques ; directeur, Institut des relations internationales Ilmin, Université de Corée ; Ministre des affaires étrangères de la République de Corée (1993-1994).

**ABID HUSSAIN** (Inde). Professeur émérite, Institut indien du commerce étranger ; ancien membre du Indian Administrative Service ; ancien Secrétaire du commerce de l'Inde ; ancien Ambassadeur ; ancien Vice-Président de la Fondation Rajiv Gandhi.

**ATTIYA INAYATULLAH** (Pakistan). Ancien ministre du développement de la femme et du bien-être de la population ; présidente de la Fédération internationale du planning familial (1995-1999).

**KÉBA MBAYE** (Sénégal). Premier Président honoraire de la Cour suprême du Sénégal ; ancien Juge et Vice-Président de la Cour internationale de justice (1982-1991) ; ancien Vice-Président du Curatorium de l'Académie de droit international, La Haye.

**HISASHI OWADA** (Japon). Président de l'Institut du Japon des Affaires internationales ; professeur de droit international et organisation, Université de Waseda ; conseiller principal du président de la Banque mondiale ; il est entré au Ministère des affaires étrangères du Japon en 1955.

**BRUCE RUSSETT** (États-Unis d'Amérique). Dean Acheson professeur des relations internationales et directeur des Études des Nations Unies à l'Université de Yale ; rédacteur du *Journal of Conflict Resolution*.

**NICOLAS VALTICOS** (Grèce). Membre de l'Académie d'Athènes ; correspondant de l'Institut de France ; Bureau international du travail (1949-1981) ; ancien Secrétaire général de l'Institut de droit international.

**ALEXEI VASSILIEV** (Fédération de Russie). Directeur de l'Institut des études africaines et arabes, Académie des sciences ; président du Centre des études de civilisation et études régionales, Académie des sciences.

En 1998, le Directeur général de l'UNESCO a établi le Panel international sur la démocratie et le développement (PIDD) en vue de donner des avis à l'Organisation sur son action future dans le domaine de la construction de la démocratie.

Au cours d'une période de trois ans, de 1998 à 2000, le PIDD, présidé par Boutros Boutros-Ghali, s'est réuni trois fois. Le rapport que le Panel a présenté à l'UNESCO, intitulé *L'interaction démocratie et développement*, reproduit le compte rendu in extenso des débats des seize membres du Panel dont les recommandations et conclusion sont présentées ici.

Les membres du Panel ont tenté de cerner les principaux défis posés à la démocratie et au développement et la relation entre les deux.

Les débats stimulants du Panel suggèrent des réponses et appellent d'autres questions sur des sujets allant de la mondialisation et les inégalités en matière de répartition des revenus et des richesses, l'éducation, la religion, la culture, les médias, le rôle de la société civile, la souveraineté, la justice et la primauté du droit, jusqu'au fondamentalisme, l'extrémisme et le repli identitaire.

*À travers ces discussions du Panel nous avons essayé d'offrir à l'UNESCO des suggestions pratiques, en répondant à ces questions :*

*« Que faut-il faire pour promouvoir la démocratie ? »*

*« Que faut-il faire pour faire ressortir le lien qui existe entre démocratie et développement ? »*

*Enfin « Que faut-il faire pour tenir compte du fait qu'aujourd'hui les problèmes de la démocratie et du développement ne sont pas seulement des problèmes nationaux mais qu'ils ont une dimension internationale, une dimension globale ? »*

*Quel est, par conséquent, l'effet de cette mondialisation, d'une part, sur le phénomène ou le processus que représentent la démocratie et le développement et, d'autre part, sur les rapports qui existent entre démocratie et développement ?*

*Boutros Boutros-Ghali*