

Comment redynamiser la Cnuced?

Muchkund Dubey
RIS - New Dehli

Deuxième volet, deuxième extrait de l'analyse au picrate de l'institut indien RIS sous la signature du professeur Muchkund Dubey. Après la critique, les propositions... Puissent mille fleurs en jaillir.

Le moment semble opportun pour re-profiler la Cnuced en tant qu'organe désigné par les Nations unies afin de s'acquitter de ses nombreuses tâches supplétives ainsi que de ses fonctions "globales" telles qu'établies par la Charte des Nations unies dans les matières économiques.

Parmi les nations en développement, existe une insatisfaction généralisée relative d'une part aux aspects nuisibles de la mondialisation elle-même et d'autre part à la ruine totale subie par les économies de certains de ces pays due en grande partie à l'imposition aveugle des politiques économiques introduites en matière de libéralisation. (...)

Suggestions destinées à revitaliser la Cnuced

A. La nécessité d'opinions alternatives et de pluralisme économique

La première et, pour tout dire, la plus importante, des conditions préalables pour revitaliser la Cnuced consiste à reconnaître la nécessité de recourir à des conceptions alternatives dans le domaine des politiques économiques du point de vue du développement. (...) Il existe maintenant une opportunité plus forte qu'auparavant permettant de faire re-émerger le pluralisme au sein du système économique international. La Cnuced se trouve dans la position unique d'entreprendre cette tâche.

B. Les organisations de la société civile et la Cnuced

Depuis que la Cnuced s'est vue dans l'obligation de se conformer à l'opinion dominante en ce qui concerne les politiques de développement, la diffusion de vues alternatives a été assumée par les organisations de la société civile (OSC) dont beaucoup ont développé des capacités propres de recherche en matière d'économie internationale. Les OSC ont alors remplacé la Cnuced dans

le domaine le plus crucial de ses activités. Cependant, du fait de limitations évidentes en termes de ressources ainsi que de priorités, et ceci en dépit de quelques exceptions, le travail de recherche entrepris par les OSC se révèle bien souvent manquer de rigueur et d'analyse scientifique pour marquer des points dans le débat face à des observateurs neutres, des intellectuels de droite et des décideurs politiques en provenance des pays du Nord. La reprise en main par la Cnuced de son ancien rôle qui consistait précisément à avancer des vues alternatives par le biais de ses travaux de recherche et d'analyse est de nature à combler le fossé qui s'est développé dans le domaine du pluralisme intellectuel et d'apporter une cohérence, une plus grande rigueur ainsi que de la rationalité et, par conséquent, y crédibiliser le travail des OSC. Cela permettra également à la Cnuced de retrouver son rôle de porte-parole des pays en développement et plus globalement de renforcer l'assise de ces pays lorsqu'ils prennent part à des négociations en rapport avec des enjeux économiques sur la scène internationale.

C. La renaissance du rôle de négociateur de la Cnuced

Le mandat original de la Cnuced comprend inmanquablement un rôle de négociateur. La distinction qui a été récemment établie entre le volet "participation à des négociations" et l'obligation de parvenir à un consensus en interne se révèle erronée et délibérément conçue dans le but d'enlever à la Cnuced son rôle de négociateur. (...) Il faut que la Cnuced puisse réinvestir pleinement dans cette fonction.

Les pays en développement sont en partie responsables de l'érosion du rôle de négociateur de la Cnuced en ce qui concerne l'élaboration de normes non contraignantes (soft law). Ils ont laissé à l'OMC des matières telles que les ressources financières, la dette, le problème des matières premières ainsi que le transfert de technologies qui ne sont pas du ressort des traités instituant l'OMC. (...)

Par conséquent, une étape fondamentale par laquelle les pays en développement devront passer, s'ils veulent restaurer le rôle de négociateur de la Cnu-

ced, consisterait à lui confier un rôle de législateur dans les matières liées au développement et ne pas gaspiller leur temps, leur énergie et leurs ressources à en discuter au sein de l'OMC. (...)

La Cnuced devrait également faire marche arrière et se constituer en forum des pays en développement afin que ces derniers discutent et élaborent entre eux des positions communes sur des sujets en négociation à l'OMC, à la Banque mondiale, au FMI, à l'OMPI (Organisation mondiale sur la Propriété intellectuelle)... Le fossé en cette matière a été comblé par les OSC, mais de manière souvent inefficace et peu probante. (...)

