Les Amériques ont fait partie, du XVᵉ au XVIIIᵉ siècle, de l'empire colonial de plusieurs puissances européennes. Elles s'y ont battues auprès pour la possession des vastes étendues et des eldorados du Nouveau Monde et pour la conversion des autochtones à leurs croyances religieuses respectives. Elles y ont planté, avec leurs sujets, leurs institutions politiques et leurs valeurs morales, qui n'étaient pas semblables en tout, mais participaient d'une même civilisation issue du Moyen-Age. Aussi, lorsque l'une de ces métropoles parvint à établir sa souveraineté sur une large partie de l'Amérique du Nord, ce fut pour découvrir que ses treize colonies, s'inspirant des idées et libertés qu'elle y avait semées, aspiraient désormais à l'indépendance.

Les États-Unis d'Amérique furent le premier pays décolonisé et l'État qu'ils constituèrent de 1776 à 1783 n'eut bientôt de cesse de favoriser l'indépendance des colonies du sud de l'hémisphère, que la doctrine de Monroe voulut, en 1823, mettre à l'abri du retour de l'Europe. Celle-ci dut alors s'étendre aux Amériques le « droit public européen ». Ainsi s'ouvrit entre les deux côtes de l'Atlantique une ère de convergence des points de vue au sujet des règles du droit international applicables dans leurs rapports réciproques et leurs relations avec le reste du monde. Lorsque P. Pradier-Fodéré voulut, à la fin du XIXᵉ siècle, rendre compte du droit des gens de l'époque, il intitula son monumental ouvrage Traité de droit international public européen et américain, entendant par là non pas une différence quelconque entre les deux continents au sujet du droit international, mais au contraire la « participation » des États-Unis et des Républiques latino-américaines « au droit international européen », tous appartenant « au concert des États civilisés et chrétiens des deux mondes »), expression qui, dans l'esprit de l'auteur, désigne ce que nous appelons l'Occident. Ce point de vue est partagé par le premier historien américain du droit des gens, H. Wheaton, dont l'œuvre, publiée à l'origine en français, montre comment le droit public européen s'est étendu aux États-Unis, notamment grâce à la reconnaissance de leur souveraineté que constituait le traité franco-américain d'amitié et de commerce du 6 février 1778.

Les Occidentaux ont élaboré le droit international avant tout entre eux. L'État souverain sort tout droit de leur histoire ; ils ont été les créateurs des premières organisations internationales ; le droit coutumier résulte pour une bonne part de leurs actes unilatéraux et de leurs pratiques ; les concepts et mécanismes fondamentaux de la Charte des Nations Unies — la sécurité collective et la légitime défense —, de même que dans une large mesure, la Déclaration universelle des droits de l'Homme3, sont leur œuvre ; ce sont eux encore qui ont inscrit dans la Charte le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et l'objectif de résoudre les problèmes internationaux d'ordre économique et social, dispositions dont ils n'avaient peut-être pas mesuré toute la portée.

Non seulement les États-Unis ont-ils participé à ce système depuis leur indépendance, ils y ont fait des apports majeurs, notamment en ce qui concerne le droit de l'arbitrage, celui de la neutralité et celui de la reconnaissance des États. Sans doute certaines règles ont-elles pu donner lieu à l'occasion, comme dans tous les pays, à des interprétations ou applications divergentes, mais comme le faisait observer le professeur E.D. Dickinson en 1932, ces règles appartaient à un seul et même droit universel4. Les Républiques latino-américaines ont également contribué au développement du droit international, par exemple en ce qui a trait au principe de non-intervention et au droit d'asile, au point que A. Alvarez en avait déduit l'existence d'un « droit international américain » distinct5, mais la Cour internationale de Justice a montré que, si des coutumes régionales peuvent exister, elles sont sujettes à diverses exigences d'uniformité et de constance que les règles universelles ; seulement, elles ne sont opposables qu'aux seuls États qui y ont adhéré6.

Les convergences entre l'Europe et les États-Unis au sujet du droit international sont si nombreuses et anciennes qu'il faudrait passer au crible tous les chapitres pour en dresser un inventaire complet. Cela tient au fait que l'Amérique est « fille » de l'Europe, selon un mot célèbre ; fille rebelle certes, mais ayant hérité de sa civilisation, des institutions et des notions juridiques britanniques, des libertés politiques, de même que de la conception fondamentalement libérale de l'économie et de la société.

---

7 Droit d'asile, 20 nov. 1950, C.I.J. Recueil 1950, pp. 266, 277.
Le droit international classique est un droit libéral, particulièrement pour tout ce qui touche les échanges et c'est ce droit que l'Europe et les États-Unis ont exporté sur tous les continents au XIXᵉ siècle et dans la première moitié du XXᵉ.

Les deux Guerres mondiales n'ont guère modifié ce schéma; quant à la Révolution russe et à la Guerre froide, elles ont eu pour effet de rendre plus solides l'Europe de l'Ouest et les Amériques. Cependant, en venant deux fois au secours de sa « mère » époussée, l'Amérique va poser les fondements de son hégémonie en Occident et de ce rapprochement obligé naîtront les premières véritables divergences.

L'organisation européenne de coopération économique, née en 1948 sous l'égide de Washington, le Plan Marshall, la politique d'endiguement de l'Union soviétique et l'OTAN créent ce qu'on a appelé « l'Europe américaine ». Le professeur S. Hoffmann a décrit la conception que les Américains se font alors de leurs rapports avec les Européens : le rayonnement de l'Amérique, écrit-il, de ses principes constitutionnels et de ses institutions, doit inspirer l'ensemble du monde, mais il vise tout particulièrement l'Europe, à l'encontre de laquelle les États-Unis ont dû poser « le premier acte d'émancipation de l'histoire » et dont les tares n'ont guère été corrigées puisqu'il leur a fallu intervenir militairement à deux reprises pour y restaurer l'ordre et la démocratie; après le Seconde Guerre mondiale, l'Amérique avait sous les yeux une victoire qu'il fallait souscrire à un traitement pour la réhabilitation des damnés et la guérison des malades », réduire, et reconstruire selon le modèle américain, opposé à la fragmentation politique. La vieille « distance morale », affirmée autrefois entre une Europe livrée au jeu de la politique de puissance et le nouvel ordre politique et social américain — la « Cité lumineuse sur la colline », répétera plus tard le président Reagan après bien d'autres —, se manifeste ici d'une manière toute nouvelle. Ce sera plus clair encore au moment de l'expédition franco-britannique de Suez (1956), dans laquelle un homme politique américain vit l'occasion, combien révélateur et paradoxale, d'une « déclaration d'indépendance à l'égard de l'Europe ».

L'Europe de cette époque n'est pas le « partenaire à parts égales » que le président Kennedy voudra faire d'elle quelques années plus tard, dans sa « Déclaration d'interdépendance entre les États-Unis et une Europe unie » (1962), c'est-à-dire une Europe fédérale partageant avec son pays le fardeau et les obligations du leadership mondial. Il eût mieux valu que pareille proposition vînt des Européens eux-mêmes, mais plusieurs d'entre eux songeaient déjà à une « Europe européenne » différente de celle du « grand déssein » de Kennedy et déjà en marche avec la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales (1950) et le Traité de Rome (1957). Ce n'est alors que commencèrent à s'étaler au grand jour les « malentendus transatlantiques » que H.A. Kissinger devait déplorer avec une certaine amertume, particulièrement à l'endroit du président de Gaulle. Toutefois, le Secrétariat d'État reconnaissait que Washington ne s'était pas beaucoup soucié de l'histoire de l'Europe et n'avait peut-être pas saisi les raisons profondes des divergences qui les opposaient; les États-Unis avaient souvent pour eux la vérité analytique, écrit-il, mais le président français était « souvent plus près de la vérité historique ». Et d'ajouter cette idée dont nous aurons l'occasion de vérifier l'exactitude à la fois analytique et historique : « [Il] se pourrait qu'[il]s [les Européens] insistent sur une idée spécifiquement européenne du monde ».

Les divergences au sujet du droit international peuvent être de plusieurs ordres. Les premières qui viennent à l'esprit ont trait aux rapports mutuels des États-Unis et de l'Europe, mais ne sont pas les plus importantes. Néanmoins, on ne peut éviter d'y faire allusion car elles ébranlent la scène plus vaste vers laquelle on devra se tourner par la suite. Ces divergences de points de vue ou de comportement ne doivent pas occulter les convergences fondamentales dont on a fait état entre les deux moitiés de l'Occident, mais elles tiendront davantage l'attention dans l'exposé qui va suivre : ce sont les désaccords, en effet, qui engendrent cette dialectique ouverte dont parle le professeur R.-J. Dupuy, laquelle est nécessaire au réexamen du droit existant; en d'autres termes, ce sont les divergences qui, paradoxalement, pour peu qu'elles soient surmontées, sont porteuses d'avvenir, particulièrement dans le contexte où les deux pôles de tension qui nous intéressent au premier chef, l'Europe et les États-Unis, sont déjà liés par un réseau très dense de valeurs et d'intérêts communs.

Dans leurs rapports mutuels, les différends ne manquent pas entre les deux côtés de l'Atlantique. Depuis bientôt quarante ans, par exemple, la C.E.E. et les États-Unis s'opposent au sujet des lois à portée extraterritoriale, tout particulièrement celles par lesquelles le Congrès américain entend réprimer urbi et orbi les monopoles ou les pratiques restrictives du commerce ou imposer l'embarго sur les marchandises étrangères destinées à certains pays auxquels Washington désire imposer des sanctions économiques. Si la Commission de Bruxelles paraît acquiescer à la « doctrine des effets » appliquée par les tribunaux américains, la Cour des Communautés, de son côté, a préféré s'en tenir jusqu'ici au critère de la territorialité des lois.

Plus marqué a été le conflit de 1982 entourant la construction du gazoduc sibérien. Faut-il évoquer les vigoureuses protestations de la C.E.E. à l'encontre des règlements de l'administration Reagan qui soumettaient au contrôle de l'exportation les biens des sociétés appartenant à des Américains, même incorporées à l'étranger, y compris les pièces d'origine non américaine ? Bruxelles s'est élevée dans une note diplomatique contre cette façon de contraindre les entreprises européennes à appliquer les sanctions de Washington et à renoncer, sans égard aux politiques commerciales de la Communauté à l'endroit de l'U.R.S.S., à des contrats conclus avant l'embarго. Ces démarches n'ont pas permis de trouver une solution de principe au problème de l'extraterritorialité, même si les contrôleurs ont été levés quelques mois plus tard.

Devant l'extension du « long bras de l'Oncle Sam », plusieurs pays européens, dont le Royaume-Uni, la France et la République fédérale Allemande (R.F.A.), ainsi que le Canada, ont adopté des « lois de blocage » (blocking statutes), par lesquelles il est interdit aux nationaux de se plier aux lois extraterritoriales ou...
aux ordres des tribunaux étrangers, presque inévitablement en provenance des États-Unis18. Ces mesures défensives ne sont pas toujours efficaces, cependant, comme l’a montré l’arrêté de la Cour suprême américaine dans l’Affaire de l’Aérospatiale, du 15 juin 198719 : une société française, fût-elle la propriété de l’État, ne saurait exiger de sa loi nationale (lui interdisant de communi-quer des renseignements d’ordre financier ou technique) pour refuser d’obtempérer à l’ordre d’un tribunal américain lui enjoignant de produire des documents localisés en France20. Les difficultés de cet ordre se font de plus en plus nombreuses dans un monde où l’interdépendance croît sans cesse et il paraît iné- vitable que plusieurs États s’intéressent aux mêmes activités économiques, surtout chez les plus développés.

