

Revue Générale de Droit International Public

Conseil Scientifique

Boutros BOUTROS-GHALI
Ancien Secrétaire Général des Nations Unies
Juan-Antonio CARRILLO SALCEDO
Professeur à l'Université de Séville

Jacques DEHAUSSY
Professeur émérite à l'Université de Paris I
Ancien Recteur d'Académie

Paul De VISSCHER
Professeur émérite
de l'Université de Louvain

René-Jean DUPUY †
Professeur honoraire au Collège de France
Membre de l'Institut

Gilbert GUILLAUME
Juge à la Cour Internationale de Justice

Nicolas VALTICOS
Juge à la Cour Européenne
des Droits de l'Homme

Prosper WEIL
Professeur émérite
à l'Université de Panthéon-Assas (Paris II)

Directeurs

Pierre-Marie DUPUY
Professeur à l'Université
de Panthéon-Assas (Paris II)

Jean-Pierre QUENEUDEC
Professeur à l'Université de Paris I
Panthéon-Sorbonne

Membres du Comité de Rédaction

Denis ALLAND
Professeur à l'Université
de Panthéon-Assas (Paris II)

Mario BETTATI
Professeur à l'Université
de Panthéon-Assas (Paris II)

Luigi CONDORELLI
Professeur
à l'Université de Genève

Jean-Paul JACQUE
Professeur à l'Université Robert Schuman
de Strasbourg

Jean-Didier SICAULT
Maître de Conférences à l'Université
de Panthéon-Assas (Paris II)
Avocat à la Cour

Maurice TORRELLI
Professeur à l'Université de Nice

Secrétaire de Rédaction : **Bénédicte RIBOT / PEDONE**

- Les auteurs sont invités à se conformer strictement aux prescriptions suivantes :
- Les manuscrits sont dactylographiés en double interligne et les notes de bas de page sont numérotées de façon continue.
 - Les **articles** ne peuvent excéder 35 pages et les **notes d'actualité** sont limitées à 20 pages.
 - Pour les articles, un **résumé** de 10 à 15 lignes en français et en anglais doit accompagner le manuscrit.

Les articles et notes insérés restent la propriété de la **Revue** et ne peuvent être reproduits sans l'autorisation de l'éditeur. Les manuscrits non insérés ne sont pas rendus.

Adresser tout ce qui concerne
la rédaction, l'administration, les abonnements

EDITIONS A. PEDONE, 13, rue Soufflot, 75005 PARIS
(Chèques postaux : Paris 72-31)

Téléphone 01 43 54 05 97 — Télécopie/Fax 01 46 34 07 60

Prix Abonnement 1997 - France	830 F.
Etranger	880 F.
Prix du numéro	260 F.

MONDIALISATION ET DROIT INTERNATIONAL DU DÉVELOPPEMENT

par
Maurice FLORY

Professeur émérite à l'Université de droit, d'économie et des sciences d'Aix-Marseille

SOMMAIRE

I - Développement et droit international

A - Le rattrapage

B - Le Nouvel Ordre Economique International

II - Mondialisation et droit international

A - La conformité de la mondialisation avec les principes du droit international classique

B - L'ignorance du problème posé par le développement



R.G.D.I.P. 1997-3

Ignoré jusqu'à la Deuxième Guerre mondiale, le développement a occupé à partir de 1946 une place importante en droit international pendant presque un demi siècle (1). Durant quatre décennies bien des règles du droit international classique ont été bousculées. Au règne exclusif de l'Etat souverain tendaient à se substituer les exigences d'une communauté internationale solidaire qui s'efforçait d'élaborer des règles de fond pour planifier le développement et imposer aux Etats des obligations d'aide et de coopération.

Un actif groupe de pression a réussi à créer un mouvement en faveur d'une prise en charge du problème par la communauté internationale et à remplacer la neutralité du droit international par son engagement en faveur de la finalité du développement. Les droits de solidarité et le droit du développement (2) qui en ont résulté ont soulevé de longues controverses et ont fait l'objet de critiques vigoureuses de la part des défenseurs d'une certaine orthodoxie juridique se réclamant de la qualité du droit (3).

Le développement a donc posé un véritable problème au droit international. La fin de la bipolarité et le triomphe de l'économie de marché allaient entraîner une remise en question de tentatives restées d'ailleurs sans résultats décisifs. La mondialisation de l'économie semble désormais imposer une alternative, encore que la routine institutionnelle avec ses réunions et ses procédures puisse donner l'impression que les mécanismes autrefois mis en place restent toujours actifs. Après tant d'ef-

(1) Le terme de développement figurait déjà à l'article 22 du Pacte de la SDN relatif aux mandats. On le retrouve aux articles 55 et 73 de la Charte de l'ONU. Les premières résolutions de l'Assemblée générale de l'ONU relatives au développement remontent à la fin de 1948 (AG 198 III et 200 IV ; cf. C. Rucz, *Le Conseil économique et social de l'ONU et la coopération pour le développement*, Economica, 1983). Le lancement du concept remonte au discours du président Truman sur l'état de l'Union prononcé le 20 janvier 1949 ; on peut admettre que le fameux point IV de ce texte inaugure l'ère du développement.

(2) Cf. M. Flory, *Droit international du développement*, Thémis, PUF, 1977 ; G. Feuer & H. Cassan, *Droit international du développement*, Précis Dalloz, 2^e éd. 1991 ; A. Pellet, *Droit international du développement*, Que sais-je ? 1731, PUF, 2^e éd. 1987 ; M. Benouna, *Droit international du développement*, Berger Levrault, 1983 ; M. Benchikh, *Droit international du sous-développement*, Berger Levrault, 1983 ; F. Snyder & P. Slinn, *International law of development*, Professional Books, Londres, 1987 ; J. Bouveresse, *Droit et politique du développement et de la coopération*, Droit fondamental, PUF, 1990.

(3) Sur le débat concernant le droit international du développement voir notamment les colloques de la SFDI sur *Le droit international économique*, Orléans, 1971, Pedone 1972 et sur *Pays en voie de développement et transformation du droit*, Aix, 1973, Pedone 1974 ; P. Weil, *Vers une normativité relative en droit international*, RGDIP, 1982, p. 5 ; G. Blanc, *Peut-on encore parler d'un droit du développement*, JDI, 1991, p. 903.

forts pendant de si nombreuses années, tant de réunions, de sommets, de chartes et de recommandations, il convient de s'interroger sur le rôle actuel du droit international dans le développement.

I - DÉVELOPPEMENT ET DROIT INTERNATIONAL

La découverte du sous-développement, la création d'une catégorie de Pays en développement et les efforts directs pour remédier à cette situation ont duré une quarantaine d'années (4). Une sorte d'euphorie consécutive à la décolonisation a entraîné durant cette période une croyance optimiste dans le développement tant du côté de l'ancien colonisateur qui se voyait investi d'une nouvelle mission civilisatrice que du côté des pays en développement, persuadés que débarrassés du joug de la colonisation et avec l'aide des pays riches, ils accéderaient rapidement à la prospérité. C'est l'époque du rapport Jeanneney (1963), de l'encyclique *Populorum progressio* (1967), de l'élaboration d'un véritable droit international du développement (5) et de l'affirmation d'un droit au développement (6). Le changement de cap de 1989 donne aujourd'hui un recul qui permet une mise en perspective de l'évolution (7). Revenir sur ce passé, si connu soit-il, n'est pas inutile dans la mesure où il permet d'évaluer ce qu'il en reste et de mieux saisir le changement radical qui s'est opéré presque instantanément. En schématisant, il est permis de dire qu'en ce demi siècle, deux phases principales se sont succédées.

