

TABLE RONDE N°5

L'ÉNONCIATION DES NORMES INTERNATIONALES

Yves SCHEMEIL (Institut d'Etudes Politiques de Grenoble)
Wolf-Dieter EBERWEIN (Institut d'Etudes Politiques de Grenoble)

PRÉSENTATION

L'étude des relations internationales, transnationales, et de la mondialisation s'est très tôt focalisée sur les normes juridiques au sens strict du terme (les traités, le droit international, les textes contraignants produits par les institutions et leurs chartes). Ces normes étaient présumées nécessaires sinon suffisantes pour éviter un dérèglement excessif des interactions « anarchiques » entre Etats, leurs concepteurs n'avaient pas l'ambition de faciliter l'avènement d'un gouvernement mondial.

Les travaux en relations internationales s'intéressent aujourd'hui à un autre type de normes, les normes philosophiques et procédurales. Les politistes, comme les auteurs de toute autre discipline (histoire, économie, science politique et bien sûr, droit) opérant dans le domaine des RI sont ainsi conduits à réfléchir de façon plus approfondie et simultanée aux enjeux liés à la « juridicisation » (ou « legalization ») et à la « normalisation » croissantes des rapports internationaux.

On assiste ainsi en relations internationales à un retour des questions posées par le droit mais en des termes différents. Ce retour se manifeste par :

- Un recours de plus en plus fréquent à des formes de conciliation et de réconciliation allant des procédures arbitrales et contentieuses à la médiation diplomatique ;
- La codification d'usages et de conduites dans les textes diplomatiques, où les garanties contre les risques pris et un rappel des engagements consentis sont minutieusement détaillés.
- Une incidence croissante des normes d'origine externe sur la politique et le débat public internes.

De tels phénomènes ne pouvaient rester sans effet sur la manière de les concevoir et de les expliquer. Dans le monde réel, « cours » et « tribunaux » ont foisonné en moins de dix ans. Le TPI et le Tribunal sur le Rwanda se sont ajoutés aux Cours internationales et européennes ; les organismes de règlement des différends faisant appel à des juges professionnels se sont créés à l'OMC et à l'OMPI. Les accords internationaux obtenus et garantis par des médiateurs et prenant en compte des aspects particulièrement précis de la vie quotidienne ou de la vie économique (comme la vaccination, le versement des retraites des agents publics, le traitement fiscal, les reprises de dette, etc.) ont été signés en nombre depuis ceux d'Oslo en 1993. Les accords de désarmement, de non-dissémination ou de contrôle des armements non conventionnels sont de plus en plus techniques et détaillés, ils impliquent une conformité de plus en plus complaisante des Etats visés par les citations à comparaître de leurs ressortissants. Les inspections, les jugements, et les avis donnés par des groupes d'experts arbitrent désormais les différends entre Etats. Les organisations multilatérales se sont

lentement érigées en prescripteurs d'opinion et de comportements. Leurs délibérations ont rarement force exécutoire, mais elles énoncent des objectifs auxquels les acteurs sont contraints de se référer. C'est vrai quand les normes servent leurs intérêts, mais c'est également vrai quand ils s'opposent à ces jugements évaluatifs, comme le font les ONG concentrant leurs critiques sur une ou deux OIG. On observe même une accélération brutale de ce processus depuis 1989, comme en témoigne la création en 1995 d'une organisation mondiale du commerce capable d'imposer pacifiquement ses disciplines et ses verdicts à ses membres, alors que le premier essai de création d'un organisme simplement voué au libre-échange avait échoué en 1948. On assiste aussi à une demande de normes et de règles venant d'acteurs non étatiques agissant de façon transfrontalière. Les firmes pénétrant les marchés qui s'ouvrent dans des systèmes jadis autoritaires, et les ONG tentant de rendre prioritaires les droits imprescriptibles de la personne humaine dans des sociétés où ils ne sont pas encore prioritaires réclament un accompagnement institutionnel, des garanties juridiques, des gentlemen's agreements leur permettant d'agir en limitant l'incertitude et l'insécurité.

