



Perspectives chinoises

80 | novembre-décembre 2003
Varia

Aide internationale et droits de l'homme

Les donateurs devraient adopter une stratégie plus cohérente

Sophia Woodman



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/205>
ISSN : 1996-4609

Éditeur

Centre d'étude français sur la Chine contemporaine

Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 2003
ISSN : 1021-9013

Référence électronique

Sophia Woodman, « Aide internationale et droits de l'homme », *Perspectives chinoises* [En ligne], 80 | novembre-décembre 2003, mis en ligne le 02 août 2006, consulté le 03 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/205>

Ce document a été généré automatiquement le 3 mai 2019.

© Tous droits réservés

Aide internationale et droits de l'homme

Les donateurs devraient adopter une stratégie plus cohérente

Sophia Woodman

NOTE DE L'ÉDITEUR

Traduit de l'anglais par Raphaël Jacquet

- 1 L'aide internationale à des projets ayant pour objectif d'améliorer la situation des droits de l'homme en Chine sont devenus, depuis la fin des années 1990, un élément central de la politique de nombreux pays occidentaux¹. Ces projets s'insèrent dans une politique de « dialogue et de coopération » bilatérale qui a remplacé les approches multilatérales plus critiques. Du début au milieu des années 1990, celles-ci consistaient à faire voter des résolutions annuelles à la Commission sur les droits de l'homme des Nations Unies ; c'était là le principal moyen d'action des pays occidentaux contre les violations continues des droits de l'homme en Chine².
- 2 Un autre moyen consistait en des « dialogues », le plus souvent à huis clos entre diplomates, mais aussi parfois lors de séminaires réunissant des « experts » des deux parties. Parallèlement, des programmes de « coopération » financés par l'Occident étaient mis en place en Chine. La plupart de ces projets concernaient le droit et la réforme judiciaire, sujets que la Chine et ses partenaires jugeaient suffisamment neutres pour constituer le point d'entrée à leur coopération.
- 3 Cet article examinera la stratégie qui sous-tend les programmes d'aide bilatérale en matière de réforme judiciaire ainsi que d'autres projets relatifs au droit³ entre la Chine et neuf pays : l'Australie, le Canada, le Danemark, la France, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Norvège, la Suède et le Royaume-Uni, ainsi qu'une institution régionale, l'Union européenne (UE).
- 4 Le choix des pays a été guidé par deux critères principaux. Premièrement, leurs programmes s'inscrivent dans un ensemble de mesures de « dialogue et de coopération

sur les droits de l'homme » qui pour la plupart existent au moins depuis cinq ans⁴. Deuxièmement, un programme important d'aide à des projets juridiques, lié plus ou moins explicitement au dialogue sur les droits de l'homme, a été mis en place durant cette période⁵. Des informations sur ces programmes ont été collectées à partir de sources diverses, notamment de la documentation fournie par les gouvernements et les agences d'exécution⁶, ainsi que des entretiens avec des employés de ces agences et des représentants des donateurs⁷.

- 5 Bien que les Etats-Unis se soient fortement engagés à financer des programmes sur « l'état de droit » en Chine, en partie pour répondre aux préoccupations concernant la situation des droits de l'homme, ce pays n'est pas envisagé dans cette étude parce qu'il n'a pas adopté l'approche « de dialogue et de coopération ». Celle-ci implique en effet d'éviter toute action comme le dépôt de résolutions de censure à la Commission des Nations Unies sur les droits de l'homme. Le dialogue entre les Etats-Unis et la Chine sur ces sujets a été plus souvent fermé qu'ouvert ces dernières années. Par ailleurs, des chercheurs se sont déjà livrés à un examen approfondi des programmes juridiques en Chine financés par les Etats-Unis⁸, alors que, à notre connaissance, presque rien n'a été écrit en langue occidentale sur les programmes étudiés ici.
- 6 Même lorsque les chercheurs ont un accès direct à toutes les données et sources nécessaires (documents internes sur les projets, participants et bénéficiaires), il est toujours très difficile d'évaluer l'impact de projets qui ont pour but de transformer les modes de pensée et des comportements institutionnels profondément ancrés. Les causalités sont difficiles à établir, et certaines mesures prises peuvent ne pas avoir d'effets immédiats. Etant donné le manque de transparence qui caractérise ce type de programmes, l'ampleur du champ de la recherche et le fait que beaucoup de projets soient susceptibles d'avoir un effet plutôt à long terme, il serait peu raisonnable, voire impossible, de se lancer dans de telles considérations. Aussi, l'objectif de cette recherche n'a pas été d'évaluer les *effets* des programmes d'aide en question, mais plutôt d'examiner la stratégie qui les sous-tend, telle qu'elle se reflète dans leurs procédures et leur contenu. Il s'agit de déterminer s'ils utilisent les *moyens et méthodes* les plus efficaces pour aboutir à leur objectif, à savoir l'amélioration de la situation des droits de l'homme. Cette approche a bénéficié des conclusions d'autres études similaires dans d'autres pays.
- 7 Bien que les droits de l'homme soient un élément des politiques d'aide de nombreux pays depuis les années 1970, ce n'est qu'à partir des années 1980 et 1990 que l'on a tenté d'utiliser l'aide pour faire progresser les droits de l'homme⁹. Néanmoins, l'aide politique a été beaucoup moins étudiée que l'aide au développement en général ; et encore moins de chercheurs se sont penchés sur les programmes d'aide consacrés à l'amélioration des droits de l'homme¹⁰. Dans la mesure où une grande partie de l'aide dans le domaine juridique s'est concentrée sur des objectifs économiques — activités de conseil ou financements pour l'élaboration de lois économiques, financières et commerciales, soutien au renforcement des institutions juridiques — l'étude de l'aide dans le domaine juridique a souvent négligé la dimension des droits de l'homme.
- 8 Toutefois, plusieurs excellentes études publiées ces dernières années ont permis d'établir des critères que l'on peut appliquer aux programmes ici étudiés¹¹. Notamment, un rapport du Conseil international pour l'étude des droits de l'homme qui a examiné l'aide étrangère à des programmes relatifs à la justice civile et pénale dans quatre pays, en insistant sur le point de vue des institutions et des organisations nationales récipiendaires¹². Les conclusions de cette étude sont pour nous significatives, puisqu'elles

portent spécifiquement sur l'aide « au secteur judiciaire » en matière de droits de l'homme. Bien menée, l'aide au secteur de la justice en matière de droits de l'homme peut avoir un impact positif important ; mais, à l'inverse, des projets mal conçus et mis en œuvre peuvent s'avérer néfastes. L'étude propose quatre critères principaux pour déterminer si les programmes d'aide peuvent porter leurs fruits : « le degré d'intégration des droits de l'homme dans le processus de développement dans son ensemble ; une approche stratégique ; des partenariats efficaces et honnêtes qui reconnaissent l'autorité des bénéficiaires dans l'orientation des efforts de réforme ; une attention particulière aux défis qui touchent le secteur de la justice ». A chacun de ces critères correspond un ensemble de recommandations spécifiques et détaillées, dont certaines seront explicitées ci-dessous.

- 9 Ces critères d'évaluation se sont révélés d'autant plus pertinents pour notre recherche que les perspectives dégagées par le Conseil international se reflètent dans les entretiens que nous avons menés avec des juristes et des chercheurs chinois travaillant dans le secteur de la justice ; la majorité d'entre eux ayant participé d'une manière ou d'une autre dans des projets d'aide¹³. En particulier, ils ont souligné la nécessité d'une stratégie effective basée sur un plus grand contrôle des programmes et des projets par les bénéficiaires, sur une meilleure compréhension des besoins sur le terrain et du contexte politique, ainsi que sur une conception plus large des droits de l'homme que celle adoptée par la plupart des donateurs.
- 10 Dans un premier temps, nous ferons une description générale des programmes en commençant par une présentation des différentes approches adoptées par les donateurs étudiés, puis nous engagerons une brève réflexion sur l'état de droit. Nous explorerons ensuite plusieurs questions spécifiques liées à la stratégie : la planification stratégique du point de vue des donateurs et du gouvernement chinois ; les engagements pris par les deux parties concernant ces programmes, y compris les niveaux de financement pour les programmes relatifs à la loi et aux droits ; les effets négatifs potentiels et réels des projets ; le niveau de connaissance du contexte qu'ont les donateurs et les leçons qu'ils tirent de leur expérience ; l'identification des besoins et les personnes chargées d'identifier ces besoins ; les orientations, le choix des partenaires et la coordination entre les donneurs d'aide. Nous concluons par quelques réflexions sur la manière dont les organismes donateurs pourraient améliorer leurs programmes.
- 11 Les questions soulevées ne doivent pas faire oublier que, même si certains refusent de se livrer à des généralisations, les chercheurs et les juristes impliqués en Chine dans ces projets ont pour la plupart le sentiment que leur action profite aux deux parties. Selon l'un d'eux, ils ont servi entre autres à faire comprendre aux étrangers que les Chinois n'avaient pas eu une vision monolithique des droits de l'homme. Et plus il sera fait dans ce domaine, moins le gouvernement chinois se sentira menacé par les activités relatives aux droits de l'homme, ajoutait-il. Le besoin d'un appui étranger à des programmes relatifs aux droits de l'homme est réel, et l'espace politique pour des programmes qui peuvent encourager et soutenir des individus et des groupes décidés à faire progresser les droits de l'homme en Chine, s'est élargi ces dernières années.
- 12 Les programmes occidentaux étudiés ici se focalisent généralement sur le renforcement de l'état de droit en Chine. Pour les donateurs du monde entier, cette approche s'inscrit dans une stratégie plus large visant à « renforcer » cet aspect de la « gouvernance »¹⁴, le rattachant à la fois au développement économique et à la démocratisation¹⁵. L'état de droit n'est pas un but isolé, mais est associé à d'autres objectifs¹⁶. Il est généralement

admis – peut-être à tort – que les « réformes de gouvernance » entraîneront forcément des progrès pour les droits de l'homme¹⁷. Pourtant, certains commentateurs se demandent si les aides à l'état de droit permettront d'atteindre des objectifs bien moins précis : « L'aide à l'état de droit s'est moins développé en raison de succès tangibles qu'à cause du fort lien apparent entre l'état de droit et les objectifs fondamentaux de l'économie de marché et de la démocratie, objectifs qui constituent de nos jours les deux fondements de l'aide internationale »¹⁸.

- 13 En Chine, l'état de droit a été un élément-clé des programmes d'aide bilatérale des pays étudiés ici, dont beaucoup accordent la priorité au développement d'une économie de marché en Chine par la réforme économique. Les multinationales occidentales ont tout intérêt à ce que la Chine développe un système juridique qui puisse protéger leurs investissements, et ce souci explique en grande partie pourquoi les gouvernements occidentaux n'hésitent pas à contribuer à cet aspect du développement de la Chine. Un représentant de la Australian Human Rights and Equal Opportunities Commission (HREOC)¹⁹ a établi un lien entre la coopération de l'Australie avec la Chine en matière de droits de l'homme et l'édification d'un système juridique chinois capable de faciliter le commerce, en soulignant que les engagements de la Chine sur ce point rendaient la coopération plus facile²⁰. Il n'a toutefois pas fait mention de l'intérêt que pouvait représenter, pour les mêmes raisons, une réforme judiciaire en Chine.
- 14 En dépit des engagements qui consistent à faire des droits de l'homme un objectif de la politique d'aide, dans le cas de nombreux pays analysés ici, l'intégration des droits de l'homme dans la politique d'aide au développement quand il s'agit de la Chine semble relever plus de la rhétorique que de la réalité²¹. Soit les donateurs ne préparent pas d'études stratégiques visant à analyser la question des droits de l'homme en Chine et à expliquer comment ils ont l'intention de les aborder, soit ils incorporent les droits de l'homme d'une manière vague et générale dans leurs études²². Dans l'ensemble, les donateurs n'utilisent guère et ne font pas (ou peu) référence aux informations sur les droits de l'homme en Chine produites par les divers organismes des Nations Unies²³.
- 15 Lorsque les droits de l'homme sont mentionnés comme un point central de la coopération avec la Chine, la référence se limite généralement aux droits civils et politiques, avec une attention particulière portée aux femmes, aux enfants et aux minorités. Pratiquement sans exception, les programmes de coopération en matière de justice n'abordent pas les droits économiques, sociaux et culturels – bien que ces derniers soient mentionnés lors de formations sur le droit international des droits de l'homme financées par les pays nordiques – car les donateurs supposent que les programmes traditionnels de développement traitent déjà de ces questions. Alors que certains s'inquiètent de l'accroissement des inégalités en Chine²⁴, cette préoccupation ne semble pas se refléter dans les programmes consacrés à la justice ou aux droits de l'homme. Peu ont fait l'effort de réfléchir à la manière dont cette extrême inégalité, que la plupart identifient comme leur première préoccupation, se reflète dans le système juridique.
- 16 Montant des aides

Pays ou région	Budget d'aide total en moyenne par an (en millions de dollars) ¹	Période concernée	Budget d'aide consacrée au domaine juridique et des droits de l'homme en moyenne par an ²	Période concernée	Proportion de l'aide consacrée au domaine juridique et des droits de l'homme en %
Australie	28,9	1997-2001	0,593 000 ²	1997-2002	2,05 %
Canada	37,1	1997-2000	2	1998-2003	5,4 %
Danemark	2	1997-2000	1 ⁴	1997-2002	50 %
France	43	1997-2000	1,2	1998-2003	3 %
Allemagne	305,2	1997-2000	1,86 ⁵	2000-2003	0,61 %
Pays-Bas	20	1997-2000	0,833 000	2001-2003	4,2 %
Norvège	12,7	1997-2000	0,520 500 ⁶	1998-2003	4 %
Suède	8,9	1997-2001	0,882 000 ⁷	1998-2003	10 %
Royaume uni	61,1	1997-2000	0,774 200 ⁸	1999-2004	1,3 %
Union européenne	58	1998-2003	5,6 ⁹ (0,919 000)	1998-2003	9,5 % (1,6 %)

NB : 1 OCDE, *Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients 1993-1997*, 1999, et la même publication pour 1996-2000, parue en 2002. Les chiffres pour l'Australie et la Suède pour 2001 ont été fournis par leurs agences de développement international respectives. Pour l'Union européenne, les chiffres proviennent de la Commission européenne, in *Country Strategy Paper : China 2001-2006*, p.39.

