



Les défis posés à la liberté culturelle

Parmi les débats qui divisent le plus les sociétés de nos jours se trouvent ceux portant sur l'identité et la diversité culturelles – dans des contextes radicalement différents et de nombreuses et distinctes manières. Les discussions peuvent concerner le choix d'une langue officielle (nouvelle Constitution afghane), la représentation politique des groupes ethniques ou religieux (Sunnites et Chiïtes en Irak), les relations entre l'État et la religion (les musulmans en France), les revendications des peuples autochtones contre l'exploitation minière par les sociétés multinationales (région amazonienne du Brésil), les politiques d'immigration (Royaume-Uni) ou les procédures de naturalisation (Allemagne). De telles tensions peuvent aussi se trouver au cœur de conflits violents (Rwanda, Yougoslavie). La mondialisation ajoute encore une autre dimension, puisque les groupes ethniques, les populations autochtones et les États-nations contestent les accords internationaux sur le commerce et l'investissement au motif qu'ils affaiblissent la diversité culturelle.

Partout dans le monde, les individus demandent avec plus de fermeté le respect de leurs identités culturelles. Leurs exigences portent souvent sur la justice sociale, sur l'obtention d'une meilleure voix au chapitre politique. Mais ce n'est pas tout. Ils demandent également reconnaissance et respect (encadré 2.1). Les individus se soucient de l'emploi et des écoles. Ils s'inquiètent aussi de savoir si leur histoire est reconnue, si leurs héros sont respectés et si leurs célébrations religieuses sont reconnues comme jours fériés officiels. Et ils tiennent à savoir si eux-mêmes et leurs enfants vivront dans une société diverse ou bien une société dans laquelle chacun sera censé se conformer à une culture dominante unique.

Un grand nombre d'États est confronté au défi pressant de répondre à ces exigences. Mais relever ce défi peut constituer une menace pour les élites au pouvoir, qui imposent leur langue, leur religion et leurs modes de vie afin de consolider leur autorité et leur contrôle sur l'État. Et de nombreux pays craignent que la reconnaissance d'identités diverses fasse obstacle à d'autres objectifs majeurs comme l'unité nationale, la croissance économique, le développement, la démocratie, la paix et la stabilité.

Les individus ont été persécutés en raison de leurs identités pendant des millénaires. Mais la suppression des identités est de plus en plus difficile de nos jours. Les mouvements politiques en faveur de la reconnaissance culturelle ne peuvent être facilement éliminés sans recourir à la répression ou à la violence extrême, des stratégies qui sont moins réalisables aujourd'hui, dans un monde de communication instantanée et de solides réseaux internationaux de protection des droits de l'homme.

Tous les pays, et le monde dans son ensemble, sont confrontés aux défis de la promotion de la diversité et de l'élargissement des choix culturels de tous les individus. Il ne s'agit pas de défis ne concernant que quelques « États multiethniques », car presque aucun pays est homogène. Les quasi 200 pays du monde incluent près de 5 000 groupes ethniques¹. Les deux tiers des pays ont plus d'un groupe

Partout dans le monde, les individus demandent avec plus de fermeté le respect de leurs identités culturelles

ENCADRE 2.1

Deux aspects de l'exclusion culturelle

La liberté culturelle est la liberté pour les individus de choisir leur identité – être ce qu'ils souhaitent – et de vivre sans être exclus d'autres choix qui sont importants à leurs yeux. La liberté culturelle est violée par le manquement au respect ou à la reconnaissance des valeurs, des institutions ou des modes de vie des groupes culturels, et par la discrimination et le désavantage fondé sur l'identité culturelle.

Exclusion fondée sur le mode de vie

Il y a exclusion fondée sur le mode de vie lorsque l'État ou la coutume sociale dénigre ou réprime la culture d'un groupe, y compris sa langue, sa religion, ses coutumes traditionnelles ou ses modes de vie. Des politiques qui fournissent une certaine forme de reconnaissance publique, prennent en compte et apportent leur soutien à la culture d'un groupe sont nécessaires. Grâce à de telles politiques d'intégration culturelle, les membres du groupe voient leurs cultures reflétées dans les symboles et les institutions de l'État et dans le respect de la société.

Exclusion de la participation

L'exclusion de la participation – sociale, économique et politique le long de lignes ethniques,

linguistiques ou religieuses – fait référence à la discrimination ou au désavantage fondé sur l'identité culturelle. De telles exclusions opèrent par l'intermédiaire de politiques discriminatoires de l'État (comme la négation de la citoyenneté, du droit de vote ou de candidature aux élections), par le biais de discriminations passées qui n'ont pas été résolues (moins bons résultats dans l'éducation) ou par la pratique sociale (comme la limitation d'accès du point de vue d'un groupe culturel dans les médias ou la discrimination lors d'entretiens d'embauche). Il faut des approches qui intègrent les politiques multiculturelles aux stratégies de développement humain.

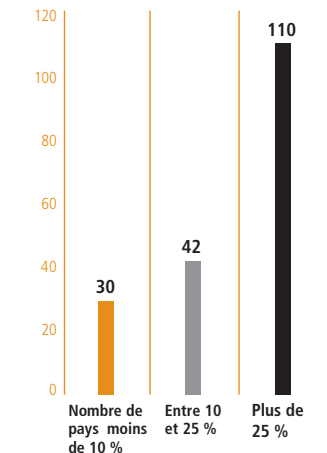
Remèdes spécifiques requis

L'exclusion fondée sur le mode de vie et l'exclusion sociale, économique et politique, ainsi que certaines de leurs causes, se renforcent (considérer certaines cultures comme « arriérées ») mutuellement. Chaque type d'exclusion requiert sa propre analyse et ses propres remèdes.

Source: Chapitre 1 et Kymlicka 2004.

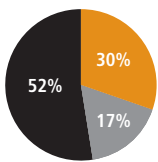
Figure 2.1 La plupart des pays sont culturellement divers

Nombre de pays selon leur proportion de groupes ethniques ou religieux, 2003



...exprimé en pourcentage de la population mondiale, 2003

moins de 10 % de la population
entre 10 et 25 % de la population
plus de 25 % de la population



Note: les proportions renvoient à tous les groupes ethniques ou religieux, sauf les plus grands.
Source: CIA 2003.

ethnique ou religieux représentant au moins 10 % de la population². Et nombreux sont ceux qui ont de grandes populations autochtones ayant été marginalisées par la colonisation et les colons.

Le rythme des migrations internationales s'est accéléré, entraînant des effets surprenant dans certaines villes. À Toronto, 44 % de la population est née en dehors des frontières canadiennes³. D'une manière ou d'une autre, chaque pays est une société multiculturelle comprenant des groupes ethniques, religieux, linguistiques et raciaux qui ont des liens communs avec un patrimoine, une culture, des valeurs et un mode de vie.

Dans le programme pour le développement humain au XXI^e siècle, l'expansion de la liberté culturelle est un défi important et souvent négligé (encadré 2.2). Le présent chapitre étudie la nature de ce défi.

LIBERTÉ CULTURELLE – UNE DIMENSION INEXPLORÉE DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN

Le développement humain parle des individus. Il parle d'élargir les choix qu'ont les individus de faire et d'être ce qui leur est cher. Une grande partie des recherches sur le développement humain – dont l'indicateur du développement humain et les précédents *Rapports mondiaux sur le développement*

humain – a mis l'accent sur un plus grand accès à la santé et à l'instruction, sur une croissance économique favorable aux pauvres et sur la démocratisation, en tant que principaux défis. Mais comme l'explique le chapitre 1, les individus doivent également être libres d'être ce qu'ils souhaitent et de choisir leur identité culturelle en conséquence – comme Thaïlandais, Quaker, quelqu'un qui parle Wolof, Sud-Africain de descendance indienne – et libres de jouir du respect des autres et de vivre dans la dignité. Ils doivent également être libres de faire des choix culturels sans être sanctionnés et sans être exclus d'autres choix – dans les domaines de l'emploi, de la scolarisation, du logement, des soins de santé, du bénéfice d'une voix politique et de nombreuses autres possibilités essentielles au bien-être humain. Il est impératif qu'ils soient libres de choisir des identités multiples – comme être Thaïlandais et musulman, par exemple, ou Wolof et Sénégalais.

L'argument de fond de ce Rapport est que les sociétés devraient embrasser, et non supprimer, ces identités multiples et complémentaires. Le défi des décideurs politiques au XXI^e siècle est d'élargir les choix afin que les individus n'aient pas à renoncer à leurs identités pour avoir accès à tout l'éventail d'opportunités sociales et économiques.

ENCADRE 2.2

La définition des droits culturels est en retard sur la définition des droits civils, politiques, économiques et sociaux – pourquoi ?

Des cinq catégories des droits de l'homme – civils, culturels, économiques, sociaux et politiques –, les droits culturels sont ceux qui ont reçu le moins d'attention. La toute première résolution relative aux droits culturels, adoptée par la Commission des droits de l'homme, a eu lieu en 2002 et portait sur la « Promotion de la jouissance effective des droits culturels pour tous et du respect des différentes identités culturelles ».

Cette négligence trouve son origine dans les débats houleux soulevés lors de la rédaction de la Déclaration universelle des droits de l'homme. La question était de savoir si les droits culturels devaient explicitement reconnaître les droits des minorités ou simplement affirmer le droit d'un individu « à participer à la vie culturelle de la communauté ». Le Canada, la plupart des pays latino-américains et les États-Unis ont plaidé contre les droits des minorités, alors que le bloc des pays de l'Est et l'Inde étaient en leur faveur.

En fin de compte, les droits des minorités n'ont pas été reconnus dans la formulation finale. Ce n'est pas avant 1966 que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques reconnaîtra que les individus appartenant à des minorités ethniques, linguistiques ou religieuses « ne peuvent être privés du droit

d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue ».

Ces réserves traduisent l'appréhension qui entoure la notion de droits culturels:

- Les droits culturels peuvent provoquer des débats sur le relativisme culturel, des arguments qui utilisent la culture pour défendre les violations des droits de l'homme.
- Les droits culturels sont difficiles à mettre en oeuvre car ils sont liés au concept de culture, qui est une cible mouvante.
- Les droits culturels, selon certains, sont un « luxe », sur lequel on se penchera une fois que les autres droits auront été réalisés.
- Les droits culturels ne peuvent pas être abordés sans confronter les « injustices » culturelles qui existent dans les sociétés. Il s'agit des traditions et des pratiques qui violent les droits de l'homme. Les États sont prudents quant à reconnaître ces injustices.
- Les droits culturels évoquent une gamme inquiétante d'identités et de droits collectifs dont certains craignent qu'ils soient une menace pour l'État-nation.

Certains théoriciens des droits de l'homme et de la philosophie politique affirment que la garantie des droits civils et politiques des individus, comme la liberté de culte, de parole et d'association, est suffisante pour permettre aux individus de poursuivre librement leurs convictions et pratiques culturelles.

Bien que lent à démarrer, le travail des organes chargés des droits de l'homme a fait de grands progrès pour clarifier les éléments des droits de l'homme participant à la vie culturelle, comme l'égalité et la non discrimination, le droit de ne pas être inquiété dans la jouissance de la vie culturelle, la liberté de créer et de contribuer à la vie culturelle, la liberté de choisir à quelle culture et à quelle vie culturelle participer, la liberté de diffuser des informations, la liberté de coopérer internationalement et la liberté de participer à la définition et à la mise en oeuvre des politiques relatives à la culture. L'emportant sur tous ces éléments, on trouve le principe fondamental selon lequel les droits culturels forment une partie indivisible des droits de l'homme, bien que les coutumes ou pratiques ne soient pas toutes un droit.

Sources: Stamatopoulou 2002; Kymlicka 2004; et Arizpe 2004.

À travers l'histoire, dans toutes les régions du monde, les identités culturelles ont été réprimées. Conquérrants, colonisateurs, despotes et gouvernements démocratiquement élus ont tous essayé d'imposer une langue, une religion ou un mode de vie particuliers aux peuples sous leur domination. Dans certains endroits, les cultures en défaveur ont été qualifiées d'« inférieures » ou d'« arriérées ». Dans d'autres, comme pour l'apartheid en Afrique du Sud, les gouvernants ont cherché à maintenir les peuples séparés, en partie en privant certains groupes des mêmes droits de citoyenneté et de participation que les autres. Pires que tout sont les endroits où l'on a entrepris d'éradiquer des groupes par le biais du génocide, comme sous l'Allemagne nazie ou au Rwanda.

Le résultat est un héritage d'exclusion culturelle généralisée, celle-ci étant à la fois une exclusion fondée sur le mode de vie et une exclusion de la participation politique, sociale et économique en fonction de critères ethniques, linguistiques ou religieux (exclusion de la participation). Ce Rapport examine ces types d'exclusion dans trois catégories: les minorités dans les États multiethniques, les populations autochtones et les immigrés.

Les minorités dans les États multiethniques. Plus de 150 pays comptent des groupes minoritaires ethniques ou religieux de taille significative, et seulement 30 pays n'ont pas de minorité religieuse ou ethnique constituant au moins 10 % de la population (figure 2.1). On peut citer à titre d'exemple les groupes ethniques des anciens États coloniaux, notamment en Afrique, où les frontières n'ont pas coïncidé avec les identités ethniques, créant ainsi des États extrêmement diversifiés. Dans la plupart de ces groupes, les membres partagent une histoire commune ou au moins perçoivent qu'ils ont une expérience partagée.

