

Souveraineté et interdépendance dans le nouvel ordre économique international

Sovereignty and Interdependence in the New International Economic Order

Ivan Bernier

Volume 9, Number 3, 1978

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/700873ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/700873ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Bernier, I. (1978). Souveraineté et interdépendance dans le nouvel ordre économique international. *Études internationales*, 9(3), 361–382.
<https://doi.org/10.7202/700873ar>

Article abstract

The concept of a new international economic order remains ambiguous not only in the sphere of economies, which has already been demonstrated, but also from a juridical point of view. To further explore the latter aspect, the author considers the principal texts treating the new international economic order and seeks to identify the juridical bases thereof. Three main trends emerge : the first propounds a very absolutist conception of sovereignty, the second invokes the world government model, and the third, claiming middle ground between the previous two, aims toward a regrouping of individual sovereignties within collective structures better able to safeguard common interests. But it is still too early to say which of these approaches will hold away. For the moment, the current legal order obtains with, at the very most, some adjustments.

SOUVERAINETÉ ET INTERDÉPENDANCE DANS LE NOUVEL ORDRE ÉCONOMIQUE INTERNATIONAL *

Ivan BERNIER **

ABSTRACT – *Sovereignty and Interdependence in the New International Economic Order*

The concept of a new international economic order remains ambiguous not only in the sphere of economics, which has already been demonstrated, but also from a juridical point of view. To further explore the latter aspect, the author considers the principal texts treating the new international economic order and seeks to identify the juridical bases thereof. Three main trends emerge: the first propounds a very absolutist conception of sovereignty, the second invokes the world government model, and the third, claiming middle ground between the previous two, aims toward a regrouping of individual sovereignties within collective structures better able to safeguard common interests. But it is still too early to say which of these approaches will hold away. For the moment, the current legal order obtains with, at the very most, some adjustments.

* * *

Malgré tout ce que l'on a pu dire et écrire à son sujet, le nouvel ordre économique international demeure à l'heure actuelle un concept ambigu. Lorsque, par exemple, dans le domaine économique on cherche à établir si ce concept renvoie à une doctrine économique quelconque, on constate que malgré une « prédilection pour ce qui est manipulé, organisé », comme l'écrit Guy de Lacharrière, le nouvel ordre économique international cumule à la fois libéralisme et dirigisme¹. Or une telle équivoque, si elle peut servir à court terme l'intérêt des pays en voie de développement, comporte tout de même certaines limites. Ainsi, au dire de François-Xavier Ortoli, président sortant et actuel vice-président de la Commission européenne,

L'impossibilité pour les pays industrialisés à économie de marché d'accepter certaines demandes du Tiers-Monde provient du fait qu'elles préconisent au

* Version modifiée d'une communication présentée le 26 mars 1977 du Séminaire SAPE organisé par le CQRI, qui doit paraître dans un ouvrage collectif, *The International Law and Policy of Human Welfare*, sous la direction de R. St-J. Macdonald, G. Morris et D. Johnston.

** Professeur à la Faculté de droit, université Laval.

1. Guy LADREIT DE LACHARRIÈRE, « L'influence de l'inégalité de développement des États sur le droit international », *R.C.D.A.I.*, T. 139, 1973-II, pp. 232-259.

préalable un pouvoir d'intervention de l'État dans les actions des opérateurs économiques qui n'est pas prévu par la législation de ces États. Il faudra que cet aspect des choses soit pris en considération parce qu'il est irréaliste de penser qu'à terme les pays industrialisés décident de modifier les structures économiques intérieures qui sont à l'origine de leur croissance, pour tenir compte des *desiderata*, même légitimes, du Tiers-Monde².

De fait, lors de la 4^e Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, en avril 1976, il est devenu évident qu'une des demandes essentielles des pays en voie de développement, soit celle ayant trait à la création d'un fonds de stabilisation du prix des matières premières, se heurtait à une objection majeure de la part de certains États, les États-Unis et l'Allemagne en particulier, qui y voyaient une incompatibilité avec les structures commerciales, financières et juridiques prévalant dans les pays industrialisés³. L'échec quasi total de la Conférence sur la coopération économique internationale, plus récemment, n'a fait que confirmer le caractère fondamental du débat présentement en cours entre pays en voie de développement et pays développés⁴. Donc, au-delà du simple cumul des recettes économiques, des choix plus clairs devront être opérés, une pensée économique plus cohérente dégagée, si l'on souhaite en arriver véritablement à un nouvel ordre économique international.

Sur le plan juridique, qui nous intéresse plus particulièrement, il en va exactement de même. La recherche d'une nouvelle interdépendance, davantage susceptible de favoriser une répartition équitable des richesses⁵, signifie que le nouvel ordre économique international devra inéluctablement passer par une réévaluation fondamentale du rôle que joue le principe de la souveraineté dans le droit international contemporain. Des accords comme ceux du *GATT* et du *F.M.I.*⁶, qui reflètent dans une large mesure l'ordre économique international actuel, véhiculent une certaine dose d'interdépendance, mais demeurent ultimement fondés sur la souveraineté des États. Or ces accords, aux yeux des pays en voie de développement, n'ont pas apporté les bénéfices auxquels ils croyaient avoir droit. Bien au contraire, ils sont considérés comme ayant favorisé indûment les pays développés. On serait donc justifié de croire que de nouvelles structures juridiques davantage tournées vers les préoccupations de la majorité des États, moins

2. François-Xavier ORTOLI, « La charte et la coopération internationale », dans *Justice économique internationale*, Gallimard (éd.), 1976, p. 249.

3. Pierre JEANTET, AFP, « La tension monte entre pays riches et pays pauvres », *Le Soleil*, Québec, 17 mai 1976, p. D-6 ; voir aussi Guy F. ERB et Bart S. FISHER, « U.S. Commodity Policy : What Response to Third World Initiatives ? », *Law and Policy in International Business* 479, p. 493 (1977).

4. Le communiqué final de la Conférence sur la coopération économique internationale est reproduit dans *XVI International Legal Materials* 970 (1977).

5. Pour une présentation juridique du point de vue des pays en voie de développement, voir M. SALEM, « Vers un nouvel ordre économique international », (1975) 102 *Journal du droit international* (1975), p. 753.

6. Pour le texte de l'Accord général, voir *GATT, Instruments de base et documents divers*, vol. IV (1969) ; le texte original des statuts du *F.M.I.* est présentement en voie de révision ; le texte des nouveaux statuts, tels que soumis pour approbation aux États-membres, est reproduit dans *XV International Legal Materials* 499, (1976).

respectueuses de la souveraineté individuelle de chacun, seraient ce à quoi les pays en voie de développement songent plus particulièrement. Mais est-ce vraiment le cas ?

À l'heure qu'il est, certaines des mesures proposées par les pays en voie de développement relèvent d'une conception très absolue de la souveraineté. D'autres mesures, au contraire, impliquent un tel degré d'interdépendance qu'elles préfigurent les institutions d'un futur gouvernement mondial⁷. Mais entre ces deux tendances, qui apparaissent un peu comme la thèse et l'antithèse, une troisième tendance se dessine, favorable à un regroupement des souverainetés individuelles à l'intérieur d'organismes collectifs plus en mesure de protéger les intérêts communs. Cette tendance voit dans l'égalité relative de ces groupements d'intérêts la clef de la véritable interdépendance. Tout cela, cependant, demeure encore assez ambigu, de sorte qu'il est difficile de prévoir ce que sera la structure juridique définitive du nouvel ordre économique international. Pour le moment, le mieux qu'on puisse faire est de s'interroger sur la signification réelle de ces différentes tendances en se basant sur des textes qui donnent une idée concrète à la fois des demandes des pays en voie de développement et des réponses des pays développés. Parmi ces textes, on peut mentionner la Déclaration et le programme d'action concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international⁸, la Charte des droits et devoirs économiques des États⁹, des accords internationaux tels que celui de Lomé qui institutionnalise la coopération entre la C.E.E. et 46 États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique¹⁰, ou encore divers accords portant sur les produits de base¹¹.

