

SOLIDARITE ET CONT'



RATS IDE SOLIDARITE

dans la perspective d'un nouvel ordre international

La solidarité peut être considérée comme le premier principe constitutif des sociétés. C'est en effet une dépendance réciproque qui pousse les individus à s'unir en entités sociales au sein desquelles ils coopèrent. Les sociologues du 19^e siècle ont distingué une solidarité dite « mécanique », fondée sur des similitudes, et une solidarité « organique » reposant sur des dissemblances. La similitude signifie une convergence des intérêts, tandis que les différences engendrent des complémentarités.

solidarité dans la société internationale d'aujourd'hui

Dans les sociétés contemporaines les travailleurs partageant une même condition s'unissent en syndicats; c'est un exemple de solidarité mécanique. La division du travail, impliquant la spécialisation des individus, est un cas-type de solidarité organique. Dans le domaine culturel, l'éducation, processus de communication entre personnes situées à des degrés différents de formation ou de formations différentes, est également un lieu privilégié de la solidarité organique.

Les notions cependant sont ambivalentes. Et si les complémentarités, les similitudes, servent de fondements à la solidarité, elles font naître également des antagonismes. La complémentarité repose trop souvent sur des inégalités: parmi les parties en présence, il y a presque toujours des plus forts et des plus faibles, des plus riches et des plus pauvres. L'inégalité engendre des rapports de domination et de dépendance, et le mécanisme de ces relations, à son tour, renforce les inégalités. On connaît les antagonismes de classes à l'intérieur des pays. Entre les nations, on peut retenir l'exemple des pays industrialisés et des nations du tiers-monde – pays du Nord et pays du Sud – dont les intérêts immédiats paraissent plus souvent opposés que convergents. Les similitudes, pour leur part, suscitent fréquemment la compétition, la concurrence. Là aussi, les oppositions, les conflits, sont souvent plus forts que les convergences. Donc, ambivalence des rapports. De l'interdépendance naît la solidarité, mais aussi les antagonismes et les situations d'injustice.

A l'intérieur des nations, il existe – c'est là l'un des éléments essentiels du fait national – une conscience collective, fondée sur « une histoire, des traditions et une civilisation communes » (1), qui a per-

mis la mise en place de mécanismes de solidarité. Même dans les pays à économie de marché du type le plus libéral, des correctifs ont été institués pour atténuer les injustices engendrées par les mécanismes économiques. Certes, ces correctifs sont insuffisants et peuvent avoir le grave inconvénient de masquer le défaut des structures, mais, à court terme tout au moins, mieux vaut peut-être adopter des solutions imparfaites qu'abandonner des individus ou des régions entières à leur sort de défavorisés. A l'heure actuelle, sauf dans les pays profondément divisés, les liens de solidarité l'emportent généralement sur les forces conflictuelles.

Par contre, sur le plan international, il semble que ce soit l'inverse. Chaque pays cherche avant tout à retirer le maximum d'avantages du jeu international. La loi de la jungle prédomine. Les relations économiques reposent sur l'illusion que les forces du marché réalisent l'optimum de satisfaction pour tous, alors que les partenaires sont foncièrement inégaux de par leur situation économique et leur pouvoir de marchandage respectifs. Dans ces conditions, loin de promouvoir un égal développement, les échanges internationaux contribuent à creuser les inégalités et à renforcer les dépendances. Sur le plan international, les égoïsmes nationaux prévalent sans aucun doute sur l'esprit solidaire.

(1) Eugène Chossudovsky : *Le concept de la solidarité mondiale et son rôle dans la restructuration du système international*, Travail et Société, juillet-octobre 1978, p. 296.

Cependant, des prises de conscience nouvelles se font jour. Des problèmes d'extension mondiale nécessitent des solutions à l'échelle planétaire : le péril atomique, l'épuisement des ressources naturelles, la pollution, sont autant de questions où la responsabilité de chacun, des individus aux nations, est engagée. C'est la survie même de l'humanité qui est en jeu. La solidarité devant le danger n'est malgré tout qu'un aspect négatif du concept. Il devient par contre une notion constructive au moment où il s'attache à la réalisation d'un projet commun. Or, le projet privilégié de notre époque semble bien être le développement des peuples. Non que les inégalités entre les nations datent d'aujourd'hui. Mais le pouvoir des mass media les rend plus sensibles, en même temps qu'existent des moyens plus adaptés et plus puissants pour y remédier.

Deux séries de faits apparaissent simultanément pour poser le problème de la solidarité internationale à la fois sur le plan économique et dans la dimension Nord-Sud. D'une part, les pays du Sud, soucieux avant tout, dans les débuts de la décolonisation, de conquérir leur indépendance politique, se sont aperçus par la suite que leur souveraineté n'était trop souvent que formelle, n'étant pas assortie d'une véritable indépendance économique. De cette constatation est née peu à peu la revendication pour un nouvel ordre économique international. Presque dans le même temps, les pays du Nord ont ressenti plus fortement l'interdépendance des nations. Les crises politiques et économiques récentes ont mis en évidence les phénomènes de raréfaction des matières premières, d'internationalisation de la production et des marchés. En effet, de plus en plus, on parle du redéploiement industriel : les grandes firmes du Nord tendent à transférer au Sud certaines productions ou phases de leurs productions, principalement pour bénéficier d'une main-d'œuvre plus avantageuse et abaisser ainsi leurs coûts; d'autre part, la récession prolongée des années 75 a démontré l'importance des marchés du tiers-monde pour compenser la baisse de la demande globale dans les pays industrialisés et limi-

