

LA PLACE DU DROIT DANS LA COOPERATION SUD-SUD

*Ahmed MAHIOU
Professeur à l'Institut de Droit*

Si j'ai choisi de soumettre à votre attention les présentes réflexions et de discuter le sujet relatif à la place du droit dans la coopération Sud-Sud, il y a un certain nombre de raisons qui sont à la base de ce choix et que je voudrais évoquer brièvement, avant d'entrer dans le vif du sujet (1).

La première raison découle naturellement de l'actualité internationale qui met au premier plan la coopération Sud-Sud, parce que les difficultés économiques se prolongent et affectent de plus en plus gravement la plupart des pays en développement. Même les pays producteurs de pétrole - à propos desquels on avait annoncé, il y a dix ans, un avenir mirifique en liaison avec la révalorisation du prix des hydrocarbures - n'ont pas échappé aux effets de la récession internationale et se retrouvent avec le handicap d'un très sérieux endettement extérieur. La récente session spéciale de l'Assemblée Générale des nations Unies relative aux difficultés du continent Africain, est un autre évènement venu nous rappeler que les pays en développement n'ont pas, en vérité, grand chose à attendre d'une problématique solidarité des pays industrialisés. Il en est résulté une prise de conscience plus aiguë du principe «du compter sur soi», qui n'apparaît plus comme un propos incantatoire ou un slogan, mais devient, par la force des choses, une attitude normale, une donnée des relations internationales présentes et futures. La théorie du compter sur soi (self reliance) et qui consiste à s'appuyer, d'abord et avant tout sur les propres forces individuelles et collectives des pays en développement correspond à une approche plus réaliste et plus positive que la théorie de la rupture dont la vision assez dogmatique et négative suscite la crainte et les hésitations dans le Sud car elle véhicule une approche plutôt destructrice.

La seconde raison du choix de ce sujet est d'ordre historique dans la mesure où la coopération Sud-Sud est devenue un élément marquant et, peut-être, déterminant dans l'évolution de la société internationale. Quelques chiffres, très sommaires, méritent d'être cités pour montrer comment cette coopération, à peine balbutiante, connaît un développement ascendant; même si les chiffres sont encore très modestes et doivent être utilisés avec prudence, ils indiquent une tendance incontestable à l'affirmation et au renforcement des échanges au sein du Sud. Ces échanges qui représentaient entre 3 et 4% du marché mondial, au cours des années 1960, se situent entre 7 et 8% au cours des années 1980, malgré le

contexte défavorable de la crise et des contradictions qui affectent le commerce international. Les exportations totales des pays en développement, évaluées à 210 milliards de dollars en 1975, se sont élevées à 484 milliards de dollars en 1984 et les exportations entre pays du Sud sont passées, pendant la même période de 50 milliards de dollars (soit 24% du total mondial) à 143 milliards de dollars (soit 30% du total mondial). Certes, il est plus facile de réaliser une croissance des échanges au sein du Sud qu'avec le Nord ou sein du Nord ; en effet, en partant d'un niveau très faible, voire inexistant, des relations économiques, il y a nécessairement un gonflement des chiffres qui correspond à un retard à rattraper; il n'est donc pas évident que la croissance des échanges connaîtra, à l'avenir, une expansion aussi vigoureuse. Toutefois, il y a quelques indices sérieux qui permettent de penser que l'expansion se maintiendrait même si elle doit suivre une courbe plus modeste. En effet, selon les estimations de la CNUCED, les conséquences de la crise internationale se font davantage sentir dans les relations Nord-Sud que dans les relations Sud-Sud; ainsi entre 1980 et 1983, les exportations des pays en développement vers les pays développés ont baissé de 25% alors qu'elles n'ont baissé que de 4% seulement entre pays en développement, les marchés des pays en développement absorbent, d'ores et déjà, environ 30% des exportations du Sud et la courbe de croissance de ce pourcentage semble acquise, même si elle s'effectue selon un rythme fléchi. Quelques autres brefs indices témoignent également de cette tendance. C'est ainsi qu'un grand nombre d'accords bilatéraux (plusieurs centaines par an) et multilatéraux (plusieurs dizaines) sont conclus entre pays en développement pour promouvoir la coopération et lui donner une assise juridique; ces accords concernent non seulement des pays appartenant à la même région, mais aussi ceux relevant de régions différentes. Il y a, en outre, une multiplication et une consolidation d'organisations économiques et l'on peut dénombrer environ 45 dont 20 en Afrique, 10 en Amérique latine, 5 en Asie et 5 organisations intercontinentales. Le dynamisme du mouvement est tel qu'il s'oriente vers une stratégie d'intégration avec des tentatives de marchés communs régionaux. Toute cette effervescence ne peut que susciter l'intérêt et l'interrogation du juriste qui est appelé à réfléchir sur la place du droit et l'aptitude des règles et procédures à accompagner et encadrer une volonté tenace de coopération.