I - SOUVERAINETÉ ET INTERDÉPENDANCE DANS LE NOUVEL ORDRE ÉCONOMIQUE INTERNATIONAL : THÈSE ET ANTITHÈSE

A - La thèse souverainiste

À première vue, ce qui frappe surtout dans les textes examinés, c'est une réaffirmation constante et inconditionnelle du principe de souveraineté. Dans la Charte des droits et devoirs économiques des États, par exemple, aucun doute n'est laissé dès le départ quant au rôle fondamental que doit jouer ce principe dans le nouvel ordre économique international. C'est ainsi que le préambule présente comme un objectif essentiel à atteindre « le renforcement de l'indépendance économique des pays en voie de développement¹² ». Plus loin dans

7. Voir René SERVOISE, « La nouvelle stratégie du Tiers-Monde », *Le Monde*, 6 mai 1976, p. 1.

8. XIII *International Legal Materials* (1974) p. 715.

9. XIV *International Legal Materials* (1975) p. 251.

10. *Ibid.*, p. 595.

11. Pour le texte des plus récents accords, voir XIV *International Legal Materials*, 1149 (1975) (étain) ; 1976 T.I.A.S. n° 8277 (café) ; U.N. Doc. TD/COCOA. 4/8 (1975) (cacao).

12. Le texte français de la Charte est tiré de *Revue générale de droit international public*, 1975, p. 375.

l'énumération des éléments fondamentaux des relations économiques internationales, il est fait référence prioritairement à la souveraineté, l'intégrité et l'indépendance politique des États, ainsi qu'à l'égalité souveraine de tous les États. Au-delà de ces énoncés généraux, divers articles reprennent de façon plus précise certains aspects traditionnels du principe de la souveraineté, tels, par exemple, le droit souverain et inaliénable de chaque État de choisir ses systèmes économique et politique (art. 1), le droit de se livrer au commerce et de choisir librement les modalités d'organisation de ses relations économiques extérieures (art. 6), le droit de choisir ses objectifs et ses moyens de développement (art. 7), etc., points sur lesquels, comme le souligne Guy Feuer, il n'est pas utile de s'attarder¹³. Mais d'autres dispositions, en revanche, viennent modifier et élargir cette conception traditionnelle du principe de la souveraineté à un point tel qu'elles peuvent être considérées comme la manifestation d'une orientation nouvelle.

1 – LA SOUVERAINETÉ, UN DROIT IMMANENT

Certaines dispositions, tout d'abord, tendent à faire de la souveraineté un droit immanent, « préalable » en quelque sorte au droit international¹⁴. Tel est le cas en particulier de l'article 2 de la Charte qui réitère, en lui donnant une nouvelle extension, le principe de la souveraineté sur les ressources naturelles¹⁵. Dans l'énoncé du droit de nationaliser, qui constitue l'expression la plus concrète de ce principe, l'article 2 élimine en effet toute référence au droit international. Par rapport à la résolution 1803 (XVII) de l'Assemblée générale des Nations unies, qui développait pour la première fois en 1962 le principe de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles, il y a là de toute évidence un développement nouveau : l'énoncé de 1962, à l'opposé, faisait expressément référence au droit international. Pour comprendre cette attitude de la part des pays en voie de développement, il n'est pas inutile de s'en référer aux explications suivantes de Jorge Castaneda, ancien secrétaire d'État aux Affaires étrangères du Mexique :

L'impression qui prédomine parmi les pays en voie de développement est que non seulement dans le passé mais aussi dans le présent, leur situation de dépendance et de retard est due en partie à l'exploitation exagérée de leurs ressources naturelles par les pays développés, et aux bénéfices excessifs que ceux-ci obtiennent de la structure actuelle du commerce mondial... Parmi les motifs qui ont rendu possible cette exploitation se trouve précisément la protection insuffisante de la souveraineté nationale, due à la capacité inégale de négociation et aussi, en partie, aux concepts et normes traditionnels du droit international en cette matière, créés par une pratique coutumière qui s'est établie sous la protection de relations de pouvoirs inégaux¹⁶.

13. GUY FEUER, « Réflexions sur la Charte des droits et devoirs économiques des États », R.G.D.I.P. 1975, p. 273-290.

14. JORGE CASTANEDA, « La Charte des droits et devoirs économiques des États du point de vue du droit international », dans *Justice économique internationale*, op. cit., (supra, no 2), à la page 87.

15. *Ibid.*, pp. 89-92.

16. *Ibid.*, p. 87.

Donc, pour les pays en voie de développement, mais non pour les pays développés qui se sont majoritairement opposés à cette disposition ¹⁷, la souveraineté « entière et permanente » d'un pays « sur toutes ses richesses, ressources naturelles et activités économiques » implique le droit de nationaliser la propriété étrangère sans contrôle externe découlant du droit international. Cette souveraineté permanente implique aussi, comme certains auteurs l'ont déjà souligné, que

pour autant que ces pays laisseraient hypothéquer cette souveraineté, comme elle est inaliénable par définition, ils pourraient reprendre les concessions qu'ils ont faites ¹⁸.

Il faut souligner, toutefois, le caractère équivoque de cette disposition qui, en ce qui regarde le droit de nationaliser, cherche le soutien du droit international pour lui nier en même temps toute application. N'y a-t-il pas là un reflet de l'ambivalence des pays en voie de développement qui, dans les faits, recherchent l'ingérence externe sans vouloir l'admettre ? Car il ne faut pas se tromper : tout investissement, toute aide extérieure constituent d'une certaine façon une ingérence dans les affaires internes d'un pays ¹⁹. La meilleure preuve en est, ces diverses dispositions que l'on retrouve dans la Charte elle-même, ou encore dans la Déclaration de Lima, dispositions qui invitent les pays développés à répondre favorablement aux demandes de financement que leur adressent les pays en voie de développement « dans le respect rigoureux de l'égalité souveraine des États et sans condition qui portent atteinte à leur souveraineté ²⁰ ». Or dans la mesure où les pays en voie de développement réclament encore l'aide étrangère et continuent d'accepter les investissements des sociétés multinationales, il est difficile de voir comment ils peuvent prétendre protéger leur souveraineté en écartant au point de départ toute application du droit international. Entre la souveraineté absolue et le développement assisté de l'extérieur, un choix devra donc être fait ²¹.

2 – LA SOUVERAINETÉ, NORME IMPÉRATIVE

Une autre disposition de la Charte des droits et devoirs économiques des États qui soulève certaines interrogations est l'article 10. Ce dernier se lit ainsi :

17. Sur le sens de cette opposition, d'un point de vue juridique, voir FEUER (*supra*, note 13), pp. 300–301, A. ROZENTAL, « The Charter of Economic Rights and Duties of States and the New International Economic Order », 16 *Virginia Journal of International Law* 309–318 (1976) ; CASTANEDA (*supra*, note 14), pp. 112–114.

18. LACHARRIÈRE (*supra*, note 1), à la page 251.

19. Voir Paul-Marc HENRY, « Les mécanismes de prise de décision dans le système des Nations Unies pour le développement », dans Société française pour le droit international, Colloque d'Aix-en-Provence, *Pays en voie de développement et transformation du droit international*, 1974, pp. 107–113.

20. Charte des droits et devoirs économiques des États, art. 17. Dans un article intitulé « The Charter of Economic Rights and Duties of States and the American Constitutional Tradition », (1976) *The International Lawyer*, vol. 10, pp. 701–707, Charles N. BROWER écrit à propos de l'article 2 : « The rejection by the less developed countries of the principle of international law and impartial international adjudication is something like the American Civil Liberties Union rejecting the United States Constitution. »

21. Sur les exigences et les difficultés d'une véritable stratégie de non-participation au présent système, voir D. H. BLAKE et R. S. WALTERS, *The Politics of Global Economic Relations*, 1976, pp. 188–194.

Tous les États sont juridiquement égaux et, en tant que membres égaux de la communauté internationale, ont le droit de participer pleinement et effectivement à l'adoption, au niveau international, de décisions visant à résoudre les problèmes économiques, financiers et monétaires mondiaux, notamment par l'intermédiaire des organisations internationales appropriées conformément à leurs règlements présents et à venir, et d'avoir part, de manière équitable, aux avantages qui en découlent.

Strictement parlant, cette disposition ne fait que réitérer le principe fondamental de l'égalité souveraine des États. Mais dans la perspective des pays en voie de développement, ce qui est visé par cet article est la disparition pure et simple du vote pondéré dans des organismes tels que le Fonds monétaire international et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement²². De fait, n'eusse été de la mention « conformément à leurs règlements présents et à venir », une telle interprétation se serait imposée. Or, si une formulation plus radicale, faisant en quelque sorte de l'égalité souveraine des États une norme impérative, un *jus cogens*, n'a pas été acceptée, c'est qu'encore ici les pays en voie de développement ont refusé d'aller jusqu'au bout de leur raisonnement, c'est-à-dire de remettre en cause si nécessaire leur appartenance à des organismes tels que le F.M.I. et la B.I.R.D.