ter ainsi le chômage (2). Mais interdépendance, rappelons-le, ne signifie pas forcément solidarité. Le redéploiement industriel pourrait favoriser l'industrialisation du Sud par l'implantation de certaines branches d'industries, mais trop souvent, par manque d'intégration, il ne fait que multiplier de nouvelles enclaves étrangères, sans effet véritable de développement (3). Quant à la création des marchés dans les pays du tiers-monde, les pays industriels mettent l'accent sur des techniques de promotion des ventes, sans s'attacher – au contraire – à la formation d'un pouvoir d'achat des pays pauvres. Ils sont défavorables généralement à la revalorisation des matières premières, et restent très restrictifs quant aux transferts de ressources; ils sont réticents en ce qui concerne les moyens effectifs d'industrialisation du Sud : transferts de technologie, facilités d'accès aux marchés du Nord. Dans ces conditions, l'idée même de nouvel ordre économique international a une signification, une résonance fort différentes au Nord et au Sud. Pour le Sud, il s'agit d'un acte de libération, libération de la misère matérielle, mais plus encore de la domination, rééquilibre des richesses, mais davantage des pouvoirs, afin que chaque pays devienne maître de son propre destin. Pour les pays du Nord, l'instauration d'un Noei ne devrait consister qu'en réaménagements mineurs, ne remettant surtout pas en question le système de relations existant. D'où l'impression, fréquemment ressentie dans le Sud, d'un échec. Les grandes enceintes internationales apparaissent comme des lieux de marchandage, de compromis, voire de compromissions. Afin de désamorcer le mouvement revendicatif, les pays industrialisés consentent des concessions sur des points secon-

dares (4), mais ils refusent tout ce qui mettrait en jeu leurs prérogatives et constituerait un changement réel des structures internationales :

- ils refusent les automatismes, tels qu'indexation des prix des matières premières, réaménagement de la dette publique ou transferts de ressources selon des mécaniques préétablis; ils préfèrent la négociation cas par cas;
- ils refusent de mettre en question le principe du libéralisme économique dans les relations commerciales, invoquant les dangers d'un interventionnisme (mauvaise orientation des ressources, surproduction); ils n'acceptent donc que difficilement des mesures de stabilisation des marchés. Or, cette position est en contradiction flagrante avec la politique interne de ces mêmes pays, qui tous acceptent une régulation étatique plus ou moins poussée, en particulier dans le domaine agricole;
- selon le même principe de libéralisme économique, les pays du Nord sont défavorables aux associations de producteurs, négligeant le fait que ces associations ne sont que des contre-poids au pouvoir jusqu'alors dominant de la partie adverse;
- enfin, les pays du Nord sont réticents à une adaptation de leurs structures internes. Sans refuser franchement d'ajuster leurs secteurs industriels à une nouvelle répartition internationale des productions, ils se retranchent derrière leur système de marché pour ne pas conclure d'engagements précis.

En bref, les pays du Nord rejettent d'avance un système où leur pouvoir décisionnel serait restreint. Ils préfèrent paraître généreux unilatéralement que s'engager contractuellement, ce qui, par définition, les lierait pour une période définie. On voit donc que la solidarité ne naît pas spontanément de l'inter-

(2) Selon un rapport de l'Ocde « les échanges de produits industriels entre les États en voie de développement et la France ont permis la création nette de cent mille emplois dans ce pays entre 1970 et 1976. Une étude plus récente de l'Ocde arrive à des conclusions de même nature pour l'ensemble des États membres ». Cf. Marie-Claude Céleste, **Les syndicats ne sont pas encore à l'heure mondiale**. Le Monde diplomatique, février 1980, p. 20.

(3) Voir par exemple Samir Amin, **Avenir des relations économiques internationales**, dans Le Dialogue inégal, Éditions Cetim, Genève 1979, p. 33 et s.

(4) Divers accords sur les produits de base fonds commun de stabilisation, crédits facilités, augmentation de l'aide, etc. Sur le contenu du Noei et les positions du Nord et du Sud, voir par exemple **The New International Economic Order. Confrontation or Cooperation between North and South ?** edited by Karl P. Sauvant and Hajo Hasenpflug, Westview Press, Boulder, Colorado, 1977.

dépendance (5). Elle demande à être construite de façon consciente et volontaire.

nouvel ordre international et principe de solidarité

Le nouvel ordre international demandé par les pays du tiers-monde et accepté, il faut le souligner, par la majorité des pays développés et en développement, propose, malgré tout, des instruments de choix pour la mise en œuvre de cette solidarité internationale jusqu'ici quelque peu défailante. Se voulant fondé sur « l'équité, l'égalité souveraine, l'interdépendance, l'intérêt commun et la coopération entre tous les États » (6), le nouvel ordre international répond à la définition même de la solidarité. Il ne suffit cependant pas d'en rester au stade des simples déclarations d'intention; il importe de s'acheminer progressivement vers de nouvelles structures. Une double réflexion se poursuit, sur les plans économique et juridique.

droit économique

Sur le plan économique, les diverses discussions, portant sur les différents domaines déjà évoqués : négociations commerciales, notamment sur les produits de base ou pour l'accès aux marchés du Nord, transferts de technologie, autres mesures d'industrialisation du tiers-monde, coopération internationale, etc., modifient plus ou moins profondément les règles du marché. Une solidarité concrète est mise en œuvre chaque fois que l'une des

parties renonce volontairement à un avantage qu'il aurait pu obtenir soit en vertu des règles de l'échange, soit de par sa position de force sur les marchés internationaux. Ainsi le don, transfert unilatéral, est une dérogation à la transaction de type commercial, où toute prestation donne droit à une contrepartie équivalente; une réglementation des marchés peut impliquer, pour l'un ou l'autre des partenaires, la perte d'une position privilégiée et des avantages qui en découlent.