² Les données de cette colonne ne sont pas tout à fait comparables. Dans beaucoup de cas les financements consacrés au domaine légal, ne l'ont pas été spécifiquement dans des projets relatifs aux droits.

⁴ Information de l'ambassade du Danemark à Pékin.

⁵ Estimation grossière basée sur des chiffres de GTZ et un entretien avec le ministre de la Justice allemand, le 30 juin 2003.

⁶ Uniquement les projets du Centre norvégien pour les droits de l'homme (NCHR).

⁷ Uniquement les projets du Raoul Wallenberg Institute (RWI).

⁸ Uniquement les financements du Human Rights Project Fund.

⁹ Total des financements de projets concernant la loi et les droits. L'Union européenne affirme toutefois consacrer 12,6 % de son budget d'aide total à « l'état de droit et aux droits de l'homme ». Le chiffre entre parenthèses est celui du financement de projets s'intéressant plus spécifiquement au droit de l'homme.

- 17 L'attention portée aux droits de l'homme par les donateurs se concrétise de différentes façons : voyages d'études, consultations d'experts internationaux, projets de recherche conjoints et formations de durée variable en Chine et à l'étranger. Les programmes étudiés ici relèvent soit du droit comparatif, soit du droit international des droits de l'homme. La plupart des programmes relèvent de la première catégorie, et présentent la pratique occidentale comme un modèle à suivre pour la Chine. Ainsi, la France et d'autres pays donateurs ont orienté leurs programmes vers l'amélioration de la formation des juristes, tout en accordant la priorité au droit économique. L'Allemagne s'est consacrée essentiellement à l'assistance technique dans des domaines spécifiques, en se concentrant sur le droit commercial et financier, même si plusieurs projets en droit administratif ont été mis en œuvre récemment. Une autre approche, toujours fondée sur la modélisation et illustrée par le Canada, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et l'UE, a été de consacrer le plus gros des financements à des programmes juridiques d'ordre général, tout en finançant quelques travaux dans le domaine de la justice pénale et certains projets plus spécifiquement dédiés à la question des droits de l'homme. L'Australie a consacré la majorité de ses financements à des projets relatifs à la justice pénale, et travaille presque exclusivement avec des agences gouvernementales.
- 18 Les programmes mis en place par les pays nordiques appartiennent pour la plupart à la seconde catégorie. Bien qu'ils aient aussi commencé par des « échanges juridiques », le Danemark, la Norvège et la Suède ont invariablement fait du droit international des droits de l'homme leur principal point d'entrée. Le fait d'allier un ensemble de règlements reconnus qui s'appliquent à tous (normes internationales concernant les droits de l'homme) à un objectif précis (l'élaboration d'un enseignement en droit qui articule ces normes) constitue à n'en point douter une approche plus stratégique que

celles des autres pays. Cette approche découle également de l'expertise spécifique que les pays nordiques ont à proposer à un pays comme la Chine, et incorpore donc aussi un certain degré de modélisation et de travail comparatif.

- 19 Les programmes des donateurs d'aide diffèrent également beaucoup du point de vue de la mise en œuvre des projets²⁵. Toutefois, dans la plupart des cas, c'est le ministère des Affaires étrangères d'un pays ou une agence internationale de développement qui alloue l'argent, parfois via un appel d'offre, à des agences chargées de gérer les projets en Chine. Dans le cas des pays nordiques et de l'Australie, une seule agence est responsable de l'ensemble du programme²⁶, alors que le Royaume-Uni et l'Allemagne confient à plusieurs institutions la conduite des projets. Le Canada, quant à lui, canalise ses financements à travers un petit nombre d'institutions. L'UE, de son côté, a mis en place des organes chargés spécifiquement de mettre en œuvre ses projets principaux, mais il octroie aussi quelques aides à des agences européennes et chinoises pour des projets moins importants. Seuls les Pays-Bas ont adopté une politique de non intervention, par le biais d'un programme de subventions à des institutions chinoises pour des projets spécifiques.
- 20 Dans l'ensemble, ni la partie chinoise ni les pays donateurs n'ont fixé d'objectifs précis²⁷. L'approche la plus courante pour parvenir aux objectifs fixés est l'engagement, par le dialogue et la coopération; cette approche favorisant l'échange ne vise donc pas particulièrement à changer la réalité chinoise. Du côté du donateur, toutefois, on suppose que la Chine veut améliorer la situation des droits de l'homme, et qu'elle peut-être aidée à le faire grâce à des projets accroissant sa connaissance des solutions mises en œuvre dans le pays partenaire²⁸ et du droit international²⁹. Évidemment, il ne serait ni raisonnable ni utile pour les donateurs de fixer des objectifs si les Chinois ne s'engageaient aucunement. Lorsque les donateurs d'aide spécifient des objectifs en matière d'amélioration des droits de l'homme, ces derniers sont généralement très généraux, même s'ils peuvent être parfois très ambitieux³⁰. D'autres estiment en revanche que le respect des droits de l'homme est inhérent à l'état de droit, et qu'il n'est pas besoin de le spécifier³¹.
- 21 Du côté des pays donateurs, les dialogues sur les droits de l'homme donnent généralement lieu à des déclarations de politique générale, qui affirment la nécessité d'obtenir des « résultats pratiques ». Toutefois, la plupart des donateurs d'aide s'accordent pour dire que les principaux effets de ces programmes ne seront visibles qu'à long terme.
- 22 Les agences chargées de l'exécution des projets fixent des objectifs plus précis puisqu'elles doivent justifier leur travail auprès de leurs financeurs. En général, les objectifs énoncés sont plus modestes que ceux qui figurent dans les déclarations des donateurs. Cependant, certains agences ont tendance à exagérer les résultats positifs et leur contribution à ces résultats³².
- 23 L'importance de la Chine dans les politiques d'aide des pays étudiés varie considérablement. L'Allemagne est le deuxième donateur d'aide bilatérale à la Chine après le Japon, et dépense des sommes astronomiques comparées à d'autres pays. La Chine comptait parmi les trois premiers bénéficiaires de l'aide canadienne en 2000-2001, parmi les cinq premiers de l'aide individuelle australienne depuis six ans, mais seulement parmi les vingt premiers récipiendaires de l'aide britannique. En comparaison, le Danemark, la Norvège et la Suède n'accordent pas une grande priorité à la Chine en matière d'aide, dans la mesure où ces pays concentrent leur aide sur un groupe de pays sélectionnés, parfois appelés « pays programme », qui comptent parmi les plus pauvres au monde. Toutefois, en partie à cause de l'attention que portent traditionnellement les pays nordiques aux droits de l'homme dans leur politique étrangère et de la pression de

l'opinion publique, le dialogue avec la Chine constitue une priorité pour la Norvège et la Suède. La France concentre son aide sur les pays pauvres situés dans une « zone de solidarité prioritaire » dont la Chine ne fait pas partie. Relativement à sa taille, la Chine occupe une place peu élevée sur la liste des bénéficiaires de l'aide de l'UE³³.

- 24 Les donateurs d'aide n'ont cessé d'expliquer que leurs programmes s'intéressent à l'« état de droit ». Pourtant, la Chine n'accepte pas ce terme dans les programmes bilatéraux, et préfère qualifier le travail en cours de « coopération » ou d'« échange juridique ». Le gouvernement chinois est pleinement conscient du fait que les donateurs d'aide occidentaux ne considèrent pas l'état de droit dans un sens étroit ni technique³⁴, mais qu'ils estiment qu'il fait partie intégrante des fondements de la démocratie libérale.
- 25 Le terme d'« état de droit » est très contesté, aussi bien en Chine qu'en Occident, même si ce fait est rarement reconnu par les donateurs d'aide. L'état de droit, souligne Tamanaha, c'est un peu comme la notion de « bien », « tout le monde est pour, mais personne ne s'accorde vraiment sur cela signifie »³⁵. En l'absence de consensus sur la notion d'« état de droit », il n'est guère surprenant qu'il existe un véritable fossé entre ce que les donateurs croient exprimer et ce que les partenaires chinois visent en participant à ces programmes.
- 26 En dépit du soutien officiel à la formule « gouverner le pays conformément à la loi et édifier un Etat socialiste régi par la loi »³⁶, le débat sur les objectifs de la réforme légale en Chine continue de faire rage. Même ceux qui se montrent optimistes quant à l'évolution de la justice dans ce pays n'estiment pas nécessairement que la Chine s'oriente vers une conception libérale des droits. L'évolution de plusieurs pays asiatiques dotés de systèmes juridiques très développés confirme un tel scepticisme. Comme l'écrit Jayasuriya : « en Asie orientale, l'état de droit — contrairement à ce que l'on suppose dans le paradigme libéral — peut servir à asseoir et à consolider le pouvoir public ou d'Etat »³⁷. Certains avancent que l'édification d'un système légal est pour l'élite chinoise une tentative de prévenir la démocratisation et de maintenir sa mainmise sur le pouvoir³⁸.
- 27 Quels que soient les objectifs des dirigeants, il existe à n'en point douter des personnes à l'intérieur du système qui travaillent pour un plus grand respect et une plus grande protection des droits de l'homme grâce à la loi. Par ailleurs, il est loin d'être certain que les dirigeants chinois parviendront à contrôler les effets ultimes des réformes juridiques. L'absence de conclusions définitives concernant la réforme ne doit pas pour autant exclure un engagement international. Comme le précise l'étude du Conseil international, même lorsque l'engagement gouvernemental dans la réforme « est très faible », l'aide peut permettre d'accomplir beaucoup de choses utiles, comme soutenir les partisans de la réforme et renforcer des institutions non officielles. Dans tous les cas, les donateurs d'aide ne doivent jamais abandonner leur travail avec les organismes officiels³⁹.
- 28 Toutefois, d'autres éléments remettent en question la place accordée à l'état de droit pour atteindre des objectifs en matière de droits de l'homme. D'abord, les précédents dans d'autres pays — même dans le cas d'un engagement plus fort de la part des donateurs et des bénéficiaires — ne sont guère encourageants⁴⁰. Cela peut s'expliquer en partie par le fossé qui sépare les attentes de la réalité : « Les programmes actuels relatifs à l'état de droit dans les pays en développement s'accompagnent d'attentes qui dépassent de beaucoup celles que l'on nourrissait auparavant dans le cadre de programmes d'aide au développement menés au sein de nations plus riches »⁴¹. La question clé est de savoir ce que la professionnalisation du secteur juridique et l'édification d'institutions peuvent accomplir si le gouvernement n'adhère pas aux valeurs normatives que sont les objectifs

(énoncés ou non) des programmes mis en place par les donateurs d'aide. Une approche trop technique risque de donner peu de résultats parce qu'elle omet de prendre en compte que certaines déficiences servent des intérêts puissants et que, pour cette raison, il est difficile d'y remédier⁴². Par ailleurs, considérer que des améliorations aux plus hauts échelons du système légal auront automatiquement des répercussions sur les niveaux inférieurs est peut-être aussi peu fondé que dans le domaine économique. L'existence dans les grandes villes d'institutions compétentes d'un côté, et à la périphérie d'institutions défectueuses dans les mains des élites locales de l'autre n'est pas un phénomène propre à la Chine, mais commun à de nombreux pays en développement⁴³.

- 29 Ensuite, la mise en œuvre d'un système légal formel n'est pas forcément le moyen de plus approprié pour résoudre certains problèmes qui préoccupent les donateurs d'aide. L'impact probable des efforts visant à améliorer le professionnalisme de la justice pénale en est un exemple. Fu Hualing explique qu'étant donné la priorité qu'accorde le gouvernement chinois à la « stabilité » et à la lutte contre la criminalité, le fonctionnement des tribunaux pénaux est très proche du droit en vigueur. La justice pénale est la plus « professionnelle » et la moins corrompue au regard des normes internes du système chinois⁴⁴. Dans les domaines du droit civil et administratif, la mise en place d'un système juridique formel risque d'accroître le coût de la justice pour les pauvres et de la rendre moins accessible⁴⁵. En Chine aujourd'hui, une grande partie des affaires les plus difficiles sont défendues par des « avocats aux pieds nus » sans formation⁴⁶, et beaucoup de ruraux s'adressent à des « conseillers juridiques », et non à des avocats⁴⁷. Dans certains endroits, les avocats qualifiés tentent d'empêcher ces « para-juristes » de défendre ou de conseiller des clients⁴⁸.
- 30 Par ailleurs, l'attention portée au système juridique formel ne reflète pas nécessairement la manière dont les droits sont perçus dans la société. En Chine rurale, les protestataires s'appuient sur les lois et les règlements pour faire valoir leurs arguments, mais ne portent que très rarement leur plainte devant un tribunal⁴⁹. De tels phénomènes soulèvent des questions sur l'implantation des institutions juridiques dans la société. Comme l'ont souligné les conclusions d'un séminaire, « si la réforme judiciaire n'est qu'un instrument social (...) [elle] doit émaner de — ou se fonder sur — un changement social sous-jacent ou une demande endogène. Dans certains domaines, par exemple celui des minorités ethniques, une pression extérieure sur la population ou sur le gouvernement est peut-être le point de départ le plus efficace »⁵⁰.
- 31 « L'aide au secteur légal est souvent mal coordonnée et planifiée. Les réformes porteraient plus de fruits si les donateurs et les bénéficiaires adoptaient des approches plus stratégiques. Au niveau national, des politiques et des projets nationaux clairs devraient être formulés. Les donateurs devraient participer à ces efforts. Ils devraient mieux coordonner leurs activités, éviter les doublons, et parfaire leur compréhension des besoins locaux⁵¹ ».
- 32 Force est de constater que la planification stratégique préconisée par le Conseil international transparaît très peu dans les programmes analysés ici. La formule « gouverner le pays conformément à la loi et édifier un Etat socialiste régi par la loi », incorporé en 1999 dans la Constitution, est souvent citée par les donateurs d'aide comme un principe guidant leur travail sur le terrain. Mais cette modification constitutionnelle n'a été suivie d'aucun plan de réforme : le gouvernement chinois n'a pas développé de projets concrets concernant la réforme du secteur judiciaire, l'amélioration des droits de l'homme, ou le système juridique dans son ensemble. De nombreux juristes appellent

depuis quelque temps déjà à la mise en place d'une planification de la réforme judiciaire, car ils considèrent que les réformes partielles du système sont souvent plus dommageables que bénéfiques.

