

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT

**CNUCED**



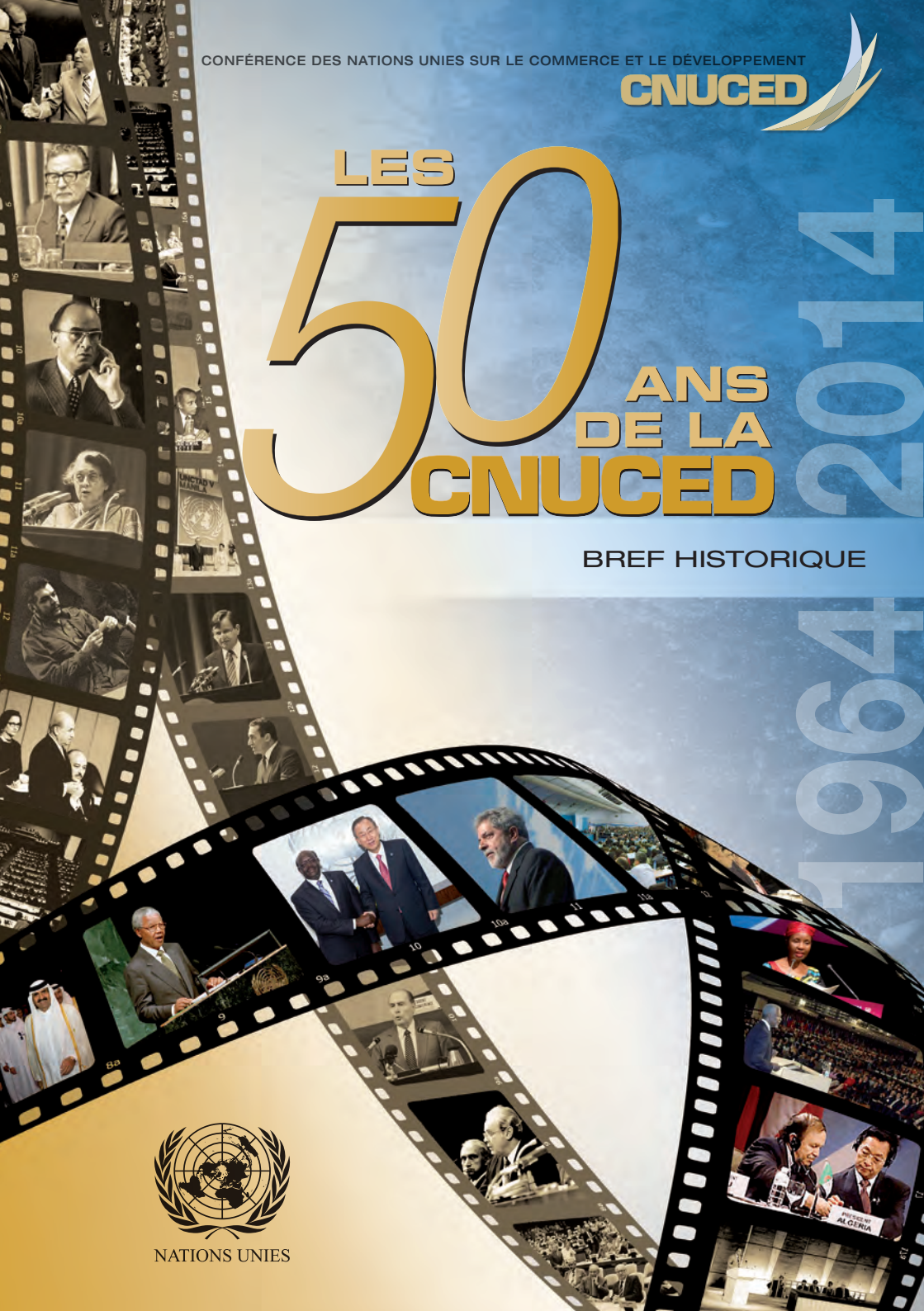
# LES 50 ANS DE LA CNUCED

BREF HISTORIQUE

2014  
1964



NATIONS UNIES



CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT

CNUCED



# LES 50 ANS DE LA CNUCED

BREF HISTORIQUE

2014  
1964



NATIONS UNIES  
New York et Genève, 2014

## NOTE

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles de l'Organisation des Nations Unies.

Les appellations employées et les données présentées dans cette publication n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Les noms de pays utilisés sont ceux qui étaient en usage au moment des événements décrits.

Le texte de la présente publication peut être cité ou reproduit, sous réserve qu'il soit fait mention de la source et qu'un exemplaire de l'ouvrage où sera reproduit l'extrait cité soit envoyé au secrétariat de la CNUCED.

UNCTAD/OSG/2014/1

---

# TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos .....	vi
Mukhisa Kituyi, Secrétaire général de la CNUCED .....	
Introduction .....	xii
John Toye, auteur de <i>Les 50 ans de la CNUCED – Bref historique</i> .....	
Abréviations et acronymes .....	xviii
<b>CHAPITRE I. UNE DEMANDE PRESSANTE DE CHANGEMENT .....</b>	<b>1</b>
A. La Charte de la Havane instituant une organisation internationale du commerce et son échec .....	2
B. Les conséquences de la guerre froide et de la décolonisation .....	7
C. Mise en place d’une solidarité du tiers-monde .....	10
D. Définition du mandat de la CNUCED .....	12
E. Conclusion .....	15
<b>CHAPITRE II. UNE NAISSANCE DANS LA DOULEUR .....</b>	<b>17</b>
A. La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement de 1964 .....	18
B. Création de la CNUCED .....	22
C. Un effet catalyseur .....	26
D. De meilleurs résultats dans le domaine des transports maritimes .....	29
<b>CHAPITRE III. LES GRANDS AXES DU PROGRAMME                   DE RAÚL PREBISCH .....</b>	<b>33</b>
A. Accords internationaux sur les produits de base .....	34
B. L’élaboration de la stratégie de la CNUCED sur les produits de base .....	36
C. Les espoirs suscités par un mécanisme de financement supplémentaire ...	40
D. Les préférences tarifaires en faveur des exportations industrielles des pays en développement .....	43
E. La Conférence de New Delhi et après .....	45

---

<b>CHAPITRE IV. À LA RECHERCHE D'UN NOUVEL ORDRE ÉCONOMIQUE INTERNATIONAL.....</b>	<b>49</b>
A. La faiblesse de l'Occident .....	50
B. Relier les droits de tirage spéciaux et l'aide au développement? .....	54
C. Les pays les moins avancés.....	57
D. Un nouvel ordre économique international et l'audace de Gamani Corea.....	59
<b>CHAPITRE V. LA CONTRE-RÉVOLUTION NÉOLIBÉRALE DES ANNÉES 1980.....</b>	<b>65</b>
A. La stratégie de la CNUCED en faveur d'un nouvel ordre économique international vouée à l'échec .....	66
B. Le dialogue final entre Nord et Sud .....	69
C. La crise de la dette des pays en développement.....	72
D. La mise en place de politiques économiques raisonnables.....	76
E. Prêts à l'ajustement structurel et prêts soumis à la conditionnalité.....	78
F. Le <i>Rapport sur le commerce et le développement</i> de la CNUCED .....	80
<b>CHAPITRE VI. DE L'ANTAGONISME À LA COOPÉRATION .....</b>	<b>83</b>
A. Changement de dirigeants et de stratégies .....	84
B. L'importance du Cycle d'Uruguay .....	88
C. Les sessions marquant la transformation de la CNUCED .....	91
D. Domaines porteurs .....	95
<b>CHAPITRE VII. LA CNUCED S'ADAPTE À L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE .....</b>	<b>101</b>
A. Le choc de la nouveauté.....	102
B. Le déplacement de la confrontation .....	105
C. Le consensus de Bangkok.....	109
D. Le Cycle «du développement» de Doha et l'entrée en lice de la Chine.....	112
E. Évaluation .....	114

---

---

<b>CHAPITRE VIII. LES DÉFIS DE LA DERNIÈRE DÉCENNIE .....</b>	<b>117</b>
A. Les fluctuations de l'appui au commerce international.....	118
B. Le Groupe de personnalités de la CNUCED .....	120
C. La crise financière et économique de 2007-2008.....	125
D. Les négociations menées durant la Conférence de Doha.....	128
E. Éléments récurrents et changements .....	131
<b>CHAPITRE IX. UN POINT DE VUE PERSONNEL SUR L'AVENIR</b>	
<b>DE LA CNUCED.....</b>	<b>135</b>
A. Le multilatéralisme en difficulté.....	136
B. Cinq menaces pesant sur la mondialisation.....	139
C. Les incidences pour les activités futures de la CNUCED .....	142
D. Changer la culture de la CNUCED.....	148
E. La concurrence entre institutions économiques internationales .....	150
<b>ANNEXE. POUR EN SAVOIR PLUS.....</b>	<b>153</b>

---

## AVANT-PROPOS

**Mukhisa Kituyi, Secrétaire général de la CNUCED**

Lorsque nous avons commencé à planifier le cinquantième anniversaire de la CNUCED, nous avons pensé à consacrer un livre à l'histoire de l'organisation. Ce ne devait pas être le premier puisque nous en avons déjà publié un à l'occasion de son vingtième anniversaire et un autre pour marquer ses 40 ans. Rédigés par des fonctionnaires du secrétariat, ces deux ouvrages retraçaient l'histoire de la CNUCED jusqu'en 2004. Cette fois, il semblait approprié de changer d'approche pour conférer à l'ouvrage une dimension historique nouvelle et plus large.