|

Enfin, la troisième raison du choix de ce sujet est tout à fait subjective; elle est lié à un inclination personnelle en faveur du droit international économique, branche dont la légitimité scientifique est sérieusement discutée au sein de la doctrine et dans les colloques. Ce n'est, ici, ni le lieu ni le moment de rentrer dans des débats assez académiques sur l'existence ou l'autonomie du droit international économique. Qu'il suffise simplement de dire que le point de vue de certains auteurs qui récusent le droit international économique – au motif qu'il ne permettrait pas une réflexion juridique rigoureuse et que son contact avec l'économie le rendrait impropre à susciter une réflexion scientifique et "pure" sur le droit – n'est ni convaincant ni recevable. Certes, la spéculation "pure" du juriste n'est pas toujours inutile, du moins dans une certaine phase de la recherche car elle peut ouvrir la voie à un progrès de l'analyse théorique et technique; toutefois, à trop s'éloigner des préoccupations concrètes et des conséquences pratiques des règles et institutions, le formalisme et le positivisme juridiques morcellent la réalité et se condamnent à ne saisir que l'apparence des choses au lieu de la substance. Ainsi, il est préférable de

retenir une réflexion juridique "impure", c'est à dire celle dont la méthode d'analyse des règles et institutions tient compte du contexte économique, social et politique et de l'apport des autres disciplines; elle offre au juriste la possibilité et la chance d'inscrire sa démarche dans la vie réelle et dans un ensemble d'efforts intellectuels dont l'addition est nécessaire pour comprendre et expliquer la place et le rôle du droit dans la société.

Ayant ainsi explicité quelques préalables de ma propre réflexion, il faut maintenant ajouter et rappeler que le champ d'investigation est vaste, un peu à l'image des immenses plaines ou savanes de certains pays du Sud... Comment, alors, le délimiter, l'appréhender dans les limites de temps d'une conférence ? N'y a-t-il pas un risque de choisir certains aspects, d'opérer une sélection mutilante et de trahir bien des attentes ? Il convient également d'indiquer que l'angle d'approche ne sera pas technique, car une telle approche ne peut réellement être retenue, de façon utile, que pour l'étude d'une expérience particulière ou d'un cas précis de coopération au sein du Sud. La réflexion sera plutôt de type synthétique ou panoramique, en ayant comme fil conducteur l'évaluation critique des positions des pays en développement et des conceptions qui en découlent à propos de la place et de la fonction du droit dans leurs relations mutuelles, plus précisément dans leurs relations économiques. Le débat qui suivra la conférence permettra, sans doute, de revenir sur des points entrevus trop rapidement ou sur des aspects techniques exposés trop schématiquement.

Il est possible de partir d'un constat évident mais en même temps paradoxal : il y a une intensification de la coopération dans l'espace géographique du Sud, qui aurait dû induire une promotion du droit, puisque tout processus de construction économique trouve une projection juridique en mettant l'accent sur le cadre et les procédures de nature à accroître les échanges. Logiquement, par conséquent, il devrait se produire une valorisation de l'aspect juridique. Or, les faits révèlent que la part du droit est réduite, parfois inconsistante, voire absente. Il faut donc essayer de comprendre et, peut-être, d'expliquer ce constat. Il semble que, dans leur volonté affirmée de coopération, les pays en développement soumettent le droit à une singulière tension dans la mesure où, d'une part, ils lui demandent trop en l'investissant d'une finalité impossible à atteindre; d'autre part, ils le considèrent comme un simple moyen ou instrument qui atteint rapidement ses limites. Finalement, le droit se retrouve à la croisée des chemins dans une situation de transition et d'incertitude. Telles sont les idées que je voudrais évoquer et illustrer brièvement dans les propos qui suivent.

I. La quête d'une droit de finalité.

Tout message politique ou économique véhicule, plus ou moins, un message juridique dès lors que l'on envisage d'avoir prise sur les évènements. L'ampleur et la précision du message juridique permet de saisir la réalité ou l'effectivité des relations que l'on veut nouer dans la société internationale. Si l'on prend l'exemple des sommets non-alignés, on constate qu'une attention particulière est accordée, depuis 1973, à la coopération au sein du Sud ; il y a une invitation insistant et pressante pour instaurer et promouvoir ces échanges qui deviennent le gage de la solidarité du mouvement pour l'avenir. La bonne volonté politique et les bonnes inten-

tions économiques se manifestent largement lors des travaux et des résolutions finales qui ne manquent ni de force ni de solennité. Toutefois, la forme et le contenu de l'engagement, c'est à dire l'aspect juridique chargé de révéler comment et jusqu'où s'engagent les pays non-alignés demeurent vagues ou discrets.