Dans le domaine de la pensée, les philosophes politiques sont sortis de l'espace domestique dans lequel ils se cantonnaient pour se saisir des questions non nationales. Simultanément, les enjeux éthiques et normatifs des échanges internationaux devenaient un objet de préoccupation croissante chez les politistes. La « théorie politique » a rencontré la « théorie des relations internationales », ou l'inverse. D'une part, on puise à nouveau son inspiration dans l'histoire des idées et les œuvres doctrinales classiques (Thucydide, Machiavel, Hobbes, Kant, Locke, etc.). On « revisite » les approches conceptuelles « positives ». D'autre part, le débat sur les enjeux du droit dans le fondement de systèmes politiques « justes » influence la plupart des approches non « réalistes » des RI. Ce mouvement est comparable à celui qui a conduit, la sociologie des politiques publiques de l'institutionnalisme au néo-institutionnalisme ; et l'épistémologie des RI du réalisme au constructivisme. Après une période de prise de distance avec les pensées normatives on y revient aujourd'hui, mais sous des formes qui se veulent scientifiques.

Ces raisons justifieraient à elles seules une mise à plat des travaux et des courants de pensée qui font désormais un usage central des normes et des règles. On y ajoutera un constat empirique au croisement des deux mouvements du monde réel et de la pensée : dans son fonctionnement ordinaire, le domaine mondial est par excellence un espace d'énonciation et de dénonciation.

Il est espace de création verbale de normes, d'usage tactique de locutions performatives, de stratégies de contrôle du débat public - celui qui est conduit à la fois dans les enceintes usuelles de la démocratie représentative et dans les huis clos de la démocratie délibérative. Ce que l'on a appelé dans la discipline « l'énonciation du politique », « l'imposition de problématiques » et le « politiquement correct » s'y observe couramment.

Ces processus ne sont jamais découplés des rapports de force qu'ils expriment et rendent acceptables, voire légitimes ; mais, en deçà de la guerre ouverte, la maîtrise des mécanismes d'invocation de l'intérêt commun, de montée en généralité, de recours aux institutions, est une condition de l'action. Ainsi, l'UNESCO ne peut-elle « mettre en œuvre » ses résolutions (sur le « patrimoine immatériel » ou sur le « droit à l'éducation pour tous ») que par l'intermédiaire de l'OMPI (garant et juge) et de la Banque Mondiale (prêteur et maître d'œuvre), lesquelles en profitent pour greffer sur les constructions normatives d'une institution ouvertement vouée au Bien Commun leur propre énoncés normatifs de portée plus instrumentale (respectivement, la protection de la propriété intellectuelle individuelle et des

savoirs traditionnels collectifs, et l'investissement éducatif dans le capital humain). Il en va de même pour les ONG de « plaidoyer » (advocacy) dénonçant le travail des enfants, le commerce inéquitable, les mines antipersonnelles, la maltraitance des femmes, la biopiraterie, etc. : elles ne peuvent voir leurs normes respectées qu'une fois incorporées aux discours et aux pratiques d'organisations internationales puissantes (l'OIT, l'OMS, l'OMC) et, parfois, plus confidentielles mais néanmoins très efficaces (comme les GONGOs chargées du désarmement et de la non dissémination). Toutes ne sont pas dans la position bien établie d'un CICR, qui dépend néanmoins lui aussi de la bonne volonté des Etats (ou de ses sociétés nationales) pour que ses préceptes soient codifiés et respectés.

Des processus de traduction entre langage des organisations internationales et celui des Etats et acteurs de la scène intérieure existent, il est vrai. Des organismes apparemment conçus pour fournir des données scientifiques sur lesquelles des mesures publiques pourront ensuite être prises, soit par d'autres organisations (comme l'ONU), soit par des agences nationales (comme les météorologies nationales que l'OMM sollicite et presse d'agir, les ministères que le PNUD conseille et tance) comptent sur ces « retraductions » pour être utiles.