D. Adopter une vision globale sur les problèmes économiques mondiaux

Un des avantages et une des caractéristiques spécifiques de la Cnuced dans sa conception originelle résidait dans son approche intégrée des enjeux cruciaux inscrits à l'agenda de la coopération internationale en lien avec un cadre analytique englobant. (...)

Aujourd'hui, ce type d'analyse est totalement absent à l'intérieur de l'architecture des Nations unies. (...)

Les thèmes qui se prêteraient à une telle analyse pourraient être :

(a) La mondialisation considérée sous ses aspects les plus divers c'est-à-dire tant les bénéfices que les inconvénients résultant de sa mise en œuvre, son fonctionnement à la fois marginalisant et homogénéisant, sa tendance à uniformiser les politiques, sa nature de fait accompli imposé politiquement et d'instrument de domination du Tiers-monde au service des puissances et intérêts du Nord.

(b) Les problèmes d'énergie considérés sous tous ses aspects.

(c) L'environnement, le commerce, la nourriture, la biosécurité, la durabilité ainsi que le rôle des DPI.

(d) L'adoption de dispositions ad hoc et la gestion dans les domaines des biens publics internationaux, des ressources appartenant au domaine commun international (les fonds marins, l'espace), des mécanismes de régulation internatio-

Lucidité en offensive

nale concernant les ressources communes, les dispositions relatives aux biens et aux services relevant du domaine public international.

(e) Une analyse intégrée des manipulations et des erreurs qui se produisent sur les marchés, les moyens à mettre en oeuvre pour y faire face, ce qui inclut les crises financières, les défaillances des marchés des matières premières, le protectionnisme agricole ainsi que les pratiques visant à restreindre les échanges économiques.

(f) Une analyse des déséquilibres et des inégalités dans le commerce international et les systèmes financiers. Ce qui pourrait couvrir la plupart des matières dont la mise en oeuvre relève de l'OMC. (...)

(g) Une nouvelle Convention ayant trait au Développement et au Commerce international qui mettrait à jour et codifierait les exceptions aux règles en vigueur afin de rendre le système économique mondial juste et équitable et créer un environnement économique international propice au développement. (...)

(h) Un régime de traitement spécial et différencié (TDS) en faveur des pays en développement dans les domaines du commerce international ainsi que des systèmes monétaires et financiers. (...)

E. La Cnuced comme lieu d'harmonisation des politiques commerciales et de développement

(...)

F. La coopération Sud-Sud, y compris le SGPC (Système Général de Préférence en matière de Commerce)

Depuis sa création, la Cnuced a conservé une place bien établie dans le système des Nations unies en matière de coopération Sud-Sud, qu'il s'agisse du suivi des différents développements, du développement d'idées et d'approches et plus largement de l'assistance aux pays en (voie de) développement.

De récents développements plaident pour que l'on revivifie les activités développées dans ce domaine par la Cnuced. Les pays en développement ont acquis une force grandissante dans l'économie et le commerce mondiaux. Au cours de la décennie passée, la part du commerce dans le PIB des pays du Tiers-monde a crû de 40 à 60 %. Leur part dans le commerce mondial a augmenté, passant de 24 à 33 %. Et leur part au niveau du commerce mondial

des services est passée de 19 à 23 %. Avec une augmentation de leur participation au commerce mondial et la diversification de leurs économies, la part que représente le commerce entre ces pays a considérablement augmentée. Ce constat se reflète dans les flux financiers résultant du commerce entre pays en développement et qui comptent maintenant pour 43 % de leurs exportations. Certains pays en développement émergent en tant que locomotives régionales, voire mondiales, dans les domaines du commerce et de la croissance économique.

Ces facteurs dessinent à l'heure actuelle les contours de ce qu'il est convenu d'appeler "la nouvelle géographie du commerce international". Ces tendances et développements nouveaux étaient bien présents à l'esprit des pays en développement lorsqu'ils ont décidé, au cours de leur meeting de Sao Paulo, qui coïncidait avec la tenue de Cnuced XI, de lancer le troisième round des négociations ayant trait aux SGPC. (...)

G. La Cnuced et l'Assistance Technique

L'incursion de la Cnuced dans le domaine de l'assistance technique a constitué un développement négatif. Cela s'est réalisé au détriment de son rôle de négociateur et de ses travaux d'analyse et de recherche.