A - Le rattrapage

La première phase qui suivait la décolonisation visait à rattraper le niveau des économies développées. Au lendemain de la seconde guerre

(4) cf. les résolutions de l'Assemblée générale des NU sur les quatre décennies pour le développement (1960, 1970, 1980, 1990). De nombreux historiens de l'économie se sont intéressés au problème du développement ; voir notamment W.W. Rostow, *Les étapes de la croissance économique*, Le Seuil, 1963 ; Paul Bairoch, *Le Tiers Monde dans l'impasse, le démarrage économique du XVIII^e au XX^e siècles*, Gallimard, 1971 ; Gilbert Rist, *Le développement, histoire d'une croyance occidentale*, Presses de sciences Po, 1995 ; Alain Peyrefitte, *La société de confiance*, Odile Jacob, 1995.

(5) M. Virally, *Vers un droit international du développement*, AFDI, 1965, p. 3.

(6) Pour la genèse du droit au développement, cf. J.J. Israël, *Le droit au développement*, RGDIP, 1983, p. 5.

(7) Voir le numéro thématique 241, printemps 1995, de la revue *Projet* : "Quand le Nord perd le Sud".

mondiale, les pays du Tiers monde ont réclamé leur indépendance en pensant qu'elle leur donnerait un développement entrevu à travers les premiers efforts d'équipement amorcés par la colonisation. C'est d'ailleurs autant les exigences d'un développement dépassant les capacités de la métropole que la revendication d'indépendance qui ont entraîné le mouvement généralisé de décolonisation.

Sauf quelques accidents, la décolonisation se réalisa en accord avec la métropole qui préconisait en même temps que l'indépendance, la signature d'accords de coopération dans tous les domaines où elle serait sollicitée. Dans la phase post-coloniale, l'Etat décolonisé reste sous l'influence d'un modèle, celui de l'ancien colonisateur toujours très présent par l'aide matérielle à laquelle il s'engage et aussi par le nombre de ses coopérants. Peu préparés aux responsabilités de la gestion d'un pays moderne, les nouveaux Etats ne disposaient pas des fonctionnaires, des cadres et des hommes politiques capables d'assumer par eux-mêmes le difficile problème du développement. Ils n'avaient devant eux que deux modèles, celui du libre marché et celui de l'économie planifiée. Sauf accident c'est vers le premier qu'ils se tournèrent, d'autant qu'à l'époque, l'URSS refusait le principe d'une aide au prétexte qu'il revenait aux puissances coloniales d'assumer la restitution des richesses indûment prélevées.

C'est donc vers le modèle occidental que se tournèrent les regards, un modèle d'ailleurs prospère au lendemain de la guerre, celui de cette période faste appelée justement en France "les trente glorieuses". L'idée dominante était celle de rattraper le retard et de rejoindre la prospérité européenne. Il s'agissait en somme de combler le fossé (*the gap*) qui séparait le Nord et le Sud. Les pays industrialisés avaient mis deux siècles pour en arriver à la prospérité actuelle, non sans dommage pour la classe ouvrière ; l'aide et la coopération internationales devaient permettre au Tiers monde de faire mieux et beaucoup plus vite sans avoir à imposer les mêmes sacrifices.

L'évolution ne fut évidemment pas partout la même durant cette phase, ne serait-ce qu'en raison des différences culturelles au sein du Tiers Monde et des traditions propres à chacun des colonisateurs. C'est pourtant alors que se mirent en place des institutions et des pratiques qui se sont perpétuées ultérieurement (8).

(8) M. Flory, *Droit international du développement*, chap. 3 et 4, Thémis PUF, Paris 1977.

- L'exportation des modèles.

L'accès à l'indépendance n'est pas juridiquement neutre. La société internationale telle qu'elle a été façonnée par l'Occident est composée de sujets bien définis en droit international qui sont en outre les créateurs des institutions internationales. C'est ce moule commun que rejoignent les nouveaux Etats. Pourtant d'autres pratiques existaient antérieurement ; ainsi le monde musulman aurait pu se référer à la tradition unitaire du Califat en vigueur jusqu'en 1924 (9). Cette alternative au modèle occidental ne fut pas réactivée lors de la décolonisation du monde arabo-musulman. Le droit de la société internationale imposait en effet le modèle de l'Etat souverain en faveur duquel avait d'ailleurs milité tous les mouvements nationalistes dans leur revendication pour l'indépendance et pour leur admission à l'ONU. La forte influence administrative des structures laissées par le colonisateur à laquelle s'ajoutait le travail des experts et coopérants venus par la suite, ainsi que la formation donnée au personnel local allait imposer un modèle directement inspiré de l'ancienne métropole. On a pu parler ainsi d'un "Etat importé" (10), de même qu'on a dénoncé un droit international occidental (11), puisque venu de l'extérieur. Ce défaut d'alternative au modèle étatique se retrouvait pour les mêmes raisons en matière de

- La mise en place de l'aide et de la coopération.

L'adoption d'un modèle étatique commun devait permettre aux nouveaux venus de s'insérer dans les mécanismes de la coopération. Cette coopération entre Etats a d'ailleurs toujours existé car elle fait partie de la vocation même du droit international, comme nous le rappelle l'affaire du Lotus (12) ; elle était sinon exclusive, du moins prépondérante avant que ne se multiplient les relations transnationales des entreprises multinationales. D'une manière générale on peut dire que la coopération est un mode de relations internationales amicales consistant à mettre en commun certains moyens en matériel et en personnel, pour atteindre un objectif commun dans un domaine particulier. Ce domaine est souvent technique et scientifique, mais il peut être écologique, culturel, etc. Ici il s'agit d'une coopération entre pays riches et pays en

(9) M. Flory et autres, *Les régimes politiques arabes*, chap. 4, Thémis PUF, Paris, 2^e éd, 1991.

(10) B. Badie, *L'Etat importé, l'occidentalisation de l'ordre politique*, Fayard, Paris, 1992.

(11) M. Bedjaoui, *Succession d'Etats dans les Etats nouveaux*, RCADI, 1970.II, p. 473.

(12) Affaire du Lotus, CPJI, 1927 où il est indiqué que les règles de droit sont établies en vue de régler la coexistence des Etats indépendants ou en vue de la poursuite de buts communs.

voie de développement et en ce domaine il y a deux manières d'envisager une collaboration ; les riches peuvent faire la charité et l'on parle alors d'aide ou d'assistance ; ou bien les partenaires travaillent à une entreprise commune et l'on parle de coopération. Entre Etats souverains le terme de coopération paraît plus respectueux que celui d'aide et sera donc préféré en langage diplomatique. Il reste pourtant souhaitable que le juriste fasse la distinction, car les mécanismes juridiques sont différents bien que souvent associés.

Pour que l'on puisse parler d'aide, il ne faut pas qu'il y ait de contrepartie équivalente, sinon il y a échange. Ce facteur en apparence simple se complique dans les faits par toutes les situations mixtes imaginées pour attirer les capitaux. Il faut aussi comprendre que dans le domaine des relations internationales, il n'y a pas de geste gratuit et désintéressé. Toute aide comporte des retombées économiques, commerciales, politiques, stratégiques qu'il convient de prendre en compte. L'importance que va revêtir l'aide pour les deux parties sera donc calculée soigneusement et donnera lieu à des procédures nationales, régionales et internationales qui se mettent en place dès l'indépendance des nouveaux Etats. L'OCDE par son Comité d'aide au développement s'occupera d'harmoniser les procédures d'aides bilatérales pour les rendre plus transparentes et pour permettre les comparaisons (13).

