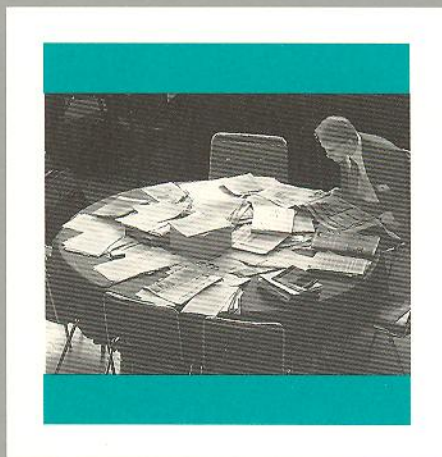


Revue internationale des sciences sociales

Décembre 2001

170

Contestation et gouvernance globale



UNESCO / érès

Acteurs sociaux et souveraineté dans les OIG

Patrice Meyer-Bisch

La question de la réforme du système des Nations Unies n'est pas sur le point d'aboutir, car elle pose des questions qui se révèlent de plus en plus fondamentales. Il ne s'agit plus seulement d'un rééquilibrage des pouvoirs correspondant à la nouvelle donne géopolitique, car, en dehors de l'actuelle suprématie américaine, tout est fluctuant. Il ne s'agit pas non plus d'une démocratisation du système par la constitution d'un pôle authentiquement législatif, car les États veulent maintenir le caractère purement intergouvernemental de l'Organisation, en concédant tout au plus un pôle judiciaire faible et limité. En réalité, la revendication de légitimité vient de l'extérieur, de façon souvent contestable et en tout cas désordonnée, mais nul ne peut nier que les acteurs de la société civile apportent une juste contestation en revendiquant une autre forme de gouvernance. La contestation porte essentiellement sur deux objets :

La compétence des États à comprendre et à représenter la complexité des sociétés civiles ;

Le manque manifeste de cohérence du système onusien, notamment à l'égard des droits humains ; cette incohérence peut elle-même apparaître comme une conséquence de l'incompétence des États.

L'État national n'est plus un lieu central de décision, dont il s'agirait encore d'harmoniser les aires de compétence dans l'organisation internationale, car la multiplicité d'acteurs et de niveaux qui constitue les sociétés ne peut être réduite aux

seules compétences d'un État, quelles que soient ses qualités démocratiques ; la critique est beaucoup plus grave quand on pense à la faible capacité démocratique de nombreux États. Cela signifie qu'il ne va plus du tout de soi que, même pour les régimes démocratiques, la souveraineté des États *représente* celle des peuples. La question posée n'est rien moins que celle de la souveraineté : nous avons besoin de réaliser son expression au niveau mondial, au moment même où elle est contestée au niveau des nations.

Patrice Meyer-Bisch, philosophe, coordonne l'Institut interdisciplinaire d'éthique et des droits de l'homme et la chaire UNESCO pour les Droits de l'homme et la Démocratie à l'Université de Fribourg (6, rue St-Michel, CH 1700 Fribourg, Suisse. Internet : <http://www.unifr.ch/iiedh>).

Il anime le Groupe de travail sur les droits culturels et contribue au Réseau de politique et gestion culturelles. Il a aussi édité les actes d'onze colloques interdisciplinaires sur les droits humains.

Email : Patrice.Meyer-Bisch@unifr.ch.

Les États débordés

À la faiblesse actuelle de l'État démocratique s'ajoute celle de ses délégations sur une scène mondiale où peu d'acteurs acceptent de prendre des risques. Cette situation de *double vide*, celui de l'État et celui de l'interétatique, n'est pas souvent compensée par la présence

de nouveaux acteurs qui prennent leur part de l'intérêt public : l'émergence d'un pôle non gouvernemental de plus en plus vigoureux et organisé est une très bonne chose, mais cette confrontation ne suffit pas à l'expression de la souveraineté. La crise de légitimité des organisations intergouvernementales (OIG) est une crise sur la crise, un redoublement de la crise de légitimité des États. Devant leur propre faiblesse, aussi bien en interne qu'en externe, les représentants des autorités publiques nationales sont le plus souvent en position ultraréactive : ils ne peuvent prendre des initiatives, car ils n'ont pas plus la

