

RÉFLEXIONS SUR LA DERNIÈRE CONFÉRENCE DE LA CNUCED

HAKIM BEN HAMMOUDA *

Constatant un nombre croissant de Sommets et de Conférences internationales auspiciés depuis une dizaine d'années par les Nations Unies, l'auteur s'interroge sur leur capacité à nourrir un rêve multilatéraliste qui donnerait un contenu concret au principe d'une gestion égalitaire et concertée de la planète.

Rappelant l'origine de la création de la CnuCED en 1964 – un commerce mondial s'inscrivant dans le cadre de la nécessité d'un Nouvel ordre international accompagnant les stratégies de développement des pays du Sud – l'auteur questionne la dernière Conférence générale de la CnuCED qui s'est tenue à Sao Paulo en 2004.

Aujourd'hui la réflexion sur les rapports entre commerce et développement doit prendre en compte la prégnance de la mondialisation de l'économie et la réduction de l'autonomie des marges de manœuvre des différents pays. Ce dernier point occupa une place centrale dans les débats de la conférence de Sao Paulo ainsi que la nécessité d'une réforme structurelle de l'ordre international.

Ainsi sur les débris du « consensus de Washington » commence à émerger un nouveau consensus sur le développement que la conférence a contribué à consacrer.

Les conférences internationales se sont multipliées depuis quelques années sur différents sujets en rapport avec l'ordre international et les nouveaux défis qui ont émergé depuis la fin du siècle dernier. Elles ont commencé au début des années quatre-vingt-dix avec le Sommet Mondial sur l'enfance tenu à New York en septembre 1990. Depuis il y a eu pas moins de 11 Conférences et Sommets mondiaux couvrant des thèmes aussi larges que l'environnement, les droits de l'homme, le

* DIRECTEUR DE LA DIVISION DU COMMERCE ET DE L'INTÉGRATION RÉGIONALE DE LA COMMISSION ÉCONOMIQUE DES NATIONS UNIES POUR L'AFRIQUE (ADDIS-ABEBA)
Auteur de *L'Afrique, l'OMC et le développement*, Maisonneuve & Larose, Paris, 2005, 382 p.

développement social, le développement soutenable et la société de l'information. Mais le sommet le plus important a été probablement celui du Millénaire organisé par les Nations Unies en septembre 2000 et qui a fixé des objectifs communs en matière de développement pour l'ensemble de la Communauté internationale. Les Nations Unies ont cherché lors de ce sommet à donner naissance à une nouvelle espérance devant la progression de la pauvreté et de la précarité dans le monde. Il s'agissait de construire un consensus international sur la nécessité de faire face à la progression du désespoir et de la violence en essayant de satisfaire les besoins les plus urgents de l'humain. Ainsi, la lutte contre la pauvreté, l'amélioration de l'éducation, l'égalité des sexes, la réduction de la mortalité infantile, l'amélioration de la santé maternelle et bien d'autres objectifs sont devenus le centre des préoccupations de la communauté internationale. Il était d'autant plus important d'atteindre ces objectifs que la planète a atteint un niveau de développement qui rend ses inégalités inadmissibles. Il était donc urgent de réduire rapidement le taux de la population vivant dans le dénuement total au moment où d'autres ont accès à un niveau de vie que la planète n'a jamais atteint par le passé.

Ainsi, les conférences et les sommets internationaux, qui se sont multipliés depuis quelques années, sont importants. Ils contribuent à la construction de consensus internationaux sur les grands sujets de préoccupation de notre monde. En réunissant les représentants des pays, des institutions internationales et de la société civile, ils contribuent à l'émergence d'une nouvelle conscience internationale et d'un nouvel humanisme tourné vers le respect des droits de la personne humaine, de la démocratie et de la paix. Ces nouveaux principes contribuent également à dessiner les contours d'un nouveau multilatéralisme. En effet, la fin de la guerre froide et de l'équilibre de la peur qui régissait notre monde depuis 1945 a ouvert notre horizon sur un nouvel univers débarrassé de l'inquiétude de l'embrasement de la planète. L'idée d'un monde polycentrique ou multilatéral gouverné par des principes communs commençait à faire son chemin. Certes, les tentations hégémoniques n'ont pas totalement quitté notre monde et le rêve d'empire continue de hanter notre planète. Mais, en dépit de ces tentations et de ces dérives qu'elles engendrent, il semble que l'espérance démocratique a également touché le monde des relations internationales. Le rêve d'un multilatéralisme ouvert où les différents pays joueraient un rôle dynamique n'est plus aussi éloigné. Les conférences et les sommets internationaux donnent à ce rêve un contenu concret en essayant de définir les principes et les règles d'une gestion égalitaire et concertée de notre planète.