Les mécanismes de la coopération bilatérale avec les Pays en développement se sont mis en place dès le début de cette phase. Ils subsisteront dans leurs principes de base. La coopération bilatérale pour le développement recouvre des relations entre des Etats souverains, mais inégalement développés. L'"égale souveraineté" des deux partenaires fait la différence avec l'époque coloniale précédente. Les deux Etats contractent librement par un accord international ; chacune des parties reste libre de s'engager ou de ne pas le faire. Mais en dépit de cette analyse juridique abstraite, les relations entre ces deux Etats souverains sont dissymétriques en raison de l'inégalité de développement qui est précisément la raison d'être de cette coopération. L'inégalité de développement, contrepoint capital de la théorie égalitaire souveraine, place donc l'un des partenaires dans la position de fournisseur et l'autre dans celle de demandeur. En termes de négociation, l'on sait que ces deux positions ne sont pas équivalentes (14).

(13) Voir les rapports du Comité d'aide au développement publiés annuellement par l'OCDE.

(14) M. Flory, *Souveraineté des Etats et coopération pour le développement*, RCADI, 1974, I, p. 261 et s. et notamment p. 277.

L'inégalité ne s'arrête pas à l'accord. L'activité de coopération entretient cette inégalité. Le rôle du personnel de coopération reste ambigu et prolonge involontairement cette inégalité. Le prêteur en fournissant des capitaux introduit aussi ses plans, ses options, ses conseils ; accepter des fonds, c'est admettre un contrôle de leur utilisation. Une coopération dans l'enseignement, c'est aussi souvent l'usage d'une langue étrangère et la langue, elle-même, n'est pas uniquement un moyen de communication ; elle véhicule une manière de vivre et de penser. Dans les différentes branches d'activité où existe une coopération un droit conventionnel se met en place pour protéger la souveraineté du demandeur sans pour autant négliger des intérêts sans lesquels le fournisseur se retirerait.

La coopération multilatérale s'organisa entre 1946 et 1964 dans la mouvance occidentale. Alors détenteurs de la majorité aux Nations unies, les Etats occidentaux ont amorcé les premiers programmes pour le développement en créant dès 1948 un Programme ordinaire puis l'année suivante un Programme élargi d'assistance technique (PEAT) qui, réunis au Fonds spécial créé en 1958 donnèrent naissance au Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) en 1965. Il était naturel que l'ONU très impliquée dans la décolonisation ait cherché à assurer un suivi en apportant son aide et sa coopération aux nouveaux Etats. L'ONU et les Institutions spécialisées se sont donc associées pour créer les organes destinés à recueillir des contributions volontaires, ce qui, à l'époque, est une innovation. Les organisations régionales (CEE, Ligue arabe...) imagineront par la suite leurs programmes avec des procédures de financement et des méthodes propres pour compléter le système d'aide des Nations unies.

La coopération multilatérale s'est efforcée de mobiliser non seulement des fonds, mais aussi des compétences puisées à travers le monde entier pour les mettre au service de la cause du développement. C'était l'invention de la coopération technique par la mise à disposition d'experts (15). La coordination des ressources des Institutions spécialisées des Nations unies dans des programmes conjoints parvint à créer d'indispensables synergies (16).

Cette idée de rattrapage avait le mérite de la simplicité et sans doute était-elle nécessaire pour assurer la transition entre la fin de la

(15) Cf. G. Feuer, *Les aspects juridiques de l'assistance technique dans le cadre des Nations unies et des Institutions spécialisées*, LGDJ, 1957.

(16) M. Virally, la notion de programme, un instrument de coopération multilatérale, *AFDI*, 1968, p. 530.

colonisation et l'indépendance souveraine pleine et entière. Elle permit de franchir cette période délicate avec le minimum d'incidents. Pour-tant la coopération de cette époque n'était pas sans inconvénient car elle installait le pays dans un système d'assistance et de facilité. Par-tout où le nouvel Etat s'avérait incapable de prendre les leviers de commande ou d'assumer les charges financières du service, l'ancien colonisateur apportait sa coopération qui se substituait aux possibilités nationales défaillantes. Il laissait en place les anciens fonctionnaires coloniaux ou faisait venir le personnel demandé par le nouvel Etat; l'ex-métropole se chargeait de recruter les coopérants et apportait une importante aide financière utilisée en partie - il est vrai - à payer une part de leur salaire. L'ampleur d'une telle coopération justifiait des deux cotés la mise en place de services, voire même de ministères spécialisés. Une impressionnante batterie d'accords couvraient souvent tous les aspects de ces relations privilégiées qui allaient bien au delà du conseil et qui en fait, au moins dans le système de coopération de la France, gérèrent des pans entiers de l'administration du pays. Cette pratique a été baptisée "coopération de substitution" pour souligner que le coopérant n'était pas seulement un expert ou un conseiller, mais se substituait en fait au fonctionnaire national défaillant dont il tenait la place (17).

L'indépendance n'y trouvait pas vraiment son compte dans la mesure où le poids de la coopération étrangère enlevait nécessairement à l'Etat sa liberté de choix. Le coût du coopérant pesait lourdement sur les budgets des deux pays sans pour autant être toujours orienté vers un programme de développement adapté. La permanence de cette forme de coopération entraînait des habitudes venant d'un modèle étranger qu'il était ensuite difficile de modifier. Ayant duré plus longtemps que prévu, cette pratique, aujourd'hui disparue, a laissé des traces et notamment un cadre juridique de la coopération ainsi qu'un statut du personnel en coopération.

Les résultats de cette phase se montrèrent décevants. Le rattrapage se faisait avec une telle lenteur qu'à ce rythme, il aurait demandé plus d'un siècle; les populations des pays en développement ne pouvaient l'accepter et suspectèrent les Etats nantis d'avoir imaginé une nouvelle forme de tutelle baptisée "néocolonialisme". Ils tentèrent donc de changer d'approche et de méthode. L'alternative pouvait s'inspirer de l'autre modèle économique alors d'actualité. C'est ainsi qu'une analyse néo-

(17) M. Flory, typologie de la coopération bilatérale pour le développement, AFDI, 1973, p. 696.

marxiste de la situation allait aboutir à la revendication d'un Nouvel ordre Economique International.

B - Le Nouvel Ordre Economique International

Tandis que montaient en puissance les pays du Tiers monde par leur nombre et par leur masse démographique, cette seconde phase de l'évolution s'amorça progressivement. C'est la célèbre conférence tenue à Bandoeng du 18 au 24 avril 1955 qui en réunissant 29 pays d'Asie et d'Afrique a constitué la première manifestation collective des pays décolonisés. Un groupe de pression était en train de naître et n'allait pas tarder à s'organiser en se structurant doublement. Le mouvement des non alignés naissait un an plus tard en 1956 à Brioni sur l'invitation du Maréchal Tito; sous l'impulsion du secrétariat mis sur pied à cette occasion le Comité des dix sept, il organisa une série de conférences et de sommets politiques regroupant ce que l'on a appelé, par référence au clivage bipolaire, le Tiers monde. Parallèlement, pour agir au plan économique, les Pays en voie de développement constituèrent au sein de l'ONU le groupe des Soixante-dix-sept avec un secrétariat assuré par le Comité des vingt-quatre. Non alignés et soixante-dix-sept se relayaient pour assurer la cohésion des positions du Tiers Monde et prendre les initiatives nécessaires. Ainsi les soixante-dix-sept avaient pris l'habitude de se réunir pour préparer leur plate-forme de négociation avant chaque CNUCED: conférence d'Alger avant la deuxième CNUCED de New Delhi en 1968, conférence de Lima avant la troisième CNUCED de Santiago en 1972, conférence de Manille avant la quatrième CNUCED de Nairobi en 1976 (18).

