

Le mandat de la CNUCED est menacé

*A mesure que la session quadriennale de la CNUCED prévue pour Nairobi s'annonce imminente, la mission fondatrice de cet organisme onusien devient de plus en plus contestée à un moment où elle s'avère nécessaire, argumente *Tetteh Hormeku.*

La CNUCED 14 est cruciale. Le mandat pour les futurs travaux de la CNUCED sera soumis à un nouveau cycle de débats intergouvernementaux très acerbes comme c'est presque toujours le cas lors de ces conférences quadriennales, surtout depuis la création de l'Organisation Mondiale du Commerce. Le résultat déterminera la capacité de l'organisation à toujours projeter des perspectives politiques indépendantes parmi d'autres institutions multilatérales de gouvernance et de réflexions économiques.

La CNUCED continuera-t-elle à assurer le rectificatif et l'équilibre tant désirés face au refrain de positions qui proviennent d'habitude des acteurs dominants tels que la Banque mondiale, le FMI, l'OMC, l'OCDE et consorts? Ou sera-t-elle un rectificatif dont la valeur, si elle était dorénavant en doute, a été affirmée à plusieurs reprises à des moments critiques lors des crises internationales – allant des crises financières asiatiques des années 90 jusqu'à la crise financière et économique mondiale de 2008 qui résonne toujours? Ou finira-t-elle par être le pâle reflet des politiques et réflexions dominantes, et ses fonctions réduites essentiellement à apporter de l'appui aux pays pauvres de l'Afrique et d'autres régions du monde pour mettre en œuvre et vivre avec ces politiques du mieux qu'ils peuvent.

La CNUCED 14 est également une occasion pour faire face à une préoccupation encore plus profonde. Toutefois, une grande partie des remises en cause du rôle indépendant de la CNUCED a été maîtrisée et l'organisation a pu continuer à apporter des perspectives politiques critiques et alternatives, une trajectoire a évolué au fil du temps. La vision audacieuse qui est à l'origine de la création de la CNUCED, - soit la vision d'être une plateforme consciente d'action et de réflexions sur les questions générales du commerce et du développement formulées autour des problèmes, défis et des perspectives de la majorité des nations marginalisées et vulnérables et leurs populations au sein du système international – subit une érosion constante. De même, la mission de l'organisation d'œuvrer constamment en faveur du rééquilibrage/réorganisation du statu quo en vue de créer de l'espace pour les populations marginalisées et leur permettre de surmonter leur situation est en déclin.

Commentaire

A sa place surgit en dent de scie un menu d'efforts éclectiques visant dans un cas à favoriser une intégration sans heurts des populations marginalisées dans l'ordre mondial et, dans un autre, à réduire les pires délires de cet ordre et leurs effets sur les populations marginalisées et, encore dans un autre, à renverser des tendances spécifiques en les remplaçant par des alternatives qui ne sont pas trop claires. Même dans ces circonstances, son rôle a été réduit à des analyses et commentaires.

C'est une situation malheureuse, en particulier, en ce moment où dans les pays africains et (de nombreux pays en développement d'autres continents) et leurs populations, les anciennes vulnérabilités s'intensifient avec des conséquences plus désastreuses et de nouvelles vulnérabilités ont surgi (essentiellement à cause du fonctionnement même de l'ordre international) lorsque de nouvelles initiatives apparaissent dans ces pays et dans de nombreux milieux pour endiguer ces dangers. En ce moment, la nécessité d'avoir un cadre institutionnel ayant une vision et missions fondatrices de la CNUCED s'avère encore plus urgente. Et le moindre que les forces progressistes peuvent faire est de lancer un débat sur cet impératif pour attirer l'attention sur la CNUCED et ces vicissitudes ainsi que de délibérer sur les modalités et la mesure dans laquelle son mandat initial peut être ressuscité au profit de notre époque et sinon comment peut-on combler les lacunes engendrées par son évolution.

La CNUCED a été créée comme « un programme pour le commerce et le développement inclusif et tourné vers l'avenir, lancé à l'initiative du monde en développement et pour le monde en développement, dans l'optique d'une prospérité pour tous. La CNUCED a apporté les moyens permettant au Sud, ... d'exprimer son ambition collective et d'encourager la communauté internationale à tenir les promesses économiques de l'indépendance politique, au profit de tous les habitants de la planète". (Rapport du SG).