- 33 Pour le moment, les seuls plans qui existent sont des documents de routine publiés séparément par des ministères ou des départements⁵². Pour la plupart, ils ne portent pas sur la réalisation d'objectifs généraux concernant le système juridique, et encore moins sur les droits de l'homme, mais sur le développement d'une institution particulière. Si ces projets constituent une bonne base pour la coopération avec l'une de ces institutions, ils n'identifient pas les besoins du système dans son ensemble.
- 34 Les gouvernements donateurs n'ont apparemment pas proposé d'aider à la planification de la réforme légale ou de la réforme de la justice pénale chinoise comme ils l'ont fait pour d'autres pays⁵³. Ils n'ont pas non plus tenté de parvenir à un accord avec le gouvernement chinois sur des objectifs à atteindre dans le cadre des programmes de coopération. C'est peut-être parce qu'ils estiment que, comme la Chine ne dépend pas de ces aides, leur influence est limitée. Le Bureau du Haut Commissaire aux droits de l'homme a soulevé cette question⁵⁴. Les gouvernements engagés dans un dialogue avec la Chine ont essayé d'encourager Pékin à formuler un plan d'action national relatif aux droits de l'homme, comme tous les gouvernements s'y était engagés lors de la Conférence internationale sur les droits de l'homme à Vienne en 1993, proposant également de financer cette planification⁵⁵.
- 35 Les gouvernements n'établissent de plans précis que quand ils se sont engagés à entreprendre une réforme de la justice. Nous considérerons cet élément d'approche stratégique à trois niveaux : le premier examinera le niveau d'engagement des pays bénéficiaires d'aide par rapport aux objectifs poursuivis par les donateurs ; le deuxième analysera la base de coopération entre les deux parties ; et le troisième explorera l'environnement de la coopération.
- 36 « En comparaison des efforts que le gouvernement central a consentis pour mettre en œuvre la réforme économique, son attitude vis-à-vis de la réforme judiciaire semble traduire un certain manque d'engagement », écrit un chercheur chinois⁵⁶. Bien qu'une évaluation complète de l'état actuel des réformes juridiques en Chine et de leur impact potentiel sur les conditions des droits de l'homme dépasse le sujet de cet article, notons toutefois que de nombreux universitaires en Chine et à l'étranger ont le sentiment que les principaux obstacles à un plus grand développement institutionnel (et à l'amélioration de la situation des droits de l'homme) sont de nature essentiellement politique. Cela est vrai que ce soit pour permettre l'existence d'une véritable justice indépendante, allouer les ressources, ou débloquer les impasses créées par les rivalités institutionnelles. Comme l'écrit Peerenboom, « les obstacles majeurs à l'état de droit en Chine sont de nature systémique et institutionnelle »⁵⁷.
- 37 La plupart des chercheurs chinois interrogés estiment que le principal obstacle à la protection des droits de l'homme dans le cadre de la justice pénale et au-delà est le manque de volonté politique, et que la principale raison en est l'absence de réforme politique. Les comportements culturels sont également un obstacle au changement et il faudra du temps pour les modifier. Un chercheur nous a indiqué qu'une des contraintes principales est le manque de ressources nécessaires à la construction d'un véritable système juridique, condition préalable à toute protection des droits.

- 38 Le fait que le droit soit mal appliqué est un exemple de la manière dont les obstacles institutionnels empêchent tout progrès. Comme l'écrit Chen, « les difficultés rencontrées par les organisations chargées de l'application du droit relèvent souvent de multiples facteurs et de nombreuses institutions. Cela implique logiquement que les efforts déployés individuellement risquent d'être vains »⁵⁸. Même à l'intérieur d'une seule institution, une approche peu systématique de la réforme peut avoir des effets indésirables. Li affirme que malgré les nombreuses réformes des tribunaux, « il semble que, du fait de l'absence d'un cadre bien défini, certaines mesures ne soient pas cohérentes et soient même parfois contradictoires,... quand la réforme a atteint un certain niveau il est nécessaire d'avoir des objectifs précis et un programme cohérent pour faire avancer le changement »⁵⁹.
- 39 Au niveau bilatéral, les divergences sur l'« état de droit » suffisent à montrer que, pour ce qui est de réaliser un ensemble d'objectifs communs dans le cadre d'un engagement mutuel, les programmes étudiés ici ont démarré sur des bases plutôt fragiles. Dans tous ces programmes d'aide, la coopération dans le domaine des droits de l'homme a été lancée à partir d'une plate-forme minimaliste d'« échanges légaux » fixée lors de dialogues sur les droits de l'homme ou d'autres rencontres diplomatiques. Dans le cas du Royaume Uni, les échanges en matière juridique existaient déjà depuis plusieurs années⁶⁰ et représentaient donc un choix logique, alors que le travail des fondations privées, notamment la Fondation Ford, était souvent perçu comme un modèle alliant l'attention portée aux droits et le travail sur la loi.
- 40 Dans une évaluation datant de 1999 sur les programmes suédois de formation en matière de droits de l'homme en Chine, Melbourn et Svensson ont attiré l'attention sur le manque d'objectifs communs, et ont appelé à une discussion plus franche et plus ouverte entre les parties suédoise et chinoise concernant la nature et les objectifs du programme⁶¹. Aujourd'hui, seuls les dialogues Australie-Chine sur les droits de l'homme et le dialogue Allemagne-Chine sur l'état de droit traitent régulièrement de programmes spécifiques de coopération. Certains représentants de donateurs d'aides et certaines agences d'exécution pensent qu'il en est mieux ainsi car ils estiment que les dialogues sont des manifestations très politisées et dépourvues de substance auxquelles participent des gens qui ne connaissent rien ou presque des détails de la coopération.
- 41 Même après avoir accepté de coopérer, la plupart des fonctionnaires chinois n'étaient guère disposés à faire mention des droits de l'homme en tant que point central de la coopération, et, dans une certaine mesure, c'est toujours le cas. D'après des membres de la HREOC australienne, initialement, les responsables chinois n'ont pas admis l'existence de problèmes de droits de l'homme pouvant faire l'objet de coopération ; aujourd'hui, ils reconnaissent que l'aide australienne peut les aider à résoudre certaines déficiences de leur système juridique. Mais celles-ci ne sont pas présentées en termes de droits de l'homme et la HREOC « a rarement utilisé le terme de droit de l'homme pour cette raison »⁶². L'Institut Raoul Wallenberg (RWI) en Suède souligne que les organisateurs courent le risque que leurs projets soit annulés si le terme de droits de l'homme est mentionné dans les descriptifs de projets impliquant une participation étrangère⁶³. L'Agence canadienne de développement international (ACDI) avait d'ailleurs prévu d'ôter le terme de « droits de l'homme et développement démocratique » de son nouveau programme de développement en préparation pour ne parler que de « bonne gouvernance », dont l'objectif était de « soutenir les efforts visant à renforcer l'état de droit comme moyen de défendre les droits des femmes et des hommes chinois »⁶⁴. L'ACDI

dut toutefois faire marche arrière après que cette proposition se fut heurtée aux protestations des ONG canadiennes⁶⁵.

- 42 Un grand nombre de projets sont encore réalisés dans un environnement difficile, en dépit des déclarations enthousiastes des donateurs d'aide. La bureaucratie chinoise reste hostile et suspicieuse à l'égard de la coopération avec l'étranger dans certains domaines. Par exemple, les autorités ont exigé en 2001 qu'un séminaire nordique de trois semaines dans la province du Jilin à l'intention des enseignants chinois de droit soit filmé⁶⁶. « Tout ce qui peut impliquer des éléments internationaux et les droits de l'homme en Chine reste très sensible », indique un chercheur chinois, alors qu'un autre ajoute que la participation étrangère dans le domaine du droit reste en elle-même sensible. Les financements étrangers présentent moins de problème que la participation étrangère, surtout si le projet comprend un examen des conditions sur le terrain, ajoute un autre universitaire.
- 43 Les chercheurs se montrent en revanche de moins en moins réticents à centrer la coopération autour des droits de l'homme – même si en pratique le travail réalisé reste à un niveau plutôt abstrait – et c'est une des raisons pour lesquelles beaucoup de donateurs d'aide préfèrent organiser leur coopération avec le milieu académique. La collaboration des universitaires chinois avec leurs homologues étrangers sur les questions de droits de l'homme est un aspect de la réponse officielle à l'isolement dont la Chine a souffert après le massacre de 1989⁶⁷. Cela ne signifie pas que les chercheurs sont libres de collaborer avec qui ils veulent. Ceux qui enseignent le droit international des droits de l'homme doivent être conscients que les propos qu'ils tiennent devant leurs étudiants peuvent être rapportés aux autorités. Une déclaration faite par un fonctionnaire dans un rare article sur l'aide étrangère en Chine publié dans un magazine populaire chinois offre une vision paranoïaque de l'engagement des donateurs avec les universitaires : « Rien n'est jamais gratuit dans ce monde. Si les représentants de l'autre partie ont besoin de savoir quelque chose, ils financent vos experts pour réaliser une étude, mener une recherche, et quand le travail est accompli, ils partent avec les résultats. Le gouvernement n'est même pas tenu au courant... L'origine de certains chiffres utilisés par les chercheurs est problématique ; ils ne sont pas très précis, et certains devraient être considérés comme des estimations. Mais les chercheurs ne les vérifient même pas et les utilisent tels quels. Cela peut avoir un effet très dommageable et peut devenir une bombe des droits de l'homme qui sera utilisée contre vous⁶⁸. »
- 44 Bien que les trois instituts nordiques se focalisent sur les normes internationales, leur travail en matière de droits de l'homme n'est pas sans difficultés. Le climat de la recherche et de l'éducation dans le domaine de droits de l'homme s'est amélioré ces dernières années, mais le sujet reste soumis à de fortes restrictions politiques. Ainsi un professeur d'université commence son cours sur les droits de l'homme par une mise en garde ; il déconseille à ses étudiants de choisir de se spécialiser dans ce domaine car c'est un sujet « moralement gênant, économiquement non rentable, politiquement dangereux et intellectuellement ardu »⁶⁹. S'y ajoutent le manque de ressources et le besoin urgent de personnel qualifié dans d'autres domaines juridiques. Les étudiants ont du mal à saisir l'utilité à approfondir leurs connaissances juridiques dans le domaine des droits de l'homme puisqu'il y a peu de débouchés en Chine pour des experts dans ce domaine. Les professeurs de droit engagés dans la recherche sur les droits de l'homme ont l'habitude de faire profil bas et travaillent souvent sans aucun soutien administratif ou financier des autorités de leur université⁷⁰. Toutefois, la situation a commencé à évoluer puisque les universités rivalisent pour mettre en place des centres des droits de l'homme – cinq ont

été créés l'année dernière »⁷¹ – et trouver des fonds. En général, il est impossible d'obtenir un financement chinois⁷². Même si l'intérêt des étudiants pour les droits de l'homme semble grandissant⁷³.

- 45 D'un point de vue purement financier, l'importance accordée aux programmes consacrés à la justice ou aux droits est sans commune mesure avec le poids que de nombreux partenaires de la Chine prétendent accorder à cette coopération dans leurs discours (voir tableau). La faiblesse des ressources humaines et financières donne encore plus d'importance à la question d'une stratégie appropriée. Pour la majorité des donateurs d'aide étudiés ici, les projets relatifs à la justice et aux droits représentaient bien moins de 5% de l'ensemble des programmes d'aide à la Chine, même si le Canada, le Danemark et la Suède se situent au-dessus de ce niveau. En Chine, des sommes beaucoup plus importantes sont consacrées aux projets juridiques relatifs à l'économie, au commerce ou à la finance qu'aux projets consacrés aux droits de l'homme⁷⁴. Cela n'est pas propre à la Chine, les dépenses d'aide consacrées aux droits de l'homme sont faibles dans le monde entier⁷⁵. Par exemple, entre 1995 et 1999, moins d'un pour cent du budget de l'aide extérieure de l'Union européenne était destiné à des « mesures positives en matière de droits de l'homme »⁷⁶.
- 46 Naturellement, ce faible niveau de financement reflète aussi le manque d'engagement du côté chinois, notamment le climat restrictif qui entoure ces programmes et le faible nombre de partenaires chinois prêts à y participer. Il tient aussi aux capacités limitées de certaines agences d'exécution dans les pays donateurs, qui ont parfois tiré de dures leçons de leur participation à des programmes de ce type⁷⁷. Certaines agences de développement se sont engagées dans ce travail sans conviction, sous la pression des politiques. Les employés de ces agences ont souvent des connaissances limitées des questions des droits de l'homme, et la complexité de nombreuses interventions sur le terrain dans ce domaine peut être intimidante. Par ailleurs, l'évaluation de l'impact de programmes visant à améliorer les droits de l'homme et promouvoir la démocratie est jugée difficile⁷⁸, et la tendance qu'ont de nombreux organismes donateurs à s'orienter vers une gestion des projets fondée sur les résultats n'encourage pas les agences d'exécution à accepter de telles missions.
- 47 Les bénéficiaires d'aide interrogés dans le cadre de l'étude du Conseil international mettent en lumière une autre utilité d'une approche stratégique. Certains programmes peuvent non seulement constituer une perte de temps et d'argent, mais aussi être néfastes. « Des programmes mal conçus et mis en œuvre ont protégé des régimes répressifs en empêchant des enquêtes, gaspillé des ressources indispensables et créé des distorsions dans les institutions nationales »⁷⁹. Pourtant, les commentaires sur les programmes bilatéraux consacrés au droit en Chine soulignent généralement qu'il ne peut y avoir d'inconvénient à ce type d'assistance⁸⁰.
- 48 Dans le contexte de la Chine, il est difficile de déterminer si les programmes et les projets relatifs au droit ont été nuisibles, ou risquent de l'être, dans la mesure où ils ont été peu étudiés. Mais plusieurs éléments peuvent susciter des inquiétudes : l'impact des programmes sur l'ensemble de la politique à l'égard de la Chine ; le peu d'attention accordée au suivi ; la focalisation sur certains projets spécifiques ; et l'impact des projets des donateurs d'aide sur certains domaines de la recherche universitaire.
- 49 Plusieurs critiques du dialogue et de la coopération ont affirmé que cette politique a eu pour conséquence un examen moins minutieux de la situation des droits de l'homme en

Chine par l'étranger. Bien que l'analyse de ce point dépasse l'objet de cette étude, quelques commentaires sur les diverses options politiques sont importants. L'étude du Conseil international conclut que si critiques et coopération ne doivent pas donner lieu à des tractations, la coopération doit dans tous les cas être poursuivie « sauf dans les cas où le gouvernement concerné rejette *explicitement* et bafoue ouvertement les normes internationales en matière de droits de l'homme »⁸¹.