La réflexion sur le plan juridique va, pour sa part, poser la solidarité en termes de droit. De cette réflexion naîtra un nouveau droit, qui reposera sur des bases fondamentalement différentes, les rapports entre les nations, et plus particulièrement les relations Nord-Sud. En effet, les règles prévalant jusqu'ici n'ont pas empêché les rapports de domination ni les spoliations légales. Les concepts de base, tels par exemple que l'égalité juridique et la souveraineté des États, sont restés trop souvent sans contenu réel. Une réinterprétation des principes généraux du droit s'impose donc. **Fonder la solidarité en droit implique en effet, d'une part, la reformulation de certains principes déjà admis en droit international ou dans le droit interne des nations, d'autre part, la mise en place d'instruments juridiques particuliers permettant de faire passer la solidarité du domaine de l'obligation morale à celui de la contrainte légale.**

principes généraux

Sur le plan des principes, les juristes modernes, en particulier ceux des pays non-alignés, ont mis en évidence deux notions qui lient la responsabilité des pays du Nord au développement du Sud.

● **La première est le droit à la réparation des dommages causés.** En vertu de ce principe, reconnu dans les législations nationales, mais applicable également en droit international, « celui par la faute duquel un dommage a été

causé est tenu de le réparer soit en nature, soit en équivalent » (7). Une série de spoliations, dont ont été ou sont actuellement victimes les pays du tiers-monde, peuvent être relevées : « exploitation abusive de ressources, renouvelables ou non; termes inégaux du commerce international; transferts fictifs de technologie, qui recouvrent l'ouverture d'un marché très lucratif de pièces de rechange et de quelques autres éléments; fuite des cerveaux, etc. ». J. Echeverria, qui dresse cette liste non exhaustive, suggère qu'une instance internationale appropriée soit instituée « pour établir, lorsque cela est possible, la faute imputable à autrui qui provoque des dommages, le montant de la réparation due et la façon de la payer ou de la compenser ».

Poursuivant son raisonnement, Echeverria estime qu'un dédommagement doit pouvoir être exigé de celui qui retire un bénéfice d'une situation injuste « indépendamment de sa culpabilité ou même de son intervention pour créer cette situation ». Cette notion de réparation sera utilisée parfois comme une justification de l'aide internationale.

● **Le second principe devant servir de base aux relations entre les nations est le développement comme responsabilité collective.** L'idée prend sa source dans une redéfinition du concept de souveraineté. On a relevé déjà que celle-ci n'est que fictive si elle ne comporte pas pour les États une maîtrise effective de leur destin. Cette maîtrise suppose entre autres que l'État souverain peut disposer des richesses de son sol et de son sous-sol, qu'il a la faculté de choisir librement ses systèmes économique, politique et social, et que lui sera donnée la possibilité réelle d'une libération économique (8). Reconsidéré dans une dimension globale, le concept de souveraineté implique donc un **droit au développement**. Ce droit est un droit subjectif, pouvant être revendiqué par chaque État. Corollairement, il

(5) M. Bedjaoui fait remarquer que l'interdépendance est aujourd'hui un prétexte invoqué pour limiter la souveraineté des pays sous-développés. Voir Mohammed Bedjaoui, **Non-alignement et droit international**. Recueil des Cours de l'Académie, Académie de droit international de La Haye, 1976, t. 151, p. 407.

(6) Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international, 6^e Session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations-Unies, 1^{er} mai 1974. Cf. M. Bedjaoui, art. cit., p. 401.

(7) José Echeverria, **Pour un renouvellement du droit international. - Pillage du tiers-monde et crimes d'État**. Le Monde diplomatique, février 1980, p. 13.

(8) Sur toutes ces questions, voir M. Bedjaoui, art. cit., p. 403-406, p. 428 et s.

crée pour la communauté internationale une obligation de fournir les conditions de ce développement. Un État, en particulier, pourra exiger une aide extérieure, si celle-ci s'avère nécessaire à son développement. La responsabilité collective des nations n'exclut pas, bien au contraire, la responsabilité des États individuels. C'est, si l'on peut dire, une responsabilité échelonnée. Le développement en premier lieu relève du pays concerné. C'est là une condition primordiale du libre choix des orientations et de l'indépendance nationale. En second lieu se situe ce qu'on appelle « l'autonomie collective », et qui est la responsabilité partagée soit de l'ensemble des pays du tiers-monde, soit de groupes formés parmi eux, notamment de groupes régionaux. Enfin vient la responsabilité de toute la communauté internationale, responsabilité qui permettra d'attribuer aux différents membres des droits et des devoirs précis. C'est ainsi que la solidarité internationale, avant même peut-être d'être un fait sociologique, tend à devenir un élément du droit.

droit positif

La réflexion faite sur le plan des principes généraux se concrétise au niveau du droit positif. Des règles nouvelles s'installent dans les rapports internationaux, qui sont une dérogation aux principes généralement admis en ce domaine. De telles dérogations se justifient en vertu d'un principe nouvellement élaboré, celui de **l'inégalité compensatrice**. On sait que le concept de souveraineté pose le principe de l'égalité juridique des nations; ce principe implique normalement de « soumettre tous les États à un traitement identique en tous les domaines » (9). Or, force est bien de constater l'inégalité de fait des partenaires, particulièrement dans le domaine économique. Dans ces conditions, un traitement égal ne ferait qu'accentuer les inégalités. C'est un traitement inégal compensatoire qui s'impose, dans l'esprit même du principe

d'égalité : n'étant pas une réalité, il est posé ainsi comme une finalité.