maîtrise des problèmes de sécurité (notamment les flux de réfugiés) que celle des problèmes posés par les questions écologiques, économiques et culturelles. C'est pourquoi les pouvoirs étatiques (l'exécutif et, dans une moindre mesure, le législatif) se trouvent aujourd'hui de plus en plus en situation réactive face à leur opinion publique et aux acteurs sociaux à l'interne, face aux autres États et aux acteurs transnationaux (ONG et entreprises) à l'externe. Il n'est guère question pour eux de cautionner encore de nouveaux lieux de pouvoirs qu'ils ne pourraient pas contrôler, en dehors de ce qui est devenu strictement nécessaire (même dans les OIG qui ont pour fonction de réaliser une réelle interaction politique, comme l'Union européenne). La plupart des OIG ne sont considérées que comme des instruments de coopération technique, qu'il s'agisse de la santé, du commerce, du droit international ou de la culture. Le problème est que la limite entre coopération technique et politique commune est difficile à établir, car les questions traitées sont des domaines politiques entiers et fondamentaux engageant l'avenir de populations entières (parfois au niveau mondial) et nécessitant des choix concertés et interdépendants. Si chaque État a de plus en plus de mal à assumer des politiques volontaires, c'est-à-dire proactives et responsables, avec la multiplicité interne et externe des acteurs et face à la complexification des domaines, il est encore moins prêt à affronter une interaction internationale. *Force est de constater que tous les domaines de politique fondamentale sont aujourd'hui transnationaux.* Il ne s'agit pas de tomber dans la niaiserie du village planétaire, car la complexité est toujours aussi grande aux échelons inférieurs et il ne saurait être question de supprimer les échelles régionales et nationales de décision politique, mais toutes les politiques doivent à présent être interactives aux différentes échelles (Meyer-Bisch, 1999). *La mondialisation n'est pas la réduction des échelles du politique à une seule, englobante ; elle est leur interdépendance.* Comment affronter la nouvelle complexité ? Il convient de décider de la consistance du domaine d'interaction intergouvernementale entre deux limites : coopération technique entre les États ou collaboration entre les nations pour des objectifs transnationaux.

Mais les États ne sont pas seuls à être en situation réactive. Les grandes entreprises sont incapables de prendre à elles seules des décisions d'envergure (sur les grandes questions écolo-

giques et sociales, mais aussi sur l'orientation de la production et sur la régulation des marchés des biens comme des capitaux), car elles se trouvent toutes en situation de concurrence, c'est-à-dire réactives par rapport aux autres : elles suivent les marchés. Comme pour les États, chacune attend les autres. Les ONG sont aussi largement tributaires de leur impact publicitaire. Aucune institution ne peut donc plus se déclarer seule responsable désormais, mais toutes doivent participer à la responsabilité d'un système de régulation. Une gouvernance démocratique suppose que, là où une aire intergouvernementale est élaborée pour traiter des grandes questions transnationales, il est nécessaire qu'y participent de plain-pied les acteurs sociaux qui sont actifs à la même échelle. Ce pôle ne se définit pas seulement de façon négative (comme « non gouvernemental »), c'est toute la société civile qui doit participer, selon la triangulation classique trop souvent ignorée associant les acteurs publics aux acteurs privés (entreprises) et civils (secteur *non-profit*). Loin d'opposer simplement société civile et État, nous avons pu montrer dans nos recherches comment seule la complexité des acteurs sociaux, privés, civils et publics pouvait garantir une prise en compte de l'indivisibilité des droits humains (Borghi et Meyer-Bisch, 2000). L'opposition État/société civile correspond à une prise en compte partielle des droits humains, mettant une priorité sur les droits civils, (précisément ceux qui règlent les rapports entre l'État, les individus et la société civile). À partir du moment où l'on traite à égalité les droits culturels, économiques et sociaux, on est obligé de constater que tous les acteurs sont directement débiteurs de ces droits, et non pas principalement les États. Tel est le principe, à nos yeux, du recentrage sur la souveraineté populaire : l'exercice par tous les citoyens de leurs droits, libertés et responsabilités, directement et par l'intermédiaire d'acteurs sociaux, civils, privés et publics librement choisis et régulièrement contrôlés. La complexité est au centre : aucune institution ne peut l'englober. Seule l'interaction entre de nombreux acteurs différents et coordonnés permet de saisir la complexité des logiques sociales que requiert l'indivisibilité des droits humains.