En choisissant un auteur extérieur à l'organisation, nous avons voulu obtenir une évaluation indépendante des origines et de l'évolution de la CNUCED, ainsi que des événements internationaux et des forces géopolitiques qui ont contribué à lui donner la forme qui est aujourd'hui la sienne. Un regard extérieur serait plus impartial, aussi bien dans le choix des thèmes à traiter que dans la façon d'aborder les questions délicates dont le travail historique n'est jamais exempt. En outre, un point de vue non institutionnel rendrait peut-être le livre plus intéressant aux yeux des lecteurs qui sont moins familiers avec les rouages internes de l'ONU et du système multilatéral.

En la personne de John Toye, qui a gracieusement accepté d'écrire ce livre, la CNUCED a trouvé un auteur qui, non content d'être un économiste du développement de renom fort d'une longue expérience universitaire, a une connaissance directe de l'organisation puisqu'il a travaillé quelque temps au secrétariat. Dans ses recherches et ses publications, M. Toye s'intéresse à des sujets étroitement liés à la CNUCED et à son travail, notamment l'économie politique du développement, les institutions économiques internationales et l'histoire de la pensée économique. En collaboration avec son fils Richard Toye, il a écrit *The UN and Global Political Economy: Trade, Finance and Development*, qui a été publié dans le cadre du Projet d'histoire intellectuelle de l'Organisation des Nations Unies et dans lequel on trouvera un exposé et une analyse historique de la création et du développement de la CNUCED.

Pour rédiger cet ouvrage, John Toye a rencontré différentes personnes travaillant ou ayant travaillé à la CNUCED en qualité de représentant d'État membre ou de fonctionnaire. Cela étant, le résultat final reflète avant tout le point de vue de l'auteur. Il ne s'agit ni d'un document négocié ni d'une histoire officielle. Dans

---

---

l'introduction ci-après, M. Toye expose la logique qui a présidé au choix du contenu et de la structure de l'ouvrage, ainsi que les contraintes dont il a dû tenir compte. À l'évidence, certaines personnes travaillant ou non au sein de la CNUCED ne seront pas entièrement d'accord avec l'ensemble de ses vues, de ses méthodes ou de son analyse, ou encore avec le choix des questions retenues. Mais la CNUCED a toujours été un lieu d'échange réunissant des individus, des pays et des organisations qui ne partagent pas les mêmes idées et la même expérience, d'où la richesse intellectuelle qui caractérise son histoire. La décision de faire paraître un livre écrit par un auteur indépendant participe du même esprit.

L'importance accordée à l'indépendance de la pensée et du débat est un trait caractéristique de la CNUCED, et ce, depuis ce jour de juin, il y a cinquante ans, où les pays du Sud, résolus à faire bouger les lignes, se sont réunis à Genève pour obtenir des réformes en profondeur du système multilatéral qui régissait l'économie mondiale d'après-guerre. Comme l'a si bien dit M. Toye, la première session de la Conférence a été une véritable pièce à rebondissements autour des négociations collectives entre pays riches et pays pauvres.

En créant la CNUCED et son secrétariat, la Conférence de Genève de 1964 a ajouté au paysage institutionnel multilatéral une instance permanente chargée de «formuler des principes et des politiques concernant le commerce international et les problèmes connexes du développement économique», ainsi qu'on peut le lire dans le document adopté à l'issue de la Conférence. Allant au-delà des principes qui avaient abouti à la création des institutions de Bretton Woods et à l'adoption de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), la Conférence a affirmé que «le développement économique et le progrès social [devaient] être la préoccupation commune de toute la communauté internationale et [qu'ils devaient], en accroissant la prospérité et le bien-être économiques, contribuer à renforcer les relations pacifiques et la coopération entre les nations».

La CNUCED décrite par M. Toye est née dans un monde différent de celui d'aujourd'hui. À cette époque, le commerce était la principale cause à l'origine de déséquilibres et de disparités systémiques intenable à l'œuvre dans l'économie mondiale. Il perpétuait une division du travail asymétrique et partielle. Les pays nouvellement indépendants étaient tributaires de l'exportation de matières premières vers leurs anciennes métropoles coloniales et, en retour, importaient des produits manufacturés à forte valeur ajoutée. Cette relation centre-périphérie maintenait entre le Nord et le Sud une distinction telle qu'on pouvait douter que

---



l'indépendance politique suffirait, à elle seule, à donner aux anciennes colonies la liberté économique dont elles avaient besoin.

En créant la CNUCED en 1964, l'ONU, organisation à composition universelle, a adopté pour la première fois de façon explicite une vision du développement équitable et progressiste. Depuis, la famille des Nations Unies a fait fond sur cette vision, qu'elle a notamment réaffirmée en 2000 dans le document historique qu'est la Déclaration du Millénaire: «la mondialisation ne sera [...] profitable à tous, de façon équitable, que si un effort important et soutenu est consenti [...]. Cet effort doit produire des politiques et des mesures, à l'échelon mondial, qui correspondent aux besoins des pays en développement et des pays en transition et sont formulées et appliquées avec leur participation effective.»

Depuis la création de la CNUCED, nous nous employons avec les États membres à bâtir une économie mondiale qui profite à tous. Nous poursuivons cet objectif en conduisant des travaux de recherche et d'analyse et en proposant des mesures novatrices, en favorisant les négociations intergouvernementales et la formation de consensus, et en apportant une coopération technique aux pays en développement et aux pays en transition pour appuyer les efforts qu'ils font pour tirer parti de la mondialisation.

Aujourd'hui, les anciennes distinctions entre le Nord et le Sud, et bien sûr entre l'Est et l'Ouest, se sont estompées. Certains pays en développement sont désormais des acteurs mondiaux à part entière et certains pays ont achevé leur transition économique; dans le même temps, certains pays industrialisés se sont enfoncés dans une crise prolongée. D'autres pays en développement, comme les pays les moins avancés, les pays en développement sans littoral et les petits États insulaires en développement, voient leurs ambitions réfrénées par leur vulnérabilité et la perspective d'un développement qui stagne.

Dans ce monde hétérogène, on a plus que jamais besoin d'un multilatéralisme renouvelé. Si les travaux de la CNUCED se concentraient à l'origine sur les rapports et les problématiques Nord-Sud, ils mettent aujourd'hui l'accent sur l'interdépendance des pays et des secteurs économiques. Les problèmes et les enjeux qu'ils recèlent traversent aujourd'hui les frontières géographiques et interdisciplinaires à une vitesse et avec une facilité prodigieuses. Les changements climatiques, les crises financières, alimentaires et énergétiques et d'autres dangers tels que les conflits et les maladies font peser sur le patrimoine commun de l'humanité une menace d'envergure cataclysmique.

---

Ces problèmes de portée réellement mondiale – accentués par l’interdépendance et l’imbrication de nos modes de vie – exigent des solutions mondiales et des biens publics mondiaux. Pour moi, répondre à ces besoins est ce pour quoi le système multilatéral doit être conçu. Et donc nous réitérons la question que posaient déjà nos prédécesseurs à la première session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement: les structures qui ont été mises en place pour régir l’économie mondiale sont-elles vraiment adaptées à leur finalité?

Le cinquantième anniversaire de la CNUCED intervient à un moment où il est nécessaire, une fois de plus, de rééquilibrer l’économie mondiale et d’en redéfinir la structure de gouvernance. L’année 2014 marque un jalon important dans l’histoire du système multilatéral et fournit à la communauté internationale l’occasion de réfléchir à ses origines, à ses réalisations collectives et à ses lacunes. Un débat de fond est en cours sur la question de savoir comment le système des Nations Unies va s’adapter à sa finalité afin de relever les défis considérables auxquels le monde est confronté. Ce processus va de pair avec l’adoption d’un programme de développement ambitieux pour la période après 2015, échéance prévue pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

Les célébrations d’anniversaire sont également l’occasion de réfléchir à la position stratégique et aux outils qui permettront à la CNUCED de contribuer au mieux à l’exécution de ce programme de développement pour les nombreuses années à venir. Depuis mon arrivée au poste de Secrétaire général de l’organisation en septembre 2013, j’ai fait du renforcement de la CNUCED en vue de la période après 2015 une priorité clef. Pour adopter et mettre en œuvre un plan de renouvellement du multilatéralisme de grande envergure, il faudra que toutes les parties prenantes prennent des engagements sans précédent.

Comment la CNUCED peut-elle contribuer à l’élaboration d’un programme multilatéral plus vaste? Le cinquantième anniversaire est l’occasion de dresser un bilan et de déterminer de quelles manières et dans quels domaines la CNUCED a fait une différence. M. Toye propose ici sa version du bilan, tandis que les deux précédents ouvrages mentionnés plus haut recensent les initiatives et les programmes concluants, et moins concluants, réalisés par la CNUCED. Cet avant-propos n’est pas le lieu pour passer au crible toutes ces activités, mais il est évident que c’est lorsque nos trois moyens d’action – recherche et analyse, formation de consensus et coopération technique – étaient exploités en même temps que notre contribution aux objectifs de développement a été la plus fructueuse. Et c’est

---

lorsque les actions menées dans ces trois domaines allaient dans le même sens que nos efforts ont été les plus efficaces. Il est impossible d'adapter des idées novatrices aux réalités locales sans l'appui politique et les compétences techniques nécessaires.