Ces divergences sont importantes et il serait certes intéressan-d’ent faire l’inventaire complet dans les rapports entre la C.E.E. et l’Amérique, mais, à la réflexion, ce n’est pas là qu’on trouvera les plus significatives pour l’avenir. Plus profondes et plus difficiles à résoudre sont celles qui ont trait aux rapports des États-Unis et de l’Europe de l’Ouest, c’est-à-dire du monde développé, avec la grande masse du pays en voie de développe-ment ou de sous-développement. Ces divergences portent avant tout sur ce qu’il est convenu d’appeler le « dialogue Nord-Sud » et les règles qui comporterait un « nouvel ordre économique international » selon le titre de la résolution adoptée par l’Assemblée générale de l’ONU en 197421.

Certs, le principe de la décolonisation ne pose plus de diffi-cultés entre l’Amérique et certains pays d’Europe, comme ce fut le cas il y a plus de trente ans, mais force est de constater qu’on ne s’entend plus sur pays industrialisés sur les règles de droit international qui doivent résulter de ce nouvel état du monde, ni sur le modèle d’intégration économique qu’il convient de pro-poser aux pays en développement, ni même sur la manière de réagir aux incessants défis économiques et politiques que pré-sente la majorité oussienne à la minorité numérique qui forment désormais les pays occidentaux.

L’effondrement économique des pays de l’Est peut-il simplifi-er les choses pour l’Occident, les pays du Tiers-Monde ne constituant plus des enjeux dans le conflit Est-Ouest? On peut en douter dans la mesure où les responsabilités que lui vaut la victoire sur le communisme sont écrasantes, pour l’Europe comme pour l’Amérique. Comment se dérober, sans conséquence majeures pour le monde occidental, non seulement devant les besoins des pays du Sud, mais devant ceux de leurs anciens adversaires en mal, eux aussi, de développement? Ces faits politiques et économiques ne peuvent être ignorés lorsqu’il vient le moment pour les Occidentaux de proposer des politiques et des règles de droit en vue de la sécurité et du développement de tous ces pays. Et quels sont les rôles respectifs des deux parties de l’Occident dans la définition de ces règles? Comme le constaté le professeur R. Kovar, la nécessaire solidarité entre les États-Unis et l’Europe de l’Ouest « ne parvient pas à dissimuler qu’il existe à cet égard des différences de vues, parfois même des divergences22 ».

La question devient plus complexe encore si l’on tient compte du fait que l’Europe — même la C.E.E. — ne s’exprime pas d’une seule voix en toutes occasions, certains États, et non des moindres, comme le Royaume-Uni et l’Allemagne, s’alignant plus volontiers que d’autres sur des positions « atlantistes », non seulement au sujet des stratégies de défense, mais également dans le domaine économique. Néanmoins, avec cette précaution, il est possible de dégager des points de vue typiquement européens, en vue de les comparer avec ceux d’outre-Atlantique.


Les États-Unis deviennent-ils, comme le soutiennent certains économistes, une « puissance en déclin » au moment même où l’effondrement de l’U.R.S.S. les laisse militairement sans rival? Les tenants de cette thèse soutiennent que les enga-gements de Washington dans le monde sont devenus trop lourds pour être défendus tous simultanément, exposant ainsi le pays à la « surexpansion impériale » (oversretch)25. Masqué par l’énorme puissance militaire des États-Unis et par l’expansion du capita-lisme et de la culture de masse américaine, ce déclin n’en serait pas moins réel : le pays, victime de son énorme dette publique (trois mille milliards de dollars en 1990), du déficit chronique de sa balance des paiements et du « déficit social » engendré par le laisser-faire, n’aurait plus les moyens d’une grande puissance. Certes, écrit l’historien, les États-Unis ne sont sans doute pas destinés à décliner au point de connaître le sort d’anciennes puis-sances dominantes comme l’Espagne ou les Pays-Bas; nous serions plutôt témoins d’une « érosion relative » de leur posi-tion. En effet, la part des autres entités économiques dans la production mondiale n’a fait qu’augmenter aux dépens des États-Unis : la C.E.E., en particulier, les dépasse sur ce plan depuis les années soixante et le P.N.B. per capita de pays comme la R.F.A. ou la France est supérieur au leur depuis 1980. Et Kennedy de citer Lénine, selon qui la croissance inégal de l’État constitue la cause inéluctable de la montée en puissance des uns et du dé-clin des autres26 Quelles sont les conséquences de cette évolution pour la convergence ou la divergence des points de vue européen et américain dans le domaine du droit du développement?

La « fin de l’histoire » se situe à un tout autre niveau. Il ne s’agit pas de l’histoire en tant que succession d’événements, mais de l’idée hégalienne, reprise par A. Kojève dans les années trente27, selon laquelle il existe un développement cohérent et intelligible des sociétés humaines conduisant, par des chemins divers, à un but : la démocratie libérale, considérée comme l’ulti-mé solution du problème politique de l’Homme. L’inspiration première vient sans doute de Kant, qui s’est demandé si, par delà « le jeu confus des affaires humaines », il n’y a pas, sur une longue

20 Aërét Atropspatia, supra, note 19, p. 544.
26 Id., p. 436.
période de temps, une histoire de l’espèce humaine s’accomplis-
sant selon « un plan caché de la nature pour produire une
constitution parfaite », une « Idée du cours que le monde devrait
suivre », un fil conducteur a priori menant à « une société civile
administrant universellement le droit ».

Pour M. Fukuyama, la « révolution libérale mondiale » dont
nous sommes témoins — le nombre des États démocratiques
n’est-il pas passé d’une trentaine en 1975 à plus de soixante en
1990? — est « la bonne nouvelle », qu’il oppose au pessimisme
né des Guerres mondiales, selon laquelle la plus grande partie
du humanité serait ainsi conduite à la démocratie et au libé-
ralisme économique qui l’accompagne. Un phénomène
macropolitique est donc à l’œuvre qui impose un schéma d’évo-
lution commun à toutes les sociétés humaines, en bref, quelque
chose comme une histoire universelle de l’humanité dans le sens
de la démocratie libérale », malgré les retours en arrière, ici ou
là. Ainsi refont surface l’intuition kantienn e et l’explication hégé-
mienne du sens de l’histoire : nous serions parvenus au point où
la liberté-égalité, principal moteur du développement des socié-
tés, permet de résoudre les contradictions fondamentales qui ont
fait périr les autres systèmes : l’idéal démocratique et l’économie
de libre marché ne peuvent être améliorés sur le plan des princi-
pes et de l’Histoire, en tant que progrès des idées, serait à son terme.
Il ne resterait plus alors, qu’à s’assurer que la bonne nouvelle de
la liberté politique et économique, « seule aspiration politique
cohérente qui relie différentes régions et cultures tout autour de
ta terre », s’y répande le plus efficacement possible.

Cette idée soulève de beaux débats, mais on ne saurait l’écar-
ter de l’univers de la main. Ne serait-elle que partiellement fonc
dée, par hypothèse, elle simplifie et complique à la fois le sujet qui
nous occupe. Elle le simplifie en ce sens qu’elle peut donner à
l’Occident une conviction et une force de persuasion extraordi
naires : son système politique et économique serait le chemin
obligé de la modernité et du développement ; la convergence
devient si puissante entre l’Europe et l’Amérique libérales que
les divergences peuvent paraître dérisoires. Cependant, elle nous
complique la tâche en réalité car M. Fukuyama ne précise guère
ce qu’il entend par « démocratie libérale » et ne nous dit pas en
particulier jusqu’où va l’égalité des individus dans un monde
soumis à « l’économie de libre marché », expression à la mode,
come l’auteur le dit lui-même, pour décrire le capitalisme. Il
concède, mais en passant seulement, que l’expression est sus
ceptible d’interprétations diverses, « depuis celle des États-Unis
de Reagan ou de l’Angleterre de Thatcher jusqu’à celle des
social-démocraties de Scandinavie et des régimes sensiblement
étatisistes du Mexique ou de l’Inde ».

Si la démocratie libérale et le libre-marché constituent, pour
emprunter à J.-P. Sartre une expression qu’il employa dans un
tout autre contexte, « l’horizon indépassable de notre temps »
où même du long terme, il n’est pas impertinent de nous deman
der de quel libéralisme politique et économique il s’agit : en
simplifiant les choses, serait-ce celui de M. Reagan ou celui de
Mme Brundtland? Est-il indifférent pour l’avenir du monde que
celui soit l’un ou l’autre? Est-ce indifférent pour l’avenir du droit
international? Il pourrait bien y avoir là-dessus quelques diver-
gences de points de vue entre l’Europe et les États-Unis ; serait-il
étonnant de les retrouver dans les règles de droit qui doivent
permettre aux États, développés ou non, d’évoluer, ensemble si
possible, vers la suite de l’Histoire?

On abordera ces questions en deux parties : la première traui-
tera des divergences portant sur les règles de droit qui touchent
eux du nouvel ordre économique international », au dialogue Nord-
Sud et au droit au développement ; dans la seconde, on se
penchera sur les modèles d’intégration économique régionale
proposés par l’Europe de l’Ouest et les États-Unis.

I. L’ordre économique international, le dialo-
gue Nord-Sud et le droit au développement

Convergences et divergences entre les États-Unis et
l’Europe de l’Ouest au sujet des règles du droit international
(ou de ce qu’elles devraient être) ressortent clairement dans le
domaine économique. On l’a vu, les différends ne manquent pas
dans leurs relations réciproques : quand ce ne sont pas les con
flicts commerciaux ou les politiques agricoles qui tiennent le
devant de la scène, on débattre des politiques économiques en
vigueur des deux côtés de l’Atlantique, ce qui témoigne d’ailleurs
de leur interdépendance croissante, voire des politiques de dé-
fense en raison de leurs effets sur les déficits budgétaires, et, par
voie de conséquence, sur les taux d’intérêt et les taux de change
dont on se dit victime. Les pays industrialisés sont en situation
de concurrence, on ne saurait l’oublier.

Il n’y a pas lieu de s’en étonner, cependant, encore qu’on
puisse parfois s’en inquiéter : ainsi le veut l’économie libérale et
les ronds de négociations du GATT existent précisément pour
abolir les obstacles dans un marché toujours plus vaste. Entre
États développés, les règles de quelquefois l’objet de désac
cords, mais c’est la façon dont les partenaires les appliquent qui
soulève le plus de difficultés : tel pays ne veut pas admettre qu’il
pratique en réalité un protectionnisme peu cohérent avec son
idéologie libérale. Au reste, il existe des mécanismes de règle
ment et la plupart des pays industrialisés ne sont pas sans moyens
de défense.

Entre les deux parties de l’Occident, des divergences plus
profondes sont nées avec la décolonisation, lorsque les nouveaux
États souverains ont voulu remettre en question les règles éla
borées auparavant par les États développés, parce qu’elles étaient
ouvertes pour devenir solidaires de l’Amérique
et l’Europe autour des principes essentiels du libéralisme écono
mique, mais on les a vus se diviser quant à la manière d’aborder
le défi du « nouvel ordre économique international » et à la ré
ponse à donner aux revendications des pays en recherche de
développement. On examinera successivement les diverses
façons dont se sont manifestées les divergences américano-
européennes : à propos du « nouvel ordre économique interna
tional » (A), du dialogue Nord-Sud (B), de la démarche
européenne telle qu’elle ressort des Conventions de Lomé
(C), du « patrimoine commun de l’humanité » (D) et du droit
du développement (E).

A. Le « nouvel ordre économique international »

La décolonisation est depuis près de trente ans entrée dans
les moeurs de l’Occident. Les États-Unis l’appuyaient depuis
longtemps et la Seconde Guerre mondiale a achevé d’ébranler
le système mis en place au XIXᵉ siècle par les puissances euro
péennes : celles-ci n’étaient plus en mesure, en pleine hégémonie
américaine, de tenir tête à la fois à la volonté des pays dépen
dants et à celle de leur puissant allié. La Conférence de Bande
(1955) et l’expédition de Suez (1956) marquent bien le début de
temps nouveaux.