Des idées certes nobles et marquées par l'espérance dans l'humain et cette tradition humaniste et utopique des relations internationales. Ces idées sont nourries par l'idéalisme kantien dans les relations internationales. Un idéalisme qui s'est toujours opposé aux thèses de l'hégémonie et de la puissance sans égal des nations dans les relations internationales. Kant a cherché dans l'un de ses rares textes directement politiques, « Idée d'une histoire universelle du point de vue cosmopolitique », à développer les idées et les principes qui doivent guider une gestion commune et ouverte de notre monde. La paix, la démocratie et la pluralité doivent être au cœur, selon Kant, d'un vécu et d'une conscience internationale libérée de toute velléité hégémonique. Pour un des porte-drapeaux du nouveau monde ouvert par les Lumières et la modernité, il était essentiel de prolonger les enseignements des philosophes de la conscience dans le domaine des relations internationales et de l'histoire. Kant croyait profondément en une histoire universelle qui progresse dans un sens positif et influencé par la raison et l'universalité de la nature humaine. L'histoire emmènera, pensait-il, le monde vers un horizon où l'homme vivra pleinement son humanité en parfaite cohésion avec son Autre dans un univers régi par les principes d'un droit partagé. Certes, notre histoire récente n'a pas été ce long fleuve tranquille dont rêvait ce vieux Kant. Mais, à la sortie de chaque expérience douloureuse de l'humain, et entre larmes et soupirs, on a pensé à ce principe d'humanité qui nous unit à l'Autre. On a essayé de redéfinir avec lui les règles d'une nouvelle coexistence et d'un nouveau vivre en commun, de faire de la paix, de la démocratie et de la pluralité nos valeurs communes et les fondements d'une nouvelle conscience universelle. Cette utopie et cet espoir nous ont bercés depuis la fin de la guerre froide et de l'équilibre de la peur qu'elle faisait régner sur l'humain. Les conférences et les sommets internationaux, dont la cadence s'est accélérée dans les années quatre-vingt-dix, ont contribué à entretenir ce rêve et à lui donner un contenu concret en faisant du multilatéralisme notre horizon.

Mais l'utopie et le rêve ne cessent de s'écrouler devant les atrocités de notre quotidien. L'autoritarisme, la violence, les espoirs déçus, les guerres et les génocides n'ont pas abandonné notre monde. Ils ne cessent de nourrir notre univers et remettent aux calendes grecques l'espoir de démocratie et de respect de la diversité et de la pluralité sur la planète. L'idéalisme dans les relations internationales a cédé le pas à la logique sourde des États et à leur réalisme froid. La force, l'autorité, l'hégémonie et l'uniformisation deviennent les nouveaux principes d'un universel en pointillé où le chaos et l'incertain l'emportent sur les rêves de

stabilité et de pluralité. Les espoirs d'un ordre mondial ouvert et pacifié sont en train de laisser la place à un champ de ruines sur la scène internationale.

Cette inquiétude croissante devant la violence et le chaos qui dominent l'ordre mondial me pousse à poser la question sur l'intérêt des conférences et des sommets internationaux. Pourquoi continuerons nous à organiser ces conférences et sommets internationaux ? Sont-ils capables réellement de pacifier le monde et de favoriser l'émergence d'une conscience et d'une éthique partagées au niveau international ? Seront-ils en mesure d'aider à l'émergence d'un monde multilatéral et démocratique ? Qu'apporteront-ils à la gouvernance mondiale ? Seront-ils en mesure de faire face aux rêves d'empire des grandes puissances ? Seront-ils en mesure de nous aider à construire et à développer une nouvelle éthique et un nouvel humanisme dans la gestion des affaires du monde ? Nous permettront-ils de construire un nouvel ordre international attentif aux préoccupations de sa marge sur les ruines et les décombres de l'ordre actuel ?

12

Ces questionnements et ces interrogations concernent aussi la Conférence générale de la CNUCED organisée du 13 au 18 juin 2004 à Sao Paulo au Brésil.

Le commerce peut-il contribuer au développement ?

La CNUCED a été créée à Genève en 1964 comme un organe de l'Assemblée Générale des Nations Unies spécialisé sur les questions du commerce et du développement. La création de cette institution correspond à un moment particulier dans l'histoire des pays en développement, et surtout à leur prise de conscience du caractère inégal du commerce et de l'impact négatif qu'il a sur ces pays. Cette prise de conscience n'est pas récente et elle remonte à la crise des années 30 où les efforts de développement des pays émergents de l'époque, comme le Brésil et l'Argentine, ont été annihilés par la chute des cours des produits de base, notamment ceux du café, sur les marchés internationaux. Rapidement, on s'est rendu compte du rôle que le commerce international pouvait jouer dans le développement. Cette relation sera confirmée dans les années 50 et 60 par les travaux de la nouvelle discipline en vogue à l'époque, l'économie du développement. Ainsi, les recherches des théoriciens de la dépendance et de la CEPAL ont montré que l'économie mondiale est caractérisée par une tendance structurelle à la détérioration des termes de l'échange des pays en développement. En effet, depuis le début du siècle, les cours des

matières premières exportées par les pays du Sud n'ont cessé de baisser par rapport à ceux exportés par les pays développés. Ainsi, les économistes ont mis rapidement en exergue le rôle négatif joué jusque-là par le commerce international dans le développement. Cette prise de conscience ne se limitera pas au commerce mais s'étendra à l'ensemble de l'ordre économique mondial que les pays en développement jugent inégalitaire. Cette analyse amènera ces pays à faire de la réforme de l'ordre mondial leur revendication centrale dans les années 70. Un Nouvel Ordre International plus ouvert et plus égalitaire fut perçu comme un complément nécessaire à leurs stratégies de développement et à leur indépendance économique.