C'est du groupe des Soixante-dix-sept que va sortir l'idée du Nouvel ordre économique international. Cette doctrine se précise à partir des insuffisances d'un programme de rattrapage et de l'incapacité à modifier un système déclaré responsable de l'exploitation des pays en développement par les économies dominantes. Ce sont donc les structures qu'il s'agit de modifier, à commencer par la première en importance, celle du commerce international. On dénonce la détérioration des termes de l'échange; on réclame la souveraineté permanente sur les richesses naturelles et donc le droit de nationaliser, la reconnaissance d'un patrimoine commun de l'humanité, le libre transfert de technologie, le droit au contrôle des investissements et la surveillance des multinationales. Le slogan "trade not aid" inspire l'Assemblée générale qui

(18) Cf. E. Jouve, *Relations internationales du Tiers Monde*, Berger-Levrault Paris 1979.

vote une première résolution sur "le commerce international, principal instrument du développement" (1707 (XVI) du 19 décembre 1961).

Mais la date marquante en ce domaine est celle de la première *Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement*, tenue à Genève en 1964 (19). Cette réunion était en effet beaucoup plus qu'une conférence. Elle aboutit à des réformes dont la plus connue fut l'adjonction d'une partie IV à l'accord du GATT qui reconnaissait l'existence de la catégorie des pays en voie de développement en leur attribuant un régime spécifique. Elle décida en outre de se pérenniser par la tenue d'une réunion tous les quatre ans et par la création d'un secrétariat permanent qui devint un très actif atelier de réflexion au service de la coopération pour le développement. A partir de cette date les études se multiplièrent et l'Assemblée générale de l'ONU adopta une série de résolutions parmi lesquelles les textes fondateurs de l'année 1974 qui marquent le point culminant de cette évolution. Une conjoncture particulièrement favorable intervint alors: les pays du Tiers monde dominaient par le nombre les instances plénières de l'ONU et pouvaient faire voter sans difficulté les recommandations préparées par leur soin. Cette année là, l'Assemblée générale était présidée par M. Boute-flika, Ministre des Affaires étrangères de l'Algérie, et ce pays avait comme représentant permanent auprès de l'ONU M. Bedjaoui, l'un de ceux qui avaient contribué à lancer l'idée d'un Nouvel ordre économique international (20). Les pays musulmans venaient par ailleurs d'obtenir un brillant succès dans la valorisation du prix des hydrocarbures. A l'occasion d'une session spéciale de l'Assemblée générale relative aux problèmes des matières premières et du développement furent adoptés le 10 mai par consensus (avec des réserves) deux textes: la résolution 3201 (S VI), *Déclaration concernant l'instauration d'un Nouvel ordre économique international*, et la résolution 3202 (S VI), *Programme d'action concernant l'instauration d'un Nouvel ordre économique international*. Lors de la session ordinaire de l'Assemblée générale quelques mois plus tard, le 12 décembre 1974, fut votée, à l'unanimité ou à des majorités variables selon les articles, la résolution 3281 (XXIX) sous le nom solennel de *Charte des droits et devoirs économiques des Etats* (21).

(19) Cf. D. Carreau, T. Flory, P. Juillard, *Droit international économique*, LGDJ, Paris 1990, 3^e édition p. 215 et s.

(20) M. Bedjaoui, *Pour un Nouvel ordre économique international*, UNESCO, Paris, 1979.

(21) Voir entre autres B. Stern, *Pour un nouvel ordre économique international ?*, avec les principaux textes, Economica, 1983.

Il résulte de ces textes un ensemble cohérent pour lequel les pays en développement se mobilisèrent aisément. On y retrouve l'essentiel de leurs revendications concernant notamment l'aide, la coopération et la dualité des normes en matière économique et commerciale. Si au départ les deux premiers textes avaient été adoptés sous forme de recommandations de l'Assemblée générale par consensus, assez vite les principaux partenaires de la coopération, c'est à dire les pays les plus riches s'inquiétèrent de la dérive idéologique et politique de ce courant. Ils commencèrent par faire des réserves sur les textes adoptés par consensus, puis marquèrent nettement leur désaccord par des votes négatifs. La majorité des 2/3 n'en était pas moins acquise permettant ainsi au Tiers Monde d'affirmer des positions qui étaient loin d'être partagées par les pays occidentaux; ceux-ci d'ailleurs rappelèrent à cette occasion qu'ils ne se considéraient pas comme juridiquement liés par une recommandation. On entre alors dans une phase d'affrontement politique entre deux courants, l'Occident minoritaire se retranchant derrière le caractère non contraignant des recommandations de l'Assemblée générale.

Les efforts pour un Nouvel ordre économique international se poursuivirent et furent rythmés par l'établissement du bilan que l'Assemblée générale s'imposa à intervalle régulier dans ses résolutions sur les stratégies internationales du développement: 1^{re} décennie, 1710 (XVI) et 1715 (XVI) du 19 décembre 1961, 2^e décennie, 2626 (XXV) du 24 octobre 1970, 3^e décennie 35/56 du 5 décembre 1980, 4^e décennie 45/199 du 21 décembre 1990 (22). Ces textes utilisaient deux techniques intéressantes: la périodisation et la stratégie.

La fixation de limites dans le temps est l'occasion de donner un caractère plus solennel aux dispositions adoptées. Les décennies sont des formes de programmation dans le temps. Il s'en suit une recherche de précision dans les objectifs proposés qui pour chacune des trois décennies conduisent à énoncer des objectifs chiffrés cf. 2626 (XXV) § 13 à 17). La conséquence logique de la fixation d'un délai conduit à une évaluation en fin de terme (cf. le quatrième point de la troisième décennie). La technique de la périodisation s'est perfectionnée d'une décennie à l'autre; le premier texte est très court et ne contient pratiquement pas d'objectif chiffré. Les deuxième et troisième textes, beaucoup plus longs et détaillés tentent de chiffrer des objectifs pour tous les domaines abordés croissance, aide, plein emploi, démographie, com-

(22) voir les commentaires des décennies faits par M. Virally puis M. Flory: *AFDI* 1970, p. 9; *AFDI* 1980, p. 593; *AFDI*, 1990, p. 606.

merce international, industrialisation, alimentation et agriculture, transport...

Le vocabulaire utilisé dans la lutte contre le sous développement est fréquemment emprunté au langage militaire. Il s'agit de gagner une bataille grâce à une stratégie qui est économique, mais qui relève aussi de la politique juridique. Les instruments dont on dispose étant limités, il s'agit d'en tirer le maximum de résultat. Un traité a peu de chance d'avoir une portée universelle ; ce n'est donc pas par la voie conventionnelle que le nouvel ordre a chance de progresser, mais par des relations bi- ou pluri- latérales, fondées sur des principes ou des orientations générales acceptées sous forme de résolutions à l'échelle de la communauté internationale. La résolution est donc au centre d'une stratégie juridique mais elle n'en est qu'un élément, ou qu'un moment. En amont se situent des négociations souvent longues pour aboutir à un texte qui doit être adopté par le plus grand nombre de partenaires possibles ; en aval viendront se greffer sur cette résolution les instruments juridiques internes ou internationaux qui en permettront la réalisation. La résolution, même si elle n'est pas un engagement juridique, se trouve être au cœur d'un processus complexe où le moral, le politique et le juridique se trouvent imbriqués.

En se radicalisant le mouvement tiers mondiste s'écarterait en fait de l'idée de coopération et tentait d'imposer une sorte de révolution dans les relations internationales en s'efforçant d'instaurer des procédures majoritaires ; il cherchait plus particulièrement à conquérir le pouvoir économique qui appartenait principalement aux Etats développés.