Michel Camdessus, directeur général du FMI, s'entretient avec des chefs de communautés et des responsables gouvernementaux dans le quartier de Badiya-Ijora, Lagos, mars 1999. Pius Utomi Ekpei/APP.

Recentrer l'UNESCO sur la souveraineté transnationale

La souveraineté étatique n'est qu'un leurre dangereux aussi longtemps qu'elle usurpe la souveraineté démocratique, celle des peuples. En démocratie, nous ne pouvons pas accepter le principe de deux souverainetés à placer sur le même plan en équilibre, tel que cela avait été défini dans le processus de la CSCE. Il y a un décalage de principe : la souveraineté réelle est celle des peuples ; celle des États n'est que leur instrument partiel, et elle est donc nécessairement limitée. La souveraineté réelle n'est pas le pouvoir d'un État sur un territoire (ceci n'est pas de la souveraineté, seulement l'autonomie relative nécessaire à l'exercice de la responsabilité d'un État), mais celle des citoyens, qui s'expriment et interagissent en diverses communautés politiques imbriquées. Si la communauté politique principale reste au niveau national, les citoyens vivent aussi leurs

droits, libertés et responsabilités au niveau d'autres communautés qu'ils organisent et institutionnalisent sous la forme d'acteurs sociaux complexes, souvent transnationaux. Ce droit politique, qui oblige à considérer une imbrication des communautés politiques, est inaliénable et constitutif de toute souveraineté populaire. Dès lors, la représentativité des institutions n'est plus évidente. Les ONG contestent la prétention des États à représenter exclusivement les intérêts et les valeurs de leurs populations, ainsi que la simple légitimité d'un grand nombre d'entre eux ; les entreprises et les États contestent à leur tour la représentativité de nombreuses ONG. Les acteurs publics et civils dénoncent les objectifs réducteurs des acteurs privés. Aucun de ces acteurs ne peut agir seul. La régulation démocratique est la responsabilité commune à tous les acteurs : il s'agit d'une régulation mutuelle, ou interrégulation. Celle-ci ne peut se faire qu'au sein des espaces publics appropriés ; telle est la mesure de

légitimité de chacun des acteurs : leur degré de participation aux espaces publics. *Ce qui est inaliénable en démocratie, ce n'est pas l'État, mais les espaces publics. Ce n'est pas l'État qui est souverain, mais l'exercice de la citoyenneté au sein d'espaces publics démocratiquement organisés.* Ce qui est normatif à n'importe quelle échelle de gouvernance, c'est que toute décision passe par le creuset d'un espace public approprié. La légitimité de l'État est relative à sa fonction effective de garant des espaces publics ou, ce qui revient au même, à un « état de droit » ou « société de droit ». L'accent n'est pas exclusivement mis sur l'« État de droit », car celui-ci n'existe que si tous les acteurs portent en commun la responsabilité de l'« état de droit ».

De façon synthétique, nous pouvons alors admettre que l'idée générale, et pour nous concrète, de souveraineté se transforme en système contraignant de principes régulateurs : ceux qui définissent les espaces publics. Il s'agit de la multiplicité et de la diversité des acteurs, du développement rigoureux du droit à l'information, de la négociation permanente des procédures de discussion adaptées aux objets spécifiques. L'espace public, en ce sens, n'est pas une notion vague, espace de discussion et d'expression de l'opinion, mais une connexion de systèmes d'observation/discussion/décision/contrôle/observation. C'est l'effectivité des espaces publics qui permet d'échapper aux ambiguïtés qui grèvent (Senarclens, 1998, p. 198-202) la notion de gouvernance. Une gouvernance démocratique relève certes du pragmatisme inhérent à toute gestion, mais elle ne peut demeurer exclusivement utilitaire, en ignorant les spécificités des acteurs. La fonction des espaces publics est précisément de réaliser, par le débat permanent, la clarification et le contrôle des fonctions et des objectifs. *Un espace public est un instrument d'intermédiation des savoirs et des fonctions* ; il permet de critiquer les rôles des individus et des institutions en faisant communiquer les savoirs complémentaires ; c'est pourquoi il est la condition de toute gouvernance démocratique. Notre problème aujourd'hui est de créer les espaces publics adaptés à l'inter et au supranational.