Cette ambition et ses buts et programmes connexes étaient fondés sur une conviction claire que ces mêmes structures de l'ordre économique international - caractérisé d'un côté par une petite concentration des économies très industrialisées et de l'autre par une masse d'économies tributaires des exportations de produits de base pour satisfaire les besoins des économies industrielles- ont permis de réaliser une prospérité immense dans quelques régions du monde mais ont engendré de la pauvreté et mis en péril le bien-être

de la grande majorité des populations du monde en développement . A ces causes structurelles de l'inégalité dans le monde s'ajoute l'aggravation du régime commercial international (axé à l'époque sur le GATT) qui privilégie « le libre jeu des forces économiques internationales » et considère un jeu égal de ces forces économiques comme le fondement des relations entre tous les pays quelle que soit la divergence de leur structure économique.

Réponse

En réponse à cette situation, le programme spécifique de la CNUCED a été guidé par trois piliers concrets : la nécessité de l'industrialisation des pays nouvellement indépendants et par conséquent le défi de trouver une solution aux structures économiques tributaires des exportations des matières premières ; la nécessité d'équilibrer le soi-disant libre jeu des forces économiques et en particulier, leurs effets sur les économies en développement à travers des actions ciblées par les gouvernements et les organisations intergouvernementales; et la nécessité des traitements et obligations différents pour les types d'économies structurellement différents au sein des régimes internationaux.

Dans ce cadre, les programmes d'analyse, de décision et d'action de la CNUCED a engendré une série d'accords et de principes qui ont contribué à l'orientation du régime international de commerce et du développement au profit des pays en développement et de l'ensemble de la communauté des nations. Le Système Généralisé des Préférences, les principes de traitement différencié et plus favorable pour les pays moins développés dans les accords commerciaux internationaux, les traités, les conventions et résolutions qui ont libéralisé le transport maritime international qui était au paravant dominé les cartels du Nord au profit des opérateurs des pays en développement ; les principes relatifs aux pratiques commerciales restrictives représentent des cas où les travaux de la CNUCED ont non seulement abouti à des résultats favorables aux pays en développement qu'on n'aurait pas pu réaliser dans le cadre actuel, mais aussi permis de réorienter la nature du régime de manière plus équitable et inclusive.

Même dans les domaines tels que les accords internationaux sur les produits de base dont les résultats n'ont pas été aussi significatifs que prévus, les interventions de la CNUCED ont permis de retenir l'attention de la communauté internationale sur les défis fondamentaux et ont inspiré des perspectives innovantes autour de ces défis au lieu d'être relégués à l'arrière-cour des préoccupations internationales. Ce qui est également

important, c'est que l'effet de catalyseur de la CNUCED sur d'autres institutions de la gouvernance économique mondiale comme le FMI et la Banque mondiale, tel qu'indiqué dans de nombreux cas où ces institutions ont dû adopter des mesures pour résoudre des problèmes qui, avant les interventions de la CNUCED n'étaient pas considérés comme dignes d'intervention ou étaient mis sur la touche.

Par dessus tout, la CNUCED a rendu légitime et favorisé une attention soutenue sur la nécessité d'aborder les questions qui touchent aux économies moins développées et leurs populations ainsi que de relever les défis auxquels ils font face comme des questions qu'on ne peut pas se permettre de soumettre au fonctionnement général de l'ordre international. Il s'agissait des questions qui devraient être abordées suivant leurs propres mérites par tous les membres de la communauté internationale et dont les solutions peuvent exiger un reclassement des priorités mondiales, (le cas échéant), une restructuration fondamentale du système et des régimes de relations économiques parmi les pays et les populations. Il s'agit ainsi du bien-fondé des engagements autour de nouvel ordre économique international qui, au fur et à mesure qu'il essoufflait à la longue, retenait toujours l'attention des gouvernements et des populations du monde entier sur les contraintes fondamentales et, par ricochet, les principales actions nécessaires pour réaliser un ordre économique international équitable, générer un état d'esprit partagé parmi de grandes couches des populations et les gouvernements et produire de nombreux principes et valeurs qui ont été intégrés dans divers aspects des transactions et interactions internationales.

Néolibéral

Il va sans dire que cette trajectoire historique de la CNUCED a été ralentie face à l'opposition néolibérale des années 80 contre celui-ci et d'autres éléments des luttes que mènent les populations et les nations du monde en développement pour l'équité universelle qui s'est manifestée par l'attaque soutenue non seulement contre les projets nationalistes des pays en développement mais aussi les dimensions d'appui du système de l'ONU. Dans le sillage de la turbulence et de l'ébullition de l'ascendance du néolibéralisme dans les années 80, l'organisation avait commencé par perdre son pouvoir de décision et l'autonomie de la volonté pour ce qui concerne les questions internationales. Cette tendance a été consolidée par le triomphalisme du marché néolibéral des années 90 et l'aboutissement du cycle de négociation d'Uruguay/GATT à un résultat imprévu au début des négociations, la création d'une nouvelle institution à part entière sur le commerce international, l'OMC.