Dans ce contexte international, la CNUCED a été créée afin d'aider les pays en développement à formuler leur politiques commerciales et de s'assurer que le commerce international joue un rôle favorable dans le développement. Et qui mieux à l'époque que l'économiste argentin Raoul Prebisch pour prendre les rennes de cette nouvelle institution. En effet, cet économiste s'est distingué tout au long de son passage à la tête de la CEPAL par le rôle qu'il a joué dans la remise en cause du rôle négatif du commerce sur le développement des pays d'Amérique latine. Il a été également à l'origine du développement et de la popularisation des stratégies de développement d'import-substitution. Ces stratégies ont été adoptées à l'époque par les pays d'Amérique latine et étendues à l'ensemble des pays du Tiers-Monde. Ces stratégies avaient pour principal objectif de contrecarrer les effets négatifs du commerce international en recentrant le développement sur les marchés internes et la satisfaction des besoins de base des populations locales. Ainsi, une importante réorientation des choix et des politiques de développement s'est opérée à cette époque en donnant la priorité aux productions locales des produits de consommation finale aux dépend des importations et des exportations de matières premières. Mais, au-delà de ces choix de développement, un consensus s'est construit sur la scène internationale sur l'importance du commerce dans le développement et le rôle positif qu'il doit y jouer. Un consensus qui a été rappelé récemment à Sao Paulo dans la déclaration de la Conférence Générale de la CNUCED qui indiquait que « le commerce n'est pas une fin en soi, mais un moyen pour parvenir à la croissance et au développement. Les politiques de commerce et de développement sont un instrument important pour autant qu'elles soient intégrées dans les plans nationaux de développement et les stratégies de lutte contre la pauvreté visant des buts tels que : croissance, transformation économique et production, diversification, valeur ajoutée de

l'exportation, augmentation de l'emploi, élimination de la pauvreté, parité entre hommes et femmes et développement durable ». Cette déclaration est venue rappeler le consensus qui a émergé rapidement dans les années 60 et 70 qui fera du commerce un important outil en matière de développement. Ainsi, le commerce devait contribuer aux efforts de diversification des économies nationales afin d'échapper à une insertion rentière du Sud héritée de la colonisation et de faire face également à cette tendance structurelle à la chute des cours des matières premières.

Ces stratégies ont été au cœur des processus de développement tout au long des années 60 et 70. Mais la crise des années 80 et les politiques d'ajustement structurel ont emporté les espoirs et les rêves de diversification des économies du Sud. La crise de la dette verra la montée en puissance de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International chargés d'empêcher la transformation de la crise de la dette en une crise financière internationale. Ces institutions seront à l'origine de l'élaboration de la nouvelle vision en vogue à l'époque dans le domaine du développement et appelé Consensus de Washington. Ce nouveau consensus remettra en cause les trois grandes orientations des politiques de développement dans les années 70, à savoir les stratégies de croissance orientées vers les marchés intérieurs, l'intervention régulatrice de l'État, les politiques commerciales protectionnistes et les obstacles dressés devant le libre-échange. Tout d'abord, le rôle de l'État est remis en cause dans la mesure où il a été à l'origine d'une grande inefficacité des investissements et a favorisé des arbitrages inefficients dans l'utilisation des ressources des pays en développement. Ensuite, les politiques commerciales protectionnistes ont été également remises en cause dans la mesure où elles ont été à l'origine de comportements rentiers de la part des entreprises locales, ce qui ne les ont pas amenées à prendre des risques en matière d'investissement. Enfin, le centrage des stratégies de croissance sur les marchés internes a été remis en cause, et l'option de l'ouverture sur les marchés extérieurs a été encouragée afin de favoriser l'insertion compétitive des économies du Sud dans l'économie mondiale. Ainsi, les rêves et les utopies des pères fondateurs de l'économie du développement et des mouvements nationalistes ont été remis en cause ! Le temps de l'utopie a laissé place au nouveau Consensus de Washington et à la gestion rationnelle des économies ! Une ère s'est refermée dans l'histoire récente du Sud et une nouvelle ère de réformes s'est ouverte !