- 50 Les informateurs chinois ont reconnu la nécessité d'allier la coopération à la pression, mais n'étaient pas conscients de l'existence des tractations qui caractérisent souvent ces programmes. Pratiquement sans aucune exception, les chercheurs chinois ont insisté sur l'importance des pressions étrangères dans le passé comme dans le présent pour forcer le gouvernement chinois à réaliser des concessions et des améliorations en matière de droits de l'homme. Toutefois, ils avaient de la peine à expliquer ce que cette pression devait être, manifestant ainsi une certaine gêne face aux critiques visant leur pays. Certains ont fait remarquer que les pressions pouvaient parfois avoir des effets négatifs, notamment en créant au sein du pouvoir une résistance au changement. L'une des personnes interrogée a affirmé que les pressions devaient être utilisées de telle manière que le gouvernement ne perde pas la face.
- 51 Ces commentaires mettent en lumière la nécessaire prise en compte du contexte et une meilleure compréhension de questions spécifiques relatives aux droits de l'homme. Une information de qualité peut être fournie par divers types d'acteurs – en Chine et à l'étranger – et par les donateurs d'aide eux-mêmes. Cela signifie que les donateurs d'aide doivent non seulement financer mais aussi pratiquer un suivi de la situation des droits de l'homme, et que cela est particulièrement important en Chine où la qualité de l'information sur les droits de l'homme est réduite. Néanmoins, peu des donateurs d'aide étudiés ici se sont montrés favorables à un simple suivi des droits de l'homme et pratiquement tous ont exclu le travail de groupes ou d'individus hors de Chine⁸². Comme le relève l'étude du Conseil international, le suivi de l'évolution des réformes est également crucial pour déterminer comment les interventions fonctionnent et quels types de projets donnent les meilleurs résultats.
- 52 Bien que ces dommages réels ou potentiels relèvent plus d'actes d'omission que d'actes volontaires, l'on peut toutefois citer quelques problèmes directement suscités par l'approche des donateurs d'aide. Un exemple est celui des sessions de formation lors desquelles des fonctionnaires australiens ont enseigné au personnel du ministère chinois des Affaires étrangères (MoFA) à rédiger des rapports dans le cadre des deux chartes des Nations Unies⁸³. Le MoFA est davantage responsable de la diffusion d'informations positives que du suivi des conditions des droits de l'homme. L'Australie n'avait invité ni le personnel des Nations Unies, ni les membres d'organes de suivi des traités ni aucune ONG à ces sessions⁸⁴. Récemment, des responsables du ministère des Affaires étrangères ont indiqué qu'ils avaient fait des progrès en matière de rédaction de rapports destinés aux organes de suivi des traités et qu'ils ne seraient « plus critiqués »⁸⁵. Ce n'était pas vraiment l'objectif de telles « formations ».
- 53 Un autre exemple est la manière dont les donateurs d'aide ont contribué à rendre certains membres du Parquet réfractaires à la réforme, suite au trop grand soutien accordé aux tribunaux et à des projets renforçant l'autorité du pouvoir judiciaire⁸⁶. Toutefois, un certain nombre de donateurs d'aide ont des projets avec le Parquet chinois⁸⁷.
- 54 Certains affirment que l'approche technique des donateurs d'aide vis-à-vis de la réforme judiciaire en Chine a contribué à faire croire au gouvernement qu'il peut éviter les

implications normatives de l'état de droit. William Alford avance qu'en raison de « l'approche adoptée par nombre d'organismes multilatéraux et gouvernementaux et d'organisations non gouvernementales dans leur travail d'assistance judiciaire en Chine, la communauté internationale renforce une perception instrumentale du droit et de la légalité en Chine. Chacun a mis en avant le rôle que le droit peut jouer dans la construction de la nation, tout en évitant soigneusement les questions ou les implications politiques connexes, comme pour suggérer que l'« aspect » technique du droit qui risque de faciliter le développement économique peut d'une certaine manière être soigneusement extirpé de sa dimension plus politique »⁸⁸.

- 55 Certains chercheurs chinois ont le sentiment que les politiques des donateurs d'aide ont eu des effets négatifs. Plusieurs chercheurs interrogés ont exprimé leur inquiétude quant au fait que ce soient les donateurs d'aide qui fixent les priorités de recherche. D'après l'un d'eux, le changement de priorités des donateurs a rendu plus difficile l'élaboration d'un corpus de travail dans certains domaines. Un chercheur n'ayant pas participé à des programmes financés par des donateurs d'aide avait le sentiment que l'implication de donateurs étrangers avaient contribué à politiser la recherche sur les droits de l'homme, et cela signifiait pour lui que peu de chercheurs de qualité seraient attirés par ce domaine.
- 56 La concentration des financements dans une poignée d'institutions est un autre élément qui peut fausser les incitations à la réforme. Par exemple, l'Académie des sciences sociales est connue pour faire payer les interventions de ses chercheurs à des conférences qu'elle organise grâce aux financements de donateurs d'aide. Un exécutant s'est plaint que certaines fédérations provinciales des femmes considèrent uniquement les donateurs d'aide comme des « vaches à lait » et accordent peu d'importance à la substance des projets⁸⁹.
- 57 Enfin, de nombreux projets représentent un gaspillage dans un contexte où les ressources sont déjà rares. Le plus souvent, le problème semble être le changement de priorité décidé par les donateurs d'aide, ce qui aboutit à des projets faits à la va-vit. L'exemple le plus extrême est un programme australien qui consiste essentiellement en une série de visites croisées d'un grand nombre d'institutions, sans rapport avec des résultats pratiques ou des réformes spécifiques. Certains grands projets semblent aussi accorder trop d'importance au court terme. Un exemple est le plus grand projet de l'Union européenne sur l'état de droit, le « EU-China Legal and Judicial Cooperation Project », dont l'activité principale consiste en des visites prolongées en Europe de juristes chinois⁹⁰. Une énergie considérable a été déployée, avec notamment l'ouverture d'un bureau à Pékin et la création d'un site Internet sophistiqué. Mais au bout de quatre ans d'opération et une seule session d'aides à la recherche, la structure dans son ensemble est en train d'être abandonnée. Bien sûr, certains considèrent que l'argent serait mieux utilisé à la promotion d'un enseignement juridique de base en Chine⁹¹, mais ce n'est pas la raison pour laquelle le projet est abandonné.
- 58 Comprendre l'environnement des programmes, libéraliser l'accès à l'information relative à ces derniers, tirer les leçons des expériences passées constituent trois impératifs stratégiques. Dans un article sur l'aide à l'« état de droit », Thomas Carothers souligne la faiblesse des connaissances dans ce champ : « Le domaine en pleine expansion de l'aide à l'état de droit fonctionne sur une base de connaissances étonnamment mince à tous les niveaux – qu'il s'agisse de la rationalité fondamentale des travaux, de savoir ce qu'est l'essence de l'état de droit dans différentes sociétés, comment se produit le changement

dans l'état de droit et quels sont les véritables effets des changements produits. Les leçons que l'on peut tirer aujourd'hui ne sont, pour la plupart, guère impressionnantes et semblent en fait ne pas avoir été digérées. Les obstacles à l'accumulation des connaissances sont importants : cela va de lacunes institutionnelles chez les principaux protagonistes de l'aide à des défis intellectuels plus profonds relatifs à la compréhension de la complexité du droit⁹². »

- 59 Du côté des donateurs, l'aide souffre souvent d'un manque de personnel avec de bonnes connaissances du pays et de la langue. Cela semble particulièrement le cas dans les programmes bilatéraux⁹³. Dans les programmes étudiés ici, le niveau de connaissances du personnel a été un facteur déterminant pour la qualité des projets.
- 60 Parvenir à un bon niveau de connaissances n'est pas facile en Chine où les informations précises sur les rouages du système légal font gravement défaut⁹⁴. Un exemple est la médiocrité des statistiques sur le système pénal, le nombre d'exécutions étant toujours considéré comme un secret d'Etat. Parmi les personnes les plus compétentes dans les agences de mise en œuvre, plusieurs se sont plaintes du peu de temps et d'argent consacré à l'acquisition des connaissances nécessaires à leur travail. Certains informateurs chinois ont exprimé leur déception face au manque de connaissance du contexte chinois, notamment du contexte politique, chez leurs interlocuteurs des organismes donateurs⁹⁵.
- 61 Le manque de connaissances empiriques est une lacune courante des programmes relatifs à la réforme légale et judiciaire : « La réforme légale et judiciaire est jalonnée de modestes succès... et de fréquents échecs. Elle s'est souvent caractérisée par un fossé important entre la compréhension théorique des systèmes, la conception des projets et leur mise en œuvre. Le fossé qui sépare la théorie et la pratique résulte d'un certain nombre de pressions... Il démontre, d'une part, le besoin criant d'investissement dans des approches empiriques vis-à-vis du développement des systèmes juridiques et, d'autre part, le non-sens de la distinction établie par certains entre l'action et la recherche⁹⁶. »
- 62 L'évaluation du travail accompli fait partie du processus d'accumulation des connaissances. Mais peu de projets chinois ont été évalués, et certains donateurs d'aide ont signalé que les partenaires chinois n'aimaient pas les évaluations⁹⁷. Dans de nombreux cas, les donateurs n'ont pas assuré de suivi des projets⁹⁸. Le manque d'attention portée à l'évaluation et aux leçons tirées de l'expérience se retrouvent dans d'autres pays⁹⁹. Dans le cas de la Chine, cela peut s'expliquer par la forte pression pour que les projets relatifs au droit soient un succès. Le lien entre ces projets de coopération et les politiques du gouvernement donateur entraîne souvent une évaluation trop optimiste. L'intérêt qu'ont les agences d'exécution à continuer de recevoir des financements¹⁰⁰ explique également le manque d'objectivité de ces évaluations. Une autre raison au manque d'informations est que la recherche financée par les donateurs d'aide circule mal. Il s'agit là d'un point soulevé à la fois par les donateurs et par les informateurs chinois. Les bailleurs de fonds n'ont jamais demandé que ces recherches circulent, et il n'existe donc aucune habitude dans ce domaine.
- 63 Si l'on a du mal à tirer les leçons des expériences passées, c'est aussi dû au manque de transparence. Pour ce qui est des programmes étudiés ici, seuls les pays nordiques et les Pays-Bas se sont montrés prêts à partager avec nous des informations détaillées sur leurs projets et leurs évaluations. En Australie, au Canada et au Royaume-Uni, il n'existe apparemment pas de disposition obligeant le gouvernement à rendre compte publiquement de la manière dont l'argent est dépensé dans ce domaine. Les informations

fournies par la France ont été pour le moins minimales. Enfin, bien que les règlements concernant la transparence soient meilleurs du côté de l'UE, aucune évaluation des grands projets mentionnés n'est disponible parce qu'aucun n'est encore arrivé à son terme. Il existe toutefois quelques rapports sommaires¹⁰¹. Des informations complètes sont disponibles sur l'aide technique juridique de l'Allemagne mis en place par GTZ¹⁰², mais peu sur d'autres projets.

- 64 La transparence préoccupe beaucoup nos informateurs chinois. Les universitaires non impliqués dans des projets d'aide internationale expriment leur déception quant au manque d'information sur les thèmes des projets et sur la manière d'obtenir des financements. En fait, même certains de ceux qui ont perçu des financements estiment que les choix des donateurs sont une « boîte noire ». Il serait préférable que les donateurs rendent leur activité publique et le processus de demande de financement plus ouvert. Certains affirment que les donateurs ont tendance à travailler uniquement avec ceux qui parlent leur langue, au sens propre comme au sens figuré. Une minorité de chercheurs perçoivent de grosses sommes d'argent, indique un informateur plein de ressentiment. Confirmant ce point de vue, un autre affirme qu'il est « facile » d'obtenir des financements pour des projets relatifs aux droits de l'homme et à l'état de droit.
- 65 L'étude du Conseil international montre qu'une implication¹⁰³ des bénéficiaires dans les programmes d'aide est une condition nécessaire de leur succès – si les projets sont guidés uniquement par les préoccupations et les motivations politiques des donneurs d'aide, il est probable qu'ils ne donneront que peu de résultats.
- 66 Le lancement d'un projet en Chine demande un travail préalable important de la part des représentants des donneurs pour trouver les points d'entrée appropriés. Dans la plupart des cas, des contacts personnels ont déjà été établis – souvent liés aux efforts entrepris par la Chine après 1991 pour entamer un dialogue sur les questions des droits de l'homme. Dans un premier temps, les partenaires chinois ont semblé réticents à identifier les lacunes dans leurs connaissances ou les déficiences de fonctionnement que de tels programmes pourraient aider à corriger. Dans une certaine mesure, ce problème subsiste aujourd'hui.
- 67 Les représentants des agences de mise en œuvre reconnaissent qu'il a souvent été difficile d'inciter les partenaires chinois à identifier leurs besoins et à proposer des projets. Cela est clairement dû au caractère sensible du sujet et au manque d'engagement du côté chinois. Les partenaires chinois estiment de toute évidence la coopération acceptable, mais ne savent pas dans quelles limites. Il existe également d'autres facteurs : par exemple, ce sont souvent les départements des Affaires étrangères, plutôt que les personnes qui travaillent sur la question, qui discutent et négocient les projets avec les représentants des donneurs d'aide¹⁰⁴. Par ailleurs, le terme de « coopération » signifie que l'on doit satisfaire les besoins des deux parties, et la participation de personnes et d'institutions du pays donateur dans les programmes est généralement un objectif reconnu par les donneurs pour la mise en place des politiques d'aide¹⁰⁵. A juste titre, les partenaires chinois ne considèrent pas cette coopération comme une aide mais comme un échange où le fait de travailler ensemble est peut-être plus important que le travail accompli¹⁰⁶. Ainsi si l'essentiel du budget est dépensé hors de Chine, il est compréhensible que l'engagement des partenaires chinois soit faible.
- 68 Jusqu'à récemment, lorsque l'Institut Raoul Wallenberg demandait à des chercheurs chinois comment ils envisageaient la coopération, ceux-ci retournaient la question et demandaient ce que le RWI souhaitait faire. Les représentants du Parquet de Shanghai

ont été stupéfiés que le RWI insiste pour que le matériel de formation se concentre sur les problèmes chinois, parce qu'ils voulaient faire une série d'ouvrages sur le droit suédois¹⁰⁷. Bien que le RWI ait travaillé pendant longtemps avec la Chine, il a eu du mal à impliquer davantage les Chinois dans la planification des programmes.