A partir de ce point, la place unique de la CNUCED parmi les institutions internationales de gouvernance économique n'était plus évidente. A partir de la Conférence tenue en 1996 à Midrand, Afrique du Sud, les conférences quadriennales de la CNUCED étaient devenues des forums de marchandage sur l'existence de la CNUCED. Chaque conférence a abouti au maintien de la CNUCED mais sur des prémisses de plus en plus panachées qui subissaient les hauts et les bas des fortunes de la mondialisation néolibérale. D'un côté, lors des beaux jours suivant la création de l'OMC, ces prémisses avaient trait à l'aide au pays en développement pour leur permettre de mettre en place un programme positive d'intégration dans le nouvel ordre de la mondialisation. De l'autre côté, il s'agissait de la résurgence dans les années récentes d'un rôle relativement indépendant autour des questions telles que la pauvreté, les produits de base et la finance internationale suite aux désastres du projet néolibéral allant de la crise financière asiatique passant par la débâcle de Cancun de l'OMC, la flambée des prix des produits alimentaires à l'échelle mondiale en 2007 à la crise financière et économique mondiale de 2008 qui résonne toujours. Cependant, certains grands principes et valeurs ainsi que des idées politiques et intellectuelles générées par la CNUCED ont disparu ou existent sous des formes extrêmement faussées.

Compromis

Chaque affirmation du mandat de la CNUCED a été un compromis entre les pays industrialisés qui cherchent à fermer la CNUCED ou à réduire son rôle à l'apport de l'assistance technique au pays en développement pauvre pour répondre à leurs obligations en matière de mondialisation ; et d'autre part, une riposte des pays en développement. Même dans ce cas, les pays en développement auraient contribué en raison de leur position aux conditions de plus en plus restrictives dans lesquelles cette lutte a été menée et leurs résultats. Le point culminant de cette lutte était l'époque où, ivre, des promesses de la mondialisation, les pays africains et d'autres pays en développement se sont précipités pour adhérer à l'OMC et à ses accords qui étaient l'antithèse de toutes leurs revendications au niveau de la CNUCED. Même, lorsqu'ils se sont rendus compte des réalités de la mondialisation et de ses effets sur les pays et les perspectives de développement, la plupart des pays ont continué à aborder la question de se tailler une espace au sein de la mondialisation néolibérale.

Pour de nombreux pays africains en particulier, l'idée a toujours été fondée non sur la manière de repenser leur place dans l'ordre mondial et la stratégie de développement connexe mais sur les moyens de se doter des capacités pour relever les défis de cet ordre. Par conséquent, nombre de gouvernements africains et les responsables de politique au

niveau national et international considèrent la CNUCED comme une place pour la définition et l'acquisition de l'assistance technique et de renforcement des capacités.

Enfin de compte, cela s'est traduite par le fait que les contestations autour du mandat de la CNUCED sont formulées et résolues en fonction de la latitude à accorder à la CNUCED en matière de recherche et de politique sur les questions mondiales que d'autres institutions devraient aborder.

Sans doute, même en ces termes étroits, la manière dont ces contestations seront résolues lors de la CNUCED 14 sera importante pour l'Afrique. Il y a donc des différences réelles dans le contenu et les implications pour les pays africains et d'autres pays en développement, quand il s'agit de savoir si le travail de la CNUCED sur la facilitation du commerce serait tout simplement d'aider ces pays à mettre en œuvre l'Accord de l'OMC sur la facilitation du commerce ou d'affirmer la nécessité de renforcer les capacités des pays en développement et d'adopter une approche plus large qui implique l'appui à ces pays en vue d'améliorer leurs potentiels d'exportation comme un point de départ explicite. Il y a des implications différentes pour l'Afrique si la CNUCED appuie tout simplement « le commerce et l'investissement en échange et l'utilisation des technologies écologiquement saines » ou en plus de la facilitation du transfert et l'adaptation de la technologie verte ». Et il y a une différence si la CNUCED contribue à appui efficace aux partenariats publics-privés en vue de promouvoir le développement durable ou le fait conformément aux stratégies de développement national de chaque pays. Il est également important si la CNUCED a un mandat ou non pour effectuer des analyses sur la réforme des Traités Bilatéraux d'Investissement. (TBI).