La meilleure preuve de cette affirmation, on la retrouve dans l'attitude adoptée sur ce sujet par les pays en voie de développement lors de la 7^e session spéciale de l'Assemblée générale des Nations unies, en septembre 1975. La demande initiale du Groupe des 77 était que la participation des pays en voie de développement aux décisions du F.M.I. et de la B.I.R.D. soit substantiellement augmentée et rendue plus effective tout en respectant une certaine représentation géographique²³. Il faut noter ici l'abandon de toute prétention à faire de l'égalité souveraine des États un droit absolu. Mais parlant au nom du secrétaire d'État, Henry Kissinger, Daniel Moynihan, représentant américain aux États-Unis, répondait à cette nouvelle demande dans les termes suivants :

The developing countries must have a role and voice in the international system, especially in decisions that affect them. But those nations who are asked to provide resources and effort to carry out the decisions must be accorded a commensurate voice²⁴.

La C.E.E., pour sa part, proposait un amendement au texte du groupe des 77 qui éliminait de celui-ci l'expression « substantiel » et réintroduisait une référence aux « règlements présents et à venir²⁵ ». Dans la résolution finale adoptée par l'Assemblée, une disposition mitigée qui se lisait ainsi fut adoptée :

22. Une exigence semblable en matière politique pourrait conduire à exiger le démantèlement du Conseil de sécurité, par exemple.

23. Working Paper on Development and International Economic Cooperation Submitted by the Group of 77 : XIV I.L.M. (1975), pp. 1553-1557.

24. U.S. address on *Global Consensus and Economic Development*, XIV I.L.M. (1975), pp. 1538-1539.

25. *Ibid.*, p. 1566.

The process of decision-making should be fair and responsive to change and should be most specially responsive to the emergence of new economic influence on the part of developing countries. The participation of developing countries in the decision-making process in the competent organs of international finance and development institutions should be adequately increased and made more effective without adversely affecting the broad geographic representation of developing countries and in accordance with the existing and evolving rules ²⁶.

Par rapport à la formulation de l'article 10 de la Charte des droits et devoirs économiques des États, le texte adopté lors de la 7^e session apparaît pour le moins comme un recul stratégique. Mais il faut ajouter qu'au début de 1976, les pays en voie de développement exprimaient encore

...leur vive déception de voir que les intérêts et les préoccupations des pays en développement avaient reçu aussi peu d'attention dans les négociations relatives à la réforme monétaire internationale et que des décisions concernant tous les pays continuaient d'être prises par des groupes restreints de pays ²⁷.

3 - LA SOUVERAINETÉ, UN DROIT SUBSTANTIF

Toujours dans la Charte des droits et devoirs économiques des États, on retrouve un troisième type de dispositions dont la caractéristique commune est qu'elles reposent sur une conception qui fait de l'égalité souveraine des États non plus un principe formel auquel il est impossible de déroger, mais bien plutôt un droit substantif dont la réalisation incombe à l'ensemble des États. Pour reprendre une comparaison de Maurice Fleury, le droit à l'égalité souveraine, ainsi compris, serait « à un peuple ce que les droits de l'homme sont à l'individu » ²⁸.

À titre d'exemple de telles dispositions relevant d'un nouveau droit à l'égalité souveraine, référence est faite souvent à diverses stipulations prévoyant « l'octroi d'avantages bien définis aux pays en voie de développement ou au moins la prise en considération de leur intérêt particulier ²⁹ ». Mais il faut prendre garde de voir dans ces textes plus qu'ils ne disent réellement. Plusieurs dispositions, en effet, prennent la forme d'un souhait, ce qui est difficilement conciliable avec l'existence d'un droit réel. Ainsi en est-il, par exemple, de l'article 18 de la Charte qui se lit en partie comme suit :

Les pays développés devraient accorder, améliorer et élargir le système de préférences tarifaires généralisées, sans réciprocité ni discrimination, en faveur des pays en voie de développement... Dans la conduite des relations économiques internationales, les pays développés devraient s'efforcer d'éviter les mesures ayant un effet négatif sur le développement de l'économie nationale des pays en voie de développement, tel qu'il est favorisé par les préférences généralisées et autres mesures différentielles convenues en leur faveur.

26. Résolution 3362 (S-VII) de l'Assemblée générale : *Ibid.*, 1529, paragr. 16.

27. *Bulletin du F.M.I.*, 24 janvier 1976, p. 28.

28. M. FLEURY, « Inégalité économique et évolution du droit international », *op. cit.* (*supra*, note 19), p. 34.

Cet article fait référence à un développement majeur dans les relations économiques entre pays développés et pays en voie de développement, développement qui a abouti à la reconnaissance par le *GATT* d'une nouvelle exception au traitement général de la nation la plus favorisée³⁰. Mais même si plusieurs pays développés ont institué depuis, dans leur propre législation, un tel système de préférences en faveur des pays en voie de développement, il est difficile de voir là la confirmation de l'existence d'un véritable droit à l'égalité souveraine. Comme le faisait remarquer Sidney Golt, en 1974 :

These schemes are quite substantially circumscribed in scope and in almost all cases incorporate exceptions and mechanisms of safeguard and control. These exceptions and safeguards are sufficient to lend considerable colour to the accusation that they are designed to make sure that competition can be cut off or at least deprived of any encouragement as soon as it threatens to become effective or significant³¹.

Ce n'est donc pas sans raison que l'article 18 de la Charte des droits et devoirs économiques des États s'en tient, sur ce sujet, à de simples recommandations.

Toutefois, d'autres dispositions existent dont on peut vraiment dire qu'elles impliquent un droit au développement, un droit à l'égalité souveraine. Tel est le cas de l'article 28 qui se lit de la façon suivante :

Tous les États ont le devoir de coopérer en vue d'ajuster les prix des exportations des pays en voie de développement par rapport aux prix de leurs importations et faire ainsi en sorte que ces pays bénéficient de termes de l'échange justes et équitables, à la fois rémunérateurs pour les producteurs et équitables pour les consommateurs et les consommateurs.

Divers arguments ont été élaborés pour justifier l'existence d'un tel devoir, comme par exemple l'exploitation historique des pays en voie de développement, la nécessité de corriger les distorsions inhérentes au présent système de relations économiques internationales ou encore le besoin de restreindre la consommation à outrance des matières premières, etc.³². Mais quoi qu'il en soit de ces arguments, le fait demeure que juridiquement, l'obligation contenue dans cet article correspond à un droit des pays en voie de développement que l'on peut qualifier de droit à l'égalité. En ce sens, l'article 28 rejoint le paragraphe 1^{er} de l'article 13 qui établit que « [C]haque État a le droit d'avoir part aux avantages du progrès et des innovations de la science et de la technique pour accélérer son développement économique et social », ou encore le paragraphe 1^{er} de l'article 27 qui prescrit pour sa part que « [C]haque État a le droit de bénéficier pleinement des avantages du commerce mondial des invisibles et de participer à l'expansion de ce commerce ». Ce qui ressort essentiellement de ces diverses dispositions, en fait, c'est

29. FEUER (*supra*, note 13), p. 294.

30. Voir *GATT, Instruments de base et documents divers*, supplément n° 18, p. 27.

31. Sidney GOLT, « Access for the Exports of Developing Countries », dans *In Search of a New World Economic Order*, H. CORBET et R. JACKSON (ed.), 1974, pp. 235-240.

32. O. SCHACHTER, « Just Prices in World Markets : Proposals de *Lege Feranda* », 63 *A.J.I.L.* (1975) p. 101.

que l'égalité souveraine doit cesser d'être un principe purement formel pour devenir un véritable droit substantif.

À en juger par l'article 5 de la Charte, ce droit peut même aller jusqu'à autoriser l'imposition de limites à la souveraineté des États. Suivant cet article, en effet,

Tous les États ont le droit de se grouper en organisations de producteurs de produits de base en vue de développer leur économie nationale... *Réciproquement, tous les États ont le devoir de respecter ce droit en s'abstenant d'appliquer des mesures économiques et politiques qui le limiteraient* ³³.