Le Consensus de Washington a constitué la norme dans la réflexion et l'action en matière de développement dans les années 80 et 90. Désormais plus de droit au rêve et aux grandes visions en

matière de développement, c'est la gestion des grands équilibres macroéconomiques qui a pris le dessus ! En matière commerciale, les réformes appliquées dans le cadre des programmes d'ajustement structurel ont été caractérisées par une grande ouverture et une libéralisation des politiques commerciales. Ainsi, les tarifs, les protections non tarifaires ont été sensiblement réduits. Par ailleurs, les entreprises publiques en matière d'import-export ont été privatisées et le secteur privé devient un acteur important dans ce domaine. Aussi, les activités d'exportation ont été encouragées et plusieurs zones franches d'exportation ont été créées pour attirer les investisseurs étrangers et stimuler les exportations. L'ensemble de ces réformes avait un double objectif. D'un côté, il fallait que le commerce contribue aux efforts de stabilisation des grands équilibres macroéconomiques et à la réduction des déficits externes en augmentant les exportations. Mais de l'autre, les nouvelles politiques commerciales devaient contribuer à une réorientation des stratégies de croissance vers les marchés internationaux. Cette réorientation était nécessaire car elle était censée permettre une utilisation plus efficiente des ressources rares. Ainsi, comme on le constate, le Consensus de Washington a donné un nouveau contenu aux politiques commerciales. En effet, le consensus des années 70 sur le lien entre développement et commerce est remis en cause pour de nouvelles conceptions qui mettent l'accent sur la stabilisation macroéconomique. Désormais, le commerce se libère des grands desseins du développement, et son rôle se limite à l'accroissement des recettes d'exportation afin de réduire les déficits. Un changement de taille dans les conceptions et les politiques dominantes en matière de développement. Or, en dépit de ce changement de paradigme, la CNUCED continuera contre vents et marées à défendre les idées des pères fondateurs de l'économie du développement et à mettre l'accent sur ce lien étroit entre commerce et développement. Les années 80 seront celles d'une longue et pénible traversée du désert pour cette institution et pour tous ceux qui sont attachés à une vision hétérodoxe du développement. Le libéralisme triomphant de cette période avait réduit le développement à de simples recettes que les pays devaient mettre en œuvre de manière uniforme, indépendamment de leurs spécificités historiques, leur positionnement géographique ou leurs expériences institutionnelles. Il suffisait de mettre en place ces stratégies simples pour que les peuples du Sud atteignent le nirvana et renouent avec un universel qu'ils ont toujours fui pour se réfugier dans une pseudo-différence ! Et les pays du Nord, comme d'habitude, sont obligés de conduire ces populations imperméables à la modernité et à la raison vers la modernité et l'universel !

Or, les réformes appliquées dans les années 80 et 90 n'ont pas produit les effets escomptés. Une croissance molle, les grands équilibres ont été loin d'avoir été établis et la dette continue de peser de tout son poids sur les économies du Sud. Pire, les conditions sociales des populations se sont détériorées et la pauvreté a connu une avancée sans précédent ! Décidément, les barbares continueront toujours à résister à cet appel de l'universel que le Nord dans sa grande générosité avait décidé d'étendre à sa marge ! Au contraire, l'extrême pauvreté avait ouvert large les portes de la contestation de l'universel et de l'aventurisme violent et terroriste au nom de la découverte des origines et du retour à l'âge d'or ! Au niveau commercial, les réformes mises en œuvre dans les années 80 et 90 n'ont pas atteint les objectifs fixés. D'un côté, les pays en développement, en dehors des exceptions asiatiques, n'ont pas amélioré leur insertion internationale et se sont trouvés pour la majorité prisonniers de la spécialisation rentière héritée de la période coloniale. Par ailleurs, les réformes n'ont pas permis d'améliorer la situation macroéconomique de ces pays. Au contraire la libéralisation commerciale s'est traduite par une augmentation des importations et une détérioration par conséquent des déficits externes. La libéralisation a eu également des conséquences sur les équilibres internes. En effet, l'essentiel des recettes fiscales dans les pays en développement provenant des recettes douanières du coup la libéralisation commerciale a eu comme effet un creusement du déficit budgétaire. Ainsi, les politiques de libéralisation commerciale ont eu des effets déstabilisateurs dans un grand nombre de pays en développement sans pour autant qu'il contribuent à l'amélioration de leur insertion internationale. Ces politiques ont été également critiquées dans la mesure où, contrairement à l'esprit des réformes, les pays développés ont poursuivi leurs politiques stratégiques apportant ainsi un appui essentiel à leurs productions locales notamment dans le secteur agricole et dans les secteurs industriels intensifs en travail et où les pays en développement ont acquis une certaine compétitivité. Ainsi, les réformes commerciales ont survécu du fait de leurs résultats limités et de leur caractère inégal.

Le rêve des réformes s'est effacé à l'aube de ce nouveau siècle ! La critique et la remise en cause du consensus de Washington qui était au cœur des réformes des années 80 et 90 ont permis un retour au débat sur le développement. Ce débat a été marginalisé avec les programmes d'ajustement structurel pour se focaliser sur la stabilisation macroéconomique et les réformes. On s'était rendu compte progressivement que le retour à la stabilité et les réformes ne sont pas une fin en soi et qu'elles doivent servir le développement.