Toutefois, les problèmes qui confrontent les pays africains et les interventions nécessaires vont au-delà des conditions restreintes de celles-ci et d'autres actions qui constituent les paramètres du débat sur le mandat de la CNUCED.

Les trois décennies de politique néolibérale ont permis de renforcer les structures que les économies africaines ont héritées du colonialisme : la dépendance de l'exportation d'un panier restreint de produits de base à peine transformés, avec très peu ou sans capacité industrielle et la stagnation de l'économie rurale. Les économies africaines demeurent en conséquence vulnérables aux chocs exogènes alors que sur le plan interne, l'effondrement effréné de l'économie rurale continue de porter l'urbanisation à des niveaux qui dépassent l'expansion des opportunités économiques et /ou des investissements dans les infrastructures sociales et économiques.

Les conséquences humaines du chômage, des moyens de subsistance précaires et dégradés et des opportunités réduites d'épanouissement personnel au niveau de la majorité des populations s'aggravent au moment où les richesses colossales s'accumulent aux mains d'un groupe restreint d'élites nationales et d'entreprises multinationales qui ensemble dominant les processus politiques et contrôlent les ressources économiques. Ces manifestations extrêmes d'inégalité ont aggravé les injustices et les inégalités, en matière de genre, de race d'âge et de groupes ethniques, mis à mal les liens de solidarité sociale au sein et entre les pays et ont porté les tensions alimentées par les conflits au premier plan des interactions sociales.

Toutes ces évolutions ont été intensifiées suite à la crise économique et financière mondiale de 2008 toujours persistante à laquelle l'Afrique n'a pas contribué mais a subi les pires conséquences. A cela s'ajoute le changement climatique qui met en péril la survie de l'humanité. De même, l'Afrique porte à peine la responsabilité de ce phénomène mais risque de souffrir et souffre déjà de manière disproportionnée de ses pires conséquences, avec très peu de ressources pour y remédier.

Il s'agit des manifestations de la dynamique au cœur même du fonctionnement du système économique international et de l'ordre mondial et les régimes politiques dont ils constituent le fondement. Les genres de conversations et d'actions radicales nécessaires pour y faire face et la spécificité avec laquelle elles doivent être éclairées par les conditions particulières de l'Afrique et d'autres nations et populations vulnérables rappelle exactement la mission fondatrice de la CNUCED. Les initiatives que les pays africains eux-mêmes ont commencé par adopter dont certains sont de manière définitive comme la Vision Minière Africaine et d'autres de manière incertaine comme la ZLEC exigent le type de forum intergouvernemental qu'incarnait la CNUCED d'antan.

Ce type de CNUCED serait silencieux et invisible lors des futures délibérations de la CNUCED 14. Même à ce niveau, la prise de conscience de la nature du problème brille par son absence. Il semble que des fragments de cette situation seraient limités aux pages du rapport du Secrétaire Général et vont demeurer ainsi – des fragments. Ils n'ont pas encore été intégrés dans le projet de texte qui à la base des négociations du prochain mandat de la CNUCED. Par conséquent, la mission et programme fondateurs importants de la CNUCED sont introuvables au moment où le besoin se fait ressentir le plus.

Les gouvernements de l'Afrique et d'autres continents peuvent continuer à se limiter en opérant dans le cadre restreint des nouveaux paramètres de la CNUCED. Toutefois, les organisations de la société civile et les forces progressistes de l'Afrique et d'ailleurs doivent commencer, du moins, à attirer l'attention sur l'écart créé par l'évolution de la CNUCED et lancer un débat à cet effet. Si nous nous y prenons de la bonne manière, même les gouvernements pourront se montrer à la hauteur du défi, comme ils l'ont fait plusieurs fois au paravant même dans l'espace de la CNUCED.

Toutefois, pour être efficace, un tel débat ne doit prendre la forme des délibérations générales sur ce que la CNUCED défend ou ne défend pas. Il serait mieux de les baser sur un examen concret de la nature structurelle des problèmes qui confrontent l'Afrique en ce 21^e siècle, les paramètres de l'impératif de la transformation économique structurelle qui fait actuellement l'objet des proclamations et rhétoriques générales et sur les moyens de réhabiliter le rôle historique de la CNUCED pour cette époque.