Il me paraît prioritaire que le fonctionnement de toutes les OIG soit reconsidéré avec la nécessité d'associer les acteurs civils et privés aux acteurs publics, dans un jeu approprié respectant la spécificité de leurs objectifs. La partition entre ONG et OIG n'est plus suffisante et la

marginalisation des ONG n'est plus tolérable. Celles-ci s'expriment de mieux en mieux en organisant des conférences parallèles, mais il n'y a aucune raison que leur activité, tout en gardant l'autonomie nécessaire, reste parallèle. Le statut consultatif réservé aux représentants de la société civile n'est de loin pas une garantie suffisante. Cela signifie que, à l'instar de l'OIT à sa création, chaque OIG doit pouvoir identifier ses partenaires clés dans la société civile. Ce n'est pas une mise à l'écart des acteurs publics, mais leur remise en place, leur re-légitimisation, au service des acteurs et de leurs milieux. Renoncer au leurre du centralisme étatique, au glissement de la souveraineté démocratique vers la souveraineté des États, ce n'est pas diminuer la responsabilité des autorités publiques (les États et leurs institutions), bien au contraire. Si les États et leurs institutions n'ont pas la capacité de *représenter* la souveraineté toujours trop complexe des sociétés démocratiques, ils doivent acquérir celle d'en *répondre*, c'est-à-dire de garantir le jeu démocratique entre tous les acteurs. Pour cela, les acteurs publics sont notamment obligés de coopérer ; aussi les OIG, à la condition qu'elles soient constituées en partenariat avec les acteurs sociaux concernés, constituent-elles un espace insuffisant, mais nécessaire, de compréhension de la complexité.

Le débordement par la culture et les droits culturels

Un des facteurs centraux de cette contestation est la place centrale que nombre d'acteurs sociaux revendiquent enfin pour la culture. En réalité, il s'agit de réformer vers plus de libéralisme, non pas selon une approche économique réductrice, mais au sens politique constitutif de la démocratie : la restauration et l'instauration du jeu interactif entre de nombreux acteurs diversifiés. Il ne s'agit pas de vouloir le moins d'État possible selon l'idéologie « globale-libérale », mais d'éviter que les États nations continuent de s'approprier en interne comme en externe le monopole de l'échelle de décision. Contraints et forcés, ils abandonnent cette prétention dans le domaine économique. Mais la même prétention est tout aussi déplacée dans le domaine de la culture. Après avoir gagné la sphère économique, corrigée par l'écologique et le social, le libéralisme démocratique peut s'étendre au domaine culturel¹. Ce nouveau libéralisme sera plus com-

plexe, plus cohérent, capable de garantir beaucoup plus de libertés (non seulement civiles, politiques et économiques, mais aussi culturelles et sociales), avec les responsabilités correspondantes. C'est le recentrage du politique sur la culture, de la démocratie sur les droits et libertés culturels qui permet de concevoir ce troisième étage de la démocratie, selon l'analyse d'A. Touraine (1997, p. 240-242). Pas plus que dans le domaine de l'économie ou de l'écologie, les États ne peuvent avoir les capacités nécessaires pour représenter les cultures, ni pour être les premiers acteurs des droits correspondants. L'UNESCO qui, à sa fondation, était officiellement conçue pour représenter la « conscience intellectuelle » du système et le lieu de rencontre entre les acteurs culturels *n'a cessé de se rétrécir* sur la seule représentation étatique, par manque de volonté de faire participer les véritables acteurs culturels autrement que comme consultants. En réalité, la « volonté » des États était et reste de maintenir l'Organisation dans une fonction de coopération technique, ce qui est contradictoire avec la notion même de culture, creuset de toutes les libertés sans frontières. Cette approche minimaliste pourrait au moins avoir l'avantage d'être cohérente, en se limitant explicitement à quelques programmes techniques. Mais en réalité, alors qu'elle ne dispose que de très faibles moyens, elle se drapait toujours curieusement dans une vision centraliste étatiste qui relève encore de l'illusion aberrante des États autoritaires. Ahmed Sayyad continue à exalter ainsi la tâche de l'UNESCO « dans un monde réduit à un *village planétaire* » : « Elle est la "conscience du monde", le centre vers lequel convergent les diverses sensibilités et les contradictions d'une communauté internationale qui en font le lieu idéal pour débattre des grands problèmes » (Sayyad, 1999, p. 186-187²). Cette conception ne peut être démocratique en ce qu'elle méconnaît l'immense richesse culturelle, et donc l'impossibilité de réfléchir en termes de centre, déjà à l'intérieur d'une nation, *a fortiori* au niveau mondial. L'UNESCO peut certes être un lieu de débat, de rencontres et de synergies, un « facilitateur », mais jamais *le* centre. Il ne peut y avoir de centre, pas plus qu'il n'y a de *village planétaire*. Que certains problèmes, écologiques notamment, soient nécessairement planétaires ne signifie nullement qu'une culture mondiale doive amoindrir la diversité culturelle : notre richesse. Aucune institution ne peut gérer la richesse culturelle ; une OIG démocratique est seulement