En même temps, la relation entre commerce et développement est revenue en force dans les débats internationaux. Ce retour a offert l'opportunité à la CNUCED et à la réflexion hétérodoxe portant sur ces questions de sortir de la longue traversée du désert des années 80 et 90 et de revenir au cœur de la réflexion sur les enjeux du développement. Cependant, cette réflexion doit prendre en considération le contexte nouveau caractérisé par la globalisation croissante des économies.

La globalisation et le nouveau rôle du commerce dans le développement

Nul doute que la globalisation a créé un contexte économique nouveau depuis quelques années avec la multiplication des échanges, l'accroissement rapide des investissements directs étrangers et la progression sans précédent des mouvements de capitaux financiers. Mais, au-delà de ces mouvements de capitaux et de marchandises, la globalisation s'est accompagnée d'une volonté de réduire le pouvoir économique des États-nations et de les dépasser comme lieu d'organisation de l'activité économique et de légitimation du politique. Cette nouvelle réalité a été à l'origine d'un grand nombre de questionnements notamment dans le domaine du développement. L'objectif des stratégies de développement de construire un appareil productif cohérent sont-elles toujours pertinentes dans un monde de plus en plus globalisé ? Quel contenu à donner à ces nouvelles stratégies de développement ? Quels rapports entre les politiques et stratégies nationales, et l'ordre multilatéral ? Comment le monde global pourrait-il contribuer au développement ? Ces questionnements entre autres ont été au cœur de la 11^e Conférence Générale de la CNUCED organisée du 13 au 18 juin 2004 à Sao Paulo au Brésil sous le thème « Renforcer la cohérence entre les stratégies nationales de développement et les processus économiques mondiaux pour la croissance économique et le développement ».

La question de la cohérence entre le processus de globalisation et de dépassement des États nations et celui du développement et de la construction de structures économiques nationales compétitives est, depuis quelques années, au centre des débats sur le développement. Certes, plusieurs institutions internationales mettent l'accent sur la nécessaire cohésion entre les deux processus. Ainsi, la déclaration de la dernière Conférence Générale de la CNUCED souligne que « pour aider les pays en développement à tirer un plus grand parti de la mondialisation et à réaliser les objectifs internationaux de développement, notamment ceux

énoncés dans la Déclaration du Millénaire, il faut accroître la cohérence et la cohésion des systèmes commercial, financier et monétaire internationaux et de la gouvernance mondiale. Il est important que le développement soit au centre des préoccupations économiques internationales. Une cohérence accrue entre les stratégies nationales de développement, d'une part, et les obligations et engagements internationaux, de l'autre, contribuerait à créer un cadre économique favorable au développement. Il faut élargir et renforcer la participation des pays en développement et des pays en transition à la prise de décisions économiques et à l'établissement de normes au niveau international ». Mais, au-delà de cet accord de principe, la question qui se pose est comment assurer cette cohérence ? Comment faire en sorte que les pays en développement continuent à poursuivre leurs objectifs de développement dans un contexte de plus en plus globalisé qui réduit les marges de manœuvre au niveau national ? Quel contenu donner au développement ? Le développement passerait-il par une uniformisation croissante des modes de produire et de consommer, ou bien prendrait-il en considération les différences et les mettrait-il en valeur ? Ces interrogations sont d'autant plus importantes que, comme le reconnaît la déclaration finale de la conférence de la CNUCED, « l'interdépendance croissante des pays dans une économie mondialisée et l'apparition de règles régissant les relations économiques internationales font que la marge d'action dont les pays jouissent en matière de politique économique intérieure, en particulier dans les domaines du commerce, de l'investissement et du développement industriel, est souvent restreinte par les disciplines et engagements internationaux et par des facteurs liés aux marchés mondiaux. Il appartient à chaque gouvernement d'évaluer les avantages découlant de règles et d'engagements internationaux et les contraintes dues à la perte d'autonomie ».

L'intérêt de la dernière Conférence Générale de la CNUCED est qu'elle est arrivée à un moment crucial du débat sur l'avenir du développement. Elle a par ailleurs su reprendre et récapituler les questionnements évoqués depuis quelques années par les économistes et les spécialistes du développement. Elle a été en mesure par ailleurs de mettre en valeur les éléments de réponse esquissés depuis quelques années sur le futur du développement. A ce niveau, il semble de plus en plus que la réflexion sur les stratégies de développement doit se situer à un double niveau. D'abord au niveau national où les pays en développement doivent, en dépit de la globalisation et des appels, faire l'effort de formuler des politiques nationales qui suivent la logique rationnelle des marchés mondiaux, poursuivre leurs stratégies de développement