29 FUKUYAMA, op. cit. supra, note 24, pp. 74-75.
30 Id., pp. 13, 73, 76.
31 Id., p. 69.
On peut s'étonner, en rétrospective, que la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et peuples coloniaux, adoptée en 1960 sans opposition par l'Assemblée générale de l'ONU, ait vu les États-Unis se ranger avec la France, le Royaume-Uni, la Belgique, l'Espagne et le Portugal, parmi les neuf abstentions, tandis que les Pays-Bas, l'Italie, la Grèce, les pays scandinaves et le Canada appuyaient la résolution. Cependant, ces abstentions ne signifiaient pas une opposition de principe à la décolonisation, comme le démontrent à la même époque le comportement de la France et de la Grande-Bretagne, encore que la question algérienne n'ait pas été réglée à ce moment; une règle coutumière était en voie de cristallisation à l'encontre du système colonial, bientôt acceptée par l'Occident même.

Avec le recul du temps, on peut en dire autrement de la Déclaration sur la souveraineté permanente sur les ressources naturelles, adoptée deux ans plus tard par l'Assemblée. La délicate question des expropriations y fait l'objet d'un compromis entre le droit de nationaliser, dont l'arbitre dans l'Affaire Texaco-Calasatia (1977) dira plus tard qu'il n'est pas contestable, et le droit des sociétés étrangères de recevoir une indemnisation « en conformité du droit international ». Curieusement, alors que la grande majorité des États occidentaux, y compris les États-Unis, s'abstiennent ou votent en faveur de la Déclaration, seules la France et l'Afrique du Sud s'y opposent, le délégué français alléguant qu'il n'a pas été fait appel aux instances juridiques de l'Organisation, notamment la Commission du droit international. Mais la décolonisation politique et juridique est acquise dès ce moment dans l'ensemble des pays développés, sous réserve du respect par les nouveaux États d'un certain nombre de règles liées à l'économie libérale, au sujet desquelles il existe une grande convergence de vues chez les anciens.

Pendant quelques années, de 1962 à 1973, on put même croire qu'un certain équilibre avait été atteint, qu'aucune pression en faveur de l'abolition des derniers vestiges du colonialisme demeurait constante et augmentait sans cesse la majorité tiersmondiste, signe avant-coureur de la vague de fond qui allait bientôt submerger l'Assemblée générale. Le meilleur exemple de cet équilibre est sans doute la Déclaration sur les relations amicales et la coopération entre les États, adoptée par l'Assemblée le 24 octobre 1970, sans opposition ni vote. S'il y avait le moindre doute sur la portée juridique de cette Déclaration ou de celle de 1960 sur la décolonisation, la Cour internationale de Justice l'aura dissipé : à plusieurs reprises, dans ses Avis consultatifs sur la Namibie (1971) et le Sahara occidental (1975), puis dans L'Affaire des activités militaires au Nicaragua (1986), elle a déclaré que l'évolution du droit en a fait entrer les principes dans le corpus juris gentium; le consentement au texte de la Déclaration sur les relations amicales, en particulier, permettait, selon la Cour, d'en déduire l'opinio juris des membres de l'ONU, source de droit coutumier, qui sont les États occidentaux qui l'entendent généralement de la sorte vers 1970 n'est guère douteux : il y a vraiment convergence des comportements et des opinions au sujet de la décolonisation.

De même, la création de la Conférence des Nations Unies sur la Coopération et le Développement (NUCED), en 1964, est une mesure « qui ne soulève pas d'objection », la résolution faisant l'objet d'un consensus. Les États industrialisés s'inclinent devant les nouvelles idées-forces et acceptent un système généralisé de préférences, sans réciprocité, proposées par la Conférence, les plus importantes étant celles de la C.E.E. (1970) et des États-Unis (1976), encore qu'ils auront souvent recours aux clauses de sauvegarde et aux « restrictions volontaires ». Il y a donc accord, des deux côtés de l'Atlantique, pour accepter des exceptions importantes au régime du GATT, à condition qu'elles ne remettent pas en question les fondements de l'économie de marché.

Ce nouveau droit du développement se s'est cependant révélé insuffisant du point de vue des pays du Tiers-Monde : la division internationale du travail et le progrès technique inégalement réparti favorisent à leurs yeux les pays industrialisés, contribuant sans cesse à accroître l'écart entre États riches et pays en développement, d'où la nécessité de modifier ces règles des échanges internationaux. C'est donc le système de l'économie libérale tout entier que l'Assemblée générale va soumettre à la critique et tenter de modifier dans la Déclaration sur le nouvel ordre économique international (N.O.E.I.), le Programme d'action qui l'accompagne et la Charte des droits et devoirs économiques des États, tous adoptés en 1974. C'est devant certains aspects du nouvel ordre proposé, qu'on a pu décrire comme constituant « un véritable plan indicatif à l'échelle mondiale », que des divergences vont apparaître entre Européens et Américains, quant à la manière de répondre concrètement aux attentes du Tiers-Monde. Pour les États-Unis en particulier, il aura été plus facile d'appuyer la décolonisation politique que d'accueillir le projet de société qui en découle dans l'esprit des pays du Tiers-Monde.

Certes, le durcissement d'attitude que révèlent les résolutions de 1974 chez les pays en développement soulève les réticences presque unanièmes des Occidentaux. Le N.O.E.I. est adopté par consensus, mais plusieurs gouvernements expriment des réserves, la France tenant à préciser que « consensus ne signifie pas entente sur tout » et que la structure des échanges internationaux ne saurait être modifiée « par de simples votes ». Quelques mois plus tard, quand la Charte des droits et devoirs économiques est mise aux voix, les États occidentaux votent contre (notamment les États-Unis, la R.F.A. et le Royaume-Uni) ou s'abstiennent (la France, le Japon et le Canada notamment). Derrière cette désapprobation de positions que le délégué français se contente de qualifier d'excésives, se profile déjà, cependant, une scission dans la façon des pays industrialisés d'aborder les revendications globales du Tiers-Monde. C'est l'époque où l'Europe communautaire, par les Conventions de Yaoundé (1963 et 1969), puis la première Convention de Londres…
organise ses rapports commerciaux privilégiés et ses programmes d'aide au développement avec un ensemble de pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique — les États A.C.P. — qui ne cessera de croître en nombre.


Beaucoup moins nuancée sera l’attitude du représentant des États-Unis, quelques mois plus tard, lorsque, au point culminant de l’effervescence tiers-mondiste, vient devant l’Assemblée le projet de Charte des droits et devoirs économiques des États. Ce document contient plusieurs principes ou idées que le gouvernement américain considère comme attentatoires à sa conception de l’économie et des régles du droit international : restitution des ressources provenant de toutes les formes de domination étrangère ou de « politiques de coercition », accès généralisé aux réalisations de la science et de la technique, affectation des ressources provenant du désarmement aux besoins des pays en développement, droit de réglementer les investissements étrangers et « les activités des sociétés transnationales », droit de nationaliser les biens étrangers sans possibilité de recours international, le tout orienté dans le sens du « développement équitable de l’économie mondiale » et du « progrès économique et social dans le monde entier »17.

La Charte de 1974 comportait sa part d’utopie, comme le laisse entrevoir la rédaction au conditionnel de plusieurs dispositions. Comment rendre compatibles l’incitation aux investissements étrangers ou aux transferts de technologie et un droit d’expropriation échappant à toute règle internationale? La délégation américaine, outre, dénonce ces « résolutions partiales et peu réalistes, qui ne peuvent être appliquées », ces « triomphes sur le papier », ces « actes égoïstes » qui minent la crédibilité de l’ONU auprès de l’opinion américaine et n’aboutissent qu’à mettre en danger l’avenir de l’Organisation46. Et pour être sûr d’être bien compris, le délégué ajoute :

Aucun observateur ne saurait se laisser leurrer par les similitudes accidentelles qui existent entre l’Assemblée générale et un organe législatif [...].

[Les membres de l’ONU] ne sont pas égaux en ce qui concerne leur dimension, leur population ou leur richesse. Ils ont des possibilités diverses et, par conséquent, des responsabilités différentes [...]. [L]a responsabilité doit être raisonnablement liée à la capacité et à l’autorité [...].

[La minorité [...], offensée peut, en fait, constituer une menace pour le sens pratique, si l’on songe à l’appui qu’elle donne à cette organisation [...].

La Charte [... a été conçue [...] en sorte que les décisions importantes [...] reflètent le véritable rapport de force. Toute majorité doit reconnaître que son autorité ne doit pas aller au-delà de la limite où la minorité devient outragée au point qu’elle ne consent plus à tenir le pacte qui les lie46.

Le ton est ainsi donné au discours que tiendront les États-Unis au cours des années suivantes devant la plupart des initiatives du tiers-monde en faveur d’une « négociation globale » entre le Nord et le Sud et cette menace à l’endroit des démarches multilatérales s’amplifiera encore sous le président Reagan.

B. Le dialogue Nord-Sud

Certs, les divergences entre les deux parties de l’Occident doivent être analysées dans un contexte plus global, qui les relativise : elles sont souvent moins importantes que les oppositions de principes et d’intérêts qui caractérisent les rapports entre, d’une part, le Groupe des 77, la CNUCED et divers autres organismes qui se situent dans la mouvance de l’Assemblée générale et, d’autre part, l’ensemble des pays industrialisés à économie de marché ainsi que les institutions internationales soumises à leur influence, comme celles de Bretton Woods. Malgré les majorités automatiques de l’Assemblée, qui se seraient volontiers considérées comme « parlementaires », la force d’inertie opposée par les pays développés à certaines initiatives tiers-mondistes a été souvent décisive : que l’on songe à l’échec du Fonds spécial pour le développement économique (S.U.N.F.E.D.) et à celui du Fonds d’équipement, paralysés tous deux faute de ressources financières49, aux travaux de l’UNITAR sur les « principes et normes existants et en évolution du droit international relatif au nouvel ordre économique international »51, aux difficultés rencontrées par la CNUCED dans ses rapports avec le GATT, la Banque mondiale ou le Fonds monétaire international lorsqu’elle a voulu chapeauter en quelque sorte leur action, à l’échec du programme intégré des produits de base55 et aux désaccords sur les projets de « codes de conduite »53. Même le Programme des Nations Unies pour le développement (P.N.U.D.), qui a rendu d’importants services à compter de 1965, voit stagner depuis une dizaine d’années les contributions volontaires qui l’alimentent.

Les « négociations globales » souhaitées par l’Assemblée générale, en 1979, pour tenter de sortir de l’impasse dans laquelle se trouvaient nombre de ces projets sectoriels, se sont heurtées, elles aussi, à une fin de non-recevoir, mais c’est ici que le dialogue Nord-Sud a entraîné des divergences entre les États-Unis et la Communauté économique européenne, en dépit du mécanisme de consultation qui fonctionne en permanence entre les deux entités; on a d’ailleurs observé qu’elles sont souvent si absorbées par l’ajustement de leurs rapports réciproques qu’elles sont fatalement amenées à négliger la concertation de leurs rapports communs avec le Tiers-Monde54. Mais il y a davantage : cette concertation est difficile parce que les perceptions divergent entre

45 Séance, supra, note 42, p. 10.
46 Doc. off., supra, note 42, 2218e séance, pp. 3-5 (15 avril 1974).
47 Charte, supra note 40, art. 6, 9, 17, 22.
49 Id. par. 108, 110, 112, 114, 116.
54 O. LONG, (ancien Dir. gén. du GATT), dans Entretiens, supra, note 22, p. 65.

C. La démarche européenne : les Conventions de Lomé


Certs, lorsque parait à l’ONU le nouvel ordre économique international, les Européens partagent les objections des États-Unis à toute forme de dirigeisme économique international, mais, comme l’affirme au cours du débat le délégué britannique, les pays industrialisés ont l’obligation de « faire preuve de compréhension pour les aspirations des pays en voie de développement » et le Président du Conseil de la C.E.E., M.W. Scheel, ajoute que le moyen d’éviter de « confondre les utopies et les possibilités réelles » consiste en la voie « difficile de mesures réfléchies, pas à pas », dans la recherche du « consensus laborieux » à partir d’intérêts opposés et la confiance dans « l’efficacité du système multilatéral »[62]. Tel est en effet l’esprit qui a présidé aux négociations incessantes qui ont peu à peu transformé le système de Lomé et des accords d’association : c’est la voie du réformisme.

