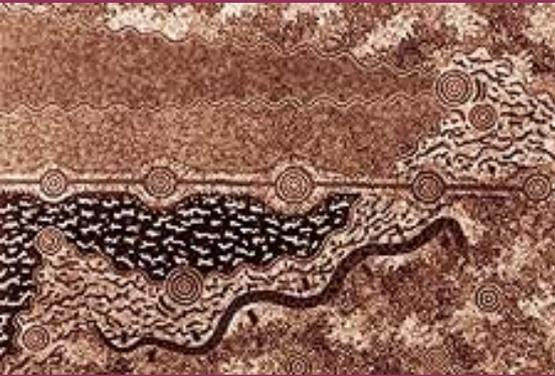


Transnational Associations

The review of the Union of International Associations



3/2005

Accounting guidelines
for social economy
organisations

Religions et
developpement

revue trimestrielle
juillet - septembre 2005
Bureau de dépôt Bruxelles X

Associations transnationales

La revue de l'Union des associations internationales

Accounting guidelines for social economy organisations
by Esther Falcón Pérez and Juana Fuentes Perdomo
page 141

Religions et développement
par Xavier Couplet et Daniel Heuchenne
page 149

Etat, religion et droits de l'homme dans le monde musulman
par Sami A. Aldeeb Abu-Sahlieh
page 163

Battleground or partnership: civil society NGOs and the structural funds in eastern and central Europe
by Brian Harvey
page 173

Les autres relations franco-allemandes : le role de la société civile dans le rapprochement entre Français et Allemands
par Claire Demesmay
page 187

Reform of the United Nations
by American Association of Jurists (AAJ)
and Europe-Third World Centre (CETIM)
page 197

Association News
Vie associative
page 207

New international organisations
Nouvelles organisations internationales
page 213

Transnational Associations
Associations transnationales

Accounting guidelines for social economy organisations

by Esther Falcón Pérez* and Juana Fuentes Perdomo**

Introduction

Non-profit organisations and cooperatives provide important services to the community by satisfying needs that are very often not covered by business enterprises or governments. Non-profit organisations, such as foundations and associations, carry out activities in different fields, like social work, education, research, sports, health care, development cooperation, humanitarian aid, environment protection, arts and culture, etc. These organisations very often, receive resources at no cost and enjoy the benefit of a favourable tax regime. Moreover, non-profit organisations perform an outstanding role in different scenarios, not only on a local or nationwide basis, but also at an international level. Cooperatives are usually established in order to perform an economic and social activity, reducing its costs and avoiding intermediaries, with an explicit objective of benefit to the community. Cooperatives are particularly active in industries like agriculture, building, fishing, education, etc., where they have to compete with business enterprises. Cooperatives frequently represent an alternative way to combat unemployment and promote social inclusion.

Non-profit organisations and cooperatives use a different approach to meet the challenges of civil society: they promote and preserve several social values, such as democracy, human rights, altruism and solidarity.

Obviously, those entities may be studied by various disciplines that emphasise different political, social or economic aspects. This paper analyses non-profit organisations and cooperatives in an Accounting framework. Accounting information is a suitable means of giving contributors, members and the general public information about the activities of the organisation, its available resources, organisational feasibility and ability to provide services both now and in the future, its economic and financial situation, allocation of received resources to different plans and projects, the stage of completion of the budgets and programs, and the results of its activities, in terms of economy, efficiency, effectiveness, and social outcomes. This makes the financial reporting provided by these entities particularly interesting.

Like businesses and governmental entities, non-profit organisations and cooperatives need to manage their resources efficiently. They also need tools to assess and measure their performance and the accomplishment of their mission. In this respect, Accounting could be considered a management tool to control the services provided by these entities and how they spend the money, how the resources they receive are allocated to the objectives for which they were donated, how cooperative profits are, or are not, distributed, and how managers have fulfilled their responsibilities. Thus, Accounting is not just an important component of management activities; it is also a key element of the community's perception of transparency and legitimacy. Social Economy Organisations exist because people trust them. In order to keep that trust it is essential that their economic and financial management be transparent.

The aim of this paper is to provide a comparative analysis of the financial reporting that non-profit organisations (foundations and associations) and cooperatives have to make and disclose in Spain, as an example of the Continental European Accounting model. To that end, we study the accounting regulations that deal with specific features of foundations and "public benefit" associations, and co-operatives. The two accounting guidelines display similarities and differences regarding the information to be disclosed by Social Economy organisations.

Social economy organisations: special reference to the Spanish case

In this paper we study a group of organisations included in the "Social Economy". According to the European Commission, "cooperatives can create jobs and encourage sustainable and solidarity-based growth without seeking for net profit to be distributed to the members (social economy) [...] Cooperatives are therefore often considered part of the "social economy" along with other forms of people-based enterprises such as mutual societies, associations and foundations". Thus, cooperatives and non-profit organisations such as associations and foundations form part of a broad concept of "Social Economy".

*efalcon@defc.ulpgcc.es
University of Las Palmas de Gran Canaria, Facultad CC.EE.EE. – Campus, Universitario Tafira s/n (35017) Las Palmas de Gran Canaria, Spain
**jfuentes@defc.ulpgc.es
University of Las Palmas de Gran Canaria, Facultad CC.EE.EE. – Campus, Universitario Tafira s/n (35017) Las Palmas de Gran Canaria, Spain
1. Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council and the Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions On the promotion of co-operative societies in Europe*, 2004, p. 15.

With regard to non-profit organisations, we question some of their aspects, especially the most particular characteristic of these organisations –they do not seek to maximize profits on capital–. This essential aspect has received little attention from some accounting scholars, whose main concern has been with commercial companies. This means that Accounting in private non-profit organisations is a recent development, especially in Anglo-Saxon countries., Although very little research has been completed on the subject in Spain, we can now see that it is gaining significance among academics. This has been proved in various conferences and scientific meetings, as well as by the number of publications on the subject.

This growth in research into the non-profit sector could be due to the increased presence and impact of these organisations in the economic and social fields. In recent times, Spain has experienced what some scholars call an “NGO boom”: an unprecedented increase in private non-profit organisations such as foundations, associations, non-governmental organisations, etc. There has also been an increase in the number of people who collaborate with these organisations as volunteers or by making cash donations and contributions. Commercial companies also reach collaboration agreements with non-profit organisations to carry out activities of a social, sport or cultural nature. Government administrations, apart from giving subsidies,

also delegate the provision of some specific services to private non-profit organisations. There is no doubt that the non-profit sector forms a significant part of social life with important repercussions on the economic and financial fields.

Various terms are used to conceptualize the non-profit sector that show different viewpoints of analysis, depending on the emphasis they wish to place on a particular, characteristic aspect of such organisations: Charitable Sector, Independent Sector, Voluntary Sector, Tax-exempt Sector, Non-governmental Sector, Social Economy Sector, Intermediary Sector, Non-profit Sector, and Third Sector².

Many criteria could be used in order to find a definition for non-profit organisations. In this paper, we will use the definition appearing in the *John Hopkins’ Nonprofit Sector Project*³, where a non-profit organisation is an organisation with these characteristics:

- it is a planned organisation;
- it is a private organisation;
- it enjoys institutional self-governing
- its profits cannot be divided among the owners or managers; and
- it has significant volunteer participation.

This characterization can be very useful to identify non-profit organisations or the Third Sector because it applies to many organisations of very different natures, such as foundations, clubs, non-governmental organisations, associations,

International Classification of Non-profit Organisations (ICNPO)

1. Culture and recreation.
2. Education and research.
3. Health.
4. Social services.
5. Environment.
6. Development and housing.
7. Law, advocacy and politics.
8. Philanthropic intermediaries and voluntarism promotion.
9. International activities.
10. Religion.
11. Business, professional associations and unions.
12. Not classified elsewhere.

Chart 1

2. Sajardo Antonia, *Análisis económico del Sector No Lucrativo* (Valencia: Tirant Lo Blanch, 1996), pp. 30-32
 3. Salamon Lester *et al*, *La sociedad civil global. Las dimensiones del sector no lucrativo . Proyecto de estudio comparativo del sector no lucrativo de la Universidad Johns Hopkins* (Bilbao: Fundación BBVA, 2001)

etc. However, taking a wide view of exactly what this heterogeneous world of non-profit organisations comprises, it is appropriate to make a classification of these organisations, for example, the International Classification of Nonprofit Organisations (ICNPO)⁴, see Chart 1.

This classification illustrates the different fields in which non-profit organisations develop their activities and shows the diversity of actions that have a place in the non-profit framework and that are an undoubted source of economic and social activity.

In order to quantify their relevance, some figures may help to give a picture of the size of the Third Sector in Spain. According to Ruiz, the number of organisations in 1995 exceeded 250,000, with more than twenty million membership subscriptions being paid by over eleven million individual subscribers⁵ (see Chart 2). It should be noted that social cooperatives area included in the non-profit sector in Spain, in line with the definition of *John Hopkins' Nonprofit Sector Project*. In addition, the total expenditure of the Third Sector in 1995 amounted to 4.61% of Gross National Product (GNP), excluding the value of volunteer contributions, rising to 5.87% of GNP if volunteer work is included.

Another aspect that demonstrates the importance of the non-profit sector is its ability to generate employment. According to the Economic Studies Centre of the *Tomillo* Foundation, the number of workers in the social action sector alone reaches one million, of which 280,000 are paid employees. In comparative terms, this means that 2 out of 100 employees in Spain work in a social action NGO. Furthermore, this sector gives work mainly to certain groups of people who usually have more difficulties in finding a job; for example women, young people and disabled persons⁶.

We should mention that the Spanish non-profit sector is widely heterogeneous. There is a great diversity of types of organisations of different sizes ranging from the smallest to those with multimillion budgets, as well as a great diversity of income sources, although the Governmental Administration sector is notable for its use of subsidies that strongly influence the continuing survival of the non-profit entity.

In short, the non-profit sector plays an essential role in the economic and social reality of Spain; however this is not widely enough known. For this reason, it is convenient to point out the characteristics of these organisations by emphasising those aspects such as their objectives and goals that make them peculiar and independent organisations.

Without doubt, the key feature of these organisations is the lack of a profit motive. This does not mean that these organisations cannot obtain a profit through the development of their activities, but that this profit cannot be distributed among the owners or managers of the organisation. The aim of these organisations is not to seek profit that can be distributed among the members, as happens in any business enterprise, but to obtain a type of gain other than that of economic profit and measured in social, humanitarian, cultural, educational, altruistic, ecological terms, etc.

Due to the particular nature of these organisations, the objectives pursued are hardly compatible with traditional business objectives, such as maximization of profits. Therefore, it is usual for these organisations to develop their activities by giving services that, due to their non-profit nature, are not provided by business enterprises. This occurs, for example, with some artistic and cultural activities. It also happens very frequently in the non-profit sector where activities connected to social services, e.g. social work, are carried out through collaboration, accords or similar agreements between Public Administrations and non-profit organisations. These particular relationships between non-profit organisations and Government administrations are one of the characteristics of the Third Sector. These organisations may also enjoy certain tax benefits, for example, exemption from taxes or receipt of subsidies to finance their activities.

Certain phenomena, such as donations are likely to occur in the non-profit sector: something that rarely occurs in the business sector. These phenomena very frequently involve a significant contribution to the financial support of the organisation, serving to guarantee the continuance of their activities. These donations are usually in cash, but they also can take the form of goods, for example, an ambulance or an art

4. Salamon Lester and Anheier Helmut, "In search of the non profit sector, II. The problem of classification", *Voluntas*, vol. 3, n° 3, 1992, pp. 267-309.

5. Ruiz José, *El Sector No Lucrativo en España* (Bilbao: Fundación BBV, 2000), p. 130.

6. Centro de Estudios Económicos de la Fundación Tomillo, *Empleo y trabajo voluntario en las ONG de acción social* (Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2000), p. 54.

Non-profit sector in Spain		
Types of Organisation	Number of organisations	Percentage
Associations	174,916	69.0%
Foundations	5,698	2.2%
Social Cooperatives	7,822	3.1%
Mutual societies	400	0.2%
Sport clubs	58,085	22.9%
Education centres	6,392	2.5%
Savings banks (<i>social works</i>)	50	0.0%
Health centres	144	0.1%
Total	253,507	100.0%

Chart 2

collection. One specific feature of the non-profit sector, is volunteering, where somebody gives his/her time, talent and skills to the organisation free of charge. This is one of the values identifying the non-profit sector, particularly in the social and humanitarian area.

Basically, cooperative societies could be considered like any other enterprises, but they are entities that exist to serve the needs of their members who own and control them, rather than to provide a return on investment. All enterprises exist to serve the interests of their principal stakeholders: for traditional companies that means the investors, while in a cooperative the returns on capital (which are permitted in some cases) must always be subordinated to other interests. In fact, a non-cooperative enterprise might be called an association of capital (or investor-driven business) whereas a cooperative is an association of people (or people-driven business). Cooperative societies are particularly prominent in certain fields, such as agricultural production, manufacturing, baking, retailing and services.

The main characteristics of cooperative enterprises are:

- voluntary and open membership
- equal voting rights – resolutions carried by majority
- members contribute to the capital, which is variable
- autonomy and independence

Moreover, cooperative societies, such as foundations and associations, can enjoy a favourable tax

regimen because they provide benefits to the community at large, and not just to their members. Therefore, the European Commission recognises the “increasingly important and positive role of cooperatives as vehicles for the implementation of many Community objectives in fields like employment policy, social integration, regional and rural development, agriculture, etc⁷.”

Financial reporting of the social economy: similarities and differences between business and non-profit organisations

As previously discussed, non-profit entities and cooperatives have some particular characteristics that distinguish them from business or public administration. However, they also share some common features with them. For example, these organisations buy goods and services and also provide services and they sometimes sell goods and services. These activities are supported by their corresponding finances, using revenue such as subsidies, grants, contributions, donations or compensation for services, all of which commonly feature in economic circulation. This means that, like business or governmental entities, social economy organisations need efficient management of their resources. They also need tools to assess and measure their performance and accomplishment of their mission.

To meet those management challenges, many management techniques and methods that were

7. Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council and the Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions On the promotion of co-operative societies in Europe*, p. 15.

designed for business are gradually being introduced into social economy organisations. However, it should be noted that the special attributes of these social economy organisations could require different procedures, particularly regarding techniques concerning earnings and performance measurement.

Accounting, as an integrated information system to make decisions, can contribute to the improvement of social economy sector management while meeting users' information needs. Thus, donors and members who contribute to the financing of the activities developed by non-profit entities are the main information users. Donors and members are, together with governmental organisations, the main users to whom financial information prepared by social economy organisations is devoted.

Obviously, in contrast to investors in business enterprises, donors, members, and governmental organisations do not give money to non-profit entities in order to gain profits in strictly financial terms. Accordingly, their information needs are not linked to any possible earnings that may be obtained by the organisation. These information needs are linked to performance, and how the non-profit organisations use the subsidies and donations that they receive and to what extent these contributed funds are used for altruistic and philanthropic purposes, since these are the motives of the donations.

Social economy organisations exist because people trust them. In order to keep that trust it is essential that their economic and financial management be transparent. To that end, social economy organisations should provide financial information that pays attention to users' needs.

Social economy accounting in Spain: a comparative analysis

This section offers a picture of the present situation of Social Economy Accounting in our country, Spain, as an illustrative example of a European country. However, we should take into account the fact that non-profit organisations throughout Europe⁸ are very different and heterogeneous.

A few years ago, non-profit accounting in Spain could be described as very poor and obsolete, but now it can be stated that this situation has changed radically, in so far as recent accounting regulations are concerned.

With regard to accounting, it is necessary to make a brief reference to the setting of accounting standards in Spain. The standard setter is a governmental unit named *Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas* (Accounting and Auditing Institute), commonly referred to as ICAC, which issues compulsory rules regarding accounting and auditing. The main regulation is the *Plan General de Contabilidad* (Chart of Accounts) which contains the general regulation regarding the annual report⁹. These rules are transposed from European Accounting Directives to Spanish regulation. This Chart of Accounts is a tool to elaborate financial reporting, commonly implemented in a set of financial statements or annual reports.

A basic set of annual reports includes three different statements: a balance sheet, a profit and loss account, and explanatory notes. This condensed information is the main output of accounting information processing in every organisation.

A balance sheet provides information about an organisation's assets, liabilities and net assets. This report helps readers to assess the organisation's financial situation and its ability to continue to provide services.

A profit and loss account provides information about revenues, expenses, gains and losses. This report helps readers to assess the organisation's performance during the period. It is notable that, in the business environment, this report is the most important source of information to resource providers, because these investors look for profit. Of course, persons and organisations that provide resources to philanthropic entities do not look for profit, so this report is not as relevant as it is in the business environment. However, cooperatives operate in a more commercial environment and members can receive profits, with several limitations.

Explanatory notes form an appendix in order to extend, complete and comment on the information provided in the balance sheet and the profit and loss account. These notes are especially relevant for non-profit entities because they could include much non-financial information, such as appointment or dismissal of board members, information about performance, vol-

8. See the Communication from the European Commission on "Promoting the role of voluntary organisations and foundations in Europe", 1998.

9. Real Decreto 1643/1990, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad [General Chart of Accounts].

Adaptation of the general chart of accounts to non-profit entities

- | | |
|-----|---------------------------------------|
| I | Accounting principles. |
| II | Chart of accounts. |
| III | Accounting definitions and relations. |
| IV | Financial Statements. |
| V | Measurement rules. |

Budgetary information rules

- | | |
|--------|--------------------------------------|
| Rule 1 | Budget elaboration. |
| Rule 2 | Budget structure. |
| Rule 3 | Budget elaboration rules. |
| Rule 4 | Program budget elaboration rules. |
| Rule 5 | Statements of budget outturn. |
| Rule 6 | Statements of budgetary information. |

Chart 3

unteers, donations, etc. This appendix is also important for cooperatives, because it could include information about the distribution of cooperative income or about education and promotion funds.

In order to guide organisations in preparing these financial statements, the Chart of Accounts (*Plan General de Contabilidad*) provides a set of accounting principles, valuation and measurement rules, and rules about the form and content of the annual reports.

The Chart of Accounts is based on commercial companies and it is compulsory for all business enterprises. Different adaptations have been issued by ICAC for different economic industries, like construction, real estate, water suppliers, electricity companies, and others.

In this section, we study the adaptations for non-profit entities (foundations and associations) and for cooperative societies issued in Spain in recent years.

Non-profit entities (foundations and associations)

The ICAC issued an adaptation of the general chart of accounts to non-profit entities organisations and a set of budgetary information rules in 1998¹⁰. Since 1999 many Spanish non-profit organisations have been compelled to draw up

their accounting reports according to this regulation. It is notable that these rules are compulsory only for *fundaciones de competencia estatal* (national foundations)¹¹ and *asociaciones declaradas de utilidad pública* (certified “public benefit” associations)¹².

However, most non-profit organisations in Spain are not included in those two categories, so this accounting regulation is not compulsory for them. Although it is not obligatory, one might reasonably suppose that this accounting regulation could provide guidance on the preparation of non-profit annual reports and budgets by these entities. Chart 3 shows these regulations.

The adaptation of the Chart of Accounts to non-profit entities is basically a tool to elaborate financial reporting. This financial reporting generates annual reports, and the adaptation gives guidance about how this information must be formulated.

So, Spanish non-profit organisations have to make and disclose their financial statements in a very similar way to business enterprises –balance sheet, statement of income, explanatory notes–. As a result, the financial reporting by non-profit entities offers a “business view” of non-business units.

Moreover, non-profit organisations must elaborate budgetary information, which is not oblig-

10. Real Decreto 776/1998, de 30 de abril, por el que se aprueban las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrativos y las normas de información presupuestaria de estas entidades [Adaptation of General Chart of Accounts to Non-profit Entities].

11. Foundations established in Spain, which carry out their activities within the national territory. They are subject to several controls by the Ministry which supervises their activities (Education, Culture, Health, etc.).

12. Associations which have received accreditation by the relevant Ministry because their activities are of public benefit.

Adaptation of the general chart of accounts to co-operatives societies

Chapter I	Delimitation of Equity of co-operative societies.
Chapter II	Delimitation of Education, Training and Co-operative Promotion Funds.
Chapter III	Delimitation of Liabilities.
Chapter IV	Delimitation of concepts related to profit and loss account.
Chapter V	Specific information to include in Appendix.

Chart 4

atory for business but is for governmental organisations. The budget is basically a control tool and is especially important to evaluate the entities viability and to control management performance.

In short, Spanish non-profit organisations have to elaborate two different kinds of accounting information: financial information, as business is required to do, and budgetary information, as governmental entities are required to do. As Rúa and Vara assert, “the most extensive and expensive information system has been imposed on non-profit organisations¹³”.

Nowadays, many Spanish non-profit organisations still use traditional and obsolete accounting methods, so these regulations are a challenge to their managers. The accounting regulations could become an opportunity to improve accounting in particular and management in general. Undoubtedly, annual reports and budgets are going to increase transparency of the financial position of an entity, its activities and management performance.

Co-operatives societies

The “adaptation of the general chart of accounts” to cooperative societies was issued by ICAC in December of 2003¹⁴ and all Spanish co-operative societies are obliged to draw up their financial statements according to this regulation¹⁵. In this paper, we use the term “adaptation of the general chart of accounts” for cooperative societies, because it is the most common way of referring to this regulation, but it is not an exact term. Unlike the General Chart of Accounts, this regulation is not organised into five parts (Accounting Principles, Chart of

accounts, Accounting definitions and relations, Financial Statements, and Measurement rules). On the contrary, this regulation comprises a set of rules to delimit specific concepts of cooperative societies, and several information requirements to be included in financial statements. See chart 4.

Thus, this regulation is designed to complete, complement and adapt the Spanish accounting regulation to cooperative societies. So, cooperatives must make and disclose their financial reporting in line with two different regulations: general and specific accounting regulations.

With regard to the adaptation of the General Chart of Accounts, the ICAC has based this regulation on the by the International Co-operative Alliance’s (ICA) definition of “cooperative”: “A cooperative is an autonomous association of persons united voluntarily to meet their common economic, social and cultural needs and aspirations through a jointly-owned and democratically-controlled enterprise”. The ICAC also included a reference to the values on which cooperatives are based, in line with the ICA Statement on the Cooperative Identity¹⁶.

So, “Cooperatives are based on the values of self-help, self responsibility, democracy, equality, equity and solidarity. In the tradition of their founders, cooperative members believe in their ethical values of honesty, openness, social responsibility and caring for others”. References to “values” are not usual in Spanish accounting regulations, so this aspect of co-operative accounting guidelines is remarkable.

Moreover, the ICAC recognises cooperative principles as guidelines by which co-operative put their values into practice: voluntary and open membership, democratic member control,

13. Rúa Enrique and Vara Mateo, “La información económico financiera de las fundaciones”, *Partida Doble*, nº 124, Julio-Agosto 2001, p. 113.

14. Orden ECO/3614/2003, de 16 de diciembre, por la que se aprueban las normas sobre los aspectos contables de las Sociedades Cooperativas [Adaptation of General Chart of Accounts to Co-operatives Societies].

15. With the exception of banking and insurance co-operative societies, which are regulated by their specific legal requirements.

16. International Co-operative Alliance (2003), *ICA Rules, Policies, Procedures and Standing Orders*.

		Adaptations comparison	
		Non-profit organisations	Co-operative societies
Differences	Structure and content	= General Chart of Accounts + Specific requirements	General Chart of Accounts Specific requirements
	Legally binding	Just for a little group of foundations and associations	All co-operative societies
Similarities	Accounting model	Business enterprises	Business enterprises

Chart 5

members' economic participation, autonomy and independence of the cooperative, education, training and information rights of members, the duty of cooperation among cooperatives, and concern for the community.

Like any business enterprise, Spanish cooperative societies have to prepare financial information while observing the General Chart of Accounts, but they also have to follow particular rules issued for these entities. Recent regulation has incorporated informative requirements in order to have a stronger control over particular aspects of cooperative societies, such as different earnings, the Education, Training and Promotion Fund, distribution of surplus, etc.

To sum up, as we have seen in this paper, non-profit organisations –foundations and associations– and cooperative societies have some similarities. The main common feature is that they do not seek economic and financial profit, so they represent different approaches in Social Economy.

With regard to accounting, we have seen that in Spain there are two different adaptations of the general chart of accounts: for non-profit organisations and for cooperative societies. However, these two accounting adaptations are not the same for the two types of Social Economy entities.

So, the main similarities and differences between the two accounting regulations are detailed in Chart 5, where we highlight the adaptation of structure and content, legally binding nature, and adopted accounting model

Conclusion

Foundations, associations and cooperative societies are receiving greater recognition in many countries, especially at a European level. Their importance to the economy and to society is indisputable. Moreover, they promote and preserve social values such as democracy, altruism, solidarity and social inclusion.

Social Economy organisations need an efficient management since, in this context, accounting plays an important role in the management and control of their resources. Similarly, financial reporting becomes a basic factor of transparency and legitimisation to the community.

Two different adaptations of the general chart of accounts for non-profit organisations and for cooperatives societies have been issued in Spain. These accounting guidelines display some differences in structure and content, and whether they are legally binding or not. However, both accounting adaptations use an accounting model designed for business enterprises, that is, an accounting model that indicates earnings measurement. So, financial reporting by Spanish social economy organisations offers a view very similar to business enterprises, but with more informative requirements.

In conclusion, we believe that recent regulation and future research will contribute to an improvement of Social Economy accounting in Spain and, consequently, of the management, control and accountability of non-profit organisations and cooperative societies. However, any regulation should take into account that these entities are not business enterprises.

Religions et développement

par Xavier Couplet* et Daniel Heuchenne**

Introduction

Chaque année, les « bilans mondiaux » tiennent sensiblement le même discours économique-religieux. En Europe de l'Ouest, quelques pays du Nord se distinguent par leur « dynamisme » — ce sont des pays protestants. Les États-Unis, l'Australie, la Nouvelle Zélande « consolident » leur croissance économique — ce sont aussi des pays protestants. L'Europe de l'Est sort difficilement du « chaos économique » — ce sont surtout des pays orthodoxes. L'Amérique latine se redresse pour mieux retomber — ce sont des pays catholiques. Le Moyen-Orient, le Maghreb connaissent « marasme et tensions extrêmes » — ce sont des pays musulmans. L'Afrique subsaharienne connaît « génocides et déstabilisations » — ce sont des pays animistes. Les pays de l'est asiatique, « émergent » — ce sont des pays confucianistes.

Samuel P. Huntington voit dans *Le choc des civilisations*, souvent liées à une religion, une menace pour la paix dans le monde. Et, effectivement, les différents niveaux de développement qu'elles engendrent sont certainement une source de déstabilisation et de confrontation, même en Europe.

Quel développement ?

Le livre *Religions et développement* analyse les relations existant entre ces deux phénomènes. Mais comment définir ce fameux développement, fondamental mais insaisissable ? Il convient de ne pas le confondre avec la croissance économique bien qu'au cours des temps l'un a souvent accompagné l'autre. Si le terme croissance s'applique à une simple élévation des principales grandeurs d'un état donné, le terme développement implique des transformations plus profondes : un arbre croît mais un fœtus se développe.

Les religions prétendant expliquer l'origine de l'univers aussi bien que sa fin, le développement sera pris dans son sens le plus cosmique : celui qui a commencé avec le big-bang et qui peut se définir comme une complexification de la matière allant jusqu'à produire l'homme, ce chef d'oeuvre en péril du monde vivant. L'évolution du vivant se caractérise, suivant Pierre Vendryes

par sa capacité à multiplier les façons d'entrer en contact avec son environnement. Cette définition du développement sera retenue pour la suite de la présente étude. Elle est assez semblable à celle du PNUD pour qui le développement est « le processus d'amplification des choix de l'individu. »

Faute d'avoir un indicateur spécifique du développement correspondant exactement à cette définition et qui tiendrait compte des inventions, des brevets, des prix Nobel, etc., les deux indicateurs classiques, à savoir le produit national brut par habitant et l'indice de développement humain ont été étudiés. Le classement des pays ayant une même religion majoritaire suivant les moyennes de leurs indicateurs de développement, donne les résultats repris dans le tableau qui suit. Dans ces moyennes le poids démographique du pays n'intervient pas. Sur les 226 pays que comptait le monde en 1993, n'ont été retenus que les 151 dont la population était supérieure à un million d'habitants. D'autre part,

Corrélation entre les religions et les indicateurs de développement

Pays de religion :	Nombre de pays	Indice de Développement Humain 2001 Moyennes (X 1000)	Produit National Brut par habitant 2002 Moyennes		Variation du PNBh entre 1993 et 2002 (en %)
			(\$)	%	
Juive	1	965	15 010	100	+ 12 %
Confucianisme	7	861	14 893	100	+ 19 %
Protestante	23	749	13 564	83	+ 25 %
Catholique	46	741	5 885	38	+ 27 %
Orthodoxe	12	739	2 014	12	+ 16 %
Musulmane	35	604	959	6	+ 9 %
Bouddhiste	8	624	839	5	+ 42 %
Hindoue	1	590	400	3	+ 33 %
Animiste	10	401	281	2	- 15 %

*Economiste et planificateur. Xavier Couplet a approfondi la problématique du tiers monde au M.I.T. et a participé à des opérations de planification économique et spatiale ainsi qu'à des missions en matière d'enseignement pour le compte d'organismes internationaux dans de nombreux pays.

**Docteur en sciences appliquées, Daniel Heuchenne a travaillé vingt ans dans le tiers monde. Il est ensuite rentré en Europe pour suivre une formation en ethnologie, philosophie, linguistique et psychanalyse afin d'établir la synthèse des innombrables informations recueillies sur le terrain. Ce texte se fonde sur l'ouvrage *Religions et développement*, Economica, Paris, 1998, de Xavier Couplet et Daniel Heuchenne, économistes. Afin de stimuler la recherche sur les rapports existant entre les religions et le développement, les auteurs de livre « Religions et développement » (Economica, Paris, 1998) ont lancé un « Prix religions et développement » dont les modalités sont consultables sur le site : <http://religionset-developpement.info>

Associations transnationales
3/2005, 149-162

huit pays ont été écartés (riches producteurs de pétrole, de diamants, etc.) afin de ne pas fausser les moyennes par des éléments matériels n'ayant rien à voir avec la religion.

Ce tableau révèle des disparités profondes entre les aires religieuses – allant de 1 à 50 – mais aussi des dynamiques très différentes. Au cours de la dernière décennie les pays confucianistes, protestants et catholiques, déjà les plus riches, ont eu une croissance très respectable variant de 19 à 27%. Les pays orthodoxes, majoritairement ex-marxistes, n'ont eu qu'une modeste croissance de 16 % : leur adaptation à l'économie de marché s'effectue dans la douleur. Bien qu'étant de loin l'aire religieuse la plus riche en ressources naturelles, la production des pays musulmans ne progresse que de 9 % : le fossé avec les autres aires augmente. Les pays bouddhistes et hindouistes sont les seuls à obtenir des taux de croissance permettant – à très long terme – le rattrapage des aires les plus riches. Enfin l'aire animiste, essentiellement africaine, est pour le moment génératrice de guerres et autres violences : sa production régresse de 15 %.

Dans ces données assez sombres apparaît une leur optimiste que le tableau ne fait pas apparaître nettement : c'est celle de la forte croissance de l'économie de la Chine qui, libérée du carcan de l'économie marxiste, s'adapte mieux que les pays orthodoxes à l'économie de marché. Au cours de la décennie 1993-2002, sa croissance a

été de 121 % soit 7,5 fois celle des pays orthodoxes. La Chine « s'éveille » et connaît maintenant le développement qu'ont eu, avant elle, les autres pays confucianistes, montrant qu'en ce domaine tout reste possible.

La cohérence générale de la relation religions-développement

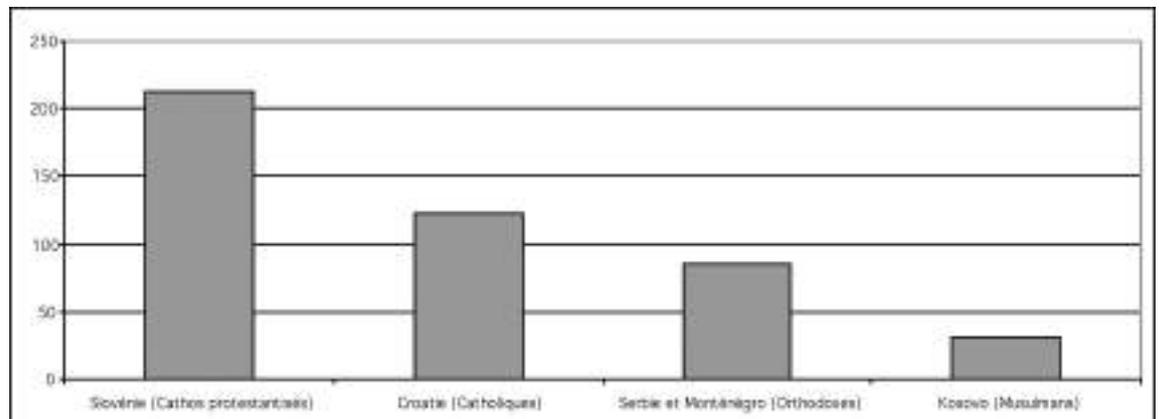
Pour vérifier la cohérence de cette corrélation, elle a été calculée pour tous les espaces géographiques ou politiques homogènes où plusieurs religions sont en concurrence. Les résultats montrent que l'on retrouve toujours le même classement que ci-dessus.

En ex-URSS, par exemple, les anciennes entités les plus riches étaient l'Estonie et la Lettonie à majorité relative protestante, suivies de la Lituanie catholique, puis des entités orthodoxes et enfin des entités musulmanes. Plus de soixante dix années d'unification et de planification n'ont pu gommer les disparités économiques induites par les différentes religions.