Dès lors que ces conditions étaient réunies, l'action de la CNUCED a eu des effets tangibles. Elle a, par exemple, obtenu des résultats lorsqu'elle s'est employée à faire modifier les règles du GATT pour tenir compte des problèmes propres aux pays en développement dans les années 1960 et 1970, à atténuer les contraintes de financement à court terme grâce à la création du droit de tirage spécial (DTS), à fixer un objectif de 0,7 % en matière d'aide publique au développement pour améliorer la coopération au développement, à recenser les problèmes particuliers d'un groupe de pays parmi les moins avancés et à défendre leurs intérêts, à œuvrer en faveur de l'allégement de la dette et à promouvoir des règles plus prévisibles en matière de gestion des crises de la dette, à appliquer un code de conduite pour les conférences maritimes, et à promouvoir la facilitation du commerce, y compris entre pays en développement.

Ces contributions continuent de faire sentir leurs effets sur le développement aujourd'hui, même si le rôle de la CNUCED a évolué. Un cadre réellement intégré – aussi bien au niveau interne qu'à l'échelle du système des Nations Unies – permettra à la CNUCED de conserver son utilité à long terme.

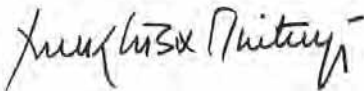
Les problèmes auxquels tous les pays doivent faire face sont plus difficiles à résoudre aujourd'hui qu'il y a cinquante ans. En 1964, le débat sur les politiques de développement portait principalement sur un objectif de croissance ambitieux, le financement nécessaire à l'accélération des investissements et les contraintes de balance des paiements. On savait déjà qu'il faudrait de la part des institutions commerciales et financières multilatérales un appui beaucoup plus vigoureux qu'il ne l'avait été jusqu'alors. Depuis, beaucoup d'autres objectifs et cibles pour aboutir à un développement équitable et durable ont été définis, et les menaces décrites plus haut se sont multipliées. Aucun pays, et certainement pas les pays en développement ni les pays en transition, ne peut espérer atteindre ces objectifs et écarter ces menaces en agissant seul. La coopération et l'action internationales sont indispensables.

Il y a cinquante ans, à la première session de la Conférence, les pays en développement ont souligné qu'il ne fallait pas promouvoir la coopération au développement et l'action internationale comme s'il s'agissait d'un acte de compassion ou de charité,

---

mais bien parce qu'un monde en développement dynamique bénéficierait aussi aux pays riches en leur ouvrant de nouveaux marchés et de nouvelles possibilités d'investissement. C'est toujours ce que nous avons en tête lorsque nous en appelons à la «prospérité pour tous». Dans un système véritablement multilatéral, le développement peut profiter à toutes les parties. J'espère sincèrement que nous saurons conserver un esprit de dialogue ouvert et constructif entre tous les pays dans l'action menée pour préparer l'avenir durable que nous appelons tous de nos vœux. Cinquante ans d'existence nous ont appris la valeur d'une pensée audacieuse, d'un dialogue ouvert et d'une coopération menée avec détermination.

Nous tenons à remercier M. Toye pour cet ouvrage stimulant et accessible, qu'il a en outre rédigé dans des délais relativement courts. Nous espérons que cette lecture suscitera un débat et une réflexion sur le passé, le présent et l'avenir de la CNUCED.



Mukhisa Kituyi  
Le Secrétaire général de la CNUCED  
Juin 2014

---

## INTRODUCTION

**John Toye, auteur de *Les 50 ans de la CNUCED – Bref historique***

En juin 2014, la CNUCED célèbre son cinquantième anniversaire, et les États membres ont voulu marquer cette étape en publiant une brève histoire de l'organisation qui retrace ses origines et son évolution au cours du demi-siècle écoulé. Honoré qu'on me prie d'entreprendre cette tâche, j'étais cependant impressionné par l'ampleur du défi.

Il existe déjà deux livres consacrés à l'histoire de la CNUCED, qui ont été publiés respectivement à l'occasion de ses vingtième et quarantième anniversaires, à savoir *The History of UNCTAD 1964-1984 (Nations Unies, 1985)* et *Beyond the Conventional Wisdom in Development Policy; An Intellectual History of UNCTAD 1964-2004 (Nations Unies, 2004)*. Je me suis efforcé de limiter les répétitions à ce qui était inévitable. Chacun de ces deux précieux ouvrages est l'œuvre de plusieurs auteurs, tous fonctionnaires de l'organisation, qui font une large place au fonctionnement interne de l'organisation et à ses activités. Pour ma part, j'ai opté pour une approche différente.

J'ai été brièvement fonctionnaire à la CNUCED de 1998 à 2000 et cela n'a représenté qu'une petite partie de ma carrière, consacrée surtout à diriger des instituts de recherche sur le développement. C'est pourquoi mon point de vue est plus distancié et, par conséquent, peut-être plus indépendant que celui des auteurs des précédentes histoires officielles. Mon objectif était de présenter, dans un texte court et accessible, une synthèse et une interprétation personnelles du chemin parcouru par la CNUCED en cinquante ans d'existence. Ce faisant, j'ai essayé d'accorder une attention particulière aux raisons pour lesquelles certaines propositions de l'organisation ont trouvé un écho favorable et d'autres non.

Disposant de peu de temps pour m'acquitter de cette tâche (six mois), j'ai forcément dû limiter la longueur de mon texte. De plus, faute de temps pour entreprendre de nouvelles recherches, j'ai dû exploiter, en particulier dans la première moitié du livre, celles que j'avais effectuées avec Richard Toye avant de publier *The UN and Global Political Economy: Trade, Finance and Development (University of Indiana Press, 2004)* dans le cadre du Projet d'histoire intellectuelle de l'Organisation des Nations Unies.

---

---

Le présent ouvrage est donc une synthèse des recherches menées par moi-même et par d'autres, plutôt qu'un projet entièrement nouveau. J'ai eu la chance de pouvoir m'appuyer sur des livres et des articles de grande qualité publiés depuis la parution de la publication mentionnée plus haut. Tout d'abord, je voudrais mentionner l'excellente biographie de Raúl Prebisch, écrite par Edgar Dosman en 2008, qui replace la période que Prebisch a passée à la tête de la CNUCED dans le contexte de sa vie et de sa carrière. En 2007, la collection Routledge Global Institutions a fait paraître un livre de Ian Taylor et Karen Smith intitulé *United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)*, qui m'a grandement aidé pour présenter les questions et les faits importants. À l'occasion, j'ai aussi puisé abondamment dans des publications récentes d'autres auteurs.

Pour que le texte reste bref, j'ai décidé de me passer de notes de bas de page et de ne pas donner de bibliographie complète. Les lecteurs désireux de connaître mes principales sources pourront se reporter à l'annexe intitulée «Pour en savoir plus».

Une question stratégique essentielle s'est posée pour arrêter la structure du livre: fallait-il se borner à rendre compte des changements apportés au fonctionnement interne de l'organisation, ou également expliquer le contexte dans lequel ils s'étaient produits? Il était d'autant plus important de trouver le juste équilibre que le texte devait être court. Si j'ai failli, ce sera sans doute parce que j'ai choisi de m'étendre sur les pressions institutionnelles et, plus largement, sur les pressions politiques auxquelles la CNUCED a dû réagir tout au long de son histoire ainsi que sur la façon dont elle s'y est adaptée, ce qui n'a été possible qu'en omettant certains détails relatifs aux changements internes. Il existe cependant déjà beaucoup d'informations à ce sujet ailleurs, à commencer par les deux ouvrages précédents consacrés à la CNUCED; de plus, j'ai tendance à penser que l'évolution interne d'une organisation internationale est largement déterminée par ce qui se passe dans le monde, à l'extérieur de ses murs.

Il résulte toutefois de ces choix que bon nombre de personnes qui ont accompli un travail utile au sein de la CNUCED pourraient être déçues de n'en trouver aucune mention ici. M'étant attaché à broser un tableau général des 13 sessions de la Conférence qui ont été tenues (généralement tous les quatre ans) au cours des mandats de six secrétaires généraux différents, ce n'est en effet qu'occasionnellement que j'ai mentionné parmi les fonctionnaires quelques personnalités dont les contributions novatrices ont été déterminantes. J'ai bon

---

espoir que tous ceux qui ne sont pas nommés ici malgré leur contribution au succès de l'organisation sauront pardonner un auteur qui, faute de temps et d'espace, n'a pas pu en dire davantage.

Il convient de signaler dès maintenant un autre problème posé par l'approche que j'ai choisie: l'inévitable mise en lumière des politiques de tel ou tel État membre et les critiques qu'elles m'ont parfois inspirées. Dans une certaine mesure, les politiques des pays peuvent être rattachées à celles des groupes, tels le Groupe des 77 ou les membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), mais cette formule a ses limites. Étant donné les divergences de vues entre les États Membres de l'ONU, la publication par celle-ci d'un compte rendu historique de ses activités a toutes les chances de susciter des objections et des accusations de parti pris, qu'il est plus facile d'éviter en s'en tenant à une simple histoire administrative. Cette dernière solution ne permet cependant pas d'expliquer de façon satisfaisante les forces à l'origine des changements relatés. Bien que je me sois efforcé de livrer un travail objectif et fondé sur des faits vérifiables, je n'y suis sans doute pas entièrement parvenu. Je présente donc par avance mes excuses aux représentants des États membres qui jugeraient inexacte mon interprétation de leurs politiques.