Il y a, dans cette disposition, quelque chose de comparable à ce que l'on retrouve dans la législation ouvrière de plusieurs pays, à savoir le droit des employés d'une entreprise de se syndiquer en l'absence de toute obstruction de la part de l'employeur ³⁴. Mais le recours à une telle comparaison, même de la part du secrétaire général de la CNUCED ³⁵, ne peut servir qu'à expliquer la signification d'une mesure dont la portée juridique par ailleurs peut difficilement être la même en droit international qu'en droit interne. Il faut souligner, en particulier, que l'article 5, tel que rédigé, semble interdire la mise sur pied d'associations de pays consommateurs pour contrer les regroupements de pays producteurs de matières premières ; en droit interne, il n'est guère d'exemple d'une semblable interdiction pour les employeurs de se regrouper. À la limite, on peut même considérer l'article 5 comme une incitation directe à abandonner le système traditionnel des accords sur les produits de base dans la mesure où la caractéristique essentielle de ceux-ci est de réunir, sur un pied d'égalité, pays producteurs et pays consommateurs de matières premières. Mais sur cette stratégie, qui semble déjà porter fruit si l'on en juge par l'éclosion récente d'organismes tels que l'Organisation des pays africains producteurs et exportateurs de bois ³⁶, l'Association des pays exportateurs de minerais de fer ³⁷, ou encore l'Association internationale de la bauxite ³⁸, nous reviendrons plus loin. Pour le moment, qu'il nous suffise de souligner que la réaction des pays développés aux agissements de l'OPEP laisse planer de sérieux doutes sur la possibilité que les mêmes pays s'effacent devant les regroupements de pays exportateurs de matières premières, ainsi que le voudrait l'article 5 de la Charte.

33. Le souligné est de nous.

34. Voir, par exemple, *Code canadien du travail, Statuts refondus du Canada*, 1970, c. L-1, tel que modifié par *Statuts du Canada*, 1972, c. 18, art. 110 et 184.

35. Voir Ursula WASSERMAN, « Key Issues in Development. Interview with UNCTAD's Secretary-General », 10 *Journal of World Trade Law* (1976), pp. 17-19. En réponse à une question posée par l'auteur, le Secrétaire-général aurait fait valoir entre autre que « if trade unions, within the national context, had succeeded in raising wages through organization, producers of primary commodities might be able to obtain better prices through organization. »

36. 14 *I.L.M.* (1975), p. 1105.

37. *Ibid.*, p. 1139.

38. 13 *I.L.M.* (1974), p. 1245.

4 – APPRÉCIATION D'ENSEMBLE

Finalement, l'impression générale qui se dégage de l'ensemble des dispositions examinées jusqu'ici en est une de doute et d'équivoque. En fait, ce que l'on a pu appeler « la stratégie de la souveraineté ³⁹ », dans l'actuelle recherche d'un nouvel ordre économique international, ressemble fort à une tentative de contourner les problèmes politiques en définissant comme un droit substantif ce qui n'est et n'a toujours été jusqu'à maintenant qu'un droit formel. Comme les pays développés peuvent faire valoir leur propre souveraineté à l'encontre d'une telle stratégie, les résultats positifs à attendre de celle-ci sont loin d'être évidents. Le danger, avec cette approche, est que les pays en voie de développement peuvent facilement se faire illusion à eux-mêmes. Car, en définitive, comme le soulignait récemment un auteur :

The concept of the sovereign State as corner-stone of the international legal and economic order implies that both orders are based on a concordance of wills between sovereign States and not on supranational authority. The proposed new economic order does not, therefore, contain anything new ⁴⁰.

Aussi n'est-il pas surprenant que parallèlement à cette stratégie de revendication, on ait cherché à développer un modèle fonctionnel de ce que pourrait et devrait être le nouvel ordre économique international. Ce qui en est résulté, c'est un concept radicalement nouveau, le concept de gestion internationale des ressources.

B – L'antithèse universaliste

1 – L'AUTORITÉ INTERNATIONALE SUR LE FOND DES OCÉANS

L'expression la plus manifeste de cette orientation universaliste, dans la Charte des droits et devoirs économiques des États, se retrouve à l'article 29 qui se lit textuellement comme suit :

Le fond des mers et des océans, ainsi que leur sous-sol, au-delà des limites de la juridiction nationale, de même que les ressources de la zone, sont le patrimoine commun de l'humanité. Partant des principes adoptés par l'Assemblée générale dans sa résolution 2749 (XXV) du 17 décembre 1970, tous les États veilleront à ce que l'exploration de la zone et l'exploitation de ses ressources se fassent exclusivement à des fins pacifiques et à ce que les avantages qui en découlent soient partagés équitablement par tous les États, compte tenu des intérêts et des besoins propres aux pays en voie de développement ; un régime international s'appliquant à la zone et à ses ressources et assorti d'un mécanisme

39. C. OGORZALY, « Third World Strategies for the Development of Economic Power », report of a seminar held by the American Society of International Law, dans A.S.I.L., *Proceeding of the 69th annual meeting*, 1975, p. 222.

40. P.J.I.M. DE WAART, « Permanent Sovereignty over Natural Resources as a Corner-Stone for International Economic Rights and Duties », 24 *Revue néerlandaise de droit international* 304, p. 317 (1977).

international approprié destiné à donner effet à ses dispositions sera établi par un traité international de caractère universel, généralement accepté⁴¹.

Naturellement, ce texte doit être considéré à la lumière des discussions actuellement en cours au sein de la 1^{re} commission de la 3^e Conférence sur le droit de la mer. Or qu'en est-il des travaux de cette commission chargée de préparer un projet de convention portant sur le fond des mers et des océans ? Dès le début, une différence marquée d'opinions entre pays développés et pays en voie de développement s'est manifestée. Pour contrôler l'exploitation des ressources du fond des océans, les pays en voie de développement demandaient la création d'une Autorité internationale ayant le droit exclusif de mener des activités dans la zone ; selon les pays développés, c'est principalement aux États et aux personnes juridiques naturelles qu'il revenait de mener des activités dans ladite zone, avec l'assentiment éventuel d'une autorité internationale. Depuis, un certain rapprochement s'est opéré autour de l'idée d'une Autorité internationale investie de tous les droits sur les ressources de la zone, mais pouvant agir par l'intermédiaire d'États ou de personnes morales possédant la nationalité de ces derniers. Mais ce rapprochement a eu pour effet en même temps de transférer l'attention vers un nouveau problème, plus crucial encore, qui est celui du contrôle effectif de l'Autorité en question.

À l'heure qu'il est, deux difficultés majeures demeurent à résoudre en ce qui concerne le pouvoir décisionnel au sein de l'Autorité. La première a trait à l'étendue des pouvoirs à accorder à l'Assemblée qui doit regrouper l'ensemble des parties contractantes avec un droit de vote égal. L'autre concerne la répartition des votes sur le Conseil chargé d'exercer concrètement la plupart des pouvoirs⁴². Entre ces deux problèmes, évidemment, on peut discerner un lien commun : plus les pouvoirs accordés sont étendus, moins une formule qui donne un droit de vote égal à tous les États apparaît acceptable. Ce qui revient à dire que politiquement, et pratiquement aussi, l'Autorité sur le fond des océans, si elle doit exister et jouir de pouvoirs réels, fonctionnera sur la base d'une quelconque forme de vote pondéré. Mais pour être acceptable aussi bien aux yeux des pays en voie de développement qu'aux yeux des pays développés, il faudra que cette pondération, contrairement à celle que l'on retrouve au Fonds monétaire international, protège également les intérêts des uns et des autres. Dans un tel cas, il est possible que l'on assiste à la naissance d'un organisme véritablement symptomatique du nouvel ordre économique international, encore que son fonctionnement ultérieur dépende de la bonne volonté de l'un et l'autre groupement d'intérêts.

Quoi qu'il en soit, la signification ultime d'un tel développement pour le droit international risque d'être considérable. Un observateur averti, ayant

41. Sur le concept de patrimoine commun de l'humanité, voir en général René-Jean DUPUY, « Le fonds des mers, héritage commun de l'humanité et le développement », dans *Pays en voie de développement et transformation du droit international* (*supra*, note 19), à la page 235.