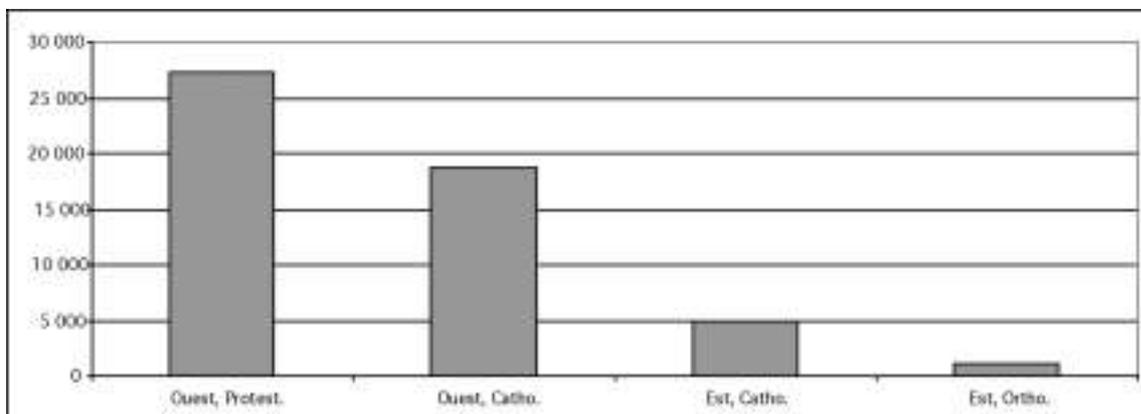
L'exemple de l'ex-Yougoslavie est encore plus frappant car le territoire est beaucoup plus homogène et plus petit que celui de l'ex-URSS. Le diagramme ci-dessous donne le produit social par habitant de quatre entités de l'ex-Yougoslavie avant son éclatement, soit après une quarantaine d'années d'économie « planifiée ». Celle-ci obligeait les entités les plus riches à aider les plus pauvres : le Kosovo recevait jusqu'à un million de dollars par jour. Mais cette aide

Produit social par habitant (% 1988) dans quatre entités de l'ex-Yougoslavie

Sources : FERON Bernard, « Yougoslavie, origines d'un conflit », Le Monde Éditions, Paris, 1993



Produit intérieur brut moyen par habitant dans les quatre ensembles européens (\$ 2001)



entraîna plutôt le gaspillage que le rattrapage ce qui contribua à l'éclatement du pays. L'horrible épuration serait-elle aussi économique ?

Au point de vue religions, l'ex-Yougoslavie était une Europe miniature en ce sens qu'elle regroupait sur un même territoire ses différentes religions. Son éclatement est inquiétant car il présage mal de l'avenir de l'Europe. En effet ce continent comprend quatre aires religieuses sensiblement égales par leur superficie et leur poids démographique : à l'ouest une aire catholique et une aire protestante ; à l'est une aire catholique-protestante et une aire orthodoxe. Le tableau qui suit donne les disparités économiques existant entre ces quatre entités.

La faible Europe « libérale » réussira-t-elle là où la forte planification yougoslave a échoué ? Autrement dit : les pays sociologiquement protestants accepteront-ils encore longtemps de payer l'incurie des autres européens – et aussi des pays en voie de développement ? Seuls, en effet, le riche Luxembourg et quatre pays protestants dépassent l'objectif de 0,7 % du RNB préconisé par les Nations Unies pour l'aide aux pays en voie de développement.

Au niveau mondial, au sein de chaque aire religieuse les pays ont des produits nationaux bruts par habitant très semblables : les pays confucianistes et les pays protestants non marxistes et non africains sont très riches ; les pays catholiques latino-américains sont moyennement riches ; les pays musulmans sans ressources minières sont relativement pauvres ; les

pays animistes sont très pauvres ; etc. Dans chacun de ces ensembles, l'écart entre les PNB par habitant dépasse rarement 1 à 15 bien qu'il soit de 1 à 385 au niveau mondial. La religion semble donc créer une matrice qui ne permet qu'un seul type de développement... ou de sous-développement.

Cette relation religions-développement se vérifie dans tous les continents : Israël est 7 fois plus développé que ses voisins, Singapour, la confucianiste, est 20 fois plus riche que l'Indonésie musulmane voisine, etc. Une étude réalisée par Elina Marie Devoue et intitulée « *Religions et développement, le cas des pays de la Caraïbe* » montre que, dans la vingtaine d'entités analysées dans cette région du monde — dont la plupart sont de petites îles — la relation reste la même. Ces pays connaissent une très grande variété de cultes avec toutes leurs variantes possibles mais trois religions sont dominantes : la protestante, la catholique et l'hindouiste. Les statistiques disponibles montrent que les pays majoritairement protestants sont plus « moraux » : dans ces pays il y a plus de mariages, moins de divorces, moins de décès par empoisonnement ou actes de violence et la population est davantage alphabétisée. Le résultat de cette « bonne conduite » a évidemment un impact sur l'économie : le niveau de développement est plus élevé dans les pays protestants que dans les pays catholiques ou hindouistes. Cette « bonne conduite » est certainement un facteur fondamental du succès des pays protestants.

Les personnes d'une religion déterminée gardent-elles leurs potentialités de développement – ou de sous-développement – lorsqu'elles émigrent dans un pays de religion différente ? Il semble que oui. Bernard Cassen, journaliste au Monde Diplomatique et ancien vice-président d'ATTAC, constate que des protestants originaires de Suisse et de Hollande, les Mennonites, installés au Paraguay très catholique dans la première moitié du vingtième siècle, sont maintenant beaucoup plus riches que la moyenne des autochtones. Suivant Amy Chua, la démocratie aurait même parfois des effets pervers dans les pays en voie de développement en permettant aux ethnies les plus dynamiques de dominer l'économie. Et de citer le cas des Malais qui se sont révoltés contre la minorité chinoise beaucoup plus riche. Ce dynamisme chinois est d'ailleurs reconnu par l'ancien premier ministre, Mohathir Mohamad, qui déclarait que ses coreligionnaires malais formaient « *une bande de faibles, de pauvres et d'arriérés* » qui feraient mieux de « *s'inspirer des Chinois* » plutôt que de « *réclamer sans cesse au gouvernement de nouvelles béquilles pour tenir debout !* »

Certes de nombreux facteurs interviennent dans le développement. Leur analyse montre que certains d'entre eux tels que la structure familiale et le régime politico-économique sont plus ou moins corrélés aux différents niveaux de développement des aires religieuses. Les autres facteurs — tels que le climat, l'alimentation, les ressources naturelles, etc. — ne peuvent expliquer ces disparités car ils n'y sont pas corrélés.

En résumé, au sein d'ensembles homogènes par rapport à un critère déterminé et quel que soit ce critère — géographique, économique, politique ou familial — les différentes religions, en provoquant toujours les mêmes disparités économiques, montrent qu'elles influencent le développement d'une manière systématique.

L'analyse des facteurs religieux

Si les religions ont un impact sur le développement, il reste à trouver les interfaces par lesquels elles l'influencent. Une étude approfondie des facteurs agissant montre qu'ils se regroupent en quatre niveaux. Au premier degré on retrouve les actes et préceptes religieux *agissant directe-*

ment sur l'économie tels que l'interdiction du prêt à intérêt, l'aumône obligatoire, les quêtes, la vente des indulgences ou d'autres services religieux, la participation plus ou moins forcée à l'édification des églises, mosquées, temples, etc.

Le deuxième degré regroupe les préceptes religieux *agissant indirectement sur l'économie* via des facteurs aussi divers que le carême ou le ramadan, la démographie, la place accordée à la femme dans la société, l'interdiction du jeu, de la représentation humaine, de certains aliments, etc.

Mais ce qui semble vraiment déterminant — et ce sera le troisième degré de facteurs — ce sont les concepts religieux fondamentaux qui *forment la mentalité profonde de l'individu* en conditionnant sa vie intellectuelle et sa façon de percevoir le monde, de nouer des relations avec l'autre et, bien sûr, avec l'au-delà : chaque religion crée son paradigme qui structure l'individu et lui permet ou l'empêche d'agir, de découvrir, d'entreprendre, d'engendrer le développement.

Enfin un quatrième degré, *relevant de l'inconscient*, renforce parfois le conscient et explique certains blocages ou certaines attitudes irrationnelles. Cet inconscient explique aussi les contradictions apparaissant souvent entre la réalité et le discours officiel des religions basé sur les textes fondateurs. L'interdit de tuer, par exemple, n'a jamais empêché les massacres interreligieux.

Comment expliquer que ces facteurs induisent de tels écarts de développement ? Celui-ci est un phénomène marginal qui ne prend toute son importance qu'à long terme. Considérons deux hommes nés le même jour dans deux pays voisins, d'un million d'habitants, chacun ayant exactement le même produit national brut et une démographie stabilisée. Supposons que l'économie du premier pays stagne mais que celle du second ait un taux d'accroissement annuel d'un peu plus de 3%. (Le taux annuel d'accroissement de 3,041%, appliqué à une valeur quelconque, multiplie cette valeur par 20 en un siècle et par 400 en deux siècles ! Des taux de ce niveau sont fréquemment rencontrés en économie et en démographie.) Après une année l'écart entre les deux sociétés ne sera évidemment que de 3% et il serait bien difficile d'y déceler la moindre différence. Mais quand ces hommes fêteront leur vingt-cinquième année, la richesse du second pays sera déjà supérieure au

double du premier. Enfin si nos deux hommes fêtent ensemble leur centenaire, ils s'étonneront qu'un pays soit devenu vingt fois plus riche que l'autre ! L'accroissement démographique suit les mêmes règles mathématiques implacables.

Ces simples règles mathématiques expliquent sans doute à elles seules la moitié des problèmes du sous-développement... et du développement. Elles montrent aussi les limites obligées tant du développement économique que démographique : il est en effet impossible que dans un siècle nous mangions 20 fois plus en conduisant 20 voitures tout en regardant 20 télévisions. Par contre il est concevable de travailler 20 fois moins et très souhaitable que nous ne soyons pas 20 fois plus nombreux !

Ces effets marginaux expliquent le drame du sous-développement : les facteurs bloquant sont souvent invisibles à court terme. Même repérés, s'ils sont plus ou moins d'ordre religieux (démographie, ramadan...) la société s'oppose au changement. Il n'est pas possible, dans le cadre de cet article, de développer l'ensemble des facteurs religieux agissant sur le développement : pour chaque aire religieuse, présentée par ordre décroissant de richesse, seront simplement donnés les facteurs les plus influents *aujourd'hui*. Cette brève présentation a donc un aspect *caricatural* : elle ne peut développer les profondes variations que connaissent les religions dans le temps et dans l'espace. D'autre part, les différences sociétales, pour être réelles, sont aussi marginales : elles n'apparaissent pas de prime abord. Enfin, il est remarquable que dans de nombreux pays où la religion officielle n'a plus qu'une minorité de croyants, la « culture » reste profondément marquée par cette religion. Insistons encore sur le fait que tous les hommes sont pourtant bien semblables et ont tous les mêmes capacités à se développer. Mais ce développement tient à peu de chose : il suffit de quelques facteurs bloquant pour l'anéantir.

Le judaïsme

La séculaire histoire d'Israël recèle toutes les ambiguïtés, toutes les contradictions et toutes les interrogations que peuvent présenter les relations existant entre religions et développement. De plus la religion juive n'est représentée que par un

seul État, Israël, qui vient en tête du classement des moyennes des PNB par habitant des pays regroupés suivant la religion majoritaire. Cette première place est-elle significative ? Elle l'est certainement si l'on tient compte de la contribution du peuple juif au développement : que serait le monde moderne sans les Marx, Freud et autres Einstein ? Elle l'est encore davantage si l'on considère qu'avec une population ne représentant que 0,34 % de la population mondiale les juifs ont reçu plus de 20 % des prix Nobel, soit *soixante* fois plus que la moyenne...

Un commandement précis du Deutéronome lié au prêt à intérêt et donc à l'économie semble avoir joué un rôle majeur dans la conquête de la place privilégiée qu'occupent aujourd'hui de nombreux juifs dans le monde de la finance et du commerce : « *Tu pourras tirer un intérêt de l'étranger, mais tu n'en tireras pas d'un de tes compatriotes.* » (Dt 23, 20-21). Simultanément la dispersion des juifs de par le monde favorisa leur position dominante dans les échanges internationaux.

Un facteur plus spirituel joua et joue encore, sans doute, un rôle plus important dans l'étonnante créativité juive : c'est celui des livres sacrés. Peut-être davantage que la Torah, le Talmud a joué un rôle déterminant dans la formation de la pensée juive. Loin d'avoir la rigueur d'un texte de loi ou même d'un livre conçu d'une seule pensée, le Talmud est un immense recueil de textes disparates écrits par plus de douze mille rabbins qui se sont efforcés, au cours d'un millénaire, d'expliquer la Loi, de la commenter, de l'adapter aux contraintes de la vie quotidienne. Et c'est sans doute cette capacité à analyser les textes, à leur trouver des interprétations ou des adaptations nouvelles, à trouver des échappatoires aux problèmes les plus insolubles, qui a eu pour résultat de développer à l'excès la subtilité de l'esprit juif. Cette étonnante liberté de dissertar, d'analyser que l'on retrouve dans le Talmud ne se retrouve pas dans les commentaires chrétiens de la Bible ou dans ceux du Coran développés par les théologiens musulmans.

Convient-il, de plus, d'avoir recours à la psychanalyse pour mieux comprendre l'exceptionnel destin du peuple juif ? Suivant Freud, le monothéisme, en renonçant à la déesse mère, renonçait également aux pulsions, à la vie senso-

rielle, ce qui permettait un progrès sensible dans la spiritualité. Celle-ci fut renforcée par les malheurs matériels qui culminèrent avec la destruction du temple : seule restait pour les juifs l'approche spirituelle. Cette attitude de domination du corps, de renoncement à la vie instinctuelle, favorise l'estime du moi mais ne développe sans doute pas toutes les facultés humaines de spontanéité, de joie de vivre : « l'harmonie grecque entre le corps et l'esprit fut toujours refusée aux juifs ». Pour résumer la pensée de Freud, disons que la religion de Moïse n'a pas produit directement ses effets mais uniquement de façon très indirecte, le refoulement qu'elle a induit s'étant traduit par une intense activité spirituelle et intellectuelle.

Le confucianisme

Les sept pays confucianistes (Chine, Corée du Nord et du Sud, Hong Kong, Japon, Singapour et Taïwan) sont aussi dissemblables par leur climat que par leur superficie ou par leur poids démographique. Le seul élément commun est culturel : ils sont « sinisés », ayant tous subi la forte influence de la très ancienne et très précoce civilisation chinoise, ce qui s'est traduit par un « fond culturel commun établi plus profondément qu'au niveau de la religion ».

D'autre part ce monde sinisé a connu une évolution religieuse très différente de celle du monde occidental. En effet, très tôt trois religions ou philosophies, le taoïsme, le confucianisme et le bouddhisme, se sont partagés la faveur des chinois mais jamais l'une n'a définitivement écrasé les autres. Au contraire, de leurs contacts et de leurs échanges est née une sorte de syncrétisme, la « religion chinoise ». Cette différence dans la perception du phénomène religieux explique pourquoi l'homme chinois ou japonais a l'impression que sa religion actuelle est toujours celle de ses plus lointains aïeux.

Mais que dit le Maître ? Pour Confucius les relations de la société se conçoivent à partir du modèle familial : le fils doit respecter son père, la femme son mari, l'élève son maître, le chef de famille doit alléger au représentant local de l'autorité et celui-ci la doit à l'Empereur. Si certaines des qualités demandées à « l'homme de bien » se retrouvent dans la plupart des religions

— honnêteté, sérieux... — il est remarquable que Confucius insiste sur deux recommandations — regarder et écouter — souvent ignorées des religions prophétiques qui ont plutôt tendance à demander à leurs fidèles de prêcher que d'écouter.

Contrairement à de très nombreuses religions, le confucianisme, peut-être parce qu'il n'est qu'une philosophie, ne contient pas de préceptes plus ou moins précis voulant régir directement l'économie : pas d'interdit du prêt à intérêt, de dîme à partager, ni de condamnation de la richesse. Le Maître rappelle simplement que dans la perspective d'un profit, l'homme de bien doit garder « le souci du Juste ». D'autre part cette doctrine n'a jamais engendré un culte très coûteux.

Le confucianisme ne contient pas davantage de préceptes agissant indirectement sur l'économie : il n'y a ni carême, ni ramadan, aucun interdit portant sur les activités humaines, sur le jeu, sur la nourriture ou sur la représentation humaine. La philosophie de Maître Kong est étonnamment libérale : bien que de haute valeur morale et très exigeante, elle ne comporte aucun commandement arbitraire qui, dans les grandes religions, ont provoqué tant de problèmes artificiels et en provoquent encore à de très nombreux fidèles.

Pour résumer, le confucianisme est favorable au développement, d'une part, parce qu'il ne contient aucun principe arbitraire s'y opposant directement ou indirectement et, d'autre part, parce qu'il crée une réelle cohésion au sein de la population formée d'hommes responsables.

Le protestantisme

Des trois religions issues du christianisme, la branche la plus jeune est le protestantisme. Est-ce grâce à cette jeunesse qu'elle semble plus à l'aise dans la modernité ? Le fait est que le protestantisme a même fortement contribué à la modernisation de la société, à la rendre plus démocratique, plus égalitaire, plus humaine.

Dans son livre *La société de confiance*, Alain Peyrefitte a analysé en profondeur les différences sociétales existant entre pays protestants et catholiques. Il cite de nombreux exemples montrant que les pays protestants ont toujours des meilleures performances non seulement économiques mais aussi

« morales » : ils sont plus pacifiques, plus transparents, plus fiables, plus créatifs, plus égalitaires, plus généreux. Ils respectent mieux l'égalité entre les sexes et les droits de l'homme et ont même moins d'accidents sur les routes !

Pourtant, à priori, les différences théologiques entre protestantisme et catholicisme sont marginales. Les protestants ne rendent pas de culte à Marie et ne reconnaissent pas le dogme de l'Immaculée Conception ; ils ne reconnaissent, en général, comme sacrements que le baptême et l'eucharistie ; enfin et surtout ils n'admettent ni l'autorité pontificale ni, évidemment, le dogme de son infailibilité.

De ces différences théologiques, les dernières ont certainement été les plus déterminantes en induisant un système social nouveau. Pour les catholiques, l'autorité vient de Dieu par le haut, via le souverain pontife d'abord ; pour les protestants, elle vient aussi de Dieu mais par la base, par l'ensemble des croyants. Bref, c'est la théocratie contre la démocratie avec tout ce que cela entraîne. D'un côté le pouvoir fort, l'autoritarisme, la rigidité, la peur du changement, la phobie du désordre, la crainte des idées nouvelles. De l'autre, au contraire, une grande diversité, un pouvoir toujours remis en question, l'adaptation aux changements, l'apparition d'idées nouvelles.

Le système d'élection plus démocratique de la hiérarchie et le fait que beaucoup de pasteurs soient mariés et travaillent pour gagner leur vie font que le protestantisme tient davantage compte de la réalité vécue. Ceci lui a évité de se bloquer sur des principes arbitraires, souvent néfastes au développement, comme le fait régulièrement le Vatican qui, avec un siècle ou deux de retard, est quand même obligé d'adapter sa doctrine à la réalité contraignante.

Pourtant Luther et Calvin étaient loin d'être des « démocrates » ! Leur seul souci était de retrouver et d'imposer la pureté du message divin. Pour eux la seule référence est l'Évangile et non pas la papauté ou la tradition qui doivent lui être soumises. Les conséquences pratiques de cette prise de position ne dépendront pas vraiment de la volonté des réformateurs mais de celle de leur entourage qui les obligeront à prendre en main les destinées de leurs jeunes communautés et à créer de nouvelles écoles, de nouvelles structures pour leurs Églises. Dans les

pays réformés, l'homme religieux deviendra plus adulte. Sa nouvelle liberté de conscience lui permet, enfin, de croire par lui-même à partir de l'Écriture sainte : il ne doit plus recevoir la vérité par personnes interposées. Au fond les réformateurs ont, sans le vouloir, « démocratisé » la foi comme ils ont démocratisé leurs Églises.

D'autre part Calvin va revaloriser le commerçant, le marchand un peu déconsidéré depuis qu'il fut chassé du Temple. En effet pour lui l'homme doit avant tout faire fructifier ses talents, tous ses talents, les spirituels comme les matériels. A la limite, il voit dans l'échange des biens matériels une similitude avec l'échange des biens spirituels : dans les deux cas, il y a échange « communication naturelle entre les hommes ». Bref c'est la valorisation de la parabole des talents au détriment de celle des petits oiseaux qui ne sèment ni ne récoltent.

L'exclusion des indésirables est plutôt une spécificité catholique tandis que leur accueil est davantage le fait des pays protestants. Encore aujourd'hui, de nombreux pays sociologiquement protestants attirent particulièrement les chercheurs de tout bord, qui y trouvent non seulement des moyens exceptionnels de travail, mais aussi une grande liberté favorable à la recherche.

Cette liberté entraîne aussi la confiance qui, suivant F. Fukuyama donne la puissance. Dans son livre *La confiance et la puissance* il insiste sur les vertus sociales qui constituent le fondement de la prospérité économique. Il constate que la majorité des entreprises multinationales, mises à part les japonaises, ont été créées par les États-Unis et par l'Allemagne, deux pays sociologiquement protestants. Pour lui ce phénomène s'explique par la capacité des citoyens de ces sociétés à s'associer, à se faire confiance et cela dans un cercle dépassant largement celui de la famille.

Le catholicisme

Contrairement au confucianisme et au protestantisme, religions assez ouvertes, le catholicisme s'oppose, consciemment ou inconsciemment, par tous ses puissants moyens au développement. Consciemment ou inconsciemment car, par certains côtés, cette religion ou plutôt

ses fidèles n'ont jamais hésité à s'investir dans l'évangélisation, dans l'éducation, dans l'organisation de la cité, dans le pouvoir temporel, dans la culture comme dans les conquêtes, sans oublier la santé et l'aide apportée aux plus démunis. Et cela avec un courage, un dévouement, une abnégation rarement rencontrés dans les autres religions. Au cours de la seule année 1995, 32 missionnaires ont été tués, selon la congrégation pour l'Évangélisation des peuples.

Apparaît une curieuse situation, une dualité que l'on retrouvera continuellement dans l'histoire de l'Église catholique, dans sa volonté théorique à faire le bien mais dans son effrayante capacité à répandre la violence, la misère, la guerre. Exagération ? C'est au sein du monde catholique que s'opère la grande rupture entre le monde développé et le monde sous-développé. D'un côté des pays européens influencés par la Réforme et qui ont pratiquement le même niveau de vie que leurs voisins protestants ; de l'autre côté les pays d'Amérique latine restés éloignés des idées de la Réforme et qui sont encore extrêmement pauvres, violents, inégalitaires malgré un demi millénaire de présence catholique ; et cela sans parler des pays catholiques d'Afrique centrale où les églises étaient devenues des mouiroirs.

« Comment voulez-vous que l'Église change ? Ce sont des vieux qui élisent un vieux qui lui-même désigne les vieux qui éliront son successeur... » disait récemment un théologien protestant quelque peu déçu des contacts œcuméniques qu'il avait eu avec le Vatican. Malgré les rigidités d'une telle structure gérontocratique, les idées de la majorité finissent toujours par s'y imposer mais avec un retard d'une ou deux générations, parfois d'un ou plusieurs siècles. Ainsi a-t-il fallu attendre 356 ans — et 12 années de travaux en commission — pour que l'Église reconnaisse le bien fondé des théories de Galilée et deux siècles pour qu'un pape — Paul VI — propose, comme solution au problème démographique, la méthode préconisée par le pasteur Malthus, à savoir la « paternité responsable ».

Encore celle-ci ne peut s'effectuer que suivant les méthodes « naturelles » décrétées par Paul VI au mépris de l'avis rendu par 64 des 68 experts nommés par son prédécesseur et par lui-même. Que ces méthodes soient impraticables

par ceux qui en ont le plus besoin ne semble pas ébranler les convictions profondes des pontifes. « *Que dois-je dire à un couple, accablé par la pauvreté et l'ignorance, qui n'arrête pas d'avoir des enfants squelettiques qui vont certainement mourir de malnutrition ?* » demanda un responsable à Jean-Paul II lors de sa visite au Rwanda en 1990. Le pape ne répondit pas à la question en déclarant qu'il n'avait pas assez de temps pour le faire. La réponse vint sous la forme d'un monstrueux génocide lorsque les fils des Tutsi, chassés dans les années 60, rentrèrent par la force des armes dans leur pays surpeuplé. Contrairement à l'Orient qui a souvent pris des mesures préventives pour éviter la surpopulation, l'Occident chrétien semble préférer *l'infanticide différé* c'est-à-dire la guerre. L'Église parle d'ailleurs de *guerre juste* mais jamais de *contraception juste* remarque la théologienne Ranke-Heinemann.

Malgré ses discours vantant les charismes de la femme et sa foncière égalité avec l'homme, Jean-Paul II refuse « définitivement » de passer aux actes et de lui permettre d'accéder au sacerdoce, seul moyen pour elle de participer activement aux décisions, aux orientations du Magistère. Il est difficile d'évaluer l'impact qu'a eu la non participation de la moitié de l'humanité la plus sensible sur l'évolution de l'Église, mais il est certain que la présence active des femmes en son sein lui aurait évité des choix aussi bizarres que dangereux dans des domaines ne relevant pas particulièrement des connaissances, de la sensibilité de mâles célibataires.

Dans leurs discours comme dans leurs actions, les protestants ont mieux réussi que les catholiques à réconcilier Dieu et l'argent. Est-ce parce qu'ils ont suivi plus fidèlement l'enseignement biblique ou parce qu'ils l'ont interprété en fonction de leurs intérêts ? Cette question reste sans réponse tant les causes et les effets interfèrent. Quoi qu'il en soit, l'argent est moins tabou chez les protestants que chez les catholiques qui rappellent volontiers combien l'argent est opposé à Dieu. La mentalité catholique, encore aujourd'hui, considère avec mépris *L'horreur économique* si bien décrite par la romancière Viviane Forrester.

L'étude de la confession montre que pour l'Église catholique les péchés personnels, et surtout ceux concernant la sexualité, la contraception,

semblent beaucoup plus graves que les péchés « sociaux » tels que le vol, la fraude, la conduite dangereuse... L'on se demande à quelles subtiles fins répond l'acharnement des *fonctionnaires de Dieu* à créer de toutes pièces des péchés artificiels, comme si les véritables occasions de commettre le mal étaient trop rares. Sans doute seul un théologien peut-il expliquer ces mystères théologiques ; suivant E. Drewermann, « *pour subsister, il faut (que la religion) s'emploie sans cesse à mettre en catégories l'insécurité ontologique et l'angoisse foncière de l'existence humaine, à les arracher à ce qui en était l'essence, pour les greffer sur des objets, créant ainsi la nécessité de nouveaux contrôles, de nouveaux règlements, de nouvelles défenses.* »

Ce n'est qu'en changeant de mentalité et en rompant avec certains interdits de Rome, en se « protestantisant », en se « laïcisant » que les pays catholiques accèdent au développement. C'est exactement ce qui se passe actuellement dans la très catholique Irlande, dans la non moins catholique Pologne ou dans certains pays d'Amérique latine.

L'orthodoxie

Etudier les rapports entre « l'orthodoxie » et le développement présente deux difficultés majeures : d'abord celle de l'évaluation de ce développement, ensuite celle de séparer, dans les succès et les échecs, ce qui revient à Marx. En effet, de la douzaine de pays où l'orthodoxie est majoritaire, seule la Grèce a échappé — de justesse — au marxisme. Son produit par habitant, quatre fois supérieur à celui de la moyenne des autres pays orthodoxes, est comparable à celui du Portugal, pays le plus pauvre de l'Union européenne des 15.

Si l'orthodoxie sous domination marxiste a engendré en ex-URSS une remarquable stabilité politique et une stagnation économique, la situation est inverse dans la Grèce libérale : l'orthodoxie n'a engendré que chaos politique mais l'économie s'y est mieux développée. L'histoire politique de la Grèce n'est qu'une succession de coups d'État, d'hésitations entre régime monarchique et républicain, de prise de pouvoir par les militaires et finalement par des populistes ou des démagogues ; la récente histoire hellénique ne

déparerait pas dans celle des États latins d'Amérique : on y retrouve les mêmes difficultés à obtenir un pouvoir démocrate et responsable.

Malgré d'évidentes convergences économiques globales entre pays catholiques et orthodoxes, des divergences locales apparaissent : depuis l'effondrement du Rideau de fer en 1989, un nouveau mur économique se dessine, au sein des États issus de l'éclatement du bloc communiste, entre les neuf pays catholiques ou protestants et les dix pays orthodoxes. En moyenne, entre 1993 et 2002, les premiers augmentaient leur produit national brut par habitant de 100 % tandis que les pays orthodoxes n'augmentaient le leur que de 11 % ! Celui-ci est maintenant près de quatre fois inférieur à celui de leurs voisins !

Les différences théologiques entre catholiques et orthodoxes sont minimales. Elles portent essentiellement sur la primauté du successeur de Pierre. D'autre part les orthodoxes se sont toujours montrés plus conciliants sur la morale sexuelle, sur le mariage, sur le divorce, sur la contraception que l'intransigeante Rome. Mais les Eglises orthodoxes restent en général très conservatrices.

Alors marxisme ou orthodoxie ? Plus profondément se pose la question fondamentale de savoir si le marxisme n'a pas triomphé en Russie grâce précisément à son caractère utopique, messianique. Sans nier la résistance désespérée de nombreux individus, la grande majorité de la population a suivi, parfois avec enthousiasme, les nouveaux prophètes. Leur message — créer une société « morale » excluant toute domination de l'homme par l'homme — n'était-il pas fondamentalement « religieux » ? Mais les nouveaux prêtres n'ont pu se débarrasser de leur inconscient resté profondément archaïque : celui d'un monde figé, autoritaire, statique, antidémocratique. Et c'est bien dans cette idéologie « réactionnaire » que réside l'échec de l'économie, du développement des pays orthodoxes-marxistes, et de la Russie en particulier, malgré ses incomparables atouts.

L'islam

Le monde musulman cumule les quatre catégories de facteurs pouvant bloquer le développe-

ment. Si, toutes choses restant égales, une société occidentale adoptait les moeurs et coutumes musulmanes, son économie entrerait immédiatement en récession. Tout d'abord le ramadan ferait baisser la production de 3 à 4% par an. Ensuite la population, au lieu de stagner, augmenterait de près de 3% par an. Dans le cas de la France, le revenu par habitant, qui augmente péniblement de 2 % par an, diminuerait de 4 à 5% !

Exagération ? L'aire religieuse musulmane se caractérise par deux phénomènes : elle reçoit le plus d'argent grâce au pétrole mais elle progresse le moins, exceptée l'aire animiste subsaharienne. Il semble même que le pétrole joue un rôle négatif dans le développement : entre 1993 et 2002, en moyenne ce sont les pays musulmans n'ayant pas de pétrole – mais des idées ! – qui se sont le plus développés ! Par contre, les grands pays exportateurs de la péninsule arabe ont stagné.

Dans la religion musulmane, les facteurs du premier degré, influençant directement l'économie, sont nombreux : l'interdiction du prêt à intérêt, les sacrifices, le pèlerinage à la Mecque, la construction des mosquées et centres islamiques, etc. Au second degré, les facteurs ne sont pas moins nombreux. Outre le ramadan, il y a notamment le statut de la femme, mineure à vie, et son corollaire, une démographie non maîtrisée : seuls les pays animistes ont un taux de fécondité supérieur à celui des pays musulmans.

Parmi les facteurs du troisième degré, ceux qui forgent la mentalité de l'individu, il convient de citer quelques traits spécifiques au monde islamique. Tout d'abord, on constate une certaine déconsidération du travail qui, historiquement, était réservé aux esclaves. Un hadith fait dire au Prophète, à la vue d'un socle de charrue : « Cela n'entrera jamais dans la maison des fidèles sans qu'y entre en même temps l'avilissement ». D'autre part, dans la plupart des pays musulmans, la mémoire, privilégiée dès l'école coranique, le reste tout au long de l'enseignement secondaire et même universitaire aux dépens de la réflexion, de la critique, de la remise en question. Cette utilisation de la mémoire forme avec le Coran qui lui sert de premier exercice un couple pernicieux : le Coran étant sacré, la mémoire le devient aussi. Cette attitude blo-

quée, héritée de la mythologie, interdit la moindre modification, la moindre imagination ; seule est autorisée la répétition. Aujourd'hui, contrairement aux débuts ouverts de l'Islam, l'inventivité est bannie au profit de la mémoire. Cette attitude est la conséquence du mauvais usage de l'écriture : obliger le retour à la lettre plutôt que libérer l'esprit !

Au niveau du subconscient, le fait de ne pouvoir jamais dire vraiment ce que l'on pense, ce que l'on croit — l'apostat est condamné à mort — oblige tout habitant des pays musulmans à une certaine passivité pour ne pas dire une certaine lâcheté. Dans ces conditions il n'est pas étonnant que les habitants de ces pays, pourtant si solidaires en certaines occasions, finissent par se mépriser et même par se haïr au point de s'entre-tuer comme en Afghanistan, en Algérie, en Irak, au Pakistan, en Somalie, au Soudan...

D'autre part il y a totale incompatibilité entre certains préceptes coraniques et ceux de la déclaration universelle des droits de l'homme. Suivant le Coran les hommes ont autorité sur les femmes ; un musulman ne peut épouser une femme polythéiste ; le voleur doit avoir la main tranchée ; le débauché doit recevoir 100 coups de fouet ; le verset 9,5 ordonne même « Tuez tous les polythéistes partout où vous les trouverez ». Et le verset 47,4 dit « Lorsque vous rencontrez les incrédules, frappez les à la nuque jusqu'à ce que vous les ayez abattus. » Difficile à partir de ces préceptes de créer un état libre et démocratique, de se « développer ». La stagnation du monde musulman et du monde arabe en particulier a fait l'objet d'une étude du PNUD réalisée « Par des Arabes à l'intention des Arabes ». Le constat est affligeant mais la prise de conscience permet tous les espoirs...

Le bouddhisme

Le produit moyen par habitant des pays bouddhistes (Birmanie, Bhoutan, Cambodge, Laos, Mongolie, Sri Lanka, Thaïlande et Vietnam) est anormalement faible étant donné que la plupart de ces pays ont été ravagés par des maux venus de l'extérieur : le marxisme et la guerre. Si l'on considère la Thaïlande épargnée, l'on constate que son produit national brut par habitant est triple de la moyenne bouddhiste et que le taux

de croissance y est particulièrement élevé. Mais il convient de signaler qu'une forte minorité chinoise — donc confucéenne — est venue s'établir en Thaïlande au cours des deux derniers siècles et que cette minorité est particulièrement active dans les secteurs commerciaux, bancaires et industriels au point que dans les années 80 elle contrôlait près de 70 % de ces activités.