Les succès enregistrés à l'Assemblée générale des Nations unies avaient pu accréditer dans les années soixante dix l'idée que cette conquête du pouvoir était possible. C'était minimiser la force de résistance des grandes puissances occidentales ; elles bénéficiaient en effet d'un acquis protégé par le droit international positif à l'encontre des recommandations de l'Assemblée générale ; elles gardaient la majorité dans les deux instances économiques majeures qu'étaient la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. C'est à l'occasion de la préparation de la troisième décennie pour le développement que les pays du Tiers Monde essayèrent leur première défaite dans une stratégie jusque là ascendante.

Au terme de la décennie 1970, les observateurs s'accordent à reconnaître que les négociations en vue du NOEI étaient au point mort. Pour sortir de l'impasse les Soixante dix sept firent alors une proposition tendant à l'ouverture d'une "série de négociations globales et soutenues". Dans une réunion préparatoire baptisée "initiative d'Arusha"

(juillet 1980), ils se livrèrent à une critique sévère du FMI considéré comme "une institution fondamentalement politique et tendant à reproduire les rapports coloniaux". Pour contraindre la majorité que détenaient toujours les pays industrialisés, ils réclamèrent l'ouverture de "négociations globales". Cette globalisation ne pouvait se réaliser logiquement que dans le cadre des Nations unies ; au sein de celles-ci seule l'Assemblée générale sous la forme d'un "Forum central" apparaissait suffisamment représentative pour s'en charger. C'est donc à cet organe que devait revenir en dernière analyse la responsabilité de coordonner les efforts et ainsi de décider du sort des institutions monétaires et financières dans le cadre du NOEI. Pour les occidentaux et plus spécialement pour les Etats Unis, cette thèse était inacceptable ; les Institutions spécialisées que sont la Banque mondiale et le Fonds monétaire constituent des organisations internationales qui ont chacune leur personnalité et leur statut et qui ne peuvent être réformées de l'extérieur.

C'est dans cette ambiance que l'ONU s'est préoccupée de la Quatrième décennie pour le développement alors qu'éclatait la guerre du Golfe (2 août 1990-28 février 1991) qui mobilisa totalement l'attention de l'opinion publique. Une résolution sur le développement fut cependant adoptée, conformément au rythme décennal habituel pour la quatrième fois le 21 décembre 1990 (A.45/199). Sous l'apparente banalité d'un texte de routine conforme au style des résolutions de l'Assemblée générale en ce domaine se cache en réalité un tournant de la politique des Nations unies (23).

S'il n'y a pas d'innovation dans la technique juridique utilisée par ce texte, la stratégie est nouvelle ; de révolutionnaire, elle va devenir réformiste et retrouver avec le souci d'une stricte orthodoxie juridique, la protection du formalisme juridique ; la preuve en est donnée par l'abandon total de la terminologie du NOEI. Les précédentes décennies en militant pour un "nouvel ordre" condamnaient l'ancien. Elles projetaient un changement structures pour substituer à l'économie libérale favorable aux pays les plus avancés, un régime volontariste et planificateur réclamé par les pays défavorisés. Ce modèle alternatif se justifiait, selon la formule connue, par le "bilan globalement positif" des expériences menées par les pays à économies planifiées. Cette alternative ayant disparu, il n'était plus question de remettre en cause l'ancien ordre et les institutions qui le caractérisent, mais au contraire de s'y

(23) M. Flory, La quatrième décennie pour le développement, *AFDI*, 1990, p. 606.

rallier Ainsi entre-t-on à partir de 1990 dans une nouvelle phase qui contraste avec les précédentes.

La stratégie des négociations globales ayant échoué, toute idée de réforme des institutions monétaires et financières fut abandonnée. C'est alors que le paysage politique et économique se modifia profondément avec la désagrégation progressive du bloc des pays de l'Est sous l'effet de la "pérestroïka", de l'abandon du modèle économique marxiste et de la réunification de l'Allemagne qui marquait la fin du bloc socialiste. La stratégie du développement ne pouvait ignorer ces événements. Le rêve d'un développement national, autocentré et planifié par l'État s'effondrait avec le modèle socialiste, en même temps qu'était remis en cause l'idée d'une stratégie du développement imaginée au sein des Nations Unies et régulée par le droit international du développement. Le Tiers Monde au sein de l'ONU allait cesser de préconiser un modèle en faillite. Par ailleurs faute d'une nouvelle doctrine commune, après tant d'années d'adhésion au même credo, le Tiers Monde perdait son homogénéité et se disloquait.

Parallèlement à l'effondrement des économies de l'Est, le libéralisme sortait victorieux de la crise consécutive aux chocs pétroliers et retrouvait la croissance. En septembre 1986, le GATT lançait l'Uruguay round, vaste négociation qui devait être l'occasion pour les grandes puissances économiques d'affirmer leurs convictions libérales par la création le 10 janvier 1995 de la nouvelle organisation mondiale du commerce dans laquelle le Tiers Monde en tant que groupe de pression n'avait plus sa place.

II - MONDIALISATION ET DROIT INTERNATIONAL

La "mondialisation" est un terme journalistique qui ne connaît pas de définition juridique précise mais qui recouvre une réalité très présente (24). Il s'agit d'un phénomène économique qui est la conséquence normale du libéralisme économique et de l'émergence d'un marché mondial. Toute espèce de protectionnisme est récusée et plus généralement toute entrave à la libre circulation des marchandises, des capitaux et des services. C'était là l'objectif du GATT, poursuivi aujourd'hui par l'Organisation mondiale du commerce.

(24) Pour une réflexion de juriste sur la mondialisation, voir René Jean Dupuy, *Le dédoublement du monde*, RGDIP, 1996, p. 312.

A - La conformité de la mondialisation avec les principes du droit international classique

Au moment où disparaît le NOEI dans le naufrage des économies planifiées et du modèle marxiste, la mondialisation s'impose aisément. Elle était déjà présente à travers l'idéologie libérale défendue par les Etats Unis et leurs alliés ; elle s'affichait dans les institutions de Bretton Woods ; elle a désormais droit de cité à l'ONU. La réalisation de la mondialisation présente l'avantage de ne pas exiger de réforme autre que celle d'une libéralisation du commerce d'autant plus facilement qu'elle se réclame d'un modèle qui à travers le monde occidental et plus précisément les Etats unis, affiche sa réussite. Ce grand marché déjà largement existant a vocation à s'étendre dans le respect de l'égalité et de la souveraineté des Etats sans imposer des obligations et des sacrifices aux plus favorisés. Ce modèle libéral peut se prévaloir de performances qui ne se limitent plus à quelques petits dragons, mais atteignent le Sud-est asiatique et l'Amérique latine. L'objectif de tout Etat est désormais d'accéder au marché mondial considéré comme la clé de la prospérité et du développement.

Les succès semblent effacer les efforts trop incertains du droit international du développement qui représente pourtant aux yeux de certains observateurs de véritables avancées du droit international. Ainsi en est-il par exemple de la nouvelle analyse de l'égalité des Etats qui ne se contente plus de réduire les inégalités de puissance, mais qui intègre l'inégalité de développement et justifie la reconnaissance d'une catégorie spécifique de pays en développement (25). Pourtant, cette analyse ne se trouve plus en phase avec les lois désormais prépondérantes d'un marché mondial qui repose sur le strict respect de la concurrence, ce qui implique l'abandon des règles discriminatoires, des régimes préférentiels, et de la technique du dualisme des normes. Les exigences du libéralisme remettent évidemment en cause l'intervention économique de l'Etat à l'intérieur de ses frontières et *a fortiori* en dehors.