Le principal intérêt des Conventions de Lomé pour les États A.C.P se trouve dans l’accès libre de leurs produits au plus vaste marché du monde. Cependant, du point de vue du N.O.E.I., le système de coopération au développement qui y est prévu est sans doute plus important. On s’est beaucoup attaché, de convention en convention, à définir un « nouveau mode de relations » plus égalitaire à toutes les étapes de la coopération, dont le montant annuel représenté environ 4 pour cent des exportations des pays A.C.P vers la Communauté : programmation, instruction des projets, décisions de financement, exécution et évaluation des résultats. Chaque État bénéficie donc librement ses objectifs et priorités de développement, après quoi ont lieu des « échanges de vues » avec la Commission de la C.E.E afin d’identifier les secteurs sur lesquels sera concentrée l’aide financière et technique. Fruit d’un compromis, cette étape ardue a permis d’écarter une proposition de la Commission qui prévoyait « un dialogue sur les politiques », à laquelle les États A.C.P ont opposé une résistance tenace; ils y voyaient une manifestation de néocolonialisme et un moyen pour l’Europe de s’ingérer dans

61 Voir supra, notes 43 et 56.
la conduite de leurs affaires et de subordonner son concours finançier, « à la manière du F.M.I. », au respect des conditions qu'elle aurait imposées. Cette recherche d'un juste équilibre entre les droits des A.C.P. et les exigences de la Commission a suscité la création de méthodes tout à fait inédites d'établissement du programme de coopération, dont les projets sont « instruits » par le Fonds européen de développement (F.E.D.) ou la Banque européenne d'industrialisation (B.E.I.), avec la collaboration de l'intéressé et d'après des critères négociés et inscrits dans la Convention : efficacité et rentabilité, adaptations aux conditions sociales et culturelles du pays et conformité à ses priorités. Les A.C.P. ont également obtenu que tous les projets soumis, qu'ils aient été retenus ou non au moment de l'instruction, fussent ensuite présentés à la Commission, qui arrête les décisions de financement : subventions, prêts ou capitaux à risque, cofinancements avec des États ou des institutions internationales.

Certs, cette manière très concrète d'organiser la coopération au développement n'est guère conforme à la démarche radicale du N.O.E.I., mais elle ne parait pas incompatible avec la plupart de ses principes. De toute manière, hormis les négociations « globales », qui ont échoué, l'Assemblée générale n'a pas réussi à établir un cadre de négociation acceptable à la fois aux pays développés et aux États en développement, tandis que la C.E.E. a institué un dispositif permanent de négociation comprenant l'Assemblée paritaire, qui regroupe des membres du Parlement européen et des représentants des A.C.P., le Conseil des ministres A.C.P. - C.E.E., le Comité des ambassadeurs et un Comité paritaire dont le mandat consiste à décider les blocages dans les procédures. Il est également prévu que l'évaluation des projets accomplis se fasse en commun : la Commission recourt à des experts indépendants qui apprécient les résultats, après quoi ces conclusions font l'objet d'une discussion approfondie avec les A.C.P. Toutes ces institutions et procédures tendent à mettre les parties le plus possible sur un pied d'égalité et à exclure tout arbitraire des pays développés, voire une part non négligeable de leur liberté de choix et de leur souveraineté.

La troisième Convention de Lomé (1984) a innové en énonçant in limine les objectifs et principes de la coopération C.E.E. - A.C.P. : « promouvoir et accélérer le développement économique, social et culturel des États d'A. C.P. [...] en vue de créer dans la perspective d'un ordre économique international plus juste et équilibré un modèle de relations entre États développés et États en développement ». Tout au long de ces vingt et un articles, véritable déclaration évoquant parfois le style onusien, le développement économique « autonome et auto-entretenu » est inséparable du progrès social, « centré sur l'Homme et enraciné dans la culture de chaque peuple ». Il est remarquable que cet énoncé ait été possible au moment où le N.O.E.I. achevait de s'étio- ler, que le P.N.U.D. était en pleine crise financière et que la troisième décade des Nations Unies pour le développement (1980) n'arrivait pas à prendre son essor. En dépit de diverses critiques d'ordre pratique ou idéologique, cette Convention, remplacée en 1989 par « Lomé IV », représente l'effort le plus important que ait été accompli du côté des pays développés en vue d'établir un nouveau style de relations avec les États en développement, une incontestable novation sur le plan du droit, dont G. Feuer et H. Cassan peuvent dire avec raison qu'elle est « la seule réalisation véritable » du dialogue Nord-Sud. Il faudrait, pour en donner une idée complète, évoquer de nombreux autres aspects du système de Lomé, comme le programme de coopération industrielle, l'aide au financement de la dette et à l'ajustement structurel, le régime d'importation des produits de base, plus favorable que celui appliqué aux tiers, ainsi que les mécanismes de stabilisation des recettes d'exportation des produits agricoles (Stabex) et miniers (Sysmin). Il faudrait encore décrire les accords d'association avec une douzaine de pays méditerranéens, avec lesquels la C.E.E. entretient des rapports commerciaux préférentiels fondés sur l'article XXIV du GATT. Certains accords ont été contestés par le gouvemement américain parce qu'ils ne comportent pas, à ses yeux, l'obliga- tion de constituer une union douanière ou une zone de libre-échange, à quoi la C.E.E. aurait pu répondre que des situations semblables existent entre les États-Unis et un certain nombre de pays. Dans le cas des agrumes en provenance du sud de la Méditerranée, le contentieux a été réglé par des compensations entre Bruxelles et Washington, mais ne peut-on y voir un symptôme de l'attitude des États-Unis à l'endroit du commerce avec le tiers-Monde dès lors qu'il entraîne pour eux la diminution de leur part de marché ?

Sous la présidence de M. Reagan, depuis Cancun (1981), les États-Unis ont écarté toute négociation multilatérale dans le domaine du développement et se sont tournés vers les ententes bilatérales. Leur dernière grande entreprise de coopération pour le développement remonte à « l'Alliance pour le Progrès » du président Kennedy, conclue avec les pays d'Amérique latine il y a trente ans. Les moyens ne suivaient pas, cependant, malgré les efforts de l'O.E.A. pour relancer l'action multilatérale en matière économique, sociale et culturelle ; en 1979, l'Assemblée générale de l'organisation constatait que la solidarité hémisphérique dans ces domaines n'était affaiblie. Une résolution demandait que fût définie une politique claire à ce sujet, mais on en était déjà à la veille du changement de gouvernement aux États-Unis.

On peut juger des conséquences pratiques des attitudes européennes et américaines après les conclusions de l'O.C.D.E. sur l'aide publique au développement (A.P.D.) dans le monde : les États-Unis en versaient 20,1 pour cent en 1986-87, les membres de la C.E.E. 35,3 pour cent et l'Europe de l'Ouest, 42,7 pour cent. Les chiffres ne sont pas moins éloquents en termes de pourcentage du P.N.B. L'Assemblée générale de l'ONU avait recommandé dès 1969, par une résolution adoptée sans opposition, par cent dix-neuf voix favorables et avec deux abstentions, de porter la contribution minimum de chaque État au déve-
lopement économique et social des peuples en voie de développement à 1 pour cent du P.N.B.; les résolutions sur les stratégies de développement avaient ramené cet objectif à 0,7 pour cent. En 1987, le rapport A.P.D./P.N.B. pour l'ensemble des États contribuait était de 0,35 pour cent; pour les États-Unis, il était de 0,2 pour cent et pour l'Europe occidentale, y compris les pays scandinaves, qui sont les principaux pourvoyeurs d'aide sur ce plan, il atteignait 0,56 pour cent. L'écart est significatif, même si nous sommes loin du compte dans les deux cas.

Si l'on passe maintenant de l'aspect quantitatif de l'aide au domaine des normes, force nous est de constater que le droit de la coopération économique, sociale et culturelle de la Communauté européenne est infiniment plus développé que celui des États-Unis. Si les valeurs libérales qui inspirent les deux entités sont fondamentalement les mêmes, elles ne semblent pas les appliquer de la même façon. L'ensemble C.E.E. - A.C.P. produit un nombre impressionnant de règles, certaines de caractère programmatoire - de droit « vert » - qui ne sont pas sans rappeler le N.O.E.I., dogmatisme et retours puisqu'on n'y trouve pas les thèmes habituels de la souveraineté économique, mais aussi beaucoup de règles de droit « dur », sans lesquelles l'ordre économique demeure inorganisé. Quand on sait que ce système regroupe aujourd'hui soixante-neuf États A.C.P., dont font partie la majorité des pays les moins avancés, et que le nombre dépasse la centaine si l'on tient compte de tous les accords de coopération au développement passés par la C.E.E., qui peut exclure avec le doyen M. Torrelli qu'il présente « une incontestable vertu d'exemplarité ». On peut se demander, cependant, à quel point il réalise le droit au développement proclamé par l'Assemblée générale de l'ONU en 1986. Avant d'aborder cette question, on examinera les attitudes européenne et américaine, au sujet de la notion de « patrimoine commun de l'humanité », qui n'est pas sans lien avec le N.O.E.I.

D. Le « patrimoine commun de l'humanité »

On oublie parfois que l'expression « patrimoine commun de l'humanité » (common heritage of mankind) a été employée pour la première fois par le président Johnson en 1966, avant même que A. Pardo ne saisisse l'Assemblée générale des Nations Unies de son projet sur le régime international des grands fonds marins. Le Président déclara à cette occasion que les États-Unis n'admettraient « en aucune circonstance une nouvelle forme de concurrence coloniale » pour le fond des océans. Pourtant, on constate aujourd'hui que les États-Unis refusent le système qui en est résulté dans la Convention sur le droit de la mer.

À l'origine, pour Washington, il s'agissait de bornir l'approbation des marges continentales par les États riverains et de protéger la liberté d'accès à la zone des grands fonds. Aussi l'idée que se faisait le gouvernement américain du régime juridique des grands fonds n'allait-elle pas au-delà d'un système d'enregistrement des activités minières des entreprises nationales, assorti de permis qui eussent assuré la sécurité des investissements. Le résultat final de quinze années de négociations difficiles, la partie XI de la Convention sur le droit de la mer, a peu à voir avec ce schéma initial. Négligé dans l'ambiance du N.O.E.I., le régime de mise en valeur des ressources de la zone prévoit que toutes les activités sont « organisées, menées et contrôlées » par l'Autorité internationale des fonds marins; en outre, la Convention établit une entreprise qui, à côté des sociétés publiques ou privées relevant des États, aurait une large part dans le développement de la zone.

Inspiré par l'idéologie du développement, ce système soulevait l'opposition constante des pays industrialisés au fil des sessions de la Conférence sur le droit de la mer, particulièrement lorsqu'il fut question de confier la gestion exclusive de la zone à l'Entreprise ou d'imposer un moratoire sur toute exploitation de ses ressources en attendant la mise en place du régime international (1969). De tous les pays développés de l'Ouest, seule la Suède vota en faveur de cette résolution; la plupart des Occidentaux et les pays de l'Est votèrent contre, les États-Unis allant jusqu'à dénoncer la « majorité sur le papier ». Malgré certaines outrances de langage, ce fut un moment de grande convergence de vœux entre pays industrialisés, y compris les pays socialistes. À compter de 1970 et jusqu'à la signature de la Convention, en 1982, les États-Unis et les pays européens recherchent activement une solution de compromis avec la majorité ouïskraine. L'administration Nixon, tout en demeurant opposée au moratoire — on pensait à l'époque que l'exploitation des grands fonds était imminente —, admettait la nécessité d'une certaine réglementation, mais proposait une structure qui fît compte des intérêts des États développés, par exemple en exigeant une double majorité pour les décisions du principal organe de la future Autorité. Les années soixante-dix virent donc la recherche fièrement de « un package deal » dans lequel entraient également le régime et l'étendue de la zone économique exclusive et de la marge continentale, les détroits internationaux, etc.