Le principe de l'inégalité compensatrice va donc justifier, contrairement aux règles habituelles, d'une part un traitement différencié, d'autre part un droit à une compensation.

- La différenciation de traitement est déjà largement reconnue et appliquée dans les accords commerciaux internationaux. On a admis en effet que les pays en développement devaient bénéficier d'un régime spécial, notamment pour protéger leur économie naissante. C'est ainsi qu'ils peuvent ne pas être soumis aux règles de réciprocité et de non-discrimination. Tel est le cas par exemple du système généralisé de préférences, qui s'applique aux seuls pays en voie de développement.
- Quant au droit à une compensation, on est dans une situation quelque peu paradoxale. Car d'une part le principe d'un **droit à l'aide** est en voie de reconnaissance (10), mais ne s'est pas encore concrétisé sur le plan du droit positif, d'autre part une application en est faite par la coopération internationale au développement, mais sans se fonder sur le droit. En effet, jusqu'ici la coopération internationale n'est guère apparue que comme une œuvre charitable à l'échelle des nations, se définissant par un caractère unilatéral, un aspect généreux et une apparente gratuité. Or, cette vision des choses prête à une double contestation. D'une part, la coopération n'a pas le caractère gratuit qu'on lui suppose. Une compensation implicite est le plus souvent requise sous forme d'une reconnaissance tangible, si ce n'est sur le plan économique, le plus souvent dans le domaine politique. Cette contrepartie occulte est d'autant plus dangereuse qu'elle renforce l'inégalité des positions. Rappelons que l'aide a fréquemment été utilisée comme un moyen de pression de la part des grandes puissances, d'où l'accusation portée d'être un instrument du néo-colonialisme.

(10) Voir Mohammed Bedjaoui, art. cit., p. 440 et s.; Maurice Flory, **Droit international du développement**, Presses universitaires de France, Paris 1977, p. 55 et s.

D'autre part, la coopération n'est qu'apparemment généreuse, car si l'on admet le droit à l'aide, elle n'est qu'une chose due. Elle n'appelle donc ni contrepartie, ni reconnaissance.

La coopération n'est d'ailleurs pas sans danger sur le plan culturel, car elle véhicule un modèle étranger de civilisation et de pensée, soit par les objets matériels qu'elle introduit, soit par la mentalité des experts et coopérants, soit par le contenu même des programmes, cela en particulier lorsqu'il s'agit de coopération dans l'éducation ou dans l'enseignement.

Le nouvel ordre international qu'on se propose d'établir implique donc à la fois une reconsidération des rapports existants, à la lumière du droit et dans un esprit de solidarité justement comprise, et la mise en place d'instruments juridiques et économiques permettant sa mise en œuvre effective.

mise en œuvre du nouvel ordre international et contrats de solidarité

instruments de réflexion et outil opérationnel

Ce sont ces deux aspects que va présenter le contrat de solidarité. Examiné dans ses deux termes, en effet, il suppose d'une part une interrogation sur la signification profonde de la solidarité et ses implications; il exigera par exemple qu'avant d'établir tout nouveau type de relation, on se questionne sur le contenu de solidarité qu'il comporte. D'autre part, par sa procédure contractuelle, le contrat de solidarité va permettre d'engager concrètement des partenaires bien définis sur des actions précises. D'où son caractère pratique.

Le contrat de solidarité répond donc tout d'abord à un **esprit** qu'il convient de bien définir. En premier lieu, il se démarquera des contrats de type commercial reposant sur

(9) Voir M. Bedjaoui, art. cit., p. 436.

une égalité – tout au moins théorique – des prestations et un avantage réciproque. Cela ne signifie pas qu'une des parties soit désavantagée par le contrat de solidarité. Au contraire, c'est bien souvent dans l'échange commercial que les avantages sont inégalement répartis, en raison des diverses imperfections des marchés. Mais ici, l'un des partenaires peut renoncer volontairement à tout ou partie de ce qu'il obtiendrait dans une transaction ordinaire, en vue d'un bien supérieur et commun aux deux parties : paix, ordre international, prospérité commune de toute la communauté internationale, etc. Autrement dit, prestation et contre-prestation se présenteront sur des plans différents. **Comme premier élément, on dira qu'un contrat de solidarité est un engagement « où l'objectif de profit matériel n'est ni premier, ni déterminant » (11).**

En second lieu, le contrat de solidarité se conclura dans le « respect du partenaire, de sa personne, de son opinion, de sa culture » (12). Il exclut donc toute forme de domination; aucun des partenaires ne sera mis en état de soumission ni ne se sentira humilié. Dans le domaine de l'éducation, par exemple, aucune des parties ne cherchera à imposer son modèle à l'autre. On se gardera de l'ethnocentrisme, de l'eurocentrisme en particulier, inconsciemment mais trop souvent présent dans les relations de coopération internationale. C'est sur une égalité profonde, une égalité de nature, que se fonde le contrat de solidarité. On dépassera donc « les solidarités courantes – familiales, professionnelles ou de classe par exemple – » : la solidarité dont il s'agit ici naît de la « conscience de l'appartenance à un seul monde » et du « sentiment de la communauté de destin qui en résulte » (13).