De façon générale, l'analyse du juriste tourne court lorsqu'il veut s'efforcer de dégager la portée exacte des travaux et conclusions des conférences et réunions du Sud. Le débat juridique apparaît limité, étriqué et parfois, il est évacué comme s'il s'agissait d'un aspect mineur ; d'ailleurs il est plutôt rare que cet aspect de la coopération figure à l'ordre du jour des discussions parce que les proclamations générales d'ordre politique et économique prédominent et l'emportent sur les considérations pratiques et techniques. Cette observation relative à la sous-estimation ou à la méconnaissance des mécanismes et techniques juridiques trouve son fondement dans diverses raisons historiques ou culturelles, et dans la crainte que le droit ne vienne figer des situations en pleine évolution ou transformation. Les jeunes Etats, issus de la décolonisation, qui s'efforcent de remettre en cause des structures juridiques internes et internationales pesantes ou paralysantes hésitent naturellement à se lier fermement et à prendre le risque d'hypothéquer leur projet de réforme ou révision de ce qui existe. Il y a, ainsi, une méfiance instinctive à l'égard d'engagements trop contraignants susceptibles de devenir autant de freins ou d'obstacles sur la voie difficile de l'exercice de la souveraineté recouvrée. En outre, et surtout, la coopération entre pays en développement porte l'empreinte de certaines prises de position idéologiques qui rendent malaisée sa traduction juridique et son institutionnalisation.

L'une de ces prises de position consiste dans l'attrait que peut exercer parfois la théorie dite de la rupture. Il y a, en effet, une interrogation qui effleure, à un moment ou un autre, les pays en voie de développement lorsqu'ils se demandent si la coopération entre eux ne passe pas par une rupture avec les pays industrialisés, par un bouleversement des institutions et règles établies à l'aide de mesures individuelles et collectives. Les mesures individuelles consistent notamment à contrôler les moyens de production et d'échange (nationalisations), à planifier le développement et à remettre en question les accords bilatéraux de coopération qui lient l'économie des pays en développement et la soumettent à celle des pays industrialisés; les mesures collectives consistent à récuser ou réviser en profondeur les règles régissant les relations internationales, à contester les organisations économiques internationales établies et dont le fonctionnement reste dominé par les pays occidentaux, à créer de nouvelles institutions.

La théorie de la rupture met l'accent sur un aspect assez surprenant du droit : alors que la règle de droit est plutôt un instrument d'organisation et de stabilisation même lorsqu'elle introduit le changement, elle devient, ici, un instrument de perturbation et de déstabilisation au service d'une réforme radicale, sinon d'une révolution. Toutefois, le droit ainsi conçu et ayant pour finalité la rupture demeure encore davantage un projet, une intention, qui anime parfois la doctrine juridique; il constitue également une menace brandie par les pays en développement devant l'attitude et le blocage de leurs partenaires occidentaux. Dans certains cas, la menace s'est concrétisée en inspirant quelques initiatives individuelles, telles que les natio-

nalisations, ou collectives, telles que l'apparition momentanée de regroupements dits «révolutionnaires» opposés aux regroupement «réformistes» (en Afrique, par exemple). Mais, de plus en plus, la thèse de la rupture prend l'allure du mythe au sens sorélien, c'est à dire un idéal, une référence ayant pour objectif de mobiliser, stimuler les énergies de contestation et de donner plus de résonnance aux revendications du Sud. La rupture effective étant improbable tant au plan individuel que collectif, elle conserve sa fonction de pression vive dans les discussions internationales et elle aide à atténuer la prédominance du Nord, faisant ainsi apparaître ce que l'on pourrait appeler une baisse tendantelle de taux de dépendance du Sud.

L'autre prise de position idéologique est relative à l'unité des pays en développement qui serait tellement naturelle et évidente qu'elle n'aurait pas besoin d'une base institutionnelle et d'un corps de règles. De ce fait, les réunions et conférences régionales ou intercontinentales font sans cesse l'inventaire des solidarités diverses (géographiques, historiques, économiques, culturelles) qui sont considérées comme si importantes qu'elles sont acquises et n'ont pas besoin d'être consacrées dans des engagements formels ou par des procédures contraignantes. Il prévaut donc une vision très optimiste, très volontariste des relations interétatiques qui sous-estime, met entre parenthèses les difficultés, contradictions et blocages inhérents à tout processus de coopération ou d'intégration. Cette vision généreuse, privilégiant tout ce qui unit par rapport à ce qui devise, prétendant incarner l'espoir et le dynamisme d'une histoire accélérée en faveur d'une coopération rapide et intense, se charge d'une émotion créatrice d'unité qui régle fatalement les institutions règles de droit et tout ce qu'elles comportent de rigueur, rigidité et routine.