L'Assistance Technique (AT) de la Cnuced, comme toutes celles faisant partie du système des Nations unies, est dépendante des contributions des donateurs. Ce qui a amené les donateurs à se doter du levier nécessaire pour remodeler de fond en comble et dans le sens de leurs intérêts les autres fonctions de la Cnuced. La Cnuced se serait mieux tirée d'affaire sans cette AT, comme ce fut le cas dans les années qui ont suivi sa constitution.

Cependant, il serait actuellement irréaliste de proposer que la Cnuced abandonne complètement ses programmes d'Assistance Technique. Toutefois, on lui suggérera qu'elle élague de manière drastique ses activités liées à l'AT, la confinant à l'assistance en matière de formulation de politiques dans les domaines ressortissants de la juridiction de la Cnuced et directement liés à ses travaux de recherches et d'analyses politiques.

La Cnuced devrait abandonner tous les autres types d'assistance technique dans le commerce et matières y afférentes au niveau du pays (y compris le développement d'infrastructures de

commerce) au profit d'autres agences, en particulier le CIT (Centre pour le Commerce International). (...)

H. L'aide au commerce

La Cnuced ne devrait pas sauter dans le wagon de l'"aide au commerce", concept qui fait l'objet de multiples discussions au sein de nombreuses organisations des Nations unies.

L'initiative "Aide au Commerce" a pour objectif de tromper les pays en développement et d'exploiter leur vulnérabilité pour pousser et légitimer l'agenda néo-libéral en matière commerciale.

Une composante essentielle de ce schéma est de compenser les coûts d'ajustement subis par les pays en développement en raison de leur acceptation et de la mise en oeuvre de la politique de libéralisation des marchés.

L'autre composante vise à développer les productions destinées à l'exportation ainsi que les infrastructures ayant trait au commerce. Il est impossible de distinguer ce dernier type d'assistance de l'aide au développement à proprement parler.

Par conséquent, cette initiative ne consiste qu'à re-profiler l'aide au développement de façon à la rendre plus attractive et masquer les insuffisances en matière de respect des objectifs pour l'aide au développement.

En outre, il n'existe pas d'étalon de mesure permettant de mesurer la prétendue nature additionnelle de l'aide destinée au commerce, si ce n'est celui qui consiste à la mettre en rapport avec le niveau des flux existants d'aide au développement.

I. Mesures nationales pour le développement ou environnement externe pour le développement...

La plus grande déformation dans les fonctions de la Cnuced réside dans une focalisation excessive sur les politiques nationales de développement au risque d'en négliger ses facteurs externes. Ce changement a été provoqué suite à une campagne concertée des pays en développement. Il ne semble à l'heure actuelle ni possible ni souhaitable de renverser cette tendance. (...)

Il y a cependant lieu de renverser la tendance qui penche fortement en ce moment en faveur des dimensions nationales des politiques de développement. Cet objectif sera rencontré au mieux en purgeant l'agenda de la Cnuced des

Lucidité en offensive

questions litigieuses et motivées se rapportant à des mesures domestiques et également en consacrant plus de temps au sein de la Cnuced à la discussion et à la négociation de mesures destinées à rendre l'environnement extérieur et les institutions favorables au développement.

J. La Cnuced dans le domaine de la finance

Les flux financiers ont commencé par représenter le phénomène le plus important de l'économie globale à la fois en tant que facteur positif et négatif. En réalité, la croissance des économies depuis le début des années 90 a été plus alimentée par des flux davantage financiers que commerciaux.

Une incapacité majeure de la Cnuced en ce domaine s'explique par l'embargo virtuel imposé sur la discussion ayant trait aux sujets financiers dans ses forums en plus du démantèlement de sa capacité d'analyse et de recherche dans ce domaine. Cette situation doit être améliorée d'urgence.(...)

Dans le système financier international en pleine évolution, il y a lieu de s'atteler aux tâches suivantes :

1. assurer la pleine participation des pays en développement
2. accroître les capacités de réponse du système en cas d'urgence
3. permettre aux pays en développement d'user d'une plus grande souplesse ainsi que d'une autonomie accrue dans la gestion des capitaux entrants
4. réformer à la fois les systèmes de monitoring et de régulation
5. envisager la création de liquidités additionnelles (afin de dégager des ressources pour le développement), des arrangements régionaux en matière de contrôle des capitaux, des devises régionales communes et des réserves régionales destinées à faire face aux situations d'urgence.