habilitée à favoriser la synergie entre les acteurs culturels, civils, privés et publics, dans la rencontre entre cultures et disciplines différentes. Les communautés scientifiques, par exemple, pas plus que les associations religieuses et artistiques n'ont à recevoir de consignes de l'UNESCO, si ce n'est une participation à leur régulation démocratique. Elles disposent de savoirs non réductibles à l'unité de quelque volonté politique. L'organisation de leur coopération, le soutien aux acteurs les plus faibles, le renforcement des structures de débat public, favorisent les conditions d'une interrégulation démocratique beaucoup plus intelligente, souple, complexe et ambitieuse que la prétention d'une institution qui se voudrait centralisée.

Nos systèmes politiques sont principalement des compromis, avec un secteur culturel parmi d'autres, après d'autres. *Les organisations intergouvernementales sont des compromis de compromis*. Ou bien la culture a peu d'importance et elle est soit oubliée, soit ornementale, ou bien elle est conçue comme la marque de l'identité nationale et les États font ce qu'ils peuvent pour que les OIG n'aient pas réellement leur mot à dire, quand il n'est pas consonant. Il est nécessaire de remettre la culture à sa place : *partout au milieu*. « *C'est toute l'identité d'un individu ou d'un groupe qui est en jeu dans le rapport au savoir* ³ », c'est l'exercice des droits culturels, dans le système indivisible des droits humains, qui conditionne la légitimité de toute communauté politique, puisqu'il lui confère ses objectifs et les libertés d'adhésion.

Notre problème est que la solution n'est pas en vue, car il est impossible de sortir de la grande ambiguïté culturelle. La culture est fondamentale, à la source de toute capacité et identité, aussi bien individuelle que collective, et pourtant elle est marginale, considérée comme un luxe ou un supplément qui vient après le nécessaire. Elle est le milieu de toutes les libertés les plus fortes et de toutes les pluralités, c'est pourquoi elle effraie et fait craindre pour le lien politique, pour les bonnes mœurs ou tout simplement pour l'ordre. Pourtant, et en même temps, elle est facteur de tous les liens, mais aussi de liens nouveaux, de nouvelles communautés, solidarités, relectures de l'histoire et consciences politiques repensées, c'est pourquoi elle inquiète les communautés et nationalités en place, c'est-à-dire, en réalité, les institutions qui détiennent le pouvoir et qu'elle provoque. Les cultures sont facteurs de libertés,

de droits et de responsabilités : autant de qualités *qui font la citoyenneté et les droits de l'homme*, mais que les États tiennent à contrôler. Ils donnent à croire un leurre des plus dangereux, en oubliant que, dans le domaine de la culture, *la pureté réside dans le mixé, alors que le non-mélangé ressemble à de l'eau croupie*. La culture est un système vivant et, comme tel, ne se nourrit que d'échange. La nation pure est celle qui offre l'hospitalité et ne craint pas le mélange. L'acteur culturel, organisation ou institution créée par l'interaction des sujets, met en cause les pouvoirs, car il met tout individu au milieu de la cour du château, comme naguère le trou du puits ou le cœur vide de l'édifice religieux (quand il n'était pas réduit et instrumentalisé). C'est la place laissée vide pour l'errant ou le voyageur des traditions qui sont fondées sur l'hospitalité, car elles savent qu'une communauté fermée a perdu sa légitimité. Replacer le sujet au principe du politique, c'est remettre au centre un principe d'altérité.