Tous ces groupes ne sont pas victimes de discrimination ou désavantagés, et les situations qu'ils rencontrent varient de manière significative. Les Afro-américains connaissent un taux de chômage deux fois supérieur à celui de leurs homologues blancs et un taux de mortalité infantile presque trois fois plus élevé (cf. figure 3.4 au chapitre 3). Ils sont aussi politiquement sous-représentés dans les chambres hautes et les chambres basses des corps législatifs. Mais les luttes pour les droits civils se sont traduites par un plus grand respect de la culture afro-américaine et l'affirmation de l'identité africaine-américaine est source de fierté. D'autres minorités seront économiquement privilégiées mais

culturellement ou politiquement écartées. En Indonésie, les Chinois ethniques représentent 3 % de la population, mais contrôlent environ 70 % de l'économie privée⁴. Malgré leur pouvoir économique, ils font face à des restrictions au niveau de l'instruction et de la publication en langue chinoise. Dans de nombreux pays du Sud-Est asiatique, les résidents de descendance chinoise sont considérés comme des « étrangers », même lorsqu'ils ont vécu dans cette région depuis des générations.

Pour certains groupes, la discrimination est encore plus étendue. Les Roms de l'Europe de l'Est ont des taux de chômage atteignant en moyenne les 45 % et dépassant les 60 % dans certaines régions. Ils souffrent également de conditions de santé et d'existence de qualité inférieure⁵. Seul un enfant rom sur trois en Serbie et au Monténégro est déjà allé à l'école primaire, et à peine 0.4 % des Roms serbes ont reçu une éducation universitaire⁶. Souvent perçus comme paresseux, malpropres, non éduqués et comme étant des petits voleurs, les Roms font de manière disproportionnée l'objet d'attaques violentes dans des pays tels que la Bulgarie, la République Tchèque et la Slovaquie⁷.

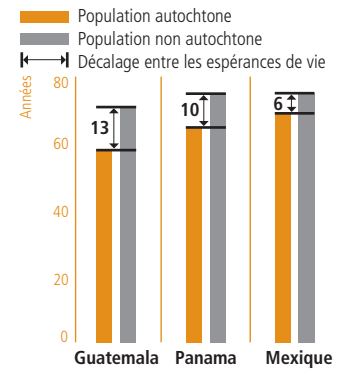
Les populations autochtones. Environ 300 millions de personnes appartiennent aux groupes autochtones de la planète⁸, ce qui représente 4 000 langues dans plus de 70 pays⁹. Les 50 millions d'autochtones d'Amérique latine représentent 11 % de la population de la région. Ils ne font pas toujours partie de la minorité¹⁰, comme en Bolivie ou au Guatemala où ils constituent plus de la moitié de la population¹¹.

Ces groupes héritent de cultures uniques et de manières toutes aussi uniques d'entretenir des rapports avec les autres et l'environnement. Ils conservent des caractéristiques politiques, culturelles et économiques distinctes de la société dominante. En Asie australe, aux Amériques et ailleurs, le bruit des pas étrangers sur le sol autochtone s'est trop souvent apparenté au son du glas. La conquête militaire, la destruction des milieux naturels, le travail forcé et les maladies mortelles ont décimé les populations autochtones aux Amériques et en Australie à hauteur de 95 %¹². En Australie seulement, quelques 500 langues ont disparu depuis l'arrivée des Européens¹³.

Pour les survivants, le combat continue. Les populations autochtones du monde partagent de nombreux défis, comme ceux de la pauvreté, de la mauvaise santé (figure 2.2.) et de l'instruction. Alors qu'une grande partie des groupes culturellement identifiables fait face à des inégalités dans ces domaines, les populations autochtones ont des problèmes de nature différente. Souvent, les terres qu'ils utilisent à des fins productives et pour perpétuer

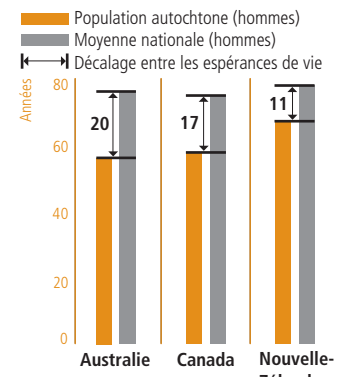
Figure 2.2 Les populations autochtones peuvent s'attendre à vivre moins longtemps

Différence d'espérance de vie dans une sélection de pays en développement, 1997-2000



Source: During 1993 (part des populations autochtones); OMS 2001 (Guatemala); PNUD 2002b (Panama); Ministère de la Santé du Mexique 2004 (Mexique).

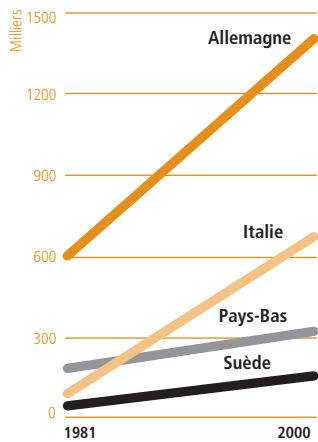
Différence d'espérance de vie dans une sélection de pays industrialisés, 1997-2000



Note: Les données font référence à l'année la plus récente disponible sur la période spécifiée. Source: Australian Bureau of Statistics (Australie); Justiniano et Litchfield 2003 (Canada); OMS 2001 (Nouvelle-Zélande).

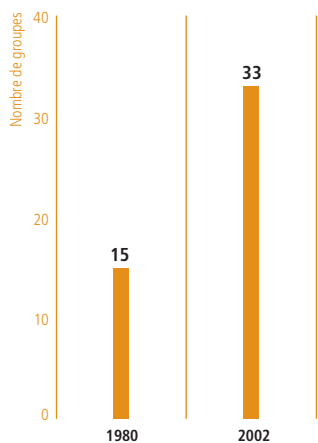
Figure 2.3 La population immigrée non-européenne s'est accrue de manière significative en Europe...

Population née à l'étranger en dehors de l'Europe



...et les immigrés proviennent d'un plus grand nombre de pays

Groupes d'immigrés en Suède comptant des populations supérieures à 1 000



Source: Warner 2002; Statistiques Suède 2004.

des liens historiques et spirituels ne sont pas protégés et leur sont retirées pour l'exploitation forestière et minière, le tourisme et les infrastructures. Après avoir occupé la majeure partie des écosystèmes de la planète il y a deux siècles, les populations autochtones n'ont aujourd'hui le droit légal de n'utiliser que 6 % du territoire du globe. Et dans de nombreux cas, les droits sont partiels ou soumis à conditions¹⁴. Dans la plupart des pays de l'Asie du sud-est par exemple, il n'existe aucune loi accordant aux peuples autochtones des droits sur leur terre. Et celle-ci n'est pas la seule à être convoitée et prise - leurs connaissances aussi. Les sociétés multinationales ont découvert leur potentiel commercial, et la course aux brevets, à la privatisation et à l'appropriation est lancée.

Immigrés. Le nombre d'immigrés internationaux - défini comme le nombre de personnes vivant en dehors de leur pays natal - a plus que doublé depuis le milieu des années soixante-dix, pour atteindre environ 175 millions¹⁵. L'augmentation de ces chiffres fut la plus spectaculaire dans les pays les plus riches. Le nombre de migrants vers l'Union européenne en provenance de pays situés en dehors de l'Europe atteint les 75 % depuis 1980¹⁶. Les immigrés viennent également d'un éventail de pays plus large, de telle sorte que davantage d'individus de cultures différentes vivent ensemble. À Londres, les enfants des écoles publiques parlent environ 300 langues différentes¹⁷. Et en Suède, les immigrés viennent d'un nombre de pays deux fois plus élevé qu'en 1980 (cf. figure 2.3 et fiche technique 5.1 au chapitre 5)¹⁸.

Même si les pays les plus riches connaissent l'afflux le plus rapide, le phénomène migratoire est un problème dans toutes les régions. Les individus se sont déplacés des pays pauvres vers des pays en développement plus prospères (comme les migrations vers les pays riches en pétrole dans les années soixante-dix et quatre-vingt), et de pays connaissant des troubles politiques ou des persécutions vers des pays voisins (cf. figure 5.2 au chapitre 5). Par conséquent, les pays en développement constituent 10 des 15 pays à la proportion la plus importante de résidents nés à l'étranger, dont les trois premiers du classement (Emirats arabes unis, Koweït et Jordanie)¹⁹. L'Arabie saoudite a la cinquième plus grande part de population née à l'étranger, avec plus de 5 millions de personnes²⁰.

Dans les pays riches et pauvres, l'un des plus grands défis pour les immigrés concerne leur statut légal dans l'État d'accueil. Pour les immigrés, il existe une vaste zone floue entre la citoyenneté pleine et entière et le statut de clandestin. Cette incertitude a des répercussions sur leur participation civique, telle que la possibilité de recevoir des services de santé et d'instruction, de conduire légalement ou d'accéder

à l'emploi sans être victime de discrimination. Souvent, le statut juridique incertain des immigrés aboutit au fait qu'ils n'ont pas de voix politique et sont vulnérables aux violations des droits de l'homme. Cette incertitude met également en danger la reconnaissance de leur identité culturelle. Les immigrés, notamment ceux considérés comme illégaux, peuvent se trouver confrontés à des restrictions sévères dans les domaines de la construction de lieux de culte, de la célébration des jours fériés et du port de vêtements ou de symboles traditionnels ou religieux. Au Royaume-Uni par exemple, 69 % des musulmans interrogés estimaient que le reste de la société ne les considérerait pas comme faisant partie intégrante de celle-ci²¹.

L'EXCLUSION CULTURELLE EST COURANTE

Dans de multiples domaines du développement humain, beaucoup de travaux ont été effectués pour déterminer les progrès réalisés, ainsi que la nature et la taille des problèmes à résoudre. Des techniques de mesures, mises au point après des dizaines d'années de recherche et de pratiques établies en matière de collecte des données, ont apporté des preuves numériques: 1,2 milliard d'individus survivent avec moins d'un dollar par jour²², 828 millions ne mangent pas à leur faim chaque jour²³, 114 millions d'enfants en âge d'aller à l'école primaire ne sont pas scolarisés²⁴, 11 millions d'enfants meurent chaque année de causes évitables²⁵, et 1,8 milliard de personnes vivent dans des pays où les éléments clés de la démocratie formelle font défaut²⁶.

Mesurer l'exclusion fondée sur le mode de vie est intrinsèquement plus difficile que de mesurer l'exclusion sociale, économique ou politique. L'exclusion fondée sur le mode de vie se produit lorsque la culture d'un groupe, qu'il soit ethnique, racial ou religieux, se voit refuser reconnaissance et respect. Cela se traduit souvent par une culture considérée comme « inférieure » ou par la non-reconnaissance de ses pratiques. Les formes plus extrêmes d'exclusion sont le résultat de politiques étatiques visant à supprimer ou interdire l'usage de langues ou les pratiques religieuses, ou d'autres pratiques importantes, comme les tenues vestimentaires qui sont les marques visibles de l'identité - par exemple les turbans portés par les Sikhs ou le voile par certaines femmes musulmanes.

On compte parmi les politiques étatiques d'exclusion fondée sur le mode de vie les lois relatives à la langue officielle - où une langue nationale doit être utilisée dans l'administration, devant les tribunaux, dans les services publics et l'instruction - et les restrictions aux libertés religieuses. Les politiques d'ex-

clusion comprennent également l'élévation de symboles nationaux célébrant l'histoire et la culture des groupes dominants à travers les fêtes nationales et les noms de rues et de bâtiments, tout en écartant l'histoire et la culture des autres groupes²⁷.

Tracer la carte de l'exclusion fondée sur le mode de vie est une tâche difficile (encadré 2.3). Peu d'agences statistiques nationales ou internationales suivent la progression d'une telle exclusion. Comme pour les données sexospécifiques et environnementales, qui elles aussi étaient une nouveauté pour les bureaux de statistiques, il faut que cela change. Mais les difficultés sont énormes et pas du seul point de vue des aspects techniques. La langue, la religion, l'histoire, la tenue vestimentaire, les coutumes, les cérémonies et la cuisine sont juste quelques-uns des

domaines qui définissent l'identité culturelle. Tout comme il existe une myriade de façons possibles de comprendre la « culture », il y a une myriade de façons possibles de limiter la liberté culturelle et de faillir à la reconnaissance des identités culturelles. Comprendre de manière détaillée la culture et la liberté culturelle sera toujours hors de portée des statistiques.

Mais cela n'empêche pas d'essayer de déterminer approximativement la portée du problème, en se basant sur certains marqueurs culturels clés comme la religion, la langue et les pratiques cérémoniales. L'ensemble de données *Minorités à risque* tente de mesurer l'exclusion des individus et des groupes fondée sur leur identité culturelle (cf. fiche technique 2.1). Selon cet ensemble, presque 900 millions

ENCADRE 2.3

Mesurer la liberté culturelle

Jusqu'à ce jour, les statistiques culturelles se sont principalement penchées sur la production et la consommation de « biens culturels » – films, livres et théâtre. Mais la liberté culturelle – et ses contraires, l'exclusion fondée sur le mode de vie et l'exclusion sociale, économique et politique en fonction de critères ethniques, linguistiques et religieux – peut-elle être mesurée?

Mesurer l'exclusion fondée sur le mode de vie

La langue, la religion, l'histoire, la tenue vestimentaire, les coutumes, les cérémonies, la cuisine et les valeurs, entre autres, interagissent dans la définition d'une identité culturelle. Toutes ces manières de comprendre la culture offrent autant de façons d'exclure les identités culturelles, comme avec les politiques linguistiques, le traitement des différentes religions, les programmes scolaires et les attitudes au sein de la société. Des informations peuvent être recueillies à cet égard mais le sont rarement. Au-delà des simples problèmes de disponibilité des données, il faut faire face aux défis analytiques de la conversion d'information en chiffres statistiques utiles. Une approche possible consiste à effectuer des évaluations qualitatives – évaluation par des experts de la gravité de la situation – sur des questions qui sont importantes pour de nombreuses identités culturelles, comme la langue et la religion. Ce Rapport inclut par exemple des informations fournies par l'ensemble de données *Minorités à risque*, de l'université du Maryland (voir fiche technique 2.1), qui ne saisit pas le détail ou la portée des exclusions culturelles dans leur ensemble, mais peut apporter des preuves utiles pour la compréhension du problème.