La liberté, la tolérance, l'ouverture, la paix qui résultent de l'esprit bouddhiste sont des éléments positifs pour le développement tel que défini précédemment. Par contre, le manque de modèle de hiérarchie et l'absence d'esprit économique porteraient les fidèles aux antipodes de la croissance matérielle. Enfin, l'opposition à la marchandise est totale. En renonçant au signe, cette religion dit non aux plaisirs culturalisés, donc à la consommation. En anéantissant le moi et l'image narcissique, elle refuse les objets dans lesquels l'homme occidental se retrouve, miroirs par lesquels il constitue son moi.

En conclusion, on peut dire que, si le bouddhisme contient peu de facteurs bloquant le développement ou s'y opposant, il ne le stimule certainement pas. Les éléments de la croissance dans les pays bouddhiques proviennent dans leur grande majorité d'autres domaines, asiatiques ou occidentaux. L'aire religieuse bouddhiste a connu un développement de 42 % au cours de la décennie 1993-2002 ce qui est tout à fait remarquable en pourcentage mais représente très peu en valeur absolue : en 1993, suite aux crises et guerres le produit par habitant était particulièrement faible. Alors, effet de rattrapage ou réel démarrage ?

L'hindouisme

Après la Chine, l'Inde avec plus d'un milliard d'habitants, est le pays le plus peuplé de la planète. En 2002, son produit national brut par habitant de 480 dollars, en fait l'aire religieuse la plus démunie, à l'exception de l'animisme. Il classe l'Inde dans les pays très pauvres, au 108e rang sur les 151 pays retenus. Soit au niveau du Yémen ou du Sénégal. Juste un peu mieux que Haïti... Seul son poids démographique fait de l'Inde un pays économiquement « puissant ».

Multiplés sont les facteurs des premier et second degrés qui, dans la religion, la tradition

hindoue, freinent le développement. A de nombreuses occasions, des sacrifices coûteux garantissent un sort meilleur. Les fêtes religieuses, et surtout les mariages, entraînent des endettements pour de nombreuses années, quelquefois pour la vie : les intérêts de la dette étouffent l'économie ménagère. Les mariages précoces et la purification, qui remplace l'hygiène, accroissent la natalité. Par ailleurs, l'immense cheptel indien ne peut être exploité. Des hôpitaux sont même construits et entretenus pour les animaux.

Les facteurs négatifs pour la santé et l'éducation sont aussi nombreux. Le féodalisme maintient les pauvres dans la misère et empêche la consommation. Il fige la structure des productions agricole et artisanale et empêche leur croissance ; il ne laisse pas d'ouverture à la modernisation, du moins dans les campagnes. D'autre part les fêtes sont nombreuses, elles durent plusieurs jours, jusqu'à dix-huit, et diminuent le temps de travail. Travailler consiste d'ailleurs à répéter les gestes attachés à la profession de sa caste et non à atteindre un rendement, une efficacité, une production. En conséquence, la qualité des produits industriels est lamentable.

Mais ces facteurs sont peut-être moins importants que ceux des troisième et quatrième degrés. L'hindouisme oriente l'intellect et l'inconscient dans le sens du sous-développement. L'individu n'est pas responsabilisé, ni vis-à-vis de lui-même dans sa vie actuelle, ni vis-à-vis des autres, ce qui ne favorise ni le travail personnel, ni le travail en groupe, comme au Japon par exemple, ni la vie en société urbaine. Le statut dévalorisant de la femme prive l'Inde d'un facteur familial positif notamment par le fait que l'éducation, dans une société qui était privée d'écoles, se faisait par les femmes. De plus, il anéantit le contrôle des naissances.

Enfin, les droits de l'homme sont bafoués par le castéisme. Le système des castes relève d'une colonisation indigène. Il est totalement intériorisé. Les gens s'identifient à leur caste et donc s'y conforment spontanément. Ils sont conditionnés par les devoirs de leur groupe et conséquemment les acceptent sans réserve et sans réflexion. S'ils ne sont pas poussés par la nécessité, ils exécutent le travail de leur caste par la répétition de gestes automatiques, dans le sentiment du

devoir accompli, sans aucun souci d'efficacité. La motivation profonde est minée par l'impression de défaite due à la nostalgie d'une Inde perdue, due à l'impossibilité d'améliorer sa vie, inhérente au cycle des réincarnations. La psychologie de la misère est axée sur la dépression : l'image de soi est rendue négative par le mépris des castes supérieures .

En plus de tous ces facteurs freinant le développement, l'Inde avait choisi, au moment de l'indépendance, la voie d'une économie très planifiée, très bureaucratifiée. Au début des années 90, des mesures radicales furent prises pour débloquent l'économie et effectivement la situation s'améliore : au cours de la décennie 1993-2003, la croissance a été de 33 %... contre 121 % pour la Chine !

Sans doute n'est-ce pas le hasard si Manmohan Singh, le brillant ministre des finances qui, en 1991, contribua au déblocage de l'économie indienne, est un membre de la communauté religieuse minoritaire sikh dont les fidèles, vivant principalement au Penjab, sont nettement plus égalitaires (pas de castes), plus alphabétisés, plus productifs, plus riches. En prenant son poste, il déclara : « *En 1960, le revenu par tête des Coréens était comparable au nôtre. Aujourd'hui, il est plus de dix fois supérieur.* » La religion hindoue ne serait vraiment pour rien dans ce retard catastrophique ?

L'animisme

Les pays à majorité animiste sont tous situés en Afrique subsaharienne. S'ils ne sont que onze, dix autres pays de cette zone ont l'animisme comme deuxième religion et quatorze comme troisième religion. Des statistiques, il apparaît donc que l'animisme est bien présent dans presque toute l'Afrique subsaharienne. L'animisme est une des premières manifestations religieuses de l'humanité : il semble avoir été partagé par tous les habitants de la terre aux temps préhistoriques. Dépourvu devant les forces de la nature, mais en ressentant tragiquement les effets, l'homme en vint à penser que ces forces avaient une personnalité, une « âme » que l'on pouvait amadouer par des prières ou des présents. L'animisme attribua une âme à chaque être vivant ou inanimé : homme, ani-

mal, rivière, montagne... Il n'a jamais de livres saints ni de « révélation » ; la doctrine n'est pas figée et la hiérarchie religieuse n'est pas structurée. Cette religion n'apporte ni amour, ni réconfort ; elle n'engendre pas de règles morales ce qui a évidemment de graves conséquences sur la vie sociétale. Au cours d'une discussion sur les méfaits et bienfaits des missions, un « animiste » avouait : « Les missionnaires nous ont appris une chose essentiel, à savoir que les rapports humains pouvaient être basés sur autre chose que la force et la violence ! » L'animisme entraîne un certain fatalisme vu qu'il n'y a pas de relations personnelles avec un Dieu « père ». Le seul moyen de contrôler tant soit peu son destin est d'acquiescer certains pouvoirs grâce aux « esprits » que l'on peut approcher par différentes méthodes magiques : danses, transes, incantations, sacrifices, etc.

Les pays animistes sont tous pauvres à très pauvres. Ils semblent frappés d'une étrange malédiction : esclavage, colonisation, dettes, famines, guerres, sida... Axelle Kabou se demande : *Et si l'Afrique refusait le développement ?* Il semble plutôt qu'elle n'ose pas le développement, la pensée animiste persuadant l'homme qu'il est totalement dépendant de forces extérieures et qu'il est incapable de changer le cours des choses. L'homme animiste est sans doute le moins libre du monde : dès sa naissance il est conditionné par une multitude de rites magico-religieux, par un panthéon d'esprits plus ou moins bons, puissants, favorables. De plus il est entièrement sujet, pour ne pas dire objet, de sa famille, de son clan qui va de jour en jour lui imposer son rôle, ses devoirs et obligations ; bref il ne dispose pratiquement pas de liberté individuelle.

Toute explication, donc toute pensée, est la pensée du groupe. Il n'y a pas de place pour la personnalité. Le domaine privé n'existe pas, de même que la conscience individuelle. Chaque être n'existe qu'en tant que membre du groupe et jamais pour lui-même. Ce type de société présente l'avantage d'offrir une réelle sécurité à l'individu – qui ne sera jamais abandonné – mais offre l'inconvénient de le paralyser ! En effet, le jeune diplômé se trouve souvent confronté à ce redoutable dilemme : ou partager ses ressources et ne pas pouvoir améliorer son niveau de vie, ou ne pas partager et se « suicider » socialement. Il est

courant de voir en Afrique des jeunes gens abandonner un travail rémunérateur, soit parce qu'ils doivent trop partager, soit parce qu'ils acquièrent plus de prestige, plus d'importance que le chef coutumier... qui remet les choses en place.

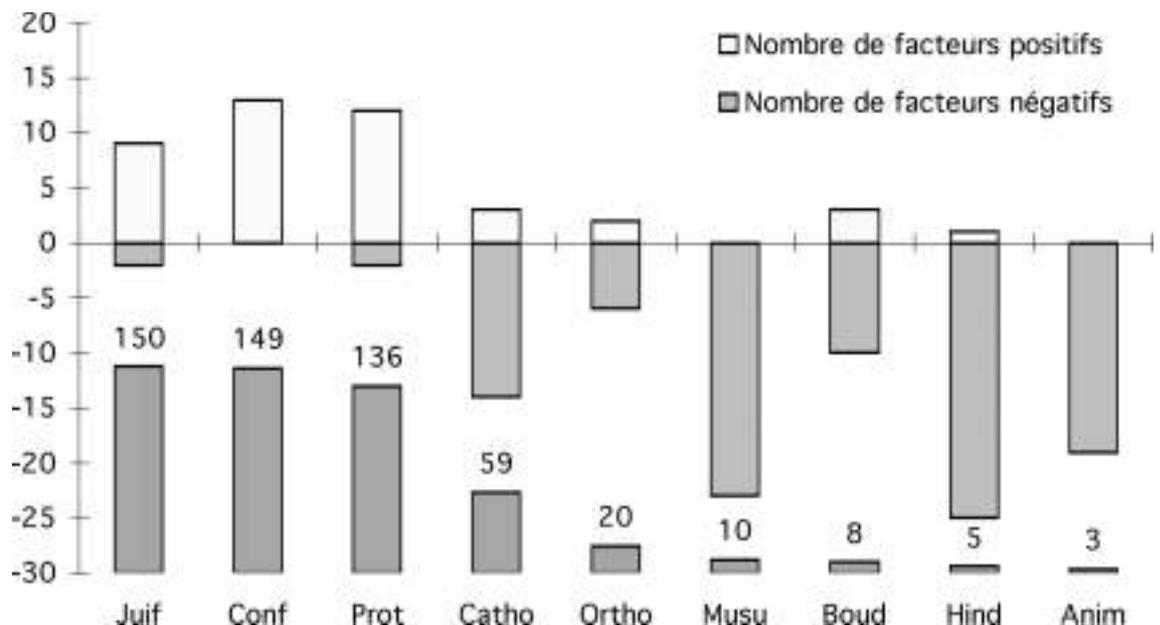
L'animisme, c'est aussi la peur du chaos : face aux multiples dangers de la vie, de la nature, il a développé — à l'instar des autres religions — diverses mythologies. Celles-ci plaquent sur l'insupportable chaos de la nature des systèmes explicatifs rassurants : rien n'échappe au système mythique, rien n'en reste isolé. Il est normal qu'avec une telle conception du monde, tout changement soit vu comme un danger. Et que le mot *développement*, inexistant dans certaines langues africaines, se traduise alors par *chaos* !

L'animisme dominant condamne-t-il l'Afrique au sous-développement ? Malgré ses énormes problèmes bien connus, l'Afrique change et même change vite sous l'effet de l'impact de l'urbanisation notamment. Un socio-économiste africain voyait dans ces nouvelles mégapoles tant décriées une chance pour l'Afrique. En effet, dans ces grandes villes les structures claniques et familiales traditionnelles disparaissent peu à peu.

Dès lors certains individus découvrent une autonomie, une responsabilité qui leur permettent d'agir, de créer. Et effectivement, ces villes deviennent de plus en plus des pôles de développement. De nombreuses villes africaines n'ont rien à envier aux villes indiennes, par exemple, qui sont souvent beaucoup plus anciennes.

L'Afrique étant le continent où la plupart des religions sont en concurrence (animisme, catholicisme, islam, protestantisme), peut-on déceler certaines tendances suite à la plus ou moins forte présence de l'une ou l'autre des grandes religions ? A l'exception des pays où l'influence protestante est grande, tous les autres groupes ont subi une décroissance au cours de la décennie 1993-2002. Le groupe des pays catholiques est celui qui a le plus régressé, suite aux guerres civiles (Congo Braza, Congo Kinshasa, Burundi, Rwanda...). Si l'on approfondit un peu l'étude on constate que les 3 pays du sud, davantage influencés par le protestantisme (Afrique du Sud, Botswana, Namibie), n'ont pas connu de guerres civiles et sont mieux gérés. Suivant Transparency International, ces trois pays sont les moins corrompus de l'Afrique subsaharienne ce qui est une

Nombre de facteurs religieux influençant le développement



caractéristique des pays protestants. Cette « honnêteté » explique la bonne gestion.

Conclusion

Afin d'avoir une vue synthétique des facteurs religieux agissant sur le développement, ceux-ci ont été repris systématiquement à partir des analyses détaillées des différentes religions. Un constat s'impose : les religions contiennent un grand nombre de facteurs influençant le développement et ils agissent surtout négativement. Le graphique qui suit reprend, pour chaque aire religieuse, le produit national brut par habitant (PNBH) et le compare au nombre de facteurs positifs et négatifs relevés par l'étude.

D'une manière surprenante, le nombre de facteurs freinant ou accélérant le développement dans chaque aire justifie pleinement son niveau de développement. Toutefois les orthodoxes et les bouddhistes, en fonction de leur faible nombre de facteurs négatifs, devraient être mieux classés. Un élément étranger au domaine religieux semble freiner leur développement. Or parmi les huit pays bouddhistes six sont ou étaient marxistes et parmi la douzaine de pays orthodoxes un seul, la Grèce, ne l'était pas. Le marxisme serait-il le facteur extérieur perturbant ?

Dans n'importe quelle aire religieuse les pays marxistes ou ex-marxistes sont toujours plus pauvres que les pays libéraux : le rapport entre les moyennes de leurs produits nationaux bruts était en effet de 1 à 6 en 1993 ! Si l'écart entre les religions extrêmes, à savoir l'animisme et le judaïsme faisait de la religion le phénomène le

plus déterminant du développement, il semble bien que le facteur économique-politique soit le second sur l'échelle des influences.

Dans une large mesure le développement échappe à la volonté humaine : la seule philosophie ayant voulu systématiquement supprimer la pauvreté par un développement équilibré, le marxisme, a conduit à un terrible échec matériel mais aussi moral. Tandis que certains fondateurs de religion qui n'avaient, eux, qu'un souci moral ou spirituel, ont inspiré des sociétés qui se sont remarquablement développées... matériellement. Toutefois une constante émerge : le développement est incompatible avec toute conception, toute tradition, toute religion figée ; l'innovation, l'imagination, la liberté intellectuelle lui sont indispensables.

Au début du siècle passé, Max Weber disait « Fût-il pétri de bonne volonté, l'homme moderne est incapable d'accorder aux idées religieuses l'importance qu'elles méritent pour les conduites, la culture et le caractère national. » L'homme moderne du XXI^{ème} siècle n'a pas beaucoup changé si l'on en croit le stratège américain Edward Luttwak qui déplore le parti pris des « décideurs politiques, des diplomates, des journalistes et des intellectuels qui surestiment les causes économiques et dissèquent les différenciations sociales, mais ont gardé l'habitude de négliger le rôle de la religion ». Cette étude ne peut que leur donner raison : le développement économique et humain ne trouve pas sa source dans l'économie, ainsi qu'on le propose généralement, sans se rendre compte de la tautologie, mais bien dans le domaine « spirituel » ! L'économie est une science morale disait le Prix Nobel d'économie Amartya Sen...

Bibliography

Vendryes Pierre, L'autonomie du vivant, Paris : Maloine, 1981.

Devouw Elina Marie, Religions et développement : le cas des pays de la caraïbe, Paris, Revue Geoeconomie, n°24, 2002, pp. 167-183.

Cassen Bernard, Au Paraguay, la saga des mennonites, in Le Monde Diplomatique, Paris, Août 2001.

Chua Amy, World on fire : how exporting free market democracy breeds ethnic hatred and global instability, New York : Doubleday, c2003.

De Changy Florence, in Le Monde, Paris, 2 juillet 2002.

Libre Belgique du 8 septembre 1990

Bouthoul Gaston, « La guerre », Presses Universitaires de France, Paris, 1978

Ranke-Heinemann Uta, « Des eunuques pour le royaume des cieux », Laffont, Paris, 1990

Drewermann Eugen, « Fonctionnaires de Dieu », Albin Michel, Paris, 1993

Arab Human Development, UNDP, 2005.

Voir notamment : Naipaul V.S., « L'Inde brisée », Christian Bourgois, Paris, 1989

Luttwak Edward, « The Missing Dimension » in D. Johnston and C. Sampson, eds., Religion: The Missing Dimension of Statecraft, Oxford, 1994.

Etat, religion et droits de l'homme dans le monde musulman

par Sami A. Aldeeb Abu-Sahlieh*

L'héritage du passe L'État et la loi religieuse

L'État aujourd'hui est un organisme administratif, dont le rôle est de gérer le bien-être temporel de la collectivité dans ses rapports avec l'extérieur, avec les individus et entre ces derniers. Les normes qui régissent ces rapports sont issues soit d'accords multilatéraux ou bilatéraux, soit de l'expression de la volonté du gouverneur (en cas de dictature), soit de la volonté du peuple ou de ses représentants (en cas de démocratie).

Dans la société musulmane, les normes en question ne peuvent être l'oeuvre des humains. Au-dessus des individus et de la collectivité il y a Dieu. C'est lui qui, à travers ses prophètes, dicte les normes qui doivent gérer les rapports susmentionnés. Dieu est le législateur, et tous les domaines réglementés par Dieu échappent au libre arbitre de l'État, de la collectivité et des individus. Le Coran dit:

“Ô les croyants! Obéissez à Allah, et obéissez au Messager et à ceux d'entre vous qui détiennent le commandement. Puis, si vous vous disputez en quoi que ce soit, renvoyez-la à Allah et au Messager, si vous croyez en Allah et au Jour dernier. Ce sera bien mieux et de meilleur interprétation” (4:59).

“Il n'appartient pas à un croyant ou à une croyante, une fois qu'Allah et Son messager ont décidé d'une chose d'avoir encore le choix dans leur façon d'agir. Quiconque désobéit à Allah et à Son messager, s'est égaré certes, d'un égarement évident (33:36)”.

“La seule parole des croyants, quand on les appelle vers Allah et Son messager, pour que celui-ci juge parmi eux, est: “Nous avons entendu et nous avons obéi” (24:51).

L'État doit imposer la loi islamique à ses citoyens musulmans. Le cheikh Muhammad Mitwalli Al-Sha'rawi (décédé en 1998), personnalité religieuse et politique égyptienne, dit au sujet de ceux qui refusent l'application de la loi islamique: “Si c'était moi le responsable de ce pays ou le chargé d'appliquer la loi de Dieu, je donnerai un délai moratoire d'une année à celui qui rejette l'islam, lui accordant le droit de dire qu'il n'est plus musulman. Alors je le dispenserai de l'application de la loi islamique en le mettant à mort en tant qu'apostat”¹.

Cette conception musulmane de Dieu législateur est reprise des juifs. La Bible, complétée par le Talmud, est censée contenir les normes que Dieu a imposées à son “peuple élu”. Personne ne peut s'en écarter. Mentionnant Deutéronome 13:1 et 29:28 ainsi que Lévitique 23:14, Maïmonide (décédé en 1204) prévoit de mettre à mort par strangulation toute personne qui prétend que “Dieu l'a dépêché pour ajouter ou pour retrancher un commandement ou encore pour donner de l'un quelconque d'entre eux une interprétation que nous n'avons pas reçue de Moïse; ou s'il soutient que les commandements auxquels sont astreints les israélites ne sont pas éternellement valables et n'intéressent pas toutes les générations”².

Ces deux conceptions juive et musulmane diffèrent de la conception qu'ont les chrétiens de la loi. Et pour cause. Contrairement à Moïse ou à Mahomet, Jésus n'a jamais occupé une fonction politique et il était réticent à l'application des lois. En raison de l'absence de normes juridiques en nombre suffisant dans les évangiles et les écrits des apôtres, les chrétiens se rabattirent sur le droit romain pour qui la loi est définie par le juriste Gaius comme étant “ce que le peuple prescrit et établit” (*Lex est quod populus iubet atque constituit*)³. De ce fait, il faut sur le plan juridique parler de culture judéo-musulmane et non pas de culture judéo-chrétienne.

Les penseurs musulmans ont généralement estimé que les prophètes étaient nécessaires pour une bonne gestion de la société, les êtres humains étant incapables, d'eux-mêmes, de dicter des lois et de décider ce qui est bien et ce qui est mauvais. Ibn-Khaldoun (décédé en 1406) constatait cependant que les sociétés qui ne connaissaient pas de lois religieuses étaient, à son époque, beaucoup plus nombreuses que celles qui en connaissaient. Et pourtant ces sociétés étaient prospères et n'étaient nullement anarchiques⁴. Ibn-Khaldoun fait toutefois une exception pour les Arabes, car, dit-il, “en raison de leur sauvagerie innée, ils sont, de tous les peuples, trop réfractaires pour accepter l'autorité d'autrui, par rudesse, orgueil, ambition et jalousie. Leurs aspirations tendent rarement vers un seul but. Il leur faut l'influence de la loi religieuse, par la prophétie ou la sainteté, pour qu'ils se modèrent d'eux-mêmes et qu'ils per-

* Docteur en droit, responsable du droit arabe et musulman, Institut suisse de droit comparé, Lausanne. Sami Aldeeb est l'auteur de nombreux ouvrages et articles dont on trouvera la liste et certains articles aux adresses <http://go.to/samipage> et <http://groups.yahoo.com/group/sami/>. Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que leur auteur, et en aucun cas l'Institut suisse de droit comparé.

1. Al-Sha'rawi, Muhammad Mitwalli: Qadaya islamiyyah, Beyrouth & Le Caire 1977, p. 25-26, 28-29 et 35-39.

2. Maïmonide, Moïse (d. 1204): *Le livre de la connaissance*, Paris, 1961, p. 97-98.

3. Gaius: *Institutes*, Paris, 1965, I.3

4. Ibn-Khaldoun: *Discours sur l'histoire universelle*, Beyrouth, 1967, p. 89.

dent leur caractère hautain et jaloux. Il leur est, alors facile, de se soumettre et de s'unir, grâce à leur communauté religieuse. Ainsi, rudesse et orgueil s'effacent et l'envie et la jalousie sont freinées⁵.

Tout en admettant la possibilité d'avoir une société sans prophétie, exception faite de la société arabe, Ibn-Khaldoun préfère toutefois la société théocratique. Il écrit à cet égard :

“Le but de l'existence humaine n'est pas seulement le bien-être matériel. Ce bas-monde est vanité et futilité. Il finit par la mort et l'extinction... Le législateur (Dieu) connaît mieux que la masse ce qui est bon pour elle, dans la mesure où il s'agit de ses problèmes spirituels... Les lois des hommes ne concernent que les intérêts temporels : ‘Ils connaissent un aspect de la vie présente, tandis qu'ils sont inattentifs à l'au-delà’ (30:7). Au contraire, le dessein du Législateur, vis-à-vis de l'humanité, est d'assurer son bonheur dans l'Autre-Vie”⁶.

L'État et les minorités religieuses

Dans l'État établi par Mahomet, la religion est le critère principal de division. Il y a les musulmans qui forment l'*ummah* qualifiée par le Coran comme “la meilleure communauté qu'on ait fait surgir pour les hommes” (3:110). A côté de ce groupe principal, il y a *Ahl al-kitab* (gens du Livre), les polythéistes et les apostats.

Ahl al-kitab

D'après la perception coranique, Dieu a envoyé avant Mahomet des prophètes pour transmettre sa loi à l'humanité. Mahomet est le dernier de ces prophètes et son message constitue l'achèvement des messages antérieurs. Par conséquent, toute l'humanité doit se rallier à son message et doit le suivre.

Mahomet s'est efforcé de son vivant de réaliser ce projet. Il a engagé des discussions avec les juifs et les chrétiens afin qu'ils le reconnaissent, invoquant le fait que leurs livres sacrés prévoient la venue d'un sauveur. Devant leur refus, Mahomet les accusa d'avoir falsifié leurs livres pour faire disparaître son nom⁷ et d'avoir été infidèles à leurs prophètes: les juifs croyant aux Gibt et aux Taghout et adorant Moïse, leurs

grands prêtres et Ozayr⁸, et les chrétiens adorant Dieu, Jésus et Marie⁹. Mais il a dû se rendre à l'évidence que ses efforts étaient vains, attribuant cette situation à la volonté divine:

“Si Allah avait voulu, certes Il aurait fait de vous tous une seule communauté. Mais Il veut vous éprouver en ce qu'Il vous donne. Concurrencez donc dans les bonnes oeuvres. C'est vers Allah qu'est votre retour à tous; alors Il vous informera de ce en quoi vous divergiez”(5:48; voir aussi 2:145; 11:118; 16:93 et 42:8).

Il recommande à ses Compagnons d'adopter une attitude correcte avec les Gens du Livre et demande à ce groupe de parvenir à une compréhension commune avec les musulmans:

“Ne discutez que de la meilleure façon avec les gens du Livre, sauf ceux d'entre eux qui sont injustes. Et dites: “Nous croyons en ce qu'on a fait descendre vers nous et descendre vers vous, tandis que notre Dieu et votre Dieu est le même, et c'est à Lui que nous nous soumettons” (29:46; voir aussi 3:64; 16:125).

Ce débat théologique détermine le statut légal des non-musulmans, statut principalement régi par quatre versets:

“Combattez ceux qui ne croient ni en Allah ni au Jour dernier, qui n'interdisent pas ce qu'Allah et Son messenger ont interdit et qui ne professent pas la religion de la vérité, parmi ceux qui ont reçu le Livre, jusqu'à ce qu'ils versent la capitation par leurs propres mains, après s'être humiliés” (9:29).

“Certes, ceux qui ont cru, ceux qui se sont judaïsés, les Chrétiens, et les Sabéens, quiconque d'entre eux a cru en Allah, au Jour dernier et accompli de bonnes oeuvres, sera récompensé par son Seigneur; il n'éprouvera aucune crainte et il ne sera jamais affligé” (2:62; verset repris par 5:69).

“Certes, ceux qui ont cru, les Juifs, les Sabéens, les Chrétiens, les Zoroastriens et les polythéistes, Allah tranchera entre eux le jour de Jugement, car Allah est certes témoin de toute chose” (22:17).

Les légistes classiques ont déduit de ces versets que les Gens du Livre: les juifs, les chrétiens, les sabéens et les zoroastriens (mages), auxquels on ajouta les samaritains, ont le droit de vivre au sein de l'État musulman malgré les divergences théologiques, dans l'espoir de les voir un jour se

5. *Ibid.*, p. 298.

6. *Ibid.*, p. 368-369.

7. Coran 3:78; 4:46; 5:13, 15, 41; 6:91; 7:157, 162.

8. Coran 4:54; 9:30-31.

9. Coran 4:172; 5:17, 73, 116; 19:30, 35.

convertir à l’Islam. Le Coran rejette le recours à la contrainte à leur égard: “Pas de contrainte en religion” (2:256). La cohabitation entre musulmans et Gens du Livre se fait cependant, non pas d’égal à égal, mais de dominant à dominé, les Gens du Livre devant s’acquitter d’un tribut (jizyah), en état d’humilité (9:29), et se soumettre à certaines normes discriminatoires, notamment en matière de droit de la famille. Ainsi par exemple les musulmans pourront prendre les femmes des Gens du Livre, mais ceux-ci ne pourront pas prendre les femmes des musulmans (2:221; 5:5; 60:10).

Les relations entre les musulmans et les membres des autres communautés religieuses ont connu des hauts et des bas, et nombreux furent ceux qui se convertirent. Ceux qui sont restés fidèles à leur foi, pouvaient bénéficier d’une certaine autonomie législative et judiciaire, notamment en matière de droit de la famille. Cette autonomie est prescrite par le Coran:

“Nous avons fait descendre la Thora dans laquelle il y a guide et lumière. C’est sur sa base que les prophètes qui se sont soumis à Allah, ainsi que les rabbins et les docteurs jugent les affaires des Juifs. Car on leur a confié la garde du Livre d’Allah, et ils en sont les témoins. Ne craignez donc pas les gens, mais craignez Moi. Et ne vendez pas Mes enseignements à vil prix. Et ceux qui ne jugent pas d’après ce qu’Allah a fait descendre, les voilà les mécréants. ... Et Nous avons envoyé après eux Jésus, fils de Marie, pour confirmer ce qu’il y avait dans la Thora avant lui. Et Nous lui avons donné l’Évangile, où il y a guide et lumière, pour confirmer ce qu’il y avait dans la Thora avant lui, et un guide et une exhortation pour les pieux” (5:44 et 46).

Ahl al-kitab de l’Arabie

Cette tolérance envers *ahl-al-kitab* n’a pas été appliquée à ceux parmi eux qui habitaient en Arabie. Mahomet, sur son lit de mort, aurait appelé Umar (décédé en 644), le futur 2ème calife, et lui aurait dit: “Deux religions ne doivent pas coexister dans la Péninsule arabe”¹⁰. Rapportant la parole de Mahomet, Mawerdi écrit: “Les tributaires ne furent pas admis à se fixer dans le Hijaz; ils ne pouvaient y entrer nulle part plus de trois jours”. Leurs cadavres

mêmes ne sauraient y être enterrés et, “si cela a eu lieu, ils seront exhumés et transportés ailleurs, car l’inhumation équivaut à un séjour à demeure”¹¹. Les légistes musulmans classiques ne se sont pas mis d’accord sur les limites géographiques dans lesquelles cette norme devait s’appliquer. Aujourd’hui seule l’Arabie saoudite l’invoque pour priver sur son territoire tous les non-musulmans du droit de pratiquer leurs cultes.

Les polythéistes

En ce qui concerne les polythéistes, Mahomet semblait être disposé à leur faire quelques concessions comme il avait fait avec les Gens du Livre (22:17). Un passage du Coran rapporté par Al-Tabari (décédé en 923) reconnaissait trois de leurs divinités: Al-Lat, Al-Uzzah et Manat. Mais, face à ses compagnons qui y voyaient une atteinte au monothéisme, Mahomet dénonça ce passage comme étant révélé par Satan (d’où Les Versets sataniques de Salman Rushdie). Bien que ce passage ait disparu du Coran, il en reste des traces qui confirment la polémique qu’il provoqua (53:19-23). Mahomet admit aussi la possibilité de conclure un pacte avec les polythéistes (9:3-4). Mais ceci fut aussi dénoncé (9:7-11) et les polythéistes furent sommés, en vertu du verset du sabre (9:5)¹², soit de se convertir, soit de subir la guerre jusqu’à la mort.

Les apostats

Le Coran n’impose pas la foi aux non-musulmans monothéistes, mais le musulman, qu’il soit né d’une famille musulmane ou converti à l’islam, n’a pas le droit de quitter sa religion. Il s’agit donc d’une liberté religieuse à sens unique. Le Coran ne prévoit pas de châtement précis contre l’apostat bien qu’il en parle à plusieurs reprises en utilisant soit le terme *kufr* (mécréance)¹³, soit le terme *riddah* (abjuration)¹⁴. Seuls des châtements dans l’autre vie y sont prévus si l’on excepte le verset 9:74 qui parle de châtement douloureux en ce monde, sans préciser en quoi il consiste. Les récits de Mahomet sont en revanche plus explicites:

“Celui qui change de religion, tuez-le”¹⁵.

“Il n’est pas permis d’attenter à la vie du musulman sauf dans les trois cas suivants: la

10. Malik, récit 1388.

11. Mawerdi (d. 1058):

Les statuts gouvernementaux, Paris, 1982, p. 357.

12. Ce verset dit: “Après que les mois sacrés se seront écoulés, tuez les polythéistes, partout où vous les trouverez; capturez-les, assiégez-les, dressiez-leur des embuscades. Mais s’ils se repentent, s’ils s’acquittent de la prière, s’ils font l’aumône, laissez-les libres. - Dieu est celui qui pardonne, il est miséricordieux”.

13. Voir les versets 2:217 et 47:25-27.

14. Voir les versets 2:208; 3:86-90, 177; 4:137; 9:66, 74, 16:106-109.

15. Al-Bukhari, récits 2794 et 6411; Al-Tirmidhi, récit 1378; Al-Nisa’i, récits 3991 et 3992.

mécréance après la foi, l'adultère après le mariage et l'homicide sans motif¹⁶.

Sur la base des versets coraniques et des récits de Mahomet, les légistes classiques prévoient la mise à mort de l'apostat après lui avoir accordé un délai de réflexion de trois jours. S'il s'agit d'une femme, certains légistes préconisent de la mettre en prison jusqu'à sa mort ou son retour à l'islam. Il faut y ajouter des mesures d'ordre civil: le mariage de l'apostat est dissous, ses enfants lui sont enlevés, sa succession est ouverte, il est privé du droit successoral. L'apostasie collective donne lieu à des guerres. Le sort réservé aux apostats est alors pire que celui réservé aux polythéistes, aucune trêve n'étant permise avec les apostats.