Malheureusement, la générosité et la profondeur d'un sentiment sont insuffisantes ou inaptes à fonder une communauté organisée et opérationnelle. Les déboires de beaucoup de processus d'unification, notamment en Afrique et dans le monde arabe, trouvent leur origine dans le sentiment et la croyance que l'unité est inscrite dans l'histoire. Certains pays invoquent l'unité passée – qui fût parfois réelle et glorieuse – pour exorciser les difficultés présentes, perçues comme conjoncturelles liées aux divisions héritées de la période coloniale et entretenues par le jeu des puissances dominantes. A cet égard, l'exemple de l'unité arabe est frappant. Tous les pays arabes sont fascinés par la période des grands ensembles allant parfois du Moyen-Orient au Maghreb et jusqu'en Andalousie; chacun cultive le projet de retrouver cette Andalousie perdue de l'unité, comme si l'on pouvait purement et simplement répéter l'histoire lointaine en omettant l'histoire récente et le présent. En croyant renouer avec ce passé lointain et idéalisé, on oublie que la répétition, de l'histoire risque de se faire sous la forme de la dérisio, comme l'atteste le comportement de la Libye. Voilà, en fait, un pays qui ne finit pas de semer la discorde dans le monde arabe à force de vouloir l'unité; il y a là une quête aussi têtue que désespérée et pathétique de l'unité puisqu'elle aboutit à un résultat contraire en brouillant le régime du colonel Khadafi avec chacun des pays arabes sollicité pour jeter les bases d'une nation arabe. Dans un tel contexte, le droit est tout simplement sommé d'atteindre une impossible finalité et il ne peut que servir d'inutile apparat ou alibi destiné à habiller et à camoufler des desseins utopiques qui peuvent être naïfs ou machiavéliques. Des situations semblables peuvent se retrouver dans

d'autres régions du tiers-monde où il y a une attente excessive investie dans la règle de droit puisqu'il s'agit, à des degrés variables, de restaurer un passé glorieux perdu ou de codifier un rêve légitime sans doute, mais peu propice à l'institutionnalisation.

Même lorsque la finalité de l'unité n'est pas assignée directement aux règles de droit, elle les imprègne suffisamment pour que toute initiative de coopération se charge d'espoirs excessifs qui deviennent difficilement des certitudes. La stratégie juridique des pays en développement oscille souvent entre l'insignifiance et le maximalisme; elle attend tout ou rien du droit et lorsqu'elle tente de trouver une voie médiane, en considérant le droit comme l'instrument du possible et du raisonnable, elle est attirée par la théorie de l'intégration dont l'Europe offre un modèle qui n'est pas aisément transposable dans le tiers-monde.

II. Les limites du droit instrumental : l'intégration

Depuis 1960, il y a une vague des marchés communs suscitée par l'expérience de l'Europe des six, notamment en Afrique et en Amérique latine, en raison sans doute des liens historiques et culturels particuliers que ces deux continents ont entretenus avec le continent européen. Il est vrai que l'expérience de la Communauté Economique Européenne (C.E.E.) est significative à bien des égards. Des pays traditionnellement hostiles et à l'origine d'incessants conflits dont deux guerres mondiales, sont parvenus à s'engager d'abord, sur la voie de la coopération, puis, celle de l'intégration progressive et, peut être, celle de l'unité. Il y a là de multiples leçons à tirer en se demandant si les mécanismes et techniques de l'intégration européenne peuvent servir à une opération semblable dans les régions du Sud. Pour beaucoup de pays en développement, cela est non seulement possible, mais, en outre, il serait plus facile de progresser parce que les conditions se prêtent mieux qu'en Europe et qu'il y a moins d'obstacles découlant de l'histoire. En Afrique, lors de la création de l'Organisation de l'Unité Africaine (O.U.A.), certains chefs d'Etat influencés par N'Krumah ont pensé qu'il est souhaitable et possible d'accélérer l'histoire, en réduisant ou en évitant la phase de l'Etat-nation, en passant du statut de colonie à celui de membre d'un ensemble régional, en abrégant ou en supprimant le statut de nouvel Etat constitué dans les frontières coloniales. Le projet est séduisant, surtout qu'il veut tenir compte des aspects positifs et négatifs de l'expérience européenne, éviter la cristallisation des nationalismes et la création de nombreux et minuscules Etats-nations qui seraient autant d'écueils sur le chemin du regroupement et de l'intégration.

Or, c'est précisément là qu'apparaissent les limites du mimétisme juridique. Le modèle du marché commun européen, ses techniques et mécanismes juridiques s'inscrivent dans un contexte historique, social et économique dont il ne faut pas oublier les caractéristiques et les spécificités. La C.E.E. regroupe des nations anciennes, constituées et stabilisées depuis longtemps; ces nations sont organisées en Etats solides dont la légitimité n'est sérieusement contestée par personne. Le marché commun des pays en développement tend généralement à regrouper de jeunes Etats dont les fondements ne sont pas sûrs et ne sont pas toujours des nations, car l'unité du territoire et des populations est très fragile; le manteau juridique de l'intégration risque d'être l'addition d'instabilités propres à chaque pays.