Mesurer l'exclusion de la participation

La mesure de l'exclusion sociale, économique, et, dans une moindre mesure, politique en fonction de

critères ethniques, linguistiques et religieux est plus perfectionnée. Cependant, il manque souvent une répartition par groupes culturellement identifiés. Certains systèmes de collecte des données incluent des questions sur l'identité religieuse, ethnique et linguistique, et certaines enquêtes post-recensement mettent spécifiquement l'accent sur ces groupes culturels, mais elles pourraient être bien plus complètes et comparables. Il est important de permettre aux individus de déclarer des identités multiples. L'exclusion politique est plus difficile à saisir. Il existe des données fiables, comme la représentation au Parlement et la participation des électeurs (même si elles pourraient être plus décomposées), mais d'autres questions, comme la liberté d'expression, de mouvement et syndicale, sont plus difficiles à mesurer et exigent des approches qualitatives.

Prochaines étapes

Davantage de travail peut être effectué au niveau national, là où les problèmes sont peut-être mieux compris. Cela pourrait nécessiter une amélioration du suivi et de la collecte des données – en intégrant par exemple des questions sur les identités dans les sondages et les enquêtes post-recensement ciblant des groupes culturels spécifiques – ainsi que des évaluations qualitatives. À l'échelon international, une prise en charge par un organisme statistique international pourrait permettre une focalisation plus pointue sur ce qui est une tâche formidable et pressante. Par exemple, l'Institut des statistiques de l'UNESCO a déjà effectué de nombreux travaux sur la mesure de la culture. L'institution coordinatrice pourrait promouvoir la collecte d'informations, en incluant par exemple des questions sur l'identité culturelle dans les enquêtes nationales, et pourrait être le principal dépositaire de ces données. Dans les domaines plus qualitatifs des exclusions culturelles

et politiques, on pourrait tirer d'énormes profits d'une institution internationale qui prendrait l'initiative sur des approches détaillées de ces questions complexes au niveau des pays.

Aucun indicateur pour la liberté culturelle

Des demandes ont été formulées non seulement pour produire des statistiques sur les questions relatives à la culture, mais également pour aller plus loin et élaborer un indicateur de la liberté culturelle. Un enseignement tiré de l'indicateur du développement humain et d'autres indicateurs composites est que de telles mesures doivent s'inscrire dans un cadre conceptuel, doivent être pertinentes pour les politiques correspondantes, et également être mesurables et comparables.

Comme ce Rapport le reconnaît, les données sur le thème de la liberté culturelle sont extrêmement limitées. Et les difficultés conceptuelles et méthodologiques sont énormes pour saisir des questions comme les politiques discriminatoires, la pratique sociale et la mesure dans laquelle les groupes culturels sont confrontés à une négligence historique.

En outre, le problème est plus qu'empirique. À la différence de certains autres aspects du développement humain comme la santé et l'éducation, où les pays font face à des défis communs, les difficultés posées par l'exclusion culturelle sont plus diverses. Il ne sera jamais tout à fait possible de comparer un Japon homogène à une Inde diverse, ou bien la manière dont l'Europe traite des questions posées par l'immigration avec la manière dont l'Amérique latine répond aux revendications foncières et d'autonomie des peuples autochtones.

Sources: Goldstone 1998; Fukuda-Parr 2001; Kymlicka 2004; et Valdés 2002.

Fiche technique 2.1 L'ensemble de données Minorités à risques – quantifier l'exclusion culturelle

L'ensemble de données Minorités à risque, créé par les chercheurs du Centre pour le développement international et la gestion des conflits, de l'université du Maryland, rassemble uniquement des données sur les groupes qui sont victimes de discrimination et de désavantage et qui s'organisent politiquement sur la base de leur identité collective. La discrimination et le désavantage englobent l'exclusion par le biais de politiques publiques et de pratiques sociales actuelles, ainsi que les effets persistants de schémas historiques de discrimination. Ces variables suivent le statut d'un groupe par rapport à celui de la majorité. Si les groupes minoritaires ne sont pas moins bien lotis que les autres groupes du pays, leur situation n'est pas représentée dans les données. Bien que ceci peut omettre de nombreux individus vivant dans des pays où la liberté culturelle est restreinte pour tous, c'est la discrimination qui au cœur du présent Rapport – mesurer le traitement différentiel reçu par les groupes culturels dans la société et la suppression des identités culturelles.

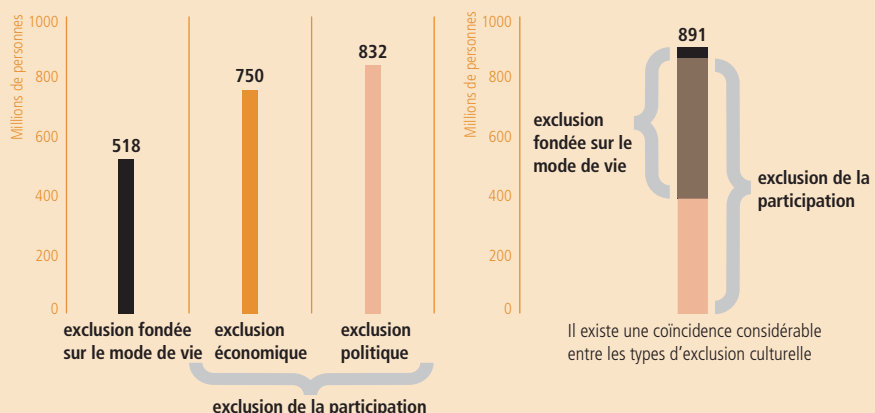
Qu'est ce qu'une minorité à risque?

Le projet traite de « groupes communautaires » dont les membres partagent « une identité collective distincte et durable » fondée sur une histoire, une religion, une langue, une appartenance ethnique partagées ou d'autres facteurs. L'identité collective n'est pas considérée comme rigide, immuable ou inextricablement liée à un trait particulier du groupe, mais est une perception commune au groupe ou à la société.

Alors que le projet suit la progression de nombreuses variables pour chaque groupe, les variables qui intéressent le plus ce Rapport sont celles concernant la discrimination et le désavantage au niveau culturel (mode de vie), politique et socioéconomique. Les données utilisées pour ce Rapport sont mises à jour jusqu'à 2000 et sont tirées du plus récent sondage mondial du projet en 2002.

- *La discrimination et le désavantage culturels (mode de vie)* ont été évalués en fonction des politiques et des pratiques discriminatoires dans plusieurs domaines: restrictions portant sur la religion (affectant des groupes comptant 359 millions de personnes), l'usage de la langue, y compris dans l'éducation (comptant 334 millions de personnes), les cérémonies (305 millions de personnes), l'apparence et la vie familiale (144 millions de personnes), et sur les organisations culturelles. Pour chaque catégorie, le projet a évalué les restrictions en accordant une valeur allant de zéro (aucune restriction) à trois (activités strictement restreintes). Les résultats ont été additionnés pour donner une vue d'ensemble élargie des restrictions culturelles. Le projet a constaté que 129 groupes, comprenant environ 518 millions de personnes, faisaient face à au moins quelques-unes de ces restrictions (figure 1).
- *La discrimination et le désavantage au niveau politique* ont été évalués sur une échelle de cinq points. Zéro signifie aucune discrimination et 1 indique une situation dans laquelle les politiques publiques tentent activement de réparer les schémas historiques de discrimination. Deux fait référence à des situations où les schémas historiques

Figure 1 La discrimination et le désavantage à l'encontre des groupes culturellement identifiés peuvent être d'ordre culturel, politique et économique – avec une coïncidence considérable



de discrimination existent, mais où aucune politique publique n'est entreprise pour y remédier. Trois renvoie à l'exclusion fondée sur une pratique sociale prédominante, sans politique publique pour y remédier. Et quatre fait référence à des cas dans lesquels la politique publique établit une discrimination active contre un groupe. Des évaluations détaillées de la discrimination portant sur des droits politiques clés ont également été effectuées: liberté d'expression, liberté de mouvement, droits dans les procédures judiciaires, liberté syndicale, droit de vote et droit de rentrer dans la police, l'armée, et la fonction publique et d'accéder aux postes importants. Dans ce dernier cas, l'absence de minorités dans ces domaines n'est pas suffisante pour indiquer une discrimination. Il faut apporter la preuve d'une politique discriminatoire ou d'une pratique gouvernementale. Selon le projet, 191 groupes, comptant 832 millions de personnes, seraient considérés comme victimes de discrimination politique (figure 2).

- *La discrimination et le désavantage au niveau économique* ont également été mesurés sur une échelle à quatre points. Pour les 189 groupes et plus de 750 millions de personnes qui sont confrontées à la discrimination économique, zéro renvoie à un cas où la politique publique vise à

réduire les désavantages, par exemple par le biais de la discrimination positive. Quatre fait référence à un cas où à la fois les politiques publiques et la pratique sociale prédominante établissent une discrimination active contre le groupe.

Les données issues de l'ensemble de données *Minorités à risque* peuvent être utilisées pour révéler une bonne partie de l'exclusion fondée sur le mode de vie et de l'exclusion de la participation auxquelles font face les membres des groupes culturellement identifiés, en montrant non seulement la mesure dans laquelle se produisent ces exclusions, mais également combien elles se chevauchent souvent (cf. figure 2).

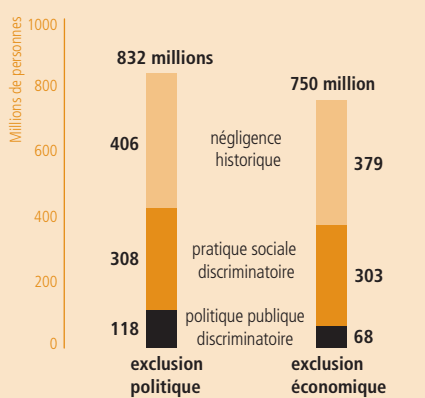
Mises en garde

L'ensemble de données est un effort novateur destiné à mesurer les conditions que connaissent les groupes minoritaires, et les politiques qui ont une incidence sur ces groupes. Des données subjectives mesurent certains aspects des caractéristiques et des difficultés de certains groupes qui ne sont pas disponibles par d'autres moyens. Le projet Minorités à risque consulte des sources multiples – dont des comptes-rendus journalistiques, des rapports d'organisations internationales, des rapports relatifs aux droits de l'homme, des rapports gouvernementaux et des opinions d'experts – lorsqu'il établit les résultats des groupes sur leurs différentes caractéristiques. Tous les efforts possibles sont déployés afin d'assurer un codage cohérent d'un cas à l'autre et de minimiser les dangers du préjugé idéologique. Des informations complémentaires sur le projet sont disponibles en ligne à www.cidcm.umd.edu/inscr/mar. Les données mises à jour lors de l'année 2003 seront disponibles à la fin 2004.

Ce Rapport utilise ces données avec précaution pour donner une vue d'ensemble élargie des immenses défis posés par la discrimination culturelle, et non pas pour classer ou évaluer des pays spécifiques pour leurs politiques. Employé de cette manière, l'ensemble de données est un instrument utile et un grand pas en avant en termes de mesures.

Sources: Gurr 1993, 2000; MAR 2003; Kymlicka 2004.

Figure 2 Les exclusions politiques et économiques ont différentes causes



de personnes – environ une sur sept – seraient victimes de discrimination ou défavorisées en raison de leur identité, faisant face à l'exclusion culturelle, économique ou politique. Bien évidemment, ces catégories se chevauchent souvent, et beaucoup d'individus dans ces groupes font face à une combinaison de ces exclusions. Environ 518 millions d'entre eux appartiennent à des groupes qui seraient confrontés à l'exclusion fondée sur le mode de vie, avec des restrictions portant sur la religion, la langue, les cérémonies et l'apparence (cf. figure 1 dans fiche technique 2.1).

Reconnaissance de la religion. L'histoire regorge d'exemples de persécution religieuse. Au XIV^e siècle av. J.C., le pharaon égyptien Akhenaton proclama l'existence d'un seul dieu²⁸, Ra, et ordonna que les références à tous les autres dieux soient effacées, interdisant même l'utilisation de la forme plurielle du mot dieu. La tristement célèbre Inquisition espagnole du XV^e siècle traquait et châtiât les Juifs et les Maures qui s'étaient publiquement convertis sous la contrainte au christianisme, mais qui continuaient à pratiquer leurs véritables croyances. Au milieu du XIX^e siècle en Corée, plusieurs centaines de chrétiens ont été massacrés en raison de leurs convictions. Et les confessions chrétiennes non catholiques n'ont pas été reconnues en Italie avant 1984, et 1992 pour l'Espagne²⁹.

Dans certains pays, les restrictions religieuses peuvent s'appliquer à tous; dans d'autres, elles ne ciblent que les individus ayant certaines croyances. L'ensemble de données *Minorités à risque* a conclu que quelques 359 millions de personnes (des 518 millions qui appartiennent aux groupes faisant face à une forme ou une autre d'exclusion culturelle) sont désavantagées ou victimes de discrimination, comparé à d'autres individus du même pays, parce qu'ils suivent leurs convictions religieuses (fiche technique 2.1).