L'État et les relations internationales

L'islam est considérée comme religion universelle. Il doit s'étendre à tous les pays. Pour ce faire, l'État islamique doit les conquérir pour les soumettre au pouvoir islamique. D'où la division bien connue de *Dar al-islam* et *Dar al-harb* ou *Dar al-kufr*. D'où aussi l'institution du *jihad*. D'après Abu-Yousof (décédé en 798), le grand juge de Bagdad, "il n'est pas permis au représentant de l'Imam de consentir la paix à l'ennemi quand il a sur lui une supériorité de forces; mais s'il n'a voulu ainsi que les amener par la douceur à se convertir ou à devenir tributaires, il n'y a pas de mal à le faire jusqu'à ce que les choses s'arrangent de leur côté"¹⁷. Abu-Yousof ne fait que paraphraser le Coran: "Ne faites pas appel à la paix quand vous êtes les plus forts" (47:35). Mawerdi (décédé en 1058) nomme parmi les devoirs du chef de l'État :

"Combattre ceux qui, après y avoir été invités, se refusent à embrasser l'islam, jusqu'à ce qu'ils se convertissent ou deviennent tributaires, à cette fin d'établir les droits d'Allah en leur donnant la supériorité sur toute autre religion"¹⁸.

Il précise que si les adversaires se convertissent à l'islam, "ils acquièrent les mêmes droits que nous, sont soumis aux mêmes charges, et continuent de rester maîtres de leur territoire et de leurs biens". S'ils demandent grâce et réclament une trêve, cette trêve n'est acceptable que s'il est trop difficile de les vaincre et à condition de les faire payer; la trêve doit être aussi courte que

possible et ne pas dépasser une durée de dix ans; pour la période qui dépasse ce délai, elle devient sans valeur¹⁹.

Ibn-Khaldoun (décédé en 1406) distingue entre la guerre menée par les musulmans et celle menée par les adeptes des autres religions. Les musulmans ont un devoir de mener une guerre offensive "à cause du caractère universel de la mission de l'islam et de l'obligation de convertir tout le monde, de gré ou de force". Ceci n'est pas le cas des adeptes des autres religions qui n'ont pas de mission universelle; ils ne peuvent mener une guerre que pour se défendre²⁰.

Un présent hypothèque

Le système juridique des pays arabes, individuellement et collectivement, continue encore aujourd'hui à être influencé par la manière de pensée islamique décrite plus haut. Les mouvements islamiques poussent continuellement ces pays à ne pas trop s'en écarter. Voyons les deux points analysés plus haut: la loi religieuse et les minorités.

L'État et la loi religieuse

Sur le plan interne

La plupart des pays musulmans déclarent dans leurs constitutions respectives que l'islam est religion de l'État et que le droit musulman est *une* source, voire *la* source principale de leur législation, même si de nombreuses lois sont reprises de l'Occident. Prenons le cas de l'Égypte.

Toutes les constitutions qu'a connues l'Égypte déclarent que l'islam est la religion de l'État, à l'exception de la constitution provisoire de la RAU (République arabe unie) de 1950 en raison de l'absence d'une telle clause dans la constitution syrienne.

Cette disposition figurait à l'article 149 de la première constitution de 1923, et à l'article 138 de la deuxième constitution de 1930. Après la révolution de 1952, cette disposition fut placée au début de la Constitution: art. 3 de la Constitution de 1956; art. 5 de la Constitution de 1964. L'art. 2 de la Constitution de 1971 est allé encore plus loin; il dispose: "L'islam est la religion de l'État. La langue arabe est sa langue

16. Ahmad, récits 23169 et 24518.

17. Abou Yousof Ya'koub: Le Livre de l'impôt foncier (kitab al-kharadj), Paris 1921, p. 319.

18. Mawerdi, op. cit., p. 31.

19. *Ibid.*, p. 98-105.

20. Ibn-Khaldoun, op. cit., p. 459-460.

officielle. Les principes du droit islamique sont une source principale de législation”. La dernière partie de cet article a été modifiée par le référendum du 22 mai 1980 pour devenir: “Les principes du droit islamique sont la source principale de législation.

Le Professeur Hamid Zaki, que j’ai rencontré pendant la préparation de ma thèse de doctorat sur l’Égypte en 1977, se moquait de l’expression “L’Islam est la religion de l’État”. Il expliquait que pour être musulman, il faut observer cinq piliers: l’attestation de foi, la prière, le jeûne du Ramadan, la zakat et le pèlerinage. Or l’État ne respecte aucun de ces piliers. Il ne peut donc être qualifié de musulman. En fait, la présence d’une telle disposition dans la constitution n’est pas fortuite. Les précisions apportées dans les constitutions consécutives le prouvent. Il s’agit de donner la suprématie au droit musulman et mettre l’État au service de la religion islamique.

Comme signalé plus haut, la plupart des lois égyptiennes sont d’inspiration occidentale. Le courant islamiste est opposé à une toute réception du droit étranger, avant comme après la modification constitutionnelle. Selon ce courant, toute loi dont la source est autre que le droit musulman serait nulle. Lors des débats concernant le code civil égyptien. Al-Hodeibi, le Guide des frères musulmans, dit:

“Je voudrais mentionner ici que j’ai une opinion dans toute cette question et non seulement en matière de droit civil... Ma croyance est que la législation, dans tous nos pays et dans tout ce qui concerne notre vie, doit se baser sur les normes coraniques. Et si je dis le Coran, j’entends aussi la Sunnah de l’envoyé, prière et salut sur lui, car lui obéir c’est obéir à Dieu”²¹.

Abd-al-Qadir Odeh, un juge, membre des frères musulmans condamné à mort en 1954 par Jamal Abdel-Nasser, écrit: “La Constitution égyptienne, la loi positive, énonce que la religion officielle de l’État est l’islam. Ce qui signifie que le système islamique est le système de base de l’État; que l’islam est la source dont découle le système étatique”. Toute loi contraire à l’islam, dit-il, est contraire à la constitution et les tribunaux ont le droit de ne pas l’appliquer²².

Cette opposition doctrinaire au droit d’origine étrangère se manifeste parfois par le refus de juges islamistes d’appliquer les lois étatiques.

C’est le cas du juge Mahmud Abd-Al-Hamid Ghurab. Celui-ci publia en 1986 un ouvrage de 455 pages, intitulé *Abkam islamiyyah idanah lil-qawanin al-wad’iyyah* (Jugements islamiques comme condamnation des lois positives). Cet ouvrage comprend une sélection de 37 jugements rendus par Ghurab entre le 22.2.1979 et le 18.5.1985, entrecoupés de réactions favorables ou hostiles dans la presse égyptienne et étrangère. L’ouvrage se termine par une conclusion et un appel aux juges égyptiens pour qu’ils luttent en vue de l’application du droit musulman en Égypte. Il considère le fait de rendre la justice en conformité avec les normes islamiques comme la forme du jihad la plus noble.

Le courant “positiviste” essaie de faire face au courant religieux sur le terrain religieux. Nous exposons ici sommairement ses thèses:

- Les versets coraniques ou les récits de Mahomet cités par le courant religieux sont souvent tronqués, manipulés, pris hors contexte ou mal interprétés.

- Le Coran et la Sunnah ne comportent pas de normes juridiques en nombre suffisant pour régir la société, que cela soit dans le passé ou dans le présent. Le système juridique musulman construit par la suite est une oeuvre humaine, qu’il faut prendre comme telle et qu’on a le droit de modifier selon les nécessités de la société.

- Les quelques normes juridiques que comportent le Coran et la Sunna visaient l’intérêt de la société; elles doivent donc être interprétées à la lumière de cet intérêt.

- Rien dans le système juridique en vigueur en Égypte n’est contraire au Coran et à la Sunnah.

L’article 2 de la Constitution, argumente le courant positiviste, n’a que valeur religieuse; les gens n’en sont tenus qu’à travers la contrainte morale de leur propre conscience. En cela, il ressemble à la Déclaration universelle des droits de l’homme ou à la charte nationale égyptienne. Pour que cet article ait une valeur juridique, il faut que le législateur établisse des lois d’application. De ce fait, le juge est tenu d’appliquer le droit positif actuel, même s’il est contraire au droit musulman²³. L’unique possibilité qu’ont les tribunaux et les justiciables de se faire valoir de l’article 2 de la constitution est le recours à la Cour constitutionnelle.

21. Majmu’at al-a’mal al-tahdiriyyah, al-qanun al-madani, le Caire, 1950, vol. I, p. 48.

22. Odah, Abd-al-Qadir: *Al-Islam wa-awda’una al-qanuniyyah*, Kuwait, 1982, p. 63-64.

23. Jamal-ad-Din, Sami: *Tadarrug al-qawa’id al-qanuniyyah wa-mabadi’ al-shari’ah al-islamiyyah*, Alexandrie, 1986, p. 136.

Le courant positiviste ajoute que l'article 2 est un appel pour le législateur pour qu'il adapte le droit égyptien au droit musulman dans certaines limites. Le législateur n'est pas tenu d'examiner l'ensemble des lois précédentes pour les adapter au droit musulman. Moins encore d'entreprendre la codification du droit musulman. C'est seulement lorsque le législateur ressent la nécessité d'établir une nouvelle loi, ou de modifier une loi précédente, qu'il doit, en premier lieu, tenir compte du droit musulman²⁴.

C'est donc sur le terrain législatif que se joue la bataille entre courant positiviste et courant islamiste. L'Égypte a connu de nombreux projets de lois en vue de l'islamisation du droit. Les plus importants sont ceux de 1982, rédigés par commissions auxquelles ont participé des universitaires, le cheikh de l'Azhar, le mufti, des membres de l'académie des recherches islamiques, des ministres de justice et de waqf, de hauts magistrats (présidents de la Cour de cassation, du conseil d'État, avocat général, président de cours d'appel etc.), des présidents d'universités, des doyens des facultés de droit et de shari'ah de l'Azhar et d'autres universités. Les projets ainsi adoptés pouvaient prétendre bénéficier d'un consensus optimal.

Le plus important du point de vue de l'islamisation est le projet du code pénal de 1982. Ce projet est composé de 630 articles, suivis d'un mémoire explicatif imposant. Il réintroduit notamment les délits prévus par le Coran ou la Sunnah, à savoir le vol, le brigandage, l'adultère, l'accusation diffamatoire d'adultère, la consommation d'alcool et l'apostasie, l'atteinte à l'intégrité corporelle et à la vie humaine. Pour ces délits, le projet prévoit les peines dites islamiques, à savoir: la peine de mort, l'amputation de la main et du pied, la flagellation, la lapidation, l'application de la loi du talion (oeil pour oeil, dent pour dent, etc.) et le prix du sang. Malgré le travail nécessité par l'élaboration de ces projets, le gouvernement égyptien les a écartés, sans se référer au parlement, probablement pour des raisons de politique étrangère.

Sur le plan inter-arabe

La Ligue des États Arabe essaie d'unifier le droit de ses membres en conformité avec l'islam.

Le Plan de Sanaa (25 février 1981) adopté par le Conseil des Ministres arabes de la Justice dit que l'unification doit préserver les principes fondamentaux suivants:

"a) Prendre comme source de législation unifiée: le Coran sacré, la Sunnah ainsi que les règles d'interprétation qui s'y rattachent telle que le consensus, l'analogie ou l'utilité publique, en évitant d'être influencé par un rite déterminé du Fiqh et en adoptant les principes de justice qui ne se contredisent pas avec la shari'ah islamique.

b) adopter la règle de progression dans le processus d'unification²⁵."

Le Conseil se réunit chaque année depuis 1983. Plusieurs projets et conventions ont été élaborés dont deux posent des problèmes:

- Le projet de Code arabe unifié de statut personnel²⁶. Ce projet concerne seulement la communauté musulmane. Il reprend les normes discriminatoires à l'égard des non-musulmans qui existent dans les lois actuelles des pays arabes. Rien n'est dit des lois des différentes communautés non-musulmanes, lesquelles sont supposées rester en vigueur là où elles existent.
- Le projet de code pénal arabe unifié²⁷. Ce projet réintroduit, comme le projet égyptien susmentionné, les normes islamiques longtemps abandonnées dans de nombreux pays musulmans.

Les minorités religieuses

Dans certains pays musulmans comme la Jordanie, le Liban, la Syrie et l'Irak, les communautés non-musulmanes ont leurs propres tribunaux et leurs propres lois en matière de statut personnel. En Égypte, les tribunaux communautaires ont été unifiés, mais les lois sont maintenues.

Ce système consacre la suprématie du droit musulman chaque fois qu'il entre en conflit avec les lois communautaires non-musulmanes.

Ainsi le musulman peut épouser une femme chrétienne ou juive, et en même tant avoir jusqu'à quatre femmes. En revanche, le chrétien et le juif sont interdits d'épouser une femme musulmane. Les enfants issus d'un mariage mixte entre un musulman et une chrétienne ou une juive sont nécessairement musulmans.

24. Awad, Awad Muhammad: *Dirasat fi al-fiqh al-gina'i al-islami*, Kuwayt, 1983, p. p. 33-38.

25. Texte français du Plan de Sanaa dans RDC, vol. 1, janvier 1987, p. 17-19

26. Adopté le 4 avril 1988. Texte français dans RDC, vol. 3, janvier 1989, p. 27-134.

27. Ce projet fut adopté par le Conseil des Ministres arabes de la justice en novembre 1996.

L'héritage entre les gens appartenant à différentes communautés religieuses est interdit. Ainsi la femme chrétienne ou juive n'héritera pas de son mari musulman défunt ou de ses enfants, et le mari musulman ou ses enfants n'hériteront pas de la femme chrétienne. Un chrétien peut toujours devenir musulman, mais un musulman ne peut jamais abandonner sa foi. L'apostat est séparé de sa femme, de ses enfants et de ses biens, et mis à mort. Le chrétien peut pratiquer sa religion (avec quelques restrictions en matière de construction d'églises), exception faite de l'Arabie où nulle autre religion que l'islam n'est autorisée. Il ne peut cependant critiquer la foi musulmane, alors que le musulman peut critiquer la foi chrétienne... même si le musulman est tenu de respecter les prophètes qui ont précédé Mahomet.

Les problèmes indiqués ici se trouvent pratiquement dans toutes les lois des pays arabes, ainsi que dans le projet de la Ligue arabe. Cette situation viole les droits de l'homme. Comment s'en sortir?

Le Ministère égyptien de justice a organisé du 14 au 16 avril 1998 un congrès international du cinquantenaire du Code civil égyptien. Ledit ministère souhaitait les conseils des participants pour l'amélioration du système juridique égyptien. J'ai proposé que les différentes lois de statut personnel en Égypte soient abolies et remplacées par un seul code de famille respectant les droits de l'homme. Ce code devrait être intégré au code civil égyptien. Je ne faisais là qu'exprimer le souhait formulé déjà par des juristes égyptiens du début du 20ème siècle. La réponse du Ministère de justice fut la suivante :

“Votre demande n'est pas réalisable. En vertu de la hiérarchie des normes, seule une norme égale ou supérieure peut abroger une autre norme. Or, les lois religieuses dont vous parlez sont des lois révélées par Dieu que seule une révélation peut abroger.”

Ce à quoi j'ai répondu qu'il suffisait alors de téléphoner au Bon Dieu et de le convoquer pour une réunion afin de discuter avec lui la révélation d'autres normes plus respectueuses des droits de l'homme. “Et s'il ne vient pas?”, m'a répliqué le Ministère. J'ai répondu: “Dans ce cas on prendra une décision par contumace... Jusqu'à ce que Dieu arrive”.

Un avenir incertain Séparer l'État de la religion

Comme on le constate de l'anecdote signalée plus haut, le problème rencontré par les pays arabes n'est pas tant la séparation de l'État et de l'Église, comme fut le cas en Occident, mais celui de la séparation de la loi et de la religion. Ceci implique une récupération par l'État de sa souveraineté sur le plan législatif et judiciaire. Mais pour pouvoir y parvenir, il faut remettre en question le concept même de la loi. Nous verrons ici deux tentatives pour résoudre ce problème.

Couper le Coran en deux

Mahmud Muhammad Taha, architecte en retraite, fût le fondateur et animateur du cercle des “Frères républicains” au Soudan. Il considère que Mahomet était porteur de deux messages: un appliqué et l'autre pas encore. Le message appliqué est celui des normes juridiques révélées à Mahomet chef d'État, pendant la période de Médine. Ce message s'adressait aux croyants et tenait compte des conditions de l'époque. Quant au message non encore appliqué et vers lequel il faut tendre, il est contenu dans les versets révélés avant l'accès de Mahomet au pouvoir. Ce message correspond à l'Islam dans sa pureté et s'adresse à l'ensemble du genre humain²⁸.

Selon la doctrine musulmane, les versets révélés ultérieurement abrogent les normes antérieures. Taha affirme le contraire²⁹. Cette conception d'apparence innocente a suscité la colère des hauts responsables religieux musulmans qui obtinrent sa pendaison pour apostasie le 18 janvier 1985. L'Azhar en Égypte demandait sa tête déjà en 1976³⁰. Il en fût de même de la Ligue du Monde musulman dont le siège est à la Mecque. Après sa pendaison, ces deux organismes ont félicité le Président Numeiri³¹. L'Occident n'a pas pris sa défense comme il l'a fait pour Salman Rushdie. Le Président Numeiri était alors le grand ami des États-Unis, leur ayant facilité, contre espèces sonnantes et trébuchantes, le transit des Falchas éthiopiens à travers son pays vers Israël. Voyons les conséquences de la conception de Taha.

Sur le plan économique, Taha propose de remplacer le verset 9:103 sur la zakat (aumône léga-

28. Taha, Mahmud Muhammad: *Al-rissalah al-ibaniyah min al-Islam*, 6ème éd., Umdurman nov. 1986, p. 116.
29. *Ibid.*, p. 6.
30. *Al-Abram*, 16.4.1976.
31. *Sudan News Agency*, 18.1.1985.

le): "Prélève une aumône sur leurs biens pour les purifier et les rendre sans tache" par le verset 2:219: "Ils t'interrogent au sujet des aumônes; dis: donnez votre superflu (2:219)"³². La mendicité est à remplacer par le partage obligatoire des richesses.

En matière politique, Taha rejette le verset 3:159 de la consultation: "Consulte-les sur toute chose; mais lorsque tu as pris une décision, place ta confiance en Dieu". Il le remplace par le verset 88:21-22 qui fait de Mahomet un simple annonciateur: "Fais entendre le rappel. Tu n'es que celui qui fait entendre le rappel et tu n'es pas chargé de les surveiller"³³. Ceci nécessite la participation populaire effective à la politique.

En matière religieuse, il rejette le verset 9:5 appelé verset du sabre. Il le remplace par le verset 2:256: "Pas de contrainte en religion"³⁴. C'est le passage à une liberté religieuse complète et la fin des guerres religieuses.

En matière de droit de la famille, il plaide pour l'égalité entre l'homme et la femme, contre le port du voile, contre la polygamie et pour l'attribution du droit de répudiation tant pour l'homme que pour la femme.

Revoir le concept de la révélation

Certains penseurs arabes n'hésitent pas à prôner ouvertement l'abandon du concept de la révélation. Ainsi le philosophe égyptien Zaki Najib Mahmud (décédé en 1993) estime qu'il ne faut prendre du passé arabe, comme du présent occidental, que ce qui est utile pour la société arabe³⁵. Pour juger ce qui est utile et ce qui ne l'est pas, il faut recourir à la raison, quelle que soit la source examinée: révélation ou non-révélation³⁶. Ceci suppose le rejet de toute sainteté dont serait couvert le passé³⁷. Les choses doivent être appréciées en pratique, sans falsifier les données historiques ni tomber dans les généralisations³⁸. "La clé du vrai aujourd'hui, écrit-il, est de bien digérer cette idée que nous sommes en transformation, donc en mutation; ainsi, le passé ne saurait régir l'avenir"³⁹. Il ajoute que pour pouvoir construire une société moderne, les pays arabes doivent extirper de leur esprit l'idée que se fait l'Arabe de la relation entre le ciel et la terre, selon laquelle "le ciel a commandé et la terre doit obéir; le créateur a tracé et pla-

nifié, et la créature doit se satisfaire de son destin et de son sort"⁴⁰.

Husayn Fawzi (décédé en 1988), libre penseur égyptien, tient un discours similaire. Dans la rencontre des intellectuels égyptiens avec Kadhafi le 6 avril 1972, il lui dit que les sociétés modernes ne peuvent être dirigées par la religion. "Que la conviction personnelle y intervienne dans le domaine des rapports humains, cela ne pose pas de problème. Mais que la religion soit l'élément qui dirige la société moderne, cela est exclu. Chacun garde pour soi son rapport avec son Dieu et ses apôtres. Mais cela ne peut signifier qu'un peuple qui va vers la civilisation soit obligé par des principes ou des normes de conduite établis dans des époques autres que celle-ci. Ce que ma raison n'admet pas, je ne peux l'admettre, quelle que soit la pression qu'exerce le gouvernement contre moi. Ma raison est le dirigeant et le maître, au fond du cœur"⁴¹. En fait, ce penseur rejette toute révélation. Lors de ma rencontre avec lui le 8 septembre 1977, il m'a dit que Dieu avait créé le monde en six jours et qu'il s'était reposé le 7ème jour, et continue désormais de se reposer. Par conséquent, tous les prophètes venus après le 6ème jour ne peuvent avoir été envoyés par Dieu.

Cette méfiance à l'égard de la révélation fut déjà exprimée par le philosophe-médecin Muhammad Ibn Zakariyya Al-Razi (en latin: Rhazes; décédé en 935). Il affirme:

"Dieu nous pourvoit de ce que nous avons besoin de savoir, non pas sous forme de l'octroi arbitraire et semeur de discorde d'une révélation particulière, porteuse de sang et de disputes, mais sous la forme de la raison, laquelle appartient également à tous. Les prophètes sont au mieux des imposteurs, hantés par l'ombre démoniaque d'esprits agités et envieux. Or l'homme ordinaire est parfaitement capable de penser par lui-même, et n'a besoin d'aucune guidance de qui que ce soit."

Comme on lui demande si un philosophe peut suivre une religion révélée, Al-Razi réplique:

"Comment quelqu'un peut-il penser sur le mode philosophique s'il s'en remet à ces histoires de vieilles femmes fondées sur des contradictions, une ignorance endurcie et le dogmatisme?"⁴²

32. Taha: Al-rissalah, p. 161-162.

33. *Ibid.*, p. 162.

34. *Ibid.*, p. 3 et 118.

35. Mahmud, Zaki Najib: *Tajdid al-fikr al-arabi*, Beyrouth et le Caire, 1974, p. 18-20; Mahmud, Zaki Najib: *Al-ma'qul wal-la ma'qul*, Beyrouth et le Caire, 1976, p. 34.

36. Mahmud, Zaki Nagib: *Thaqafatuna fi muwajahat al-asr*, Beyrouth et le Caire, 1976, p. 96.

37. *Ibid.*, p. 51-53.

38. *Ibid.*, p. 65, 79 et 80.

39. *Ibid.*, p. 228.

40. *Ibid.*, p. 294-295.

41. *Al-Abram*, 7.4.1972, p. 6.

42. *Encyclopédie de l'Islam*, nouvelle édition, Leyde & Paris, Brill, Maisonneuve & Larose, 1975, vol. 8, 1995, p. 492.

Cette évolution de la pensée prendra du temps. Il faudrait pour qu'elle aboutisse que le monde arabe passe par un siècle des lumières similaire à celui qu'a connu l'Occident. Entre-temps, il faut se résigner à constater que le monde arabe tourne en rond, comme on le verra dans le point suivant.

Le retour des islamistes

Il est évident que les mouvements islamistes entendent s'emparer du pouvoir dans les différents pays musulmans pour établir des régimes appliquant le droit musulman dans tous les domaines de la vie. Certains de ces mouvements ont déjà rédigés des constitutions et prévoient même la réhabilitation de la guerre (*jihad*) en tant que moyen pour l'expansion et la propagation de la foi islamique. J'ai traduit et produit dans mon ouvrage "Les musulmans face aux droits de l'homme" six de ces projets. Un professeur de droit égyptien enseignant à Qatar a même publié un projet de loi qui devrait remplacer les conventions de Genève, dans lequel il est question de paiement de tributs par les vaincus, d'asservissement et de distribution des femmes en tant qu'esclaves entre les combattants, et ce en conformité avec le droit musulman classique⁴³.

Les projets constitutionnels islamiques s'accordent pour nier la souveraineté du peuple et à affirmer que cette souveraineté appartient à la loi islamique, ou plutôt à Dieu en tant que l'auteur de cette loi. Ainsi le projet de Jarishah, qui devait entrer en vigueur en Algérie en cas de victoire des islamistes, dit:

"Article 1 - L'Islam est la religion de l'État; ses dogmes sont à sauvegarder; sa loi est obligatoire et sa légitimité est au-dessus de tout autre texte; la source principale de cette loi est la révélation - le Coran et la Sunnah; tout ce qui est contraire à cette loi est rejeté et nul."

"Article 49. La révélation - tant le Coran que la Sunnah - est au-dessus de la Constitution, et on s'y réfère pour tout ce qui lui est contraire ou tout ce sur quoi cette déclaration constitutionnelle garde le silence."

Le plus intéressant de tous ces projets est celui du Parti de libération. L'article 20 dit: "La souveraineté appartient à la loi islamique et non pas

au peuple". Le commentaire explique que les individus et la nation sont soumis à la loi islamique. Ainsi, contrairement aux régimes démocratiques, le calife en tant que chef de l'État est nommé par la nation pour appliquer non pas sa volonté mais le Coran et la Sunnah. Si le peuple abandonne la loi islamique, le calife est tenu de les combattre pour revenir à la loi. Ce projet précise que les normes adoptées par le chef de l'État doivent être déduites des sources islamiques (art. 41). Il prévoit l'application des normes pénales islamiques, y compris celles relatives à l'apostasie. Il maintient les lois des communautés non-musulmanes en matières de statut personnel (art. 6), mais il leur impose le paiement du tribut (art. 132).

L'espoir de la Palestine

Inutile de revenir sur l'histoire de la Palestine. Rappelons seulement que le mouvement sioniste a occupé une grande partie de la Palestine, a expulsé la majorité de ses habitants non-juifs, a détruit environ 400 villages palestiniens et refuse toujours le retour des réfugiés palestiniens chez eux pour le seul crime qu'ils ne sont pas juifs. Israël a établi dans la Palestine occupée un système de *dhimma* qui ne diffère pas de celui établi par le système islamique: maintien des lois et des tribunaux des différentes communautés religieuses et discrimination envers les non-juifs.

Les Palestiniens tentent de libérer leur pays. Mais pour en faire quoi? Certains parlent de Palestine islamique. Donc un retour au système islamique qui prévalait avant la mandat britannique, et rétablissement du système de *dhimma* à l'encontre des non-musulmans. La communauté internationale privilégie le partage de la Palestine en deux États, l'un dominé par une majorité juive, et l'autre par une majorité musulmane. Dans les deux États subsisterait un régime de *dhimma* à l'encontre des minorités religieuses. Un tel partage implique forcément la négation du droit au retour des réfugiés palestiniens pour que les juifs puissent rester la majorité en Israël. Mais les réfugiés ne sont pas prêts à renoncer à leur droit et feront échouer tout projet allant dans ce sens.

La troisième voie serait de créer en Palestine un seul État démocratique, voire laïque, avec des

43. Ahmad, Hamad
Ahmad: *Nahwa qanun muwahhad lil-jiyush al-islamiyyah*, Doha? 1988.

droits égaux pour tous. C'est la solution proposée par le FPLP et soutenue par des personnalités palestiniennes comme les regrettés Naïm Khader⁴⁴ et Edward Saïd⁴⁵. Cette proposition est rejetée par la grande majorité des Israéliens qui y voient un procédé pour éliminer leur État et retourner au régime de *dhimma* qui a prévalu sous les différents régimes islamiques. Cette peur est renforcée par le fait que les Palestiniens n'ont jamais clarifié ce qu'ils entendaient réellement par "État démocratique et laïque".

Le projet de constitution palestinienne de 2003, au lieu de dissiper les craintes juives, ajoute à la confusion, notamment avec l'article 5 qui dispose: "L'arabe et l'Islam sont la langue et la religion officielles palestiniennes". L'article 7 ajoute que les principes du droit musulman sont une source principale de la loi, et que les communautés religieuses monothéistes appliqueront leurs propres lois en matière de statut personnel et dans leurs affaires religieuses. On est donc en plain système de *dhimma* islamique classique.

Il faut ici signaler la proposition faite par l'Association pour un seul État démocratique en Palestine/Israël, née en Suisse le 15 avril 1993. Cette Association évite, comme Naïm Khader, l'utilisation du terme *État laïque* parce qu'il a une connotation négative dans la pensée arabomusulmane et signifie pour certains anti-religieux. Elle a le mérite d'avoir établi pour la première fois un cadre juridique pour l'État Palestine/Israël qui s'inspire beaucoup de la situation en Suisse. Les statuts de cette Association dispose qu'elle vise la création d'un État "qui respecte les droits de l'homme et le principe de non-discrimination basée sur la reli-

gion, le sexe, la nationalité, l'ethnicité ou la langue" (art. 1 des statuts). L'article 2 prévoit entre autres:

"Les systèmes judiciaire et légal doivent être unifiés et basés sur le principe de la séparation de la religion et de l'État. Ceci implique l'abolition de tous les tribunaux religieux et de toutes les lois religieuses (en particulier dans le domaine du droit de la famille), la création de tribunaux civils, l'adoption d'un droit de la famille respectant le principe de non-discrimination, la création d'un registre civil et l'instauration du mariage civil obligatoire avec la possibilité d'une cérémonie religieuse après celui-ci."

Certes, personne ne saurait imposer la solution que propose l'Association aux deux parties en conflit. D'autre part, aucune communauté religieuse ne cède ses privilèges de domination si elle ne sent la nécessité de le faire pour sa survie. Or, c'est la première fois dans l'histoire que la communauté juive et la communauté musulmane sont confrontées à une telle situation de vie et de mort. Ces deux murs ont besoin de s'appuyer l'un sur l'autre pour ne pas finir tous deux par terre. Mais pour ce faire, il faut que les forces extérieures cessent de prôner la division du pays et de pousser les deux belligérants à l'entêtement. Il faut faire comprendre à ces forces qu'il est dans leur intérêt de créer un seul État en Palestine/Israël parce que toute autre solution conduira à plus de fondamentalisme religieux et de violence. Si, par contre, les Palestiniens et les Israéliens font le bon choix, ce sera le début d'un siècle des lumières pour toute la région du Proche-Orient.

44. Voir son texte sur l'État démocratique écrit vers 1974 dans <http://www.one-state.org/articles/earlier/khader.htm>

45. <http://www.mediamonitors.net/edward9.html>

Battleground or partnership: civil society NGOs and the structural funds in eastern and central Europe

by Brian Harvey*

NGO experience of European structural funds

Relationship with government has been one of the central topics of the discourse on the role of Non-Governmental Organizations (NGOs) in recent years. Nowhere is this more so than in eastern and central Europe, where NGOs emerged as significant social players only in the last twenty years. The advent of the European structural funds provided an important test and interface for this relationship, which is explored here.

The European structural funds, which were introduced in the ten new accession states of the European Union (EU) in May 2004, were designed to provide an impetus for economic and social development there. In advance of their introduction, NGOs in the region prepared a menu of policies and proposals for their involvement in the planning of the 2004-6 structural funds, negotiations for which took place over 2002-4. The expectations of NGOs had been raised by the manner in which they had been entrusted with European support from the pre-structural fund programmes prior to 2004. The European Union had also set down a set of procedures and principles promoting partnership between government and non-governmental sector.

In the event, NGOs had little or no involvement in the design of national or sectoral operational programmes; there was little convincing evidence that the voice of NGOs was respected. Several referred to what they called 'the illusion of inclusion'; and the European Commission did not appear to be prepared to defend or protect NGOs or their role in this process. Asymmetric relationships between NGOs and government within partnerships were unchanged.

With a few exceptions, the overall outcome for NGOs was unsatisfactory. The prospects of NGOs obtaining a substantial share of the structural funds over 2004-6 were poor. NGOs were named as beneficiaries in few measures. Little effort was made to facilitate their access. NGOs were denied places on some monitoring committees, working groups and steering groups. A system of structural fund global grants, which would facilitate NGO access to the funds, existed in only one country

(Czech Republic). NGOs appeared to have been ruled out of the possibility of obtaining technical assistance, although there was nothing in the regulations to permit member states to do so.

The consequences of this outcome were largely negative. The absorption of the structural funds in many of the countries of the region may fall far short of what is possible. The likelihood of the structural funds reaching their most needy beneficiaries is diminished. NGOs had a positive experience of the structural funds process in only a small number of countries, such as the Czech Republic and Poland, where NGOs had places on all significant monitoring committees. Some countries went to special efforts to involve NGOs, such as Hungary, through its Project Generation Facility. Overall, the experience of NGOs raised serious questions about the nature of civil society - governmental partnerships and the role of the European Commission as guarantor of the integrity of the process.

Introduction

This study concerns the role and involvement of Non Governmental Organizations (NGOs) in the structural funds in the new member states of eastern and central Europe. The structural funds have been, since the late 1980s, one of the main instruments of financial, investment, social and regional development policies of the European Union. These funds are delivered in the course of lengthy programming periods of five to seven years in complex organizational arrangements between the European Commission and the member states of the Union.

We know that in the old 15 European Union member states, non-governmental organizations were already engaged with the structural funds, through their design, planning, delivery, monitoring and evaluation, although the level and nature of that involvement of NGOs varied from one country to another. Not only were NGOs important as a voice of civil society, but because of their close involvement with local communities, NGOs were ideal instruments for the efficient and effective delivery of the struc-

*Brian Harvey Social Research.

tural funds in such areas as social inclusion, employment, equal opportunities and the environment. The European Union itself had, over the past ten years or so, developed a set of values, procedures and principles validating the role of non-governmental and civil society organizations working in partnership with government not only in the structural funds, but further afield.

This paper looks at the experience of NGOs in the eight new eastern and central Europe members of the European Union: Poland, Hungary, the Czech Republic, Slovakia, Slovenia, Latvia, Lithuania and Estonia, with the following objectives:

- To examine whether in this fresh context, European policy in general and the structural funds in particular were able to integrate civil society and non-governmental organizations into their operations.
- To assess whether NGOs were able to make a smooth transition from European Union pre-accession funding to the mainstream of the structural funds.
- To test whether the voice of civil society and participatory democracy was listened to, acknowledged or heard.
- To see what can be learned about the relationship between civil society and government in the new member states 15 years after the revolutions of 1989. Did the structural funds become a true opportunity for partnership between government and civil society - or just another battleground of unresolved issues between the two?