## **Plan d'ensemble**

Le plan de ce livre découle du choix fait par l'auteur de privilégier les forces externes plutôt qu'internes pour expliquer les changements organisationnels. Au premier chapitre, je pose les questions suivantes: «D'où vient la CNUCED?» et «Quelles sont les forces à l'origine de sa création?», et j'examine les circonstances qui ont précédé sa création. Dans les chapitres II à VIII, je brosse un historique des activités, des réalisations et des transformations de la CNUCED jusqu'à aujourd'hui.

Le chapitre II porte sur les compromis qui ont façonné la CNUCED à ses débuts et sur ses difficultés de jeunesse, l'effet dynamisant qu'elle a eu sur d'autres institutions économiques internationales et les résultats qu'elle a obtenus dans la lutte contre les cartels du secteur des transports maritimes internationaux et contre d'autres pratiques restrictives. Le chapitre III est consacré aux tentatives faites par Raúl Prebisch pour réaliser le programme de fond qu'il avait conçu pour la CNUCED, à savoir l'adoption de nouveaux accords sur le prix des produits de base, la mise en place d'un mécanisme de financement supplémentaire et l'octroi de préférences tarifaires pour les exportations industrielles des pays en développement. Ce

---

dernier objectif a fini par être atteint grâce à l'adoption du système généralisé de préférences.

Le chapitre IV s'intéresse à la poursuite du programme de Prebisch, parti brusquement en 1969, dans l'agitation des années 1970, et aux motifs pour lesquels les efforts déployés n'ont eu que de maigres résultats. Dans le chapitre V, l'auteur explique les raisons de l'échec de la stratégie ambitieuse suivie par la CNUCED pour instaurer un nouvel ordre économique international et de l'effondrement du dialogue Nord-Sud, ainsi que l'effet de la crise de la dette des années 1980 sur la cohésion du Groupe des 77. Il y salue par ailleurs deux initiatives couronnées de succès, prises par la CNUCED pour faire face à ces problèmes: la création du Système de gestion et d'analyse de la dette et le lancement du *Rapport sur le commerce et le développement*.

Le chapitre VI porte sur les dix années pendant lesquelles la CNUCED s'est attelée à la redéfinition de ses priorités, en réponse aux pressions exercées sur l'ONU par les pays industrialisés qui réclamaient une réforme de l'Organisation. Les nouveaux dirigeants étaient plus favorables à la participation de pays en développement aux négociations du Cycle d'Uruguay, ce qui a eu pour effet d'accélérer l'intégration de ces pays dans le système du GATT et d'affaiblir la cohésion du Groupe des 77. La CNUCED a fini par perdre son mandat d'organe de négociations pour les questions commerciales et par voir ses dimensions réduites, mais elle a aussi trouvé de nouveaux domaines d'activité, notamment celui de l'investissement international. Le chapitre VII traite de la manière dont la CNUCED s'est adaptée à l'arrivée sur la scène internationale de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et a lancé son programme d'initiatives de négociations. Alors que la CNUCED continuait de rechercher le consensus, les négociations à l'OMC étaient de plus en plus marquées par le désaccord, le mécontentement et l'échec. Tant que le commerce et le développement resteront des questions aussi controversées, il y aura toujours des affrontements quelque part dans le système international.

Le chapitre VIII nous amène jusqu'à la période actuelle. On y relate l'essoufflement de la CNUCED dans le domaine du commerce, les mesures de rationalisation et de simplification organisationnelle prises à la suite du premier rapport du Groupe de personnalités de la CNUCED, et du changement de tonalité dans la recherche et les activités de promotion après la crise financière et économique de 2007-2008. Les dernières sections du chapitre traitent des négociations difficiles conduites à Doha, lors de la treizième session de la Conférence des Nations Unies sur le

---



commerce et le développement, au sujet du rôle de la macroéconomie et de la finance dans le présent mandat de l'organisation.

Le chapitre IX porte sur la question de savoir quelle direction la CNUCED devrait suivre à présent. Il est impossible de faire marche arrière, de retrouver le prétendu «âge d'or» des années 1960 et 1970, qui n'avait en réalité rien de particulièrement doré. Je considère que la CNUCED a toujours été, d'une façon ou d'une autre, favorable à la mondialisation, alors même qu'elle – ou du moins certaines de ses composantes – en reconnaissaient les défaillances. J'émetts donc l'hypothèse qu'elle s'emploiera à identifier les menaces qui pèsent sur la mondialisation dans le domaine du commerce et du développement et qu'elle contribuera à les gérer. Dans ce dernier chapitre, je présente ce que je considère comme les cinq principaux facteurs de risque, qui sont tous liés à des lacunes du système de gouvernance internationale et dont j'examine les conséquences pour le rôle futur de la CNUCED, sans perdre de vue que ce sont les États membres qui se prononceront sur les mandats et les programmes de travail. Comme toutes les activités devront être justifiées dans le contexte de la concurrence avec les autres organisations internationales, je fais valoir qu'un meilleur système d'évaluation indépendante constituerait un avantage comparatif de poids.

## **Remerciements**

Pendant la visite que j'ai effectuée à Genève (Suisse) en novembre 2013, j'ai eu la chance de m'entretenir de façon informelle avec des représentants d'États membres qui souhaitaient faire des observations sur le projet de livre. Je tiens à leur exprimer ma reconnaissance et à remercier aussi ceux qui m'ont adressé leurs commentaires écrits par la suite. Je veux aussi dire ma gratitude à toutes les personnes qui m'ont accordé un entretien, notamment Yilmaz Akyüz, Anne Miroux, Taffere Tesfachew, Guillermo Valles et James Zhan. Petko Draganov, Secrétaire général adjoint de la CNUCED, a coordonné le projet, et mon principal interlocuteur au sein de l'organisation était Richard Kozul-Wright.

Après la présentation d'une première version du texte en décembre 2013, toute une série d'observations et de critiques fort précieuses m'ont été adressées par Samuel Gayi, Kamran Kousari, Richard Kozul-Wright et Taffere Tesfachew, que je remercie tous chaleureusement. Le texte a aussi bénéficié d'une lecture attentive de Shigehisa Kasahara de l'International Institute of Social Studies à La Haye, à qui je sais gré d'avoir vérifié certains faits essentiels et suggéré des améliorations. Toutes

---

ces personnes m'ont permis d'éviter de nombreuses erreurs, particulièrement dans le chapitre VIII. Ce livre a énormément bénéficié de leurs efforts, bien que je porte l'entière responsabilité de sa forme finale.


En témoignage de mon estime et de mon admiration, je dédie ce livre  
à Mukhisa Kituyi, septième Secrétaire général de la CNUCED.

---

## ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

<b>ADPIC</b>	Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce
<b>BIRD</b>	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
<b>BRICS</b>	Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud
<b>CNUCED</b>	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
<b>DTS</b>	Droit de tirage spécial
<b>DAES</b>	Département des affaires économiques et sociales
<b>FMI</b>	Fonds monétaire international
<b>GATT</b>	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
<b>IED</b>	Investissement étranger direct
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>OMC</b>	Organisation mondiale du commerce
<b>OPEP</b>	Organisation des pays exportateurs de pétrole
<b>PMA</b>	Pays les moins avancés
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>SYDONIA</b>	Système douanier automatisé
<b>SYGADE</b>	Système de gestion et d'analyse de la dette

---



CHAPITRE    
UNE DEMANDE  
PRESSANTE  
DE CHANGEMENT

## **A. La Charte de la Havane instituant une organisation internationale du commerce et son échec**

Quand fut fondée l'Organisation des Nations Unies en 1945, les projets anglo-américains pour la reconstruction de l'économie internationale envisagèrent trois nouvelles institutions mondiales: le Fonds monétaire international (FMI), la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), et l'Organisation internationale du commerce, cette dernière devant avoir pour fonction de réglementer le commerce international de façon à empêcher les politiques commerciales d'égoïsme sacré auxquelles les pays avaient eu recours pendant la Grande Dépression des années 1930.

On organisa donc à La Havane, de novembre 1947 à mars 1948, une conférence internationale pour négocier les formes de réglementation que la future organisation internationale du commerce établirait dans la période qui s'ouvrait. Les États-Unis d'Amérique rédigeèrent un projet de document mettant résolument l'accent sur la libéralisation du commerce. D'importants pays en développement, dont le Brésil, le Chili, la Chine et l'Inde, objectèrent que pour soutenir leur propre développement économique, il leur faudrait peut-être adopter des mesures de protection commerciale, notamment des restrictions quantitatives à l'importation. Ils demandèrent que des dispositions en ce sens figurent dans le projet de charte. Dans l'ensemble, ces grands pays en développement exercèrent une présence et une influence bien plus importantes à La Havane que ce n'avait été le cas à la Conférence de Bretton Woods en 1944.

Ils parvinrent à remporter certaines concessions. Un nouveau chapitre sur le développement économique fut inséré dans le projet, d'après lequel la future institution fournirait une aide technique aux pays en développement pour la création de nouvelles industries, et les gouvernements seraient autorisés à utiliser des mesures protectrices pour les soutenir, sous réserve de l'acceptation préalable de l'organisation. Le texte final de la Charte de La Havane contenait aussi des dispositions prévoyant la mise en place d'accords internationaux sur les produits de base. Ces accords devaient être intergouvernementaux, avoir une durée limitée, pouvoir être révisés et ménager une représentation aux consommateurs aussi bien qu'aux producteurs de produits de base. Ces conditions trouvèrent l'agrément des États-Unis, mais seulement du fait qu'elles étaient comparativement plus restrictives que la pratique antérieure.