Dans de nombreux cas, les activités religieuses des groupes victimes de discrimination sont étroitement surveillées. Par exemple, les activités et organisations religieuses des 80 % de la population musulmane de l'Ouzbékistan sont interdites à moins que le groupe ne soit enregistré, ce qui permet à l'État d'exercer un contrôle rapproché sur la religion. Dans d'autres cas, la discrimination à l'encontre de la religion est plus active³⁰. Depuis 1997, le Turkménistan a officiellement autorisé les activités religieuses de deux confessions seulement – l'islam sunnite et le christianisme orthodoxe. Toutes les autres religions ont été sévèrement persécutées, dont les témoins de Jéhovah, les pentecôtistes, les baptistes, les adventistes et les hare krishnas, et la communauté chiite s'est vu refuser son enregistrement au-

près de l'État. Cependant, les conditions d'enregistrement ont été formellement levées par le président au début 2004³¹. En Iran, la communauté Baha'i - la plus grande minorité religieuse, comptant 300 000 membres - n'est pas reconnue dans la Constitution, ce qui en essence revient à la considérer comme inexistante³².

Il ne s'agit que de trois exemples. Le problème est très répandu et constitue une préoccupation directe quant à la liberté culturelle et au développement humain. Mais pas seulement. Il est aussi controversé et suscite de vives émotions. Parmi les nombreuses revendications non satisfaites émises par les mouvements politiques actuels, la revendication en faveur de la liberté religieuse est souvent centrale.

Reconnaissance de la langue. La langue est souvent un élément clé de l'identité culturelle d'un individu. Limiter les possibilités des individus d'utiliser leur langue maternelle – et la facilité limitée avec laquelle ils peuvent parler la langue dominante ou officielle nationale - peut les exclure de l'éducation, de la vie politique et de l'accès à la justice. Il n'existe pas de moyen plus puissant pour « encourager » les individus à s'assimiler à une culture dominante que lorsque les jeux sont courus d'avance, entre les bénéfices économiques, sociaux et politiques d'un côté, et la langue maternelle de l'autre. Une telle assimilation n'est pas librement choisie s'il s'agit d'opter entre sa langue maternelle et son futur. Au XIX^e siècle en Belgique par exemple, les Flamands qui s'efforçaient de gravir l'échelle sociale n'avaient guère eu le choix que d'apprendre le français, la seule langue officielle, et avec le temps, beaucoup ont entièrement abandonné leur langue ancestrale³³. Dans d'autres pays, ces pressions n'ont pas disparu: les peuples autochtones du Guatemala sont bien plus susceptibles de prospérer s'ils parlent l'espagnol.

Une indication de l'assimilation qui en résulte est la disparition de langues dans le monde. Des 10 000 langues qui auraient existé au fil du temps, seulement 6 000 environ sont parlées de nos jours³⁴. Et ce chiffre devrait tomber de 50-90 % sur les cents prochaines années³⁵.

Les défis sont les plus importants là où la diversité linguistique est la plus grande. L'Afrique subsaharienne compte plus de 2 500 langues (bien que comme le montre le chapitre 3, nombre d'entre elles aient des caractéristiques communes), mais pour de nombreux individus, la capacité à faire usage de leur langue dans l'éducation et dans les relations avec l'État est particulièrement limitée. Dans plus de 30 pays de la région (518 millions de personnes, soit 80 % du total de la région), la langue officielle diffère de celle qui est la plus couramment utilisée³⁶. Pour seulement 13 % des enfants qui reçoivent une édu-

Il n'existe pas de moyen plus puissant pour « encourager » les individus à s'assimiler à une culture dominante que lorsque les jeux sont courus d'avance, entre les bénéfices économiques, sociaux et politiques d'un côté, et la langue maternelle de l'autre

Figure 2.4 Un manque d'accès à l'instruction primaire dans la langue maternelle très répandu

Région ou groupe	Nombre de langues parlées	Population ayant accès à l'instruction en langue maternelle en 2000	Population totale (millions)
Afrique subsaharienne	2,632	13%	641
Asie de l'Est et Pacifique	2,815	62%	1,918
Asie du Sud	811	66%	1,480
Europe centrale, Europe de l'Est et CEI	625	74%	409
Pays de l'OCDE à revenu élevé	1,299	87%	912
Amérique latine et Caraïbes	1,086	91%	530

Source: SIL International 2004b.

cation primaire celle-ci est dans leur langue maternelle (Figure 2.4).

L'absence d'instruction dans la langue maternelle d'un individu bloque-t-elle le développement ? Les recherches suggèrent une réponse par l'affirmative. Aux États-Unis, les enfants instruits dans leur langue maternelle pendant les six premières années d'école obtiennent de meilleurs résultats que ceux qui sont immédiatement placés en immersion dans l'anglais. Et il y a toutes les raisons de croire que le processus d'apprentissage suivrait un modèle similaire dans les pays en développement (chapitre 3)³⁷.

Même s'il est important de pouvoir utiliser sa langue maternelle dans la vie publique comme dans la vie privée, cela ne rend pas l'usage de langues multiples au niveau du gouvernement, des tribunaux et du système éducatif facile ou pratique. Le chapitre 3 examinera en détail les coûts et avantages auxquels les États font face dans le cadre de leur politique linguistique.

Autres aspects de l'exclusion fondée sur le mode de vie. Langue et religion sont souvent des parts importantes de l'identité culturelle d'un individu, mais il existe de nombreuses manières de respecter et de reconnaître les différentes cultures. Selon l'ensemble de données *Minorités à risque*, 60 % des individus qui sont confrontés à la discrimination culturelle voient leur droit à célébrer des cérémonies limité. Vingt-cinq autres pour cent font face à des restrictions au niveau de leur tenue vestimentaire ou de la manière dont ils peuvent apparaître en public, dont de nombreux peuples autochtones en Amérique latine et les Roms dans certaines parties de l'Europe de l'Est³⁸.

La manière dont l'État reconnaît et respecte l'histoire des différents groupes culturels à l'intérieur de ses frontières est également importante. Rassembler des données à cet égard est loin d'être aisé, notamment par région ou par ville. Une façon pos-

sible d'évaluer comment les divers groupes sont reconnus et acceptés consiste à examiner la manière dont les jours fériés célèbrent des moments clés de l'histoire ou de la religion des groupes culturels d'un pays, ou la manière dont les rues sont nommées.

Aux États-Unis, la plupart des fêtes nationales ne sont pas confessionnelles. En Inde, les employés du gouvernement central ont 17 jours fériés, dont 14 commémorent la diversité de ses religions (figure 2.5). Mais en France, 6 des 11 jours fériés nationaux sont d'origine religieuse, tous chrétiens, et 5 sont non confessionnels, alors que presque un Français sur 13 est musulman.

EXCLUSIONS POLITIQUE, ÉCONOMIQUE ET SOCIALE FONDÉES SUR L'IDENTITÉ CULTURELLE

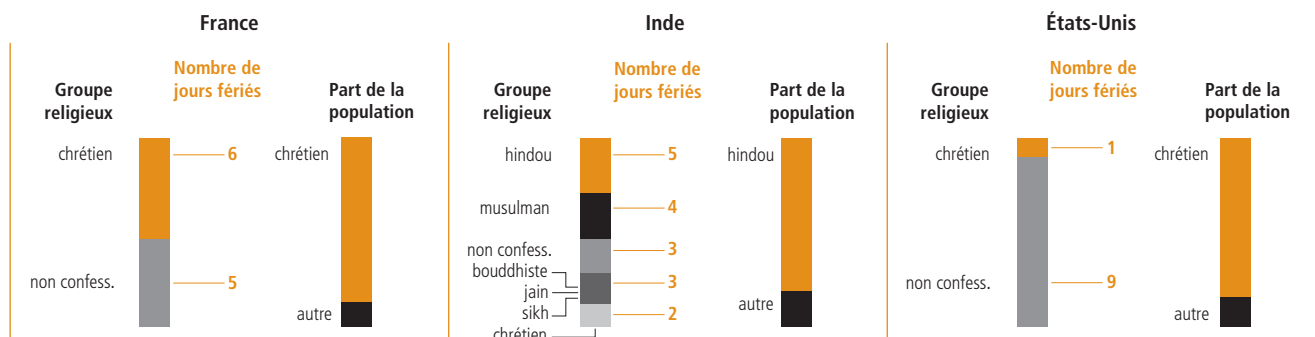
Se trouver confronté à des restrictions dans l'expression de son identité (exclusion fondée sur le mode de vie) n'est qu'une partie du défi posé à la liberté culturelle. De nombreux groupes, en raison de leurs identités culturelles, sont victimes de discrimination ou désavantagés dans d'autres aspects du développement humain. Plus de 750 millions de personnes appartiendraient à des groupes qui sont désavantagés ou victimes de discrimination dans la vie économique ou politique (cf. fiche technique 2.1).

Participation politique. Les limites à la participation à la vie politique sont évidentes au sein des dictatures ou des États à parti unique. Mais les inégalités dans le domaine de la participation à la vie politique peuvent être répandues même dans les démocraties bien établies. Les processus politiques peuvent être truqués ou limités de diverses manières afin de créer des obstacles destinés aux membres de certains groupes ethniques, linguistiques et religieux. L'ensemble de données *Minorités à risque* estime que plus de 300 millions de personnes appartiennent à des groupes qui sont confrontés à des restrictions d'accès aux postes importants en raison de leur identité, par rapport aux autres groupes de l'État. Un peu moins de 300 millions de personnes font partie de groupes ayant un accès limité à la fonction publique, et quelques 250 millions de groupes qui ne jouissent pas du même droit à se syndiquer. Environ 280 millions appartiennent à des groupes qui ne bénéficient pas d'une liberté d'expression égale. Et 83 millions relèvent de groupes qui ne bénéficient pas des mêmes droits de vote³⁹.

La négation de la citoyenneté est l'un des moyens les plus directs pour exclure des groupes d'individus du processus politique. Plus de 300 000 membres de la minorité des « tribus montagnardes » en Thaïlande se sont vu privés de la nationalité et des droits et pri-

Figure 2.5 Les jours fériés nationaux sont des façons importantes de reconnaître - ou d'ignorer - les identités culturelles

Religions reflétées dans les jours fériés nationaux, 2003



Source: Jours fériés nationaux: France 2004; Inde, Ministry of Personnel 2004; États-Unis, Office of Personnel Management 2003; Populations religieuses: Inde, Office of the Registrar General 2004; France et États-Unis, CIA 2003.

vilèges octroyés aux citoyens à part entière. Et le Myanmar a refusé d'accorder la citoyenneté à plus de 250 000 musulmans Rohingya qui avaient auparavant fuit le pays à cause de persécutions. Malgré un lobby parlementaire grandissant, le Koweït continue de nier la citoyenneté à plus de 100 000 Bidun, dont la plupart vivent sur le territoire depuis des générations⁴⁰.

Il est essentiel de garantir l'égalité dans toutes les étapes du processus politique afin de prévenir la discrimination contre les groupes culturellement identifiés, mais cela est difficile à évaluer. Il est plus révélateur d'examiner les résultats, qui sont plus faciles à définir et mesurer. Parmi les pays de l'OCDE à revenu élevé dont les données sont disponibles, seuls les Pays-Bas ont une proportion de minorités ethniques au Parlement similaire à leur proportion dans la population. Les États-Unis se trouvent au deuxième rang, suivis de la Belgique en troisième (Tableau 2.1).

Le problème est plus répandu, bien évidemment. Au Brésil, seuls 2 des 33 membres du cabinet sont Afro-brésiliens, alors qu'ils représentent près de la moitié de la population. Au Kenya, le nombre de membres du gouvernement d'origine Kikouyou est passé de 31 % en 1979 à 3 % en 1998, même si leur proportion dans la population reste stable, autour de 20 %⁴². La situation a encore changé lors des élections de 2003. À Fidji, les Fidjiens ethniques ont occupé 19 des 21 sièges du cabinet en 2001, alors qu'ils représentent juste la moitié de la population⁴³. À Trinidad et Tobago, les citoyens de descendance indienne (notamment les Hindous) étaient en somme exclus des postes ministériels entre 1961 et 1986 (la situation s'est depuis lors améliorée)⁴⁴.

L'ensemble de données *Minorités à risque* estime que plus de 800 millions de personnes font partie des plus de 200 groupes culturellement identifiés qui font face à un désavantage ou une discrimination

TABLEAU 2.1

Représentation politique des minorités ethniques dans une sélection de parlements au sein de l'OCDE

Pays (Année des dernières élections pour lesquelles les données sont disponibles)	Minorités ethniques dans les Parlements			
	Nombre dans la chambre/basse total	Part dans la chambre basse (%)	Part dans population (%)	Rapport dans la chambre comparé au rapport dans la population
Pays-Bas (2003)	13/150	8,7	9,0	1,0
États-Unis (2002)	69/440	15,7	28,1	0,6
Belgique (1999)	6/150	4,0	10,0	0,4
Canada (2000)	12/301	4,3	13,4	0,3
Royaume-Uni (2001)	12/659	1,8	8,7	0,2
Nouvelle-Zélande (1999)	2/120	1,7	10,9	0,2
Danemark (2001)	2/179	1,1	5,8	0,2
Australie (2001)	1/150	0,7	6,0	0,1
Allemagne (2002)	5/603	0,8	8,5	0,1
France (2002)	0/577	0,0	8,0	0,0
Suisse (1999)	0/200	0,0	6,0	0,0

a. Fait référence aux minorités ethniques visibles sur la base de recensements ou d'études universitaires. Les immigrés non visibles (de descendance européenne) ne sont pas inclus. La proportion des minorités ethniques est susceptible d'être inférieure au chiffre reporté car celui-ci inclut les citoyens et les non-citoyens, et les groupes minoritaires ethniques tendent à être disproportionnellement plus jeunes comparé à la majorité de la population. N'inclut pas les autochtones ou les membres de groupes minoritaires nationaux ou de groupes linguistiques dominants.