- 69 Certains employés d'agences impliqués dans des projets britanniques ont fait part de leurs difficultés à aborder des projets assez précis pour avoir un impact. Il fallait parfois travailler pendant des années sur un sujet plus large avant qu'un partenaire chinois veuille (ou puisse) se lancer dans un projet destiné à obtenir des résultats sur le terrain. Pour en arriver là, les ingrédients nécessaires sont, selon un de nos interlocuteurs, « une bonne relation de travail » avec un partenaire chinois construite au fil de plusieurs années, « une approche axée sur la participation et le processus, qui passe de l'aide à la prise de conscience de la question des droits et de modèles alternatifs de droit et de pratique juridique, à l'identification d'un projet visant à aborder un problème spécifique et défini »¹⁰⁸; et une excellente connaissance du contexte. Dans la mesure où les donateurs ont tendance à s'intéresser essentiellement aux « résultats », ils peuvent ne pas accepter de financer le long processus qui est souvent nécessaire¹⁰⁹.
- 70 Selon un fonctionnaire de la Commission européenne, puisque la gouvernance et les droits de l'homme ne sont pas la priorité de la Chine, l'UE doit prendre l'initiative pour la coopération dans ces domaines et « en quelque sorte imposer » des projets à la partie chinoise. Toutefois, en même temps, il reconnaît que sans appropriation chinoise, ces programmes ne peuvent aboutir¹¹⁰. Ce dilemme a toujours existé dans le programme de coopération de l'UE, et a provoqué d'importants retards dans la mise en œuvre de nombreux projets. Il faut en effet attendre que les objectifs fixés par l'UE soit acceptés par les partenaires chinois et que toutes les formalités bureaucratiques de la Commission soient remplies¹¹¹.
- 71 En Chine, peu de donateurs d'aide consultent des experts chinois en dehors de leur partenaire direct sur l'orientation des programmes.¹¹² Une petite minorité des chercheurs chinois rencontrés ont été consultés, et la plupart ont reconnu qu'ils n'avaient même pas pensé que les donateurs puissent avoir besoin de prêter attention à ce que pensaient les Chinois. L'un d'entre eux s'est déclaré frustré que les donateurs n'écoutent pas l'opinion des Chinois qui travaillent dans les domaines concernés, et ne suivent que leurs propres priorités. Un autre chercheur ayant participé à des discussions avec des donateurs d'aide sur la formation des fonctionnaires estime que la discussion n'avait pas porté sur les caractéristiques de la formation, mais sur la manière d'appréhender la phobie des autorités concernant les commentaires critiques sur la Chine. Un chercheur jamais associé aux programmes d'aide était cynique quant aux motivations de ses collègues qui travaillaient comme consultants pour des organismes donateurs, et doutait qu'ils feraient vraiment part de leurs critiques s'ils jugeaient mauvaise l'approche adoptée par les donateurs.
- 72 De nombreux interlocuteurs chinois interviewés étaient convaincus que les donateurs d'aide devaient prêter plus d'attention à la perception des besoins au niveau local. « Le pays doit se métamorphoser, et pour cela il a besoin d'aide. Mais cette aide devrait être fondée sur les besoins tels qu'ils sont exprimés par les Chinois, et ne pas consister simplement à leur dire quoi faire ou à le faire à leur place », confie l'un d'entre eux. Les donateurs ne devraient pas venir avec des préjugés sur ce qui serait utile en fonction de leur propre système et de leurs propres valeurs, et devraient davantage recourir à des consultants chinois, déclare un autre. Lors de la planification, les donateurs devraient

s'entretenir plus avec les chercheurs et les responsables chinois afin d'identifier quels sont les problèmes à traiter.

- 73 Les instituts nordiques des droits de l'homme sont les seuls qui aient tenté de consulter d'une manière systématique les Chinois travaillant dans les domaines concernés. On peut citer comme exemples l'étude de faisabilité menée par le RWI en 1999-2000 et la consultation de chercheurs dans le cadre de rencontres organisées par les pays nordiques réunissant chercheurs chinois et experts internationaux deux fois par an pour discuter de certains sujets relatifs aux droits de l'homme. L'année dernière, cette initiative a été formalisée puisque les Nordiques ont mis en place un « Education Resource Group » composé de quatre universitaires chinois qui apporteront régulièrement des informations sur l'évolution de leur travail¹¹³.
- 74 Au bout du compte, beaucoup de donateurs finissent par travailler avec les mêmes institutions, notamment des agences du gouvernement central, l'Institut national des juges, les universités et *think tanks* basés à Pékin, et certaines agences semi-gouvernementales telles que la Fédération panchinoise des femmes. Plusieurs facteurs limitent le nombre d'institutions chinoises qui peuvent s'engager dans les projets considérés ici : la nécessité d'obtenir une autorisation officielle ; la capacité de satisfaire aux conditions des donateurs en termes de comptabilité et de gestion, etc. Chaque donateur ou presque finance des projets auxquels participe l'Institut de droit de l'Académie des sciences sociales chinoise, et beaucoup travaillent également avec l'Université chinoise de science politique et de droit. Le manque de publicité des résultats et de coordination entre donateurs aboutit parfois à une duplication des projets. Les donateurs d'aide ont tendance à ne travailler qu'avec des personnes qui parlent anglais, cela représente pour eux un gain à la fois de temps et d'argent ; mais ces personnes sont souvent celles qui ont *le moins* besoin de ce type d'exposition qui représente une part importante de ces programmes.
- 75 Si la question des droits de l'homme reste controversée— cependant moins en tant que sujet de recherche que par le passé —, beaucoup de représentants des donateurs et quelques membres des agences d'exécution n'étaient pas conscients des formalités que les partenaires chinois devaient remplir pour pouvoir travailler avec eux. Toutefois, l'un d'eux nous a dit savoir que les universités avec lesquelles leur agence travaille devaient rendre des comptes au ministère des Affaires étrangères sur leur coopération¹¹⁴. D'après un universitaire chinois, le gouvernement central considère les droits de l'homme comme un « domaine réservé » et n'autorise pas les institutions provinciales ou locales, qu'elles soient gouvernementales ou universitaires, à travailler avec des organes étrangers sur ce sujet sans son autorisation. Il précise que certains règlements internes stipulent probablement que les institutions provinciales ou locales qui souhaitent s'engager dans ce genre d'activités doivent demander l'autorisation au ministère, en ajoutant toutefois que la multiplication des échanges internationaux rendra de plus en plus difficile le contrôle central. Pratiquement aucun des projets sponsorisés par les donateurs étudiés ici n'a été annulé¹¹⁵, ce qui peut indiquer soit une plus grande tolérance de la part des autorités, soit un certain manque d'audace de la part des donateurs.
- 76 Les chercheurs et juristes ne vivant ni à Pékin ni à Shanghai estiment que les donateurs d'aide accordent beaucoup trop d'importance à ces deux villes aux dépens d'autres régions. Non seulement ces deux villes ne sont pas représentatives du pays, mais de plus la concentration des donateurs a rendu les bénéficiaires blasés, et ces derniers risquent de ne pas mettre autant d'énergie dans les projets que d'autres dans des régions moins

favorisées. On peut également s'interroger sur le besoin de financements étrangers de certaines institutions. Par exemple, de nombreux projets visent à former les juges, alors que la ville Shanghai fait venir des enseignants américains pour donner des cours à ses juges et envoie ses juges aux Etats-Unis suivre des programmes d'études¹¹⁶. La province de Canton a un projet similaire. La concentration de l'aide dans les régions les plus riches reproduit un modèle historique ; jusqu'à récemment, les principaux bailleurs de fonds – tels que la Banque mondiale et le Programme de développement des Nations Unies – ont accepté de soutenir le priorité du gouvernement central qui était de développer les zones côtières, contribuant ainsi au renforcement des inégalités régionales¹¹⁷.

- 77 D'après le Conseil international, la coordination entre donateurs est une des clés de la réussite des programmes. Cette coordination est au moins nécessaire pour éviter tout doublon ; mais, idéalement, cela signifierait une mise en commun des ressources et une approche plus large qu'un donneur d'aide unique ne serait pas en mesure d'assurer seul. Malheureusement, les exemples de coordination sont rares : « les donateurs ont tendance à adopter des projets sans avoir une vue globale des activités des autres donateurs. Par conséquent, leur impact est local, et en général leur stratégie reflète leurs propres priorités nationales et leurs propres choix. Par exemple, la Suède souhaite exporter son Ombudsman, l'Allemagne son expérience dans les tribunaux constitutionnels, et les Etats-Unis veulent transplanter leur expérience de la société civile¹¹⁸ ».
- 78 En Chine, une coordination n'est mise en œuvre que par les trois instituts nordiques pour promouvoir l'enseignement du droit international des droits de l'homme depuis 1999. Pour le reste, la coordination se limite essentiellement au partage de l'information. Pour ce qui est du dialogue entre les pays, les réunions du « Processus de Berne » initiées par la Suisse et le Bureau du Haut Commissaire aux droits de l'homme regroupent occasionnellement depuis avril 2001 les représentants des pays qui prennent part aux dialogues. On y discute les programmes de coopération mais, le plus souvent, les personnes directement responsables ne participent pas à ces réunions, leur utilité est donc très réduite. La Fondation Ford organise une fois par an à Pékin des réunions de donateurs d'aide dans le domaine du droit, et certaines réunions occasionnelles regroupent des donateurs travaillant spécifiquement sur les projets relatifs aux droits de l'homme, mais cela n'est pas formalisé. Une indication du véritable degré de coordination est le fait qu'un forum mis en place par le British Council pour l'échange d'information entre les donateurs d'aide dans le domaine du droit a été fermé l'année dernière faute d'utilisateurs¹¹⁹.
- 79 Ce manque de coordination peut être imputé à plusieurs facteurs : la promotion de modèles nationaux dans les programmes d'aide, la pression due à l'obligation de réussite en raison de liens avec des objectifs de politique étrangère plus larges, le désir qu'ont beaucoup de donateurs d'être présents en Chine et la concurrence entre les donateurs. La compétition est un problème courant en matière d'aide. Même dans le contexte d'un véritable engagement pour la réforme, comme en Russie, les donateurs avaient élaboré des projets de formation juridique rivaux, plutôt que de regrouper leurs fonds pour mettre en place un programme de formation complet¹²⁰. Naturellement, on pourrait arguer que des projets différents peuvent promouvoir des approches nombreuses et diversifiées de la réforme. Ce serait peut-être le cas si les donateurs finançaient essentiellement des ONG. Mais travailler à la construction officielle d'un état de droit, comme dans le cas de la Russie et de nombreux projets chinois, implique des réformes

institutionnelles qui nécessitent des solutions systémiques et des financements considérables.

- 80 Certains des donateurs étudiés pourraient faire davantage d'efforts pour dépasser le cercle confortable des bénéficiaires habituels et soutenir ceux qui, dans la société chinoise, sont explicitement (ou même implicitement) engagés à améliorer les droits de l'homme. Par exemple, ils pourraient fournir une plus grande aide juridique, y compris celle offerte par des non-juristes, et financer des organisations et des réseaux indépendants impliqués dans des questions spécifiques relatives aux droits de l'homme, y compris hors de la sphère juridique. Cela signifierait consacrer davantage d'argent à des fonds distribués sous forme de bourses avec un minimum de formalités bureaucratiques. Ils pourraient également lever des restrictions, notamment celles qui excluent le soutien aux organisations en exil ou les projets de droits de l'homme hors de Chine¹²¹.
- 81 Deux chercheurs chinois sont d'avis que la mise en œuvre de la loi devait être la priorité. Le financement de projets purement académiques est du gaspillage, estime l'un des informateurs ; en revanche, les donateurs devraient financer davantage d'études empiriques, souvent coûteuses. D'autres pensent qu'il faut consacrer davantage d'efforts aux travaux qui cherchent un fondement aux droits dans les concepts locaux et traditionnels. Si les universitaires peuvent changer la mentalité des gens, il faut les soutenir pour aider la Chine à mettre en place elle-même un état de droit et des protections pour les droits de l'homme¹²². Plusieurs ont déclaré que les donateurs devraient consacrer plus d'argent à l'amélioration de l'enseignement juridique de base (pas seulement en matière de droits de l'homme), ce que la plupart semblent réticents à faire aujourd'hui.
- 82 Certains chercheurs en droit pensent qu'il est accordé trop d'importance à la théorie d'un point de vue normatif, et pas assez à ce qui est *possible*. Par ailleurs, les travaux universitaires ont peut-être plus d'impact sur la réforme juridique que sur l'application du droit dans laquelle la politique et les conditions sociales plus larges jouent un rôle important. Les personnes sur le terrain ont peut-être de meilleures idées sur l'application pratique que les intellectuels¹²³. Toutefois, un des exécutants a souligné que les chercheurs en droit chinois ont toujours eu un plus grand rôle politique que leurs équivalents occidentaux, et qu'il était donc important de travailler avec eux pour influencer le gouvernement¹²⁴.
- 83 Les Chinois interrogés ont exprimé des points de vue contradictoires sur le potentiel du droit international des droits de l'homme et sur le rôle des donateurs dans son développement. Les efforts des pays nordiques pour son enseignement, notamment le développement d'un réseau d'enseignants, sont très appréciés par les universitaires concernés. Deux chercheurs, l'un spécialisé dans une autre discipline du droit et l'autre ne travaillant plus dans ce domaine, se sont cependant montrés critiques sur ce qui pouvait être accompli dans le climat politique actuel. Les études menées jusqu'à présent ont donné peu de résultats pratiques étant donné les restrictions qui pèsent sur ce que les chercheurs peuvent étudier et publier.
- 84 Plusieurs de nos interlocuteurs ont le sentiment que les donateurs d'aide ont une conception trop étroite des droits et de la manière de les améliorer en Chine. Selon un chercheur, il faut trouver une approche plus large, au niveau de l'éducation civique, en enseignant notamment le rôle que la loi peut et devrait jouer dans la société. Plusieurs informateurs s'inquiètent de l'intérêt porté par les donateurs d'aide à des projets trop

« politiques ». Certains donateurs exigent une implication trop spécifique, tant dans les faits qu'administrativement, dit l'un d'entre eux.