et de diversification de leurs structures productives. Mais le nouveau consensus sur le développement se distingue de celui de Washington en rompant avec l'un des slogans phares des années 80, « One size fits all », qui met l'accent sur l'uniformité des recettes et des remèdes appliqués aux pays en développement. La Déclaration finale de la Conférence Générale de la CNUCED consacre cette évolution majeure du débat sur le développement en soulignant que « l'expérience des 20 dernières années, pendant lesquelles les politiques de développement ont été axées sur une plus grande ouverture aux marchés mondiaux et à la concurrence internationale et sur un repli de l'État, montre qu'il n'y a pas de convergence automatique des économies ouvertes et qu'il ne peut y avoir d'approche applicable à tous en matière de développement. Il est aujourd'hui largement admis que les stratégies de développement doivent être repensées à la lumière d'expériences plus ou moins réussies. Ces stratégies devraient être adaptées à l'évolution, aux besoins et à la situation de chaque pays. Les pays en développement ayant mieux réussi que d'autres à s'intégrer à l'économie mondiale ont connu une croissance rapide et soutenue qui a été favorisée par une transformation de la structure de leur économie – la place du secteur primaire y a diminué au profit de l'activité manufacturière et des services – qui s'est accompagnée d'une hausse progressive de la productivité. Le moteur de cette transformation structurelle a été une accumulation du capital rapide, efficace et soutenue dans le cadre d'une stratégie de développement cohérente ».

Nos bienfaiteurs nous avaient longtemps expliqué qu'il n'y avait qu'une voie d'accès à l'universel, la leur bien évidemment ! Or, le nouveau consensus sur le développement vient consacrer l'idée de différence et met l'accent sur la spécificité des conditions locales et des trajectoires historiques qui justifient et légitiment des contenus différenciés des stratégies de développement. Les idées de différence et de spécificité ont été consacrées par la Déclaration de la dernière Conférence Générale de la CNUCED qui souligne que « les différentes mesures doivent être appliquées de façon pragmatique, en fonction des enseignements tirés de l'expérience concrète de ce qui, dans chaque pays, fonctionne ou ne fonctionne pas. D'où la nécessaire diversité des stratégies nationales de développement élaborées pour répondre aux objectifs d'une croissance économique et d'un développement soutenus, compte tenu des possibilités de développement de chaque pays et de leur situation socio-économique, ainsi que des conditions initiales concernant la taille, la structure économique et la situation géographique ». Mais, l'idée de différence ne doit pas ouvrir la voie

à une relativisme total. Au contraire, les expériences et les stratégies de développement doivent être construites autour des éléments de base de ce qui est considéré comme un acquis commun en matière de développement. Ainsi, la Déclaration finale de la Conférence Générale souligne que « tout en reconnaissant la nécessaire diversité des politiques nationales, la CNUCED devrait recenser – dans le domaine du commerce et du développement, et compte tenu des expériences plus ou moins réussies – les éléments de base de politiques macroéconomiques rationnelles qui favorisent une augmentation des capacités productives, une hausse de la productivité, l'accélération de la croissance et le maintien d'une croissance soutenue, la création d'emplois et la réduction de la pauvreté. Elle devrait analyser l'impact des politiques et processus internationaux sur la marge d'autonomie dont disposent les pays pour mettre en œuvre leurs stratégies de développement ». Ainsi, la nouvelle vision du développement s'inscrit dans le débat philosophique général sur la modernité et l'accès à l'universel. Jusqu'à une date récente on considérait que l'accès au temps du monde devait prendre la voie de l'homogénéisation et de l'uniformisation avec l'Autre. Une attitude qui puise ses origines dans l'idée d'une supériorité de l'Occident par rapport à un Autre inférieur et plongé dans les mythes. A partir de là, l'accès à l'universel par le Sud passait par la réduction de son expérience historique à celle de l'Autre à travers, notamment, l'adoption de son modèle de développement. C'est dans cette posture philosophique qu'il faut chercher les tentations à l'uniformisation des recettes et des réformes adoptées dans les années 80 et 90 dans le cadre des programmes d'ajustement structurel. Or, cette vision hégémonique et impériale du discours philosophique a atteint ses limites et on assiste à l'émergence de nouvelles perceptions ouvertes sur la marge du monde et son expérience. En effet, la multiplication des échanges et des métissages depuis quelques années a abouti au renoncement à l'universalisme du Moi occidental. La relation avec l'Autre n'est plus perçue sous le prisme de l'homogénéisation et de la domination. Au contraire, on assiste de plus en plus à l'émergence d'un discours philosophique d'une modernité ouverte et d'un universel qui se décline et s'imprègne de l'expérience de l'Autre pour s'enrichir et se diversifier. Mais la reconnaissance de la richesse de l'expérience de l'Autre et sa capacité à sortir la modernité de sa crise récente ne signifie pas le retour à un relativisme intégral et le renoncement à l'idée d'une utopie commune de l'humain. Au contraire, cette ouverture sur l'Autre se fait dans un contexte d'adhésion à des principes et à des valeurs communes mettant en exergue les idées de raison, de

respect de l'Autre, de pluralité et de prise de conscience de la différence.