Enfin, le contrat de solidarité est finalisé. Son objectif est de répondre aux besoins les plus fondamentaux des hommes, dans le res-

pect intégral de leurs droits. Il s'adressera avant tout à ceux dont les besoins sont les plus pressants, les plus immédiats, c'est-à-dire aux populations les plus défavorisées, les plus démunies, quelle que soit leur origine : pays du tiers-monde ou pays riches. En même temps, comme on l'a dit, le contrat de solidarité se veut un instrument pour l'instauration de ce nouvel ordre international, où, à l'inverse du monde actuel, « les préoccupations de puissance et de profit » cèderont le pas aux « principes de justice, d'équité et de solidarité » (14). Aussi, comme le demande A. Tévoédjrè, « les partenaires accepteront d'être guidés par des orientations telles que :

- la détermination d'objectifs globaux permettant de favoriser l'instauration d'un ordre international fondé sur la solidarité;
- la détermination par le procédé de la négociation d'objectifs immédiats en relation avec la satisfaction de besoins essentiels particuliers [...] » (15).

La solidarité « ne devra pas se limiter au seul champ économique »; elle aura une « dimension globale » (16). Il convient cependant de ne pas oublier que la réalisation de la justice sociale passe nécessairement par le domaine économique.

procédure contractuelle engager des États...

Tout d'abord, on doit constater que « l'appel à la solidarité ne suffit pas à lui seul à établir des normes de comportement, des instances d'application systématique et universelle » (17). Ainsi qu'on l'a constaté, l'interdépendance de plus en plus ressentie n'a pas fait naître vraiment une conscience solidaire entre les nations. Il s'ensuit que les sacrifices qui pourraient être demandés au nom de la solidarité ne seront que difficilement consentis.

Les pays dotés d'une certaine puissance n'accepteront pas volontiers de renoncer à l'une de leurs prérogatives; de même, les « donateurs » se sentiront volontiers lésés, à moins qu'ils n'obtiennent cette contrepartie plus ou moins occulte qui rétablit en fait les anciennes relations de domination. Par ailleurs, on reconnaît le plus souvent l'incapacité du système de marché à réaliser pour tous l'optimum de satisfaction; pourtant des mécanismes correcteurs ne peuvent être institués entre les pays que sur la base de conventions, car il n'existe pas de pouvoir législatif contraignant à l'échelle internationale. La procédure contractuelle s'impose donc, que l'on raisonne sur le plan sociologique ou sur le plan juridique.

• **Sur le plan sociologique**, on voit l'intérêt de procéder, à défaut d'un consensus général, par des actions ponctuelles où l'accord est plus facile à réaliser, et peu à peu, par voie de répétition ou d'extension, se créera la conscience solidaire actuellement manquante. C'est d'ailleurs ainsi, faut-il le rappeler, que se sont créées certaines nations qui, au départ, n'étaient que des alliances conclues pour la défense de quelque intérêt commun. Selon les circonstances, tantôt il apparaîtra plus opportun de commencer par des accords bilatéraux ou de groupes restreints, tantôt le consensus se fera d'emblée plus volontiers à une échelle élargie. Les accords de groupes restreints peuvent en effet servir de laboratoires d'essai pour des formules nouvelles qui, par la suite, feront l'objet d'applications générales. Mais parfois, surtout s'il s'agit de concessions à faire, l'accord de chacun sera subordonné à la participation de tous, ou tout au moins des principaux partenaires. Dans chaque cas, on choisira la procédure la plus prometteuse quant aux résultats.

• **Sur le plan juridique**, on sait qu'en l'absence d'un organe législatif international, les sources du droit international sont essentiellement les principes généraux du droit reconnus par les nations dites civilisées, la coutume internationale et les conventions internationales. L'importance de la procédure con-

(11) Albert Tévoédjrè, « Introduction » au numéro spécial *Vers des contrats de solidarité*, Travail et Société, juillet-octobre 1978, p. 287.

(12) A. Tévoédjrè, *La Pauvreté, richesse des peuples*, Éditions Économie et humanisme, Les Éditions ouvrières, Paris 1978, p. 153.

(13) A. Tévoédjrè, « Introduction », p. 287.

(14) Voir A. Tévoédjrè, *La Pauvreté, richesse des peuples*, p. 143.

(15) Ibid., p. 156.

(16) Ibid., p. 152-153.

(17) Ibid., p. 145.

tractuelle apparaît donc clairement, en particulier pour l'établissement du nouveau droit du développement qui va traduire sur le plan juridique la notion de solidarité. Car, comme le fait remarquer M. Flory, « il n'est pas encore question – sauf exception – de réglementation commune qui s'imposerait à des États de façon contraignante et contre leur volonté expressément exprimée; seul existe un faisceau d'accords, négociés bi- ou multilatéralement » (18). La coopération internationale constituera l'un des chapitres importants de ce droit au développement. Flory compare fort justement ce qui se passe à l'intérieur des sociétés nationales et entre les nations : « L'inégalité sociale dans les sociétés internes fut longtemps compensée par les œuvres charitables. Ce n'est qu'au XIX^e siècle que ce problème fut posé en termes de justice et de droit. Dans la société internationale, par respect pour les susceptibilités des États, l'aide ne fait pas référence à la charité; elle n'est pas pour autant réglementée par le droit. La justice sociale dans la société des États ne relève pas encore du droit international. Mais, si le droit ne peut contraindre les États à partager et à s'entraider, les États peuvent se concerter pour définir l'effort à entreprendre, préciser le cadre qu'il doit emprunter et écarter les modalités qui ne seraient pas conformes aux objectifs définis par le droit du développement. C'est ainsi que se précise progressivement un droit international de l'aide et de la coopération » (19).