Les pays européens sont également caractérisés par une triple unité : celle du système économique sous le label du libéralisme et du primat de la libre entreprise, malgré le dirigisme ou le “socialisme” qui peut se manifester de ci de là; celle du système politique avec l’institution et l’acceptation générale de la démocratie représentative; celle des valeurs culturelles avec un fond commun et un pluralisme idéologique qui, tout en respectant les convictions des minorités, renforce le consensus sur l’essentiel. Les pays du Sud n’ont souvent qu’un élément commun, le sous-développement; tout le reste révèle des divergences plus ou moins fortes, d’ordre économique (avec des options allant du libéralisme sauvage à l’étatisme), d’ordre politique (avec une variété de régimes civils et militaires, à tendance démocratique ou autoritaire, à système multipartisan ou parti unique), d’ordre culturel (avec une mosaïque de peuples, de traditions et de coutumes sur lesquelles se greffent les influences modernes dans une coexistence conflictuelle).

!

Ces différences suffisent à montrer que l’emprunt à l’Europe risque de se limiter à une opération intellectuelle abstraite, de relever davantage de la fiction juridique que d’un processus juridique concret d’institutionnalisation. Il ne peut donc s’agir d’un emprunt pur et simple, mais d’une adaptation des mécanismes et techniques d’intégration qui s’éloigne nécessairement du modèle de base. Pour que l’adaptation permette à la greffe de prendre, il faut un certain nombre de conditions dont la réunion n’est pas évidente.

La première condition est relative à l’existence d’institutions stables, car toute opération d’intégration suppose la présence d’un dispositif institutionnel autour duquel s’ordonne la dynamique d’intégration et où se joue l’action quotidienne de construction. Ce dispositif peut être simple ou complexe, solennel ou discret, mais, en tout cas, il doit comprendre les organes stables et permanents capables de donner les impulsions nécessaires et surtout de prendre certaines décisions au moment opportun. Or, pareille condition est incertaine ou difficile à remplir dans le Sud, non pas d’ailleurs pour un motif juridique mais pour une raison politique interne aux pays en développement liée à l’instabilité de la plupart des régimes qui gouvernent. Cette raison est insuffisamment prise en considération dans la réflexion des juristes du tiers-monde, alors que ou parce qu’elle est évidente; cependant, certaines évidences méritent que l’on s’y attarde parce que l’instabilité interne retentit nécessairement sur l’incertitude des accords et traités internationaux et l’efficience des organismes qu’ils instituent. Il y a une tendance excessive à la personnalisation du pouvoir ou au pouvoir personnel dans les pays en développement qui se traduit directement dans l’action internationale des jeunes Etats; les relations personnelles entre chefs d’Etat l’emportent dans la conclusion d’accords. Un juriste camerounais, en examinant le droit international africain, a parlé de la conception “patrimoniale” de l’Etat qui prévaut chez les dirigeants africains; il en découle que les accords internationaux peuvent être perçus non comme des engagements entre des personnes juridiques abstraites qui constituent les Etats, mais comme des engagements entre des chefs d’Etat qui se lient personnellement. Le résultat est que cela entraîne une réelle précarité des accords ainsi conclus dont la durée est fortement liée à celle de leurs signataires qui sont sous la menace permanente d’un changement violent. Lorsque les coups d’Etat et les révolutions ne remettent pas en cause fondamentalement les accords, ils entraînent une mise en

sommeil ou une application partielle et dilatoire. Il serait trop long de faire l'inventaire des organismes et procédures bloqués par un simple changement de personne à la tête de l'Etat; cela affecte plus spécialement les institutions d'intégration qui souffrent d'un grand aléa qui ne peut que laisser le juriste perplexe et impuissant.

La seconde condition de l'adaptation du modèle du marché commun est relative à l'existence d'un mécanisme de décision efficace; elle vient compléter et renforcer la première condition dont elle dépend. Toute la philosophie juridique de l'intégration est sous-tendue par un suivi des comportements des Etats concernés, une évaluation continue du progrès du processus de construction et un ajustement des mécanismes d'intégration. En d'autres termes, il faut "gérer" l'intégration et à cet effet, tout un dispositif est mis en place pour que les mesures appropriées soient prises par des comités permanents, des commissions spécialisées, les groupes d'experts, etc... dans chacun des secteurs d'activités. Le marché commun s'accompagne donc d'une structure nécessairement complexe et importante, couronnée par un pouvoir de décision de nature à rendre effective l'opération d'intégration et à veiller sur le respect des mesures prises. Or, dans les pays en développement, l'efficacité des décisions ne peut pas être atteinte pour un ensemble de données objectives. Par définition, ces pays connaissent mal ou maîtrisent peu l'ensemble de leur économie qui est désarticulée et qui juxtapose des secteurs ou des activités dont les liens sont ténus ou parfois inexistants. Même lorsque des organismes ou entreprises publics sont créés pour prendre le contrôle ou la gestion d'une activité, il n'en résulte pas que l'Etat la maîtrise et soit en mesure d'y faire respecter les décisions et directives convenues au plan international. Il y a un écart important entre le discours juridique, représenté par l'ensemble des accords et engagements, et la réalité économique; les leviers juridiques n'ont pas de prise suffisante sur la vie économique et ils patinent à l'image des embrayages usés qui empêchent le démarrage ou le changement de vitesse. C'est là un constat qui désole souvent ceux qui parient sur le volontarisme juridique et pensent que l'on peut changer les choses par décret ou plus précisément par accord international.