Les droits culturels sont, dans le système des droits humains, les droits à l'identité, plus exactement : les droits d'accès aux processus d'identification. La mise au jour de ces droits interdit en outre toute idéologie des droits humains, car ils indiquent que l'individu, sujet de droit, n'est pas donné, n'est pas connu ; il est multiforme, capable de créer des communautés bien différentes selon les cultures. Seule la définition des droits culturels, ainsi que des dimensions culturelles de chaque droit de l'homme compris dans l'indivisibilité de l'ensemble, permet de chercher une cohérence dans ce processus. Comment les droits/libertés/responsabilités culturels permettent-ils la définition de nouveaux acteurs sociaux et de nouvelles procédures de participation aux espaces publics ? Cette pierre angulaire, longtemps délaissée par les bâtisseurs de notre conception des droits humains et de la démocratie, permet seule de caler la voûte des droits et libertés qui constitue l'équilibre aussi bien du respect des personnes que des communautés, et donc du lien politique.

Les réseaux culturels traversent toutes les frontières politiques : il y a bien sûr toute une richesse de réseaux informels, mais également des organisations transnationales très bien régulées, comme le sont certaines associations professionnelles scientifiques, techniques, artistiques, religieuses. Leur reconnaissance est un préalable à l'établissement d'espaces transnationaux de

conscience (de souveraineté) démocratique. C'est aussi une façon de provoquer le contrôle de celles qui sont organisées de façon incompatible avec les structures démocratiques. Comme les États ne peuvent pas nier leur attachement à cet idéal et qu'ils ont toujours un très grand besoin d'alibis, ils entretiennent l'UNESCO sans la libérer, c'est-à-dire sans lui donner les possibilités de recevoir sa substance des acteurs culturels. C'est notre révolte, nous qui croyons aux valeurs fondatrices de l'UNESCO, qui pensons que la place est dramatiquement vide et que l'idée d'origine est encore à créer dans un contexte enfin plus favorable : celui qui permet de renoncer au leurre étatique.

Sortir l'UNESCO du Temple

Décentraliser l'UNESCO n'est pas qu'une question géographique. Il faut la décentrer de sa propre institution pour la mettre au service des acteurs culturels qui sont à considérer comme des réservoirs de savoir, des « communautés épistémiques » : savoirs théoriques et sociaux, acteurs principaux des libertés et des patrimoines culturels. L'UNESCO ne peut être ajustée à ses objectifs que dans la mesure où les communautés épistémiques y trouvent leur place centrale⁴. Cela signifie que cette décentralisation institutionnelle ne peut se faire paradoxalement que par un recentrage sur les spécificités de l'UNESCO. La reconnaissance des droits culturels dans le système des droits humains est une des conditions nécessaires pour lier les programmes à une dimension normative centrée sur le respect des individus et des patrimoines, non sur les institutions⁵. La fonction éthique de l'UNESCO est souvent rappelée actuellement, mais il ne s'agit pas de faire appel à l'illusion d'une éthique universelle. Là encore, le respect de la diversité culturelle interdit cette démarche qui ne peut rester qu'incantatoire : les diverses éthiques sont trop belles et trop fortes pour être réduites. L'approche universaliste normative est ouverte exclusivement du côté des droits humains : ils permettent de définir non une morale universelle, mais des interdits communs, qui sont seulement *les seuils* de toute morale. L'universalité est une voie impérative, mais modeste.

La reconnaissance des droits culturels est aussi un préalable contraignant à la reconnaissance des droits et obligations des acteurs culturels, et donc à leur place au sein de l'UNESCO⁶. Certes, les partenaires culturels ne sont pas tou-

jours aussi clairement identifiables que l'étaient les syndicats et les organisations patronales à la création de l'OIT. Nous sommes en présence d'un déficit démocratique plus général, d'une crise de représentation des acteurs sociaux, notamment dans le domaine culturel. Mais dans un premier temps, on pourrait donner comme objectif à l'UNESCO, à ses institutions associées et aux États, cet appel aux partenaires et, quand ils font défaut, qu'ils ne sont pas assez représentatifs, de programmer un effort commun pour leur habilitation. Ainsi, chaque organe, ou secteur, d'une OIG pourrait compter avec et sur l'interaction des acteurs les plus compétents, dans les secteurs publics, privés et civils : chacun des trois secteurs équilibrant les autres par l'apport de ses compétences et de ses objectifs.