42. Voir J. I. CHARNEY, « The International Regime for the Deep Seabed : Past Conflicts and Proposals for Progress », 17 *Harvard International Law Journal* (1976), pp. 9-17.

participé activement dès le début aux travaux de la 3^e Conférence sur le droit de la mer, déclarait récemment à cet égard :

What the international community is attempting to do is to develop the first international management system for the resources of the planet earth, based on principles of sound conservation, rational development and equitable distribution of benefits. My personal view is that any negation of individual rights or state sovereignty involved is far outweighed by the collective benefit that may ultimately ensue... The experience we can gain in the first true example of « supra-nationalism » can have profound effects upon existing world order, founded, as it is, on the concept of the « nation state » with little or no sharing of sovereignty even within the U.N.⁴³

Ce qu'il faut retenir surtout de ces remarques, c'est l'originalité de ce développement qui remet en cause dans son essence même le principe fondamental de la souveraineté des États.

2 - LE FONDS COMMUN SUR LES MATIÈRES PREMIÈRES

Un autre projet des pays en voie de développement qui, aux yeux de certains pays développés, va dans le même sens est celui de la création d'un fonds commun de régulation du cours des matières premières. C'est du moins ce qui ressort de commentaires plutôt acides décrivant le fonds en question comme

une sorte de F.M.I. pour les matières premières, qui pourrait faire la pluie et le beau temps, revaloriser par exemple certains cours sans demander l'avis de personne, ou du moins celui des pays développés⁴⁴.

De fait, le projet est à ce point important qu'il est considéré, par nombre de pays en voie de développement, comme la véritable pierre angulaire du nouvel ordre économique international⁴⁵. En particulier, il est perçu comme un moyen d'obtenir une plus grande voix dans l'établissement des politiques internationales relatives aux produits de base⁴⁶. Certains auteurs, établissant un parallèle avec le droit de la mer, ont même été jusqu'à parler, à ce sujet, d'un nouveau concept de « patrimoine économique de l'humanité⁴⁷ ».

43. J. Alan BEESLEY, *The Third Law of the Sea Conference: The Consequences of Success or Failure*, Conférence donnée aux Bermudes en 1976 lors d'un séminaire intitulé : « Implications to Western North Atlantic Countries of the New Law of the Sea: A Seminar », voir également : Elisabeth MANN BORGESE, « The New International Economic Order and the Law of the Sea », 14 *San Diego Law Review* p. 584, (1977).

44. « La CNUCED bloque sur les matières premières », *Le Devoir*, Montréal, 18 mai 1976, p. 8 ; voir aussi Ursula WASSERMANN, « The Common Fund », 11 *Journal of World Trade Law* p. 377 (1977).

45. Voir Ursula WASSERMANN (*supra*, note 44) ; voir aussi J. Robert VASTINE Jr., « United States International Commodity Policy », 9 *Law and Policy in International Business*, pp. 401-467 (1977).

46. ERB et FISHER (*supra*, note 3), à la page 497.

47. Voir VICUNA, « From the Energy Crisis to the Concept of an Economic Heritage of Mankind: Guidelines for Reorganizing the International Economic System », 1 *International Trade Law Journal*, p. 87 (1975).

Mais dans sa dimension interventionniste et mondialiste, ce projet fait face à de sérieuses difficultés. L'idée d'abord qu'un tel fonds puisse en arriver à une détermination artificielle des prix est loin d'être acceptée par les pays développés. Déjà lors de la IV^e Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, les pays en voie de développement ont consenti à laisser de côté, au moins temporairement, le projet d'indexation du prix des matières premières. Or, malgré cela, le texte final adopté sur le projet de fonds n'a pas réussi à masquer l'absence d'un véritable accord sur la mise en place d'un tel fonds⁴⁸. Par ailleurs, l'idée d'une institution neutre, non dominée par un groupe de pays, paraît loin d'être réalisée. Déjà, certains commentateurs ont fait valoir que :

[I]f the United States were to join the common fund, an adequately weighted voting arrangement reflecting the U.S. share of commodity import trade and capital commitments would have to be established. The United States should guard against the one-country, one-vote rule, such as that of the General Agreement on Tariffs and Trade (*GATT*), or other formulas giving disproportionate voting rights to exporter countries⁴⁹.

De toute évidence, le gouvernement mondial comme forme caractéristique du nouvel ordre économique international n'est pas pour demain.

II – SOUVERAINETÉ ET INTERDÉPENDANCE DANS LE NOUVEL ORDRE ÉCONOMIQUE INTERNATIONAL : LA SYNTHÈSE À VENIR

Entre la voie étatique, qui cherche encore à faire de la souveraineté le point de départ du nouvel ordre économique international, et la voie institutionnelle, qui propose une forme de gouvernement mondial aux fins de redistribuer les bénéfices de l'économie internationale, une troisième tendance se dessine, qui semble devoir prendre de plus en plus d'importance. Cette tendance, c'est celle qui voit dans la négociation collective le modèle le plus approprié du type de rapport à établir, dans l'avenir immédiat, entre pays en voie de développement et pays développés. Elle se manifeste, à l'heure qu'il est, sous deux formes distinctes.

A – Le modèle conflictuel

Dans le modèle dit conflictuel, les pays ayant un intérêt commun sont organisés en associations distinctes qui négocient à distance dans le but d'obtenir un maximum d'avantages pour leurs membres. Le résultat de ces négociations, par conséquent, ne représente rien d'autre qu'un compromis entre des intérêts distincts. Plus souvent qu'autrement, ce que l'un gagne est considéré avoir été obtenu au détriment de l'autre. Aussi le facteur déterminant dans ce type de négociations demeure-t-il la force et la cohésion relatives des parties en présence.

1 – L'APPROCHE SECTORIELLE

L'action de l'OPEP face aux pays industrialisés est le modèle constamment cité d'une telle approche. C'est avec cet exemple en tête qu'en 1974, les pays

48. *Supra*, note 44.

49. ERB et FISHER (*supra*, note 3), p. 61.

en voie de développement ont fait insérer dans la Charte des droits et devoirs économiques des États cette clause, déjà mentionnée, qui établit le droit de tous les États « de se grouper en organisations de producteurs de produits de base ⁵⁰ ». Et c'est encore avec cet exemple en tête que les pays en voie de développement, malgré les coûts importants assumés par certains d'entre eux, ont renouvelé leur support pour le type d'action entreprise par l'OPEP lors de la Conférence de Dakar sur les matières premières en 1975 ⁵¹. Depuis, la multiplication des associations de producteurs de matières premières n'a fait que confirmer que l'on se trouve en face d'une tendance importante ⁵².

Pour être efficace, cependant, une telle stratégie de confrontation exige que soient remplies un certain nombre de conditions. Parmi celles-ci, il en est de nature surtout économique qui sont difficilement contrôlables. Ainsi, en ce qui concerne les ressources minières par exemple, David Blake et Robert Walters ont pu identifier les suivantes :

...(1) access to the product in its primary stage constitutes the greatest barrier of entry into the vertically integrated and sales process ; (2) the dominant portion of the world's supply of the mineral is concentrated in a very limited number of peripheral states whose political outlook and economic situation are sufficiently congruent to make concerted economic action possible ; (3) global demand for the product is rising steadily over the years ; (4) natural or synthetic substitutes are not available or are extremely costly to employ ; (5) production cutbacks to hold or increase prices do not significantly increase unemployment in the producing states ; and (6) financial reserves are large enough to allow limits in output without seriously curtailing imports necessary for development ⁵³.

Que l'exemple de l'OPEP, à la lumière de ces remarques, apparaisse aux yeux de plusieurs observateurs comme peu susceptible de se répéter intégralement, cela ne surprend pas ⁵⁴.

Mais il y a plus. L'OPEP, malgré ses structures institutionnelles assez lâches, avait pu maintenir jusqu'à tout récemment la cohésion nécessaire à son action. Le fait que l'Arabie saoudite ne se soit pas ralliée à la majorité, lors de la hausse des prix du pétrole de décembre 1976, a ébranlé cette cohésion, et apparaît maintenant non seulement comme un dangereux précédent, mais aussi comme un signe manifeste qu'une stratégie de confrontation de ce type ne peut s'imposer à long terme que si la volonté majoritaire au sein de chaque groupement d'intérêts s'impose à tous. Pour reprendre l'analogie avec les conventions collectives en droit interne, le rapport individuel doit disparaître au profit du rapport collectif.

50. *Supra*, note 33.

51. XIV *I.L.M.* (1975), pp. 520-534.

52. Voir *supra*, notes 36-38.

53. *Supra*, note 21 (p. 184).