---

La Charte de La Havane fut signée par 53 des 56 pays représentés à la Conférence. Néanmoins, la version atténuée du projet de texte initial des États-Unis ne souleva pas un grand enthousiasme à Washington. Les négociateurs commerciaux des États-Unis à La Havane avaient perdu de vue les consignes de leur capitale. Sentant la force de l'opposition, notamment de la part des milieux d'affaires aux États-Unis, l'administration Truman reporta la présentation de la Charte au Congrès jusqu'en avril 1950. Lors des auditions, les témoins de l'administration se trouvèrent sur la défensive, et en décembre 1950, tandis que la guerre de Corée occupait les esprits, il fut annoncé sans bruit que le Congrès ne reprendrait pas les auditions. Au bout du compte, parmi les 53 signataires, seul le Libéria devait ratifier la Charte de La Havane.

Dès 1947, 23 pays décidèrent de mettre sur pied une organisation transitoire distincte afin de pouvoir engager des négociations entre eux sur la réduction des droits de douane, dans l'optique de la reconstruction de l'Europe au lendemain du conflit. Ce fut le GATT. Après l'échec du projet d'instituer une organisation internationale du commerce, le GATT demeura la seule institution internationale chargée de réglementer le commerce international. Conçu à l'origine comme un arrangement temporaire, il devait, moyennant des changements épisodiques, perdurer jusqu'en 1994. Comme le dit un jour Hans Singer, «il n'y a rien de plus durable qu'un arrangement provisoire».

L'échec de l'organisation internationale du commerce et la pérennité du GATT furent à l'origine de problèmes considérables pour les pays en développement. Cette organisation ne répondait certes pas exactement à leurs souhaits, mais elle traduisait bien des concessions essentielles dont ils estimaient avoir impérativement besoin pour accomplir leurs projets de développement économique. Le GATT ne s'intéressait pas à l'époque au développement des pays en développement. Il considérait que sa mission était de réduire les obstacles au commerce des biens industriels et des services, à quoi il s'employa avec succès auprès du nombre réduit de ses membres lors des cycles successifs de négociations sur les droits de douane tout au long des années 1950.

Ce qui intéressait les pays en développement n'était pas tant de négocier la baisse des droits de douane industriels que de mettre en marche de nouvelles industries. Quand ils y parvinrent, pourtant, les dispositions du GATT furent parfois retournées contre eux. Quand un certain nombre de pays d'Asie parvinrent à développer rapidement leurs exportations de textile à faible coût, le Canada, les États-Unis et

---

le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord menacèrent d'utiliser les règles du GATT contre le «dumping» (pratique consistant à exporter à des prix inférieurs au coût économique) afin de bloquer la concurrence subie par leurs producteurs nationaux, en invoquant la «désorganisation des marchés». Les exportateurs de textile asiatiques furent contraints par cette menace d'accepter une «autolimitation des exportations» au titre de l'Accord à long terme concernant le commerce international des textiles de coton, initiative des États-Unis, qui était entré en vigueur en octobre 1962. Cela alla évidemment à l'encontre du développement économique des pays exportateurs et de leurs objectifs de balance des paiements. L'Accord devait initialement durer cinq ans, mais il allait en réalité devenir l'Accord multifibres en 1974, et ne prit fin véritablement qu'au début du XXI<sup>e</sup> siècle. Ainsi vit-on un autre arrangement provisoire durer quarante ans.

Les pays en développement souhaitaient aussi réglementer le commerce des produits agricoles, secteur amplement protégé par les pays développés au détriment des intérêts économiques des pays en développement. Quoi qu'il en soit, les responsables du GATT saluèrent la création de la Communauté économique européenne, affectant de ne pas voir que la politique agricole commune était (et reste) un programme protectionniste de l'agriculture européenne face à la concurrence des pays en développement et d'autres pays. L'acceptation par le GATT de la Communauté économique européenne revenait aussi à abolir le principe de la nation la plus favorisée, dès lors que l'accès des pays extérieurs au marché était amoindri. Pour les pays en développement, les positions du GATT sur la Communauté présageaient l'arrivée de pratiques d'exclusion dans le domaine commercial. Rares étaient les pays pauvres qui souhaitaient adhérer à ce qu'ils percevaient comme un «club de pays riches», ce qui maintint l'espoir que l'idée d'une organisation internationale du commerce renaîtrait un jour ou l'autre.

Le sentiment d'injustice croissant des pays en développement fut aggravé par ce qu'il était advenu des deux autres piliers de la gouvernance économique mondiale de l'après-guerre, le FMI et la Banque mondiale (alors appelée la BIRD). L'un et l'autre étaient situés à Washington, et étaient parvenus rapidement à s'abstraire de la tutelle de l'ONU, tout en continuant juridiquement de faire partie du système des Nations Unies. Dans les deux cas, la structure de vote était fonction du poids économique, ce qui donnait aux États-Unis un pouvoir de veto au sein des structures de gouvernance. L'un et l'autre se refusèrent, quand on le leur demanda, à adapter leurs services aux besoins des pays en développement. La Banque mondiale (alors la BIRD) imputa le faible volume de ses prêts aux pays

---

en développement à leur manque de capacité d'absorption et résista jusqu'aux années 1960 à des projets de l'ONU visant, à l'instar du Fonds spécial des Nations Unies pour le développement économique, à ce que ces pays bénéficient de prêts à des conditions sensiblement plus favorables que celles des marchés de capitaux. La Banque mondiale créa certes l'Association internationale pour le développement en 1960 pour jouer ce rôle, mais seulement sous la pression des États-Unis qui voulaient regrouper tous les types de prêts au développement au sein de la Banque. De même, pendant dix ans jusqu'en 1963, le FMI se refusa à tout nouveau dispositif pour aider les exportateurs de produits de base dont les revenus d'exportation étaient irréguliers.

Les choses étaient suffisamment ouvertes cependant pour que de nouvelles idées et de nouvelles institutions se développent. L'ONU avait créé de nouvelles commissions régionales et l'une d'entre elles, la Commission économique pour l'Amérique latine, comme elle fut nommée alors, avait cultivé une manière radicalement différente d'appréhender l'économie mondiale. Le socle en était constitué par les idées de l'économiste et banquier argentin Raúl Prebisch. Ce dernier avait été marqué par son expérience de responsable économique face aux conséquences, désastreuses pour l'économie argentine, de la Grande Dépression, auxquelles il avait tenté de remédier. La contraction de l'économie des États-Unis n'avait pas seulement sérieusement mis à mal la valeur des exportations agricoles argentines: les responsables des États-Unis avaient aussi réagi par des mesures protectionnistes, dont la loi douanière Smoot-Hawley. Prebisch avait donc vu son pays subir un double désavantage, en tant que preneur de prix sur les marchés internationaux, et en tant que victime des mauvaises décisions des gouvernements de partenaires commerciaux plus puissants.

Sur le plan des idées économiques, Prebisch était un disciple de Joseph Schumpeter. Il acceptait l'opinion de Schumpeter selon laquelle le développement économique résultait de l'entrepreneuriat, et l'argument schumpetérien selon lequel le financement des entrepreneurs par le crédit était à l'origine des cycles économiques caractérisant le système capitaliste. Son ambition intellectuelle était d'étendre la théorie des cycles économiques pour montrer comment ces cycles fonctionnaient non pas seulement à l'échelle d'un pays, mais à celle de l'économie mondiale. Pour ce faire, il divisa le monde en un centre métropolitain d'où partaient les cycles économiques et une périphérie qui était tributaire de l'exportation de produits agricoles et de matières premières.

---



Il considérait que pendant la phase ascendante du cycle, les prix des produits de base augmentaient plus vite que les prix industriels, mais que pendant la phase descendante, ils diminuaient si fortement par rapport aux prix industriels que les termes nets de l'échange des produits primaires diminuaient. Il étaya cette thèse par des éléments statistiques mis au point par Singer. La raison pour laquelle les prix industriels diminuaient moins fortement pendant la phase descendante était que les travailleurs industriels du centre étaient plus syndiqués et pouvaient mieux résister aux baisses de salaire et conserver les acquis provenant de l'amélioration de leur productivité. Il y avait donc une asymétrie permanente dans la répartition des avantages issus du progrès technique, qui s'exerçait au détriment des habitants de la périphérie.

Comme Schumpeter, Prebisch admirait la *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie* de Keynes, mais s'en montrait critique, cela pour trois raisons principales. La théorie keynésienne de la formation des taux d'intérêt ne considérait pas l'offre d'épargne comme une contrainte pour l'investissement, contrairement à Prebisch. Aussi, il estimait que la théorie de Keynes n'était pas véritablement dynamique, mais recourait à une formule, le «multiplicateur du revenu», pour répondre au facteur temporel. Enfin, il pensait que Keynes insistait trop sur la stabilité à court terme. Malgré son désaccord sur ces aspects théoriques, Prebisch estimait que les politiques préconisées par Keynes étaient valables en général.