Un certain nombre d'expériences vont en ce sens. En particulier là où les communautés épistémiques sont le plus facile à identifier, dans le domaine scientifique. La Conférence mondiale sur la science, à Budapest, en 1999, a été coorganisée avec le Conseil international pour la science. La conférence n'aurait pas pu avoir ce contenu sans ce partenariat, mais ce n'est qu'un début. En particulier, nous avons remarqué que les acteurs des systèmes des sciences, ceux qui ont en commun la responsabilité éthique de la recherche, sont encore très mal définis, ce qui empêche la définition d'obligations précises et réalistes⁷. Dans les domaines technologiques, la collaboration s'impose également à l'évidence. L'UNESCO participe aux travaux de la Digital Opportunity Taskforce (DOT Force), créée par le Sommet du G-8 à Okinawa, et elle a, pour cela, constitué un groupe consultatif composé des représentants de douze grandes organisations professionnelles œuvrant dans ses domaines de compétence⁸. Mais il faut aller, peu à peu, par une voie souple, au fur et à mesure que les légitimités se dégagent, vers un dépassement du niveau consultatif. La création de réseaux de partenaires, pour prendre l'exemple du réseau UNIT-WIN des chaires UNESCO, est une bonne chose, mais là aussi, il convient de passer à un échelon supérieur : les chaires ne sont pas que des institutions invitées à coopérer et à fournir des expertises. Elles ont à créer un véritable pôle de compétence qui, une fois qu'il aura fait ses preuves au point d'être reconnu par la communauté scientifique internationale, pourra jouer un rôle central. Il en va de même pour les directeurs d'Instituts des droits de l'homme, réunis chaque année au

siège. Notre obligation éthique est de constituer dans ce domaine, comme dans d'autres, une communauté scientifique appropriée qui, par son autorité intellectuelle, rende plus difficile l'instrumentalisation des droits de l'homme. Là encore, il ne s'agit pas de fixer une doctrine, mais d'assurer les régulations nécessaires, pour éviter que des États, des ONG et des entreprises puissent utiliser les droits de l'homme et méconnaître les interdits et la complexité, selon leurs intérêts.

Il est cohérent pour une OIG que la stratégie d'habilitation (*empowerment*) des acteurs se fasse aux deux niveaux : celui de chaque secteur de l'Organisation, et celui des commissions nationales, encouragées à présenter elles-mêmes une grande diversité d'acteurs. On pourrait alors prévoir que, statutairement, les organes de l'UNESCO publient la liste de leurs partenaires et l'ouvrent au débat permanent, et que, en même temps, les commissions nationales soient tenues d'assurer au niveau national une participation réelle des acteurs culturels, comme cela ne se fait actuellement que dans certains pays, et de présenter leurs membres individuels et partenaires collectifs au partenariat de l'organisation, selon des processus communs de désignation.

Telle est la condition, me semble-t-il, pour réaliser ce qui paraît être la règle d'or de l'efficacité sociale : l'effectivité d'une mesure résulte en majeure partie de l'effet interactif des mesures connexes. L'autorité publique, l'entreprise ou l'association ne peuvent pas grand-chose isolément face aux violations des droits humains, et notamment à la déculturation. C'est leur interaction qui « compte », qui maximise et optimise les effets et qui restaure le tissu social. Ce principe est fondamental pour les acteurs culturels, car leurs objectifs sont communs et les capacités, voire l'existence, de beaucoup d'entre eux sont précaires, alors même qu'ils représentent un bien majeur pour la société. La multiplicité des partenaires assure à la fois un accroissement d'autonomie et une multidépendance, c'est-à-dire une meilleure inscription sociale, une liberté et une créativité accrues.

Conclusion

L'objet d'une politique démocratique est de développer le capital de capacités pour tous les êtres humains par l'entretien et le développement des *milieux*, c'est-à-dire de systèmes sociaux riches et équitables dans les domaines du politique. L'ob-

jectif est précis : il s'agit de développer les systèmes de communication entre les hommes qui permettent le déploiement de tous les droits/libertés/responsabilités fondamentaux. Le principe de l'indivisibilité est celui qui est le plus contraignant pour assurer une culture démocratique, car il est fait à la fois de complexité et d'unité. À la différence de l'appel moral, si dramatiquement inefficace, à une culture holistique de la paix, l'indivisibilité des droits humains fournit un fais-

ceau de normes à mettre immédiatement en œuvre par les voies du droit, de la culture, de l'économie, du développement social. Personne ne peut prêcher une morale mondiale, il nous revient à tous, au sein de l'UNESCO, de faire *seulement* (c'est en réalité bien plus exigeant) communiquer les acteurs et les savoirs et de développer les droits humains dans leur complexité, comme un faisceau d'interdits fondateurs.