Source: Bird 2003.

politique en raison de leur identité ethnique, linguistique ou religieuse⁴⁵, avec environ 130 millions d'entre eux directement confrontés à une politique publique discriminatoire. Le reste est écarté à cause des coutumes sociales du pays ou des effets persistants de la discrimination historique (cf. fiche technique 2.1).

Il est vital d'y remédier. Politique est synonyme de pouvoir. Trop souvent, les inégalités au sein de la participation à la vie politique se trouvent au cœur des revendications non résolues des groupes culturels. Ces mêmes revendications seront examinées dans le reste de ce Rapport.

Santé, éducation et revenus. Les niveaux de développement humain ou les progrès de celui-ci sont rarement répartis de manière homogène dans un pays. Certains groupes religieux, ethniques et linguistiques sont trop souvent oubliés (encadré 2.4).

Ces poches de pauvreté sont importantes en soi, mais les inégalités basées sur des critères culturels peuvent être une source clé de tensions au sein de la société.

Peu d'États recueillent des informations sur l'espérance de vie, la mortalité infantile, l'alphabétisme

et la scolarisation des groupes ethniques, linguistiques et religieux, bien que les recensements de population soient un moyen efficace pour rassembler de telles informations.

Les données disponibles mettent en lumière des schémas constants d'inégalité. Selon l'ensemble de données *Minorités à risque*, environ 750 millions de personnes dans le monde appartiennent à des groupes qui sont confrontés à la discrimination ou à un désavantage socioéconomique à cause de leurs identités culturelles. De nombreux groupes subissent les deux catégories de discrimination (cf. rubrique 2.1). Pour quelques 60 millions d'entre eux, c'est le résultat de politiques gouvernementales directes de discrimination. Mais les causes les plus courantes restent les pratiques sociales discriminatoires ou une négligence non réparée.

Partout dans le monde, des individus aux identités culturelles différentes vivent côte à côte, mais souvent dans des mondes différents. Les Noirs d'Afrique du Sud gagnent toujours environ un cinquième du revenu des Blancs⁴⁶. Les Roms en République Tchèque, en Hongrie et en Slovaquie sont convaincus que leur appartenance ethnique est la raison principale pour laquelle ils ne trouvent pas d'emploi⁴⁷. Les hommes et femmes noirs de Sao Paulo, au Brésil, ne gagnent que la moitié des salaires des Blancs⁴⁸. Au Guatemala, les chevauchements entre groupes autochtones et exclusion sociale sont évidents. (carte 2.1)

On retrouve les mêmes schémas au niveau de la santé et de l'instruction. Les espérances de vie sont invariablement plus faibles chez les populations autochtones que chez les non autochtones (cf. figure 2.2). La population Dalit au Népal a une espérance de vie de près de vingt ans inférieure à la moyenne nationale⁴⁹. Trente pour cent des enfants roms en Serbie et au Monténégro ne sont jamais allés à l'école primaire, et parmi les enfants scolarisés, un sur cinq ne finira pas son cycle⁵⁰. En Afrique du Sud, presque un quart de la population noire n'a pas été scolarisée⁵¹.

LES EXCLUSIONS CULTURELLES EXIGENT LEURS PROPRES APPROCHES POLITIQUES

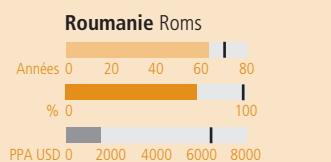
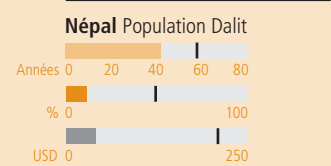
Rien ne prouve qu'éliminer les inégalités économiques et politiques effacerait les inégalités culturelles. Certains groupes sont économiquement privilégiés, mais culturellement (et politiquement) marginalisés, comme les Chinois dans le Sud-Est asiatique⁵². Les minorités nationalistes comme les Catalans en Espagne ou les Québécois au Canada jouissent du même niveau de vie que la majorité, et dans certains cas d'un revenu plus élevé que la moyenne, et leurs droits de

ENCADRE 2.4

L'indicateur du développement humain: mesurer les inégalités d'un groupe à l'autre

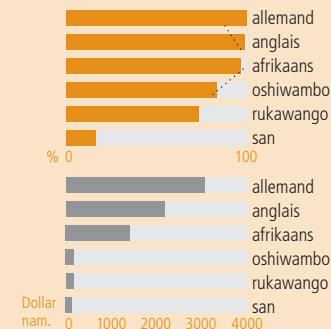
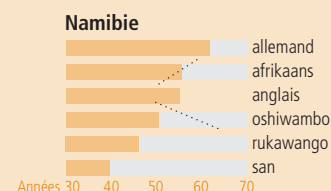
Il existe de grandes disparités entre les groupes culturels au sein des pays, 2000

■ espérance de vie à la naissance (années)
■ taux d'alphabétisation des adultes
■ revenu par habitant
— moyenne nationale



HDI

moyenne roumaine	.778
Roms	.570



IDH

allemand	.960
anglais	.895
afrikaans	.885
oshiwambo	.641
moyenne namibienne	.607
rukawango	.585
san	.326

L'indicateur du développement humain est devenu un outil précieux de mesure du développement humain et des avancées d'un pays en termes de développement, le tout – plus ou moins – dans un seul chiffre.

Un des emplois les plus efficaces de l'indicateur consiste à comparer la performance de pays voisins ou similaires, ce qui crée un bon sentiment de compétition. Bien qu'il soit impossible de mettre au point un indicateur similaire pour la liberté culturelle (voir encadré 2.3) ou d'inclure la liberté culturelle dans l'indicateur du développement humain, décomposer l'IDH par groupes ethniques, linguistiques ou religieux peut faire la lumière sur l'exclusion dans les domaines de la santé, de l'instruction et des revenus. Ceci est, par contre, rarement effectué.

Dans les cas peu fréquents où l'indicateur du développement humain est calculé par groupe culturel, un tableau révélateur apparaît souvent. Les Roms de Roumanie, par exemple, ont un indicateur du développement humain bien inférieur à la moyenne roumaine (voir figure). La Roumanie est classée au 72e rang mondial sur l'indicateur du développement humain, mais la population rom serait classée au 128e rang.

La Namibie est le seul pays qui ait calculé son indicateur du développement humain par groupe linguistique. Là encore, les différences sont stupéfiantes. La population germanophone finirait avec aisance devant la Norvège dans les rangs supérieurs, avec les anglophones et ceux parlant Afrikaans, non loin derrière. Les individus de langue San arriveraient 174 places plus bas, avec ceux parlant Tswana, Otjiherero, Oshiwambo, Rukavango, Caprivi-Lozi, et Nama-Damara au milieu.

Les exemples ci-dessus montrent des défis de taille. Attirer l'attention sur ces défis est la première étape à franchir pour les résoudre. Les gouvernements sont souvent peu disposés à rassembler et diffuser ce type d'information. Lorsque des données sont disponibles, elles devraient être considérées comme un premier pas important, et non comme une révélation accablante.

Source: Sen 2004b; PNUD 2000b.

participation au processus politique sont bien protégés. Et pourtant, ils ont souffert de l'exclusion fondée sur le mode de vie, puisque leur langue et leurs traditions ont été marginalisées par le gouvernement central⁵³.

Ainsi, bien qu'exclusion fondée sur le mode de vie et exclusion politique ou économique aillent couramment de paire, elles sont distinctes (cf. chapitre 1). L'exclusion fondée sur le mode de vie demande une analyse et des solutions qui lui sont propres. Trop souvent, les décisions culturelles se sont plus attachées à promouvoir les arts et à protéger le patrimoine culturel qu'à faire progresser la liberté culturelle. Même aujourd'hui, les débats clés portant sur les politiques culturelles mettent pour la plupart l'accent sur la protection de l'héritage culturel. Mais bien que ces questions soient importantes, le problème de fond, qui est de faire avancer la liberté culturelle, est en grande partie envoyé aux oubliettes (encadré 2.5)⁵⁴. Afin de promouvoir la liberté culturelle, les politiques d'intégration culturelle doivent reconnaître publiquement, prendre en compte et soutenir les identités culturelles réprimées. Lorsque c'est le cas, les groupes culturels désavantagés voient leurs identités reflétées dans les symboles et institutions de l'État, ôtant ainsi de nombreuses sources de mécontentement.

INTÉGRER LE MULTICULTURALISME AUX STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT HUMAIN

Un grand nombre d'approches traditionnelles à l'égalité sociale, économique et politique se sont fondées sur l'assimilation. Les groupes sont censés adopter la langue de la culture dominante aux dépens de leur propre langue et doivent parfois renoncer à leurs traditions religieuses et autres pour réussir. Il n'y a rien de mal à s'identifier avec une culture dominante, mais les individus ne doivent pas se trouver contraints de faire un choix difficile entre identité et progrès économique et social. La liberté culturelle et le développement humain requièrent que les individus soient aussi libres de conserver leurs identités que d'en changer. Pour ce faire, les politiques multiculturelles doivent être intégrées aux stratégies de développement humain (tableau 2.2).

Par exemple, alors que la démocratie est la seule forme de gouvernement compatible avec l'ensemble des libertés (dont les libertés culturelles), le système majoritaire ne protège pas toujours les revendications pour la reconnaissance et le respect de la culture. Comme le soutient le chapitre 3, le fédéralisme asymétrique (droits différents - comme des droits linguistiques - pour les diverses régions

Carte **Coïncidence importante 2.1** entre communautés linguistiques et exclusion sociale au Guatemala

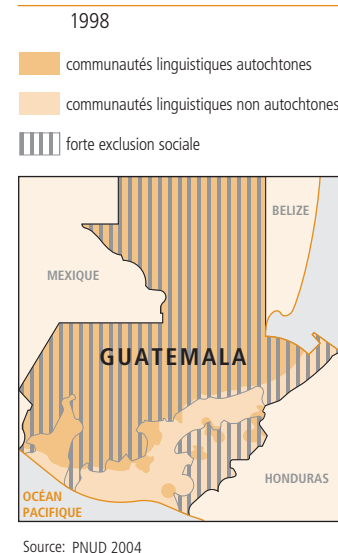


TABLEAU 2.2

Intégrer des politiques multiculturelles aux stratégies de développement humain

Trois piliers de la stratégie de développement humain	Nécessaire pour la liberté culturelle	Mais non suffisant pour la liberté culturelle	Politiques multiculturelles supplémentaires	Contradictions potentielles entre les objectifs du multiculturalisme et les trois piliers
Démocratie	La démocratie est la seule forme de gouvernement compatible avec l'ensemble des libertés humaines et des droits de l'homme, dont les libertés et droits culturels.	La démocratie agit peu pour composer avec les intérêts des minorités. Les démocraties bien établies ont négligé les revendications de reconnaissance culturelle des groupes ethniques, linguistiques et religieux, dont les groupes autochtones et les immigrés. La démocratie permet également la montée de groupes extrémistes violents.	Prendre en compte les identités des minorités et adopter des politiques de multiculturalisme. Songer au fédéralisme asymétrique et au partage du pouvoir exécutif. Reconnaître les identités multiples et la citoyenneté multiple.	Revendications de reconnaissance culturelle souvent émises par des groupes non démocratiques. Les demandes peuvent être antithétiques à la construction de la démocratie, et peuvent geler des pratiques traditionnelles oppressives au nom de « l'authenticité », et pourront ne pas être soutenues par un grand nombre des membres du groupe en question.
Croissance favorable aux pauvres	La croissance favorable aux pauvres est nécessaire pour remédier à l'exclusion socioéconomique (exclusion de la participation) des groupes culturels.	La croissance favorable aux pauvres n'est pas suffisante pour surmonter la discrimination et corriger les injustices passées.	Élaborer des programmes spéciaux d'appui à l'emploi, à la formation et au crédit. Instaurer des programmes de discrimination positive.	La discrimination positive est contraire au principe d'égalité. Les programmes spéciaux sont-ils une alternative à la discrimination positive?
Élargissement équitable des chances sociales	L'élargissement équitable des chances sociales est nécessaire pour remédier à l'exclusion socio-économique des groupes culturels.	L'élargissement équitable des chances sociales n'est pas suffisant pour surmonter la discrimination et corriger les injustices passées. Aussi, ne répond pas à la demande de disposer de possibilités différentes, comme des types différents d'instruction.	Élaborer des programmes spéciaux d'appui aux groupes exclus. Instaurer des programmes de discrimination positive. Proposer des prestations séparées financées publiquement, comme des écoles.	La discrimination positive est contraire au principe d'égalité. Les programmes spéciaux sont-ils une alternative à la discrimination positive? Peut impliquer une « intégration injuste » et une exclusion de nombreux choix et possibilités donnés à tous les autres citoyens.

Source: Bureau du Rapport sur le développement humain

Politiques culturelles - protéger l'héritage et promouvoir la liberté culturelle

En 1969, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) introduisait la notion de « politiques culturelles », appelant les gouvernements à reconnaître explicitement les actions culturelles en tant qu'objectif important de la politique publique. La communauté internationale a tenu compte de cet appel pas à pas: la Conférence mondiale de 1982 sur les politiques culturelles à Mexico, la Déclaration des Nations Unies faisant de 1988-1997 la Décennie mondiale pour le développement culturel, la Conférence intergouvernementale de Stockholm de 1998 sur les politiques culturelles pour le développement, ainsi que le nombre croissant d'États créant des ministères de la culture sont tous une manifestation de la réalisation que la culture est le développement, et vice versa.

Source: Arizpe 2004.

Au début, la notion d'élaboration de politiques culturelles s'occupait de la promotion des arts et de la protection du patrimoine culturel. Elle s'apparente maintenant de plus en plus à la liberté culturelle, comme l'a proposée la Commission mondiale de la culture et du développement dans son rapport de 1995, *Notre diversité créatrice*. La liberté culturelle est inséparable du respect et de la reconnaissance de la diversité culturelle de même que de la sauvegarde du patrimoine culturel, à la fois physique et intangible.