Vers le milieu de la décennie, la question des transferts de technologie aux pays en développement prit beaucoup d'importance: les États industrialisés finirent par en accepter le principe dans une certaine mesure, mais en échange d'un régime des grands fonds qui leur parût équitable pour tous. Aux yeux des pays du Tiers-Monde, cependant, les fonds marins présentaient à la fois une menace pour l'économie des producteurs de minéraux et une occasion insensée d'accès à la technologie et au partage des avantages financiers résultant de l'exploitation de la zone, mais la menace ne pouvait être conjurée et l'occasion, saisie, que par l'instauration d'un régime suffisamment dirigiste. Dans ces conditions, la recherche du compromis ne pouvait être que malaisée: le « texte composite » de 1976 n'offrait pas au États industrialisés des garanties d'accès aux grands fonds dans des conditions qui fussent raisonnables à leurs yeux. Au début des années quatre-vingts, on a donc été témoin d'une série d'actes unilatérales de la part des principaux États développés,

76 OECD, op. cit., supra, note 57, pp. 54, 62, 68.
77 Voir VIGNES, op. cit., supra, note 60, pp. 269, 271.

sous la forme de lois américaine, allemande, britannique et française établissant des régimes nationaux d'exploration et d'exploitation des grands fonds, lesquels ignoraient à toutes fins utiles l'existence de l'Autorité internationale; on notera cependant que ces lois prennent soin de reconnaître le statut international de la zone et de prévoir le prélèvement d'une taxe modeste sur la production, destinée à alimenter un fonds à vocation internationale85.

Ces grandes manœuvres, complétées par un accord entre ces États destiné à éviter le chevauchement des sites d'exploration, conclu en septembre 198286, ne les empêchent pas de rechercher activement une solution onusienne qui eût constitué la meilleure garantie pour la sécurité des investissements importants nécessaires à la mise en valeur des fonds marins. Si grande était cette préoccupation que l'administration Carter se montra en 1980 disposée à accepter le régime international, à condition que l'ensemble du projet de Convention qui se dessinait à cette époque établît un équilibre raisonnable entre la liberté de navigation, la zone économique exclusive et le patrimoine commun. De compromis en compromis, particulièrement au sujet du partage des secteurs entre les Parties et l'Entreprise, on aboutit de la sorte à la Convention de Montego Bay, à la fin de 1982, dont les États occidentaux auraient sans doute fini par s'accommoder, n'ayant été le changement de gouvernement aux États-Unis.

L'administration Reagan voit en effet dans les dispositions de la Convention sur la zone des grands fonds un régime « fondamentalement inacceptable » et tente de le contournier par l'établissement d'un régime de remplacement auquel se rallieraient les États industrialisés87. Dès lors, des divergences majeures vont apparaître entre les États-Unis et les États européens au sujet de l'avenir de la notion de patrimoine commun de l'humanité.

Celles, au moment de l'adoption du projet de Convention par la Conférence sur le droit de la mer, en décembre 1982, plusieurs pays européens, tels que le Royaume-Uni, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Belgique, l'Italie et l'Espagne, sans compter les pays de l'Est, s'abstiennent de voter, tandis que les États-Unis votent contre en compagnie de trois autres États, mais la France et d'autres États européens votent en faveur88. Londres et Bonn se joignent même à Washington pour refuser de signer la Convention. Les divergences se manifestèrent cependant plus clairement lorsque les États-Unis tenteront de mobiliser les pays industrialisés contre la Partie XI de la Convention. Plusieurs pays européens, dont la France, acceptent de conclure avec le gouvernement américain, en avril 1984, un arrangement provisoire concernant les grands fonds marins89, mais tous, à l'exception des États-Unis, considèrent qu'il s'agit là d'une entente temporaire destinée, en attendant l'entrée en vigueur d'un régime international plus acceptable, à éviter le chevauchement de secteurs et à uniformiser les lois des Parties sur l'exploitation des fonds et la protection de l'environnement.

Du point de vue d'un grand nombre d'États industrialisés d'Europe, auxquels se joignent le Canada et le Japon, la Convention, malgré ses lacunes, offre une garantie d'accès aux ressources des grands fonds et la défaite de l'Autorité pourrait avoir pour conséquence la non-reconnaissance par plus d'une centaine d'États des permis d'exploitation octroyés par les États développés. Dans le désordre généralisé qui résulterait de pareille situation, certains États développés craignent l'accaparement des secteurs les plus prometteurs par un seul pays ou ses entreprises, alors même qu'ils hésitent à entrer dans la compétition90. Plusieurs sont enclins à penser qu'il sera plus facile d'obtenir des amendements à la Partie XI en participant au régime, en vue d'obtenir les ajustements nécessaires à la mise en valeur effective des grands fonds, plutôt que de le contester globalement de l'extérieur dans un climat d'affrontement entre le Nord et le Sud.

Cette attitude explique la présence de la France, du Japon, de la Chine, de l'Inde et de l'ancienne Union Soviétique à la Commission préparatoire créée par la Conférence, parmi les premiers « investisseurs pionniers » prévus à la résolution II de la troisième Conférence sur le droit de la mer, de même que la participation (à titre d'observateurs) du Royaume-Uni et de l'Allemagne, qui n'ont pas signé la Convention, et celle de plusieurs pays européens ainsi que du Canada, qui l'ont signée91. Les résultats obtenus dans ce cadre tendent à l'assouplissement des exigences de la résolution II: les investisseurs pionniers choisiront eux-mêmes la partie de leur secteur qui, conformément à la Convention, sera réservée aux activités de l'Entreprise ou à celles qui seront menées en association avec des États en développement. Cet arrangement a permis à la Commission préparatoire d'approuver les demandes d'enregistrement du premier groupe d'investisseurs pionniers, renforçant ainsi le futur régime des fonds marins92.

Néanmoins, la mise en œuvre de ce régime se heurte à de nombreux obstacles d'ordre financier ou technique et, par ailleurs, le nombre de ratifications nécessaire à l'entrée en vigueur de la Convention n'a toujours pas été atteint93. La Partie XI risque fort de ne pas produire les résultats escomptés par les États du Tiers-Monde si les États-Unis et les autres pays aptes à entreprendre les travaux d'exploitation ne ratifient pas la Convention. D'un autre côté, si le régime des grands fonds est modifié au point de rendre inopérantes l'Autorité ou l'Entreprise, ce sont les pays en développement qui refuseront de reconnaître la légitimité et la légalité d'un régime qui ne leur ferait aucune place. On pourrait alors être témoin d'une nouvelle extension vers le large des revendications des États côtiers: les États-Unis n'ont pas dû, de 1981 à 1987, exprimer une quarantaine de protestations à l'encontre de revendications non conformes à la Convention, notamment en Amérique latine94.

88 Votent contre : les États-Unis, la Turquie, le Venezuela et l'Irak. Il y eut en tout 130 voix en faveur, 4 contre, avec 17 abstentions.
90 Voir AUdoIN, op. cit. supra, note 84, p. 126.
92 Voir la résolution II, dans id., p. 227, par. 36; Déclaration sur l'application de la résolution II, 5 sept. Déclaration du Président par interim de la Commission préparatoire, sept. 1986, dans id., 1, 133 (Doc. LOS/PCLN/AL/Rev. 1).
94 Voir Bulletin du droit de la mer, no 17, p. 1 : 47 ratifications étaient alors acquises; la Convention entrera en vigueur avec la soixantième.
Les États européens ont opté pour une démarche prudente en refusant toute action qui eût abouti à « casser » le régime des grands fonds de la Convention et en acceptant de travailler avec la Commission préparatoire. Du côté des États-Unis, l'administration Bush ne semble pas s'acter du chemin tracé sous le président Reagan : les restrictions imposées à la liberté des mers par la Partie XI lui paraissaient porter atteinte aux intérêts privés96. La situation n'a guère changé depuis 1977, alors que R.-J. Dupuy écrivait que, pour les États-Unis, « la libre entreprise doit floter sur les océans comme se répandre sur les terres émergées »96. Récemment, des voix se sont élevées parmi les juristes américains pour recommander au gouvernement de Washington de régler la question du régime des grands fonds. Sous la présidence du professeur L. Henkin, le Panel on the Law of the Sea Uses a constaté que la Commission préparatoire s'est montrée flexible à l'endroit des investisseurs pionniers et que, de toute manière, les difficultés que connaissent les marchés miniers n'assurent pas l'exploitation prochaine de la zone : il est dans l'intérêt bien compris des États-Unis que la Convention sur le droit de la mer entre en vigueur rapidement et ils devraient annoncer leur intention d'y travailler activement, offrant au besoin de renégocier la Partie XIV. On ne sait trop si ces juristes doivent être classés parmi les tenants de l'écologie « idéaliste » ou mis au rang des « réalistes », tant l'idéal du patrimoine commun et les réalités paraissent désormais converger au sujet des grands fonds marins, à la fois pour le Nord et pour le Sud. La recherche d'un meilleur équilibre entre l'un et l'autre, qui respecterait l'esprit du patrimoine commun, contribuerait pour une large part à l'élaboration du droit au développement.

E. Le droit au développement

La troisième décennie des Nations Unies pour le développement, lancée en 1980, a été, on l'a vu, un échec. En mettant l'accent sur la nécessité de négociations globales et la restructuration fondamentale des relations économiques internationales, elle se présentait comme une version radicalisée du N.O.E.I., tendant à « délier » l'aide économique et à placer le Fonds monétaire international et la Banque mondiale sous l'autorité de la majorité tiers-mondiste. En dépit de cela, la C.E.E. l'avait acceuillie avec équanimité, prenant soin d'émettre quelques réserves, rappelant simplement que les droits énoncés « doivent s'exercer dans le respect des principes du droit international »97. La réaction des États-Unis a été tout autre et s'est manifestée au moment du vote sur la résolution d'accompagnement 35/57, également du 5 décembre 198098, qui reprend les thèmes désormais familiers du nouvel ordre économique, des négociations globales et de l'application des stratégies de développement : alors que les principaux pays européens s'abstiennent et que plusieurs appuient la résolution, les États-Unis sont le seul État membre à voter contre le projet99. Cette attitude s'annonce l'isolement, qu'on peut qualifier de dramatique, dans lequel ils se trouveront, quelques années plus tard, au moment de l'adoption par l'Assemblée de la Déclaration sur le droit au développement (1986)100.

Sans doute les objectifs proposés par cette résolution sont-ils ambitieux, par exemple lorsque l'on propose « d'éliminer toutes les injustices sociales » dans le monde, et le vocabulaire utilisé est-il empreint d'une certaine logomachie devenue familière dans l'organisation onusienne, mais qui, en Occident du moins, contesterait le principe éthique selon lequel les droits de l'Homme comportent des aspects économiques et sociaux et que « toute personne a droit à ce que régle [...] sur le plan international, un ordre tel que les droits et libertés énoncés dans [la Déclaration universelle des droits de l'Homme] puissent y trouver plein effet »? Ou encore, que « l'être humain est le sujet central du développement » et que c'est la responsabilité première des États de créer des conditions favorables à ce développement101?

La résolution doit également être comprise à la lumière des désillusions que les années quatre-vingts ont apportées aux pays en développement et qu'aucun organisme de l'ONU n'a exprimé mieux que le Comité de la planification du développement, en 1985. Véritable cri d'alarme au milieu de la troisième Décennie, le rapport met l'accent sur le risque de désintégration du système des échanges, l'instabilité du système monétaire, le financement de la dette et la crise que traverse l'Afrique sud-saharienne. Les grandes puissances, dit le Comité, recourent de plus en plus aux arrangements bilatéraux, aux dépens du multilatéralisme, alors que l'économie « internationale » est devenue mondiale et que l'impact des politiques monétaires et budgétaires des grands pays à économie de marché est tel qu'une coordination des politiques macro-économiques s'avère nécessaire102. À la lumière de ce contexte et de la vive inquiétude qu'il suscite dans le Tiers-Monde, la Déclaration sur le droit au développement est bien plus un appel à l'aide au nom des valeurs mêmes de l'Occident qu'un projet d'ordre économique autoritaire ou une mise en demeure. On s'étonne que les pays européens à économie libérale, dont la majorité ont voté en faveur de la résolution, à commencer par la France, les Pays-Bas et l'Italie, n'aient pu en faire comprendre la signification aux États-Unis, leur évitant ainsi l'isolement moral et politique dans lequel les a placés leur vote négatif, le seul à avoir été exprimé103.