This research was carried out in spring 2004 for the Euro Citizen Action Service, the Brussels - based network which promotes European citizenship and is based on interviews with NGO leaders in these accession states.

NGOs and the pre-structural funds

Embrionic NGOs and civil society organizations played a fundamental role in the revolutions on 1989. Some of their leaders subsequently moved into government offices, while others stayed behind to build the non-governmental sector. Although less prominent, inde-

pendent NGOs continued to be important in the transition to democracy of the new member states in eastern and central Europe.

Following their applications for membership, the European Union worked closely with the applicant and accession country governments to prepare them for operation of European law, norms, procedures and models of development. NGOs were also part of this process. PHARE was the over-arching title for European Union programmes of assistance to the countries of the region. NGOs were clearly identified as beneficiaries of a number of PHARE pre-accession programmes, though their precise terminology and nature varied from one country to another. Typically, NGOs received funding for activities under subsidiary parts of the PHARE programme, such as social dialogue, LIEN, ACCESS, democracy programme and cross-border programme. NGOs were funded for work in such areas as the environment, consumer rights, social protection, rural development, health services, tourism, human rights, culture, ethnic minorities. The grants given were numerous, quite small, but nevertheless very useful. They enabled important work to be done, built up the capacity of a number of NGOs and enabled them to develop their experience of handling European Union funds, but NGOs did not seem to have had a presence in the design, planning, consultation, or monitoring of the main pre-accession funds and governments do not appear to have been eager to involve NGOs in them at such a level.

NGOs and the 2004-6 structural funds

The accession countries joined the European Union on 1st May 2004 and benefitted from the final third of the EU - wide 2000-6 structural fund programming period. Before looking at the actual experience of NGOs of 2004-6, what were their *expectations*? NGOs hoped for:

- A level of knowledge and information that would enable them to participate meaningfully in the design process;
- Consultation - from the earliest stage of document preparation to the final stage;

- Participation on monitoring committees;
- Participation on steering committees responsible for deciding on projects;
- Opportunities to obtain funds, being designated 'final beneficiaries'. In the Czech Republic, for example, NGOs specifically sought a system of global grants through the Government Council for Non-State Non-Profit Organizations. A global grant is a system of allocating a lump sum to an intermediary organization for a specific purpose and is generally used for mini-projects at grass-roots level in a user-friendly way;
- Policy impact. For example, environmental NGOs sought a 'greening' of the structural funds and that considerations of sustainability be taken into account throughout. Social NGOs looked for priority to be given to social inclusion.

Before looking at the negotiation process in detail, it may be worth sketching some of the stages of the negotiations. This is a broad schematic and there are many variations on it in the different member states. The key elements of it were:

- The holding of information campaigns at the start of the process;
- The setting up of working groups of civil servants to draft the structural funds plan;
- The first draft of a national structural funds plan. This may be called the National Development Plan (NDP), the Community Support Framework (CSF), or, in simplified version, the Single Programming Document (SPD). These all have subordinate documents, called operational programmes (e.g. thematic: for human resources, industry, infrastructure; some can be for geographical regions).
- The main consultation phase, following which a final draft NDP, CSF or SPD is adopted;
- A second consultation phase, following which the operational programmes are adopted;
- The setting up of monitoring committees, normally one national one (for the NDP, CSF, or SPD) and normally one for each operational programme;
- The adoption of the programme complement, which specifies in detail how each operational programme will work, measure by measure, indicator by indicator;

- Call for proposals and commencing of operations.

In the event, the experience of NGOs in the structural fund programming process varied considerably. The impact of NGOs was most evident in the following ways. NGOs:

- Participated in working groups drawing up operational programmes and the national development plans.
- Won seats on a number of monitoring and selection committee places.
- To a limited degree, influenced the policies and priorities of the national development plans. The plans were most permeable to influence in the environmental area.
- Opened a number of measures to possible funding in the future.
- In a small number of countries, won funding for building the capacity of the sector.

Looking at the outcomes geographically, at one extreme, the Czech example was perhaps the best and has been noticed further afield (Bullain & Toftisova, 2004). NGOs in the Czech Republic were much the most successful. Here, the NGO community appears to have built successfully on its experience of the pre-accession programmes and developed a high level of knowledge of the structural funds architecture and processes. NGOs were involved in the some of the working groups preparing the funds, the consultation process and the monitoring committees. There was a chapter on the role of NGOs in the national development plan. Two global grants were established to build the capacity of NGOs, although the actual size of the grants was quite small. NGOs were satisfied with the balance and priorities of the funds. There was an organized and open system for the selection of NGO members of the monitoring committees.

At the other extreme, the involvement of NGOs was minimal. Slovenia was an example of a country where the non-governmental sector invested considerable effort into influencing the structural funds. NGOs were strategic in what they sought. Despite this, the outcomes were disappointing. NGOs did not have the sense that they were listened to. They were designated as final beneficiaries in only two of the measures of the entire single programming document.

Administrators sought to restrict NGO participation in monitoring committees to observer status only. In Lithuania, third sector NGOs did not appear to have achieved any monitoring committee places. Several governments resisted the presence of non-governmental organizations in the monitoring process for the large cohesion fund (except Poland, the Czech Rep. and Latvia). In several countries, national and operational programmes were designed by working groups and committees that did not include NGOs (e.g. Poland, Latvia) or where their involvement was minimal (e.g. Hungary).

Many other countries fell in between: there were no clinical models of purely 'good' or 'bad'. Even in the positive examples, there were problem areas. For example, in the Czech Republic, NGOs were not involved in all the working groups of all the operational programmes and the NGO community was badly treated in the operational programme for agriculture and rural development. Although Polish NGOs were successful in influencing parts of the structural funds, the Ministry for the Environment was resolute in keeping non-governmental organizations out. Conversely, even in the countries where the outcomes were poor, there were some gains. For example, in Slovenia, environmental concerns were accepted as a horizontal principle in the funds; and Slovenian NGOs managed to obtain three places on the national monitoring committee. Similarly, although the consultation process in Hungary was poor at the beginning, NGOs managed to obtain four places on the national monitoring committee, allocated to Roma, women, people with disabilities and environmental interests.

Government handling of the consultative process around the structural funds varied widely. All governments appeared to have a sense that there should be some consultation. All governments seem to have organized information campaigns of some kind and a minimum was achieved in all countries. Some appear to have been extensive, imaginative and reached saturation level (e.g. Estonia). After this, practice diverged:

- Some governments began the process quite late, Hungary being the classic case;

- Few governments appeared to have a coherent *strategy* of consultation ;
 - They did not have a sense that they should give an account as to how they handled the consultative process or evaluate it (Estonia was the only known exception);
 - Many gave unrealistically short time periods for consultation on key documents (as few as five days);
 - Although the internet was used extensively, government information services were poor at ensuring that recent versions of documents were posted. An exception here was Poland, where the government not only published operational programme documents but also the related research and working papers.
- In many countries, the completion of the programming process was unsatisfactory. A pattern was evident in several countries where:
- Broad-based programme design began in good time.
 - The process slipped behind time due to inter-ministerial rivalry. NGOs had an impression of considerable territoriality and competition between and within government departments.
 - The European Union rejected a number of programming documents for their complexity and insisted on a simplification. All this had to be done within the original time frame set down in order to meet accession deadlines. When time pressures built up, consultation suffered.
 - By this stage, the time frame had almost expired. As a result, there was a rush to finalize the programming documents. There was no time for consultation at this stage.

NGOs derived a number of clear lessons from this experience. First was the need for formality in consultation rules. One NGO said that there should be 'clear, binding, enforceable regulations on public participation'. To make it discretionary or to permit national authorities to consult only 'where appropriate' meant that it would not be done. Second, NGOs stressed that good information flow was an essential part of the process. Governments should be faster to make documents available on the internet. Third, there should be complaint and appeal mechanisms, a whistle-blower hotline, with clear structures where citizens can send com-

plaints. The nature of complaints should be documented and published.

There appeared to be a relationship between the organizational maturity of the non-governmental sector and its ability to participate in the structural fund process. In the Czech Republic, NGOs were well embedded in the governmental system, with the Council of Non-State Non-Profit Organizations at the heart of government. In Slovenia by contrast, a country where NGOs had experienced much disappointment, the NGO sector did not see itself as well developed and felt subject to government control.

A disposition to involve NGOs in the structural funds varied not only across the member states but within governments. It was possible to have countries where the government disposition to NGOs was favourable - but individual government ministries were hostile. Conversely, there were countries where the national government were not supportive of NGOs - but individual ministries were. As one person put it: 'Some ministries view us as troublemakers who complicate their work and are greedy for their money'. Pelcl, Hargitai, Brizga, Handerek & Zamovsky (2004) quoted one managing authority as saying that 'involving NGOs would add more chaos and problems to the proceeds'. Some government ministries did not have a tradition or culture of consulting with NGOs and resented being told to 'consult with target groups'. Across government departments, attitudes toward the NGO sector varied a lot: from the progressive, to those hostile and wishing to keep NGOs out. Only a few appeared to value NGOs for their knowledge, role and skills. As a general statement, most of the governments of the region appeared to underestimate the potential of NGOs to contribute to the structural funds.

Evidence that governments valued the participation of the non-governmental sector was hard to find. In most but not all countries, NGO had to argue their way into the structural funds by robust lobbying. They made progress not by invitation, but through their own unaided efforts. Most governments made it clear that if NGOs were to participate, they must fund the costs of participation themselves. Some governments even required NGOs to sign up to such costs before they could be admitted to commit-

tees. In some countries, though, a more sympathetic approach to the role of non-governmental organizations was in evidence:

- In the Czech Republic, through the work of the Council for Non-State Non-Profit Organizations and the European affairs committee; and through the global grant programme;
- In Hungary, through the Project Generation Facility which funded NGOs to design model projects for later consideration for funding;
- The preparedness by some countries to allocate places to NGOs in the most important national monitoring committee (e.g. Hungary, Slovenia, Slovakia);
- Preparedness to allocate a place to a transparency organization (Latvia);
- Covering travel expenses (agricultural operational programme, Czech Rep).

The observations of this research matched those of Zamovsky, Farkas, Donsz & Kosterink (2003). They examined the manner in which the structural funds programming process had observed, in the four Visegrad countries (Poland, Hungary, Czech Republic, Slovakia), both the partnership principle and the requirements for consultation set down by the 1998 Aarhus convention for consultation on environmental matters.

So far, we have focussed on the gains to NGOs as a result of participation. What about the costs and consequences of *non*-participation? NGOs were asked what would be the consequences of their non-involvement in the structural funds. The principal negative consequences were considered to be:

- An even greater domination of the structural funds by infrastructure and hard projects.
- Less attention paid to social objectives.
- A democratic deficit in the operation of structural funds.
- The principle of social partnership would be devalued and in danger of being lost.
- A lower rate of absorption.
- The funds would not reach those communities and groups in most need.
- 'There would be more cases of corruption, fraud, misuse and manipulation of funds'. Conversely, NGO participation in monitoring would ensure greater transparency and democracy.

- A difficult financial future for NGOs.

By way of a small example, NGOs in Poland sought a road safety measure within the operational programme for transport, a 'soft' objective within a 'hard' infrastructural programme, but this was turned down.

For many NGOs in the region, the financial consequences of being locked out the structural funds may be dire. 2004 saw the end of PHARE - related programmes and most foreign foundations, which provided substantial funding for the region from 1989 had either withdrawn from the region or were in the final stages of doing so.

It was difficult to find evidence of government concern at the costs of non-participation by the non-governmental community. The case for NGOs assisting government by absorbing the structural funds was made by NGOs in a number of countries. Even though NGO participation could be a significant help in addressing the problem of absorption, this seemed to feature little in government thinking.

How can we explain this pattern? In seeking a consultative role in the structural funds, NGOs were seen to enter contested political terrain, intrude on traditional administrative practice and convenience, providing little value added. For governments, the priority was always to complete the programming documents on time, adhere to the legal requirements and maximize national receipts from the funds. Facilitating NGOs featured little in their considerations. There appeared to be a poor appreciation by government of the benefits of involving NGOs in structural fund programming. Sporar, Marega, Znidarsic, Leskosek, Greif & Maksimovic with Levicar, Skarabot, Wagner & Klemec (2003) listed a set of reasons outlining the case for NGO involvement. These were the benefits of NGO knowledge of target groups and issues, the development of trust and social capital, the promotion of solidarity and cohesion and ensuring that programming be aligned with European legislation and procedures. Convincing government remained a challenge for the non-governmental community. It was interesting - and hardly a coincidence - to note that NGO satisfaction with the outcome of the structural funds package was highest in those

countries where NGO participation was greatest (e.g. Czech Republic). Where NGOs did make progress, it was often due to the presence, at key points in administration, of isolated individual 'champions' of civil society, rather than due to an institutional acceptance of their role.

How much may we reasonably expect non-governmental organizations to benefit financially from the present 2004-6 structural funds? NGOs took a sober view:

- The number of measures for which NGOs were designated final beneficiaries was, overall, quite small;
- These were concentrated in the social, environmental and rural development areas;
- Where they were designated final beneficiaries, NGOs were located alongside many other non-state players (e.g. private sector, business community, professional associations), whose prospects were considered to be much brighter;
- There was a concern that governments would opt for large-scale, hard projects to the extent that there will be little scope for smaller scale, social ventures. There was a fear in some countries that the principle of additionality, of financial value added, would not be observed.
- In some countries, there was a danger that structural funds would be administered in such a way as to make NGO participation difficult, if not impossible. Having said that, the governments of other countries made distinct efforts to address NGO concerns (e.g. Czech Republic, Hungary, Slovakia).

NGOs recognized that the structural funds would present a more difficult application and operational process than the pre-accession funds. They appreciated that applying for and operating structural fund programmes required a certain level of sophistication and organizational maturity. Some planned to put their faith in partnership projects with other organizations.

As for the future, it was interesting that the non-governmental sector in some countries had already looked to the period after 2006, with preparatory meetings under way in Slovenia and Estonia. A working group with government was established in the Czech Republic. Despite its disappointing experience of the 2004-6 round, Slovenian NGOs demonstrated a considerable

sanguinity, resilience and a long-term perspective, resolving to apply the lessons of the present to making an impact in the future. The process for the period 2004-6 was demonstrably an improvement over the pre-accession period, so there was a natural optimism that the next programming period would be a further step forward.

Issues arising

This was the experience of NGOs of pre-structural funds; of the introduction of programming for the 2004-6 period; of their expected outcomes for 2004-6; and, briefly, their plans for 2007 onward. What can be learned from this?

First, it was evident that the process of structural fund involvement exercised the minds and the energies of the non-governmental sector in the region. Considerable effort was applied to the process. This deserves some explanation and some possibilities are ventured here. NGOs in the new member states had a strong conviction that the battle over the structural funds was much wider than one of simply obtaining funding. In Slovenia, the theme of the programme of engagement with the structural funds was summarized by one NGO leader as: 'This is not about the money, it's about using programming as an instrument for social change'. The structural funds were seen as opening a window into a new, more systematic planning and resource allocation process, one in which the ground rules could be redrawn around European Union concepts that appealed to the non-governmental sector, such as social inclusion, environmental protection, equality between men and women and the rights of minorities. The non-governmental community was indeed introduced to these values through the pre-accession funds, like PHARE, so it was not surprising that they sought a thematic continuity between those issues and the new structural funds.

A second reason for the investment in the structural fund process was that the European Union was seen as an instrument for the driving up of standards of consultation, participation and democracy. NGOs in the region had a strong sense of European Union commitments

to these values and were familiar with the European Union texts and regulations on participation, taking them seriously. Environmental NGOs especially valued the Union's commitments to citizen participation and democratic control over environmental decision-making articulated through the Aarhus Convention and other instruments. For them, the structural fund programming was the first opportunity to see these principles at work and for this reason, the manner in which practice fell far short of these values added to the sense of disappointment.

The NGO experience brought to the fore a core problem: how do governments consult with stakeholders, interested parties and citizens on such issues as structural fund programming? What is the role of parties external to the nation state, such as the European Commission, when European funding, law and procedures are involved?

The consultative process fell, overall, far short of the European Union's expressed aims and values, being applied inconsistently not only across member states but within member states. This finding is no surprise, for it has already been anticipated by observers such as Zamovsky, Farkas, Donsz & Kosterink (2003). They found that:

- Consultation was insufficiently extensive;
- The time given was insufficient and the process was rushed at the end;
- The level of consultation was, even in the environmental area, less than the minimum legal standards expected;
- NGO proposals were not included in the final documents, so the practical results for NGOs were barely significant;
- Some NGOs managed to find a place on working groups designing national and operational programmes, but some of these working groups functioned ineffectively.

Where NGOs were involved effectively, this seems to have taken place in countries where there was a political culture favourable to NGOs (e.g. Czech Republic at present) or where individual government ministers had responded favourably to NGOs and championed their proposals (e.g. Poland).

Several NGOs in eastern and central wrote about what they described as 'the illusion of inclu-

sion'. NGOs took considerable efforts to contribute to programming documents and did so professionally. Despite their investment, it was not evident whether, if at all, their comments were taken into account and whether the public authorities felt under an obligation to respond to the views presented. Sporar, Marega, Znidarsic, Leskosek, Greif & Maksimovic, with Levicar, Skarabot, Wagner & Klemec (2003) observed that sometimes NGO comments were invited well after a document had been finalized and there was no realistic opportunity for it to be changed. In at least four countries, there were very substantial changes in the final text of the programming documents, compared to the stages where consultation took place (e.g. Poland, Slovakia, Slovenia, Estonia). In some countries, NGOs were squeezed out of the final text (e.g. Slovenia).

The consultation problem existed at a number of levels. Several governments in the region appeared to have a difficulty in devising any effective, meaningful system of consultation. Some appeared to have a specific problem with the non-governmental community, preferring to do business with safer institutional players only. Whether this was due to continued suspicions of civil society or a distrust of the origins, roots and motives of NGOs was unclear.

These outcomes raised a serious question about the role of the European Commission in this process. The impression of the structural fund negotiations was that the Commission was not prepared to intervene to ensure that either consultation or partnership principles were observed. Commission interventions were largely technical and administrative. The Commission was visible only at the end of the period of drafting structural fund operational programmes, where it intervened to simplify. The Commission delegations did not appear interested to intervene to ensure that the partnership principle was respected, one exception being Poland where the Commission queried the government about its consultation with NGOs. The message appeared to be that if the spirit of European rules was not observed, then NGOs could expect little help from the Commission in enforcing them. Conversely, the burden of ensuring that Commission policies, protocols and procedures on consultation were observed appears to fall exclusively on the non-

governmental sector. Pelcl, Hargitai, Brizga, Handerek & Zamovsky (2004) were especially critical of this process, citing Slovakia in these following edited comments:

Most profound changes were made in an untransparent and non-participatory manner under strong political pressure from the EU. Such an approach discredits the whole previous planning process. The final versions reflect the political priorities of the EU and the decisions taken by government officials rather than the result of long-term, democratic and independent programming at a national level.

The Commission did not seem to have been visible at any stage in asserting its environmental, social inclusion or equal opportunities agenda. The interpretation of 'partnership' it seemed to have delegated entirely to the national authorities as something unworthy even of comment, still less of scrutiny. Whilst NGOs do not necessarily expect the Commission to adopt a viewpoint favourable to them, there was a perception that the Commission had an uninterest in their perspective, despite the substantial body of European Union policies and regulations covering the field. Some NGOs did make appeals to Brussels for intervention in the course of the programming period, but the response was limited. It was successful in obtaining observer status on the an environmental monitoring committee in Estonia. There was no public evidence that the Commission queried draft national development plans or draft operational programmes for falling short on partnership or consultation.

No oversight system appeared to be in operation to check that the requirements of the regulations, the partnership principle, or the proper observation of horizontal policy concerns were met. As the guardian of Community law, this function of oversight was expected of the Commission, but it seemed that little attention was devoted to such oversight in the face of the ever more urgent need to finalize the programming documents.

Other, related issues arose from the study, as follows:

Asymmetric partnership relationships. Many NGOs felt that they approached the partnership

principle from a position of considerable weakness. This was confirmed by Sporar, Marega, Znidarsic, Leskosek, Greif & Maksimovic, with Levicar, Skarabot, Wagner & Klemec (2003). It was made worse by the paucity of champions for the sector within government and the lack of preparedness of the Commission to play a role here. This asymmetric relationship will not surprise any students of the theory or practice of partnership, but it does suggest the importance of measures and resources to redress the imbalance.

NGO capacity, funding and unity. This was a priority issue raised by other observers (Bullain & Toftisova, 2004). The NGO community in the region did not perceive itself to be strong. Few countries had a united, representative NGO association in a strong position to negotiate with government. NGOs felt that they were still at an early stage of development. A description of NGOs in Slovenia was echoed in some of the other member states: Sporar, Marega, Znidarsic, Leskosek, Greif & Maksimovic, with Levicar, Skarabot, Wagner & Klemec (2003) drew attention to the unstimulating environment in which they worked, their low level of professional staff, lack of management skills and immature infrastructure. Many characterized their sector as dominated by large numbers of uncoordinated one-person, single-figure-member organizations, with only a tiny core of larger, more professional, connected and politically aware organizations (often led by environmental and social NGOs). Even the more professional core could be divided between post and pre-1989 organizations and was afflicted by territorial rivalries.

A substantial upskilling and upresourcing of the sector was required if the sector were to make an impact on the next, 2007-2013 round. Campaigns on the structural funds required a considerable investment of time, skills and energies. The programming for 2004-6 took place over two years, 2002-4 and was very time intensive. NGOs had not yet reached such a level of development that they could allocate staff exclusively to the structural funds, yet following the structural funds, maintaining contact with the relevant ministries and participating in the consultative process was an intensive business. On

the positive side, NGOs in the region had more than demonstrated their capacity to analyse, understand and strategize around the key issues and challenges involved.

The funding picture for NGOs was a difficult one. In some countries, government funding for NGOs had improved in recent years (e.g. Hungary). In others, there was a growth in governmental support, but limited to paragonovernmental organizations performing social services traditionally provided by government (e.g. Slovenia). The early 1990s saw an infusion of funding from foreign foundations while in the late 1990s the pre-accession funds provided significant assistance to NGOs. The former was now much diminished while the latter is no longer available. NGOs in the region are in a vulnerable situation at present.

In several countries, there were discussions about forming a strong umbrella body for the sector (e.g. Czech Republic, Poland, Slovenia). Many felt that stronger organization was the only way that they could persuade government to treat them seriously for their role in the structural funds. The need for a country-wide platform was identified as an imperative by others (Zamovsky, Farkas, Donsz & Kosterink (2003)). The lack of an organized national form for NGOs meant that it was difficult for NGOs, once they were invited, to participate in structural fund programming, or even to choose their delegates. As a result, selection procedures were *ad hoc* and unclear. Few governments made significant efforts to resource the participation of NGOs in structural fund consultations. As a result, a considerable financial and time burden fell on the parent organizations of the individuals concerned.

Simplification. The one area where the Commission was most active in the 2004-6 round was in obliging member states to simplify their draft national development plans (e.g. from 14 operational programmes to 5 in the case of the Czech Republic). In the course of simplification, consultation was lost and NGOs were overlooked as ministries rushed to finalize their operational programmes. This danger will be ever more present in the 2007-2013, when the structural funds will be simplified ever further. Some countries will have as few as three

operational programmes . There is a real challenge for NGOs to ensure that they are heard in the simplified 2007-2013 round.

Learning experience. For NGOs in the region, the campaign on the 2004-6 structural funds was an important, formative experience. At a practical level, NGOs learned much about structural fund programming and they should be in a good position to be prepared for the next, 2007-2013 round. They learned to become more organized so that they could better negotiate with government in general and individual ministries in particular. Some become quite sophisticated in how they conducted their negotiations with government. Several even elaborated their vision of how they could influence the structural funds in the future.

Examples of good practice. Despite the difficult outcomes of some of the consultative and other processes, some examples of good practice could be identified. Those that come readiest to mind are the following:

- The Project Generation Facility in Hungary.
- The global grant in the Czech Republic.
- The chapter on the role of NGOs in the national development plan (Czech Rep).
- The presence of Transparency International on the national monitoring committee in Latvia.
- Presence of NGOs on all significant monitoring committees in Poland.
- Reporting back on the consultation process and showing how it influenced programme design (Estonian Ministry of Finance).
- Publication of working documents for structural funds design (Poland).
- Acceptance of the principle of greening (Slovenia).
- NGOs establishing websites to share structural fund information (Czech Republic).
- Training programme for NGOs (Poland).
- NGO presence of the environment cohesion fund (Poland, Czech Rep., expected Latvia).
- Places for NGOs on national, CSF monitoring committee (Hungary, Poland, Slovenia)
- Involvement of Roma, women, environment, people with disabilities on CSF monitoring committee (Hungary)
- Commission intervention to assist NGO representation on cohesion fund environment monitoring committee (Latvia)

- Election procedures for NGO representation (Czech Republic)
- Commission interrogation of national government about involvement of NGOs (Poland)
- On-going working group on structural funds with government (Czech Republic).

A future battleground or partnership?

The involvement of NGOs in the structural fund process clearly fell far short of its potential, what is expected in European Union policies, procedures and policies and what is set down in the structural fund regulations. Zamovsky, Farkas, Donsz & Kosterink (2003) made a number of recommendations to improve the situation:

- Involve NGOs in *ex ante* evaluations;
- Consult NGOs when documents are modified;
- Publish Commission comments on national drafts;
- Invite NGOs onto the planning teams, including the programme complements;
- Ensure NGOs are represented on monitoring and project selection committees;
- Build the capacity of the non-governmental sector.

Pelcl, Hargitai, Brizga, Handerek & Zamovsky (2004) took a critical perspective on the process of participation. The authors interpreted events as follows. As dates for the finalization of the programming documents approached, the negotiation process in the working groups was replaced by one-to-one negotiations among ministry officials behind closed doors to finish off the controversial areas. Although government-side preparations for preparing the structural fund documents generally started in an orderly manner, the completion process was often one of crisis management. Governments did not designate officials to receive comments, comments were not analyzed or reported on and NGOs responding to web-published documents sometimes found that the version posted was an old and outdated one. Pelcl, Hargitai, Brizga, Handerek & Zamovsky (2004) described the process in one country as 'organizational chaos and enormous

time stress'. Pelcl, Hargitai, Brizga, Handerek & Zamovsky (2004) made a number of recommendations as to how the programming process should be better organized in the future:

- Guidelines should be laid down and published about the principles and stages of consultation, schedules and systems, with such clarity as to prevent arbitrary circumvention of these rules by national authorities;
- The partnership principle meant that NGOs should be invited into the programming process from the very beginning;
- The information-giving process should be extensive, open, timely, pro-active, use publicly designated distribution points and use multiple methods;
- The outcomes of the consultation process must be reported;
- Consultation must include the final phase of the adoption of programming documents;
- NGOs should be involved in working groups, monitoring committees and project selection committees.
- Transparency was a key requirement of the work of the monitoring committee.
- Technical assistance should be available to facilitate the involvement of NGOs in programming and subsequent monitoring. Broader financial assistance should be available to build the capacity for the involvement of NGOs in structural fund operations.

Sporar, Marega, Znidarsic, Leskosek, Greif & Maksimovic, with Levicar, Skarabot, Wagner & Klemec (2003) put forward a set of detailed procedures for the improved consultation of NGOs in structural fund programming. Their proposals, whilst designed to cover the situation of Slovenia, were equally applicable in the other member states, as follows:

- Set down a consultation plan at the earliest stage of programming;
- Timely notification of NGOs, with a full outline of the time schedule and procedures;
- A system whereby the authorities respond to the comments made by NGOs;
- A *post hoc* assessment of the quality of participation and the results of cooperation
- Availability not only of strategic documents but background, analytical and contextual studies;

- The setting down of published criteria as to which NGOs and target groups are to be consulted and how;
- Resourcing the participation of NGOs in the consultation process (information, technical assistance, research and advisory services);
- The use of multiple forms of consultation (working groups, *ad hoc* consultations, internet);
- Documentation of the comments made by NGOs;
- Involvement of NGOs in the full life cycle of a programming document.

Conclusions

This paper focussed on the involvement of civil society NGOs in the 2004-6 programming period of the structural funds. Before that, NGOs in eastern and central Europe were beneficiaries of the PHARE pre-accession programmes, especially the democracy and civil society programmes and learned much from the handling and delivery of these programmes. By the time the planning of present structural funds began in 2002, there was a core of NGOs familiar with the structural funds and policies for European integration. NGOs prepared a menu of policies and proposals for their involvement in the planning for the arrival the structural funds in their countries.

The findings in regard to the involvement of NGOs in the new structural funds process were as follows:

- With a few exceptions, the overall outcome for NGOs was unsatisfactory;
- NGOs were named as beneficiaries in too few measures. Where they were frequently named, it was in programmes where their effective opportunities to obtain funding was limited (e.g. measures designed for private enterprise);
- The prospects of NGOs obtaining a substantial share of the structural funds over 2004-6 were poor. In several countries, unrealistic requirements for co-funding were set down. Little effort was made to facilitate their access.
- NGOs were refused places on some monitoring committees, working groups and steering groups.

- A system of global grants existed in only one country (Czech Republic), one out of eight.
- NGOs appeared to have been ruled out of the possibility of obtaining technical assistance, although there was nothing in the regulations to permit member states to do so.

The consultation process fell far short of the policies, procedures and protocols set down by the European Commission for the role of non-governmental organizations either in civil society generally or in the structural funds processes:

- In several countries, NGOs had little or no involvement in the design of national or sectoral operational programmes.
- The national development plans and operational programmes were, in four countries, substantially changed at a very late stage, negating the value of the earlier consultations. The consultation process was, in one country, launched too late to permit an effective involvement of NGOs.
- Where consultation was offered on late changes, the periods of consultation were unreasonably short (e.g. five days)
- Neither the Commission nor the member state governments appear prepared to give an account of nor to evaluate the consultation process.
- The Commission did not appear to be interested or prepared to defend or protect NGOs in this process.

The consequences were as follows:

- European Union policies, procedures and protocols for consultation of the non-governmental sector were compromised.
- The absorption of the structural funds in many of the countries of the region may fall far short of what is possible. The likelihood of the structural funds reaching their most needy beneficiaries was diminished.
- The ability of the European Union to achieve its horizontal objectives in such areas as social

policy, civil society, environmental protection, equality between men and women and its environmental policies was undermined because crucial actors to this process were excluded.

NGOs listed a series of further consequences which may emerge over time.

- An even greater domination of the structural funds by infrastructure and hard projects;
- An imbalance between the funds' economic and social objectives at the expense of the latter.
- A democratic deficit in the operation of structural funds and a loss of transparency.

A number of significant policy issues were identified. These were:

- The unevenness of the consultation process not only between countries but within individual administrations. A universal driving up of standards is required.
- The role of the Commission, which did not demonstrate a convincing interest in upholding the proper and full recognition of the partnership principle.
- The need to upgrade the capacity of the non-governmental sector so that it may play an effective role in the delivery of European Union objectives in the 2007-13 round.

Positively, the report identified a number of countries where the structural fund process was:

- Largely satisfactory, as was the case in the Czech Republic;
- Partially satisfactory, where consultative and partnership processes were observed and where there were positive outcomes for NGOs (e.g. Poland, where they obtained places on all significant monitoring committees);
- Characterized by imaginative systems designed to facilitate a role for non-governmental organizations (e.g. Project Generation Facility in Hungary).
- Largely unsatisfactory (e.g. Slovenia).

May 2005

References

- Bullain, Nilda & Toftisova, Radost (2004) : *A comparative analysis of European policies and practices of NGO - government cooperation*. Budapest, European Centre for Non-for-profit law.
- Pelcl, Petr; Hargitai, Katalin; Brizga, Janis; Handerek, Piotr; & Zamovsky, Juraj (2004): *Partnerships for sustainable development? Report on the structural funds programming process in central Europe*. Centre for Community Organizing (Czech Republic); National Society of Conservationists (Hungary); Green Liberty (Latvia); European Centre of Sustainable Development (Poland); Centre for Environmental Public Advocacy (Slovakia); Milieukontakt Oost Europea (Netherlands).
- Potluka, Oto & Sumpikova, Marketa (2004): *Multi-level cooperation on regional development in the Czech Republic*. Prague, IREAS.
- Pribyl, Pavel (1999): *Preparation for the use of the EU's structural funds in the Czech Republic from the point of view of NGOs*. CEE Bankwatch network.
- Sporar, Primoz; Marega, Milena; Znidarsic, Bojan; Leskosek, Vesna; Greif, Tatjana; Maksimovic, Zoran; with Levicar, Robert; Skarabot, Julija; Wagner, Vida Ogorelec; Klemec, Andrej (2003): *Expertise for the programme of inclusion of non-governmental organizations in the preparation, implementation and evaluation of the development strategy documents in the Republic of Slovenia*. Lyubljana, Centre for Information Service, Cooperation and Development of NGOs with Regional Environmental Centre for Central and Eastern Europe.
- Zamovsky, Petr Pelcl Juraj; Farkas, Piotr Handerek Istvan; Donsz, Teodora; Kosterink, Paul (2003): *Report on the structural funds programming process in central Europe*. Nature Society of Conservationists, Hungary; Centre for Environmental Advocacy, Hungary; European Eco-Centre, Poland; and Centre for Community Organizing, Czech Republic.