Le cycle de la politique culturelle doit se terminer là où il a commencé il y a un quart de siècle, avec les individus, et avec leur liberté et épanouissement politiques, l'objectif central de l'élaboration de politiques culturelles.

selon le besoin culturel) et le partage du pouvoir par le biais du système proportionnel et de dispositions électorales de représentation sont des options à considérer lorsque la démocratie de système majoritaire n'aboutit pas. Les politiques de croissance et de redistribution favorables aux pauvres ne résolvent pas non plus l'exclusion socioéconomique. Des programmes spéciaux peuvent être opportuns, voire essentiels, pour surmonter la discrimination et réparer les injustices du passé. L'éducation bilingue peut donner aux groupes linguistiques non prépondérants des chances égales. De manière générale, les politiques multiculturelles demandent de considérer l'équité sous un nouveau jour. Lorsque les groupes ont des besoins culturels spécifiques ou sont désavantagés à cause d'injustices passées, des approches politiques identiques ne créeront pas des chances égales – des approches politiques différenciées sont donc nécessaires (cf. tableau 2.2).

TROIS MYTHES AUTOUR DE LA LIBERTÉ CULTURELLE ET DU DÉVELOPPEMENT

Peu de pays se sont essayés aux politiques multiculturelles formelles. La plupart ont opposé une résistance. Les experts en science politique et les philosophes ont débattu afin de savoir si le multiculturalisme était conforme à la démocratie et aux droits de l'homme. La raison réside en partie dans les réalités de la politique de la majorité. Il est facile d'ignorer les plus vulnérables. Les décideurs politiques s'inquiètent sérieusement de l'effet de telles politiques sur le pays dans son ensemble. Des idées persistent selon lesquelles assurer la liberté culturelle

est un luxe: elle serait souhaitable, mais le prix à payer est trop élevé.

Nombre de ces perceptions sont fondées sur de fausses représentations du rôle joué par la liberté culturelle, la diversité culturelle, voire les cultures elles-mêmes dans le développement d'une société. Trois de ces mythes sont ici étudiés en détail:

- Certaines cultures sont plus susceptibles que d'autres de faire des progrès de développement
- La diversité culturelle conduit inévitablement à des conflits de valeurs
- La diversité culturelle est un obstacle au développement

MYTHE 1: CERTAINES CULTURES SONT PLUS SUSCEPTIBLES QUE D'AUTRES DE FAIRE DES PROGRES DE DEVELOPPEMENT

Il n'existe aucun rapport clair entre la culture et le développement⁵⁵. L'idée que la culture d'un groupe compte pour son développement est très attrayante intuitivement parlant car elle permet de transformer les stéréotypes culturels en explications de l'état du monde. Cette idée n'est pas nouvelle. Elle remonte au moins à la vision de Tocqueville sur la démocratie en Amérique au début du XIX^e siècle et à l'idéalisation par Weber de l'éthique de travail protestante. Mais une nouvelle vague de déterminisme culturel se profile, attribuant les échecs de la croissance et de la démocratisation aux imperfections inhérentes à des traits culturels.

Ces idées sont dangereuses et peuvent aboutir à des conclusions politiques extrêmes. Si certaines cultures dans une société sont considérées comme ne pouvant s'harmoniser avec la croissance économique ou la démocratie, il n'y a qu'un pas d'ici à dire qu'elles doivent être supprimées ou assimilées. Pour généraliser davantage, si l'échec du progrès en Afrique tient à la culture, pourquoi se tracasser avec des politiques et des plans économiques ou avec l'aide extérieure?

Les partisans du déterminisme culturel mettent souvent une étiquette sur de grandes parties du monde en les appelant simplement « africaines » ou « islamiques »⁵⁶. Mais la culture n'est pas un attribut homogène. Les variations de langues, de religion, de littérature, d'art et de modes de vie sont énormes au sein d'un même « groupe » culturel⁵⁷. De surcroît, la culture n'est pas la seule à être fondamentale pour déterminer nos vies et nos identités. La classe, le sexe, la profession et la politique pèsent également beaucoup. Sans pouvoir identifier ces traits culturels clairs et communs, une théorie sérieuse du déterminisme culturel a bien du mal à être admise⁵⁸.

Il peut y avoir une grande continuité dans une culture, mais il est possible que même les cultures aux traditions ancestrales connaissent des changements rapides dans le laps de temps d'une ou deux générations⁵⁹. Il est par exemple difficile d'attribuer le développement du Japon à la « culture japonaise » lorsque l'interaction avec l'Occident industrialisé au milieu du XIX^e siècle a conduit à la restauration Meiji et à la volonté de changer le visage de l'instruction japonaise. Même les aspects de la culture qui semblent profondément enracinés sont susceptibles d'être altérés. Le Bangladesh, par exemple, a fait des progrès considérables pour réduire les pratiques inégalitaires entre les hommes et les femmes. Parce que les cultures évoluent, la culture d'une société aujourd'hui ne pourra déterminer le développement futur de cette dernière que dans une faible mesure. Et ces modifications ne sont pas le résultat de politiques ciblées de changement culturel comme les déterministes culturels pourraient le laisser entendre. Elles se produisent par l'intermédiaire des interactions économiques et politiques avec d'autres cultures et grâce à une meilleure instruction – une conclusion politique qui diffère peu de celles des autres domaines de la théorie du développement⁶⁰.

Même ce qui est perçu comme étant important pour le développement dans une culture est sujet au changement, et les économies occidentales ne peuvent plus être prises comme le modèle du monde entier⁶¹. Considérons là encore le Japon, qui s'est inspiré d'une catégorie de valeurs culturelles différentes de l'Occident pour son fonctionnement économique, en insistant sur la loyauté envers l'entreprise, la responsabilité, la confiance humaine et les contrats implicites pour faire des progrès économiques spectaculaires au XX^e siècle – des valeurs qui sont maintenant embrassées par tous les cours de formation en gestion en Occident. Mais cela n'a pas toujours été le cas. Ainsi, prédire la valeur et le futur des caractéristiques culturelles est loin d'être simple.

Cela ne signifie pas que la culture ne donne aucune idée du processus de développement; les influences culturelles peuvent faire une différence. Certaines analyses ont révélé, par exemple, que l'éthique du travail, la frugalité, l'honnêteté et l'ouverture aux étrangers peuvent jouer un rôle dans la croissance économique⁶². Et lorsque ces influences sont comprises comme étant variées, changeantes et une source d'influence parmi beaucoup d'autres, la culture offre des perspectives constructives du comportement et du développement humain. Mais il n'y a pas ici de grande théorie culturelle du développement. Les preuves économétriques le soulignent. Pour expliquer les taux de croissance par exemple, la politique économique, la géographie et le fardeau de la maladie se sont tous avérés très pertinents. Les facteurs culturels quant à eux

- à savoir par exemple si une société est hindoue ou musulmane - se sont avérés insignifiants⁶³.

Ainsi, bien que l'analyse statistique puisse aider à déterminer la validité d'une théorie, l'histoire est peut-être son plus grand juge: et jusqu'à présent, l'histoire du déterminisme culturel propose une théorie qui a un temps de retard sur le monde réel. À l'époque où l'élogieuse évaluation de l'éthique protestante par Weber était en passe d'être reconnue, de nombreux pays catholiques (France, Italie) se développaient plus rapidement que la Grande-Bretagne ou l'Allemagne, toutes deux protestantes. La théorie a par la suite été élargie pour devenir plus généralement chrétienne et occidentale. Mais, le Japon a ensuite dû être inclus. Et bientôt, l'Asie orientale accusait la croissance la plus rapide, et les anciennes vues selon lesquelles les valeurs confucianistes ne pouvaient promouvoir les conditions de la croissance ont dû être promptement abandonnées. Puis ce fut au tour de la Thaïlande, un pays essentiellement bouddhiste, de devenir le pays le plus rapide à se développer, et la théorie a encore dû être modifiée⁶⁴. Jusqu'à présent donc, le déterminisme culturel n'a pu regagner du terrain. Les opinions d'aujourd'hui sont-elles mieux fondées ou mieux à même de prédire l'influence d'une culture sur le développement, disons en Afrique, ou bien encore la compatibilité de certaines religions avec la démocratie, par exemple l'islam?

Croissance et développement en Afrique. Certains suggèrent que la culture détermine le développement en Afrique subsaharienne. Une « culture africaine » problématique, selon ce raisonnement, est inapte au développement économique, politique et social⁶⁵.

C'est une tautologie pratique pour le déterministe culturel que de combiner l'idée d'une « culture africaine » avec le fait que l'Afrique est en échec. Mais les pays d'Afrique ont beaucoup plus en commun que leur culture, et un grand nombre de ces facteurs peuvent s'avérer plus pertinents dans leur lutte pour le développement.

L'édition 2003 du *Rapport mondial sur le développement humain* a identifié 38 pays « prioritaires » en Afrique subsaharienne qui ont à la fois des niveaux de développement peu élevés et ont effectué de faibles progrès vers la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (voir fiche technique statistique 1, *L'état du développement humain*). Vingt-un de ces pays n'ont pas de débouchés sur la mer ou bien une grande partie de leur population vit loin du littoral. Et la plupart sont de taille réduite – seul quatre d'entre eux compte plus de 40 millions d'habitants. Ces pays sont également très dépendants des produits de base, qui représentent plus des deux tiers des exportations pour 16 des 23 pays

À l'époque où l'élogieuse évaluation de l'éthique protestante par Weber était en passe d'être reconnue, de nombreux pays catholiques (France, Italie) se développaient plus rapidement que la Grande-Bretagne ou l'Allemagne, toutes deux protestantes

Toutes les religions renferment des idées qui peuvent être utiles au développement, et d'autres qui sont susceptibles de lui nuire

dont les données sont disponibles. Le fardeau de la maladie dans ces pays est également extrême: dans 22 d'entre eux, plus de 5 % de la population est atteinte du VIH/sida et le paludisme reste très répandu.

Dans les exemples utilisés pour plaider en faveur du rôle décisif de la culture au sein du développement, les réalités comme celles-ci sont souvent latentes. Un exemple souvent cité, abordé en détail dans le chapitre 1, est celui de la République de Corée et du Ghana dans les années 1960, dont la divergence rapide dans les décennies qui suivirent a fréquemment été attribuée aux différences culturelles. Mais comme l'indique le chapitre 1, l'analyse a montré qu'il existe des disparités bien plus importantes, comme les niveaux d'investissements dans l'éducation⁶⁶. Cette illustration prouve que la politique économique et sociale peut avoir une influence colossale. La première étape pour sortir du piège de la pauvreté consiste à concentrer les ressources internes et externes sur la santé et l'éducation. Même les handicaps géographiques, comme des marchés intérieurs de taille réduite et un accès limité aux routes commerciales mondiales, peuvent être surmontés grâce à l'intégration et la coopération régionales.

Des expériences réussies se font jour en Afrique. Au Cap-Vert, à l'île Maurice, au Mozambique et en Ouganda, le PIB par habitant s'est accru de plus de 3 % dans les années 1990⁶⁷. Le Bénin, le Mali et le Sénégal ont accru leurs taux de scolarisation dans le primaire de plus de 15 points⁶⁸. Malgré l'épidémie grandissante de VIH/sida en Afrique, la Guinée et le Niger ont réduit leur taux de mortalité infantile de plus de 5 points⁶⁹.

Le monde possède les connaissances et les ressources nécessaires pour surmonter de tels défis politiques, donnant la possibilité à l'Afrique d'occuper sa place au titre de partenaire à part entière dans l'économie mondiale. Ce ne serait pas la première fois que la thèse du déterminisme culturel doit s'ajuster – cette fois en incorporant la « culture africaine ».

Islam et démocratie. Toutes les religions renferment des idées qui peuvent être utiles au développement, et d'autres qui sont susceptibles de lui nuire⁷⁰. On dit parfois que l'islam est incompatible avec la démocratie, une autre façon de dire que la culture détermine le développement (voir également le chapitre 1). Et pourtant il existe des principes de base dans l'islam qui constituent une fondation pour la démocratie, dont la *choura* (consultation), l'*ijihad* (raisonnement indépendant), l'*ijma* (consensus) et l'injonction coranique selon laquelle il n'y a aucune obligation en matière de religion⁷¹.

L'idée que l'islam est incompatible avec la démocratie va à l'encontre non seulement de la parole de l'islam, mais également de la pratique des États à majorités musulmanes. À l'origine de ce malentendu se

trouve peut-être la coïncidence entre le fait que beaucoup de pays arabes à la fois sont islamiques et ont des régimes non démocratiques. Mais la différence entre pays arabes à majorités musulmanes et pays non arabes à majorités musulmanes est énorme. Aucun des pays arabes qui sont principalement musulmans n'a bénéficié durant cinq années consécutives de droits politiques ou de droits de vote modérés ou pléniers ces vingt-cinq dernières années. Dans le monde islamique non arabe, 8 des 29 pays ont pu jouir de ces droits.

Avec un ensemble de pays islamiques dont la performance démocratique est médiocre et un autre où elle est solide, leur caractéristique commune, l'islam, ne saurait seule expliquer l'échec de la démocratie. Il est manifeste que les pays islamiques sont capables de fonctionner aussi bien que les non islamiques dans le domaine de la démocratie. Parmi les pays les plus pauvres du monde (revenus à vérifier car les pays riches sont plus susceptibles d'être démocratiques), les pays islamiques non arabes sont aussi susceptibles d'être des démocraties que les pays non islamiques⁷².