Si l'on veut comprendre la divergence des attitudes américaine et européenne devant les revendications des pays en développement, on doit évoquer leurs traditions respectives et tenir compte des idées dominantes au cours des dernières années. L'Europe occidentale est, certes, libérale, mais elle admet, dans certains pays depuis plus d'un siècle, que l'État a des responsabilités en matière de justice sociale et qu'il peut intervenir pour atténuer certaines conséquences moins heureuses de la liberté économique. Soucieuse de ne pas écarté du revers de la main la revendication d'équité socio-économique du Tiers-Monde, dont une partie importante a été soumise autrefois à son autorité politique et dont elle a besoin à beaucoup d'égards sur le plan des échanges commerciaux, elle entend se tenir à distance tant des proclamations idéologiques inopérantes que du refus de principes éthiques que, après tout, ne sont pas sans rappeler ceux qui lui furent jadis opposés par « le premier État décolonisé », les États-Unis. Ceux-ci, de leur côté, heurtés par le dirigisme larvé du N.O.E.I., des Stratégies de développement et de l'Autorité des fonds marins et y voyant une sorte de complot

95 Voir ZACHER et MCCONNELL, op. cit. supra, note 89, p. 95.
10238e sèance plén., supra, note 193, p. 1540 : 134 voix en faveur et 1 contre, avec 12 abstentions.
104 Id., préambule et art 2 al. 1°, 3 al. 1°.

Reste à savoir quelle attitude correspond le mieux aux intérêts bien compris de l’Occident et du Tiers-Monde et au progrès du droit international ; on y viendra en conclusion, mais il convient auparavant de poser la même question au sujet des modèles d’intégration économique régionale proposés par l’Europe de l’Ouest et les États-Unis.

II. Deux modèles d’organisation économique régionale


Aussi, en rétrospective, ne peut-on qu’admirer les moyens inventés par des hommes comme Robert Schuman et Jean Monnet pour relancer de façon empirique une certaine idée de l’Europe, fondée sur la réconciliation franco-allemande : les institutions de la C.E.C.A. ont préfiguré la création de la Communauté économique européenne, laquelle est venue, en dépit de bien des obstacles, à commencer par l’opposition du Royaume-Uni, le symbole même de la renaissance européenne.

Or, depuis que la Communauté a pris son essor, elle a tout naturellement été amenée à proposer aux pays tiers son propre modèle d’intégration économique.

Les deux systèmes, marché commun et libre-échange, correspondent bien sûr à des réalités géographiques et économiques différentes, mais chacun présente également une dimension idéologique indéniable et ne répond pas de la même façon aux besoins et aspirations des pays du Tiers-Monde. On examinera en premier lieu le modèle européen (A), puis le modèle proposé par les États-Unis (B).

A. Le modèle européen

Le Traité de Rome (1957) a établi un modèle d’organisation économique différent de celui qu’auraient préféré à l’époque les États-Unis et la Grande-Bretagne. Ce modèle a acquis en une trentaine d’années une portée qui franchit les frontières de l’Europe et s’est imposé même au Royaume-Uni, dont la thèse libre-échangiste a dû laisser le champ libre devant le succès de l’Europe des Six : son expansion s’est révélée irrésistible et se trouve désormais convoitée par les États d’Europe centrale et orientale, voire par des pays d’Afrique du Nord.


De toutes parts, on surveille son évolution : parviendra-t-elle à réduire les discordances fiscales et les barrières non tarifaires subsistantes, à faire de l’E.U. une véritable monnaie unique, et jusqu’où pourra-t-elle aller dans l’établissement d’une autorité supranationale propre à définir une politique extérieure, une défense et des politiques sociales communes, voire à créer une citoyenneté européenne ? Les juristes, économistes et politologues de nombreux pays — même aux États-Unis — sont conscients de l’importance des enjeux européens : ce qui devient possible en Europe ouvre des perspectives sur le chemin à suivre, avec les adaptations nécessaires, sur d’autres continents. L’union douanière, la libre circulation des moyens de production et leur uniformisation réglementaire, les politiques communes de développement ne sont pas les seuls aspects de la construction européenne qui intéressent le Tiers-Monde et les pays post-communistes de l’autre Europe : la dimension sociale du « Système productif européen » retient également leur attention. Certes, le Traité de Rome ne mettait pas cette préoccupation au premier rang, encore qu’il ait établi un Comité économique et social (consultatif) et un Fonds social européen en vue de contribuer au relèvement du niveau de vie des travailleurs 109. Il est apparu, cependant, que la concurrence au sein du Marché commun comportait des risques de « dumping social » et que cela imposait l’harmonisation des modalités de gestion de la main-d’œuvre. Aussi, l’Acte unique européen (1986) autorise-t-il le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, en coopération avec le Parlement européen et après consultation avec le Comité économique et social, à adopter par voie de directive des prescriptions minimales en matière de sécurité et de santé des travailleurs 110. Le débat autour de ce projet, de même que celui portant sur la participation des travailleurs, est plein d’enseignements pour tous ceux qui, à travers le monde, pensent en termes d’intégration économique régionale. La


déclaration solennelle adoptée au sommet de Strasbourg, à la fin de 1989, sous forme d’une « Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs » est de portée très générale, mais elle a été complétée par un « Programme d’action sociale » en quarante-cinq points, que l’on trouve depuis lors à pourvoir d’une forme juridique, en consultation avec les partenaires sociaux.\textsuperscript{111}

En attendant les règlements, directives, recommandations ou avis qui verront l’application de ce Programme, constatons que l’intégration économique de type communautaire comporte des coûts sociaux et même des « coûts de l’Homme », selon l’expression de F. Perroux, et appelle des règles et des moyens propres à améliorer l’espérance de vie des populations, leur santé et leur accès à la connaissance\textsuperscript{112}. Ce qui fait « l’Europe européenne », ce n’est pas seulement le Marché commun, c’est aussi cette dimension sociale, conforme aux traditions de la plupart des pays qui la composent. Ce modèle prend tout son relief lorsqu’il est comparé au système d’organisation économique internationale prôné par les États-Unis.

\section*{B. Le modèle libre-échangiste}

L’association économique en vue du libre-échange, favorisée avant tout par les États-Unis et le Royaume-Uni avant l’adhésion de celui-ci à la C.E.E., connaît son accomplissement virtuel dans l’Accord général sur les tarifs et le commerce (GATT)\textsuperscript{113}. Devant les difficultés rencontrées au cours des diverses rondes qui ont marqué l’abaissement graduel des frontières tarifaires et particulièrement depuis que le « cycle Uruguay » est dans l’impasse, Washington a adopté une politique favorisant la constitution de zones de libre-échange\textsuperscript{2} deux ou à plusieurs, dont la zone canado-américaine (A.L.E.)\textsuperscript{114} constitue l’un des exemples les plus complets, en attendant l’entrée en vigueur de l’Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA)\textsuperscript{115}.

Les objectifs poursuivis par le libre-échange n’étant pas les mêmes que ceux des communautés économiques, c’est-à-dire la C.E.E.; elles le seraient plutôt à celles du GATT, du moins pour ce qui est du mécanisme de règlement prévu à l’article 18 lorsqu’il existe un différend entre les Parties au sujet de l’interprétation ou de l’application de l’Accord. Dans cette alliance du pot de terre et du pot de fer que constitue la zone de libre-échange canado-américaine, le Canada, aux prises avec le protectionnisme américain, eût préféré un mécanisme de type juridictionnel, dont la décision être obligatoire, mais les États-Unis ne l’entendaient pas ainsi.

En revanche, si les consultations ne aboutissent pas, l’Accord prévoit que le différend peut être porté devant la Commission mixte du commerce canado-américain, laquelle peut faire appel à l’arbitrage avec sentence obligatoire ce qui ne s’est pas encore produit — ou avoir recours à des groupes spéciaux d’experts dont la décision n’est pas obligatoire, ce qui nous ramène aux méthodes du GATT, à cette différence près que les groupes canado-américains sont constitués de nationaux\textsuperscript{116}.

\textsuperscript{111} Signé le 17 février 1986 et entré en vigueur le 1er juillet 1987 : Bulletin des Communautés européennes, suppl. 2/86, art. 21.

\textsuperscript{112} Charte communautaire des droits sociaux, Strasbourg, 1989. Consultation en 1989-90; résultats à venir.


\textsuperscript{114} Accord du 30 oct. 1947, (1950) 55 R.T.N. U. 188.

\textsuperscript{115} Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, 10 déc. 1987, entré en vigueur le 1er janvier 1989 (Affaires extérieures Canada, 1988).


Commission est libre d’accepter la décision ou en proposer une autre et, dans l’un des trois différends qui ont été portés devant elle depuis l’entrée en vigueur de l’Accord, le 1er janvier 1989, elle n’a pu trouver de solution\textsuperscript{117}.

Plus original est le système établi par le chapitre 19 de l’Accord pour « l’examen » des arrêts des tribunaux nationaux en matière de droits antidumping et compensatoires. Certes, ici encore, le Canada, dont les entreprises redoutent les décisions des tribunaux administratifs et judiciaires américains, n’a pu convaincre Washington d’établir un véritable tribunal commercial commun, mais les « groupes spéciaux binationaux » créés par ce chapitre rentrent des décisions ayant force obligatoire pour les Parties. On notera toutefois que ces groupes appliquent les lois internationales de la Partie importatrice et que leur existence n’est prévue que pour une durée limitée, dans l’attente de règles mutuellement convenues en matière de dumping et de subventions gouvernementales.

Cet appareil institutionnel paraît bien élémentaire auprès des institutions de l’Europe des Douze : Cour des Communautés, Conseil, Commission et Parlement. C’est que la philosophie du libre-échange n’est pas celle de la communauté économique : elle se limite aux échanges de biens et services et à l’arbitrage des différends ; elle ne postule pas l’intégration des politiques économiques, encore moins des politiques sociales, ni les normes d’application directe en droit interne dictées par des organes communs. Dans le cas du libre-échange entre les États-Unis et le Canada, celui-ci, de toute manière, ne dispose que d’une marge de manœuvre limitée en matière de politique économique ; quant à ses politiques sociales et culturelles, il a jugé prudent de les exclure de l’Accord, espérant ainsi les mettre à l’abri du modèle américain\textsuperscript{118}. Pour ce qui est de l’accord tripartite avec le Mexique, on peut se demander si l’un des objectifs poursuivis par le gouvernement Bush et les grandes entreprises américaines n’est pas de profiter des conditions salariales et sociales rudimentaires qui ont cours dans ce pays.


La C.E.E. n’est se guère fait prier pour inclure dans les Conventions de Lomé des dispositions tendant à favoriser les projets d’intégration économique dans les États A.C.P.\textsuperscript{119} et la

\textsuperscript{117} Accord, supra, note 115, art. 1807.


\textsuperscript{119} Le préambule de l’Accord, par. 7, contient un énoncé plutôt vague, selon lequel l’un des objectifs poursuivis est de (... suite à la page suivante)
Commission « s'en donne à cœur joie », écrit D. Vignes, avec la promotion de l'intégration régionale auprès de ses partenaires du Pacte andin, par exemple126; en mars 1988, elle a participé à une conférence ministérielle regroupant les membres du Marché commun centro-américain, auxquels se sont joints les États du Groupe de Contadora21. Naturellement, le modèle communautaire européen n'est pas applicable tel quel universellement et a dû être adapté aux circonstances variées de l'Amérique latine et de l'Afrique. De leur côté, le gouvernement de Washington et les entreprises américaines ne sont pas sans comprendre que le modèle communautaire favorise la création d'autorités publiques communes appelées, tôt ou tard, à réglementer le commerce et à mettre en œuvre des politiques concertées dans des secteurs sensibles, par exemple celui des conditions auxquelles les capitaux étrangers seront admis. Il est encore trop tôt pour évaluer la portée et l'impact qu'aura sur les projets latino-américains l'initiative pour les Amériques du président Bush, lancée en juin 1990, et qui pourrait prendre la forme d'une vaste zone de libre-échange allant « de l'Alaska à la Terre de Feu ».