54. Voir, en particulier, sur ce sujet l'étude récente de M. E. KREININ et J. M. FINGER, « A Critical Survey of the New International Economic Order », 10 *J.W.T.L.* (1976), pp. 493 à 501-508 ; pour une opinion contraire, voir C. Fred BERGSTEN, *Toward a New International Economic Order : Selected Papers of C. Fred Bergsten, 1972-1974*, chap. 19.

C'est à ce prix uniquement qu'une stratégie de type OPEP peut constituer le point de départ d'un ordre économique véritablement nouveau. Or, si l'OPEP n'est pas arrivée à se doter de structures davantage contraignantes à l'égard de ses États-membres, on peut douter que dans des secteurs où la cohésion des intérêts est encore moins évidente, cette exigence puisse être rencontrée à brève échéance.

2 - L'APPROCHE RÉGIONALE

Cependant, du seul fait que la stratégie de l'OPEP peut difficilement être transposée dans d'autres secteurs de l'activité économique, il ne faut pas en conclure pour autant que cette stratégie ne présente aucun intérêt pour l'avenir. Au contraire, certains indices donnent à croire qu'une variante de celle-ci pourrait refaire surface, éventuellement, dans le cadre de groupements économiques régionaux, tels le Pacte andin, le Marché commun et la Communauté des Caraïbes ou encore le Marché commun de l'Afrique de l'Est⁵⁵. En effet, si l'on considère la simple multiplication de tels organismes parmi les pays en voie de développement depuis une vingtaine d'années, ainsi que la large publicité accordée plus récemment à « la coopération sous-régionale, régionale et interrégionale » dans divers documents internationaux portant sur le nouvel ordre économique international⁵⁶, force est bien de constater que l'intégration régionale apparaît comme un élément important dans la stratégie de développement adoptée par les pays du Tiers-Monde. Or, lorsqu'on examine de plus près la raison d'être d'un tel phénomène, on constate qu'entre autres choses, il y a cette idée que la seule façon pour les pays en voie de développement de faire face aux pays développés est de joindre leurs forces. C'est ainsi que dans un document en date de 1965, intitulé « *Proposals for the Creation of the Latin American Common Market* », un certain nombre de personnes, dont Raul Prebisch, alors secrétaire général de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, déclaraient explicitement :

We should try, not to set ourselves up against the major centres in sterile and fruitless competition, but to secure better understanding with them, to strengthen our capacity for effective negotiation so as to place the policy of international co-operation on a new basis. It is not enough to identify the problems or to talk about the attitude of the major countries towards the lot of the smaller. We must organize our common action in order to secure a constructive response from the former in all fields - in trade, finance and our primary commodities in regard to which a sound policy to uphold values and expand markets is urgently required⁵⁷.

À la lumière de tels propos, on perçoit plus clairement le lien qui peut exister entre une stratégie comme celle de l'OPEP et la volonté des pays en voie de

55. Une bibliographie sélective sur le sujet de l'intégration économique régionale dans le Tiers-Monde, touchant aux différents aspects du problème, est fournie dans : Institut de coopération internationale - *Les dimensions internationales de l'intégration économique régionale dans le Tiers-Monde*, Ottawa, 1973.

56. Charte des droits et devoirs économiques des États, art. 12.

développement de s'organiser sur des bases régionales. De fait, même si les structures juridiques qui sous-tendent les différents modèles d'intégration économique régionale ne sont pas tournées, en soi, vers la confrontation, il demeure que ces structures, axées sur la défense des intérêts communs, peuvent facilement conduire à des comportements de repli ou encore, de revendication vis-à-vis de l'extérieur. L'attitude du Pacte andin à l'endroit des investissements étrangers, au début des années soixante-dix, illustre parfaitement ce type d'évolution ⁵⁸.

Toutefois, il faut constater que la volonté de déléguer à des autorités supranationales suffisamment de pouvoirs décisionnels pour fonctionner efficacement a fait défaut jusqu'à maintenant dans les divers plans d'intégration économique régionale mis de l'avant par les pays en voie de développement ⁵⁹. Or, ce refus de prendre du recul par rapport au principe de la souveraineté, s'il n'explique pas tout, apparaît quand même aux yeux de plusieurs observateurs comme une des causes importantes du succès très relatif de ces mécanismes de coopération économique régionale mis de l'avant par les pays en voie de développement ⁶⁰. Tout comme dans le cas de l'OPEP, on constate donc que l'intégration économique régionale, en tant qu'instrument de confrontation, n'a de chances de réussir à long terme que si l'interdépendance des membres prend le pas sur leur souveraineté. Si le nouvel ordre économique international devait être fondé sur l'un ou l'autre de ces mécanismes de confrontation, cela devrait nécessairement se traduire sur le plan juridique par un nouvel équilibre entre ces deux concepts de souveraineté et d'interdépendance.

B – Le modèle coopératif

Dans le modèle dit coopératif, les groupements d'intérêts demeurent organisés en associations distinctes, mais une concertation s'établit au sein d'un organisme plus large. Le résultat de cette concertation, s'il doit constituer éventuellement un compromis entre des intérêts distincts, représente d'abord et avant tout, un effort de planification dans l'intérêt de l'ensemble des parties en cause. Ce que l'un gagne n'est donc pas enlevé à l'autre, chacun devant plutôt y trouver son bénéfice. Le facteur déterminant, dans ce schéma, n'est plus tellement la force relative des parties qu'une conception claire de l'interdépendance liant celles-ci entre elles. Encore ici on peut distinguer deux variantes, l'une où la concertation s'organise autour d'un intérêt sectoriel commun, l'autre où l'appartenance à une région au sens large constitue le point de ralliement.

57. Voir « Document : Proposals for the Creation of the Latin American Common Market », V *Journal of Common Market Studies*, (1966), pp. 83-85.

58. Voir W. Andrew AXLINE et Lynn K. MYTELKA, « Société multinationale et intégration régionale dans le Groupe andin et dans la Communauté des Caraïbes », VII *Études internationales* (1976), p. 163.

59. Voir B. ZAGARIS « The Rising Utility of the Public International Corporation », 6 *Denver Journal of International Law and Policy* (1976), pp. 43-48.

60. *Idem* ; voir aussi A. F. ERVING, « Transfer and Development of Technology : The Problems of Developing Countries in Perspective », 11 *J.W.T.L.* (1977), pp. 1-10.

1 - L'APPROCHE SECTORIELLE

Les accords sur les produits de base offrent l'exemple typique d'arrangements où des groupes d'intérêts opposés travaillent conjointement, dans un secteur donné, à l'élaboration et à l'application de mesures susceptibles de bénéficier à l'un et à l'autre. Les avantages concrets à attendre de ces arrangements, selon Lawrence Krause, seraient les suivants :

The gains will come from avoiding the economic losses from price instability, improved price signals for investment planning, and the avoidance of market disruptions. The essence of the negotiation that I see as a possibility is that consumers would offer price stability and assured sources of supply. The gains from this agreement would be allocated primarily to poor countries, both as producers and consumers of commodities ⁶¹.

Toutefois, ce point de vue, qui va jusqu'à admettre la possibilité de transferts de paiements raisonnables des pays riches vers les pays pauvres, ne reflète en aucune façon l'existence d'un consensus sur le sujet. En fait, nombreux encore sont ceux qui considèrent que les accords sur les produits de base, en particulier lorsqu'ils visent à supporter les prix, mais également lorsqu'ils cherchent plus simplement à stabiliser ceux-ci, constituent un gaspillage d'énergies aussi bien pour les pays producteurs que pour les pays consommateurs ⁶². Mais au-delà de semblables jugements sur la valeur économique des accords sur les produits de base, il est un fait qui demeure. Les accords sur les produits de base représentent, au moins pour les pays en voie de développement, la seule véritable issue aux inconvénients d'un marché qui se veut libre mais dans les faits demeure dominé par un nombre restreint de grands intérêts ⁶³. Pour les pays développés, par ailleurs, ils constituent au minimum un compromis entre la non-intervention totale et la détermination artificielle du prix des matières premières ⁶⁴. Comme c'est finalement sur la base d'un tel compromis que la 4^e Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement a réussi à adopter une résolution sur les matières premières, on peut considérer que de tels accords sont destinés à jouer un rôle fondamental dans le nouvel ordre économique international.