L'édition 2003 du *Rapport arabe sur le développement humain* a identifié un déficit de liberté dans la région arabe par rapport aux autres régions du monde. La raison de ce déficit ne semble pas résider dans les peuples des États arabes ou dans une culture antidémocratique: des sondages ont montré qu'autant, sinon plus, d'individus dans les pays arabes que dans toute autre région du monde, États-Unis et Europe compris, sont convaincus que la démocratie est la meilleure forme de gouvernement⁷³. La réponse réside peut-être dans l'histoire des politiques de puissance. Et dans le manque d'ouverture aux idées et à la culture provenant de l'extérieur de la région – seuls 330 livres ont été traduits en arabe dans toute la région en 1995. Le grec, une langue parlée par un nombre de personnes représentant un douzième du nombre d'arabophones, est cinq fois plus traduit⁷⁴.

MYTHE 2: LA DIVERSITÉ CULTURELLE CONDUIT INEVITABLEMENT À DES CONFLITS DE VALEURS

Les preuves justifiant cette allégation sont peu nombreuses. Depuis les années 1950, soixante-dix groupes ethniques territorialement concentrés se sont engagés dans des conflits violents⁷⁵. Les combats de cette nature sont montés en flèche à la fin de la Guerre froide, doublant en nombre entre les années soixante-dix et quatre-vingt, et atteignant un pic de quarante-huit en 1991. Au début de l'année 2003, vingt-deux de ces conflits se sont poursuivis et soixante-seize autres groupes ont cherché à obtenir davantage d'autonomie, mais en faisant usage de tactiques qui ne s'apparentent pas à celles d'une guerre à part entière (comme des manifestations ou des actes de violence isolés)⁷⁶.

Une explication populaire de la violence veut que les différences culturelles ou ethniques soient fondamentalement responsables – défendant la thèse d'une certaine propension innée des peuples de culture différente à se battre entre eux pour la domination et l'autonomie, autour de différences de valeurs qui sont incompatibles. Cette vision est reflétée dans la célèbre prédiction de Samuel Huntington du « clash des civilisations »⁷⁷. Ces idées ont également été utilisées pour expliquer des conflits ethniques au sein de certaines nations comme au Libéria ou en ex-Yougoslavie.

Il est certes exact que beaucoup de conflits ont une dimension culturelle. Chacun des groupes en opposition considère appartenir à une culture commune (appartenance ethnique ou religion) et lutter (au moins partiellement) pour l'autonomie culturelle. C'est pour cette raison que des conflits ont été attribués aux passions ethniques primaires, les rendant ainsi en apparence inévitables et insolubles⁷⁸.

Le chapitre 1 met en exergue les graves imperfections de cette approche, en premier lieu fondée sur une vue erronée de la formation, du rôle et de la malléabilité des identités. Ce raisonnement détourne

également l'attention d'importants facteurs économiques et politiques. Les nombreuses preuves avancées sur la manière dont les identités se forment et se transforment, et sur les raisons pour lesquelles leur prépondérance varie avec le temps, indiquent que si une culture est héritée, elle est tout aussi construite et choisie. Beaucoup d'individus ont des identités multiples⁷⁹. Les différences culturelles ne sont pas la cause primordiale de conflits. Et dans certains cas, la diversité est même capable de réduire le risque de conflit en rendant la mobilisation d'un groupe plus difficile⁸⁰. Quelles sont alors les causes de ces tensions?

Conflits ethniques – ou avidité et inégalité?

Un grand nombre de conflits suit des critères culturels, car les individus engagés dans chaque camp au sein de ces affrontements considèrent appartenir chacun à une culture commune. Mais les causes profondes sont rarement les cultures elles-mêmes ou une incompatibilité de valeurs. Des recherches récentes proposent deux autres explications: l'avidité et les inégalités horizontales. La lutte pour le contrôle des ressources naturelles précieuses, comme le pétrole ou les diamants, peut se trouver au cœur de conflits

ENCADRE 2.6

Les inégalités entre les groupes peuvent alimenter le conflit et les tensions

Les causes profondes des conflits violents sont rarement simples. Mais comme le montre les exemples ci-dessous, un thème commun ressort des récentes recherches sur les conflits: le rôle que peuvent jouer les inégalités socioéconomiques et politiques entre les groupes en tant que causes des tensions et de la violence. Moins de recherches ont été effectuées sur le rôle que les exclusions culturelles peuvent jouer (comme le manque de reconnaissance des langues ou des pratiques religieuses), mais comme le soutient ce Rapport, ce sont aussi des questions qui peuvent conduire à des mobilisations et à des protestations, et être ainsi également d'importantes causes fondamentales ou éléments déclencheurs de conflit.

- Les graves émeutes contre les Chinois en **Malaisie** à la fin des années soixante ont été en grande partie attribuées à l'animosité ressentie par la majorité Bumiputera, politiquement dominante mais économiquement écartée, envers la minorité chinoise économiquement dominante.
- La guerre civile au **Sri Lanka** depuis le début des années quatre-vingt a été associée aux tensions résultant des inégalités entre la minorité tamoule et la majorité cinghalaise. Les administrateurs coloniaux ont favorisé économiquement la minorité tamoule, mais cet avantage a été brusquement renversé une fois que les Cinghalais ont pris le pouvoir et ont petit à petit mis la minorité tamoule sur la touche

dans des domaines comme l'accès à l'éducation, le recrutement dans la fonction publique et la politique linguistique.

- En **Ouganda**, la population de langue bantu (en grande partie au centre et au sud) a dominé économiquement, mais a été politiquement écartée par rapport à la population ne parlant pas bantu (en grande partie au nord). Ces inégalités économiques et politiques ont joué un rôle dans les principaux conflits, dont les violences initiées par Idi Amin (années soixante-dix) et par le second régime Obote (1983-85).
- Les peuples autochtones de l'État du Chiapas, au **Mexique**, ont longtemps souffert des privations politiques et socioéconomiques. Ils ont demandé une plus grande autonomie politique, de meilleures conditions socioéconomiques et la protection de leur héritage culturel, ce qui a abouti à des soulèvements contre l'État mexicain dans quatre municipalités.
- En **Afrique du Sud** avant 1994, la majorité noire était gravement défavorisée au niveau politique et socioéconomique, ce qui a conduit à de nombreux soulèvements entre 1976 et 1993 lors du transfert de pouvoir.
- Les catholiques en **Irlande du Nord** ont souffert de privations économiques et politiques depuis le XVI^e siècle. L'établissement de l'Irlande du Nord comme partie intégrante du Royaume-Uni dans les années vingt a assuré la prédominance politique et économique per-

manente des protestants, avivant les exigences des catholiques du nord à s'intégrer à la République d'Irlande, essentiellement catholique. Un conflit violent a débuté vers la fin des années soixante et a commencé à s'atténuer dans les années quatre-vingt-dix à la suite d'efforts systématiques pour réduire ces inégalités.

- Des crises constitutionnelles et des coups se sont produits à **Fidji**, notamment en 1987 et 1999, les Fidjiens autochtones, économiquement écartés, craignant de perdre le contrôle politique au profit des Fidjiens d'origine indienne, économiquement dominants.
- Les tensions croissantes entre musulmans et chrétiens au Poso, dans le Sulawesi central, en **Indonésie**, ont commencé à faire surface au milieu des années quatre-vingt-dix alors que la communauté musulmane se trouvait de plus en plus gagnante par rapport aux chrétiens autochtones dans le cadre de nouvelles politiques économiques.
- Depuis l'ère coloniale, les populations autochtones du **Guatemala** sont victimes d'une discrimination politique et économique, qui contribue aux conflits continuels dans le pays.
- L'insurrection maoïste lancée au **Népal** en 1996 peut être attribuée aux profonds griefs issus de la marginalisation systématique et de l'exclusion de certains groupes ethniques et castes, et des femmes.

Source: Stewart 2002; PNUD 2004; Frankel 2003.

Créer un environnement où les identités multiples s'épanouissent n'est pas une tâche aisée. Il faut commencer par encourager la liberté culturelle et l'égalité des chances entre les groupes dans les domaines culturels, politiques et socioéconomiques

ethniques comme au Liberia, en Sierra Leone et au Soudan. Ce qui paraît souvent être un conflit ethnique peut simplement être une tentative d'appropriation des ressources par les élites qui ont manipulé les loyautés ethniques.

Les résultats économiques en déclin et les forts niveaux de pauvreté sont aussi d'importantes incitations à la belligérance, tel qu'en Sierra Leone et en Somalie. Derrière beaucoup d'autres affrontements se cachent des inégalités entre les groupes ethniques, religieux ou linguistiques (inégalités horizontales). Lorsque les revendications culturelles, politiques ou socioéconomiques des différents groupes restent insatisfaites, la tension monte et peut tourner à la violence.

Des recherches récentes montrent que des conflits ont éclaté lorsque des groupes n'avaient pas bénéficié d'une égalité d'accès aux biens économiques, aux opportunités de revenus et d'emploi, aux services sociaux ou à la politique (encadré 2.6). Une étude du Bureau de prévention des conflits et du relèvement du PNUD montre que la probabilité de conflit augmente avec la montée des inégalités entre les groupes, comme en Indonésie et au Népal. Dans les îles Salomon, c'est la lutte pour des ressources rarement et mal gérées qui ont été la source du conflit (encadré 2.7). En Bolivie, le gouvernement de Gonzalo Sanchez de Lozada a été forcé de démissionner en octobre 2003, en grande partie à cause de l'activisme et des soulèvements de la majorité autoch-

tone et de ses sympathisants contre la pauvreté et la marginalisation politique qu'ils subissent. En Équateur également, les groupes autochtones se sont mobilisés autour des questions de pauvreté et d'inégalités et ont rejoint d'autres rassemblements dans la protestation contre le gouvernement de Jamil Mahuad, qui a été contraint de démissionner en janvier 2000⁸¹. Dans certains cas, les groupes ont souffert à la fois de privations économiques et politiques (comme au Mexique et en Afrique du Sud), alors que dans d'autres, un groupe peut dominer du point de vue politique, mais être économiquement désavantagé (tel qu'en Malaisie, au Sri Lanka et en Ouganda).

Les pays industrialisés n'échappent pas à ce type de violence. Les émeutes raciales dans les villes américaines ont été mises en corrélation avec les graves disparités raciales dans les revenus et les dépenses publiques⁸². En Irlande du Nord, la minorité catholique a souffert à la fois d'une discrimination économique et politique. Des preuves statistiques appuient cette recherche approfondie. Une étude sur 233 groupes dans 93 pays appuie fortement l'hypothèse selon laquelle de telles inégalités entre les groupes sont susceptibles de conduire à la violence⁸³.

La plupart des recherches portant sur ces conflits ont mis l'accent sur les inégalités économiques et politiques, mais l'absence de reconnaissance culturelle peut également être un facteur important. L'adoption de la politique linguistique « cinghalais seulement » a donné un coup de fouet à l'escalade dramatique du conflit au Sri Lanka. La politique linguistique a aussi joué un rôle dans la guerre civile en Moldavie. Et les émeutes de Soweto en Afrique du Sud n'ont pas été déclenchées par de nouvelles privations économiques ou politiques, mais bien par une tentative d'imposer l'afrikaans dans les écoles noires. L'accord de paix qui a mis un terme à plus de trente années de combats au Guatemala incluait l'Accord relatif à l'identité et aux droits des populations autochtones (faisant partie intégrante des accords de paix généraux), qui reconnaissait officiellement le caractère multiethnique du pays.

La réponse typique des États aux différences culturelles est la suppression et l'assimilation - pour construire une nation homogène. Mais la suppression de la liberté culturelle est une atteinte au développement humain. Et les tentatives de suppression et d'assimilation peuvent exacerber les tensions dans la société, au point de verser dans le conflit violent.

Les identités multiples peuvent atténuer les conflits. Les identités fondées sur des traits culturels communs, comme la religion, la langue ou l'appartenance ethnique, semblent encourager une plus

ENCADRÉ 2.7

La différence ethnique n'est pas la cause du conflit aux îles Salomon

Dans le conflit aux îles Salomon, les questions d'appartenance ethnique ont détourné l'attention des problèmes essentiels de la propriété foncière, du développement économique et de la demande d'une gouvernance plus responsable, qui ont été à la base des protestations. L'accord de paix, par exemple, fait référence aux victimes de « troubles ethniques » et à la nécessité de restaurer « l'harmonie ethnique » dans les îles Salomon. Mais il est naïf, et potentiellement dangereux, pour de prétendus artisans de la paix de voir le conflit à travers le prisme de l'hostilité interethnique.

Située dans une région culturellement diverse comptant plus de 1 000 langues, les îles Salomon (où au moins 70 langues différentes sont parlées) sont un État moderne faible et appauvri, dans l'incapacité de lever des impôts ou de fournir des services élémentaires. Avec des centaines de groupes tribaux et de petits clans connus sous le nom de wantoks, le concept de loyautés ethniques élargies est presque une

notion aussi étrangère et artificielle que celle d'État.

Querelle ethnique en surface, les récents troubles sociaux intenses dans les îles Salomon ont plus pour origine la lutte pour les rares ressources, médiocrement gérées, dont la propriété était précédemment conférée aux clans, tribus ou lignées. Avec l'arrivée d'un nombre croissant de travailleurs immigrés dans les années quatre-vingt-dix sur l'île de Guadalcanal, riche en ressources, le ressentiment a grandi parmi les autochtones de l'île. Au début 1998, les groupes armés des jeunes de Guadalcanal (connu sous le nom de Mouvement Isatabu pour la liberté ou IFM) se sont livrés à des activités belliqueuses qui ont conduit au déplacement intérieur de plus de 35 000 habitants des îles Salomon. S'ensuivirent des affrontements en majorité avec les habitants de l'île voisine de Malaita, qui ont continué jusqu'à la fin de l'année 2000, quand un accord de paix négocié par l'Australie fut signé.

Source: Ponzio citant Reilly 2002; Schoorl et Friesen 2000.