Point n'est besoin pour autant d'annuler ce qui a été élaboré précédemment sous l'influence du Nouvel ordre économique international. La plupart des textes sont de simples recommandations qu'il suffit d'oublier. Quant aux règles de droit positif instituant des préférences,

(25) Sur la naissance de ce concept, voir notamment G. de Lacharrière, La catégorie juridique des pays en voie de développement, in *Pays en voie de développement et transformation du droit international*, SFDI, Colloque d'Aix, Pedone, Paris, 1974, p. 41 ; G. Feuer, Les différentes catégories de pays en développement, genèse, évolution, statut, JDI, 1982 p. 5.

elles tombent progressivement en désuétude ; les obstacles à la circulation en disparaissant rapidement, suppriment les supports des avantages à consentir. Tout le système laborieusement mis en place devient subitement obsolète.

Est-ce là un retour à la "neutralité" du positivisme ? Le droit international, dans un contexte de libéralisme n'est plus sollicité par des Etats insatisfaits réclamant une intervention dans les problèmes économiques. En laissant agir la loi du marché, il respecte la souveraineté des Etats. L'avantage de la puissance économique et de la richesse retrouve la légitimité que lui procure une concurrence destinée à assurer le succès du meilleur. Le retour célébré à une plus grande orthodoxie normative semble en réalité moins dû aux exigences du formalisme et de la neutralité juridique souvent invoquée qu'à la volonté des plus performants d'accéder à de nouveaux marchés.

Cependant les succès économiques obtenus n'ont pas supprimé le sous-développement. Parier sur le mouvement d'entraînement du marché pour transformer les zones de pauvreté en régions prospères semble relever d'une foi optimiste dans le capitalisme libéral, alors que subsiste la pauvreté et qu'elle s'installe même désormais à l'intérieur des zones prospères en créant de véritables îlots de misère. La mondialisation a des conséquences qui embarrassent les experts. Ainsi en est-il du chômage persistant, croissant et généralisé qui laisse entrevoir un monde où il n'y aurait plus d'emploi rémunéré pour tous. Confronté à un problème aussi complexe, la tentation d'une société fondée sur l'économie de marché est logiquement de laisser sur le bord de la route les retardataires pour ne pas prendre le risque de fausser la concurrence. La disparition des plus faibles fait partie des exigences du système.

B - L'ignorance du problème posé par le développement

Cette ignorance est la conséquence logique de l'analyse précédente. Pour le credo libéral et capitaliste, la pauvreté, le retard, le sous-développement s'expliquent par la déconnexion du marché. Le redressement passe donc par l'accès au marché. Si des mesures particulières peuvent être prises dans une phase provisoire, le principe n'en reste pas moins l'égalité des chances dans un marché libre soumis à la règle de la concurrence qui implique le triomphe du meilleur. Quel sort est alors réservé à ceux qui n'ont guère de chance d'accéder à ce marché salvateur et encore moins d'y triompher ?

A la différence de la phase précédente, il n'y a plus ici place pour le droit international du développement. Le moment est d'ailleurs venu de rappeler que le plus fervent défenseur du marché mondial, le gouvernement américain, n'a jamais vraiment accepté l'idée de la dualité des normes, ni celle d'un droit international du développement. S'il lui est arrivé pour des raisons stratégiques de faire des concessions, par exemple en 1964 pour l'adoption de la Partie IV du GATT, il a veillé avec la plus grande vigilance à ne pas laisser entamer sa position prééminente au sein des instruments financiers que sont le FMI et la Banque mondiale.

Sans doute, la nouvelle organisation du commerce international n'ignore-t-elle pas les Pays en développement. En apparence l'Uruguay Round ne comporte ni rupture par rapport au passé, ni innovation maîtresse (26). Mais l'esprit du texte est différent en raison du contexte libéral. La clé du développement réside désormais dans l'égalité de tous dans la libre concurrence au sein du marché mondial. Sa réalisation exige d'abord la disparition des protections dont bénéficient encore les pays développés (accords multifibre entre autres), à la grande satisfaction du Tiers monde. De leur côté les pays en développement conservent l'acquis d'un traitement spécial ; mais ce régime n'apparaît plus que comme une faveur dérogatoire ; l'idée d'une solidarité communautaire a disparu sous l'effet de la libre concurrence qui doit s'imposer à tous ; les dérogations temporaires ne sont justifiées que par l'objectif d'un accès plus rapide au marché.

Ce qui subsiste du droit international du développement apparaît alors comme un catalogue d'exceptions temporaires à la règle du marché. L'existence d'une catégorie particulière d'Etats bénéficiant d'un autre régime juridique de relations économiques pour compenser une faiblesse et leur permettre d'accéder au développement a perdu sa justification. Le fil conducteur qui avait donné au droit international du développement sa cohérence n'existe plus.

Dans une telle perspective, il est à craindre que ce qui va à l'encontre des règles du marché concurrentiel ne soit pas l'objet d'une attention prioritaire. Alors que la disparition des protections installées par les pays développés va dans le sens du marché, le maintien ou la création de dérogations consenties aux pays en développement s'inscrit à contre-courant et relève du discours plus que d'un droit positif, d'ailleurs largement érodé et difficilement remis à jour.

(26) G. Feuer, L'Uruguay Round et les pays en développement, *AFDI*, 1994, p. 766 et s.

Aussi ne faut-il pas s'étonner que les Pays les moins avancés continuent à perdre des parts de marché, alors que les plus performants des pays en développement en gagnent. La déclaration ministérielle de Singapour ainsi que le plan d'action de l'OMC du 13 décembre 1996 en faveur des PMA tente d'y remédier dans ses points 13 et 14. Mais ce ne sont là que des recommandations insuffisantes pour infléchir un droit positif conforme à l'esprit qui inspire l'organisation (27).

Pour les tenants du libéralisme et du marché mondial, l'idée même d'un droit international du développement nécessairement interventionniste, volontariste, planificateur est non seulement un contresens économique, mais - ce qui intéresse d'avantage les juristes - une violation de la règle de base de la souveraineté. Le premier réflexe de l'Etat dans la société internationale consiste à défendre le principe de sa souveraineté, c'est-à-dire à ne rien se laisser imposer qu'il n'ait formellement accepté, ce qui est une attitude opposée à l'idée d'une communauté internationale qui au nom du bien commun et de la paix chercherait à faire prévaloir sur les intérêts particuliers, des règles de solidarité et d'assistance.

Les Etats et les organisations internationales, la planification et l'aide publique, perdent de leur importance au bénéfice du secteur privé en passe de devenir le véritable moteur de la croissance. Les investisseurs sont désormais la principale source de financement du développement. Un partenariat économique transnational se constitue sur le pari d'une croissance économique rapide des pays en développement capables de constituer les futurs marchés des économies développées, et sur le pari d'une prospérité partagée liant le sort de l'économie des pays industrialisés à celui des pays du sud devenus les nouveaux partenaires.

Les organisations internationales n'ont dans cette perspective qu'un rôle modeste. Elle peuvent proposer une assistance technique assortie d'une aide financière, à condition d'en avoir reçu des Etats les moyens. Un prélèvement obligatoire est impensable, ce qui signifie qu'on reste dans le domaine des contributions volontaires, c'est à dire de la charité. Les organisations non gouvernementales sont les bien venues ; elles ne contrarient pas la souveraineté des Etats ; elles satisfont un besoin de justice présent dans l'opinion publique et elles ne perturbent pas les exigences de la concurrence.

(27) *Focus*, Bulletin d'information de l'OMC, n° 15, Janvier 1997, p. 7.

Cette analyse ignore - on le voit - le phénomène du sous-développement. Le moteur de la croissance est le marché et non une politique réalisée grâce à un droit du développement.