Or, depuis 1948, année où fut complétée la Charte de La Havane, il est acquis que les accords sur les produits de base doivent regrouper sur un pied d'égalité absolue pays producteurs et pays consommateurs, chacun disposant d'un nombre de voix égal. Mais, ce qui est plus important encore, tout pays participant à l'intérieur de l'un ou de l'autre de ces groupes dispose, en principe, d'un nombre de voix correspondant à l'importance de ses intérêts. La prise de décision se fait à la majorité simple, ou encore à la majorité des deux-tiers pour les questions les plus importantes avec, parfois, cette exigence supplémentaire qu'une double

61. Lawrence B. KRAUSE, « New Directions in International Trade Policy » (*supra*, note 39), pp. 134-135 ; voir également : L. Michael HAGER, « Commodity Agreements and the Developing Countries : A Collective Bargaining Approach », 7 *Int'l Lawyer* 309 (1973).

62. Voir par exemple W. E. SCHMIDT, « The Case Against Commodity Agreements », 28 *Law and Contemporary Problems* (1963), p. 313.

63. KRAUSE (*supra*, note 61), p. 133 ; voir également ERB et FISHER (*supra*, note 3), p. 492.

64. Voir Ursula WASSERMANN, *supra*, note 44.

majorité se dégage⁶⁵. Donc au sein des organismes issus de tels accords, la souveraineté cesse d'avoir priorité sur l'interdépendance. Et cette interdépendance ne joue plus à sens unique, comme c'est le cas dans le F.M.I., mais vaut pour l'ensemble des pays participants.

Néanmoins, cette structure originale des accords sur les produits de base ne présente d'intérêt pour le nouvel ordre économique international que dans la mesure où s'y greffe un véritable pouvoir d'intervention. L'expérience passée démontre, en effet, qu'en l'absence d'un tel pouvoir, les accords sur les produits de base ont rarement réussi à résister à des fluctuations économiques trop fortes. L'effondrement de l'Accord international sur le blé en 1969, de l'Accord international sur le café en 1972 et de l'Accord international sur le sucre en 1973 témoignent de l'efficacité plus que relative des arrangements conclus jusqu'à maintenant⁶⁶. Pourtant, lorsque la volonté de prendre les moyens nécessaires existe, des résultats intéressants peuvent être atteints. C'est ainsi qu'entre 1949 et 1967, une certaine stabilité des prix a pu être réalisée dans le cadre des accords internationaux sur le blé grâce en particulier à la collaboration étroite de deux des pays exportateurs les plus importants, soit les États-Unis et le Canada, qui adoptèrent « une politique méthodique en matière de vente et de stockage⁶⁷ ». Mais cette collaboration n'était pas dictée par les accords eux-mêmes, et lorsque, après 1968, elle fit défaut, l'Accord international adopté cette année-là en subit le contrecoup⁶⁸. Donc les accords sur les produits de base n'ont de sens que s'ils sont assortis de pouvoirs d'intervention réels. C'est ce qui explique, en définitive, l'insistance des pays en voie de développement en ce qui concerne la constitution de stocks régulateurs. C'est ce qui explique, aussi, l'hésitation des pays développés qui voient avec méfiance la création d'organismes plus ou moins autonomes, susceptibles d'intervenir de façon réelle sur le marché des produits de base. Les deux plus récents accords sur les produits de base, soit ceux sur le café et le sucre, apparaissent de ce point de vue comme un compromis, bien que le fait qu'ils ne soient pas encore entrés en vigueur doive inciter à une certaine prudence⁶⁹.

65. Par exemple, au sein de l'Organisation internationale du café, la plupart des décisions se prennent à la majorité des 2/3 requise dans chacun des deux groupes.

66. Voir Ursula WASSERMANN, « Multi-Commodity Approach to International Agreements », 9 *J.W.T.L.* (1975), pp. 463-465.

67. Voir : Organisation des Nations unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), *La stabilisation du commerce international des céréales, Examen des problèmes et des solutions éventuelles* (Rome 1970), pp. 25-26 ; aussi J.-Maurice ARBOUR, *L'accord multilatéral sur le blé*, thèse de maîtrise, université Laval, Québec, 1972, pp. 65-66.

68. *Idem* ; récemment, soit au mois de février 1977, le secrétaire américain à l'Agriculture proposait la conclusion d'un accord canado-américain en vue de stabiliser le niveau mondial des prix du blé. Par la même occasion, il critiquait le concept de la liberté des marchés internationaux en le qualifiant d'utopique. Son homologue canadien faisait valoir, pour sa part, qu'il faudrait un accord pour partager sur une base plus étendue la responsabilité de supporter ce fardeau qui, jusqu'à présent a été assumé principalement par les deux pays nord-américains : *Le Devoir*, 26 février 1977, p. 2.

69. Pour le dernier accord international sur le café, voir *supra*, note 11 ; un nouvel accord sur le sucre vient d'être conclu en octobre 1977 : voir CNUCED/UNCTAD, Doc. n° TD/SUGAR. 9/10.

2 - L'APPROCHE RÉGIONALE

Toutefois, il est un autre cadre qui offre également des possibilités intéressantes pour la structuration du nouvel ordre économique international. Ce cadre, c'est celui de la région entendue dans un sens large. L'exemple qui vient immédiatement à l'esprit à cet égard est celui de la Convention de Lomé signée en février 1975 entre la Communauté économique européenne et 46 États, incluant la plupart des États au sud du Sahara, l'archipel des Caraïbes presque au complet et trois groupes d'îles du Pacifique⁷⁰. Ainsi qu'on peut le constater, le terme régional appliqué à un tel exemple fait référence surtout à des pays qui ont en commun leur appartenance ancienne à des empires coloniaux européens⁷¹. Précisément à cause de ce passé colonial, des liens plus étroits ont été créés⁷², mais aussi des responsabilités spéciales engendrées, responsabilités auxquelles la C.E.E., en tant qu'organisme distinct de ses membres, n'a pas essayé d'échapper, tout en ne perdant pas de vue évidemment l'intérêt de ces derniers.

La signature de la Convention de Lomé, en particulier, a été saluée comme une « grande réalisation et un fait absolument nouveau et unique dans les relations entre le Tiers-Monde et les pays industrialisés⁷³ ». Il semble que les parties en cause aient voulu, par cet accord, « poser les premiers jalons d'un nouvel ordre économique mondial⁷⁴ ». Si l'on se penche sur le contenu même de la Convention, on constate de fait, que de nombreux avantages sont consentis aux pays en voie de développement⁷⁵. Ceux-ci ont obtenu, par exemple, l'élimination des droits de douane pour 99,2% de leurs exportations vers la Communauté européenne, sans contrepartie de leur part. En ce qui concerne le sucre, la Communauté s'est engagée à acheter annuellement 1,3 million de tonnes sur une période d'au moins cinq ans, à un prix minimum garanti, indexé sur le prix que la Communauté verse à ses agriculteurs pour le sucre de betteraves. Pour encourager l'industrialisation, un chapitre sur la coopération industrielle a été inclus dans la Convention. Bien qu'il s'agisse essentiellement d'un schéma destiné à favoriser les contacts entre les opérateurs économiques des partenaires, la seule inclusion de ce sujet dans la convention constitue déjà une nouveauté en soi. Mais l'innovation la plus importante demeure le système de stabilisation des recettes d'exportation.

Ce système, communément appelé STABEX, garantit aux pays en voie de développement exportateurs de matières premières agricoles ou de minerais

70. XIV *I.L.M.* (1975) p. 604, et *J.O.L.* 25 (30 janvier 1976).

71. Le concept de région ainsi compris se retrouve dans l'expression « dialogue Nord-Sud ».

72. Voir A. UNHEGBU, « The Legal Framework of Trade Relations Between EEC and ACP Countries », 16 *Indian Journal of International Law* (1976), p. 1.

73. M. Babasca BA, président du Conseil des ministres A.C.P. dans *Le Courrier C.E.E.*, A.C.P., 31 mars 1975, cité dans J. RAUX et D. PERROT, « Les accords externes de la C.E.E. », 12 *Revue trimestrielle de droit européen* (1976), pp. 295-366.

74. *Ibid.*, p. 366, note 339 ; le préambule même de la Convention de Lomé parle du désir des parties d'établir un nouveau modèle de relations entre pays développés et pays en voie de développement.