- 85 A l'issue de plus de cinq années de dialogues consacrés aux droits de l'homme, beaucoup de diplomates reconnaissent en privé que ces rencontres ne donnent guère de résultats, et que les véritables réalisations ont eu lieu dans le cadre des programmes de coopération¹²⁵. Ainsi, de l'avis même des donateurs d'aide, les programmes envisagés ici constituent un indicateur du succès de cette approche. Mais en raison du manque d'objectifs précis en termes d'améliorations des droits de l'homme, le simple fait qu'une action soit engagée est souvent suffisant pour que les donateurs la qualifient de succès. Les donateurs d'aide tendent à analyser la coopération plutôt en termes quantitatifs que qualitatifs (nombre de personnes ayant participé à telle ou telle formation, type de séminaire organisé, la visite d'une délégation chinoise dans le pays donateur lors d'un voyage d'étude), sans évaluation de l'impact réel ou potentiel de ces activités, et sans même établir de lien entre celles-ci et un programme de réforme spécifique. En revanche, les rapports de certaines agences chargées de la mise en œuvre sont plus susceptibles de mesurer l'impact des travaux réalisés¹²⁶.
- 86 Cela ne veut pas dire que les programmes analysés ici n'ont pas abouti, ni que les activités qu'ils ont financées n'en valaient pas la peine. Mais souvent, l'information disponible est trop faible pour permettre une évaluation significative des résultats — réels et potentiels — d'un programme.
- 87 Naturellement, des changements dans le climat politique — notamment l'augmentation du nombre d'organisations à but non lucratif indépendantes et une plus grande couverture médiatique de sujets dits sensibles, y compris celui des droits de l'homme — font que les conditions se sont quelque peu améliorées, permettent d'aborder des questions plus sensibles et accroissent le degré de faisabilité des projets. Les donateurs et leurs agences ont à n'en point douter contribué à ce changement de climat, en tirant les leçons de leur expérience et en construisant une relation de confiance avec les partenaires chinois par le biais d'une coopération de plusieurs années. Plusieurs progrès récents méritent d'être signalés : l'engouement pour la création de centres de droits de l'homme dans les universités, l'entrée des droits de l'homme dans les cours des facultés de droit, et la possibilité que le ministère de l'Éducation rende ces cours bientôt obligatoires.
- 88 Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que l'enseignement du droit international des droits de l'homme ait fait quelques progrès. C'est, entre autres, grâce à l'intervention de donateurs d'aide, notamment des instituts scandinaves pour les droits de l'homme. Leur lutte pour développer l'enseignement du droit international des droits de l'homme en Chine est un exemple de ce qui peut être réalisé grâce à une approche concertée, de long terme, fondée sur la coopération entre les donateurs d'aide.
- 89 Il est aujourd'hui important que les donateurs adoptent une stratégie plus cohérente et plus réfléchie. Ils doivent soutenir davantage les travaux empiriques sur le système judiciaire et les droits de l'homme, adopter une approche plus concertée avec les agences gouvernementales, encourager la coordination entre les donateurs d'aide et favoriser la planification relative aux droits, élargir le cercle des institutions bénéficiaires afin d'aider celles qui s'engagent véritablement sur la question des droits, opter pour une meilleure tactique politique combinant pression et dialogue.

- 90 De tels changements ne sont pas faciles : une partie non négligeable du déficit stratégique n'est pas liée au contexte chinois ; certains de ses effets sont communs à tous les programmes d'aide relatifs à l'état de droit. Aussi les donateurs doivent-ils s'attaquer à des problèmes plus généraux. Il leur faut notamment prendre conscience que les priorités fixées par des processus politiques et institutionnels dans les pays donateurs ne sont pas toujours les plus utiles dans le contexte du pays récipiendaire. Qui plus est, certaines positions des donateurs — comme leur insistance à recourir à des institutions et à des experts de leur propre pays quel que soit leur niveau de connaissance ou d'expertise, et la confusion sur l'objectif de l'état de droit (servir les intérêts des multinationales ou faire progresser les droits ?) — ne font que créer des obstacles à l'amélioration des droits de l'homme.
- 91 Dans le contexte chinois, les lacunes en matière de stratégie concernent essentiellement le manque d'attention accordée au travail empirique – y compris le suivi des droits de l'homme – qui aiderait à déterminer les interventions les plus appropriées, et l'incapacité à encourager et à soutenir la planification officielle au niveau « macro » et l'identification des besoins au niveau « micro ». Des approches empiriques conduiraient à des solutions spécifiques répondant à des problèmes concrets. Prenons l'exemple de la formation judiciaire : plusieurs études ont démontré que si la formation n'est pas liée à un programme de réforme bien défini comprenant des incitations au changement, elle n'aura que peu d'effet¹²⁷. L'idée que la simple exposition de quelques individus à un modèle de pratique étranger peut suffire à susciter le changement est une idée naïve, à l'origine de gaspillages de ressources.
- 92 L'adoption d'une approche stratégique ne signifie pas que les donneurs d'aide imposent leurs vues aux partenaires chinois. Comme un responsable d'agence l'a noté : « il doit y avoir une implication locale dans la définition du problème et la manière dont il doit être résolu – il nous faut donc accepter que les projets ne prennent pas la tournure que nous avons imaginée¹²⁸ ».
- 93 Une des questions cruciales est le choix des partenaires et, surtout, de savoir si l'approche « élitiste » que les donateurs ont adoptée jusqu'à maintenant est la plus à même de faire progresser la situation des droits de l'homme sur le terrain. Se peut-il que le long processus d'élaboration de la confiance signifie que les donateurs ne se sont pas adressés aux bons partenaires ? Et s'ils avaient commencé par analyser quelles initiatives chinoises avaient un impact sur divers problèmes liés aux droits de l'homme et essayé de soutenir ces efforts, non seulement par des financements mais aussi par l'ouverture de canaux internationaux de communication et d'expertise ?
- 94 Dans une société où la violation des droits est de plus en plus le reflet des divisions de classes, l'engagement des intellectuels en tant que groupe est peut-être même douteux. « Depuis [1989], le gouvernement a graissé la patte aux intellectuels en leur offrant de gros salaires – les salaires des professeurs d'université ont été multipliés par dix ces dix dernières années. Les universités et les instituts de recherche croulent sous les subventions. La plupart des intellectuels mènent aujourd'hui une vie confortable et ont le droit de publier leurs idées assez librement »¹²⁹. Cela n'empêche pas les donateurs d'aide d'attendre que les universitaires fassent preuve d'un plus grand activisme en Chine qu'ailleurs.
- 95 Les donateurs doivent de toute évidence faire davantage d'efforts pour identifier les groupes et les individus qui ont déjà commencé à s'intéresser d'eux-mêmes à des

questions relatives aux droits de l'homme. Ils doivent aussi se montrer prêts à prendre davantage de risques pour appuyer de telles initiatives. Il est clair que là où des actions sont déjà lancées, il y a un fort potentiel. On peut citer comme exemples le « Réseau violence domestique », présent dans toute la Chine et financé par un consortium de donateurs, le travail de Wan Yanhai et ses collègues sur les questions du Sida¹³⁰, ou encore certains chercheurs en droit pénal qui travaillent à introduire des normes internationales dans le droit chinois¹³¹. Il faut aussi reconnaître que si l'on peut faire beaucoup en Chine aujourd'hui, les organisations de défense des droits de l'homme ont toujours un rôle important à jouer hors de Chine, notamment grâce au lobbying. Seules ces organisations peuvent faire pression et soumettre des rapports aux Nations Unies.

- 96 Certains donateurs ont mis en place des « programmes de bourses » qui financent des projets généralement initiés au niveau local. Toutefois, ils finissent souvent par financer les mêmes organismes semi-officiels que d'autres programmes d'aide. Pour remédier à cela, il faudrait que les formalités de demande de financement soient plus ouvertes et plus simples, et que des efforts soient faits pour améliorer l'information concernant les procédures.
- 97 Bien sûr, il n'est pas inutile de continuer à collaborer avec des partenaires ayant leurs entrées dans les milieux officiels, à condition qu'ils soient en mesure de résoudre certaines questions pratiques. Un exemple positif est le travail de plusieurs agences britanniques, financées à la fois par le Royaume-Uni et l'UE, sur les questions de justice juvénile¹³² et de trafic d'enfants dans le Sud-Ouest de la Chine¹³³.
- 98 Dans le même ordre d'idée, on peut remettre en question l'attention exclusive portée à l'appareil formel de la justice comme point d'entrée pour les droits de l'homme en Chine. Après l'échec de programmes américains visant à améliorer les institutions judiciaires dans des pays d'Amérique latine, on commence maintenant à reconnaître qu'il faut aussi s'intéresser à « la demande »¹³⁴. En d'autres termes, si les gens ne réclament pas que leurs droits soient protégés par le système légal, les pratiques ne changeront jamais. Mais pour cela, il faut que les donateurs d'aide ne se limitent pas aux institutions et apportent leur soutien à d'autres entités telles que les groupes communautaires, les organes qui offrent des services juridiques aux pauvres, les médias, etc.
- 99 En Chine, bien que de tels groupes se soient développés ces dernières années, leurs activités sont restreintes par la volonté des autorités centrales et locales de contrôler les organisations indépendantes. Cela nous mène à un autre élément stratégique : les donateurs d'aide seront peut-être amenés à se battre davantage contre les obstacles politiques pour arriver à une réforme judiciaire davantage orientée vers les droits de l'homme. Nos informateurs chinois affirment de manière quasi unanime que les pressions internationales ont joué un rôle important dans les concessions faites par le gouvernement chinois en matière de droits de l'homme. Leur message est clair : ils veulent à la fois de la coopération et de la pression sur le gouvernement, les deux possèdent une synergie essentielle. C'est une des raisons pour lesquelles la question de la terminologie est importante — le fait de rendre politiquement acceptable le travail en matière de défense des droits de l'homme qualifié comme tel élargit potentiellement l'espace de l'activisme, et facilite la participation à des projets de coopération sur ce thème.
- 100 Un tel engagement n'aboutirait pas forcément à ce que le gouvernement chinois rejette comme une « confrontation », mais pourrait encourager les autorités chinoises à s'engager dans des projets qui correspondent à leurs priorités dans le domaine des droits

de l'homme, comme la formulation d'un Plan d'action national relatif aux droits de l'homme avec l'aide des Nations Unies, en utilisant les méthodes recommandées plus haut. Cela pourrait ouvrir le champ de l'engagement et renforcer l'impact des programmes mis en œuvre par les donateurs. Cela permettrait de susciter un débat national, qui créerait un espace pour les défenseurs chinois des droits de l'homme – un élément décisif pour favoriser des changements pratiques sur le terrain.

NOTES

1. Cette recherche a été financée par une bourse du Global Security and Cooperation Program du Social Science Research Council. Le Centre de droit comparé et de droit public de l'Université de Hong Kong m'a hébergée pendant la durée de ce projet. Je suis profondément reconnaissante à ces deux institutions, et notamment à Jill Cottrell, Fu Hualing, Yash Ghai et Carole Petersen, pour l'inspiration et les orientations qu'elles m'ont données. J'aimerais également remercier Jean-Pierre Cabestan pour ses commentaires portant sur une version antérieure de cet article. Enfin, je souhaite remercier toutes les personnes rencontrées qui ont bien voulu m'accorder de leur temps. Naturellement, je suis la seule responsable d'éventuelles erreurs ou omissions.
2. Pour plus d'informations sur ce changement, voir *Human Rights in China, From Principle to Pragmatism : Can « Dialogue » Improve China's Human Rights Situation*, juin 1998 ; et Ann Kent, « Human Rights: From Sanctions to Delegations to Dialogue », in Nicholas Thomas, éd., *Reorienting Australia-China Relations*, Londres, Ashgate, pp. 143-158.
3. Dans cet article, le terme « programme » fait généralement référence à l'approche générale d'un pays, alors que le mot « projet » désigne des activités particulières au sein d'un programme.
4. L'Australie, le Canada, la Norvège, l'UE et le Royaume-Uni ont mené des dialogues réguliers en matière de droits de l'homme pendant cette période. En 2000, l'Allemagne a engagé un « dialogue sur l'état de droit » avec la Chine.
5. La France et l'Allemagne ne s'insèrent pas entièrement dans ces catégories puisque leurs programmes juridiques ne sont pas liés à un dialogue bilatéral sur les droits de l'homme. Toutefois, les deux pays ont été parmi les plus ardents défenseurs du dialogue entre l'UE et la Chine sur les droits de l'homme.
6. Dans la plupart des cas, les gouvernements et leurs agences d'aide ne fournissent que le financement des projets. Leur application revient à des institutions académiques, des organisations non gouvernementales (ONG) spécialisées, des institutions nationales, ou des consortiums provisoires mis en place dans le pays donateur à cette fin.
7. Dix-neuf personnes représentant les donateurs étudiés dans cette recherche et les exécutants de leurs projets ont été interrogées. Vingt-huit personnes supplémentaires (représentants d'autres donateurs, universitaires et activistes des droits de l'homme) ont été rencontrées, dont 13 de Chine. Aucune de nos interlocuteurs n'est identifié par son nom, à l'exception de ceux qui représentent des institutions.
8. Jacques de Lisle, « Lex Americana ? United States Legal Assistance, American Legal Models, and Legal Change in the Post-Communist World and Beyond », *University of*

Pennsylvania Journal of International Economic Law, n° 20, été 1999, pp. 179-308 ; Matthew C. Stephenson, « A Trojan Horse Behind Chinese Walls ? Problems and Prospects of U.S.-Sponsored 'Rule of Law' Reform Projects in the PRC », *Pacific Basin Law Journal*, vol. 18:64, 2000 ; pour une vue interne, voir Paul Gewirtz, « The US-China Rule of Law Initiative », *William and Mary Bill of Rights Journal*, n° 11, février 2003.