Lequel des deux modèles convient le mieux aux exigences du développement des régions du Tiers-Monde ou de la plupart d'entre elles? Pour nous en tenir à l'Amérique du Sud, c'est le modèle de la communauté économique qui a été choisi récemment par le Brésil, l'Argentine, l'Uruguay et le Paraguay : après plusieurs années de négociation, le Mercosur a été créé par le Traité d'Asuncion, du 24 mars 1991, qui entrera pleinement en vigueur le 1er janvier 199521. D'ici là, de nombreux déséquilibres économiques entre les Parties devront faire l'objet d'ajustements, mais il est intéressant de noter que le Traité, s'il tient ses promesses, prévoit l'adoption d'une politique commerciale commune à l'endroit des États tiers. Autre cas : le Pacte andin, en demi-sommeil depuis une vingtaine d'années, est devenu zone de libre-échange le 1er janvier 1992 et compte se constituer en marché commun dès 199521. On semble donc voir dans l'intégration économique de type communautaire la solution qui répond le mieux aux besoins des pays du Sud des Amériques : l'option gagne du terrain et il n'est pas interdit, à l'heure du libéralisme triomphant, d'y voir un moyen pour les Républiques latines de s'affirmer devant leur puissant voisin du Nord.

L'évolution de la C.E.E. et maintenant la constitution de l'Espace économique européen présentent donc une signification qui s'étend bien au-delà des frontières de l'Europe occidentale. En outre, prospectivement, le degré d'intégration économique propre à la formule communautaire non seulement permet, mais appelle la création d'un « espace social » si l'on veut éviter que la concurrence des États où les charges sociales sont moindres n'imposent aux autres le plus petit dénominateur. On a vu que l'Europe sociale accuse du retard sur l'Espace économique européen, mais la plupart des pays de la Communauté possèdent une longue tradition de libéralisme tempéré. L'Amérique de la fin du siècle,

de son côté, a voulu « fermer la parenthèse éphémère » ouverte au temps de F.D. Roosevelt124 et réduire le Welfare State fédéral, pourtant modeste au regard des critères européens, avec des conséquences dont on commence à mesurer l'ampleur, plusieurs millions d'Américains n'étant guère mieux lotis que certains habitants du Tiers-Monde22.

Au seuil de cet inventaire des divergences entre les deux parties de l'Occident au sujet du droit international et de ses perspectives, on s'est demandé si les conditions du droit international créées par la fin de la Guerre froide provoqueraient une plus grande convergence de vues de l'Europe et les États-Unis; ne pourraient-elles pas, au contraire, exacerber ces divergences, maintenant que la menace venue de l'Est s'est évanouie aux yeux de l'Europe de l'Ouest et parallèlement, à toutes fins utiles, avoir disparu du Sud, terrain naguère si propice aux rivalités Est-Ouest ?

L'Occident, à première vue, se trouve dans une position de force qui n'est pas sans rappeler celle des Puissances au lendemain des guerres napoléoniennes ou des deux guerres mondiales: n'est-ce pas un moment où il devient possible de reprendre l'ordre mondial, de le « rebâtir » selon l'image que s'en fait l'Occident? On sent bien qu'une démarche de ce genre est à l'œuvre : démocratie, libre marché et libertés fondamentales sont à l'ordre du jour.

En termes de puissance militaire, les États-Unis sont désormais sans rival. La terrible leçon administrée à M. Saddam Hussein et au peuple irakien par la coalition dirigée par Washington a sûrement été comprise dans l'ensemble du Tiers-Monde et au-delà, mais les problèmes ne sont pas toujours aussi simples que celui que présentait l'invasion du Koweït: plusieurs pays sont plus ou moins menacés d'implosion en raison des conditions socio-économiques qui y règnent. Pendant quelque temps, le président Bush a vu dans les événements du golfe les premiers d'un « nouvel ordre international », mais n'a pas précisé qui dirigerait cet ordre, ni qui le garantirait21. Aux États-Unis même, les avis sont fort partagés là-dessus, depuis ceux qui, comme Chs Krauthammer, pensent que Washington doit, dans ce monde désormais « unipolaire », fixer sans honte les nouvelles règles du jeu et compter avant tout sur sa propre force21, jusqu'à ceux qui sont tentés par les « dividendes de la paix » ou le retour à l'isolationnisme. En 1990, la diplomatie américaine envisageait la possibilité de former des « global partnership » avec le Japon, l'Europe occidentale et peut-être l'ancienne Union Soviétique; depuis la Guerre du Golfe, l'ancien Secrétariat d'État, M. Baker, a parlé davantage du « besoin de leadership américain » dans le monde. Dans un cas comme dans l'autre, quelle serait la place de l'Europe ou plutôt comment l'Europe doit-elle concevoir son rôle? Peut-être accepter un nouvel ordre mondial placé trop exclusivement sous la férule américaine? Sinon, quels doivent être son apport et ses responsabilités? Dans quel cadre et selon quelles règles de droit?

Dans le domaine économique et social, la problématique est bien plus complexe qu'au lendemain des guerres mondiales : la décolonisation et ses suites n'ont pas fini d'alimenter les contradictions entre le Nord et le Sud. Certes, les États du Tiers-Monde n'ont pas tardé à tirer les conséquences de la nouvelle donne diplomatique : l'écroulement des économies de l'Est comporte de nombreuses leçons pour tous les dirigeants en herbe, et la résolution de l'Assemblée générale de l'ONU sur la quatrième
Décennie pour le développement tourne déjà le dos aux précé-
dentes, en ce sens qu'elle ne remet plus en question l'ancien ordre
economique, du moins dans ses fondements\(^{128}\). De fait, il s'agit
d'un véritable tournant, la résolution de 1990 notant une « conver-
cence croissante de vues en ce qui concerne des formules plus
efficaces de développement économique et social [ainsi que] les
contributions que les secteurs privé et public, les particuliers et
les entreprises, et même le respect des droits et libertés démo-
cratiques, peuvent apporter au processus de développement »;
on y parle même d'investissement étranger, « d'esprit d'entrepr-
ise et d'innovation », devant permettre « aux forces du marché
de se exercer et aux prix de s'établir à un niveau réaliste »\(^{129}\).
Comme l'a observé le professeur M. Flory, on est passé du chan-
gement révolutionnaire au réformisme : même la terminologie
du N.O.E.I. a disparu, mais on doit s'étonner davantage encore de
la rapidité avec laquelle une machine aussi lourde que l'ONU
ait pu réussir pareille conversion\(^{130}\).

Cette nouvelle attitude du Tiers-Monde ouvre sans doute
pas d'autres perspectives aux pays développés, mais elle met l'éco-
nomie libérale en demeure de produire des résultats là où le
N.O.E.I. a échoué. L'idéologie dirigeante du développement est
abandonnée, non l'objectif, plus que jamais essentiel, du déve-
loppement. La stratégie a changé : ce sera celle de l'Occident,
mais celle-ci doit être en mesure de répondre aux besoins
economiques et sociaux du Tiers-Monde (pauvreté, éducation,
santé, environnement)\(^{131}\). La résolution de 1990 rappelle l'objectif
qui n'a pas été atteint qu'à demi depuis plusieurs années :
un aide publique au développement représentant 0,7 pour cent
du P.N.B. Dans ce contexte nouveau, où les Occidentaux ne pour-
ront plus blâmer le dirigeant ou le modèle marxiste pour les
échecs ou les reculs des pays en recherche de développement,
lequel des modèles américain ou européen offre le plus d'avan-
tages pour le Tiers-Monde ? C'est là une autre façon de poser la
question des rôles respectifs des deux libéraux, l'occidental et
l'américain.

Quels sont en effet les fondements des divergences
observées entre les États-Unis et l'Europe de l'Ouest au sujet de
l'ordre économique international, du dialogue Nord-Sud et des
modèles d'intégration ? On les a trouvés dans les concep-
tions que les deux partenaires occidentaux se font respec-
tivement du libéralisme économique. Certes, Européens et
Américains partagent la même méfiance envers les expé-
riences politiques ou économiques non libérales, mais l'expérience
historique des uns et des autres leur dicte des réactions différentes
devant les défis qu'ils doivent affronter ensemble. Ainsi, au
dogmatisme du N.O.E.I., le gouvernement américain a répondu avec
toute la rigueur du libéralisme conservateur qui l'anime; la
C.E.E., de son côté, cherche la voie d'un libéralisme sensible à
l'équité économique et sociale, d'un équilibre entre ses intérêts
et ceux des pays en développement par la négociation continue,
comme en témoigne le dialogue de Lomé.

Faut-il continuer de pratiquer le refus américain de toute
« négociation globale » ou s'inspirer du système européen ?
Le progrès du droit international dépend de questions de cet ordre:
est-il un droit de simple coordination, se satisfaisant de l'égalité
juridique formelle des États ou un droit reflétant une sensibilité
réelle aux inégalités matérielles ? Les réserves exprimées par le
délégué américain au moment de l'adoption de la quatrième


\(^{129}\) A.G. Rs. 45/199, 21 déc. 1990, Doc. off. A.G. 45e session, supp. n° 49, vol. I,

\(^{130}\) Id., par. 7, 15, 25, 32-45, 62-69.

\(^{131}\) M. FLORY, « La quatrième Décennie pour le développement : La fin du nou-

Décennie sont instructives ; après avoir constaté une évolution
dans « la façon de concevoir le développement économique », il
croit y reconnaître néanmoins « un ton caractéristique des
Décennies irréalisées antérieures » et déclare que son gouverne-
ment n'a pas l'intention d'augmenter les sommes consacrées à
l'aide au développement ; on aura noté que la contribution amé-
ricaine est l'une des plus faibles de l'Occident quant au por-
tage du P.N.B. (0,2 pour cent)\(^{132}\).

Les traditions de l'Europe, sur lesquelles est venue se greffer
l'acceptation de la décolonisation, la poussent plutôt à recher-
cher un ordre économique renouvelé, à proposer des modèles
intégration qui soient plus équitables pour les intérêts des pays
en développement. Le professeur C. Pratt, qui a étudié de plus
près la contribution des Pays-Bas, de la Norvège, de la Suède et
du Canada au droit du développement, a constaté que les gou-
vernements sociaux-démocrates, en particulier, en raison de leurs
valeurs sociales et religieuses et de leur sensibilité aux inégalités
résultant du libre jeu des forces du marché, ont apporté un appui
financier plus important aux pays du Tiers-Monde, trans-
portant en quelque sorte leur expérience interne au niveau
international. Depuis quelques années, cependant, il observe que,
après avoir tenté, de 1975 à 1978, de mobiliser les pays de
l'O.C.D.E. en faveur de concessions importantes dans le cadre
du N.O.E.I., ils se montrent moins actifs et parfois désillusion-
nés, peut-être en raison de la récession mondiale. Il en conclut
que « l'internationalisme à visage humain » est en perte de
vitesse\(^{133}\). Néanmoins, les Conventions de Lomé et les chiffres
du Comité d'aide au développement de l'O.C.D.E. témoignent de
la part de l'Europe d'un souci plus manifeste de répondre
aux attentes du Sud que ce n'est le cas aux États-Unis. Ceux-ci
ne voient de solution pour le Tiers-Monde que dans la voie de
leur propre succès économique et la constitution d'un grand
marché concurrentiel, donnant de la sorte l'impression d'être
insensibles aux réalités du sous-développement et, paradoxale-
ment, de ne pas accepter pleinement les exigences d'une
décolonisation qu'ils ont longtemps appuyée, parfois aux dépens
de leurs alliés.