La troisième condition de l'adaptation du modèle du marché commun est relative au respect des engagements dans certaines circonstances économiques. Normalement, toute stratégie d'intégration prévoit l'éventualité d'un écart ou d'une dérogation lorsqu'une conjoncture particulière se présente pour un Etat membre; des mesures spéciales sont alors admises en faveur d'une activité, d'un secteur ou d'un produit, afin de faire face à l'évènement, de le surmonter et de revenir au respect des règles communautaires. Le bon vieil adage selon lequel l'exception confirme la règle permet à la technique juridique d'insérer dans ses perspectives les perturbations conjoncturelles et certains aléas économiques. Mais, que se passe-t-il lorsque les perturbations, loin d'être conjoncturelles, sont structurelles, c'est à dire profondes et permanentes ? or, telle est la situation de la plupart des pays en développement où les déséquilibres affectent les bases fondamentales de l'économie ; certains sont totalement dépendants de l'exportation d'un produit dont les cours sont soumis aux fluctuations saisonnières du marché mondial; d'autres sont dépendants des aléas climatiques, etc... Peut-on exiger de tels pays le respect d'engagements précis et contraignants, alors qu'ils ne peuvent prévoir, si

peu que ce soit, ce que sera leur état économique du lendemain ? Aussi respectueux que l'on soit de la valeur de l'accord international et de la rigueur des engagements librement consentis, pareille exigence peut difficilement prévaloir car elle aurait une conséquence tout à fait contraire à celle qu'elle recherche, en poussant à la destruction de l'accord au lieu de sa protection. Peut-on, en guise de compromis, admettre des dérogations chaque fois qu'un déséquilibre sérieux ou grave affecte l'économie d'un pays en développement engagé dans un marché commun ? Pareille solution, par le caractère systématique et non plus exceptionnel des dérogations, finit par rendre vaine toute tentative d'intégration, l'exception tend à devenir la règle par la force des choses et l'on irait vers une situation d'anomie juridique où le non-respect des normes n'engagerait aucune responsabilité. Le droit serait-il impuissant à codifier le processus d'intégration des pays du Sud ? La conclusion est excessive et même inexacte, dans la mesure où il y a toujours des règles susceptibles de déterminer des engagements raisonnables et des responsabilités équitables. Il y a quelques temps déjà que le droit interne a dû tenir compte de l'évolution économique et de ses fluctuations et il a dû s'engager sur des voies nouvelles qui ont été caractérisées comme étant celles du droit de l'aléatoire. Ce qui est vrai en droit interne l'est à fortiori en droit international où le juriste doit tenir compte depuis longtemps d'aléas divers, y compris l'aléa¹ de la souveraineté dont l'exercice doit se concilier avec les engagements. Les fluctuations du droit ne doivent pas être confondus avec la crise du droit contrairement à une opinion qui s'est répandue pour mettre en cause le droit international du développement. Qu'il y ait parfois perplexité du juriste cela est naturel devant des règles mouvantes, devant la fugacité de la règle de droit dont on a présumé, à une certaine époque, sinon l'éternité, du moins la très grande stabilité. On comprend, alors, comment et pourquoi le droit des relations Sud-Sud est à la croisée des chemins et ne peut être opérationnel, efficace que comme droit de transition.

III. Un droit de transition.

Si, comme nous l'avons dit précédemment, la quête d'un droit de l'unification semble vaine et celle d'un droit d'intégration très aléatoire, l'avenir de la coopération entre pays en développement peut apparaître trouble ; les voies juridiques de la coopération seraient-elles impénétrables comme certaines voies du Seigneur ? En réalité, il s'agit là d'une impression et d'un constat hâtif, car l'examen plus rigoureux s'avère moins pessimiste et, surtout, il ne révèle aucun engrenage fatal aux efforts accomplis pour asseoir et conforter les relations au sein du Sud.

Parmi les motifs qui militent en faveur d'un renforcement progressif de la coopération entre pays en développement, il y a, d'abord, les données économiques brièvement rappelées précédemment et qui montrent que leurs échanges s'accroissent, malgré l'état de langueur de l'économie internationale et ses effets. A l'évidence, le mouvement qui s'est enclanché semble irréversible, du fait notamment qu'il est encouragé indirectement et sans doute inconsciemment, par le comportement de beaucoup de pays industrialisés qui bloquent les conférences internationales ou prennent des mesures de protectionnisme, obligeant ainsi les pays du Sud à trouver des solutions de rechange. D'autre part, il y a dans le Sud un retour au réalisme et au pragmatisme, c'est à dire que les pays tendent à éviter les théories et schémas prétentieux pour recourir de plus en plus, aux principes et méca-

nismes permettant l'instauration, la promotion et l'approfondissement de la coopération qui est conçue comme une phase de transition. Ce droit de transition n'est pas porteur de l'idéal messianique de l'unification et il ne s'enferme pas dans le carcan de la stratégie de l'intégration ; ses principaux caractères qui ressortent des expériences, souvent brèves et décevantes des vingt dernières années, sont les suivants : ce droit repose sur une conception ouverte et souple mais il est au service d'une praxis, c'est à dire d'une pratique ferme et consciente.