9. Ce changement était lié à plusieurs facteurs géopolitiques, notamment les efforts entrepris par les Etats-Unis, face à la critique nationale et internationale, pour améliorer grâce à de l'aide la situation dramatique des droits de l'homme dans certaines dictatures d'Amérique du Sud ; le soutien à la consolidation des démocraties apparues en Amérique du Sud et en Afrique ; et bien sûr la fin de la Guerre froide qui a engendré une explosion de l'« aide politique » aux pays « en transition ».

10. Selon Peter Burnell, « on sait simplement trop peu de choses sur l'aide à la démocratie des dix dernières années. Ce n'est que maintenant qu'un examen indépendant commence à acquérir une masse critique ». Le sujet a été pratiquement ignoré par les chercheurs sur les relations internationales. P. Burnell, « Democracy Assistance : Origins and Organizations », in P. Burnell, éd., *Democracy Assistance: International Cooperation for Democratisation*, London/Portland, OR, 2000, pp. 47-8.

11. Thomas Carothers de la Carnegie Endowment for International Peace a beaucoup écrit sur l'aide à la démocratie et aux programmes en matière d'état de droit. Voir « Promoting the Rule of Law Abroad: The Problem of Knowledge », Carnegie Endowment for International Peace Working Papers, n° 34, janvier 2003 ; *Aiding Democracy Abroad : The Learning Curve*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC, 1999 ; et « The Rule of Law Revival », *Foreign Affairs*, vol. 77, n° 2, 1998. Par ailleurs, des pays donateurs tels que la Suède, la Norvège et le Danemark — qui se sont le plus engagés pour l'intégration des droits de l'homme dans leurs politiques et programmes d'aide — ont réalisé des évaluations de ce type de programmes ; par exemple, l'agence danoise d'aide Danida, *Evaluation: Danish Support to Promotion of Human Rights and Democratisation, vol.2, Justice, Constitution and Legislation*, janvier 2000.

12. International Council on Human Rights Policy, *Local Perspectives: Foreign Aid to the Justice Sector*, Versoix, Switzerland, 2000 (résumé des conclusions en français: <http://www.ichrp.org/ac/excerpts/14.pdf>)

13. Des entretiens (formels pour la plupart, informels pour quelques-uns) ont été réalisés avec treize chercheurs chinois en droit et deux juristes. Neuf d'entre eux ont participé à des programmes du type de ceux qui sont étudiés. Certains ont été les principaux représentants des partenaires chinois.

14. Cela est devenu une préoccupation centrale des agences de développement dans les années 1990, liée notamment à un revirement de l'approche de la Banque mondiale vis-à-vis de l'Afrique. L'absence de définition claire du terme « gouvernance » ou de tout critère accepté internationalement ont fait dire à certains détracteurs qu'il s'agissait là du dernier avatar pour imposer des solutions techniques à des problèmes essentiellement politiques et liés à un ordre économique mondial injuste, et d'un nouveau moyen pour forcer des pays à suivre des politiques économiques néo-libérales. Voir Gordon Crawford, *Foreign Aid and Political Reform : A Comparative Analysis of Democracy Assistance and Political Conditionality*, Palgrave, Basingstoke, 2001, pp. 22-7. « Le terme de gouvernance peut être utile pour convaincre les bénéficiaires du caractère neutre et technique de la réforme. En tant qu'instrument analytique, toutefois, ils risquent d'obscurcir plus les choses que de les élucider » (Tom Ginsburg, « Review Essay : Does Law Matter for Economic Development: Evidence from East Asia », *Law and Society Review*, n° 34, 2000, p. 843).

15. Carothers, « Promoting the Rule of Law Abroad », *op. cit.*, p. 7.
16. Il n'existe par exemple pas de catégorie pour l'aide à la « gouvernance » ou à l'« état de droit » dans les statistiques de l'Organisation pour le développement et la coopération économique (OCDE).
17. L'argument de Peter Burnell vaut la peine d'être cité : « Les réformes de gouvernance qui créent un climat accueillant pour les entreprises privées et l'accumulation du capital peuvent également mener à de grandes inégalités sociales et économiques. Celles-ci engendrent des inégalités d'opportunité politique et, potentiellement, aussi de pouvoir politique » (« Democracy Assistance : The State of the Discourse », in Burnell, *Democracy Assistance*, *op. cit.*, p. 22).
18. Carothers, « Promoting the Rule of Law Abroad », *op. cit.*, p. 14.
19. La HREOC qui veille au respect des droits de l'homme en Australie, passe des contrats avec l'Agence de développement australienne AusAID pour la mise en œuvre des projets associés au dialogue bilatéral avec la Chine.
20. Caroline Fleay, « The Australia-China Human Rights Technical Cooperation Programme », non publié, mai 2003, cite des entretiens avec un consultant en droit auprès de la HREOC.
21. Le personnel de certaines agences de développement est réticent à une telle intégration, en partie parce que le domaine des droits de l'homme est considéré comme trop « politique » et peu susceptible d'être évalué dans les mêmes termes que d'autres programmes. Voir par exemple, Gunnar M. Sorbo et Arne Tostensen, « Aid for Human Rights and Democracy: Challenges of Design, Management and Evaluation », *Human Rights in Development Yearbook*, 1999/2000, p. 218 ; entretien avec un membre de l'ACDI, 16 avril 2003.
22. La seule exception est le Royaume-Uni qui prépare des rapports stratégiques en matière de droits de l'homme, mais ceux-ci ne sont pas accessibles au public.
23. Certaines agences font toutefois l'effort de distribuer ces documents aux chercheurs chinois (Communication du Centre norvégien pour les droits de l'homme (NCHR), 17 juillet 2003).
24. On peut citer comme exemples les analyses par pays préparés par l'agence d'aide australienne, AusAID, « Australia's Country Programme Strategy to China, 2002-5 », et au Royaume-Uni, le Department for International Development, « China: Country Strategy Paper 2002-2005 ».
25. L'organisation du programme d'aide est particulière à chaque pays, et ne peut donc être décrite ici que rapidement.
26. Dans tous ces cas, cette organisation est l'institution nationale en charge des droits de l'homme.
27. Des objectifs sont fixés pour des projets individuels, mais ceux-ci concernent davantage l'accomplissement d'activités (formations, séminaires, rapports) que des améliorations spécifiques dans le domaine des droits de l'homme.
28. Par exemple, l'Agence canadienne de développement International (ACDI) déclare que parmi les résultats attendus de ses projets relatifs aux droits de l'homme figure « une meilleure compréhension des valeurs et approches canadiennes pour ce qui concerne les droits de l'homme, le développement démocratique et une meilleure gouvernance dans les organes gouvernementaux et non gouvernementaux ». ACIDI, « Cadre stratégique de programmation pays: Chine », 1994, disponible sur <http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/webcountry.nsf/VLUDocFr/Chine-Cadredeprogrammation>

29. L'approche suédoise consiste essentiellement à « promouvoir l'influx de nouvelles idées susceptibles d'accélérer le processus de réforme en matière de droits de l'homme, d'égalité des chances, de changement dans la loi, de démocratie et d'amélioration de l'environnement ». SIDA, « Country strategy for development co-operation 2001-2005 », 30 octobre 2001, consultable sur <http://www.sida.se/Sida/jsp/Crosslink.jsp?d=370&a=2993>.

30. Un exemple figure dans le *Rapport stratégique national (2001) sur la Chine* de la Commission européenne (p. 29) : « La coopération devrait se concentrer sur la promotion des libertés fondamentales mentionnées dans les Chartes, et la mise en œuvre de dispositions juridiques relatives aux droits civils et politiques, de même qu'économiques, sociaux et culturels. Ces droits incluent le respect de l'individu et la lutte contre les traitements inhumains, l'éducation, la protection des droits des minorités, l'identification de groupes particulièrement vulnérables tels que les femmes, les handicapés, les pauvres, les minorités ou les enfants, qui ont besoin d'aide pour affirmer leurs droits. Les droits des consommateurs ainsi que d'autres préoccupations connexes (...). Une attention toute particulière doit être portée à la conscience qu'a la population des droits de l'homme ». Un autre exemple est tiré du rapport *China Strategy (2002)* publié par le ministère norvégien des Affaires étrangères ; le but du dialogue et de la coopération avec la Chine est de faire progresser la Chine en matière de conformité aux normes internationales des droits de l'homme, avec une attention particulière à la mise en place de l'état de droit, à la liberté d'association et syndicale, aux droits des femmes, des minorités, à la liberté religieuse, d'expression, et aux efforts visant à abolir la peine de mort.

31. C'est notamment le cas dans le programme allemand. Entretien avec le ministère des Affaires étrangères allemand, 30 juin 2003.

32. Un exemple est le « International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy » (ICCLR) rattaché à l'Université de Colombie britannique. Le ICCLR s'est souvent attribué le mérite des réalisations de certains de ses partenaires, par exemple celles de centres de recherches à l'Université chinoise de sciences politiques et de droit. Voir <http://www.icclr.law.ubc.ca/>.

33. Voir Commission européenne, « Rapport annuel 2001 sur la politique de développement de la Communauté européenne et la mise en œuvre de l'aide extérieure », tableaux financiers pp. 193 et suivantes ; et Commission européenne, « La mise en œuvre de l'aide extérieure de la Commission européenne », situation au 1er janvier 2001, tableaux financiers, pp. 160-165. (voir http://europa.eu.int/comm/europeaid/reports/index_en.htm)

34. Voir Randall Peerenboom, *China's Long March Toward Rule of Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp. 65-67, pour une définition.

35. Brian Z. Tamanaha, « The Rule of Law for Everyone? » communication à une conférence sur les conceptions comparatives de l'état de droit en Asie, Université de Hong Kong, juin 2002, p. 6.

36. Formule prononcée en 1996 par Jiang Zemin et incorporée dans un communiqué du Seizième Congrès du PCC en 1997, puis dans la Constitution en 1999.

37. Kanishka Jayasuriya, « Introduction », in Jayasuriya, éd., *Law, Capitalism and Power in Asia*, Routledge, 1999, pp. 2-3.

38. Jacques DeLisle, « Chasing the God of Wealth while Evading the Goddess of Democracy: Development, Democracy and Law in Reform-Era China », in Sunder Ramaswamy et Jeffrey Casson éd., *Development and Democracy : New Perspectives on an Old*

Debate, University Press of New England, 2003 ; Carol Jones, « Politics Postponed : Law as a substitute for politics in Hong Kong and China », in Jayasuriya, *op cit*, 1999.

39. International Council, *Local Perspectives*, p. 89.

40. Carothers, « Promoting the Rule of Law Abroad » ; et Jess T. Ford, « Former Soviet Union: U.S. Rule of Law Assistance has had Limited Impact and Sustainability », Testimony to Congress from the United States General Accounting Office, 17 mai 2001.

41. Erik G. Jensen, « The Rule of Law and Judicial Reform: The Political Economy of Diverse Institutional Patterns and Reformers' Responses », in Jensen et Thomas Heller édés, *Beyond Common Knowledge: Empirical Approaches to the Rule of Law*, Stanford University Press, Stanford California, 2003, p. 344.

42. Carothers, « Promoting the Rule of Law Abroad », p. 10, « Project Report on the Role of Foreign Aid for Legal Reform Programs in the Russian Federation », Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Graduate Policy Workshop on Legal Reform Projects After Communism, janvier 1999, pp. 73-4.

43. Thomas C. Heller, « An Immodest Postscript », in Jensen et Heller, *Beyond Common Knowledge*, pp. 404-5.

44. Fu Hualing, « Putting China's Judiciary into Perspective : Is it Independent, Competent and Fair ? » in Jensen and Heller, *Beyond Common Knowledge*, pp. 193-219.

45. COWI, « Democratisation—Access to Justice, Constitutional and Legislative Processes », rapport commandé par Danida, août 1999. Page 49, il est précisé: « Le renforcement d'un système judiciaire formel est davantage susceptible d'aider les catégories riches/commerçants que les pauvres ou les ruraux. L'accès de ces derniers à la justice passe généralement par des systèmes informels/traditionnels pour la résolution des conflits, qui tendent à être négligés une fois qu'un système formel est renforcé ».

46. Je remercie Tai Xuesen pour ce point.

47. Voir par exemple Fu Hualing, « Shifting Landscape of Dispute Resolution in Rural China » in Chen Jianfu *et al.* eds, *Implementation of Law in the People's Republic of China*, La Haye, Kluwer Law International, 2002.

48. Je remercie Ben Liebman pour cette information. Dans une certaine mesure, la même chose s'est produite au Cambodge et au Mozambique. Voir COWI, « Democratisation », p. 49.

49. Kevin O'Brien décrit ce qu'il appelle « la résistance justifiée » des protestataires ruraux contre l'injustice. Ces derniers citent souvent des lois, des règlements ou des politiques officielles. O'Brien, « Rightful Resistance », *World Politics*, vol. 49, n° 1, 1996, pp. 31-55. Comme le fait remarquer Clarcken, O'Brien ne fait même pas mention des tribunaux. « Le fait qu'il ne mentionne pas les tribunaux n'est pas un oubli ni une faute. C'est simplement le reflet exact de leur utilité aux yeux des protestataires ruraux ». Donald C. Clarke, « Empirical Research in Chinese Law », in Jensen and Heller, *Beyond Common Knowledge*, p. 183.

50. Carnegie Endowment for International Peace Roundtable, « Making Law Reform Work », vendredi 16 novembre 2001, www.ceip.org.

51. International Council, *Local Perspectives*, pp. 89-90.

52. Voir par exemple : Parquet populaire suprême, « Opinions concernant la mise en oeuvre d'une réforme de trois ans portant sur le travail du Parquet », 10 janvier 2000 ; Cour populaire suprême, « Programme de réforme de cinq ans pour les tribunaux populaires » (*Renmin fayuan wunian gaige gangyao*), 20 octobre 1999, publié dans un ouvrage du même nom (Bureau de recherches de la Cour populaire suprême, Éditions des cours populaires, Pékin, 2000).