Des accords conclus dans cet esprit pourront à bon droit porter le nom de contrats de solidarité. On évoquera immédiatement les accords résultant des grandes discussions internationales – concernant soit la coopération, soit l'établissement de nouvelles règles du jeu économique –. Il faut cependant garder une attitude critique et ne porter de jugement que sur une analyse approfondie : « Ceux qui y verraient un moyen à peu de frais de mettre un peu d'ordre dans l'actuel capharnaüm se font illusion : [le contrat de solidarité] n'est pas la recette pour un réformisme où, en définitive, rien d'essentiel ne changerait » (20). Le contrat de solida-

rité ne peut donc, en aucun cas, être récupéré pour le maintien de l'état actuel des choses; il ne ferait que perdre sa substance même.

Nécessaire, le contrat l'est donc en premier lieu pour faire passer la solidarité dans l'ordre juridique et l'imposer légalement.

engager des organisations et des individus

Cependant, il faut d'emblée se rendre compte des limites que comportent les conventions au niveau interétatique. Les États sont certes les sujets premiers du droit international, mais ils ne sont que dans une mesure restreinte des agents économiques. Cette mesure varie évidemment d'un pays à un autre, et surtout d'un régime économique à un autre. Dans les pays à l'économie de marché, l'État a un pouvoir d'intervention limité, et l'initiative économique appartient avant tout aux agents du secteur privé. L'État pourra établir des réglementations tarifaires, douanières, lever des impôts – on peut songer ici à l'impôt de solidarité parfois préconisé – il pourra adopter des mesures d'encouragement ou de dissuasion dans le cadre de sa politique économique, mais il n'a pas de moyen légal pour imposer directement sa volonté aux producteurs. On se contentera ici de citer deux exemples :

Les transferts technologiques

Les États économiquement développés ne sont pas eux-mêmes détenteurs des technologies industrielles. Celles-ci sont la propriété des firmes. Il s'ensuit que les trans-

ferts, ou ne se font pas, ou sont mal adaptés aux besoins ou encore se font de façon désavantageuse pour les pays du tiers-monde. D'une manière simplifiée, deux cas se présentent.

- En ce qui concerne les *achats de technologie* (achats de brevets, usines clés en main, etc.), les reproches s'adressent au matériel transféré comme aux conditions du transfert. Les pays demandeurs manquant d'informations n'ont pas de véritable possibilité de choix; les transferts, opérés par « blocs technologiques », ne permettent pas une maîtrise et une adaptation des techniques; enfin, les firmes dispensatrices ne sont pas en concurrence les unes avec les autres et peuvent pratiquer des prix de monopole.

- La seconde voie du transfert technologique est *l'investissement direct des transnationales*. Dans ce cas, le transfert – si transfert il y a – est souvent incomplet, en ce qu'une phase seulement du processus de production est délocalisée. Bien loin de parvenir à une indépendance technologique, le pays hôte voit s'accroître la désarticulation de son économie. Les efforts dans le cadre de la recherche pour un nouvel ordre économique international visent à améliorer le marché de la technologie par une meilleure information, la création de banques de la technologie et de centres de recherche-développement nationaux ou internationaux, de même qu'à élaborer des réglementations – code de conduite du transfert technologique. Toutes ces mesures sont à la portée des États, car elles relèvent du domaine financier ou légal. La maîtrise de la technologie n'en reste pas moins, comme auparavant, aux mains des entreprises. D'où la nécessité, pour une action efficace, d'emporter l'adhésion des firmes elles-mêmes. Un véritable transfert de technologie, c'est-à-dire l'acquisition par le pays en développement d'une autonomie en la matière, ne pourra se faire que si les firmes détentrices s'y engagent volontairement. C'est là un des champs d'application possible du contrat de solidarité.

(18) M. Flory, op. cit., p. 76.

(19) Ibid., p. 58.

(20) A. Tévoédjrè, *Le contrat de solidarité formule circonstancielle ou fondement prospectif d'un nouvel ordre économique international*, Institut international d'études sociales, Genève 1979.



Les adaptations structurelles

L'industrialisation du tiers-monde exige l'ouverture des marchés du Nord aux produits manufacturés provenant du Sud. Pendant longtemps, les discussions n'ont porté que sur l'abaissement des barrières douanières, et ce n'est qu'assez récemment qu'on a envisagé des mesures plus positives : promotion commerciale, adaptation des structures de production dans les pays industrialisés eux-mêmes. Mais si l'État peut encourager des modifications structurelles, soit en admettant la concurrence extérieure (21), soit en facilitant directement des reconversions, il ne peut dicter aux

entreprises ni leur volume ni leur gamme de production. C'est donc encore une fois aux entreprises elles-mêmes à s'engager volontairement dans la voie de la coopération industrielle avec le tiers-monde. Mais comme en toute chose, il convient d'être attentif à la signification réelle des phénomènes. Le redéploiement industriel en cours ne sera bénéfique aux pays en développement que si leur est donnée la possibilité de créer un secteur national intégré à partir des éléments mis en place. D'autre

part, les transformations structurelles ne doivent pas donner lieu à une nouvelle division internationale du travail où, comme par le passé, les pays du tiers-monde ne se voient confier que des productions de seconde zone, les industries de pointe restant l'apanage des pays industrialisés. C'est ici tout le problème de l'industrialisation des pays en développement qui se pose. Le contrat de solidarité a donc là aussi sa place, les entreprises des pays industrialisés pouvant de plein gré – et non pas seulement sous la pression de la concurrence ou uniquement dans les branches « traditionnelles » – restreindre certaines de leurs productions, ou y renoncer.

(21) Mais cela demande de renoncer au réflexe protectionniste souvent constaté à l'heure actuelle.