Les autres relations franco-allemandes : le rôle de la société civile dans le rapprochement entre Français et Allemands

par Claire Demesmay*

* Institut français des relations internationales (IFRI), Comité d'études des relations franco-allemandes (CERFA), 27 rue de la Procession, 75040 Paris Cedex 15, France demesmay.cerfa@ifri.org +33 (0)1 40 61 60 00 www.cerfa-ifri.org Chercheur au Comité d'étude des relations franco-allemandes (Cerfa) de l'Ifri, Claire Demesmay consacre ses recherches à l'Allemagne contemporaine et aux relations franco-allemandes. Elle est docteur en philosophie politique de l'université Paris IV-Sorbonne de la Technische Universität Berlin ; sa thèse portait sur le rapport à l'autre et la citoyenneté européenne dans une perspective franco-allemande. Avant de rejoindre l'Ifri, en 2002, elle a travaillé à l'institut de romanistique de la Technische Universität de Dresde (1998-2002), ainsi qu'au secrétariat général de la Commission européenne (2000). La deuxième sous-partie de l'article, intitulée "L'amitié franco-allemande, un résultat concluant", s'appuie sur un article de l'auteur intitulé « Derrière le discours de l'amitié, quelle réalité ? », paru dans Demesmay Claire et Stark Hans (dir.), *Radioscopie de l'Allemagne 2005*, Paris, Ifri, 2005. Passage libre de droits d'auteur. L'auteur tient à remercier Rudolf Herrmann (OFAJ), Bernard Lallement (FAFA), Peter Herzberg et Roland Mager (BILD) pour les entretiens qu'ils ont bien voulu lui accorder dans le cadre de ses recherches.

Associations transnationales
3/2005, 187-196

Le rapprochement des deux pays, la lutte contre l'indifférence, ne pourront être menés à bien que si nous intégrons dans nos réflexions les suggestions de la *société civile* – élus locaux, associations professionnelles, enseignants, parents d'élèves, jumelages, et associations de jeunes, hommes d'affaires et industriels –, si nous tenons compte de leurs souhaits. »¹

« Nous constatons toujours un décalage important entre les visions et les déclarations politiques et l'activité des Comités de Jumelage sur le terrain. »²

Au niveau tant collectif qu'individuel, peu de peuples entretiennent autant de contacts bilatéraux que Français et Allemands. Le « franco-allemand » représente un dense réseau de partenariats, qui repose sur une multitude d'associations allant de la chorale au cercles d'affaires, en passant par les 2 000 jumelages entre villes ou villages. Aujourd'hui, le nombre d'associations œuvrant au dialogue franco-allemand dépasse largement les 300 membres de la Fédération des Associations Franco-Allemandes pour l'Europe (FAFA) et de son homologue allemande, la Vereinigung Deutsch-Französischer Gesellschaften (VDFG). Alors qu'elle n'implique directement qu'une petite partie de la population des deux pays, la nébuleuse franco-allemande est à la fois multiple et morcelée, si bien que le non-initié peut aisément s'y égarer – il semble d'ailleurs que ce fut le cas dès les années 50 pour le département culturel du ministère allemand des Affaires étrangères face à l'émergence continue de nouvelles initiatives³. Récemment, certains ont bien tenté de remédier à cet effet de dispersion en créant des associations servant précisément de « courroie de transmission, qui permettrait d'associer la société civile dans son ensemble »⁴ (Orface), ou encore de « trait d'union entre les structures déjà existantes dans le paysage associatif et institutionnel franco-allemand »⁵ (GE21). Mais, malgré la justesse de leur constat, elles ne sont pas encore parvenues, par leurs actions, à organiser la complexité du milieu franco-allemand.

Dans ces conditions, peut-on vraiment parler d'un « groupe d'intérêt franco-allemand » - et le cas échéant, quel serait son objet ? La difficulté de ces associations à se rassembler va-t-elle

de pair avec une incapacité à se faire entendre des pouvoirs publics et à peser sur le processus de décision ? Pour évaluer le rôle et l'impact de la société civile sur les relations franco-allemandes, nous reviendrons tout d'abord sur l'esprit des premières initiatives franco-allemandes après la deuxième guerre mondiale, en tant qu'il est révélateur de la finalité de telles associations, et étudierons les résultats sociopolitiques auxquels elles ont abouti au cours des 60 dernières années. Nous nous pencherons ensuite sur le rapport qu'entretiennent société civile et instances étatiques dans le milieu franco-allemand et, pour conclure, aborderons l'avenir de l'action associative à une époque où le principe de la coopération franco-allemande fait l'objet d'un large consensus, à la fois parmi les responsables politiques et parmi les citoyens.

La société civile, dynamique du rapprochement franco-allemand

Les spécificités de la société civile dans le milieu franco-allemand s'expliquent en grande partie par la motivation de départ de ses acteurs. Au lendemain du deuxième conflit mondial, alors que la plupart des intellectuels s'en désintéressent, voire s'en détournent expressément, quelques hommes de bonne volonté s'engagent pour le dialogue franco-allemand. Tous ont été confrontés, directement ou non, aux atrocités du nazisme – un grand nombre d'entre eux sont d'anciens résistants ou des rescapés des camps. Refusant d'entretenir la haine du voisin et les sentiments de revanche, ils cherchent à renouer et à développer les contacts entre les deux peuples sur une base pacifique et démocratique. Quels que soient leurs expériences personnelles et leurs moyens d'action, ces pionniers sont tous marqués par des considérations, non pas utilitaristes, mais profondément morales : « ces hommes, qui avaient pu juger mieux que personne des causes et des effets d'une déshumanisation sans précédent, en [sont venus] à considérer comme leur devoir propre de rechercher en Allemagne tous ceux qui pouvaient, à des titres divers, travailler à effacer ce passé et de conclure alliance avec eux. »⁶ Il suit qu'ils ne raisonnent

1. Allocution de Morizet Jacques, Ambassadeur de France, à l'occasion de l'ouverture du colloque sur le management interculturel, à Nanterre le 13 janvier 2001. Publié dans Seul Otmar, Zielinski Bernd et Dupuy Uta (dir.), *De la communication interculturelle dans les relations franco-allemandes : Institutions – Enseignement et formation professionnelles – Entreprises*, Bern, Peter Lang, 2003.
2. Thieffenat Maurice, président de l'Union pour la Coopération Bourgogne Rhénanie-Palatinat, lettre datée du 26 novembre 2004 en réponse à l'enquête menée par le Cerfa auprès des membres de la FAFA et de la DVFG.
3. Dargatz Anja, *Deutsch-französische Annäherung nach dem zweiten Weltkrieg: die Gesellschaft für übernationale Arbeit / B.I.L.D.*, mémoire de maîtrise, Université de Giessen, 1999.
4. Dufour Georges et Wattin Alexandre, site Internet <www.orface.org/Institutio n.htm>, décembre 2003.
5. Basset Julie / Génération Europe 21, *Compte-rendu du comité scientifique du 20 octobre 2004 au Conseil de l'Europe*, Paris, 2 novembre 2004.
6. Moreau Jean, « Données psychologiques des échanges franco-allemands », *Documents. Revue des questions allemandes*, 7/18, 1951, 638.
7. Grosser Alfred, *Une vie de Français. Mémoires*, Paris, Flammarion, 1997, p. 58.
8. Du moins cela vaut-il pour le public auquel s'adressent ces associations. Il va de soi que les personnes ayant collaboré avec le régime nazi sont écartées de leurs organes décisions.
9. Bock Hans Manfred,

pas en termes lobbyistes : ils ne cherchent pas à défendre les intérêts d'un groupe particulier en s'opposant à ceux d'un autre groupe, sauf bien sûr aux forces anti-démocratiques et nationalistes subsistant dans les deux pays. Ils souhaitent au contraire travailler à l'*intérêt général*, ici incarné par la paix, la compréhension entre les peuples et l'ordre démocratique, et s'adressent en conséquence à l'ensemble des citoyens des deux pays.

Plusieurs de ces personnalités optent pour l'action franco-allemande dès la fin des hostilités. C'est notamment le cas du père Jean du Rivau, qui crée en 1945 le Centre d'Études Culturelles, Économiques et Sociales (CECES), encore appelé Centre d'Offenburg. En s'appuyant notamment sur ses deux revues, *Documents* et *Dokumente*, ce groupement d'inspiration catholique a pour objectif l'information mutuelle et le dialogue entre jeunes français et allemands – devenu en 1948 le Bureau International de Liaison et de Documentation (BILD) en France et la Gesellschaft für übernationale Arbeit (GÜZ) en Allemagne, celui-ci poursuit aujourd'hui ses activités de rencontres et d'édition des revues. La même année, c'est aussi le cas de Joseph Rovau qui, tout juste sorti du camp de Dachau, signe ce qui est devenu le manifeste du rapprochement franco-allemand, qu'il souhaite ancrer dans un esprit égalitaire. Dans son article intitulé « L'Allemagne de nos mérites » et publié dans la revue *Esprit*, il affirme ainsi que les Français ont une part de responsabilité dans l'avenir de la République fédérale et les exhorte en conséquence à aider leurs voisins d'outre-Rhin à construire une démocratie solide plutôt que de leur rappeler leur responsabilité dans les atrocités du nazisme. Peu après, en 1948, c'est au tour d'Alfred Grosser et d'Emmanuel Mounier de fonder, avec d'autres intellectuels, le Comité d'échanges avec l'Allemagne nouvelle, destiné à faire progresser la connaissance de l'Allemagne en France (et inversement). Quant aux Allemands, ils ne sont pas en reste. Toujours en 1948, Theodor Heuss, Carlo Schmid et Fritz Schenk créent ainsi le Deutsch-Französisches Institut (dfi) de Ludwigsburg qui, par les missions dont il est investi, apparaît comme le pendant allemand du Comité d'échanges. Les associations oeuvrant au dialogue franco-allemand,

dont seules les plus illustres peuvent être ici évoquées, naissent donc toutes de façon spontanée et bien souvent émotionnelle, à partir d'histoires individuelles et autour de fortes personnalités ayant su tirer « de la nécessité de la mémoire l'obligation de [leur] engagement »⁷ - personnalités dont elles dépendent d'ailleurs fortement, sur un plan idéal ou tout simplement matériel. Elles sont dotées d'une véritable dimension missionnaire que leur confèrent le poids de l'histoire et la volonté de dépasser définitivement les ressentiments de part et d'autre de la frontière.

De ce fait même, les associations en question ne peuvent fonctionner sur le mode classique des groupes d'intérêt. Tout d'abord, et comme il a été dit précédemment, elles ne s'adressent pas à une *catégorie de personnes* spécifique – par définition restreinte –, mais à l'ensemble des citoyens de France et d'Allemagne. Ni les orientations politiques de ces derniers, ni leurs croyances religieuses ou philosophiques n'entrent en ligne de compte, pas plus d'ailleurs que leur attitude pendant la guerre⁸. Certaines d'entre elles sont certes marquées par des préférences, tel que le CECES du jésuite Jean du Rivau, mais elles n'en recourent pas pour autant à un principe d'exclusion, ni même de restriction au niveau de ses destinataires. Surtout, toutes se démarquent de la stratégie retenue dans l'entre-deux-guerres, consistant à encourager essentiellement une communication approfondie entre les élites, et non entre les peuples mêmes. Elles lui opposent un paradigme radicalement différent, visant à démocratiser le dialogue et la culture. En effet, l'ensemble des citoyens, y compris les plus modestes d'entre eux, sont censés participer aux échanges. Loin de se limiter aux personnes déjà intéressées par le pays voisin, voire connaissant sa langue, ceux-ci visent précisément à associer le mieux possible les populations : « les rencontres bilatérales doivent s'adresser à des groupes et à des personnes issus de domaines d'activités sociales différents qui, en discutant de problèmes et espoirs communs, [doivent] pouvoir s'approcher les uns des autres sans grand pathos. »⁹ Depuis la fin du conflit, les associations qui oeuvrent au rapprochement franco-allemand tablent donc sur leur potentiel inclusif et prétendent par là même à une dimension universelle.

C'est ensuite par leurs *objectifs* que ces dernières se distinguent du mode de fonctionnement des groupes d'intérêt classiques. À la différence de la plupart d'entre eux, les leurs ne sont ni précis ni limités. Ils sont au contraire vastes et ambitieux, et s'inscrivent qui plus est dans le long, voire le très long terme. Les acteurs du franco-allemand cherchent en effet à dépasser la haine qui a séparé les deux peuples durant des années et à lui substituer durablement, et même définitivement, des relations amicales. Ainsi, ne visant rien de moins que « la modification des comportements, l'acquisition de nouvelles connaissances, l'éveil de sentiments »¹⁰, elles saisissent toutes les occasions pour informer Français et Allemands de la réalité du pays voisin et, surtout, pour réunir les ressortissants des deux pays. À cette fin, les rencontres franco-allemandes sont dès le départ privilégiées afin de mettre en valeur les convergences existant de part et d'autre du Rhin. La première du genre a lieu dès 1947 entre une quarantaine d'écrivains français et allemands, « un groupe professionnel dont l'importance est décisive pour forger l'image de marque d'un pays dans l'opinion de l'autre. »¹¹ Elle est rapidement suivie de nombreuses autres, régulièrement organisées par le CECES, puis par le BILD/GÜZ, réunissant – selon les sessions – étudiants, syndicalistes, enseignants, journalistes, prêtres, agriculteurs, etc., pour discuter à la fois de sujets d'actualité et de préoccupations propres à chaque groupe socioprofessionnel. Mais les rencontres ne réunissent pas uniquement des groupes d'homologues. Nombre d'entre elles ont également une dimension « verticale », mettant à contribution des familles de France et d'Allemagne et mobilisant souvent plusieurs générations à la fois. Ainsi, au cours des années 1951-54, l'action menée en faveur des enfants de réfugiés marque un sommet dans les activités d'échanges du BILD/GÜZ : suite aux appels passés dans la presse française par l'association, 3 700 enfants de réfugiés venant des camps d'Allemagne du Nord ou de l'Ouest passent six à huit semaines de vacances au sein de familles françaises – soit de multiples d'occasions de faire connaissance, de découvrir la souffrance de l'autre et de diluer les préjugés mutuels.

Il suit, enfin, que les associations de la sphère franco-allemande se distinguent des groupes d'in-

térêt classiques par le *type d'influence* qu'elles exercent. Plutôt que d'agir sur les rouages du pouvoir, en pesant sur le processus de décision politique ou juridique du pays, elles cherchent à influencer les citoyens eux-mêmes, bien souvent d'ailleurs avec l'appui des instances publiques – c'est notamment le cas de la majorité des jumelages entre villes qui, à l'initiative des maires et conseillers municipaux, ont permis à de nombreux de Français et d'Allemands de se rencontrer et de faire connaissance dès les années 1950. Il est vrai que de telles actions peuvent aussi exercer un impact indirect sur certaines mesures gouvernementales. Ainsi, on ne peut exclure que le soutien de la population à la coopération franco-allemande, largement due au travail associatif, encourage dans une certaine mesure les dirigeants des deux pays à poursuivre sur cette voie. Toutefois, les associations en question sont loin de former un véritable contre-pouvoir, au sens habituel du terme, c'est-à-dire de prendre position face à un pouvoir institutionnalisé, par exemple pour s'opposer à l'adoption d'un texte de loi jugé contraire aux intérêts de ses membres. D'où un inversement de la perspective lobbyiste classique : engagées par des représentants de la société civile qui s'adressent pour l'essentiel à des semblables, ces actions relèvent davantage de l'éducation civique que de la pression juridico-politique. Il est sur ce point révélateur qu'en dehors des échanges, les activités d'*Aufklärung* aient toujours été privilégiées par les acteurs du rapprochement franco-allemand. Qu'elles prennent la forme de publications, de conférences – sur lesquelles s'est par exemple concentré le Comité d'échanges avec l'Allemagne nouvelle – ou d'expositions itinérantes sur la France et l'Allemagne – comme ce fut le cas entre 1960 et 1964, touchant un grand nombre de personnes –, leur objectif est dans tous les cas de remédier à la mauvaise connaissance réciproque des deux peuples. De même, il est tout aussi révélateur que les jeunes aient toujours été les premiers concernés par ces actions, en particulier par les rencontres bilatérales¹². Si la politique de rapprochement entre la France et l'Allemagne a dès le départ misé sur eux, c'est en effet parce qu'ils étaient les plus susceptibles de dépasser les rancoeurs collectives, de faire table rase du passé pour établir des relations nouvelles avec le voisin d'outre-Rhin.

Deutsch-französische Begegnung und europäischer Bürgersinn. Studien zum Deutsch-Französischen Jugendwerk 1963-2003, Opladen, Leske + Budrich, 2003, 27.

10. Mager Roland, « Un laboratoire des relations internationales », *Documents. Revue des questions allemandes*, 4, 1974, 149.

11. Winkelheide Joseph, « La Gesellschaft für übernationale Zusammenarbeit », *Documents. Revue des questions allemandes*, 4, 1974, 154.

12. *Le premier échange franco-allemand de jeunes a eu lieu dès 1949. Le nombre de participants a rapidement crû : 400 en 1951, 1 000 en 1959, 4 000 les années qui suivirent la création de l'Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ) en 1963, mis en place par les pères du traité de l'Élysée afin de sensibiliser les futurs citoyens à la culture du voisin. En 40 ans, l'OFAJ a permis à plus de 7 millions d'élèves et d'étudiants de séjourner dans le pays voisin.*

Tableau 1 : sympathie ressentie par Français et Allemands envers différents pays

	Allemagne	France	États-Unis	Russie	Israël	Peuple palestinien	Turquie	Chine
Allemands	80	74	55	54	41	41	52	52
2003	82	71	56	55	43	40	52	49
2002	84	59	63	44	32			
Français	70	78	51	49	42	44	44	51
2003	67	71	50	51	43	45	44	51
2002	62	59	60	47	43			

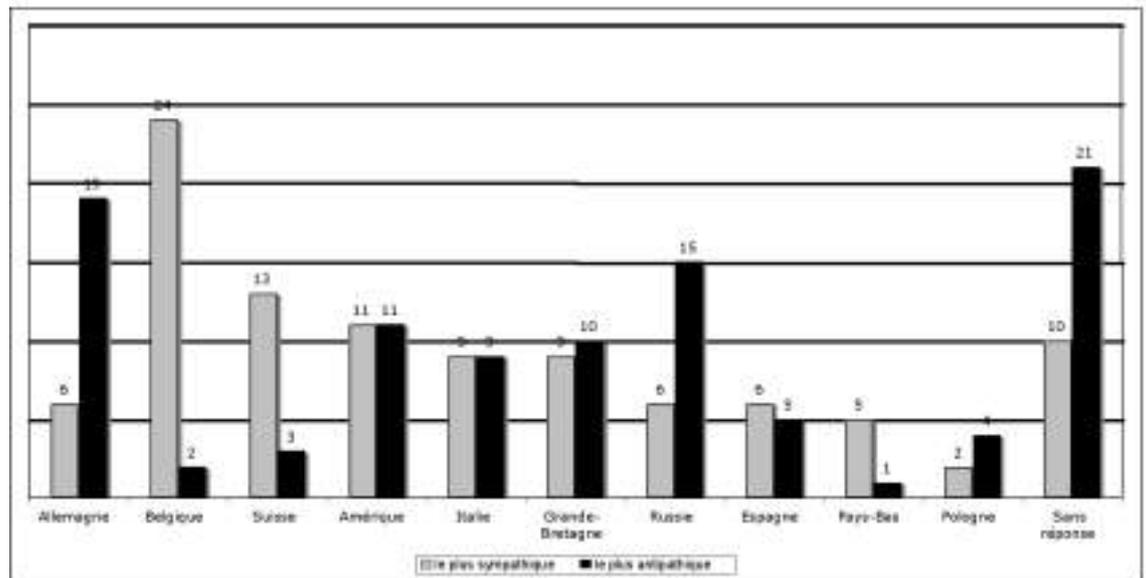
Source : German Marshall Fund

L'amitié franco-allemande, un résultat concluant¹³

Soixante ans après la fin des hostilités, il est incontestable que les efforts de rapprochement entre Français et Allemands ont porté leurs fruits. Si l'on en croit les enquêtes du German Marshall Fund, qui chaque année évalue, auprès de la population de onze pays occidentaux, l'évolution de quelques grandes tendances, les anciens ennemis héréditaires se regardent aujourd'hui avec bienveillance. Sur une échelle de 0 à 100, allant de l'antipathie à la sympathie la plus grande, les Français interrogés en 2004 attribuent en effet 70 points à l'Allemagne, et les

Allemands 74 points à la France. Si ces résultats n'atteignent pas tout à fait les scores que les deux peuples s'attribuent à eux-mêmes, ils n'en sont pas très loin – on observe un écart de 8 points pour les Français, de 6 points pour les Allemands. En outre, ils sont les plus élevés parmi les près de 150 réponses apportées à cette question, d'ailleurs en progression constante sur les trois années sur lesquelles porte l'étude¹⁴ (voir tableau 1). Du côté allemand, ces résultats semblent confirmés par une autre enquête menée en 2003 : à la question de savoir quel pays leur est le plus sympathique, les Allemands interrogés ont cité la France directement après les deux pays germanophones que sont la Suisse et

Graphique 1 : sympathie ressentie par les Français envers différents pays (1965)



13. Ce passage s'appuie sur un article de l'auteur intitulé « Derrière le discours de l'amitié, quelle réalité ? », paru dans Demesmay Claire et Stark Hans (dir.), *Radioscopies de l'Allemagne 2005*, Paris, Ifri, 2005.

14. German Marshall Fund, *Transatlantic Trends 2004 – Topline Data*, p. 22. Enquêtes réalisées par EOS Gallup Europe du 6 au 26 juin 2004 auprès d'un échantillon de 1006 personnes en France et de 1001 personnes en Allemagne (18 ans et plus).

Tableau 2 : Les qualificatifs qui expriment le mieux les relations franco-allemandes

	Français %	Allemands %
Partenariat	57	52
Confiance	35	22
Amitié	34	48
Solidarité	27	31
S/T au moins un qualificatif positif	86	89
Méfiance	17	18
Rivalité	7	7
Rancune	6	2
Incompréhension	5	4
S/T au moins un qualificatif négatif	26	26
Indifférence	5	5
Ne se prononce pas	3	1

Source : Ipsos/Le Figaro

15. Noelle Elisabeth, « Ein Gefühl echter Freundschaft. Die Deutschen haben großes Vertrauen zu Frankreich », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 111, 14 mai 2003, 5.

16. Sondage « Das Deutschlandbild der Franzosen » ; cité par Koch Manfred, *Das Deutschlandbild im Ausland*, Bad Godesberg, 1968, 42. Enquête réalisée en 1965 auprès d'un échantillon de 2 082 personnes.

17. Sondage BVA/ICM/*Libération*, « Les Français et les Britanniques, regards croisés ». Enquêtes réalisées du 19 au 20 mars 2004 auprès d'un échantillon de 811 personnes en France, de 1 005 personnes en Grande-Bretagne (18 ans et plus).

18. Sondage Ipsos/Le Figaro, « Les relations franco-allemandes 40 ans après la signature du traité de l'Élysée ». Enquêtes réalisées les 10 et 11 janvier 2004 auprès d'un échantillon de 959 personnes en France, du 8 au 14 janvier 2004 de 941 personnes en Allemagne (18 ans et plus).

l'Autriche ; 62% d'entre eux estimaient alors que l'Allemagne peut compter sur la France lorsque cela s'avère nécessaire.¹⁵

Cela est d'autant plus remarquable qu'il est bien sûr loin de toujours en avoir été ainsi. Ce résultat est le fruit d'une évolution progressive, s'étendant sur plus d'un demi-siècle. Reflétant une image inversée par rapport à la situation contemporaine, un sondage de 1965 donne une idée du chemin parcouru. À l'époque, vingt ans après la fin de la guerre, les Français interrogés jugeaient sévèrement leurs voisins d'outre-Rhin : seuls 6% d'entre eux considéraient l'Allemagne comme la nation la plus sympathique parmi les dix nations citées, alors que 19% estimaient qu'elle est la plus antipathique – il s'agissait là du résultat le plus élevé¹⁶ (voir graphique 1). Sans surprise, le niveau de confiance des Français envers les Allemands n'a cessé depuis d'augmenter. Ainsi, ceux qui disent faire confiance à leurs voisins sont 59% en 1976, 68% en 1996, et 84% en 2004.¹⁷ Si les Allemands ne sont pas les seuls à obtenir un aussi bon résultat global auprès de leurs voisins d'outre-Rhin – les Espagnols les devançant très légèrement -, ils demeurent en revanche au tout premier rang des peuples qui inspirent « grande confiance » aux Français (28% contre 23% pour les Espagnols).

De même, Français et Allemands approuvent majoritairement le principe de la coopération franco-allemande. Ainsi, lorsqu'à l'occasion du

40^e anniversaire du traité de l'Élysée, en janvier 2003, on a demandé à certains d'entre eux de nommer le pays avec lequel la France/l'Allemagne devrait entretenir, dans les années à venir, des relations privilégiées au sein de l'Union européenne, la réponse a été explicite : 57% des Français interrogés ont spontanément évoqué l'Allemagne, alors que 58% des Allemands ont mentionné la France – à titre de comparaison, la Grande Bretagne, qui arrive en deuxième position en France comme en Allemagne, n'a été citée que par 8% des Français et 6% des Allemands interrogés.¹⁸ Il est vrai que les Français sont assez nombreux à ne pas s'être prononcés sur la question (28% contre 11% d'Allemands), ce qui laisserait notamment supposer qu'ils attachent moins d'importance que leurs voisins à la coopération privilégiée entre les deux pays. Néanmoins, la relation franco-allemande semble appréciée des deux côtés du Rhin, puisque 86% des Français et 89% des Allemands interrogés citent au moins un qualificatif positif pour la décrire (tableau 2).

Cela n'empêche pas que des malentendus et une certaine forme d'indifférence viennent régulièrement entraver le dialogue entre Français et Allemands. Tout d'abord, ils ont les uns des autres des perceptions bien différentes, qui font d'ailleurs la part belle aux stéréotypes. Du côté allemand, on retient essentiellement une image idyllique de la France, qui évoque le savoir-vivre, l'art de la table, la peinture, le cinéma et la

19. Les jeunes interrogés dans le cadre d'une enquête OFAJ reconnaissent leurs lacunes : seuls 17% des Français et 16% des Allemands qualifient que les connaissances qu'ils ont de leurs voisins de bonnes ou très bonnes ; 50% des Français et 43% des Allemands les jugent faibles ou très faibles. Un test a confirmé la justesse de cette autoévaluation : fin 2002, les jeunes français interrogés étaient 46% à savoir que Gerhard Schröder est le chancelier de l'Allemagne, et les jeunes allemands 52% à connaître le président français. Sondage Sofres-EMNID/OFAJ, « France-Allemagne : regards croisés des jeunes ». Enquête réalisée du 25 novembre au 7 décembre 2002 (Allemagne) et du 21 novembre au 5 décembre 2002 (France) auprès d'un échantillon de 500 et 511 personnes (15 à 30 ans).

20. Bronner Luc, « L'enseignement de l'allemand attire de moins en moins d'élèves en France », *Le Monde*, 23 janvier 2004. Voir aussi Bourcier Nicolas, « "Sprechen Sie français?" "Non, danke!" », *Le Monde*, 15 octobre 2004.

21. Moreau Jean, *op. cit.*

22. Cette différence d'approche se reflète encore aujourd'hui dans le paysage des fondations. Au regard des 2 000 fondations allemandes, on ne comptait ainsi en France, en 2001, que 473 fondations d'utilité publique, dont deux tiers seraient peu actives, et 73 fondations d'entreprise, auxquelles s'ajoutent environ 500 fondations sous égide de la Fondation de France, dont beaucoup ne sont que des comptes sans personnalité morale. Source : Ministère délégué à la Recherche et aux nouvelles

mode. L'Allemagne, au contraire, véhicule une image plutôt terne, ennuyeuse, marquée qui plus est du sceau du passé. Si la capitale allemande, qui attire de plus en plus de visiteurs et de résidents français, est généralement perçue comme une ville dynamique et parvient à faire rêver, elle demeure une exception et n'est pas, en cela du moins, représentative de l'Allemagne dans son ensemble. Le fait qu'un million de Français seulement visitent chaque année l'Allemagne, contre 13 millions d'Allemands pour la France, est sur ce point révélateur. Derrière ces perceptions asymétriques se dissimule en outre une profonde méconnaissance de l'autre, qui touche de nombreux domaines¹⁹, et tout particulièrement celui de la langue. Depuis des décennies en effet, de moins en moins d'Allemands apprennent le français, et de moins en moins de Français étudient l'allemand. Du côté français, seuls 7,9% des collégiens ont choisi en 2003-2004 l'allemand en première langue alors qu'ils étaient 14,3% en 1970, et 13,5 % en deuxième langue contre 36% en 1970²⁰. Cependant, pour aussi dommageables qu'ils soient, ces malentendus et difficultés à communiquer ne remettent pas en cause les résultats obtenus par le travail de rapprochement des 60 dernières années. En effet, si le dialogue entre les deux peuples risque à l'avenir de s'en trouver fragilisé, l'amitié franco-allemande paraît aujourd'hui bien établie.

Une relation public/privé originale

Ce succès s'explique non seulement par l'engagement constant des acteurs de la société civile depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, mais aussi par le soutien des pouvoirs publics au processus de rapprochement entre les deux peuples ; ou plutôt, à la coopération entre ces deux entités. Si elle a fait ses preuves, cette constellation originale n'allait pourtant pas de soi aux débuts des années 1950 et n'a d'ailleurs jamais été complètement dénuée de tensions ni malentendus. Dès le départ, le rapport entre société civile et pouvoirs publics est marqué par une asymétrie dans les pratiques françaises et allemandes. En Allemagne, les initiatives civiles sont à la fois plus nombreuses et plus dispersées qu'en France. Mais surtout, elles sont dès le

départ encouragées par les responsables étatiques, qui attachent une très grande importance au dialogue franco-allemand. Aussi les associations en question peuvent-elles rapidement s'organiser et gagner en efficacité. Leurs homologues françaises, en revanche, bénéficient d'un soutien moindre et ont par conséquent davantage de difficultés à s'installer dans le long terme et, pour ainsi dire, à se professionnaliser. Comme le note à l'époque un acteur du dialogue franco-allemand : « les efforts accomplis en Allemagne n'ont pas toujours trouvé, en France, dans les sphères correspondantes, l'intérêt et la compréhension administratifs désirables. »²¹ Cette différence de réaction de la part des pouvoirs publics des deux pays s'explique en partie par le fait qu'au sortir de la guerre, les Allemands ont davantage à gagner au rapprochement avec le partenaire d'outre-Rhin, qui représente la condition *sine qua non* à leur réintégration rapide dans la communauté occidentale. Mais cela s'explique aussi et surtout par une importante différence culturelle. Si, en Allemagne, le processus d'interaction entre Etat et société a tradition, en France en revanche, les groupes intermédiaires ont longtemps été source de méfiance ; par conséquent, les autorités ont longtemps souhaité canaliser, voire contrôler le mieux possible leur émergence. Bien que la situation ait entre temps évolué, les citoyens français ont encore aujourd'hui, vis-à-vis de l'Etat, des attentes beaucoup plus grandes qu'en Allemagne, y compris d'ailleurs concernant la dynamique économique et sociétale²² : pour le dire de façon quelque peu schématique, les acteurs « n'agissent pas d'eux-mêmes, mais attendent de l'Etat initiatives, instructions et lignes directrices, dont en pratique ils ne sont pas satisfaits. »²³

Cela étant dit, on ne saurait nier que les gouvernements français ont eux aussi assez vite compris l'intérêt du rapprochement franco-allemand, ainsi que le rôle que pouvait jouer la société civile dans ce processus, et qu'ils ont su s'entendre avec leurs partenaires allemands pour agir dans ce sens. En encourageant les rencontres entre les citoyens des deux pays, mais surtout en soutenant des initiatives privées qui jusqu'alors étaient loin d'être toujours accompagnées de moyens suffisants, ils sont ainsi parvenus à déve-

Technologies, *Développer les fondations de recherche. Pourquoi ? Comment ?*, décembre 2003.

23. Sontheimer Kurt, « Staat und Gesellschaft », in Picht Robert, Hoffmann-Martinot Vincent, Lasserre René et Theiner Peter (dir.), *Fremde Freunde. Deutsche und Franzosen vor dem 21. Jahrhundert*, Munich, Piper, 1997, 161.

24. Bock Hans Manfred, *op. cit.*, 10.

25. Le conseil d'administration de l'OFAJ a jusqu'en 2005 été composé de 30 membres et d'autant de suppléants. Six d'entre eux sont choisis dans les administrations publiques, les neuf autres sont des personnalités qualifiées, des représentants de collectivités locales ou régionales ou d'organisations de jeunesse et d'autres secteurs concernés par les activités de l'Office. *Source* : <www.ofaj.org>.

26. Enquête menée par le Cerfa auprès des associations membres de la FAFA et de la VDFG. Nous disposons de 36 questionnaires renvoyés par des responsables d'associations, dont deux tiers en provenance d'Allemagne. Courrier du 12 novembre 2004.

27. BILD, *A la rencontre de la jeunesse allemande*, programme des activités 2005, 7.

opper des instruments de coopération efficaces. L'Office franco-allemand pour la jeunesse, qui fait partie de ces « institutions internationales [...] qui tablent sur les facultés de construction des hommes dans les relations interétatiques et en appellent à elles »²⁴, représente l'un des exemples les plus réussis de cette synergie entre instances étatiques et société civile. Né d'une volonté politique commune – il est ancré dans le traité de l'Élysée de 1963 – et financé exclusivement par des fonds publics, celui-ci n'en dispose pas moins d'une large autonomie de gestion, à laquelle ont participé dès son origine des responsables associatifs des deux pays. Majoritairement représentés dans son instance de direction, le conseil d'administration²⁵, ces derniers ont en effet la possibilité de déterminer en grande partie son programme d'activités et d'orienter ses choix budgétaires, jusqu'à présent du moins. Certes, l'Office est dirigé par deux secrétaires généraux nommés par les pouvoirs publics, mais ces derniers sont censés exécuter les décisions du conseil d'administration, et s'engagent qui plus est à n'accepter aucune directive de l'un des deux gouvernements. Dans ce cas, les représentants de la société civile disposent donc d'une marge de manœuvre non négligeable ; ils ont ainsi l'opportunité de réellement influencer les modalités du rapprochement franco-allemand dans un sens qui leur paraît approprié. Bien que ce type de coopération soit à l'heure actuelle remis en question, comme nous l'évoquons plus bas, son efficacité en termes de connaissance de l'autre n'est plus à démontrer.