La confiance en ce dogme libéral semble tout aussi absolue que la foi aveugle en la planification qui l'avait précédée (28). Sortir des excès de la planification après l'effondrement des pays communistes s'imposait. Ce qui étonne dans un tel retournement, c'est la rapidité de l'évolution et son caractère radical. Les experts de l'ONU passent d'un dogme à l'autre avec une souplesse intellectuelle à laquelle ils ne nous avaient pas habitués (29). Les pays du Tiers Monde renoncent à leur militantisme et ne partagent plus de stratégie commune (30). Chacun d'entre eux cherche à courir sa chance, prêt à tous les sacrifices pour devenir un dragon performant sur le marché mondial. Les pays industrialisés, trop heureux d'avoir retrouvé bonne conscience en évacuant toute responsabilité dans le sous-développement en profitant immédiatement pour réduire leur aide publique dont ils reconnaissent volontiers les mauvais résultats et laissent la place aux investisseurs privés. Les Etats Unis incontestés désormais dans leurs convictions libérales affichent leurs succès sans modestie.

La mondialisation a-t-elle eu raison d'un droit du développement accusé de se mêler de ce qui ne regardait pas le droit international ? L'équilibre économique du monde relève-t-il d'un domaine que n'a pas à connaître le droit international et qui appartient non aux Etats, mais à l'entreprise et au marché ? Faut-il se réjouir de voir le droit international revenir à la pureté de ses origines, celle du règne de la seule souveraineté des Etats ? Faut-il fermer définitivement une parenthèse qui n'était qu'une dérive fâcheuse ? Cette communauté internationale en formation, à la recherche d'un utopique bien commun et de justice sociale doit elle retourner au néant dont elle n'aurait jamais dû sortir ? Dans le domaine des droits de l'homme, faut-il ne conserver que la défense des droits individuels et abandonner ces droits de solidarité qui créent des obligations que les Etats répugnent à reconnaître (31) ?

(28) Comparer le texte de la troisième et de la quatrième décennie pour le développement.

(29) voir le texte de la résolution sur la 4^e décennie pour le développement (AG 45/129 du 21 décembre 1990) qui célèbre les lois du marché à l'unisson de la Banque mondiale à laquelle le Tiers monde s'opposait quelques mois auparavant en s'appuyant sur les travaux de la CNUCED.

(30) La notion même de Tiers Monde perd sa signification et les institutions qui lui permettaient de se manifester en tant que tel restent désormais silencieuses.

(31) Pour les débats autour du droit au développement J.J. Israël *RGDIP*, 1983, p. 5 ; Colloque de l'Académie de droit international : *le droit au développement au plan international*, 16-18 oct. 1979, La Haye, Sijthoff 1980.

Faut-il rejeter en bloc tout ce "droit mou" qui n'est pas du droit et ne saurait donc intéresser le juriste ?

C'est ce que l'on pourrait déduire du rapport spécial du directeur de l'OMC, Renato Ruggieri, à la séance d'ouverture de la première conférence ministérielle de l'OMC à Singapour (9-12 décembre 1996) (32). La forte croissance du commerce des marchandises (9 %) et des services (13 %) en 1995, notamment en Afrique et en Asie incite à l'optimisme. Ainsi estime-t-on que d'ici la prochaine décennie, les pays en développement assureront une part de la production mondiale totale légèrement plus grande que celle des pays industriels. Le rapporteur peut alors déclarer : "Il n'est pas exagérer de dire que l'on assiste ces dix dernières années à une véritable révolution des politiques commerciales..." Les pays développés ont encore abaissé leurs droits de douane et commencé à éliminer les restrictions quantitatives, notamment dans le secteur agricole. Les Pays en développement ont d'une manière générale abandonné les politiques de remplacement des importations et fait des progrès considérables dans l'abaissement des obstacles au commerce. Les anciens pays socialistes ont opté pour l'économie de marché. "L'apparition d'un consensus quasiment mondial sur les principes fondamentaux de la politique commerciale renforce la libéralisation économique et politique et amoindrit le risque d'un retour aux anciennes méthodes..." Les réalités de l'économie mondiale font que les règles et orientations internationales convenues en matière de commerce il y a un demi siècle dans un monde différent sont totalement dépassées". Le palmarès du libéralisme est sur ce point incontestable.

Pourtant au même moment paraît le 6^e rapport (1996) sur le développement humain du PNUD qui livre des chiffres d'une autre nature en partant non pas des échanges commerciaux, mais de la situation dans laquelle vivent les hommes, c'est à dire en introduisant à côté de l'économie la dimension sociale ignorée par l'OMC. L'optimisme laisse place à l'inquiétude, d'autant plus que le PNUD n'a qu'une capacité d'information, mais ne dispose d'aucun pouvoir. Les perspectives ainsi révélées risquent d'être ignorées jusqu'à l'arrivée d'une crise majeure qui sera celle de la misère : plus d'un milliard d'homme soit le 1/5 de la population mondiale ne dispose pas d'un dollar par jour pour vivre, ce qui correspond au niveau de vie de l'Europe de l'ouest il y a 200 ans (33).

(32) Cf. *Focus*, Bulletin d'information de l'OMC, n° 14, décembre 1996.

(33) *Bulletin du Centre d'information des NU*, Paris, juillet 1996, n° 20, p. 26.

La Conférence ministérielle de l'OMC tenue à Singapour en décembre 1995, tout en célébrant les succès de l'organisation a cependant admis que les pays en développement représentent bien les 4/5 des membres. Elle a reconnu que si les pays en développement ont presque doublé leur part du commerce international ; la participation des 29 pays les moins avancés a diminué, passant de 1,4 % en 1960 à 0,4 % en 1995 et que si les Pays en développement attirent 37 % des investissements, les PMA en reçoivent moins de 2 % (34).

Quand une telle fracture existe à l'intérieur d'un pays, on attend du législateur une initiative. C'est ainsi que tout un droit social national s'est progressivement mis en place, souvent garanti par la constitution dans les pays occidentaux, appliqué par les autorités publiques et sanctionné par le juge (35). Mais au niveau de la société internationale, il n'y a pas de législateur. Le Droit international du développement représente les efforts d'une communauté internationale en formation pour tenter de remédier à cette carence. Dans l'ordre international, ce droit ne franchit pas toujours le seuil de positivité car il est exprimé souvent sous la forme de recommandations à valeur morale et politique (36). Critiquer ces efforts au motif qu'ils ne satisfont pas immédiatement aux exigences du droit ne supprime pas l'existence du problème né de la misère. Le balancier économique est passé d'un extrême l'autre, d'une planification étatique au libre échange mondial, mais le problème social demeure face à un droit positif limité et lacunaire qui n'est autre que le reflet de la vieille anarchie des souverainetés.

L'idée d'une communauté internationale solidaire disparaît sous l'effet de la mondialisation au profit d'une économie de marché. La prise de conscience d'une solidarité planétaire avec ses exigences est abandonnée pour un marché global concurrentiel où les opérateurs agissent conformément à leurs intérêts marchands. Les organisations internationales, elles mêmes, dépendant de la majorité des Etats, sont sensibles à l'air du temps et ne cherchent plus à promouvoir l'idée d'une communauté solidaire dont on nie l'existence. Le travail de mobilisation et l'effort de sensibilisation auprès des consciences individuelles

(34) *Focus* n° 15, janvier 1997, p. 15.

(35) Le plus récent exemple en est une décision du tribunal de grande instance de Paris donnant raison à l'Association Droit au logement agissant pour le compte de dix familles occupant sans titre un logement, le tribunal estimant que "le droit au logement a une valeur constitutionnelle, et constitue un devoir de solidarité nationale qui mérite protection au même titre que le droit de propriété". Rapporté par *Le Monde* du 23/3/97.