Les idées de Prebisch formèrent le socle des travaux de la Commission économique pour l'Amérique latine, mais à partir du milieu des années 1950, des économistes plus jeunes qui y travaillaient allaient incorporer de nouveaux éléments, parmi lesquels la théorie structurelle de l'inflation. Éclectiques et non orthodoxes, les théories de la Commission, appelées diversement théories de la dépendance ou théories structuralistes, trouvèrent un plus large écho auprès de ceux, nombreux, que ne convainquaient pas les propositions abstraites de la théorie du commerce international et ses raisonnements sur l'optimalité du libre-échange. Pour beaucoup en effet, les pays devaient s'industrialiser pour parvenir au développement économique, même ceux qui avaient prospéré par les exportations agricoles. Prebisch se montra pourtant critique de l'industrialisation par remplacement des importations qui s'étaient imposées à l'Amérique latine pendant la Grande Dépression et la Deuxième Guerre mondiale. Il fit valoir que le remplacement des importations ne produisait pas à lui seul des réserves de change suffisantes au développement et devait être complété par l'exportation de produits manufacturés.

---

La Commission économique pour l'Amérique latine formula aussi une doctrine économique qui étaya la perception, répandue notamment en Amérique latine, d'un parti pris systémique dans la gouvernance économique mondiale, fondé sur le refus d'admettre que les pays du centre et ceux de la périphérie suivaient des dynamiques économiques différentes et d'en tenir compte au sein des institutions internationales chargées de régler le commerce dans l'après-guerre. Aussi Prebisch préconisa-t-il une intégration régionale des pays en développement et des préférences commerciales pour leurs exportations des produits manufacturés.

## **B. Les conséquences de la guerre froide et de la décolonisation**

Deux événements allaient bouleverser le rapport de forces international au cours des années 1950. Après la mort de Joseph Staline en 1953, les nouveaux dirigeants de l'Union des Républiques soviétiques socialistes annoncèrent une stratégie de coexistence pacifique entre le capitalisme et le communisme et de concurrence entre les deux systèmes. La coexistence pacifique alla de pair avec une attitude nouvelle et plus coopérative à l'égard de l'ONU et de ses activités économiques. L'Union soviétique sortit de son isolement pour devenir un acteur significatif à l'ONU.

À la fin des années 1940 et au début des années 1950, l'admission de nouveaux Membres à l'ONU avait été très limitée à cause du droit de veto des États-Unis et de l'Union soviétique. À la Conférence de Bandung en 1955, des pays en développement importants, notamment la Chine, ainsi que l'Inde, l'Indonésie et la Yougoslavie, déclarèrent qu'ils n'étaient ni du côté soviétique, ni du côté occidental dans la guerre froide et demandèrent leur admission à l'ONU. Après 1955, beaucoup de nouveaux États comptant parmi les pays en développement adhérèrent à l'ONU, dont le nombre de membres passa de 60 à 99 en 1960. Dès lors, l'influence relative des pays en développement augmenta, ce qui eut des conséquences pour les politiques suivies à l'ONU par les États-Unis, qui avaient pu compter jusque-là sur une majorité fiable à l'Assemblée générale. Des interrogations se firent jour sur le maintien de la primauté de la position des États-Unis et la nécessité d'apparaître comme solidaire des aspirations économiques légitimes des pays en développement se fit plus sensible. L'émergence de ce que l'on devait bientôt appeler le «tiers-monde» signifia aux deux superpuissances qu'elles ne pouvaient présumer du soutien des États Membres de l'ONU sur les différentes questions.

---

L'Union soviétique, pour sa part, commença à se faire l'écho du sentiment des pays en développement que le système commercial international souffrait de parti pris. Elle demanda en 1954 une réunion mondiale de spécialistes du commerce, puis en 1955, la ratification de la Charte de La Havane, et en 1956, une nouvelle conférence sur le commerce international. Ces demandes restèrent sans suite. Lorsque le Traité de Rome fut signé et que la Communauté économique européenne, constituée de la France, de l'Allemagne, de l'Italie et des pays du Benelux, vit le jour en 1958, l'Union soviétique se mit à dénoncer, selon ses termes, des «groupements économiques occidentaux fermés» qui menaçaient la coopération économique internationale. En 1962, les dirigeants soviétiques dénoncèrent à nouveau la Communauté et demandèrent encore une fois la tenue d'une conférence internationale sur le commerce. Toute cette rhétorique signala aux pays parvenus depuis peu à l'indépendance que l'Union soviétique sympathisait avec leur sentiment d'être tenus à l'écart d'un système commercial dominé par les intérêts des pays développés.

La critique soviétique de la Communauté économique européenne jouait sur l'inquiétude des pays en développement quant à l'avenir de leurs relations commerciales avec la Communauté. Les dirigeants soviétiques estimèrent que la «subordination des jeunes États souverains de l'Afrique au Marché commun [européen] signifierait qu'ils acceptent de retrouver le rôle de supplétifs des anciennes métropoles cantonnés aux produits agraires et aux matières premières». Cette offensive intervint dans le contexte de la demande d'admission du Royaume-Uni dans la Communauté. La Communauté économique européenne appliquait un système de préférences pour ses territoires d'outre-mer associés de façon compatible avec la protection de son agriculture propre dans le cadre de la politique agricole commune. Le Royaume-Uni avait son propre système de préférences concernant certains pays du Commonwealth. La question était de savoir, si le Royaume-Uni adhérait à la Communauté économique européenne, comment les deux systèmes pouvaient être conciliés et dans quelle mesure le nouveau système de préférences serait acceptable au regard des règles de non-discrimination du GATT. Le Président de Gaulle trancha la question en mettant son veto à la demande d'admission du Royaume-Uni en 1963, mais l'épisode avait fait craindre aux pays en développement une annulation de leurs préférences commerciales.

Les États-Unis nourrissaient aussi des craintes au sujet de la Communauté économique européenne, notamment quant au fait que l'abaissement des droits de douane intracommunautaires puisse empiéter sur leurs exportations,

---

sauf dans l'éventualité où le pays diminuerait aussi ses droits de douane. Cette préoccupation soulignait la volonté des États-Unis d'engager rapidement de nouvelles négociations commerciales au GATT, ce qui devait aboutir au cycle Kennedy en 1964. George Ball, le Sous-Secrétaire d'État de l'administration Kennedy pour les affaires économiques, accueillit donc avec nervosité l'invitation de l'Union soviétique à organiser une nouvelle conférence commerciale. Il vit que l'Union soviétique recherchait un avantage de propagande, mais il la soupçonna aussi de vouloir bloquer le GATT. Acteur de commerce d'État, l'Union soviétique ne portait aucun intérêt au GATT, tandis que les États-Unis voulaient négocier une réduction générale des tarifs douaniers.

Ball estima qu'un blocage soviétique n'avait de chance d'aboutir que si les États-Unis ne parvenaient pas à «éduquer et persuader» les pays en développement de sorte qu'ils renonceraient aux buts qu'ils poursuivaient dans le domaine commercial. La plus forte objection des États-Unis concernait les préférences tarifaires demandées par les pays en développement pour leurs biens industriels. Les arguments économiques passèrent ici au second plan. L'essentiel était que l'administration Kennedy ne voulait pas se retrouver à devoir défendre l'octroi de préférences commerciales à des pays étrangers en année électorale (1964), quand il lui faudrait refuser nombre de demandes de traitement préférentiel émanant de groupes d'intérêt nationaux. Ball proposa d'inviter les autres pays à œuvrer davantage pour supprimer les mesures commerciales discriminatoires appliquées dans les textiles, les chaussures et l'électronique, et mettre en place des zones de libre-échange dans les blocs régionaux constitués par les pays en développement.

Les États-Unis appréhendaient aussi que les accords internationaux sur les produits de base soient utilisés pour transférer des ressources vers les pays en développement. Les accords en question pouvaient être indiqués pour remédier au problème de l'instabilité excessive des prix des produits de base, mais il ne fallait en aucun cas qu'ils soient utilisés pour élever de façon permanente tel ou tel prix au-dessus du prix moyen à long terme du marché. Tout en admettant que la politique de soutien des prix agricoles des États-Unis ne faisait rien d'autre, Ball ne pouvait accepter une telle chose sur la scène internationale. Si les États-Unis acceptaient de négocier sur la question, l'administration Kennedy risquait de se retrouver – comme l'administration Truman après La Havane – à devoir soumettre au Congrès des accords que ce dernier ne voudrait pas ratifier.

---

Les États-Unis étaient disposés à envisager certains types de réforme des mécanismes de réglementation commerciale. Ball s'opposa à l'idée d'une organisation commerciale unique et globale qui remplacerait le GATT, accepterait comme membres les pays du bloc soviétique et répondrait aux intérêts des pays en développement. Il ne s'opposerait pas à une nouvelle organisation, distincte du GATT, ayant vocation à promouvoir les intérêts des pays en développement en matière de commerce international. Il indiqua au Président Kennedy, la semaine précédant l'assassinat de celui-ci en novembre 1963:

Nous devons, bien entendu, nous inquiéter de préserver le GATT des tentatives de le transformer en lieu de débat au service d'intérêts particuliers ou de le remplacer par une organisation plus diffuse. Fort heureusement, je crois le problème gérable. On perçoit déjà des signes que certains dirigeants, parmi les plus stables, des pays en développement, révisent leur jugement sur l'intérêt du GATT, et j'ai bon espoir qu'en menant une politique américaine solide, nous parviendrons sans encombre à ce qu'il reste largement indemne.