Ce modèle repose en réalité sur un pacte tacite entre pouvoirs publics et société civile renvoyant, du moins idéalement, à une répartition des rôles relativement claire. Les associations sont supposées œuvrer au quotidien à l'amitié franco-allemande, en se chargeant de façon pragmatique du travail « de terrain ». Dans la plupart des cas, c'est-à-dire pour les organisations de citoyens, telles que les associations franco-allemandes des villes et villages, il s'agit d'organiser des échanges entre ressortissants français et allemands et de mieux faire connaître le pays partenaire à travers des activités culturelles ou sportives, qu'elles passent par des cours de langues, des voyages dans le pays voisin, des concerts et des conférences, des visites d'exposi-

tion, des dégustations culinaires ou la pratique de sports collectifs. Mais il peut aussi s'agir, en particulier pour les institutions « quasi-institutionnelles » telles que les grandes fondations ou les instituts de recherche, d'organiser un dialogue franco-allemand entre professionnels, c'est-à-dire chercheurs, universitaires, journalistes ou responsables politiques. En outre, comme on le voit dans le cas de l'OFAJ, la société civile est censée conseiller les instances gouvernementales en se prononçant sur des questions que, par leur connaissance du terrain et leur expérience, elles maîtrisent particulièrement bien. C'est ainsi que la Vereinigung der Französischlehrerinnen und -Lehrer e.V, l'association allemande des professeurs de français, est consultée par les ministères allemands – fédéral et régionaux – de l'Éducation, ainsi que par certaines universités, à propos de l'apprentissage des langues étrangères. Si, de l'avis même de leurs responsables, ces associations ont rarement une influence directe sur la politique nationale/fédérale, elles peuvent parfois peser sur les décisions prises au niveau communal ou régional, comme cela semble être notamment le cas de la Deutsch-französische Gesellschaft de Francfort, l'association franco-allemande la plus importante d'Allemagne²⁶ ; du moins entretiennent-elles généralement de bonnes relations avec les responsables municipaux.

Quant à l'État, il est essentiellement supposé favoriser la participation de la société civile au rapprochement entre les peuples en soutenant financièrement leurs activités. Par exemple, les échanges entre jeunes organisés par le BILD/GÜZ « pour leur donner envie de se parler et de se comprendre »²⁷ sont, depuis plus de quarante ans, largement subventionnés par l'OFAJ, donc par des fonds publics de France et d'Allemagne. Si ce financement est soumis à un certain nombre de conditions, que l'on peut qualifier de « bon fonctionnement », il n'est *en principe* pas question pour les instances publiques de s'immiscer dans le travail des associations, qui sont supposées rester souveraines. De plus, en dehors de leur rôle de mécènes, les chefs d'État ont, depuis les années 80, de plus en plus tendance à créer eux-mêmes des institutions, publiques ou assurées d'un financement public substantiel, consacrées au dialogue fran-

co-allemand. C'est ainsi qu'ont successivement vu le jour, notamment, le Haut Conseil Culturel Franco-Allemand (1988), le Frankreich-Zentrum de Fribourg (1989), la chaîne de télévision franco-allemande Arte (1991), le Centre Marc Bloch de Berlin (1992), l'Université Franco-Allemande (1997), l'Académie franco-allemande du film (2000) et le Conseil d'analyse économique franco-allemand (2004). Si ces institutions sont nées d'une initiative publique, la plupart d'entre elles associent à leurs travaux des acteurs de la société civile. Ainsi, le Haut Conseil Culturel, créé par François Mitterrand et Helmut Kohl pour encourager la coopération culturelle entre les deux pays, est exclusivement composé de représentants de la culture, des médias et du monde universitaire. De même, le Forum franco-allemand, mis en place en 1998 par Lionel Jospin et Gerhard Schröder afin de « renouveler le dialogue entre les deux pays dans des formes et sur des thèmes novateurs »²⁸, est organisé chaque année par la Fondation Jean Jaurès et la Fondation Friedrich Ebert, et mobilise des personnalités des deux pays principalement issues de différents milieux de la société civile.

Pourtant cette dernière, du moins celle qui a initié le rapprochement entre Français et Allemands au sortir de la guerre, se sent aujourd'hui écartée du processus de consultation politique. Cela s'explique tout d'abord par le fait que les experts sollicités par les pouvoirs publics sont généralement des personnes individuelles, majoritairement issues du monde universitaire ou marchand, mais pratiquement jamais des responsables d'association. Tout en poursuivant un travail de terrain souvent jugé ingrat, ces derniers ont le sentiment d'être de moins en moins entendus des autorités, alors même qu'ils souhaiteraient s'exprimer sur des sujets cruciaux pour la compréhension franco-allemande – tels que l'apprentissage des langues ou la présence culturelle dans le pays voisin. Les témoignages reçus dans le cadre de l'enquête menée par le Cerfa auprès des associations membres de la FAFA et de la VDFV, sont sur ce point révélatrices : « En réalité, les pouvoirs publics s'appuient de plus en plus sur nous sans contrepartie substantielle et tirent la gloire de nos réalisations. » ; « Nos dirigeants politiques

ignorent souvent que certains de leurs succès sont le fruit du travail de la base ! » ; « A part quelques "privilegiés", l'ensemble de la société civile franco-allemande n'a pas véritablement de liens avec les pouvoirs publics, ceux-ci ayant tout simplement mis en sommeil la seule institution officielle qui était en charge des relations entre les organismes étatiques et le monde associatif. »²⁹ A noter que le sentiment d'être mis à l'écart, récurrent dans les courriers reçus, semble beaucoup plus répandu parmi les associations françaises qu'allemandes. A cela s'ajoute le fait que les institutions créées par l'Etat sont beaucoup mieux dotées que les associations de citoyens qui, si l'on en croit le président de la FAFA, se trouvent dans un « état humiliant de dénuement et de mendicité permanente. »³⁰ La suppression de la subvention accordée par l'Etat français à la revue *Documents*, l'année même où les deux pays célébraient le 40^e anniversaire du traité de l'Elysée, est symptomatique de l'évolution en cours. A première vue domine donc l'impression d'une société civile scindée en deux groupes au destin exactement opposé : d'un côté, des associations aux faibles moyens et reposant souvent sur un travail bénévole, parmi lesquelles règne le sentiment d'être méprisé et en quelque sorte manipulé par les instances étatiques ; de l'autre, des organismes créés – et soutenus – par l'Etat, souvent dans l'objectif de le conseiller.

La société civile franco-allemande a-t-elle un avenir ?

Mais en réalité, le processus qui sous-tend cette image dualiste est une « tendance à l'étatisation de la société civile »³¹ (Hans Manfred Bock), ou encore une « gouvernementalisation » de la coopération franco-allemande (Alfred Grosser). Tout se passe en effet comme si les Etats, regrettant d'avoir laissé durant des décennies une marge de manœuvre trop importante aux associations, souhaitaient reprendre les rênes du dialogue franco-allemand. La réforme de l'OFAJ, actée lors du conseil des ministres franco-allemand du 26 avril 2005, illustre bien cette orientation. Alors que, dans l'esprit du traité de l'Elysée, la société civile était jusqu'alors censée guider les activités de l'Office, les deux gouver-

28. Site de la Fondation Jean Jaurès : <www.jean-jaurès.org>.

29. Enquête menée par le Cerfa auprès des associations membres de la FAFA et de la VDFG. *Op. cit.* Les deux premiers courriers sont du 28 octobre, le troisième du 11 novembre 2004.

30. Lallement Bernard, « Point de vue sur la société civile franco-allemande », contribution au 49^e Congrès de la FAFA et de la VDFG, Paris, 22 janvier 2005. Texte à paraître dans *Documents. Revue des questions allemandes*.

31. Bock Hans Manfred, « Zivilgesellschaftliche Kooperation zwischen Deutschland und Frankreich », in Kolboom Ingo, Kotschi Thomas et Reichel Edward (dir.), *Handbuch Französisch*, Berlin, Erich Schmidt Verlag, 2002, 611.

nements ont décidé de la cantonner à un rôle secondaire. Désormais, le conseil d'administration ne sera plus composé que de représentants des administrations publiques, des collectivités locales et des parlements, auxquels s'ajoutent d'ailleurs deux jeunes, et présidé par les ministres en charge de la jeunesse. La société civile quant à elle sera uniquement représentée dans un conseil d'orientation qui disposera vraisemblablement d'un droit de proposition, et dont le rôle sera purement consultatif ; il ne sera plus un organe de décision, mais « assistera » uniquement le conseil d'administration³². A l'OFAJ comme parmi les associations qu'il finance, on craint que l'institution ne soit plus qu'un simple exécutant des administrations française et allemande, pour ainsi dire le « bras prolongé » des gouvernements, et que la société civile perde en partie sa raison d'être. Cette crainte rejoint celle de nombreux responsables associatifs, redoutant quant à eux d'être de plus en plus marginalisés, en faveur d'institutions sur lesquelles les pouvoirs publics ont un véritable droit de regard, et de voir disparaître tout un savoir-faire issu de décennies d'expérience. Bref, à voir s'opérer une [telle] reprise en main par les bureaucraties nationales, alors que l'on ne parle que de décentralisation, de responsabilisation et de participation « citoyenne »³³, on peut se demander si le modèle étatico-centré, qui est longtemps resté une particularité française, ne revêt pas de plus en plus d'attraits pour le gouvernement allemand, et s'il n'est pas tout simplement en train de s'imposer au niveau franco-allemand.

Dans ces conditions, faut-il prédire la fin de la société civile œuvrant au dialogue franco-allemand, telle qu'elle s'est organisée au lendemain du deuxième conflit mondial ? L'attitude actuelle des gouvernements peut sans conteste y contribuer, mais il n'est pas le seul élément en jeu : le succès rencontré par les associations citoyennes auprès des populations compte tout autant, sinon plus. Or, aujourd'hui, ces dernières présentent des signes d'affaiblissement notables. D'après l'enquête menée récemment par le Cerfa auprès des membres de la FAFA et de la VDFV, presque toutes rencontrent un problème de banalisation des relations franco-allemandes, qui se traduit par des difficultés à recruter auprès de la jeune génération. Les personnes

de moins de trente ans ne sont guère représentées dans ce milieu, rechignant à se lier à un groupe quelconque, adoptant au contraire un comportement individualiste et « papillonnant ». Confrontées à un nombre croissant d'offres culturelles et sportives, elles privilégient en effet la diversité, au détriment de la fidélité : si elles consomment certains services proposés par les associations, tels que les voyages ou la recherche d'un stage dans le pays voisin, elles ne souhaitent généralement ni adhérer, ni réellement s'engager pour la cause franco-allemande. Les difficultés du BILD à recruter de jeunes animateurs pour encadrer des groupes franco-allemands illustre bien le phénomène. Par conséquent, et sauf cas particuliers³⁴, la règle est au vieillissement et à la diminution des effectifs, ainsi qu'au ralentissement des activités de ces associations – le phénomène est d'ailleurs encore plus marqué en France, où l'intérêt pour l'Allemagne, et surtout pour l'allemand, est en baisse constante depuis des années. Certains responsables associatifs cherchent à remédier à cette désaffection en proposant de nouvelles activités, notamment des rencontres trilatérales. Mais parallèlement, nombre d'entre eux ont conscience d'être des « survivants », conscience qui s'accompagne par ailleurs d'une certaine forme de résignation. Comme le note la présidente de l'Association franco-allemande de Bielefeld : « Je suis sceptique, mais en même temps heureuse, de voir que l'on n'a apparemment plus besoin de ces associations œuvrant à la compréhension et à la paix, du moins en Europe. »³⁵

Si l'on ne peut nier que la société civile d'origine, celle qui a soutenu durant des décennies le rapprochement entre les deux peuples, tend aujourd'hui à disparaître, il serait cependant prématuré d'annoncer sa fin. En 1973, un responsable du BILD s'interrogeait déjà, dans des termes similaires, sur l'avenir de la société civile : « Faut-il [...] conclure que le travail des années passées ayant porté ses fruits, se trouve désormais sans objet ? Ou qu'il n'est plus que le fait des responsables de la politique dans les deux pays ? »³⁶ Ce questionnement n'a pas empêché les associations en question de continuer leur travail de coopération pendant encore plus de trente ans. Parmi elles, celles qui ont aujourd'hui disparu sont d'ailleurs rares. Les institutions étatiques ou

32. *Accord pour l'Office franco-allemand pour la Jeunesse remplaçant l'accord du 25 novembre 1983 entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République fédérale portant création de l'Office franco-allemand pour la Jeunesse*, Paris, 26 avril 2005. Lors de la rédaction de cet article, les modalités d'intervention du conseil d'orientation n'ont pas encore été tranchées, ce qui laisse planer la plus grande incertitude sur ses réelles capacités d'action.

33. Vernet Daniel, « Offensive bureaucratique franco-allemande », *Le Monde*, 15 mars 2005.

34. L'association franco-allemande de Hanovre, par exemple, a enregistré une légère hausse des adhésions suite à la fermeture de l'Institut français de la ville. Le phénomène s'explique aussi en partie par l'organisation de rencontres franco-allemandes destinées aux étudiants dans le quartier universitaire de Hanovre.

35. Enquête menée par le Cerfa auprès des associations membres de la FAFA et de la VDFG. Courrier du 31 octobre 2004.

36. Bourel François, « Projet d'une note sur le BILD », juillet 1973, inédit.

semi-étatiques ne seront sans doute pas les seules à survivre, car la participation citoyenne reste une valeur forte des sociétés contemporaines. En revanche, il est vraisemblable que la société civile œuvrant au dialogue franco-allemand poursuive sa métamorphose engagée, et ce au détriment des associations d'origine. Les citoyens ont en effet tendance à privilégier les organisations permettant une participation plus souple et moins exclusive, davantage tournée vers les services que vers des échanges désintéressés. Ces dernières devraient donc continuer à avoir un succès croissant. Différentes initiatives vont d'ores et déjà dans ce sens, tels que la création d'un jardin d'enfants franco-allemand à Nancy, la constitution d'une paroisse germanophone dans le Sud-Ouest de la France ou l'organisation de rencontres franco-allemandes entre jeunes parents dans un village d'Alsace. De plus, les citoyens continueront certainement à « consommer » les activités proposées par les associations et autres organismes culturels du pays voisin. Le succès que rencontre aujourd'hui les Maisons franco-allemandes est sur ce point révélateur : ces centres, créés à partir d'initiatives locales ou régionales et bénéficiant d'un financement public partiel, ne visent pas à représenter la culture allemande en France – contrairement aux Instituts Goethe –, mais à répondre aux attentes de la population locale ; ils sont d'ailleurs largement soutenus par les acteurs de la société civile.

Pour finir, peut-on vraiment parler d'une « société civile franco-allemande » en tant que telle ? Si l'on entend par là l'ensemble des associations françaises et allemandes qui se consacrent au dialogue franco-allemand, cela est incontestable, même si la tendance est à leur affaiblissement. En revanche, si l'on évoque les associations ou organismes réellement franco-allemands, la réponse est plus nuancée. En effet, aujourd'hui comme hier, les organisations supranationales qui ne visent pas uniquement à expliquer le pays voisin à un public nationalement homogène, mais qui, partant d'une profonde compréhension mutuelle, cherchent à défendre des intérêts spécifiquement franco-allemands, sont très rares. Cela s'explique essentiellement par le fait que le principal, pour ne pas dire le seul, intérêt franco-allemand réside dans la cause européenne. C'est d'ailleurs pour cette dernière qu'une grande partie des acteurs du « franco-allemand » pensent et souhaitent œuvrer. De façon générale, et malgré les efforts réalisés durant plus d'un demi-siècle par les nombreuses associations de la nébuleuse franco-allemande, Français et Allemands n'ont pas le sentiment de former une même communauté de destin ; ils continuent à se considérer comme deux peuples, certes fort amis, mais toujours bien distincts. Bref, à l'image de la « société civile franco-allemande », la « Françallemagne » est encore loin.

Reform of the United Nations

Comments and proposals by the American Association of Jurists (AAJ) and the Europe-Third World Centre (CETIM)***

Introduction

By publishing his report on the reform of the United Nations, on the 21st of March¹, the UN Secretary-General Kofi Annan caused quite a stir. Entitled 'In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all' the document starts impressively, however, the contents hardly live up to the title's promise.

In fact, although the Secretary-General wishes to undertake a complete reform of the United Nations system, a careful reading of his report shows that his proposals do not address any of the UN's fundamental problems.

The proposals concerning the enlargement of the Security Council amount to mere cosmetic measures and do nothing to further its democratization.

Regarding his vision for development, Kofi Annan fails to mention the triumvirate of the IMF/WTO/World Bank that dictates the economic policies of member states, the consequences of which undermine state sovereignty and are catastrophic for the majority of humanity.

Finally, it seems that the UN human rights mechanisms will ultimately bear the burden of all this shuffling.

Moreover, the ratification process for these proposals is difficult questionable, given how the Secretary-General is pressing member states to adopt his proposals as rapidly as possible so that he can submit them to heads of state when they meet in New York in September at the follow-up meeting to the Millennium Summit. Now, given the issues, it is necessary that the people debate the reform proposals and that the reforms not remain the exclusive preserve of the diplomats.

Of course, it is widely acknowledged that the United Nations is in need of reform². Nevertheless, it seems to us that the proposed reforms are inadequate.

Before analyzing the Secretary-General's proposals and suggesting others for the reform of the United Nations, an overview of the current situation of the Security Council is necessary.

Assessment of the situation

On the 26th June 1945 representatives of 51 States adopted the United Nations Charter. On

24th October that same year, the UN was founded. Between these two dates, during the month of August, the United States, one of the main drafters of the Charter and founders of the organization, dropped an atomic bomb upon Hiroshima and another upon Nagasaki. These crimes are amongst the most atrocious in History because they were not military necessary, as recognized later by Eisenhower. They destroyed civil population knowingly. Survivors have suffered important consequences due to radioactivity's effects, many of them died some years later after terrible agony.

The UN's double face is drawn from now on: on the one hand the speech, on the other the practice, which runs usually counter to the speech.

Contradictions between the speech and the practice are not alien to the Charter or to the Organization. The preamble and several articles proclaim a set of principles and rights of universal range, while the part that tackles the organization's functioning is the denial of such principles and establishes the planetary domination of Great Powers that came out victorious from the Second World War.

Among the UN's organs, the Security Council gathers together the most important part of the institution's power as it is entrusted of maintaining peace and security in the world, the main purpose of the UN. As "executive" organ, its deviations and malfunctions affect the whole system of the United Nations, thus tarnishing its image in front of the public opinion. This is the reason why we will concentrate on the Security Council's functioning in this assessment of the situation.

The Security Council

The hegemony of Big Powers that came out victorious from the Second World War is reflected on the functioning of the Security Council, a body thought for a bipolar world in the context of the cold war.

Chapters V, VI and VII of the United Nations Charter deal with the composition and functions of the Security Council. According to article 23 of the Charter, the Council consists of five permanent members: China, France, the

* American Association of Jurists (AAJ)
<http://www.aaj.org.br>
Contact persons: President: Clea Carpi da Rocha
carpi@pro.via-rs.com.br
Secretary general: Vanessa Ramos,
VRamos1565@aol.com

** Europe – Third World Centre (CETIM) 6, rue Amat, 1202 Genève, Switzerland
Phone: (41) (22) 731 59
63.cetim@bluewin.ch
Fax: (41) (22) 731 91 52
<http://www.cetim.ch>
Contact person: Director: Florian Rochat

1. 'In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all' (A/59/2005).
2. 'ONU: droits pour tous ou loi du plus fort? Regards militants sur les Nations Unies' ed. CETIM, January 2005.

Soviet Union, the United Kingdom, and the United States, and ten non-permanent members. Permanent members enjoy a right of *veto* or, to be more precise, each decision is submitted to the rule of *unanimity* of the five permanent members, which is necessary to adopt fundamental decisions of the Council (article 27.3 of the Charter)³. Article 25 establishes the compulsory character for all States of decisions adopted by the Security Council. Finally Chapters VI and VII of the Charter set the Council's mechanisms of action in order to comply with its mission of "primary responsibility for the maintenance of international peace and security" ...as stated in article 24.

These norms, when giving a special and privileged status to five member states, run counter to a fundamental principle that is set also in article 2 of the Charter: the *sovereign equality* of all member states of the United Nations.

The coup d'Etat in the Security Council's bosom

The split of the Soviet Union (USSR) at the end of 1991 transformed the bipolar world, leaving aside non-aligned countries, into a unipolar world. The disintegration of the USSR rendered obsolete article 23.1 of the Charter, where the USSR appeared as a permanent member of the Security Council and article 27.3 relating to affirmative vote (named right of veto) of the Security Council's five permanent members. Once the USSR had disappeared, the principle of unanimity of the five permanent members became impossible to apply.

That was the historic, politic and legal moment to put an end to the Yalta agreements of 1945, that shared out the world among the five powers, particularly between the USA and the USSR, to the detriment of the sovereignty and self-determination of other States of the planet.

But this was not done this way. On the contrary on the 24th December 1991, Boris Eltsin addressed a letter to the Secretary-General of the UN, Pérez de Cuéllar, to let him know that Russia, with the support of the Community of Independent States (the former members of the Soviet Union), was taking the place of the

USSR, with all the rights and duties, in the Security Council as well as in all other United Nations institutions.

That was a real coup d'Etat in the United Nation's bosom. By accepting that Russia took the place of the USSR, article 4 of the Charter relating to adhesion procedure to the United Nations was violated⁴ as well as General Assembly resolution of 1947 (A/C.1/212) that prohibits the application of the principle of State Succession to the condition of member of the UN. The right procedure has been applied in other similar cases. For instance, after the disintegration of the Federal Republic of Yugoslavia and the division of Czechoslovakia, successor States applied for their admission to the UN and were admitted by the General Assembly. On the contrary, Russia took the place of the USSR at the UN *de facto* and, what is worse, at the Security Council with all rights and privileges inherent to the condition of permanent member, without notice, nor consultation, nor resolution by the General Assembly or the Security Council. The only document that exists as a basis for the presence of the Russian Federation at the Security Council is the letter by B. Eltsin of 24th December 1991 addressed to the UN Secretary-General.

The sliding of the Security Council towards illegality

In December 1991, the western Big Powers, led by the United States, considered that with the *coup d'Etat* in the bosom of the Security Council, they had full rein to put the Council completely into their service and violate international law in its name, to create new institutions, change the existent ones and modify in a regressive manner the international norms according to their interests.

Since then, one can consider that the Security Council resolutions adopted under article 27.3 of the Charter lack legitimacy. The object of such resolutions is consequently also marked with this illegitimacy.

Moreover, the Council has adopted many resolutions in the context of Chapter VII of the Charter (threats to peace) by using it arbitrarily to exceed the powers conferred by the Charter

3. According to article 27.3, a Security Council resolution, that does not tackle procedural matters, needs the **affirmative** vote of its five permanent members. This is the interpretation given by the five Great Powers (who had always the last word regarding the Charter's drafting) during the preparatory works of the San Francisco Conference in 1945. Meanwhile, after 1946, they modified *de facto* the article and resolutions that tackled fundamental issues were adopted despite the abstention of a permanent member. See Georges Day, *Le droit de veto dans l'Organisation des Nations Unies*, Ed. Pedone, Paris, 1952, pp. 117 and foll.

4. At that time the Soviet Union was represented by Ukraine, Belarus and the USSR which was also a permanent member of the Security Council.

within this specific field (“the specific powers granted to the Council...” states article 24.2).

This is about, for instance, creating (invoking abusively Chapter VII of the Charter) “ad hoc” courts for the former Yugoslavia and Rwanda. However creating international tribunals are not among powers of the Security Council.

Resolution 687, adopted in April 1991 at the end of the Gulf War, lets Security Council to claim for it powers of international justice-maker, exceeding in the field of competence of the International Court of Justice, the United Nations judicial organ. In fact, in this resolution, the Security Council condemned Iraq to pay compensations and set the amounts and conditions.

Afterwards there has been a real avalanche of illegitimate resolutions by the Security Council, arbitrary and contrary to international law, leading, as a consequence, to the configuration of a *de facto* worldwide government, a government that gather normative, executive and judicial functions just like any dictatorship in the Third World which are – with very good reason- stigmatised.

Here there are the most recent Security Council resolutions that have these features:

Resolutions 1368 and 1373 of 12 and 28 September 2001, adopted in the scope of Chapter VII of the Charter, deal with legitimate self-defence (“inherent right of individual or collective self-defence in accordance with the Charter”) in order to try to give an international juridical legitimacy to the bombings of Afghanistan. This has no sense at all, because legitimate self-defence is the immediate response to an aggressor, in order to put an end to the aggression where it is taking place. Attacking later and somewhere else a territory that presumably is the aggressors’ operations base is, at best, an armed attack in reprisal, if not a pure and simple aggression, forbidden by international law.

Resolution 1422 of July 2002, renewed in 2003 by *resolution 1487*. By this resolution, the Security Council orders the International Criminal Court to refrain, for twelve months, from investigating the charges against residents of States that are not a party to the Treaty of Rome (Statute of the International Criminal Court), as the United States, for acts or omis-

sions for which they could be charged in the context of missions authorized by the UN. By voting resolutions 1422 and 1487, the Security Council has not interpreted article 16 of Statute of the International Criminal Court but violated it. Therefore, it has violated the treaty of Rome, as have member states of the Council that are bound by the treaty.

The process of degradation of the international system has made a qualitative leap with the aggression against Iraq in March 2003. The aggressor states have mocked international law and war norms, that is to say humanitarian international law. Nor the Security Council, nor the Secretary-General, nor the General Assembly did what they could have done to try to stop the aggression. On the contrary, on the 22nd May 2003, the Security Council adopted, by unanimity of the 14 member States present (Syria was absent), *resolution 1483*. This last one *grants to occupant States in Iraq the control of economy and the political future in Iraq in violation of the 3rd section of Title III (occupied territories) of the 4th Geneva Convention*⁵.

Decisions of the Security Council is illegitimate because they come from a body that was constituted in violation of the principle of sovereign equality of all States. They are doubly illegal cause: 1) after 1991 the composition of the Council do not correspond to what established the UN Charter, and 2) almost all decisions adopted afterwards by this instance outrage the fundamental principles of international law in force.

Comments on the Secretary-General’s report on the reform of the UN Proposals of the Secretary-General regarding the Security Council

The Secretary-General is rather tender with the Security Council, if compared with his criticisms towards the General Assembly and the Commission on Human Rights (“loss of prestige”, “pulverization of credibility”, “drop of level of competence”, etc.) though the good democratic functioning of the Security Council

5. See the joint written statement of the AAJ and CETIM submitted to the 61st session of the Commission on Human Rights (E/CN.4/2005/NGO/279).

is basic for peace and security of the whole humanity. On the other hand, Mr. Kofi Annan does not propose anything to democratise this instance, because creating new permanent offices or not will not change anything at all.

In fact, Mr. Annan avoids carefully to propose the abolition of the “right of veto” at the Security Council, given that thanks to this twist the five permanent members do as they please in the bosom of the UN. What would be the use of increasing the number of members at the Security Council (cf. par. 170), if the five continue to block issues that bother them? The Security Council will not be more “representative” than it is today because the right of veto will remain and thus, one cannot talk decently of the UN’s democratisation nor of its good functioning.

Secretary-General does not tackle this matter and does not consider at all the *possibility* to eliminate the statute of permanent members, even though it is contrary to the principle of equality of all States.

Secretary-General does not tackle either the issue of legitimacy of decisions made by the Security Council, though the last ones run usually counter to the Charter.

Institutionalisation of the preventive war

In paragraphs 122 to 126 of his Report (*Use of force*), Secretary-General proposes to institutionalise the doctrine of preventive war formulated by President Bush in his document “Strategy of national security of the United States of America” presented to the United States Congress on the 20th September 2002.

Thus, the Secretary-General makes an abusive interpretation of article 51 of the Charter, contradicts himself and affirms some obvious lies : “*Imminent threats* are fully covered by article 51 [of the Charter] which safeguards the inherent right of sovereign States to defend *themselves against armed attacks*” (par. 124 and emphasis added). Precisely, article 51 talks of *self-defence* when a State suffers an *armed attack* and does not talk of *imminent threats*.

“Where threats are not imminent but latent, the Charter gives full authority to the Security

Council to use military force, *including preventively*, to preserve international peace and security.” (par. 125 and emphasis added). Some jurists talk of a right to a *legitimate anticipated defence*, which would derive from article 51 of the UN Charter. But *preventive measures* must not be confused with a *real threat of attack* and *legitimate defence* what involves use of military means against a present aggressor⁶.

Lastly contrary to what the Secretary-General says, in the case of a threat to peace, chapter VII of the Charter does not recommend directly the use of armed force. It proposes gradual provisory measures, and only if those are proved to be inadequate the Council can take action such as demonstrations, blockade measures and other operations carried out by air, sea, or land forces of members of the United Nations (art. 42).

It is evident that in no cases, according to the wording and the spirit of the United Nations Charter, the Security Council can take the initiative to cause a war.

Proposals of the Secretary-General on the Commission of Human Rights (HRC)

Secretary-General proposes to “replace the Commission on Human Rights with a *standing* Human Rights Council composed of a *smaller number* of members” and adds that “*those elected to the Council should undertake to abide by the highest human rights standards*” (par. 183 and emphasis added).

Why to create a standing Human Rights Council that would sit the entire year, while there is a well-established distribution of tasks among:

- the High-Commissioner (that works permanently and can intervene at any time) ;
- the treaty bodies (Committees that sit twice a year to examine reports submitted by States Parties and some of them to receive complaints) ;
- the Sub-Commission on Promotion and Protection of Human Rights (that sits once a year to carry out many studies) ;
- the special procedures of the HRC (that tackle practically all subjects and are available the entire year).

6. Olivier CORTEN
Professor of international law and François DUBUISSON, Assistant Professor. Université Libre de Bruxelles, Centre de droit international et de sociologie appliquée au droit international . « Opération ‘liberté immuable’: une extension abusive du concept de légitime défense », in *Revue Générale de Droit International Publique (RGDIP)*, T. 106, N° 1, Paris, April 2002.

It must be added that the HRC can sit in extraordinary sessions in case of emergency! Since 1992, it has sit five times in extraordinary sessions⁷.

A “smaller” Human Rights Council will be easily the object of pressure by the United States.

As regards members of the future Human Rights Council, the Secretary-General suggests on the other hand “those elected to the Council should undertake to abide by the highest human rights standards”. The first question that one can pose is who is going to judge the candidates’ abilities? Are they going to be appointed by the so-called « democratic », models regarding the respect of human rights, led by the United States? The broadening of criteria will suffer necessarily from arbitrariness. This future Council will simply add selectivity to arbitrariness...

As regards the future Council’s mandate, Mr. Annan has specified a little more his ideas at the HRC, during his visit in Geneva last April 7. According to him, the main task of the future Council would be to “evaluate the way in which all States implement their duties regarding human rights”. However, this task is developed by the treaty bodies, composed of experts, entrusted with verifying the implementation of the ratified conventions by the signatory States.

The Secretary-General proposes also that the High Commissioner on Human Rights play “a more active role in the deliberations of the Security Council” (par. 144). Even though his intention is commendable, the intervention of the High Commissioner at the Security Council could open the way to instrumentalisation of human rights. In fact, the High Commissioner will not have the right to vote and his/her position will not be used but by the superpowers according to their interests, as seen in the case of Iraq and the pseudo “arms of mass destruction”.

As refers to the *participation of NGOs* (or of the « civil society » to use the terminology in fashion), it is mentioned only marginally. It is, however, a central issue. It is far from certain that NGOs will have in the future Council the same opportunities as in the HRC, given that their status is currently supervised by the ECOSOC (the HRC and its subsidiary body)

whereas the future Council would seemingly depend on the General Assembly. Is it necessary to remind that NGOs have no access to the General Assembly, while their participation and the margin of manoeuvre they enjoy at the HRC are unique in the UN system? Furthermore, the HRC competes with the General Assembly with, for instance this year, five thousand participants (governmental and non-governmental representatives) and approximately a hundred ministers that came from all over the world.

The Secretary-General’s proposals do not bring any improvement to the functioning of the UN Human Rights mechanisms; on the contrary they put them at stake, because they do not count on the existent mechanisms. Even though some might be seduced by the Secretary-General’s proposals, we think that, despite its faults and imperfections, suppressing the HRC would be a grave error.

ECOSOC – CNUCED

On social and development matters, Mr. Annan is satisfied by making good promises, largely repeated in worldwide summits after three decades, such as the fight against poverty, financing for development, the attribution of 0,7 % of the budget of rich countries to official development assistance, etc. He continues to praise the “merits” and “role” of the private sector and states that the main task of governments is to create the “conditions for greater private investment”. He does not practically elaborate on the IMF nor the World Bank, whose great power and non-democratic functioning is well-known, but only to “encourage” them to reinforce the developing countries’ participation. He does not say anything either about the WTO that, since its creation, has left the UNCTAD apart.

Regional groups

The Secretary-General keeps silent about the future of regional groups, established, however, to grant an “equitable geographic distribution” and to give a certain universal character to decisions made. He reduces them to four *de facto* in his proposals to increase the Security Council

7. On the former Yugoslavia (2x), Rwanda, Palestine and Least Timor.

(see Box 5, page 43). Thus the Eastern Europe Group disappears. He also takes the United States out of the Western Group to put them in the Group "America" that does not exist at present⁸.

It is certain that the Western Group, of a heteroclitite geography⁹, is about to take in the Eastern Europe Group. It is, already, evident that new members of the European Union and candidate countries are systematically aligned to the position of the European Union or that of the United States.

If one follows the geography of the world, what is logical and puts an end to ideological and political grouping, Canada should be in the new group "America"; Australia, New Zealand, Israel and Turkey in the "Asia and Pacific" Group.

In practice, this issue seems to be even more difficult if one refers to the new "Community of democracies", already selected by the United States¹⁰! Will it record at the margin regional groups soon? Which is the margin of manoeuvre that will be left then to the international community in front of the dictates of the United States?

Conclusion

The tendency of the reforms proposed by the Secretary-General is toward preserving and reinforcing the dominance of the great powers – led by the United States – over the UN system. Paragraph 169 of the report could not be more explicit: "The Security Council must be broadly representative of the realities of power in today's world... a) [the reforms of the Security Council should], in honouring Article 23 of the Charter, increase the decision-making of those who contribute most to the United Nations financially, militarily, and diplomatically (emphasis added)".

In view of the current balance of power, heavily tilted in favor of the United States, transnational corporations, and neo-liberal economic policies, we entertain serious reserves regarding the proposed reforms, and, under the circumstances, we doubt that they will at all constitute progress for the peoples of the world and for democracy in general.