Certes, ces divergences ne masquent pas la convergence des
intérêts et des attitudes de l'Europe et de l'Amérique face au
Tiers-Monde lorsque l'économie de marché est en cause : on a
constaté au moment de certaines résolutions particulièrement
dirigistes de l'O.N.U. Peut-être même les divergences entre
Occidentaux paraissent-elles désorients aux yeux de la majeure
partie de l'humanité, tant il est vrai qu'Européens et Américains,
comme le constate A. Grosser, forment un ensemble de singularité
et de déclin démographique par rapport aux continents du
nombre et de la misère\(^{134}\). Il n'en reste pas moins que les diver-
gences sont réelles et qu'il suffit pour s'en rendre compte d'imager la situation où l'Europe communautaire s'inspirerait
des attitudes qui ont cours à Washington depuis une douzaine
d'années.

Les Européens ont eu à s'interroger dès la fin de la dernière
Guerre mondiale sur le degré de leur intégration au système
américain et ils ont compris que celui-ci ne pouvait leur conve-
 nir, tant dans son aspect politique, en raison de la diversité des
peuples européens, que dans sa dimension économique et
sociale. L'économiste F. Perroux, de retour des États-Unis au
 début des années cinquante, fut sans doute l'un des premiers à
mesurer l'importance de constituer un nouvel espace européen

\(^{132}\) Résolution, supra, note 129, par. 79-97.


\(^{134}\) « Middle-Power Internationalism and North-South Issues: Comparisons and
Prognosis », dans Internationalism under Strain. The North-South Policies of Ca-
rada, the Netherlands, Norway and Sweden, Toronto, University of Toronto Press,
distinct, mais déjà il le voulait « sans rivages », tourné vers le monde extérieur. Il entrevoit, au-delà de l'Europe, la création de pôles de développement auxquels elle apporterait sa contribution, « un grand projet à l'échelle du monde » pour les Européens. Leur expérience comme société industrielle leur a appris les coûts de l'Homme : ils leur restait à rencontrer « les échecs de l'Homme à l'échelle de l'espèce » car seule, à ses yeux, cette politique pouvait amener « une mutation des visées centrales de l'économie moderne ». Ceux qui tenaient pareils propos avant la décolonisation n'étaient pas nombreux : Perroux écrivait que les pays industrialisés devaient se soucier des difficultés de peuples économiquement faibles, par esprit humanitaire et aussi par sens politique, « pour que les intéressés eussent se sentent peu à peu confirmés dans un droit qu'au début ils n'osaient même pas concevoir »135.

Tel demeure le génèreux dessein proposé à l'Europe. Le professeur R. Barre, commémorant récemment les quarante ans de l'Europe sans rivages, rappelle que le projet européen doit avoir pour cadre l'économie mondiale et que son objectif sera triple : aménager le déséquilibre économique intercontinental, développer les pays économiquement faibles et assurer la couverture systématique des coûts de l'Homme. L'Europe, ajoute-t-il, a le devoir de se mettre « au service d'un projet mondial de développement »136.

Que tel soit le projet de tout l'Occident. Ce vœu, cependant, ne se réalisera pas sans que les divergences constatées soient surmontées ou, du moins, atténuées par les Européens et Nord-Américains devront faire preuve d'une réelle cohésion de pensée et d'action devant la décennie difficile et le siècle semé d'embûches qui s'annoncent. Dès lors, comment favoriser la nécessaire convergence dans les politiques occidentales et dans les règles du droit international, compte tenu du fait que la stabilité économique et politique du Nord est essentielle au développement du Sud?

Il n'était pas impossible, écrivait M. Kissinger en 1965, que les Européens « insistent sur une idée spécifiquement européenne du monde », et il ajoutait que l'ironie de la rivalité franco-américaine — on pourrait en dire autant des divergences américano-européennes —, « c'est que les conceptions [du Président français] l'emportent en envergure sur sa force, alors que la puissance des États-Unis est supérieure à leurs conceptions »137. Le problème n'a guère changé, à ceci près que le poids relatif de l'Europe dans les affaires du monde a augmenté depuis trente ans et que les idées européennes sur le développement du tiers-Monde ont eu l'occasion de prouver leur supériorité. Entre les deux conceptions de l'économie de marché et du rôle de l'État, entre les deux libéralismes, dont l'un se montre sensible à plusieurs revindications des pays du Sud tandis que l'autre tend à se braquer sous la dictée du N.O.E.I.E.T., et, plus profondément, entre deux attitudes différentes devant ce que A. Grosser appelle « le caractère fondamentalement inégalitaire des sociétés de prospérité »138, que faut-il choisir pour répondre à ce qui sera sans doute le problème central de l'histoire de demain?

Qu'il s'agisse des divergences au sujet du dialogue Nord-Sud ou du statut des grands fonds en tant que patrimoine commun de l'humanité, ou encore des modèles dissemblables en matière d'intégration économique, il n'est pas douteux que les solutions européennes répondent mieux aux problèmes du sous-développement même si elles ne sont pas toujours à la hauteur de l'immense tâche qui attend l'Occident industrialisé. Comment alors favoriser la convergence des politiques américaines et européennes sans laquelle le Nord risque d'être incapable de combler les attentes du Sud ? L'Europe sans rivages peut-elle influencer l'Amérique sans rival ?

Certs, malgré le déclin économique et militaire relatif observé par P. Kennedy et certains économistes, les États-Unis sont pour longtemps encore un élément déterminant dans tous les calculs de puissance139, un pivot stratégique qu'aucun pays ne saurait ignorer, mais l'Europe, de son côté, n'est plus le conti- nent paralysé de l'après-guerre : grâce à sa propre énergie et à l'aide américaine, elle n'a pas été réduite à l'état de sous-système de l'U.R.S.S. ou de l'Amérique ; son poids économique et le rayonnement de ses institutions multilatérales lui valent de retrouver son rayonnement mondial. Cette influence sera d'autant plus marquée que l'Europe sera en mesure, dans la foulée du Traité sur l'Union européenne et malgré les difficultés de l'entreprise, « d'affirmer son identité sur la scène internationale, notamment par la mise en œuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune »140. Il a été convenu à Maastricht de fonder les objectifs de cette politique sur la sauvegarde des valeurs communes, le maintien de la paix et de la sécurité dans le cadre de l'O.N.U. et de la C.S.C.E. et le développement par la coopéra- ration internationale ; les États européens membres du Conseil de sécurité se sont engagés également à y défendre les positions et l'intérêt de l'Union141. On a là tous les éléments nécessaires à la mise en œuvre « graduelle » d'actions concertées qui permettraient à une Europe plus sûre d'elle-même d'obtenir que la nécessaire convergence des politiques occidentales tienne pleine- ment compte de son point de vue.

Des voix s'élèvent aux États-Unis mêmes en faveur d'un « partage des responsabilités et des tâches avec l'Europe en voie d'unification et le Japon » ; même des « réalistes » comme Z. Brzezinski, conscients de l'importance moindre du facteur militaire dans l'avenir, estiment que l'Amérique doit « transformer son leadership en des formes plus institutionalisées de coopéra- tion internationale élargie »142. Sans doute, on l'ava, ne manque-t-il pas d'analystes conservateurs qui ne comptent que sur la puissance pour imposer le point de vue américain, mais certains d'entre eux, comme J. Nye, tout en insistant sur la nécessité de « rétablir les bases nationales de la puissance américaine », admettent qu'une période de transition s'est ouverte entre le « hard power » et le « soft power » sans lequel les États-Unis ne pourront « faire face aux défis de l'interdépendance transnationale »143 ; cet auteur plaide pour le maintien de l'équilibre géopolitique, mais « dans une attitude ouverte au reste du monde et dans le développement de nouvelles institutions interna- tionales ». L'école idéaliste, longtemps prostrée, relève également la tête, parfois de façon bien candide, comme s'il suffisait « d'élargir le cercle des amis en répandant les valeurs démocratiques » et le libre-échange144, mais parfois aussi en regrettant amèrement, comme l'a fait le professeur J.L. Hargrove, le « joyeux nihilisme » de l'administra- tion Reagan à l'égard des institutions internationales145.

141 Traité sur l'Union européenne (ensemble dix-sept protocoles, un acte final et trente-trois déclarations), Paris, Imp. nationale, 1992, p. 4 ; (1992) 9 D.S. 553 préambule, art. B.
Il y a lieu de se demander si les États-Unis, tournés de plus en plus vers leurs gravés problèmes intérieurs, ne comptent pas sur l’Europe et le Japon pour porter le gros du fardeau de l’aide au développement. Ceux-ci, cependant, ne peuvent suffire à accomplir une tâche d’une telle ampleur ; il leur incombe de persuader les États-Unis que les besoins des pays en développement exigent leur pleine participation à l’effort et que le dialogue Nord-Sud ne sera vraiment amorcé que de façon multilatérale et avec l’apport de Washington à l’établissement des objectifs communs. En outre, il importe que la convergence soit recherchée entre les deux parties de l’Occident au sujet du modèle d’intégration économique à proposer aux pays en développement : dans une économie-monde dominée par le modèle capitaliste de développement, l’Europe doit tenir à sa version du libre marché et, l’approfondissant chez elle, proposer aux pays en développement des communautés intégrées comme répondant mieux à leurs besoins et aspirations que le simple libre-échange. Le professeur L. Balthazar écrivait en 1990 que les Américains accepteront de mauvais gré un ordre international nouveau qui ne serait pas défini par eux et dans lequel leur influence ne serait pas prépondérante. Il faudrait sans doute, pense-t-il, « l’autorité morale d’un grand leader charismatique pour entreprendre l’éducation du peuple américain », lui faire accepter que son pays soit un grand pays, mais, au mieux, un *primus inter pares*, ou plutôt un pays parmi d’autres et que, peut-être, une vision des choses plus éclairée puisse lui parvenir d’ailleurs. Il constate cependant que le message du déclin fait son chemin et que l’option de la coopération internationale s’impose de plus en plus à l’esprit des spécialistes américains de la politique étrangère : on parle, écrit-il, de la fin de l’hégémonie américaine, d’une plus large autonomie européenne, d’un nouveau rôle dévolu au Japon. On peut en conclure avec le politologue que « si les Américains finissent par accepter que la coopération — ou le “partnership” — est de beaucoup préférable au leadership, le monde et les États-Unis ne s’en porteront que mieux ».

En ce qui concerne l’Europe, cela entraine de plus lourdes responsabilités, cependant, et ce partnership exigera une participation accrue des États à la construction de l’ordre européen de même que celle de la Communauté et de l’Espace économique européen à la création du « nouvel ordre international », qui ne saurait être défini par les seuls États-Unis, ni même par l’Occident seul. Que l’on invente un Occident sans rivages.

Au terme de cet exposé, si l’on reprend le thème de la « fin de l’histoire », on reconnaîtra d’emblée que la démocratie libérale comporte moins de contradictions fondamentales que le marxisme ou tout autre régime qui sacrifie la liberté individuelle à la collectivité ou à l’État. S’ensuit-il pour autant, comme le soutient M. Fukuyama, que l’idéal libéral ne saurait être amélioré sur le plan des principes, qu’il est le nec plus ultra de la philosophie politique, « le point final de l’évolution idéologique de l’Homme »?

De quelle démocratie libérale veut-on parler? L’équilibre entre la liberté politique et l’égalité socio-économique, entre le libre marché et le rôle de l’État varie d’un État occidental à l’autre ; de façon générale, l’Europe d’aujourd’hui tente de ne pas oublier les coûts de l’Homme. Laquelle de ces versions de la démocratie mérite d’être choisie comme « forme finale de tout gouvernement humain »? C’est là une question que n’aborde pas l’auteur, bien qu’il reconnaisse que le capitalisme avancé puisse coexister avec un « autoritarisme politique marqué », qu’on observe dans certains États qu’il range pourtant parmi les démocraties libérales.

---