Celles-ci peuvent se greffer sur n'importe quel maillon de la chaîne de conseils allant du rapport qui circule au sein d'une « communauté épistémique » au mémoire en réponse rédigé par des fonctionnaires nationaux en réaction aux études commanditées officiellement par les DG des organisations multilatérales qui leur sont adressées pour suite à donner. Le PNUD et le PNUE, mais aussi le GICC/IPCC (sur le changement climatique) sont coutumiers de ce genre d'interactions difficiles et frustrantes pour tous les partenaires, leur seule chance d'être efficaces est que leur discours soit repris dans le langage politique local (qu'il s'agisse d'émissions polluantes, d'une part ; de corruption et de gaspillage, d'autre part - pour s'en tenir aux exemples donnés).

C'est ici que les hypothèses sur la « résonance » et la « dissonance » entre normes internationales et normes nationales méritent d'être testées. Ces notions ne se contentent pas de redoubler les vocables habituels en sociologie et psychologie politique de « convergence » et « divergence » : elles ajoutent des éléments théoriques qui méritent d'être évalués. Résonance peut en effet s'entendre de deux façons : comme « homothétie » (donc convergence par analogie structurelle) ; et comme « redondance » dont l'impact sur les perceptions est tel qu'il facilite grandement les processus de validation interne d'une injonction d'origine externe. Il est alors plus facile d'endosser une décision prise dans une organisation internationale, fut-ce sur l'initiative des représentants permanents du pays auquel on appartient. Le raisonnement inverse peut être fait sur la divergence et la dissonance. L'Irak actuel est un excellent exemple du genre de problèmes que ces approches permettent de traiter : les normes démocratiques pourront-elles être imposées de l'extérieur et si, oui, lesquelles ? On peut supposer que seules les normes qui ont une signification pour les Irakiens (celles qui font sens pour eux, et « sonnent juste »), seront comprises et acceptées.

En recourant à ces concepts, il ne s'agit pas davantage de se cantonner aux opérations mentales par lesquelles les acteurs (en particulier des négociateurs) construisent ou découvrent leur identité (du moins celle qu'ils décident de se donner dans les relations internationales). Certes, on doit à des auteurs d'obédience cognitiviste d'avoir les premiers insisté sur les questions de « perception » et de « mauvaise appréciation » des attentes de leurs partenaires ou adversaires : dans cette démarche, ils ont rencontré le problème des probabilités de réussite affectées aux négociations internationales, et aux facteurs qui accroissent ces chances (convergence, résonance, empathie). Mais les théoriciens des jeux

eux-mêmes ont été conduits à des hypothèses sur l'attribution d'une signification au jeu auquel participent les acteurs, et donc d'une identité donnée à chacun des adversaires (héros, couard, leader, prudent, etc.). D'autres « rationalistes » ont distingué des zones de convergence (« the core ») et des zones périphériques où les rencontres et les compromis entre exigences contradictoires sont moins probables. Et la réalité foisonne d'exemples « réalistes » ou « libéraux » de négociations aboutissant à des compromis entre intérêts divergents.

Les participants se demanderont en particulier comment les théories, les concepts, et les modèles existants s'adaptent aux transformations des systèmes normatifs, et dans quelle mesure il est possible de documenter empiriquement ces processus, et d'en évaluer la portée réelle.

PROGRAMME

Introduction :

L'énonciation des normes internationales par Wolf-Dieter EBERWEIN et Yves SCHEMEIL

Présidence : Jean LECA

SÉANCE 1

Présidence : Jean LECA

Session 1.1

Discutant : Stéphane LABRANCHE

- Jean-Paul JOUBERT (Université Jean Moulin Lyon 3, Centre Lyonnais d'Études de Sécurité Internationale et de Défense), joubertjeanpaul@numericable.fr : Les normes systémiques : de l'hégémonie à l'oligopole
- Michel GIRARD (Université de Paris 1), mgirard@univ-paris1.fr : Normes et rationalité dans les théories des relations internationales
- Pierre NOËL (IFRI), noel.cfe@ifri.org : Économie politique internationale et marché