La souplesse des conceptions juridiques peut être relevée aussi bien dans les relations avec le Nord que dans les relations internes au Sud. Etant donné qu'il n'y a pas de rupture des relations envisagée avec le Nord, le Sud les envisage sous un angle assez nouveau : il s'agit non seulement d'éviter qu'elles ne nuisent pas à la coopération entre pays en développement, mais encore de faire en sorte qu'elles servent ladite coopération. On trouve la trace de cette préoccupation dans toutes les réunions entre le Nord et le Sud, des plus informelles telles que les délibérations des organisations internationales ou des plus rigides telles que les négociations qui donnent naissance à des accords internationaux de développement. A titre d'exemple, l'accord d'association avec la C.E.E. renouvelé à plusieurs reprises à Lomé, a poussé les pays de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique à se regrouper, à s'organiser dans un front commun et à rechercher progressivement une forme juridique plus forte et mieux structurée. Un autre exemple est offert par les accords bilatéraux de développement qui ont évolué de façon remarquable ; alors qu'au départ, ils se sont préoccupés uniquement des relations entre les pays du Nord et les pays du Sud concernés, maintenant ils se préoccupent également des relations particulières des pays du Sud avec leurs voisins régionaux en vue de ne pas entraîner la coopération régionale et ils prévoient des clauses dans ce sens.

Dans la coopération interne au Sud, le principal effort a consisté à dépasser les écueils nés de l'idéologie unificatrice et égalitariste des relations économiques. A cet égard et paradoxalement, le nouvel ordre économique international a failli avoir une sorte d'effet booméang et devenir un obstacle ou un frein au déploiement des échanges entre pays en développement. Le projet du nouvel ordre repose sur un certain nombre de principes tels que l'équité et l'équilibre des rapports économiques, la révision des règles du commerce international, la suppression de l'échange inégal. Tant que ces principes sont invoqués dans les relations avec le Nord, ils semblent naturels et logiques et ne suscitent pas de problème de cohérence dans la stratégie du Sud. Mais, dès lors que l'on veut les insérer dans la problématique des rapports internes au Sud, ils soulèvent des difficultés et contradictions ; les pays en développement peuvent se trouver devant une redoutable alternative : ou bien ils doivent donner l'exemple au Nord en appliquant entre eux tous ces principes qui fondent le nouvel ordre économique international et cela risque de gêner voire d'empêcher leurs échanges mutuels qui sont déjà faibles ou inexistant ; ou bien, ils n'appliquent pas ces principes et ils encourent le reproche de se contredire en admettant, entre eux, des rapports inégaux au moment même où ils revendiquent que le Nord mette fin à de tels rapports.

Ce reproche a suscité des malentendus, notamment dans les relations entre les pays producteurs de pétrole et les autres membres du groupe des 77, à la suite d'une action des pays occidentaux visant à introduire la division au sein du groupe

77. On a voulu faire croire que le renchérissement du prix du pétrole est la seule cause de la récession mondiale et du déséquilibre des balances commerciales, en omettant ou en camouflant les multiples actions, y compris les manipulations monétaires, qui sont à l'origine de la destabilisation économique mondiale dont la hausse du prix du pétrole est, d'abord, la conséquence avant de devenir à son tour l'une des causes. Il reste encore quelques traces de ces malentendus parce que certains pays en développement continuent de percevoir la coopération davantage sous la forme de l'aide des plus riches d'entre eux (dons, prêts sans intérêts ou à très faible taux, prise en charge d'une assistance technique, etc...) plutôt que sous la forme d'échanges entre partenaires économiquement inégaux certes, mais avec la volonté d'atteindre des relations plus équitables et équilibrées (accords commerciaux, investissements, promotion des importations et exportations, etc...). C'est peu à peu que se dissipe le halo idéologique et souvent sentimental qui colore les relations internes au Sud ; il est important que la coopération soit fondée sur des bases juridiques claires et tiennent compte de l'état des échanges économiques et qui évoluent en fonction des progrès mutuellement bénéfiques, même s'il n'y a pas une égalité réelle entre les partenaires ; celle-ci n'est pas une donnée acquise au départ mais elle constitue un objectif à atteindre, dans les délais les plus courts, en utilisant au mieux les différentes techniques juridiques. La phase actuelle du dialogue Sud-Sud fait apparaître une pratique juridique plus efficace et plus ferme en vue de mettre en œuvre la conception souple qui prévaut en matière de coopération bilatérale ou multilatérale.