CONTRIBUTION SPÉCIALE

Diversité – de la division à l'intégration

Le 27 avril 1994, le peuple de l'Afrique du Sud a fondé une nation sur la promesse que nous nous déferions de l'héritage de notre passé divisé pour bâtir une vie meilleure pour tous.

Ce n'est pas un engagement que nous avons pris à la légère.

Pendant des générations, des millions de personnes ont été délibérément réduites à l'état de pauvreté. Et pour se perpétuer, le système de l'apartheid, qui affirmait être une ordonnance divine, n'admettait que la violence brute, nous volant à tous notre humanité – oppresseur comme opprimé.

Pendant des décennies, nous avons lutté en faveur d'une société non raciale, non sexiste, et même avant que nous accédions au pouvoir lors des élections historiques de 1994, notre vision de la démocratie était définie par le principe, entre autres, qu'aucun individu ou groupe d'individus ne sera soumis à l'oppression, à la domination ou à la discrimination en raison de sa race, de son sexe, de son origine ethnique, de sa couleur ou de ses croyances. Une fois que nous avons gagné le pouvoir, nous avons choisi de regarder la diversité des couleurs et des langues, qui étaient autrefois utilisées pour nous diviser, comme une source de force. Nous nous sommes assurés que la législation fondamentale de

notre pays, notre Constitution et notre Déclaration des droits, promeuvent l'unité et portent une attention unique aux droits sociaux et économiques. Notre parcours d'intégration n'était pas nouveau, ni n'avait été choisi à la hâte. Pendant des décennies, le Congrès national africain avait encouragé l'unité nationale, et même au plus haut de l'oppression, lorsque les interactions raciales conduisaient à la prison et à la mort, nous n'avons jamais abandonné notre objectif de construire une société fondée sur l'amitié et sur une humanité commune.

Maintenant, bien que les lois ne fassent plus valoir les anciennes divisions, celles-ci sont toujours visibles dans la vie sociale et économique, dans nos espaces résidentiels, sur nos lieux de travail et dans l'inégalité croissante entre les riches et les pauvres.

Lorsque nous avons entrepris le projet de transformer notre société, un de nos cris de ralliement était « être libres de la misère ». Notre objectif était de bannir la faim, l'analphabétisme et le problème des sans-abri, et d'assurer que chacun ait accès à l'alimentation, à l'instruction et au logement. Nous considérons la liberté comme inséparable de la dignité humaine et de l'égalité. Maintenant, les fondations pour une vie meilleure ont été coulées

et la construction a commencé. Nous sommes pleinement conscients que notre liberté et nos droits ne prendront toute leur signification qu'au fur et à mesure que nous réussissons, ensemble, à surmonter les divisions et les inégalités de notre passé, et à améliorer les vies de tous, notamment des pauvres. Aujourd'hui nous commençons à récolter une partie de ce que nous avons semé à la fin d'une famine sud-africaine.

Nombreux sont ceux dans la communauté internationale, qui, observant de loin comment notre société a défié les prophètes du mauvais sort et leurs prédictions de conflits sans fin, ont parlé d'un miracle. Et pourtant, ceux qui ont participé de près à la transition sauront que cela a été le fruit d'une décision humaine.



Nelson Mandela
Prix Nobel de la Paix 1993

forte loyauté entre les membres du groupe que les identités s'attachant à d'autres caractéristiques. À partir de là, les dirigeants ont compris qu'unir des groupes sur la base d'un lien culturel unique est peut-être la meilleure manière de « rallier les troupes ». L'idée que les individus possèdent une seule identité rigide sème la discorde et est source d'affrontements. Il ne fait aucun doute que cela a été un facteur important dans de nombreux conflits.

Créer un environnement où les identités multiples s'épanouissent n'est pas une tâche aisée. Il faut commencer par encourager la liberté culturelle et l'égalité des chances entre les groupes dans les domaines culturels, politiques et socioéconomiques. Les individus doivent être libres de choisir la manière dont ils veulent se définir et jouir des mêmes droits et des mêmes chances que leurs prochains. Le présent Rapport affirme que le plus grand espoir pour réaliser l'harmonie repose sur la promotion de nos identités multiples.

MYTHE 3: LA DIVERSITÉ CULTURELLE EST UN OBSTACLE AU DÉVELOPPEMENT

Il n'existe aucun lien établi, bon ou mauvais, entre diversité et développement. Un argument en faveur de la suppression des groupes culturels et de l'incitation à l'assimilation consiste à dire que la diversité culturelle entrave le développement. Historique-

ment, une des pierres angulaires de l'idéologie de l'État-nation est qu'il fonctionne de manière plus efficace s'il est fondé sur une identité culturelle unique.

Ce raisonnement est principalement alimenté aujourd'hui par la situation en Afrique subsaharienne. Le fait qu'il s'agisse d'une région riche en diversité, mais qui se débat avec la croissance économique et le développement, conduit à une spéculation selon laquelle la diversité pourrait être en soi la cause du problème. Mais les écrits révèlent une distinction importante: les problèmes ne surviennent pas seulement lorsque divers groupes vivent ensemble, mais également lorsque les tensions entre ces groupes conduisent à un processus de prises de décision politique inefficace et à un accès disproportionné pour un ou plusieurs groupes aux ressources matérielles et aux soutiens.

Au Kenya par exemple, le Président Daniel arap Moi a remplacé Jomo Kenyatta en 1978. En 1988, la proportion de construction de routes dans les régions fiefs de la coalition Kenyatta ne représentait plus qu'un tiers du niveau atteint pendant les dernières années de la présidence de Kenyatta, alors que la construction de routes dans les régions fiefs du Président Moi avait presque doublé. La situation était similaire dans le domaine des dépenses de santé en 1988, qui étaient de 18 % dans les régions de la coalition Kenyatta et de 49 % dans les régions de la coalition Moi⁸⁴.

Les tentatives de suppression et d'assimilation des divers groupes culturels sont non seulement moralement répréhensibles, mais sont souvent vaines et exacerbent les tensions

Afin de réaliser une croissance économique générale et d'obtenir de bons niveaux de santé et d'instruction, il faut élaborer des politiques pour le bien du pays et non des groupes d'intérêt. Les revendications des groupes d'intérêt posent problème dans tous les pays, et pas uniquement dans les pays culturellement diversifiés. En effet, l'objectif des démocraties est de gérer les intérêts conflictuels par le biais d'un système politique transparent et ouvert au dialogue. Beaucoup de démocraties bien établies et prospères font incessamment la balance entre les intérêts des groupes puissants et les intérêts nationaux.

Dans les pays culturellement diversifiés qui fonctionnent tant bien que mal, dans quelle mesure la diversité peut-elle être tenue pour responsable? Les pays les plus pauvres sont nombreux à être confrontés à des obstacles colossaux: forts taux de VIH/sida et paludisme, faibles niveaux d'instruction, éloignement des marchés mondiaux. Dissiper les tensions entre les groupes ne va évidemment pas résoudre ces problèmes. Voyez le Botswana, un pays homogène avec une situation politique stable, et la plus forte prévalence du VIH/sida dans le monde.

Là encore, l'idée que la diversité nuit au développement est démolie par les multiples exemples de réussite issus de sociétés qui reconnaissent la diversité. La Malaisie, avec 62 % de Malais et autres groupes autochtones, 30 % de Chinois ethniques et 8 % d'Indiens, était la dixième économie à la croissance la plus rapide entre 1970 et 1990, années pendant lesquelles elle a mis en œuvre un vaste éventail de politiques de discrimination positive⁸⁶. L'Inde a géré ses diverses cultures grâce à des politiques pluralistes et 15 langues officielles - et a fait de remarquables progrès en matière de croissance économique, ainsi que dans le domaine de la santé et de l'éducation.

Ces expériences couronnées de succès de pays culturellement divers montrent combien les politiques pluralistes sont importantes. Dans la mesure où la diversité culturelle peut conduire à des tensions entre les groupes et à des prises de décisions politiques inefficaces, la solution consiste donc à dissiper ces tensions. Conformément au raisonnement tenu tout au long de ce Rapport, les tentatives de suppression et d'assimilation des divers groupes culturels sont non seulement moralement répréhensibles, mais sont souvent vaines et exacerbent les tensions. Il s'agit plutôt d'élaborer des politiques pluralistes conciliantes conçues pour intégrer dans la société les individus de diverses identités culturelles.

Les bénéfices économiques de l'immigration. La migration vers les pays plus développés est un cas spécial dans la relation entre diversité et développement. Contrairement à la gestion d'une diversité existante, accepter des immigrants de type économique - ou igno-

rer les immigrants illégaux venus trouver un emploi - est une décision politique claire dont le but est d'accroître la diversité en vue d'un gain économique.

L'impact positif de l'immigration sur le profil démographique vieillissant de l'Occident est à l'origine d'approches plus souples en termes d'immigration économique. De grands afflux d'immigrants sont nécessaires pour que les pays maintiennent le rapport entre travailleurs et non travailleurs - l'Union européenne a besoin d'environ 3 millions d'immigrants par an, soit deux fois le chiffre actuel⁸⁷. Les immigrants portent également avec eux des qualités entrepreneuriales - 30 % des nouvelles sociétés de la Silicon Valley en Californie entre 1995 et 1998 ont été lancées par des immigrants chinois et indiens (ces idées sont développées plus en détail au chapitre 5)⁸⁸.

Et bien que le débat continue sur la fuite des cerveaux des pays en développement, les bénéfices économiques de l'immigration ne sont pas à sens unique. Les envois de fonds sont montés en flèche, injectant jusqu'à 80 milliards de dollars en 2002, dépassant l'aide extérieure et fournissant l'une des plus grosses sources de revenus pour certains pays pauvres⁸⁹.

Mais il y a des gagnants et des perdants. Les habitants du pays d'accueil se sentent menacés par les nouveaux immigrants et traités injustement, percevant ces derniers comme ayant un impact déprimant sur les salaires et l'emploi. Les immigrants connaissent également des problèmes majeurs. Appelés pour leur main d'œuvre et non pour leur culture, leurs libertés culturelles ne sont souvent pas protégées. Le chapitre 5 examine les équilibres politiques délicats visant à s'assurer des avantages de l'immigration tout en évitant la montée de tensions entre les groupes d'un même pays et les conséquences négatives qui peuvent en résulter.

Favoriser la diversité et le dynamisme par l'échange des idées. Les sociétés culturellement homogènes n'ont pas à gérer la diversité culturelle, mais l'homogénéité n'est pas gratuite. Les sociétés culturellement diverses peuvent récolter de véritables bénéfices grâce au dynamisme et à la créativité insufflées par les interactions des différents groupes culturels.

Ces effets ne se mesurent pas aisément. Ils sont plus visibles à l'échelon international, où les bénéfices découlent des interactions entre les pays par le biais du commerce et le partage des expériences. Si le Japon a pu devenir une des économies les plus riches du monde, c'est parce que ce pays a su renverser ses politiques isolationnistes et s'engager fermement à « rechercher les connaissances existantes dans le monde »^{90,91}. Et l'édition 2003 du *Rapport arabe sur le développement humain* identifie le manque d'ouverture aux idées comme un facteur majeur faisant entrave au progrès dans cette région⁹².

Les effets à l'intérieur des frontières d'un pays peuvent être similaires. Les États-Unis sont l'exemple par excellence d'un pays fondé sur la diversité et la tolérance où s'en est suivi un énorme succès économique. Des avantages peuvent provenir directement des interactions entre les groupes. Et les sociétés et les entrepreneurs peuvent être attirés vers les villes et les sociétés où la liberté culturelle et la diversité fleurissent. Une étude de la Brookings Institution révèle que 11 des zones métropolitaines des États-Unis ayant dans l'ensemble la plus grande diversité figurent parmi les 15 zones de technologies de pointe les plus importantes. Cela implique donc que des environnements divers et tolérants favorisent la création et l'innovation nécessaires aux industries de la haute technologie.

LES DÉFIS POSÉS À LA LIBERTÉ CULTURELLE AUJOURD'HUI

Ce Rapport soutient que les approches multiculturelles à la gestion de la diversité (cf. tableau 2.2) n'aboutissent pas nécessairement au conflit, à la fragmentation et à un développement faible. En effet, de telles démarches peuvent aider à éviter les problèmes en atténuant les tensions avant qu'elles ne s'aggravent. Globalement, les arguments en faveur de ces politiques sont clairs. Mais les contradictions, compromis et conflits avec les autres aspects du développement humain peuvent monopoliser l'attention des décideurs politiques.

Par exemple, la ville de Londres devrait-elle offrir une instruction dans les 300 langues différentes parlées par les élèves des écoles publiques, alors que les demandes de moyens se multiplient dans les autres domaines? La discrimination positive va-t-elle à l'encontre des principes d'équité? Comment un État laïc équilibre-t-il les besoins divers des groupes religieux? Ces questions sont épineuses. Ignorer le problème ne les fera pas disparaître.

Dans certains domaines, les politiques de reconnaissance culturelle n'interféreront pas avec le développement humain. Dans d'autres, des solutions politiques novatrices sont nécessaires pour gérer les compromis. Comme le montrent les chapitres suivants, les tensions et les compromis politiques sont gérables malgré ce que le discours actuel pourrait laisser entendre, notamment lorsque les coûts ont été exagérés et les bénéfices ignorés.

Dans un monde où près d'un milliard de personnes appartient à des groupes qui sont victimes d'une forme d'exclusion culturelle ou d'une autre, la promotion de la liberté culturelle est un défi de taille. Presque deux fois plus d'individus font l'objet de discrimination ou sont désavantagés socialement, économiquement ou politiquement. Le reste de ce rapport se concentrera sur les questions politiques rencontrées lorsque l'on aborde les affronts faits à la liberté culturelle.