Mais le renoncement à l'hégémonie d'un modèle unique et l'ouverture d'un champ de l'expérimentation économique et sociale ne peuvent se faire que dans un environnement international qui reconnaît le droit à l'autonomie dans la formulation des choix de politique économique et des stratégies de développement. Dans ce contexte, la CNUCED a introduit le débat sur la notion de « policy space » ou de marge de liberté et d'autonomie dans la formulation et la mise en œuvre des politiques. Certes, cette notion n'est pas nouvelle et son introduction dans le débat et la réflexion économiques date de la fin des années 80 avec la multiplication des travaux sur la globalisation et la prise de conscience des contraintes qu'elle impose sur les pays en développement. L'introduction de cette notion par la CNUCED dans les sphères institutionnelles n'a pas été sans soulever des controverses de la part d'un grand nombre de pays. En effet, les États-Unis, par exemple, n'ont cessé dans les réunions préparatoires à la Conférence de déclarer leur opposition à une notion qu'ils considèrent confuse et qui pourrait ouvrir la voie à la formulation des politiques nationales aventuristes et peu rationnelles. Cette opposition et la controverse suscitée autour de cette notion ont amené la CNUCED à préciser son contenu. La notion de « policy space » ou espace de liberté pour la formulation des politiques fait référence à la capacité des pouvoirs et des gouvernements nationaux à échapper aux contraintes multilatérales dans la formulation des politiques nationales. Cette notion fait surtout référence à l'accroissement des disciplines multilatérales, comme celles définies par l'OMC, qui réduisent la marge de liberté des pays en développement dans la formulation et la mise en œuvre de leurs choix et de leurs stratégies de développement. La notion d'espace de politique peut se décliner aux niveaux de la formulation des priorités, de leur mise en œuvre et de l'interprétation des règles. La Déclaration finale de la Conférence de la CNUCED met l'accent sur la nécessité pour la communauté internationale de trouver « un juste équilibre entre la marge d'action nationale et les disciplines et engagements internationaux lorsqu'elle prend des décisions collectives concernant de futurs engagements et disciplines ainsi que la mise en œuvre et l'interprétation des engagements et disciplines en vigueur ». Cette notion a suscité un important débat dans les instances internationales. Mais, en dépit de la controverse et de l'opposition de certains pays, elle est devenue incontournable et les pays en développement considèrent qu'il est essentiel de leur reconnaître cette liberté dans la formulation de leurs choix de

développement et dans l'ouverture d'un espace d'expérimentation économique et sociale.

La notion d'espace de politique a entraîné dans son sillage celle du nationalisme ouvert (open nationalism) qui met l'accent sur l'importance des économies nationales dans un contexte de globalisation poussée de l'économie mondiale. Cette notion reconnaît aux pays en développement le droit de poursuivre des choix et des politiques nationales dans un contexte d'une plus grande ouverture des économies nationales. Cette notion de nationalisme ouvert n'est pas récente et remonte également aux années 80 où l'accroissement des investissements étrangers aux États-Unis a suscité un débat académique et public sur la nécessité de défendre les industries nationales. Ce débat a été à l'origine de l'adoption en 1988 de *l'Exon-Florio Amendment* ou *Defence Production Act* qui donne au président des États-Unis le droit, sans aucune possibilité de recours judiciaire, de s'opposer à toute alliance entre une entreprise américaine et une entreprise étrangère qu'il considère contraire aux intérêts stratégiques américains. Le débat sur le nationalisme dans un contexte de globalisation n'est pas propre aux États-Unis et s'est étendu en Europe et dans certains pays en développement comme l'Inde, le Brésil, l'Argentine, la Malaisie et l'Afrique du Sud. Le nationalisme ouvert met l'accent sur la diversification et le renforcement de la compétitivité des économies nationales afin de favoriser une insertion dynamique dans l'économie internationale. Les politiques inspirées par le nationalisme ouvert diffèrent d'un pays à un autre compte tenu de leurs niveaux de développement et de leurs conditions initiales, mais elles mettent l'accent sur l'éducation et la formation des ressources humaines, le développement du secteur privé, la présence d'un secteur public dynamique. Mais le nationalisme ouvert met surtout l'accent sur les politiques de développement industriel qui ont été marginalisées par les programmes d'ajustement structurel dans les années 80 et 90. Ainsi, qu'il s'agisse de la notion d'espace de politique ou de nationalisme ouvert, le renouveau du débat sur le développement insiste sur la notion de politiques volontaristes, et rompt avec le consensus de Washington en vogue dans les années 80 qui a fait de la neutralité politique un élément essentiel de sa vision du développement. Cette neutralité se justifie par le fait que l'interventionnisme étatique a été à l'origine du développement de comportements rentiers et d'un gaspillage de ressources dans les pays en développement. Ainsi, la neutralité des politiques devait ouvrir la voie au fonctionnement des lois du marché supposées avoir une rationalité supérieure à celle de l'action publique. Or, la nouvelle