### **C. Mise en place d'une solidarité du tiers-monde**

Les pays en développement avaient remporté quelques concessions à La Havane, mais ce ne fut pas grâce à une opposition commune bien organisée aux projets anglo-américains. La Conférence de Bandung avait montré que des pays en développement importants souhaitaient prendre des distances avec la guerre froide, et un bloc asiato-africain s'était constitué par la suite à la dixième session de l'Assemblée générale. Le Mouvement des pays non alignés avait demandé une initiative internationale sur le commerce et le développement à son premier sommet à Belgrade en 1961, mais à l'Assemblée générale, les pays latino-américains, à l'exception notable du Brésil, avaient été peu enthousiastes à l'idée d'une nouvelle conférence sur le commerce.

En juillet 1962, la situation changea quand un groupe de ministres de l'économie tint la Conférence du Caire sur les problèmes du développement économique. La Conférence fut organisée en dehors de l'ONU et 36 pays en développement y assistèrent, dont les pays non alignés. Le nombre de pays présents n'était pas très élevé, mais ce qui était important était leur répartition géographique. Les participants vinrent exclusivement de pays africains, de pays asiatiques et de quelques pays d'Amérique latine. La volonté de certains pays d'Amérique latine de s'associer au groupe de l'Asie et de l'Afrique, en dépit du rapprochement tenté par

---

les États-Unis dans le cadre de l'Alliance pour le progrès (lancée en 1961), devait se révéler un événement décisif. La Déclaration adoptée à l'issue de la Conférence recommanda la tenue d'une conférence internationale dans le cadre de l'ONU sur «toutes les questions vitales relatives au commerce international, au commerce des matières premières et aux relations économiques entre les pays en voie de développement et les pays développés».

Raúl Prebisch avait été désigné pour représenter personnellement le nouveau Secrétaire général de l'ONU, U Thant, à la Conférence du Caire. Comme d'autres Latino-américains, il avait été sceptique jusque-là à l'idée d'une nouvelle initiative internationale dans le domaine commercial. Il avait vu nombre d'initiatives commerciales précédentes entre l'Amérique latine et les États-Unis terminer dans l'impasse. Ce n'est que sur l'insistance de Wladek Malinowski, secrétaire du Conseil économique et social de l'ONU pour les commissions régionales, qu'il accepta de se rendre au Caire. Prebisch comprit là-bas tout le potentiel d'une coopération entre des pays du tiers-monde répartis sur trois continents pour réformer la politique mondiale, pourvu qu'elle soit disciplinée et bien organisée.

En 1962, le Conseil économique et social proposa dans sa résolution 917 (XXXIV) d'organiser la première conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, ce que l'Assemblée générale approuva par sa résolution 1785 (XVII). L'Ambassadeur des États-Unis à l'ONU, Adlai Stevenson, de fait, abandonna la position défavorable qui avait été auparavant celle des États-Unis sur la conférence. Il estima, semble-t-il, que comme il était impossible d'empêcher directement la conférence, mieux valait en accepter franchement le principe plutôt que d'envenimer les choses avec les pays en développement et de les pousser dans les bras de l'Union soviétique. De cette manière, les Américains conservaient l'espoir d'exercer une certaine influence sur les dates et le contenu de la conférence. À partir du moment où Stevenson eut changé la position des États-Unis, celle d'autres pays de l'OCDE et l'Amérique latine se mit au diapason. L'existence de la CNUCED sous une forme ou une autre était désormais acquise.

Comme Prebisch lui-même le souligna plus tard, le projet de conférence ne fut pas son idée. Il accepta cependant, à l'instigation de l'Argentine, du Brésil et de la Yougoslavie, que son nom soit proposé pour le poste de secrétaire général de la conférence. On lui offrit la mission, malgré la forte concurrence du candidat australien, John Crawford, et il l'accepta en janvier 1963. Bien que les États-Unis, par leurs manœuvres dilatoires, aient fait repousser la conférence le plus tard

---

possible, au début de 1964, il ne restait plus beaucoup de temps pour la préparer si l'on voulait qu'elle soit convenablement organisée.

Prebisch établit rapidement son autorité. Il dut neutraliser la tendance du Département des affaires économiques et sociales (DAES) de l'ONU à vouloir maintenir la CNUCED dans son orbite et sous son contrôle. Il dut recruter un personnel compétent et géographiquement équilibré par contrat temporaire, car il n'était pas encore établi que la CNUCED serait une institution permanente. Il dut obtenir un accord sur les cinq thèmes de fond de la Conférence. Il dut faire en sorte que les documents de la Conférence soient traduits dans les langues officielles de l'ONU et distribués pour janvier 1964. Tous ces points avaient été réglés au terme de la deuxième session du Comité préparatoire en mai et juin 1963.

## **D. Définition du mandat de la CNUCED**

Prebisch engagea une longue série de consultations dans 13 capitales décisives dans l'optique de la Conférence. En Europe tout d'abord, il se rendit à Paris, Bruxelles et Londres, et il alla ensuite à Canberra, puis Tokyo, Bangkok, New Delhi et Karachi. Après les discussions du Caire, il se rendit dans des capitales du bloc de l'Est, à Moscou et à Varsovie, ainsi qu'à Belgrade pour les pays non alignés. Il acheva sa tournée en allant d'abord à Bonn et enfin à Washington, où il eut un entretien difficile avec Walt W. Rostow, alors conseiller du Président Johnson sur les relations Nord-Sud. S'il ne se rendit dans aucune capitale africaine (ni en Amérique latine, région qu'il connaissait déjà intimement), ses consultations eurent une portée très vaste et montrèrent la dimension internationale du travail de définition du programme de la Conférence.

Lors de ces consultations, Prebisch mena un travail diplomatique sur plusieurs fronts. Il voulait renforcer la solidarité interrégionale conclue au Caire par les pays en développement tout en augmentant le nombre de pays en développement qui y participeraient activement. Conscient que le soutien du bloc soviétique avait aidé les pays en développement à obtenir que la Conférence se tienne malgré l'indifférence des États-Unis, il souhaitait pouvoir offrir au Gouvernement de l'Union des Républiques socialistes soviétiques une raison de rester fermement du côté du projet. Il ne souhaitait pas pour autant que le programme soit dominé par des sujets démagogiques familiers de l'Union soviétique – les avantages économiques du désarmement, la discrimination commerciale existante et la création d'une organisation internationale du commerce. Dans les capitales des pays industriels

---

occidentaux, il tenta d'exposer pourquoi le GATT était insuffisant à lui seul pour réglementer le commerce international, et quelles options de changement il envisageait. Son propos ici était de persuader ses interlocuteurs mais aussi d'entendre leurs préoccupations, de façon à y répondre autant que possible dans ses propositions.

Ces objectifs stratégiques déterminèrent ses propositions. Pour renforcer l'unité des pays en développement, Prebisch souligna qu'il était fondamental que ces pays soient dédommagés des pertes passées et à venir occasionnées par la dégradation des termes de l'échange, au moyen soit d'accords sur les produits de base, soit d'un financement compensatoire. Il montra ainsi sa volonté que la Conférence ne concerne pas tant la promotion du commerce ou l'octroi d'une aide internationale que la réparation d'une injustice. La deuxième incitation principale à l'unité fut de demander un système de préférences pour toutes les exportations de produits manufacturés des pays en développement vers les pays développés et la possibilité pour les pays en développement de subventionner une partie des coûts de commercialisation de leurs exportateurs de produits manufacturés. Si quelques pays en développement seulement pourraient bénéficier dans l'immédiat de telles préférences, elles étaient d'application générale dans leur principe et prêteraient moins à controverse que de chercher à abolir les restrictions commerciales visant certains secteurs comme les textiles.

Afin de maintenir l'intérêt du bloc soviétique, Prebisch parla en termes approuvés du commerce d'État, tout en présentant le commerce multilatéral comme le but final. Il fit valoir que le bilatéralisme était un moyen de développer le commerce entre le bloc soviétique et le reste du monde et évoqua la satisfaction des pays en développement qui avaient passé des accords commerciaux de longue durée avec l'Union soviétique. Il ne chercha pas pour autant, en exposant les contours des nouveaux mécanismes institutionnels du système commerce international, à relancer le projet avorté de la Charte de La Havane, solution défendue par l'Union soviétique. Il considérait en fait que la Charte appartenait au passé, et que ce n'était pas un nouvel ensemble de règles commerciales qu'il fallait, mais de nouvelles politiques qui aideraient les pays en développement à surmonter les obstacles structurels qui les empêchaient de participer davantage au commerce international.

Surtout, le régime commercial existant était trop déterminé par le libre jeu des forces économiques internationales pour produire une situation optimale. Selon lui, «le concept du libre jeu des forces économiques est admissible entre des pays de

---



structure analogue mais non pas entre pays de structure franchement différente tels que les pays industriellement avancés et les pays en voie de développement». Ces trois leçons, assimilées depuis la période de la Conférence de La Havane, guidèrent la CNUCED à ses débuts – nécessité de l'industrialisation, contrepoids aux forces de déséquilibre extérieur et traitement différent de types d'économie structurellement différents.

La question de la conception des nouveaux mécanismes divisait encore les pays en développement, certains pays réclamant une nouvelle organisation à la place GATT, à quoi les États-Unis étaient opposés, d'autres souhaitant un nouveau club de réflexion de dimension réduite dirigé par Prebisch sur le commerce et les politiques de développement et qui mènerait ses politiques dans le cadre des mécanismes existants de l'ONU. Prebisch, conseillé par Malinowski, soutint une troisième option: une conférence périodique dotée de compétences d'examen dans le domaine commercial.