L'analyse de la pratique juridique met en relief une évolution intéressante à observer et à comprendre. Au départ, il y a eu une tendance des pays en développement à conclure un grand nombre d'accords de coopération ; les motifs étaient divers, qu'il s'agisse d'affirmer et d'exercer une toute jeune souveraineté, ou de combler un vide car tout était à faire, d'éviter un tête à tête trop pesant avec l'ancienne puissance coloniale ; en tout cas, le résultat fut une sorte de "pactomanie" débridée, sans que l'on se soit vraiment soucié des suites à donner à ces accords, protocoles, déclarations et autres instruments qui prétendaient instaurer et multiplier les relations entre pays en développement. En fait cette "pactomanie" qui trouve son origine dans l'éclatement, la fragmentation du tiers-monde, est surtout révélatrice de la fragilité de la coopération ; on était encore dans la phase du discours ou de l'incantation, qui entretenait la flamme de l'unité et l'illusion de sa concrétisation par la signature d'un grand nombre d'instruments juridiques. Cependant, la publicité et la solennité de ces actes ne suffisaient pas à leur insuffler la vie, à entraîner leur respect et leur application. Il est même permis de penser que la facilité de certains pays en développement à conclure des accords entre eux s'expliquait en partie dans la mesure où la mise en œuvre avait peu de chance de se réaliser ; en quelque sorte, l'ineffectivité tacitement et mutuellement acceptée – permettait de s'engager sans trop de risque ou de souci et il y a, naturellement, beaucoup de bois mort dans la forêt des accords internes au Sud.

Actuellement, la situation est assez différente, étant donné qu'un tri s'est opéré entre les accords de circonstance et sans portée pratique, qui sont peu nombreux, et les accords substantiels dont le respect et l'application sont devenus une préoccupation sérieuse. Le droit reprend sa place normale pour régir efficacement le pré-

sent et ne pas trop anticiper le processus de coopération, ni prendre de gage excessif sur son devenir. Les conséquences peuvent sembler décevantes pour le juriste qui cherche à identifier l'originalité et la nouveauté dans les moyens utilisés par les pays en développement ; on constate que les techniques les plus classiques du droit international sont de plus en plus sollicitées pour devenir le support des nouvelles relations internes au Sud. On pourrait croire à l'ironie de l'histoire qui prend sa revanche et fait que les jeunes Etats finissent par adorer ce qu'ils avaient voulu brûler dans le feu de la contestation du droit international classique. Pourtant, la réalité est bien plus banale, car dans les rapports entre pays en développement il n'y avait pas grand chose à changer ou à bouleverser ; les relations économiques étaient réduites au strict minimum et il faut, à l'inverse, les instaurer pour ensuite les promouvoir et les raffermir ; pour cela, les techniques éprouvées du droit international s'avèrent encore efficaces.

Ce retour à un certain classicisme n'est pas seulement accidentel, conjoncturel ; il s'inscrit dans une évolution plus profonde qui se dessine depuis quelques temps et au cours de laquelle les pays du tiers-monde se retrouvent parmi les défenseurs des principes et techniques établis du droit international, alors que certains pays occidentaux sont devenus méfiants à l'égard de ces mêmes principes et techniques. La phase de contestation fondamentale et radicale du droit international s'est atténuée pour laisser émerger une autre phase où il s'agit surtout de tirer le meilleur parti du droit existant pour donner une assise plus solide aux revendications les plus légitimes. Il est vrai qu'une participation plus active aux relations internationales depuis plus de vingt ans, une meilleure évaluation des mécanismes d'élaboration et d'application des règles du droit international et une expérience effective du fonctionnement des organisations internationales ont donné plus d'assurance aux pays en développement et leur ont redonné confiance dans le droit. Pendant cette même période, c'est quasiment une évolution contraire qui tend à prévaloir parmi certains pays industrialisés qui éprouvent des doutes à l'égard du droit international conventionnel, des principes de base des organisations internationales et de la justice internationale. Si cette tendance devait se confirmer et s'accentuer, on pourrait parvenir à la situation curieuse mais logique, d'un dialogue à fronts renversés où les pays du tiers-monde seraient de plus en plus les défenseurs des bases du droit international pendant que les puissances industrialisées seraient de plus en plus opposées aux principes et mécanismes multilatéraux pour priviléger les règles bilatérales, voire les actes unilatéraux. Les signes annonciateurs deviennent plus manifestes et la doctrine juridique n'a pas tort d'être inquiète de l'attitude américaine vis à vis de la cour internationale de justice qui confirme une évolution dangereuse. Finalement, cette brève évocation de la place du droit dans la coopération Sud-Sud, débouche naturellement sur une évaluation de la place du droit dans la société internationale contemporaine qui a encore plus besoin de règles que par le passé, car il y a trop d'Etats petits et faibles face à des Etats grands et puissants ; or, dans leurs relations mutuelles, c'est la règle internationale qui libère et la liberté qui opprime...