philosophie sur le développement s'accompagne d'une revalorisation des politiques dans le développement. Une revalorisation que la Déclaration finale de la dernière Conférence Générale de la CNUCED a mis en exergue en indiquant que « pour améliorer la compétitivité, il faut appliquer des politiques nationales volontaristes, spécifiques et transparentes visant à favoriser le renforcement systématique des capacités de production locales. Ces politiques doivent porter sur différents domaines : investissement, développement des entreprises, technologie, politique de la concurrence, formation d'une main-d'œuvre qualifiée, développement des infrastructures, aspects institutionnels du renforcement des capacités productives, et mesures propres à faciliter un apport continu d'investissements tels que des mécanismes de garantie des investissements et des mesures relatives à la promotion et à la protection des investissements ».

Mais le nouveau consensus sur le développement dans un contexte de globalisation ne se limite pas à la mise en œuvre de stratégies de développement dynamiques et à l'élargissement des marges de liberté des pays. En effet, le développement exige également une réforme structurelle et profonde de l'ordre économique international afin de l'ouvrir aux pays en développement et de faire de l'ouverture des marchés internationaux le complément nécessaire aux efforts de développement au niveau national. Les pays en développement ont mis en œuvre dans le cadre des programmes d'ajustement structurel, dans les années 80, de véritables politiques de libéralisation commerciale qui ont permis une plus grande ouverture de leurs marchés nationaux. Or, les pays développés ont poursuivi jusqu'à nos jours leurs politiques commerciales stratégiques. Ainsi, sur les marchés agricoles les producteurs des pays du Nord disposent d'importants appuis à travers la production, les subventions à l'exportation ainsi que les fortes restrictions appliquées à l'ouverture de leurs marchés. Par ailleurs, les pays développés, en dépit d'une réduction des tarifs douaniers, continuent à défendre leurs produits industriels intensifs en travail et fortement concurrencés par les exportations en provenance des pays en développement à travers d'importants pics tarifaires. Ainsi, il apparaît clairement que les objectifs de développement et de construction d'appareils productifs dynamiques et compétitifs ne peuvent être atteints sans une profonde réforme du système commercial multilatéral. Ce principe a fortement été réaffirmé dans la Déclaration finale de la Conférence de la CNUCED qui a indiqué que « tous les pays ont intérêt à ce que le programme de Doha, qui vise à étendre encore les possibilités commerciales et à abaisser les obstacles au commerce entre les

nations ainsi qu'à accroître la contribution du système commercial au développement soit réalisé. Ce succès contribuerait à la réalisation de l'objectif consistant à soutenir et protéger un système commercial multilatéral ouvert, équitable, réglementé, prévisible et non discriminatoire. Un des grands mérites de la Déclaration ministérielle de Doha a été de placer les besoins et les intérêts des pays en développement au cœur du Programme de travail de Doha. Il convient de poursuivre cet objectif important afin que les négociations commerciales multilatérales débouchent sur des résultats concrets orientés vers le développement ».

24

Ainsi, un nouveau consensus sur le développement semble émerger depuis quelques années suite à l'échec de celui de Washington. Ce nouveau consensus met l'accent sur la nécessité de maintenir et de renforcer les marges de liberté des pays en développement dans la formulation de leurs politiques. Cette nouvelle philosophie du développement renonce à l'uniformisation et à l'homogénéisation qui étaient au cœur des réformes et des programmes d'ajustement structurel pour mettre l'accent sur la nécessité de construire et de préserver un espace d'expérimentation politique et social dans ces pays. Enfin, elle insiste sur l'importance de réformer le système multilatéral afin qu'il puisse renforcer et compléter le rôle joué par les politiques nationales. Ces idées sont devenues, depuis quelques années, le centre des préoccupations et des débats publics. Le choix de Sao Paulo pour tenir cette Conférence n'est de ce point de vue pas fortuit. Cette ville a été dans les années 40 et 50 au centre de l'expérimentation économique et politique avec la mise en œuvre des stratégies de développement basées sur l'import-substitution. La dernière Conférence Générale de la CNUCED n'a pas échappé au désir d'innovation et à cette volonté d'expérimentation. Elle est venue consacrer ce nouveau consensus et l'inscrire au centre des préoccupations des grandes institutions multilatérales. C'est probablement là que se situe le rôle et la place des conférences internationales. Elles jouent un rôle important dans la mesure où elles viennent sacrer les débats d'idées et participent à l'élaboration des consensus internationaux. Mais, des principes et des idées générales qui constituent la base des consensus à leur mise en œuvre sous forme de politique, il y a un énorme cap que les pays doivent passer en abandonnant les sentiers battus et en inscrivant leurs politiques dans cette volonté d'innovation et d'expérimentation. N'est-ce pas là le choix de l'intelligence et de l'innovation par rapport à celui du conformisme et du conservatisme social et politique !