établir une conjonction entre efforts internes et externes en vue de promouvoir le développement

Nécessaire pour établir une coopération internationale soit au niveau interétatique, soit en engageant directement les agents économiques, le contrat de solidarité l'est aussi – et peut-être surtout – pour promouvoir le développement à l'intérieur des pays du tiers-monde. Car même si toutes les revendications pour un nouvel ordre international étaient satisfaites, la responsabilité du développement n'en incomberait pas moins avant tout au pays concerné. Une conjonction entre efforts internes et externes s'impose donc en divers domaines.

Pour une utilisation rationnelle des ressources naturelles.

Les pays du tiers-monde dénoncent à juste titre l'exploitation prédatrice qui a été faite de leurs ressources, autrefois par le régime de colonisation, aujourd'hui par les compagnies internationales. Ils réclament la souveraineté effective sur leur patrimoine naturel par voie de nationalisation. Cependant, le problème ne sera pas résolu pour autant si les nouveaux maîtres n'adoptent pas un comportement foncièrement différent du précédent. Que l'appropriation des ressources non renouvelables soit publique ou privée, que l'exploitation en soit réservée à l'État, ou soit concédée à des particuliers, le risque demeure d'un usage abusif et destructeur. L'État, pas plus que des sociétés nationales privées, ne sont à l'abri de la tentation de profits trop rapides. Il convient donc de renouveler le contrat qui lie l'État à la nation – et qui apparaît par exemple au moment où les gouvernants prêtent serment à la constitution – l'État s'engageant à utiliser les ressources nationales dans un but d'intérêt général et en sauvegardant pour les générations futures le patrimoine naturel encore existant. Des contrats dans le même sens pourront être conclus par les sociétés exploitantes privées. Les partenaires – État et sociétés privées – pourront

définir plus précisément les conditions concrètes d'exploitation.

Pour la répartition des plus-values.

La revendication sur le plan international est d'obtenir un partage plus équitable des bénéfices résultant d'activités productrices intéressant plusieurs pays : avantages du commerce international, plus-value des firmes transnationales, etc. C. Furtado cependant fait remarquer l'importance de la répartition des revenus non seulement entre les pays, mais aussi à l'intérieur des pays en développement (22). Il importe que les plus-values récupérées à la suite d'un meilleur partage sur le plan international ne soient pas appropriées par une minorité mais servent à améliorer le niveau de vie de l'ensemble de la population. Ainsi par exemple, en cas de revalorisation des produits primaires, il faudra veiller à ce que ne se forment pas des profits exagérés pour quelques grands producteurs ou intermédiaires, mais que les petits producteurs indépendants, les salariés des exploitations agricoles ou minières puissent bénéficier des augmentations de revenus. De même, demander aux transnationales de limiter les surprofits résultant des niveaux inférieurs de salaires ne signifie pas que l'on doive créer une catégorie de salariés privilégiés – des « aristocraties ouvrières », selon le terme de Furtado –. Une répartition meilleure du revenu peut être obtenue par la création d'emplois. Là encore, les entreprises pourraient s'engager de façon précise et explicite.

Pour le choix d'un modèle d'industrialisation.

Un certain nombre d'économistes reprochent à l'industrialisation en cours dans les pays du tiers-monde de ne répondre qu'aux besoins d'un minorité privilégiée de la population. Dotées d'un pouvoir d'achat confortable, les classes supérieures en effet orientent leur demande vers des consommations de luxe, infléchissant dans ce sens la production, au détriment des biens de consommation courante deman-

dés par les masses populaires. Choisir un modèle d'industrialisation qui réponde aux besoins de base des populations et aux exigences du développement national implique certaines modifications d'ordre socio-économique et politique :

- une répartition moins inégalitaire des revenus, afin que la demande des classes à faible revenu devienne attrayante pour de potentiels producteurs ;
- un poids politique plus grand de ces mêmes classes, qui leur permette d'influencer les choix industriels. Comme le dit A. Benachenhou, « un rôle politique plus actif de la paysannerie pauvre, sans terre et souvent sans travail, est nécessaire pour que l'industrialisation soit mise au service de l'agriculture, économiquement et spatialement. Une émergence politique plus forte des couches populaires urbaines est nécessaire pour que l'industrialisation ne soit pas confisquée par les classes moyennes entretenues par l'État, au-dessus du peuple. C'est en définitive dans les rapports entre l'État et la société civile populaire que se joue l'avenir de l'industrialisation du tiers-monde, y compris dans sa dimension internationale » (23). Reste à définir les termes de ces rapports, à trouver le moyen par lequel cette société populaire pourra faire entendre sa voix. Tel peut être le rôle du contrat.

Pour le choix d'un modèle éducatif.

Les modèles éducatifs dans les pays du tiers-monde, en particulier les anciennes colonies, ne sont trop souvent que des décalques des modèles en vigueur dans les ex-métropoles. Tant les systèmes scolaires que le contenu même des enseignements sont alors inadaptés aux besoins des pays concernés comme à leurs valeurs culturelles. La connaissance des cultures étrangères, positive en soi, n'est nocive, soulignons-le, qu'en ce qu'elle entraîne une méconnaissance de sa propre identité et donc une acculturation. Dans le choix d'un modèle

(22) Sur toutes ces questions, voir Celso Furtado, **Le Nouvel ordre économique mondial. Un point de vue du tiers-monde**, Revue tiers-monde, juillet-septembre 1976, p. 578 et s.

(23) Abellatif Benachenhou, **Pour un développement populaire et autonome**, Le Monde diplomatique, février 1980, p. 18.