*Tetteh Hormeku est Chef de Programme auprès de TWN-Africa

Les perspectives du Secrétaire général vers la CNUCED XIV

Mukhisa Kituyi, le secrétaire général de la CNUCED a noté que « la 14^e session qui se tiendra à un moment crucial non seulement pour les avancées économiques et sociales mais aussi pour l'avenir commun de tous les pays et de toutes les communautés ». Il a ajouté que « cette première conférence ministérielle des Nations Unies de l'après-2015 constituera un point de départ pour transformer les ambitions et les engagements renforcés de la communauté internationale en plans d'action concrets. Le Programme d'action d'Addis-Abeba, les objectifs de développement durable et l'appel à l'action attendu à Paris lors de la Conférence des Parties sur le changement climatique proposent des mesures interdépendantes extrêmement ambitieuses : il est impératif de mobiliser toutes les ressources financières, humaines et entrepreneuriales disponibles afin de promouvoir une croissance inclusive et de mettre fin à la pauvreté, tout en décarbonant l'économie mondiale, et ce, dans les 15 prochaines années ».

Tout en reconnaissant qu'au cours des deux dernières décennies, « près d'un milliard de personnes ont pu sortir de la pauvreté, » le Secrétaire général a aussi admis que « les inégalités persistent, voire s'accroissent, souvent en raison de ces mêmes forces qui ont accru notre capacité à générer de la richesse, et les bienfaits de la mondialisation sont encore inégalement répartis. Or, des îlots de prospérité au milieu de la pauvreté sont incompatibles avec le monde auquel nous aspirons. De nouvelles vulnérabilités et de nouveaux risques font leur apparition, en particulier à cause de l'essor du « capitalisme de casino » et d'un niveau d'endettement malsain. Les crises et les chocs financiers sont aujourd'hui plus fréquents, retardant le développement de plusieurs années, et, dans certains cas extrêmes, de plusieurs décennies ».

Le Secrétaire Général a noté que « la CNUCED, est une initiative du monde en développement pour le monde en développement, a les capacités de traiter les problèmes qui portent atteinte à la dignité humaine, à la croissance économique et à la bonne santé de notre planète ». Par conséquent, le rapport du Secrétaire Général de la CNUCED intitulé « Des décisions à l'Action » « met en avant quatre lignes d'action qui permettraient de concrétiser les ambitions du programme de développement pour l'après-2015. Ces lignes d'actions devraient permettre « d'accroître les capacités productives afin de transformer les économies ; améliorer l'efficacité des États et l'efficacité des marchés ; lutter contre les vulnérabilités, renforcer la résilience; renforcer le multilatéralisme, trouver des solutions communes ».

Pour atteindre ces objectifs, la CNUCED propose la mobilisation des ressources pour le renforcement de la capacité productive comme l'une des principales actions à mener. Il s'agit de mobiliser les ressources internes, d'endiguer la fuite des capitaux et les flux financiers illicites et d'exploiter les ressources privées internes et étrangères. Cela exige également l'exploitation des technologies pour renforcer les capacités productives et impliquera des efforts visant à combler les écarts technologiques à travers la vulgarisation des avancées technologiques.

La promotion des entreprises du secteur privé est une autre action prévue par la CNUCED. Par conséquent, le rapport invite les gouvernements à créer l'environnement favorable à travers un cadre politique et d'autres moyens de faciliter la création des micro et moyennes entreprises. A cet effet, il est nécessaire de rehausser les services d'infrastructure et d'investir dans le développement des compétences et du leadership.

Les pouvoirs publics doivent prendre des mesures afin de remédier à la volatilité financière et économique car « la volatilité, le court-termisme et cycles d'expansion et de récession non seulement menacent de retarder la reprise mais peuvent aussi entraîner un recul dans leur développement économique...

Comme l'a souligné la CNUCED, ce qui est encore essentiel, c'est la nécessité d'assurer que toutes les couches sociales de la société ne soient pas laissées pour compte et surtout permettre aux femmes de s'assumer. Sur le plan international, le rapport met l'accent sur le renforcement du multilatéralisme et des solutions communes. Pour ce faire, il faudra soutenir la gouvernance économique mondiale et la reformes de système financier international.

En conclusion, le Secrétaire général a préconisé « des efforts concertés de la part des pouvoirs publics, des institutions internationales, des organisations non gouvernementales et du secteur des entreprise qui ont tous le potentiel de bâtir un monde plus prospère, plus équitable et plus durable.' Il a assuré à tous que 'la CNUCED est prête à apporter sa pierre à cet édifice ».

Extrait de « De la Décision à l'Action » ; le rapport du Secrétaire Général de la CNUCED à la CNUCED XIV'