It seems that, above all, the Secretary-General wants to support the United States' plan "to reacquire control over the system"¹¹.

The proposals of the Secretary-General are completely at odds with what the UN urgently needs: absolute respect for the goals and principles of the Charter, profound democratic reforms, independence from the great powers and from the power of the transnational economy, objectivity, impartiality, and non-selectivity in action.

A reform aiming to re-establish the role of the United Nations in the service of peace and human development should follow the opposite direction from what is proposed. When it comes to adopting decisions, small countries, which do not have projects for world hegemony and which, unlike the permanent members of the Security Council, do not partake in the arms trade on a global scale, should be accorded the same rights and the same participation as the great powers.

In our opinion, it is necessary to review the functioning of the UN, which, as indicated in the preamble of the Charter, is a system based on the association of states and not of peoples: states are too often represented by governments that represent the interests of an elite minority at the expense of the will of their peoples. As long as the UN bodies are not fully democratized, all attempts at reform will be merely a perpetuation of the principle that might is right.

AAJ and CETIM proposals

As we already have emphasized, it is difficult to imagine the outcome of a positive reform of UN in the current balance-of-power context, a context which is anything but favorable to the interests of the peoples of the world. The same is true of the abolition of the veto right, for this gesture will not, in and of itself, bring about the hoped for results without any of the other safe-guards mentioned in this document. Furthermore, such a reform will come about only with widespread support of powerful social, citizen and grass roots movements and with a modification of the balance of power on a larger scale than that of merely the United Nations. At the same time, it is essential that these movements make this question their own, for international law and international institutions remain crucial elements in a global strategy to build an alternative to the

8. It is remarkable that currently the American continent is represented by the Latin America and Caribbean Group (GRU-LAC) that excludes the United States and Canada that chose to be in the Western Group.

9. Apart from the European Union and Scandinavian countries, the United States, Canada, Australia, New Zealand, Israel and Turkey are in it.

10. Called under the impulsion of the United States, the first meeting of the "Community of democracies" was held in Warsaw on the 27th June 2000. Organized by Chile, South Korea, the United States, India, Mali and the Czech Republic, it led to the "Warsaw Declaration" signed by 106 States. Its second meeting took place in Seoul in November 2002 and the third one recently in Santiago de Chile, on the 28th April 2005 with more than 100 participating countries. n de plus de cent pays.

Praising "the promotion of democratic principles and the consolidation of its institutions in the world", this community held for the first time a "democratic caucus" at the UN General Assembly on the 1st November 2004.

11. *Le Monde*, February 4, 2005.

hegemony of unbridled, anti-democratic and militaristic capitalism. It is also worthwhile proposing suggestions for such reform with a view to effectively enlisting it in the service of peoples, of human rights promotion, of equality and of peace. The following are some AAJ and CETIM proposals.

The Security Council is currently lacking in legitimacy and acts in breach of the law, as we have pointed out at the Chapter B (Overview of the Situation).

Therefore it should be thoroughly reformed:

- to increase the number of members to 24, six per region (Africa, Asia/Pacific, Europe, and America) with fair regional distribution and periodic rotation of all members;
- to abolish the unanimity principle of the five permanent members, or “veto right”, for the reasons stated in Point A and in the last section of the conclusion (see Chapter C-VI);
- to abolish the permanent-member system for the reasons exposed in the Point A and in the last section of the conclusion (see Chapter C-VI);
- to require that decisions be approved by a double majority, a minimum of twenty member-state votes representing two-thirds of the world’s population, in order to assure that decisions reflect both a genuine democratic majority and the participation of every region;
- to provide that, in case of a deadlock over a Security Council decision owing to a failure to obtain the required majorities, the Security Council, by a simple majority vote, could decide to send the question to the General Assembly, which would then decide it on the basis of the double majority of two-thirds of the votes and two-thirds of the world’s population.

This last proposal to send the question to the General Assembly in case of a Security Council deadlock is based on the Charter and has significant precedents:

- the Security Council may call for special sessions of the General Assembly (art. 20 of the Charter);
- the General Assembly may “discuss any questions relating to the maintenance of international peace and security brought before it by any part of the United Nations...” (articles

11, § 2, 34 and 35 of the United Nations Charter);

- the General Assembly may “recommend measures for the peaceful adjustment of any situation...” (article 14);
- on 3 November 1950, the General Assembly adopted Resolution 377 (V) “Uniting for peace”, commonly known as the “Dean Acheson Resolution”, in which it is established that when certain conditions are met (Security Council deadlock, decision to convene the General Assembly, etc.), the General Assembly “will immediately examine the question in order to make the appropriate recommendations to Member States on the collective measures to adopt...”; the General Assembly used this “Acheson proceeding” on several occasions and at various times: military intervention in Egypt (1956), in Hungary (1956), in Lebanon (1958), during the Indo-Pakistani conflict (1971), in Jordan (1980), in Afghanistan (1980), in Namibia (1981), in Bosnia-Herzegovina (1992), etc.; in the case of Egypt (Israeli aggression and Franco-English invasion), the General Assembly created a 6,000-man peacekeeping force that stayed on the ground for several years.

This last proposal goes a long way toward reinforcing, in practice, General Assembly prerogatives, which is highly desirable.

There would need to be a *monitoring of the legality of Security Council decisions*. The question of who should exercise such control over the legality of Security Council decisions, and how, offers ample food for thought for legal experts, including those sitting in the International Court of Justice. This Court would be the most appropriate body to exercise such a control.

The Human Rights Commission (HRC)

One could imagine, as the Secretary-General proposes, granting to the HRC the status of a primary UN body (art. 7 of the Charter), such as that enjoyed by the Economic and Social Council (ECOSOC), with the same characteristics: it would be composed of member states and elected by the General Assembly, with an equi-

table geographical and sub-regional distribution of seats and a periodic rotation of its members.

Contrary to the suggestion of the Secretary-General, we should oppose a reduction in the number of the members of the future body and favor, rather, an increase to 72: 18 for each of the four regions (Africa, Asia/Pacific, Europe and America).

The Participation of NGO's must be maintained under the same conditions as in the current HRC.

As for the formal condemnation of member states that violate human rights, this remains a thorny question. This task, incumbent upon the HRC and the HRSC since 1967¹², has had as a "collateral effect" the transformation of the HRC into a battle field for the quarrels of member states that then manipulate the Commission and discredit its work before international public opinion. This has been called the "politicizing" of the Commission.

In the absence of objective criteria, the prevailing principle is that might makes right: those managing to negotiate alliances avoid a condemnation, whereas others abusively request "technical cooperation" from the High Commissioner for Human Rights in order to avoid one.

An essential responsibility of the HRC should remain establishing international standards and assuring, by virtue of its make up, that these standards are given an internationally accepted composition.

One might add here that, contrary to what some have suggested, it would be ill advised to replace the HRC with a body excluding member state participation. Moreover, is it necessary – or even possible – to do without member states? In the present system, any new standard must be submitted to the approval of the member states, which must then implement it at the national level. In this regard, it would be suitable to keep the present system, which, again, allows for the participation of member states at every level of the drafting of international texts.

The aforesaid, should, of course be accompanied by an enhancement and reinforcement of the treaty bodies, among other things, equipping with complaint mechanisms (optional protocols) the two instruments which still are with-

out them: the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and the Convention on the Rights of the Child¹³. And this, in turn, should be accompanied by the reinforcement of the independent role of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, which remains weak by virtue of a budget that depends primarily upon voluntary contributions¹⁴.

As regards the *Sub-Commission for the Promotion and Protection of Human Rights*, the prerogatives of this body should be reinforced, as, in recent years, it has been more and more subjected to pressure from member states seeking to muzzle it. For example, the Sub-Commission must ask the HRC for permission to undertake a study on any given topic, and for the past five years it has no longer been allowed to adopt resolutions on the situation in member states¹⁵. And, of course, the principle of independence of its members must be respected.

The ECOSOC

The role of the ECOSOC regarding economic and social questions needs to be made effective in practice, in conformity with the Charter, and clearly reinforced. Following the example of the HRC, we should increase the number of the ECOSOC members to 72, 18 per region, with an appropriate sub-regional representation.

The role of UNCTAD must also be reinforced, and there must be a total reform of the three financial institutions (WTO, IMF and World Bank). It is intolerable that these institutions are not subject to any democratic control. They need to be democratized and subjected to the oversight of the General Assembly and of the ECOSOC. Their actions should correspond to the needs of the populations of the earth and to the spirit of the United Nations Charter.

General Assembly

As for the General Assembly, its role should be reinforced and enhanced, as already emphasized. Democratization could be undertaken by incorporating into member state delegations, with or without voting rights, members of parliament, of professional associations, of academic milieu

12. Resolutions 8 et 9 (XXIII) of the HRC and 1235 (XLII) of ECOSOC, 1967, and 1503 (XLVIII) of ECOSOC, 1970.

13. The five instruments having such mechanisms are: 1) International Covenant on Civil and Political Rights, 2) Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 3) International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination and 5) International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, to be in force the 1st of July 2003.

14. The financing of two-thirds of the budget for the High Commissioner's Office by voluntary contributions from governments, non-governmental organizations, foundations and other private donors makes it inevitably vulnerable to pressure from these sources. It should be financed out the regular UN budget.

15. See decision 2000/109 of the HRC.

and of other sectors of society, in conformity with Art. 9§2 of the Charter. Professor Benedetto Conforti has suggested this, calling

for “a struggle for the spread of the democratization of the international organizations”¹⁶.

June 2005

16. *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, 1988, (V, T. 212).

Celebrating the role of NGOs at the UN

Prior to the Hearings on 22 June, WFUNA and UNA-Sweden co-hosted a celebration of the role of NGOs at the UN. All speakers and active participants attending the Hearings had been invited to attend the event which will take place in the Dag Hammarskjöld Auditorium. The program honored the role of NGOs at the founding of the UN Charter in 1945. Professor Stephen Schlesinger, author of "Act of Creation: The Founding of the United Nations" led the discussion. NGO reports on the themes of the Hearings were launched, including:

- 2005 "We the Peoples - Mobilizing for Change: Messages from Civil Society" by WFUNA and NSI
- "We Will Spare No Effort: A Civil Society Call to Action for

the Five Year Review of the UN Millennium Summit and the Millennium Development Goals" report, by the Millennium+5 NGO Network; based on NGO consultations at the functional commission of ECOSOC and other meetings. The report has been made available on the web at

- <http://www.ngocongo.org/mdg>.
- The Declaration of the Copenhagen NGO conference, convened by UNA-Denmark 8 - 10 June, 2005

The 2005 *We the Peoples - Mobilizing for Change: Messages from Civil Society* report is the product of four years of annual online surveys conducted by the World Federation of United Nations Associations and the North-South Institute. The surveys focused on civil society's

involvement in implementing the Millennium Development Goals (MDGs) as outlined in the Millennium Declaration. The most recent survey gathered information from over 400 civil society groups and provided insights into their assessment of the Declaration's objectives and their progress in achieving the MDGs.

The event that took place on 22 June provided an opportunity for civil society participants to share and clarify their message to the Hearings. Mementos to commemorate the 100th birth anniversary of Dag Hammarskjöld, UN Secretary-General from 1953-61, were given to the UN secretariat staff working with NGOs.

CADTM, June 2005

Nous les peuples ...

« Se mobiliser pour des changements » L'INS publie un rapport sur les actions de la société civile et les Objectifs de développement pour le millénaire.

L'Institut Nord-Sud et la Fédération mondiale des associations pour les Nations Unies (FMANU) ont publié le 4e rapport annuel sur l'engagement de la société civile en faveur des Objectifs de développement du millénaire. L'Institut se joint ainsi aux nombreux participants du Canada et de par le monde qui répondent à l'appel lancé pour lutter contre la pauvreté.

Ce rapport, intitulé *NOUS les peuples 2005 - La Déclaration du*

millénaire de l'ONU et la mobilisation pour le changement : Messages de la société civile, recueille les perspectives d'organisations de la société civile de par le monde – leurs opinions, priorités et actions – concernant la mise en œuvre des Objectifs de développement du millénaire et la Déclaration du millénaire.

Lors du Sommet d'évaluation des Objectifs du millénaire de l'ONU, qui se tiendra à New York du 14 au 16 septembre, les dirigeants mondiaux se rencontreront pour discuter de l'avenir des Nations Unies, de la sécurité mondiale et des relations entre les riches et les pauvres. Cette ren-

contre marquera le cinquième anniversaire de l'adoption de la Déclaration du millénaire au cours de la plus grande rencontre de chefs d'État et de gouvernements jamais réalisée – et cette année, les dirigeants politiques sont instamment invités à prendre des mesures pour assurer l'exécution de cette déclaration.

Le rapport *NOUS les peuples* de cette année présente les priorités qui vont au-delà du Sommet d'évaluation des Objectifs du millénaire de l'ONU. Il fait valoir les possibilités d'action et lance un appel pour un engagement accru et un programme amélioré. Ce document est la synthèse d'en-

quêtes portant sur les progrès réalisés au cours des cinq dernières années et les leçons à en tirer. Le rapport repose sur des enquêtes consultatives effectuées en ligne à l'échelle mondiale et est offert en arabe, en anglais, en français et en espagnol. Parmi les 439 répondants, près de 60 % proviennent du « Sud mondial » et la majorité d'entre eux travaillent au niveau national ou régional.

John Foster, chargé de recherches dans le domaine de la société civile à l'INS, a coordonné l'ensemble des quatre enquêtes annuelles et a corédigé le rapport avec Pera Wells de la FMANU.

« Le rapport *NOUS les peuples 2005* reflète les opinions et les actions des groupes qui ont participé aux enquêtes, a fait valoir M. Foster. Nous avons bon espoir que ce document accroîtra, dans le monde entier, la participation et les initiatives des groupes qui font campagne en faveur des Objectifs de développement pour le millénaire et les aidera à évaluer leurs stratégies. Nous espérons aussi que les personnes engagées dans la société civile utilisent ce rapport, y donnent suite, définissent des perspectives plus ambitieuses et les dépassent. »

Les principaux messages des organisations de la société civile aux dirigeants mondiaux présentés dans *NOUS les peuples 2005* sont les suivants :

- Mettre en œuvre les Objectifs de développement pour le millénaire et essayer de les dépasser. S'attaquer aux causes profondes de la pauvreté et de l'inégalité grandissante; supprimer les obstacles aux droits humains, à la

santé et à l'éducation universels; éliminer les dangers qui menacent le climat et l'environnement de la planète et entreprendre sans tarder des actions collectives pour bâtir et maintenir la paix partout dans le monde.

- Renforcer les Nations Unies pour assurer le développement, la justice sociale, la paix et la sécurité dans le monde.
- Une conclusion dramatique qui se dégage de l'enquête de cette année est que 70 % des 439 répondants à l'échelle mondiale sont d'avis que la guerre contre le terrorisme et la guerre en Iraq entravent les efforts de développement et la réalisation des Objectifs de développement pour le millénaire.
- L'obstacle le plus sérieux à la lutte contre le VIH/sida est la précarité des services de santé au niveau des populations et le manque d'accès équitable et universel aux soins de santé. Un accès garanti est nécessaire si l'on veut disposer de systèmes de santé véritablement renforcés. Le droit à la santé doit être reconnu sur le plan national et international.
- Près de 55 % des répondants souhaitent voir la société civile occuper une place importante dans les délibérations stratégiques des gouvernements.
- Près de 52 % des répondants sont d'avis qu'il serait possible d'améliorer grandement la réalisation des objectifs de développement au moyen de partenariats stratégiques avec le secteur privé. Du reste, 49 % souhaitent voir adoptées des normes

obligatoires en matière de responsabilité sociale pour les sociétés.

- Le rapport conclut que l'évolution du climat est probablement la plus grande menace écologique, laquelle pèse très lourd sur les pauvres. Le réchauffement planétaire pourrait bien causer plus de déplacements de populations que les guerres ou les bouleversements politiques.
- La promotion et la protection du droit sur l'eau et la défense contre la privatisation de l'eau et des systèmes de distribution d'eau constituent des priorités pour bon nombre d'organisations de la société civile de par le monde.

Le rapport propose également des actions concrètes en vue de réaliser les Objectifs de développement pour le millénaire d'ici 2015. En voici quelques-unes : mobiliser l'opinion et les dirigeants politiques au moyen de rencontres et de campagnes stratégiques pour répondre à l'appel à l'action mondiale contre la pauvreté et mener des campagnes en faveur d'initiatives nationales et internationales pour réduire la pauvreté, améliorer les termes des échanges commerciaux, alléger la dette et mettre en œuvre des structures sociales de soutien, notamment pour l'éducation et la santé.

NOUS les peuples 2005 est offert en anglais et en français sur les sites www.nsi-ins.ca et www.wfuna.org. La version imprimée peut être commandée en ligne à : www.renoufbooks.com

Communiqué de presse, juin 2005

Religious censorship

In the latest step in a long-running campaign, IHEU has condemned as “gratuitously insulting” an oral statement made by Pakistani’s Ambassador to the UN on behalf of the Organisation of Islamic States (OIC), and issued a detailed rebuttal.

IHEU and two other NGOs have campaigned for the Commission on Human Rights to “unequivocally condemn any call to kill, to terrorise, or to use violence in the name of God or religion.” But in an unprecedented ad hominem attack on our spokesman on 26 July, three members of the Sub-Commission attempted to censor his oral joint statement to the Sub-Commission. Following this inci-

dent, a formal letter of complaint was delivered on 2 August to the chairman of the Sub-Commission, who circulated it to all 26 members. But in an 8 August oral statement Pakistan’s ambassador, speaking on behalf of the OIC, accused the concerned NGOs of: “packaging their crass propaganda as scholarly research in their bid to spread hatred against Muslims”.

Commenting on the OIC statement, Roy Brown, president of IHEU said: “This gratuitous insult has no basis in fact. Instead of providing leadership to the Islamic world on this important issue, the OIC has again chosen to demonise the messenger. This is part of a continuing campaign

of misrepresentation by the OIC against NGOs and their representatives at the Commission and Sub-Commission. The OIC statement hides behind accusations of ‘islamophobia’ in order to block any discussion of those extremist clerics who call to kill in the name of Islam.”

We are deeply concerned at the failure of the OIC and the Islamic States even to recognise that those who call for these terror attacks are Muslim clerics. It creates an obstacle to discussion of this important issue, and will make any solution to the problem of terrorism harder to achieve.

The full press release is available at <http://www.ihcu.org/uncampaign/libeuresponse>

World Bank critics denounce civil society forum

The 50 Years Is Enough Network

WASHINGTON, D.C. - Activist organizations that monitor the activities of the international financial institutions released a statement signed by over 60 civil society groups from 25 countries denouncing a “civil society forum” organized by the World Bank on April 21-22 in Washington.

“The large number and broad range of organizations endorsing this statement indicate the serious concern in civil society about the World Bank’s efforts to rewrite history to persuade people that the Bank is committed to working constructively and meaningfully with citizens’ groups,” said Doug Hellinger, Executive Director of the The Development GAP,

which coordinated a global civil society network that engaged current Bank president James Wolfensohn in a ten-country investigation of the impact of the Bank’s economic adjustment policies.

“This publicly funded institution has undertaken three major participatory exercises with civil society over the past decade and has walked away from all three in the end, declining to act on any of their major findings and recommendations. Furthermore, its mandated Poverty Reduction Strategy Papers, ostensibly designed to include citizens in national development planning, have likewise failed to provide an avenue for civil society input on

the all-important macroeconomic programs that the Bank and IMF establish as the parameters for these national plans.”

The statement asserts that “the prospect of helping to burnish the image of the World Bank at this moment assumes even greater importance in light of the U.S. government’s success in installing [Paul] Wolfowitz to serve as the Bank’s next president... We believe the Forum risks being used as a sign that civil society is open to collaborating with the Bank as it enters the Wolfowitz era.”

“The approval of Wolfowitz as World Bank president could be the final nail in the coffin of the Bank’s legitimacy,” said Virginia Setschedi of South Africa’s Anti-

Privatisation Forum. "At a time like this we need to treat very cautiously any event sponsored by the Bank that claims to include critical voices."

The signers' concerns about the image of World Bank openness that will be presented to the public extends to the portrayal of Wolfensohn, who is due to step down May 31 after ten years. "Wolfensohn will attend part of the meeting and is likely to take an unearned bow for very limited and

dubious achievements," said Njoki Njoroge Njehu, director of the 50 Years Is Enough Network. "He has been shown repeatedly that the Bank's economic policies are destructive and unsustainable, yet he has made few changes in core policies over a long period of time. In some ways, the Bank is actually going backwards, and its use of rhetoric and phony poverty plans to cover its tracks needs to be highlighted, not celebrated, particularly as Wolfowitz takes over the Bank."

The statement, included with this release, is being widely circulated among civil society groups working on the Bank. In signing on, Lidy Nacpil of Jubilee South and the Freedom from Debt Coalition in the Philippines stated, "We must make clear that until the World Bank takes civil society and its concerns related to economic and environmental justice seriously, we will not provide platforms where it can claim otherwise. And we are very far from that point."

Statement: World Bank courts NGOs as Wolfowitz takes helm

On 21-22 April, the World Bank hosted a Global Policy Forum in Washington, D.C., focusing on the "poverty reduction strategy" (PRS) process and World Bank-civil society relations. James Wolfensohn, President of the World Bank, attended for a few hours. It was one of his last interactions with civil society before his ten-year presidency. He is succeeded by U.S. Deputy Secretary of Defense Paul Wolfowitz.

"The civil society organizations endorsing this statement believe that this Forum is designed as a public relations exercise by, and for, the World Bank. Conspicuous omissions from the list of those invited, as well as the content of the draft agenda, strongly suggest that the Bank intends to obscure its troubling record of betraying formal participatory processes developed with civil society and to avoid the most fundamental questions about the PRS now required of all low-income Bank borrowers.

The prospect of helping to bur- nish the image of the World Bank

at this moment assumes even greater importance in light of the U.S. government's success in installing Wolfowitz to serve as the Bank's next president.

Wolfowitz's well-known role in planning and promoting the invasion and occupation of Iraq has raised reasonable fears that the World Bank will now be made more explicitly a tool of U.S. foreign and economic policy. We believe the Forum risks being used as a sign that civil society is open to collaborating with the Bank as the latter enters the Wolfowitz era. Given the outrage that has been expressed by groups around the world in response to this controversial appointment, that outcome would be very unfortunate. Those of us who were invited to attend the Forum are therefore declining the invitation, and all of us wish to caution our colleagues around the world that this event will likely be dedicated to making the World Bank look good rather than addressing the serious problems in the Bank's interactions with civil society. Participation in the forum also

risks lending legitimacy to the PRS process, when its flaws are so serious that it may not be reformable.

The World Bank controls this Forum, from deciding who is invited to what is on the agenda and how the meeting is conducted. The Bank is covering all the costs, which are undoubtedly substantial.

The absence from the invitation list of virtually all of the people involved in the World Bank's previous significant engagements with international civil society should concern those considering attending. Several thousand organizations and individuals from the South and North were involved in these exercises from the civil society side, many of them prominent voices in international development. This suggests that the Bank is using its control to prevent the Bank's recent history from being part of the discussion.

During the last ten years, the World Bank has participated in three lengthy international engagements with civil society on crucial development issues: struc-

tural adjustment (Structural Adjustment Participatory Review Initiative), large dams (World Commission on Dams), and oil, mining, and gas exploitation (Extractive Industries Review). In each of these initiatives, the Bank rejected the exercise's ultimate findings when they turned critical of its operations and demonstrated a degree of bad faith so substantial as to cast suspicion on the Bank's motivations in any interaction with civil society.

We understand that activists opposing specific World Bank projects or working to influence national economic policy in their respective countries sometimes find it necessary or helpful to meet with the Bank. We would distinguish this conference from such meetings on the grounds that it offers no new information and little realistic chance of influencing policy. The constricted agenda will also limit the possibilities of productive conversation — the first full day, for instance, is devoted to the controversial PRS process, but provides for no discussion of the program's value or function, or of its single most controversial element, the exclusion of civil society from discussions on macroeconomic policy. In addition, the World Bank has yet to perform a serious review of the poverty impacts of the PRS, which would seem an elementary first step in evaluating its efficacy. Without any evidence that the PRS reduces poverty, the first day's agenda on improving the PRS bypasses the essential question of whether the PRS is even viable.

What the meeting does offer is the chance for the World Bank to escape accountability for its previ-

ous failings while looking out on the gathered crowd and reassuring itself, the media, private funders, parliamentarians, and government officials that it is open and communicating with a broad range of civil society. It offers the Bank the opportunity to reassure itself that cosmetic engagements will suffice to satisfy civil society, and that no further, more substantive engagement is necessary. It also offers one more chance for Wolfensohn to be honored for changing the orientation of the Bank toward civil society, regardless of the fact that, under his presidency, the Bank refused to implement the results of extensive civil society engagements and to change highly detrimental aspects of its operations opposed by citizens around the world.

More ominously, the forum is designed, despite the Bank's record, to enhance Bank-civil society relations at a time when the Bush Administration appears intent on intensifying the use of the institution to advance U.S. hegemonic interests through a new management team. Indeed, we can anticipate the promotion by the Wolfowitz Bank of structural adjustment and other free-market macroeconomic policies under the guise of "democratic reforms", as has been the practice of the Bush Administration.

Hence, we urge all civil society groups to approach with caution any suggestion that a new formal mechanism for ongoing consultations between civil society and the World Bank be created. One such formation, the Joint Facilitation Committee (JFC), is now ending its difficult and largely unproductive two-year lifespan, with many of its members apparently eager to

be done with it. The JFC was set up two years ago by the Bank and selected non-governmental organizations for the expressed purpose of enhancing World Bank-civil society relations, while thousands of citizens' groups were still trying to hold the Bank accountable for not complying with the results of previous engagements.

The JFC was originally slated to organize this Forum, but ultimately decided against it. Its other tangible project, a report on the Bank's relations with civil society, which is due to be issued at the time of the Forum, has seen its credibility drawn into question because the Bank has provided its funding and because many groups involved in consultative processes, citing the Bank's ultimate refusal to respect final outcomes, declined to participate.

Any new vehicle resembling the JFC — designed to promote cooperation between the World Bank and civil society without introducing accountability for the Bank's actions — is likely to prove equally frustrating and controversial, particularly in light of the U.S. choice to lead the institution over the next five years. We urge our colleagues to turn away from distractions like the JFC, the Global Policy Forum and never-ending and often counter-productive "dialogue" with the Bank and to intensify the dialogue, strategizing and mobilizing within our own community to effect fundamental change in the international financial institutions and their pernicious practices.

Endorsed by: Focus on the Global South, India/Thailand; Jubilee South Africa; The Development GAP, USA; Lokayan and Intercultural Resource Centre, India); Centre for Civil

Society, University of KwaZulu-Natal, South Africa; 50 Years Is Enough Network, USA; Freedom from Debt Coalition & Jubilee South, Philippines; Bretton Woods Project, UK; FOCO, Argentina; Community Development Library, Bangladesh; BanglaPraxis, Bangladesh; LOKOJ Institute, Bangladesh; Coastal Development Partnership (CDP), Bangladesh; Proyecto Gato, Belgium; European Coalition for Just and Effective Drug Policies: Bart Staes, Member of European Parliament, Belgium; FIAN, Belgium; Brazilian Institute of Social and Economic Analyses (IBASE)); Brazil Rede Brazil; Council of Canadians; Halifax Initiative Coalition, Canada; Blue Planet Project, Canada; The Development Institute, Dominica; Institute for Economic Relocalisation, France; Friends of the Earth-Germany (BUND); WEED, Germany; SAPRIN Hungary;

Environment Support Group India; The Other Media, India); Delhi Forum; River Basin Friends, India; Public Interest Research Centre, India; Rural Volunteers Centre, India; Yayasan Duta Awam, Indonesia; CRBM, Italy; ATTAC Japan; Equipo Pueblo, Mexico; Centro de Encuentros y Diálogos Interculturales, Mexico; Water Energy Users' Federation-Nepal; South Asian Solidarity for Rivers & Peoples (SARP); Friends of the Earth International; SEED Europe; The Disinvestment Campaign (Filka Sekulova, Netherlands); Institute for Global Networking, Information and Studies (John Y. Jones, Norway); Chashma Lok Sath (Mushtaq Gadi, Pakistan); NGO Forum on ADB Charity, Philippines; Freedom from Debt, Philippines; Foundation for Media Alternatives, Philippines; Alliance of Progressive Labor (APL), Philippines; Forum on African

Alternatives, Senegal; Anti-Privatisation Forum, South Africa; Social Movements Indaba, South Africa; Muslim Youth Movement of South Africa; Centre for Civil Society, South Africa; African Women's Economic Policy Network (AWE-PON), Uganda; Christian Aid, U.K.; World Development Movement, U.K.; Global Exchange / CodePink, USA; Africa Action, USA; Center of Concern, USA; TransAfrica Forum, USA; Public Citizen, USA; International Rivers Network, USA; East Timor Action Network, USA; The Oakland Institute, USA; Sisters of the Holy Cross, USA; Center for Economic Justice, USA; Medical Mission Sisters- Alliance For Justice, USA; Gender Action, USA; Public Services International; United Church of Christ Network for Environmental and Economic Responsibility, USA.

Secondary school history textbooks and promotion of open society in Eastern and Central Europe

October 6 – 8, 2005

Vilnius Pedagogical University, Department of History, Vilnius Pedagogical University is organizing an international conference entitled “Secondary school history textbooks and promotion of open society in Eastern and Central Europe”.

Papers submitted to the conference should cover the following areas:

- Teaching the history of Europe as a precondition for the cre-

ation of a united Europe

- Promoting national and civic identity
- Promoting ethnic, religious, racial and other kind of tolerance
- Teaching controversial topics in schools and promotion of critical approach in children.
- Elucidation and assessment of dark spots in the nation's past.
- Changes in history teaching in the post – Soviet space.

Papers on other issues relevant to the topic of the conference are also welcomed. The deadline for submitting applications and a short summary of the paper is 5 September 2005. Applications should be sent to the following address: 31 Sevcenkos Str, 03111 Vilnius, Lithuania. Tel and fax: (8-5) 23 32 278; email: ifdidaktika@vpu.lt; lietistkat@vpu.lt
Contact: <http://www.uia.org/contact>

Indexicals

Centre of transdisciplinary cognitive and state-system sciences

The centre of transdisciplinary cognitive and state-system sciences was first founded as a private centre of research by Josephine Papst in the year 2000. At that time the centre of research had the name Centre Descartes – a tribute to the French philosopher and mathematician René

Descartes, one of the most relevant philosophers. He was concerned with the question, of how to achieve reliable truth to avoid indoctrination based on the dogmas provided by the established institutions of political and social power, namely the monarchs and the Catholic Church. Dogmas or ideologies made socially effective were the sources of wars and state terror against individuals. Considering that this widely

unknown Cartesian thesis still holds, Josephine Papst, the Centre's founder, added "Indexicals" to its name in 2003, after Charles Sanders Peirce's system of indexicals referring icons and symbols to the physical, social or mental reality.

In September 2004 the research centre changed its legal status from a private centre of research into a scientific association according to the Austrian "Vereinsgesetz 2002".

Some items in recent issues:

Parmi les thèmes traités récemment :

Issue number:

Numéros :

Transnational actors in the international system <i>Les acteurs transnationaux dans le système international</i>	2/2000, 3/2001 4/2002, 3/2004
The recognition of the legal personality of INGOs <i>La reconnaissance de la personnalité juridique des OING</i>	3/1986, 3/1990, 5/1990, 3/1995
Cooperation between INGOs and IGOs <i>La coopération entre les OING et les OIG</i>	6/1999, 6/2000, 3/2003, 4/2003
Sociology of international relations <i>Sociologie des relations internationales</i>	3/2001, 4/2002, 1-2/2003, 3/2003
Social movements, trade unions and cooperatives <i>Mouvements sociaux, syndicats et coopératives</i>	3/1997, 5/1999, 1/2001, 4/2004
Economic and trade issues <i>Questions économiques et commerciales</i>	5/1998, 3/2002, 4/2003, 1/2005
Environmental problems <i>Les problèmes écologiques</i>	2/1996, 3/2000, 2/2001, 2/2005
Humanitarian aid and humanitarian law <i>L'aide et le droit humanitaires</i>	2/1996, 2/1999, 2/2001, 4/2002
Language, culture, communication and gender <i>Langage, culture, communication et genre</i>	1/1999, 6/1999 2/2000, 4/2004
Civil Society and the State <i>La société civile et l'Etat</i>	4/2000, 2/2001, 4/2004, 1/2005
Latin American and North-American Associations <i>Les associations latino-américaines et nord-américaines</i>	6/1989, 3/1990, 1/1993, 4/1996
African Associations <i>Associations africaines</i>	1/1999, 4/2002, 4/2003, 1/2005
European Associations <i>Les associations européennes</i>	6/2000, 1/2002, 3/2003, 2/2005
Arab Associations <i>Associations arabes</i>	1/1998, 6/1999, 2/2001, 1/2005
Asian Associations <i>Associations asiatiques</i>	2/1997, 6/1999, 3/2003, 1/2004

Some authors / ont publié dans nos colonnes :

Chadwick Alger, Benjamin R. Barber, Chérif Bassiouni, Mohammed Bedjaoui, Jan Berting, Maurice Bertrand, Elise Boulding, Boutros Boutros-Ghali, Daniel Cohen, Jacques Delors, Adama Dieng, Francis Fukuyama, Françoise Gadet, Johan Galtung, Susan George, André Gorz, Group of Lisbon, Robin Guthrie, Jürgen Höffner, Bill Jordan, Alexandre Kiss, Alain Labrousse, Ronnie D. Lipschutz, Marc Luyckx, Federico Mayor, Elikia M'Bokolo, Marcel Merle, Morton Mitchnik, Edgar Morin, Basarab Nicolescu, Ignacio Ramonet, François Rigaux, Nigel Rodley, John G. Ruggie, Wolfgang Sachs, Pierre de Senarclens, Jan Aart Scholte, Vaudana Shiva, Dusan Sidjanski, Rodolfo Stavenhagen, Rajesh Tandon, Charles Taylor, Fernand Vincent, Peter Waterman.