éducatif, il conviendra tout d'abord de **s'adapter à la situation socio-économique** des populations. Dans les pays du tiers-monde celles-ci sont fréquemment à 70 ou 80 % paysannes. L'enseignement rural revêt donc une importance primordiale. Un effort d'adaptation aux besoins semble être fait déjà dans la plupart des pays : les écoles rurales lient le plus souvent les connaissances générales de base à une formation pratique dans le domaine des techniques agricoles, de l'économie domestique, etc. Il pourrait être opportun, en outre, d'intégrer dans l'enseignement, en les adaptant si nécessaire, les connaissances traditionnelles transmises par les aînés ; cela favoriserait le maintien de la cohésion entre les générations à l'intérieur de la société.

Mais insister sur les besoins de l'éducation de base ne signifie pas négliger les degrés ultérieurs ; la formation des enseignants et la recherche sont également des activités de première importance. Or, dans ce domaine, deux exigences s'imposent, qui ne sont nullement contradictoires : d'une part maintenir l'équivalence avec le niveau scientifique international, d'autre part, s'enraciner dans sa propre culture, tout particulièrement en matière de sciences humaines. C'est pourquoi la seconde – mais non moins essentielle – préoccupation sera de **s'adapter à la réalité socioculturelle**. Ou plus précisément, le contenu des enseignements à tous les degrés, les objectifs de recherche émaneront de la substance culturelle même propre au pays. Il ne sera peut-être pas inutile que les responsables des systèmes d'éducation et de recherche dans les pays du tiers-monde s'engagent formellement sur cette question. La nécessité paraît plus évidente encore, concernant les organisations extérieures de coopération éducative, scientifique et technique. »

Pour la coopération interne et internationale.

La coopération internationale n'est efficace que si elle vient appuyer un effort interne du pays en

développement. Le meilleur exemple est peut-être celui de la coopération dans le domaine alimentaire et agricole ; elle touche en effet l'un des besoins les plus élémentaires de l'homme et concerne le sort de la majorité des populations rurales. Or, si l'aide alimentaire extérieure est un secours indispensable lors de pénuries temporaires, elle ne sert véritablement au développement qu'en contribuant à l'autonomie du pays aidé. Elle devra donc être intégrée dans des projets de développement rural. De tels projets demandent toujours une participation active des populations concernées. Dans cette mobilisation paysanne, le contrat de solidarité trouve sa place, que ce soit dans les relations entre les services locaux du développement rural et les paysans, ou entre les paysans eux-mêmes à l'intérieur de coopératives. Le rapport contractuel a entre autres le mérite d'engager aussi bien les organismes publics ou privés que les bénéficiaires des projets, de faire de ces derniers des partenaires à part entière, placés sur un pied d'égalité. Un réseau de contrats de solidarité pourra être tissé pour coordonner les actions aux niveaux international, national et local ; à l'échelle la plus large, des conventions internationales peuvent être conclues en vue d'un aménagement global des ressources alimentaires.

Le contrat de solidarité trouve donc des champs d'application multiples, à la fois sur le plan international, afin que s'établissent sur des bases nouvelles les rapports entre les nations voulus par le nouvel ordre international, et sur le plan interne, pour promouvoir les transformations structurelles nécessaires à un véritable développement. Le contrat de solidarité, comme on l'a vu, peut se situer à divers niveaux de concrétisation :

- formulé de manière générale, il est une forme renouvelée du contrat social. Il rappelle les grands principes régissant la société et fonde les droits des individus et des peuples ;
- précisé dans ses modalités, le contrat de solidarité devient opérationnel. Loin de rester dans la vague utopie, il fait passer la solidarité dans le domaine des réalisations concrètes. Il engage des personnes

– morales ou physiques – bien déterminées : États, organisations non gouvernementales, entreprises, associations de type syndical ou coopératif, individus. Comme tout contrat, il définit des objectifs, organise des moyens. Il fixe des droits et des devoirs pour chacun des partenaires. Instrument juridique, il crée une obligation contraignante et peut prévoir des sanctions pour la partie qui en enfreindrait unilatéralement les termes. Il établira utilement un calendrier des opérations. Il comportera ainsi une phase de préparation, d'exécution, puis de contrôle des opérations et d'évaluation.

A. Tévoédjrè rappelle que cette évaluation dépassera l'aspect purement financier : « Les implications du contrat de solidarité vont effectivement au-delà de la simple prise en considération des droits et des obligations qui en résultent. Les notions d'intérêt économique, d'avantages réciproques pris comme simples moyens de la négociation doivent être considérées comme secondes par rapport aux normes de justice et d'équité » (24).

Le contrat de solidarité est donc plus qu'un moyen de pallier la carence des législations nationales ou internationales. En effet, il possède ses vertus propres : il est foncièrement égalitaire, il suscite un dynamisme d'action, demandant davantage qu'une soumission passive aux règles établies ; il va exiger un engagement volontaire et tenace pour la réalisation des objectifs précédemment définis. Le contrat de solidarité se fonde en fin de compte sur une croyance profonde en la coopération possible entre les peuples, en des relations de justice pouvant s'établir entre les personnes. Il ne s'agit pas, évidemment, de nier les luttes de classes à l'intérieur des sociétés ou à l'échelle mondiale ; au contraire, il convient de les dénoncer vigoureusement. Car un regard lucide et pénétrant sur les réalités existantes et une volonté farouchement obstinée sont nécessaires pour que soit mis en œuvre le nouvel ordre international voulu par les nations.

Thérèse Pang.

(24) A. Tévoédjrè, *La Pauvreté, richesse des peuples*, p. 156.