75. Les données sur le contenu essentiel de la Convention reprennent la présentation faite par V. MASONI et J.J.C. VOORHOEVE, dans *Finances et développement* (F.M.I. et B.I.R.D.), septembre 1976, pp. 36-38.

de fer que si les recettes provenant de l'exportation de ces produits tombent sensiblement au-dessous de la moyenne des quatre années précédentes, la moins value sera compensée par un prêt ou une subvention. Il s'agit, en fait, d'une forme de financement compensatoire assez semblable au système mis en œuvre par le Fonds monétaire international, sauf que les pertes subies par les exportateurs peuvent être compensées, entre autres, par des subventions pures et simples. Au-delà des nombreux plans de stabilisation des recettes des pays en voie de développement mis de l'avant, aussi bien dans le cadre de l'ONU que dans celui de la CNUCED, il s'agit donc d'une réalisation concrète qui a pour le moins valeur de précédent ⁷⁶. Même si le STABEX souffre du fait que les sommes allouées à la garantie des revenus sont nettement insuffisantes pour faire face à des fluctuations violentes du marché, et même si l'on peut s'interroger sur l'identité véritable des bénéficiaires de ce système, il n'est pas interdit de croire que des mécanismes améliorés et davantage favorables à l'éclosion d'une économie interne autonome dans les pays en voie de développement pourront éventuellement être mis en place ⁷⁷.

Sur le plan institutionnel, la Convention de Lomé se caractérise par le fait que les pays en voie de développement et les pays développés se retrouvent, tout comme dans les accords sur les produits de base, sur un strict pied d'égalité. C'est ainsi qu'aux termes de l'article 73 de la Convention, le Conseil des ministres, principal organisme issu de la Convention, agit par accord mutuel entre, d'une part, la Communauté européenne et, d'autre part, les États de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, chacun de ces deux groupes définissant pour soi son propre processus décisionnel. Strictement parlant, on peut toujours prétendre qu'aucun État ne peut être lié sans son consentement et que, par conséquent, le principe de la souveraineté se trouve respecté. Dans les faits, cependant, il ne fait pas de doute que cette façon de procéder met davantage l'accent sur l'interdépendance que sur la souveraineté. Au niveau des méthodes de négociations, où une procédure décisionnelle semblable fut utilisée, on a déjà fait valoir que les 46 pays en voie de développement s'étaient arrangés « pour s'exprimer à travers un seul porte-parole, à tous moments de la négociation et sur les sujets les plus complexes ⁷⁸ ». De là à parler d'un « exemple pour la coalition plus générale des pays du Tiers-Monde », exemple qui « n'est pas sans analogie avec ce que l'on a appelé la coalition des travailleurs du XIX^e siècle, coalition qui leur a permis d'arracher un certain nombre de concessions, de devenir partenaires », il n'y a qu'un pas ⁷⁹. Mais tout comme dans les schémas analysés précédemment,

76. Voir : A. S. FRIEDEBERG, « The Lomé Agreement : Cooperation Rather than Confrontation », 9 *J.W.T.L.* (1975), pp. 691-698.

77. *Idem* ; aussi MASONI et VOORHOEVE (*supra*, note 67) ; pour une vue critique du STABEX, voir : Lynn K. MYTELKA, « The Lomé Convention and a New International Division of Labour », *Revue d'intégration européenne/Journal of European Integration* 63 (1977).

78. « La contribution de l'Europe au nouvel ordre économique mondial », dans *Le Dossier du mois : Europe, Tiers-Monde, 30 jours d'Europe*, septembre 1975, p. 31, cité dans RAUX et PERROT (*supra*, note 73).

79. *Idem* ; voir également I. B. GRUHN, « The Lomé Convention : Inching Towards Interdependence », 30 *International Organization* (1976), p. 241.

il faudra, pour que ce modèle de coopération ait une véritable chance de s'implanter, qu'une définition plus stricte du nouveau rapport établi entre les concepts de souveraineté et d'interdépendance soit dégagée.

CONCLUSION

Le nouvel ordre économique international, tel qu'il apparaît à l'heure actuelle, se présente essentiellement comme un ensemble de mesures destinées à changer un système de relations économiques internationales jugé responsable du clivage entre les nations qui sont développées et celles qui cherchent à le devenir. Malgré la diversité de ces mesures, il est déjà possible de distinguer certaines tendances fondamentales susceptibles de caractériser d'une façon ou d'une autre le nouvel ordre économique en question. Ainsi en est-il, par exemple, de cette tendance à revenir constamment sur le principe de la souveraineté des États, voulant en faire non seulement une norme formelle absolue, mais davantage encore un droit substantif de base. Mais il n'est pas dit que la recherche d'un certain degré d'autonomie nationale doive passer nécessairement par le respect intégral de la souveraineté des États. Au contraire, la conduite même des pays en voie de développement, qui admettent ne pouvoir se passer de l'assistance étrangère, et l'attitude réservée des pays développés en ce qui concerne les demandes plus fondamentales des pays en voie de développement, impliquent que la souveraineté des États peut difficilement demeurer la pierre d'assise du nouvel ordre économique international. À l'autre extrême, une deuxième tendance présente comme solution de l'avenir le concept de gestion internationale des ressources. Mais la multiplicité des intérêts représentés, la difficulté de définir un processus décisionnel acceptable par tous, font que cette tendance, si elle arrive à s'implanter concrètement dans le domaine du droit de la mer par exemple, a quand même peu de chances de prendre le relais de la souveraineté dans un avenir prévisible.

Reste une troisième voie, de plus en plus populaire auprès des pays en voie de développement, qui est celle de l'action collective. En effet, au-delà de la souveraineté individuelle des États, et dans l'attente d'institutions mondiales encore à définir, des solutions concrètes s'élaborent ici et là qui tendent à regrouper les pays en voie de développement dans des structures axées sur la défense de leurs intérêts. Deux modèles existent à cet égard dont l'un, de nature conflictuelle, a reçu une publicité particulière avec l'action de l'OPEP. Ce modèle, s'il n'est pas facilement transposable dans d'autres secteurs de l'économie mondiale, pourrait réapparaître sous une autre forme dans le cadre d'organismes d'intégration régionale. L'autre modèle de défense des intérêts des pays en voie de développement est axé davantage sur la concertation avec les pays développés. Celle-ci peut s'effectuer sur une base sectorielle, comme dans le cas des accords sur les produits de base, ou sur une base régionale, comme dans le cas de la Convention de Lomé. Mais dans le modèle conflictuel comme dans le modèle axé sur la concertation, une même comparaison revient constamment pour caractériser le nouveau type de relations établies : on fait référence alors au concept de « négociations collectives » couramment utilisé dans le droit interne de plusieurs pays.

Précisément dans cette perspective, Thomas Franck et Evan Chesler écrivaient récemment :

The international community is rapidly moving from dominance/subservience to equilibrium in relations among members and from individual states negotiating with other individual states to collective bargaining between groups. This is occurring in a context of a wider balance of usable military, economic and fiscal power even as among states of quite unequal size and development. This new equilibrium, in turn, will create an opportunity for international law to create the procedural framework of rules within which commodity negotiations can occur and the use of coercion may be regulated and contained ⁸⁰.

Malheureusement, une telle conclusion apparaît dictée essentiellement par l'expérience de l'OPEP. Or l'expérience de l'OPEP en soi n'est pas suffisamment concluante pour que l'on puisse en tirer des conséquences précises quant à l'évolution future du système de relations économiques internationales. Tout ce que l'on peut conclure pour le moment est que cette expérience, liée à d'autres expériences, constitue autant d'indications que le nouvel ordre économique international, s'il doit exister, fera nécessairement une plus large place à l'action collective. En d'autres termes, si le libéralisme économique, sur le plan international, a pu s'accommoder assez bien jusqu'ici de la souveraineté des États, tout nouveau système incorporant une plus ou moins large dose de dirigisme économique serait difficilement concevable dans un cadre rigoureusement respectueux de cette même souveraineté. Comme par ailleurs il n'est pas impossible que le libéralisme même, en tant que système de base des échanges internationaux, voit sa survie conditionnée par la mise en place d'un contrôle plus efficace des agissements des États, on peut se demander si le futur ordre économique international, quel que soit par ailleurs son contenu, ne sera pas caractérisé sur le plan juridique par un net renforcement du concept d'interdépendance au détriment de celui de souveraineté ⁸¹.

80. Thomas M. FRANCK et Evan R. CHESLER, « At Arms Length : The Coming Law of Collective Bargaining in International Relations Between Equilibrated States », 15 *Virginia Journal of International Law* (1975), pp. 579-609.

81. Au sujet du système actuel, voir Jan TUMLIR, « Can the International Economic Order Be Saved », 1 *The World Economy* 3 (1977).