(36) Voir colloque IREMAM *La formation des normes en droit international du développement*, CNRS, Paris, 1984.

sont laissés aux ONG. L'ONU et ses institutions spécialisées s'alignent sur le dogme libéral et laissent à la puissance américaine, forte des prérogatives que lui confère le privilège de sa richesse, le rôle de régulateur et d'arbitre.

A défaut d'alternative, c'est le règne de la pensée unique, libérale et américaine qui s'impose.

L'avenir dira rapidement si la mondialisation offre à chacun de réelles chances de développement, ou si grandit le fossé séparant les pays en progression des pays qui stagnent ou même régressent. Si le succès annoncé n'est pas au rendez-vous, quelles conséquences faudrait-il en tirer ? La paix pourra-t-elle survivre à la division de la société ? A voir les problèmes soulevés par la difficulté d'endiguer l'immigration clandestine, la réponse est négative. Il est illusoire de penser que les pays nantis pourront se barricader et conserver pour eux seuls leurs richesses à côté de masses humaines dans le dénuement. A force d'ignorer les laissés pour compte sous prétexte des échecs du passé et au nom de l'efficacité du marché mondial, des populations sont accumulées à la misère et à une révolte qui peut prendre la forme d'une négation radicale des valeurs de l'Occident et d'un refuge dans un passé intégriste.

Peut être, comme l'affirme le directeur de l'OMC (37) ne reviendra-t-on pas en arrière sur la libéralisation du commerce mondial considéré comme le meilleur instrument du progrès économique, encore que la réversibilité soit toujours possible en ce domaine. Mais l'exigence d'une communauté internationale plus solidaire apparaîtra comme une condition de la paix. Pour éviter les révoltes de la misère, le droit international devra développer une dimension sociale encore trop absente.

La mondialisation ne sera viable qu'accompagnée d'un respect des droits de l'homme. Pas plus qu'au plan national, le capitalisme libéral ne pourra faire l'économie d'une protection sociale au plan mondial. L'heure du droit international du développement préoccupé de la seule remise à niveau économique des Etats est dépassée. La mondialisation fait entrer la société internationale dans un monde de compétition qui ne trouvera ses limites et sa viabilité qu'en y intégrant l'homme qui a droit à une protection que le niveau national n'est plus en mesure de lui assurer. Le développement revitalisé par le libéralisme économique

(37) *Focus*, n° 14, op. cit. p. 4.

n'aura peut-être plus guère besoin de l'intervention d'un droit international économique ; en revanche et plus que jamais, l'homme replacé au cœur de la société (38), demande une protection dans la dure économie de compétition.

Au développement économique auquel le droit international du développement s'efforçait de répondre, succède l'idée de développement social international lancé au sommet de Copenhague (6-12 mars 1995) (39) ; qui introduit trois innovations : 1) Le développement est conçu non plus à travers l'Etat, mais à travers l'homme considéré comme le véritable moteur du progrès, ce qui se traduit par de nouvelles priorités telles que la santé ou l'éducation. 2) Le développement social international s'adresse à tous les Etats, car le clivage Nord/Sud devient partiellement inopérant par suite de la globalisation des problèmes économiques. Les phénomènes constatés au Sud se retrouvent au Nord ; la pauvreté et les zones de sous développement existent partout ; l'ajustement structurel avec les difficultés qu'il engendre s'est lui aussi mondialisé. 3) Le développement social international suggère un partenariat original où l'Etat partage sa souveraineté avec des acteurs inhabituels, ce qui laisse entrevoir la naissance d'une société civile internationale. Puisque la paix c'est aussi le développement et que le développement passe par le social, il faut donc investir d'abord sur le capital humain, dont on découvre d'ailleurs qu'il est rentable.

La Déclaration issue du Sommet de Copenhague tente une synthèse entre deux tendances contradictoires, l'exigence libérale et les revendications sociales ; d'un côté moins d'Etat pour libérer les énergies, pour développer l'esprit d'entreprise et pour donner à l'homme sa pleine responsabilité, de l'autre le recours à l'Etat pour la mise en place de programmes sociaux destinés à alléger l'impact de l'ajustement structurel. Cette orientation était déjà suggérée en 1986 par la Déclaration du droit au développement (40) qui proclamait que "l'être humain est le sujet central du processus de développement". Le Secrétaire général des Nations unies en ouvrant le Sommet a souligné que "le droit au développement exprime bien le lien indissoluble entre la promotion du

(38) Cf. les *rapports annuels sur le développement humain* publiés par le PNUD à partir de 1990 (Economica).

(39) Voir *Les Nations Unies et le développement économique et social international*, colloque IEP, Aix 16-17 février 1996, Pedone, 1996. Pour les textes, cf. *Documents d'actualités internationales* n° 8, 15 avril 1995.

(40) A 41/128 du 4/12/1986.

développement social et la protection des droits de l'homme" (41). Cette conjonction du développement économique et de la protection sociale prend ici le nom de développement social international et a besoin pour se réaliser d'un droit destiné à assurer non seulement le respect des droits des travailleurs auquel s'emploie depuis le traité de Versailles l'Organisation internationale du travail (42), mais une protection beaucoup plus large contre les rigueurs d'une compétition marchande incapable d'intégrer le facteur humain.

A en juger par le temps qu'il a fallu pour mettre en œuvre dans notre pays une protection sociale et la difficulté éprouvée par l'Union européenne pour harmoniser dans son espace un acquis social européen menacé par le libéralisme économique, il est à craindre que l'édification d'un droit social international demande du temps. Or dans un monde où tout communique et où l'on prétend placer l'homme au centre des préoccupations, il existe des seuils de pauvreté à ne pas franchir et des délais insupportables.

RÉSUMÉ

Les profonds changements intervenus dans l'équilibre international à partir de 1989 remettent en question les mesures décidées ou recommandées pendant quarante ans en faveur du développement. Le droit international du développement ne correspond plus aujourd'hui aux options résolument libérales de l'ONU, du FMI, de la Banque mondiale et de l'OMC. Une nouvelle orientation semble se dessiner au Sommet de Copenhague en 1995 en faveur du renforcement d'une protection des droits de l'homme dans le domaine social. Le droit international du développement laisserait alors place à un "droit international du développement social".

SUMMARY

From 1989, the deep changes in the balance of international relations question the relevance of rules and resolutions adopted during forty years in the field of economic development. International law of development does not fit

(41) Discours d'ouverture de M. Boutros Ghali, 613/1995, *Documents d'actualités internationales*, n° 8, 15 avril 1995.

(42) N. Valticos, Les conventions de l'OIT à la croisée des anniversaires, *RGDIP*, 1996, p. 5.

any more the clearly liberal options adopted by the international community. A new direction however is appearing (1995 Copenhagen Summit) with the aim of reinforcing the international protection of human rights in the social field. International law of development could give way to an "International law of social development".

RESUMEN

Los profundos cambios acaecidos en el equilibrio internacional a partir de 1989 ponen en cuestión las medidas decididas o recomendadas durante cuarenta años en favor del desarrollo. El derecho internacional del desarrollo, en efecto, no se corresponde en la actualidad con las opciones resueltamente liberales de la ONU, el FMI, el Banco Mundial o la OMC.

Una nueva orientación parece haber quedado apuntada, sin embargo, en la Cumbre de Copenhague, de 1995, en favor de un reforzamiento de la protección de los derechos humanos de carácter social. De este modo, el Derecho del desarrollo pasaría a dar su lugar adecuado a un "Derecho internacional del desarrollo social".