Notes

1. La coopération intellectuelle « est le deuxième pilier, avec la coopération économique, sur lesquels se bâtiront les constructions politiques de demain », Bekri, 1991, p. 218. En ce qui concerne la terminologie, à la différence de Touraine, 1999, qui estime que la prise en compte de la culture permet de « sortir du libéralisme » (entendu au sens réducteur), je préfère, avec Mesure et Renaut, 1999, considérer que les droits culturels permettent un nouveau déploiement du libéralisme (entendu en un sens extensif, plus humain).

2. Les réformes proposent certes une ouverture vers la société civile : « Pour qu'un vrai débat s'instaure au sein de l'UNESCO, la participation de la société civile est indispensable et inéluctable. Son message ne pourra être que

plus consistant et tranchant » (*id.*, p. 188). Il est temps de changer de perspective : l'UNESCO ne doit pas seulement s'ouvrir pour que son activité soit améliorée, elle doit se mettre *au service* des acteurs culturels pour que son action soit légitime et efficace.

3. Larbi Chouikha, sommaire de, *NAQD*, 2000.

4. Le cinquième considérant de l'acte constitutif stipule : « Qu'une paix fondée sur les seuls accords économiques et politiques des gouvernements ne saurait entraîner l'adhésion unanime, durable et sincère des peuples et que, par conséquent, cette paix doit être établie sur le fondement de la solidarité intellectuelle et morale de l'humanité. » Cette tâche relève principalement de l'interaction des acteurs culturels.

5. Voir le projet de Déclaration des droits culturels, actuellement en discussion à l'UNESCO, Meyer-Bisch (sous la dir. de, 1998), également accessible sur notre site : <http://www.unifr.ch/iiedh> ; ainsi que notre premier colloque sur les droits culturels comme catégorie sous-développée de droits de l'homme : Meyer-Bisch (éd., 1993).

6. Voir A. Touraine, 1999, p. 12 : « C'est la revendication de droits culturels qui permet aujourd'hui le surgissement d'acteurs nouveaux [...] ».

7. Voir le colloque organisé, dans le cadre du suivi de Budapest, par la Commission nationale suisse pour l'UNESCO, 2001.

8. Discours de M. Matsuura au Conseil exécutif du 23.02.01.

Références

- BEKRI, C. 1991. *L'UNESCO : « Une entreprise erronée ? »*, Paris, Publisud.
- BORCHI, M. ; MEYER-BISCH, P. 2000. *Société civile et indivisibilité des droits de l'homme*, Fribourg, Éditions Universitaires (interdisciplinaire).
- COMMISSION NATIONALE SUISSE POUR L'UNESCO. 2001. *Les Régulations sociales des sciences*, Berne/Fribourg.
- MESURE, S. ; RENAUT, A. 1999. *Alter ego*, Paris, Aubier.
- MEYER-BISCH, P. (dir. publ.), 1993. *Les Droits culturels, une catégorie sous-développée de droits de l'homme*, Fribourg, Éd. universitaires.
- . 1998 (sous la dir. de), *Les Droits culturels, projet de déclaration*, Paris/Fribourg, UNESCO/Éditions universitaires.
- . 1999. *La Communauté politique dans sa complexité : La « nation » européenne*, Hermès 22, *La Cohabitation culturelle en Europe*, CNRS, Paris, p. 35-47.
- NAQD. 2000. Revue algérienne d'études et de critique sociale : NAQD, n° 13 (automne-hiver 2000) : *Science (s), savoir (s) et Société* (BP 63bis, Ben Aknoun, 16033 Alger).
- SAYYAD, A. 1999. *L'UNESCO : une vision pour le XXI^e siècle*, Paris, Publisud.
- SENARCLENS, P. (de) 1998. *Mondialisation, souveraineté et théories des relations internationales*, Paris, Armand Colin.
- TOURAINÉ, A. 1997. *Pourrons-nous vivre ensemble ? Égaux et différents*, Paris, Fayard.
- . 1999. *Comment sortir du libéralisme ?*, Paris, Fayard.