Session 1.2

Discutant : Valérie ROSOUX

- Pierre ALLAN (Université de Genève), Pierre.Allan@ses.unige.ch : Une échelle éthique des relations internationales
- Sandrine LEFRANC (CNRS, LASP, Nanterre), sandlefranc@hotmail.com : Les politiques internationales de réconciliation
- Xavier GUILLAUME, (Département de Science Politique, Université de Genève), xavier.guillaume@politic.unige.ch : Le mal et le normal -critique et reformulation du constructivisme

SÉANCE 2

Présidence : Josepha Laroche

Session 2.1

Discutant : Brigitte VASSORT-ROUSSET

2.1.a

- David DEMORTAIN (Groupe d'Analyse des Politiques Publiques, ENS Cachan), davidde@netcourrier.com : Le Codex Alimentarius - le protocole d'assurance qualité
- Ève FOUILLEUX : La FAO et les normes de politiques agricoles

2.1.b

- Bruno PALIER, (CNRS, CEVIPOF), palier@msh-paris.fr : Le rôle des OIG dans la réforme des politiques sociales
- Thierry BRUGVIN (EHESS Paris), Thierry.Brugvin@free.fr : La régulation des normes sociales par les ONG

Session 2.2

Discutant : Franck PETITEVILLE

- Laurent SCHEECK (Université d'Auvergne, Clermont-Ferrand), lscheeck@mac.com : Les effets politiques de l'action des juges européens
- Jérôme SGARD (CEPII, Université Paris-Dauphine), SGARD@CEPII.FR : La création de normes dans le règlement des différends
- v Julien CHAISSE (Institut d'Études Politiques d'Aix), julien.chaisse@iep-aix.fr : L'OMC et la création de normes non commerciales par l'ORD

SÉANCE 3

Présidence : Guillaume DEVIN

Session 3.1

Discutant : Marie-Claude SMOUTS

- Paulo-serge LOPES,(CERAPS- Centre d'Etudes et de Recherches Administratives, Politiques et Sociales - Lille 2 & C2SD- Centres D'Etudes en Sciences Sociales de La Défense- Ministère de la Défense), paulo-serge.lobes@wanadoo.fr : MSF et le droit international
- Frédéric RAMEL (Université Jean Moulin, Lyon 3) , framel@free.fr : L'impact des ONG sur l'incorporation du statut de Rome

Session 3.2

Discutant : Klaus-Gerd GIESSEN

- Guillaume DURIN (Centre Lyonnais d'Études de Sécurité Internationale et de Défense, Université Jean Moulin Lyon 3),guillaume_durin@hotmail.com : Les Think Tanks et la doctrine de la Guerre Juste
- David AMBROSETTI (IEP de Bordeaux), Ambrosettid.ambrosetti@sciencespobordeaux.fr : La légitimité comme vecteur du changement normatif : la gestion des conflits au Conseil de sécurité et l'idée humanitaire
- Olivier ROUQUAN, o.rouquan@tiscali.fr : La campagne de "armes : un marché hors de contrôle" d'Amnesty International - section française

SÉANCE 4

Présidence : Jean LECA

Session 4.1

Discutant : Sabine SAURUGGER

- Johannes KRAUSE (Berlin & Clermont-Ferrand), johanneskrause@hotmail.com : Les normes implicites des Relations Internationales : la déconstruction de la division intérieur-extérieur et l'exemple de l'intégration européenne
- Sébastien LOISEL (IEP de Paris) : Dissonance et redondance dans le dialogue ACP-UE
- Grégoire DELHAYE (Georgetown University - Government, IEP d'Aix-en-Provence), gregoire.delhaye@netcourrier.com : Résonance et dissonance : globalisation et liberté religieuse

Session 4.2

Discutant : Jean-Marc Rickli

- Pascal VENESSON (Université Panthéon-Assas, Paris II & Institut universitaire européen de Florence, centre Robert Schuman), Pascal.Venesson@IUE.it : Normes internationales et puissance militaire : Europe - États-Unis
- Bastien IRONDELLE (IEP de Paris - CERI), Bastirond@aol.com : Politique française et normes nucléaires militaires internationales