Le cadre idéologique dans lequel le débat sur ce sujet a pris place excluait tout débat ayant trait à la plupart de ces enjeux. Il est donc de ce fait extrêmement important d'impliquer activement la Cnuced dans ce débat afin de sauvegarder les intérêts des pays en développement. La restauration du rôle premier de la Cnuced en matière de finances nécessitera une augmentation drastique de ses capacités de recherche.

Les réformes des Nations unies intervenues depuis 25 ans, ont été conçues

principalement afin d'affaiblir le système des Nations unies et saper la position qu'occupent en son sein les pays en développement, dans le but de rendre l'organisation servile aux intérêts des grandes puissances. Cet objectif a été poursuivi à tout crin. Parmi les organes des Nations unies, la Cnuced apparaît comme ayant été la cible préférée de ce processus. (...)

K. Cnuced et réformes de l'ONU

Il ne sert réellement à rien pour les pays en développement de converger avec les pays développés en ce qui concerne le processus de réforme. L'unique réponse des pays en développement aurait dû être – et cela reste vrai – de présenter énergiquement leur propre agenda dans la restructuration des Nations unies. La présente analyse se borne à en proposer une épure par rapport à la Cnuced. Les pays en développement devraient pousser un agenda de façon proactive plutôt que réagir de façon défensive à l'agenda des réformes promu par d'autres pays.

En dernière analyse, le conflit pour la préservation de la Cnuced est inextricablement lié à un plus grand conflit en vue de rétablir le rôle holistique et les fonctions des Nations unies telles que définies par la Charte dans le domaine économique. Le résultat de l'un dépend du succès ou de l'échec de l'autre.

Poursuivre un agenda proactif visant à revitaliser la Cnuced constitue la dernière chance de regagner le terrain perdu et restaurer le rôle premier des Nations unies dans les secteurs économiques et sociaux.

L. Garantir le mandat de la Cnuced

Une tâche majeure qui incombe au Sud dans le contexte de la révision en cours des rôles et fonctions de la Cnuced devrait consister à assurer qu'il n'y ait pas de dilution ou de minoration de ses mandats.

Il serait d'ailleurs plutôt futile de s'impliquer dans un autre exercice de restructuration intervenue des rouages intergouvernementaux de la Cnuced ou de son secrétariat.

Par contre, il est très important de provoquer un changement de paradigme concernant la nature et l'orientation de la délibération dans les organes intergouvernementaux de la Cnuced, dans la recherche et le travail d'analyse politique du Secrétariat, ainsi que dans les programmes d'Assistance Technique.

Pour cela, il apparaît comme absolument primordial de prévoir la mise à disposition de ressources financières adéquates, principalement en provenance du budget ordinaire.

M. Groupe des 77 et renaissance de la Cnuced

Le rééquilibrage dans le champ des relations et des négociations économiques internationales devrait constituer un objectif essentiel de la politique internationale de développement.

La Cnuced devrait de ce fait reprendre son rôle initial consistant à apporter l'appui nécessaire à une action plus solide et plus efficace de la part des pays en développement: c'est une condition essentielle pour pareil rééquilibrage.

Il s'agit en tout cas d'une contribution que cette organisation se doit de mettre en œuvre afin de contrebalancer le support organisationnel que les pays développés reçoivent de la part de l'OCDE, de la Banque mondiale ainsi que du FMI dans leurs négociations globales avec le Sud.

Ne pas aider le Sud, qui est l'interlocuteur le plus faible, signifie de facto que l'on aide le Nord, qui constitue le partenaire dominant, et par là même on contribue à renforcer le caractère asymétrique des rapports de force dans les relations économiques internationales.

C'est incompatible avec l'esprit véritable de la mission de la Cnuced.

Le soutien à apporter à la construction collective de capacité ainsi qu'au renforcement du Sud peut revêtir des formes diverses. Cela va de l'injection de contenus aux revendications du Sud par la mise à disposition de données, de preuves empiriques, d'arguments théoriques, jusqu'à fournir un soutien logistique et organisationnel complétant les efforts du Sud pour formuler des positions communes leur permettant de se préparer aux négociations d'une autre façon.

L'amélioration et le renforcement des pays en développement donneraient lieu à des négociations plus productives et des résultats équilibrés, ce qui serait également bénéfique au Nord.

(Traduction et intertitres: Greseo).