53. L'agence danoise Danida a conditionné son aide à un plan de réforme de la justice, et Danida a financé le processus de planification (Danida, *Evaluation*).
54. Rosemary Foot, *Rights Beyond Borders : The Global Community and the Struggle over Human Rights in China*, Oxford University Press, 2000, p. 239.
55. Des lignes directrices concernant l'élaboration de tels projets ont été mises en œuvre après la Conférence de Vienne. Voir Office of the High Commissioner for Human Rights, *Handbook on National Human Rights Plans of Action*, Professional Training Series n° 10, Geneva, United Nations, 2002, <http://www.unhchr.ch/html/menu6/2/training.htm>.
56. Li Yuwen, « Court Reform in China: Problems, Progress and Prospects », in Chen *et al.*, *Implementation of Law in the PRC*, p. 81.
57. Peerenboom, *China's Long March*, p. 10.
58. Chen Jianfu, « L'application du droit en Chine : une bataille politico-légale », *Perspectives chinoises*, n°72, juillet-août 2002, p. 30.
59. Li, « Court Reform in China », p.80.
60. Ces échanges étaient toutefois liés aux préoccupations concernant les droits de l'homme puisqu'ils s'appuyaient sur des contacts pris lors d'une mission effectuée en 1991 par l'ancien ministre des Affaires étrangères, Lord Geoffrey Howe, et qui avait pour but d'observer la situation des droits de l'homme en Chine.
61. Anders Mellbourn et Marina Svensson, « Swedish Human Rights Training in China: An Assessment », *SIDA Studies in Democracy and Human Rights*, février 1999, p. 14.
62. Fleay, « The Australia-China HRTC », citant un entretien avec un responsable de la HREOC.
63. RWI, « Plan of Operations, 2002-03 ».
64. Paul Knox, « Human Rights Cut in Canada's China plan », *Globe and Mail*, 17 décembre 2002. La justification proposée par les responsables de l'ACDI était que le terme de droits de l'homme n'apparaissait pas dans le texte chinois et que les deux versions devaient être harmonisées.
65. Paul Knox, « Government does quick a about-face after controversy over its decision to cut human rights from aid strategy », *Globe and Mail*, 18 décembre 2002. Depuis novembre 2003, le document n'a toujours pas été publié ; et rien ne dit que les termes offensants apparaîtront dans la version chinoise.
66. RWI, « Plan of Operations, 2002-03 ».
67. Sophia Woodman, « Words Obscure Actions: Human Rights Research in China », *GSC Quarterly*, Automne 2002, http://www.ssrc.org/programs/gsc/gsc_quarterly/newsletter6/.
68. Zhang Gang, « Bai gei de qian: feiyinglixing waiguo jijin tongguo wuchang yuanzhu yingxiang Zhongguo » (De l'argent gratuit ? Les fonds étrangers à but non lucratif cherchent à influencer la Chine par des aides), *Xinwen zhoukan* (Hebdomadaire d'informations), 10 juin 2002, p. 25, citant Li Yong, directeur du département de l'enregistrement et de la gestion des organisations sociales ayant un élément étranger, ministère des Affaires civiles.
69. Cité dans RWI, « Plan of Operations, 2002-03 ».
70. RWI, « Human Rights Capacity Building Programme Annual Report 2001 », p. 14.
71. Entretien, RWI, 1er mars 2003.
72. Communication du RWI, 23 juillet 2003.
73. Communication du NCHR, 17 juillet 2003.
74. On peut se procurer une liste assez complète des projets des différents donateurs d'aide à : Banque asiatique de développement, Bureau du Conseil général, *Law and Policy*

Reform Bulletin, édition 2001. Quelques-uns des projets principaux en droit économique sont aussi décrits dans Clarke, « Empirical Research in Chinese Law », p. 164-5.

75. Le peu d'éléments disponibles après du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE indiquent qu'environ 8% de l'aide mondiale est consacrée aux droits de l'homme, à la démocratisation et à la bonne gouvernance, mais que 85% de cette aide va à des projets orientés vers l'économie ou à l'administration gouvernementale, alors que le « suivi et l'éducation en matière de droits de l'homme » absorbe moins de 1%. Ces chiffres sont cités dans Canadian Council for International Cooperation, *A Call to End Global Poverty: Renewing Canadian Aid Policy and Practice*, mars 1999, p. 36.

76. « Annex, Terms of Reference », in *Synthesis Report on EC Activities in the Field of Human Rights, Democracy and Good Governance*, Commission européenne, août 2001, p. 6.

77. Entretien avec l'ACDI, 16 avril 2003, entretien avec NCHR, 5 février 2003.

78. Sorbo et Tostensen, « Aid for Human Rights and Democracy », p. 218. Par exemple, ils citent une étude du SIDA sur l'évaluation des programmes de développement des droits de l'homme qui signale que vu que l'élaboration de processus d'évaluation serait « irréaliste ». ».

79. International Council, *Local Perspectives*, p. 87.

80. Ann Kent (« States Monitoring States: The United States, Australia, and China's Human Rights, 1990-2001 », *Human Rights Quarterly*, n° 23, 2001, p. 618) indique que les projets australiens représentent des « avancées utiles » fondées sur des informations du gouvernement concernant ce qui était fait; et le 10^{ème} rapport de Commission des Affaires étrangères de la Chambre des Communes (Grande-Bretagne), énumère un certain nombre de projets financés par le Royaume-Uni, et affirme que toute coopération dans ce domaine représente un « succès ».

81. International Council, *Local Perspectives*, p. 88.

82. Une exception est le Human Rights Project Fund (Royaume-Uni), qui à ses débuts offrait plusieurs bourses au bureau de Hong Kong de l'organisation Human Rights in China.

83. Voir « China-Australia Human Rights Technical Cooperation Programme: Background Information », p. 4 ; et « Activities being implemented under the current ROU (2002/03) », document fourni par AusAID.

84. L'engagement récent de l'Australie dans ce domaine est pour le moins douteux. Voir par exemple, Australian Lawyers for Human Rights, « Condemnation of Australia's human rights stance », *ALHR Newsletter*, vol.4.3, octobre 2000. <http://www.alhr.asn.au/documents/alhrnews0010.doc>.

85. Entretien avec un exécutant, 2 octobre 2002.

86. Chapitre 3, *Liangda Sifa Jiguan Geju Wenti* (La question des interactions entre les deux principaux organes judiciaires), in Liu Lixian et Zhang Zhihui éd., *Sifa Gaige Redian Wenti* (Sujets brûlants concernant la réforme judiciaires), Editions de l'Université de la sécurité publique (juillet 2000), p. 58, cité dans Song Bing, *A Review of Selected Judicial Reform-Related Projects Funded by the Ford Foundation*, non publié. L'ouvrage de Liu et Zhang implique qu'en apportant son soutien à ces tribunaux, la Fondation Ford suivait des motivations particulières.

87. Le RWI a lancé un tel projet en 1999, et l'ACDI et le DIHR ont également des projets en cours d'élaboration.

88. William P. Alford, « A Second Great Wall ? China's Post-Cultural Revolution Project of Legal Construction », *Cultural Dynamics*, vol. 11, n° 2, 1999, p. 204.

89. Entretiens avec des exécutants de projets. .

90. Ce projet a un budget de 13,5 millions d'euros. Voir <http://www.legaljudicial.org/> pour plus de détails.
91. Entretien.
92. Carothers, « Promoting the Rule of Law Abroad », p. 14.
93. Entretien avec un chercheur chinois, commentaires de Titi Liu et Yash Ghai, « Project Report... Russian Federation », p. 80.
94. Clarke, « Empirical Research in Chinese Law ».
95. Selon un spécialiste de la planification des projets, les Chinois sont fatigués de devoir toujours répondre aux mêmes questions de la part des Canadiens ; à chaque projet, il faut repartir de zéro, sans tenir compte de l'information déjà accumulée .
96. Jensen, « The Rule of Law and Judicial Reform », p. 366.
97. Fleay, « The Australia-China HRTC ».
98. Voir Peerenboom, « The Ford Foundation and Legal Reform in China ». Il y a eu de nombreux projets visant à fournir des manuels aux juges, mais aucun suivi pour voir s'ils les utilisaient vraiment.
99. Jensen, « The Rule of Law and Judicial Reform », pp. 361-5.
100. Pour donner quelques exemples, de 1996 à 1999, plus d'un tiers du budget de la ICCLR canadienne était consacré à la Chine, Voir les rapports annuels du ICCLR 1996-7, 1997-8, 1998-9, disponible sur : http://www.icclr.law.ubc.ca/Site%20Map/Publications%20Page/Annual_Reports.htm. Pour la HREOC australienne, les projets Chine ne se limitaient pas à un apport de fonds, mais servaient aussi à démontrer son utilité à un gouvernement qui avait opéré une coupe de 42 % dans le budget global de l'agence, voir Oxfam Community Aid Abroad, « Australian Federal Election Report: Human Rights », sur l'élection de 2001, <http://www.caa.org.au/current/election/humanrights.html>. Le Norwegian Centre for Human Rights et le Danish Institute for Human Rights dépendent presque entièrement de leur ministère des affaires étrangères respectifs pour leurs financement.
101. Des personnes impliquées dans les programmes de l'Australie, du Canada, du Royaume-Uni et de l'Union européenne ont été pour la plupart très généreuses de leur temps pour donner les informations qu'elles sont habilitées à divulguer. Les projets de l'UE pour lesquels des informations sont disponibles en ligne sont le Projet UE-Chine de coopération juridique et judiciaire (EU-China Legal and Judicial Cooperation Project) (<http://www.legaljudicial.org>) et le Réseau UE-Chine des droits humains (<http://www.eu-china-humanrights.org/index.php>).
102. Corporation allemande de coopération technique. <http://www.gtz-legal-reform.org.cn/>
103. Ce terme est aujourd'hui courant dans le jargon des donateurs d'aide, ce qui montre qu'ils reconnaissent que les méthodes de travail antérieures, où ils décidaient de tout, n'ont pas porté leurs fruits.
104. Entretien avec le RWI, 2 octobre 2003, communication de The Rights Practice, 10 juin 2003.
105. Certains donateurs d'aide, comme le Canada, exigent que des individus ou groupes canadiens participent à tous les projets financés par l'ACDI. En revanche, le programme hollandais peut fournir des financements à des organisations chinoises ou à des projets conjoints entre ces dernières et des partenaires étrangers, sans condition de nationalité.
106. Le peu de recherches publiées en Chine sur la question de l'aide donne une vue réaliste de ce qui la motive généralement. Il est généralement supposé que les intérêts du donneur priment dans le choix des sujets et du style de la coopération. Voir, par exemple,

- « *duiwai yuanzhu yu guoji guanxi chengguo fabuhui ji yantaohui zongshu* » (Résumé d'une conférence annonçant les résultats du projet de recherche 'Aide étrangère et relations internationales' » (*duiwai yuanzhu yu guoji guanxi » chengguo fabuhui ji yantaohui zongshu*), Ouzhou (Europe), n° 2, 2002 ; voir l'aussi l'article précédemment cité de *Xinwen zhoukan*.
- 107.** Entretien avec le RWI, 1^{er} mars 2003.
- 108.** Communication de The Rights Practice, 6 juin 2003.
- 109.** Communication de The Rights Practice, 10 juin 2003.
- 110.** Entretien avec la Commission européenne, 3 décembre 2003.
- 111.** Un délai entre l'acceptation d'un projet et le déblocage des fonds est fréquent dans le système d'aide de la Commission européenne. Il est arrivé à plusieurs reprises que des projets en Chine mettent trois ans ou plus avant d'être mis en œuvre.
- 112.** Les agences d'exécution sont plus susceptibles de faire cela d'une manière systématique.
- 113.** Voir RWI, « Plan of Operations for the Human Rights Capacity Building Programme in China 2002-03 », avril 2002.
- 114.** Entretien avec la RWI, 1^{er} mars 2003.
- 115.** Hormis le report de certains cours du RWI dans les premières années de la coopération. La seule raison pour laquelle des projets planifiés ne sont pas arrivés à terme est la demande excessive de fonds de la part de certains partenaires chinois.
- 116.** Conversation avec John Ohnesorge, Université de Wisconsin.
- 117.** Voir, par exemple, David Zweig, « The Open Door and Foreign Donors : Can China Keep Control ? » communication présentée à la réunion annuelle de l'Association for Asian Studies en 2000.
- 118.** Javier Ciurlizza, « Judicial Reform and International Legal Technical Assistance in Latin America », *Democratization*, vol. 7, n° 2, été 2000, p. 226.
- 119.** Entretien avec le British Council, 16 juin 2003.
- 120.** « Project Report... Russian Federation », p. 23
- 121.** Par exemple, les propositions de financement faites par Human Rights in China au Human Rights Small Grants Scheme de AusAid en 2000 et 2001 ont été refusées bien qu'elles aient d'abord obtenu le soutien du Consulat à Hong Kong et de l'Ambassade à Pékin. Les fonctionnaires de Canberra n'ont pas jugé que le projet en question, qui avait trait au suivi des traités et au droit à l'éducation, pouvait avoir un quelconque impact en Chine.
- 122.** Entretien. Toutefois, une personne impliquée dans l'exécution d'un projet a fait remarquer que les chercheurs risquaient d'être plus critiques des orientations actuelles des travaux des donateurs, puisque une plus grande attention portée à l'application signifiait que les chercheurs avaient perdu. Entretien, 20 juin 2003.
- 123.** Comme l'écrit Peerenboom, « Bien que les réformes juridiques soient souvent décrites comme venant du haut, en fait de nombreuses initiatives de réforme viennent de ceux qui travaillent sur le terrain ». « The Ford Foundation and Legal Reform in China », 2001, non publié.
- 124.** Entretien avec le ICCLR, 12 mai 2003.
- 125.** Diverses conversations avec des diplomates et du personnel des agences de mise en œuvre.
- 126.** Voir en particulier les rapports annuels du RWI et du NCHR.
- 127.** Voir entre autres Linn Hammergren, « Judicial Training and Justice Reform », Center for Democracy and Governance, USAID, août 1998.
- 128.** Communication du RWI, 23 juillet 2003.

129. China Economic Quarterly, « The China Market : Migration cuts the income gap between cities and farms », *South China Morning Post*, 24 février 2003.

130. Le « Réseau violence domestique » reçoit des financements de certains donateurs étudiés ici. Mais à notre connaissance, Wan Yanhai et d'autres activistes dans le domaine du Sida ne reçoivent de financement que de fondations privées.

131. Voir les rapports annuels de la ICCLR, disponibles sur <http://www.icclr.law.ubc.ca/>

132. Notamment les projets mis en œuvre par le Great Britain China Centre et The Rights Practice à Shanghai.

133. Mis en œuvre par Save the Children Fund (UK).

134. Linn Hammergren, « Political Will, Constituency Building and Public Support in Rule of Law Programs », Centre for Democracy and Governance, USAID, août 1998.