Prebisch rédigea lui-même le principal document de la Conférence, un rapport intitulé «Vers une nouvelle politique commerciale en vue du développement économique», mais celui-ci connut plusieurs versions, en partie pour apaiser les préoccupations des pays africains concernant la place, selon eux excessive, qu'y occupaient les idées latino-américaines. Prebisch voulut initialement s'appuyer sur un modèle économique complet du déficit commercial. Cela se révéla impossible et on se contenta à la place d'une construction plus simple de Sidney Dell.

Dell était parti de l'objectif de croissance qui avait été adopté, contre la volonté des États-Unis, pour la première Décennie des Nations Unies pour le développement, à savoir 5 % de croissance annuelle du produit intérieur brut (PIB). À raison d'une croissance démographique de 2,5 %, cela permettrait au PIB par habitant de croître de 2,5 %, soit le minimum compatible avec l'objectif de développement des Nations Unies pour les années 1960. Cependant, fit valoir le rapport, un taux de croissance de 5 % ne pouvait être tenu que si les importations vers les pays en développement croissaient de 6 %. Or les prévisions de croissance des exportations des pays en développement étaient de 4 %. L'écart entre les importations nécessaires et les exportations prévues donnait une estimation du déficit commercial, qui augmenterait à 20 milliards de dollars dès 1970. Le calcul de Dell était suffisamment simple pour être schématisé en un seul diagramme et suffisamment frappant pour attirer l'attention de tout lecteur de journaux averti. C'était une représentation inspirée des difficultés des pays en développement, plus

---

évoCATrice que n'importe quel modèle économétrique, et qui ouvrait directement sur des propositions pour remédier au décalage.

Le rapport de Prebisch à l'occasion de la Conférence fut bien accueilli dans la presse de qualité. Le *Financial Times* écrivit: «Le rapport de M. Prebisch montre à l'évidence qu'il faut faire quelque chose pour les pays moins développés du Sud de la planète si l'on veut éviter une aggravation de l'écart qui sépare aujourd'hui leur niveau de vie de celui des pays plus riches du Nord.» *Le Monde* en salua la modération et l'impartialité et nota avec approbation que certaines des idées proposées par le Gouvernement français y figuraient. Le témoignage était amical, à l'image d'une position officielle ouvertement favorable aux idées de Prebisch.

En privé, les responsables britanniques critiquèrent le rapport, qualifiant celui-ci d'«exposé rapide et contestable d'un sujet fort complexe». On jugea que Prebisch était «loin d'avoir prouvé sa thèse, ne serait-ce de l'avoir exposée avec assez de rigueur pour pouvoir en débattre de façon équilibrée». Du côté des États-Unis, Ball se montra en privé encore plus cinglant. «Les pays moins développés sont les dupes d'une escroquerie de haut vol sous couvert d'un beau discours économique», écrivit-il. «Quand ils finiront par découvrir que le paquet ne contenait que des vieux journaux, grande sera leur déconvenue.» Quand la Conférence aurait lieu, était-il convaincu, «le nombre et la diversité des intérêts et des points de vue représentés provoqueront le chaos», mais il y aurait un bon côté dans ce chaos, car en définitive cela mettrait les États-Unis en position pour «récupérer tout ce qui est valable et digne d'être sauvé».

## E. Conclusion

En 1964, les pays en développement avaient parcouru bien du chemin depuis la déception subie après la Conférence de La Havane qui s'était achevée en 1948. Leurs rangs avaient grossi avec la décolonisation, ils s'étaient fait de l'Union soviétique une sorte d'alliée, ils avaient affermi leur propre solidarité et ils avaient retiré des initiatives de Prebisch aussi bien une doctrine économique qu'un ensemble d'idées pour leurs politiques. Ils étaient au seuil d'une nouvelle ère pour le commerce et le développement. D'un autre côté, ils savaient qu'un échec retentissant n'était pas à exclure, étant donné l'indifférence profonde – sinon l'hostilité active – des États-Unis à leurs conceptions. Prebisch eut au moins le mérite de considérer que la partie n'était pas encore jouée.

---

Il avait été averti du peu de marge de manœuvre dont toute administration des États-Unis, soumise à la séparation des pouvoirs, disposait pour déterminer la politique commerciale internationale. Comme Rostow le lui dit lors de leur rencontre: «Les lobbies protectionnistes sont protégés par le Congrès et les décrets du Département d'État n'y peuvent pas grand-chose.» Telle était la réalité, celle qui avait fait échouer la Charte de La Havane, et celle avec laquelle devrait composer tout effort de refonte de la gouvernance du commerce international.

Le sentiment d'injustice que les mécanismes «provisoires» de la gouvernance du commerce mondial et la déconnexion du GATT de leur objectif de développement économique inspiraient aux pays en développement ne devait pas s'apaiser pour autant. Ce sentiment d'injustice était la force irrésistible qui, à Genève, allait finir par entrer en collision avec l'objet immuable.

---



CHAPITRE

II

# UNE NAISSANCE DANS LA DOULEUR

## **A. La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement de 1964**

La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, qui s'ouvrit à Genève à la fin du mois de mars 1964, fut la plus grande conférence internationale jamais organisée jusqu'alors. Elle réunit les représentants officiels de 120 pays, d'organisations internationales et d'organismes non gouvernementaux ainsi que des journalistes, portant le nombre des participants à plus de 4 000. Toutes les chambres d'hôtel de Genève ayant été réservées des mois à l'avance, les organisateurs durent trouver des logements privés pour certains représentants. Le personnel de l'ONU ne pouvant à lui seul assurer l'interprétation et la traduction dans les cinq langues de l'Organisation pendant trois mois, on dut faire appel à des entreprises privées de toute l'Europe pour obtenir du renfort. La Conférence fut l'événement marquant de 1964. Les médias de l'époque qualifièrent ces négociations collectives entre les nations les plus riches et les plus pauvres de véritable pièce à rebondissements – à juste titre.

Après la déclaration liminaire peu inspirée prononcée par celui qui était alors le Secrétaire général de l'ONU, U Thant, Prebisch s'adressa à l'assistance, sans notes, en qualifiant le moment d'historique et en déclarant que cette conférence marquerait un tournant, pour le meilleur ou pour le pire. Tous les pays avaient intérêt, selon lui, à vaincre la pauvreté et à prendre les mesures convergentes qui s'imposaient pour remédier au déficit commercial et au récent ralentissement de la croissance. Venir à bout des inégalités n'était pas un objectif utopique si tous les pays œuvraient au bien commun, avait-il conclu avant que l'assistance ne se lève pour l'ovationner.

Cet enthousiasme initial se dissipa à mesure que les représentants nationaux et les chefs des organismes des Nations Unies débitèrent leurs longues et ennuyeuses allocutions liminaires. Les journalistes se plaignirent bientôt que les débats stagnaient. En réalité, George Woods, de la Banque mondiale, et Eric Wyndham-White, qui s'exprimait au nom du GATT, prononcèrent tous deux des discours très encourageants, qui furent dans une large mesure favorablement accueillis. En revanche, le représentant des États-Unis, George Ball, fit un discours d'une franchise presque brutale. Il déclara avec mépris que le rapport présenté à la Conférence par Prebisch était irréaliste et que le déficit commercial de 20 milliards de dollars prévu pour les pays en développement n'était que «rhétorique». Selon lui, un octroi de 20 milliards de dollars sous la forme de concessions financières

---

ou commerciales risquait d'inciter les pays en développement à se servir de la CNUCED pour «échapper à leurs propres responsabilités». Dell estima que la déclaration du représentant des États-Unis «avait jeté un froid». Pour le magazine Newsweek, elle était «nettement empreinte de paternalisme». À l'inverse de George Ball, le représentant du Royaume-Uni, Edward Heath, se dit «fermement attaché aux objectifs de la Conférence». Toujours est-il que la position des États-Unis semblait de mauvais augure pour les négociations qui allaient suivre.

Les travaux furent répartis entre cinq commissions, chargées des produits de base, des articles manufacturés, du financement, des dispositions institutionnelles et des problèmes régionaux, respectivement. Cette organisation se révéla peu commode, ne serait-ce que parce que chacun des 120 pays participants insista pour être représenté au sein de chaque commission. Les travaux proprement dits durent donc être confiés à des groupes de taille plus réduite. Dans un premier temps, les pays en développement décidèrent de se prononcer d'une seule voix sur toutes les résolutions, même lorsque cela allait à l'encontre de leurs intérêts nationaux, de manière à faire avancer les propositions faites dans le rapport à la Conférence et, partant, de confirmer Prebisch dans son rôle de maître d'œuvre. Cette tactique, qui alarma d'abord beaucoup les pays développés, montra rapidement ses limites. Il ne servait à rien que les pays en développement l'emportent sans cesse par leurs suffrages si, par la suite, les pays développés n'étaient jamais disposés à leur accorder la concession pour laquelle ils avaient été mis en minorité. Prebisch amena les pays en développement à adopter une approche plus conciliante, mais il y eut un prix à payer: la Conférence telle qu'il l'avait initialement imaginée ne fut plus animée par le même souffle, et le secrétariat commença à perdre le cap.

Les commissions travaillèrent pendant tout le mois de mai et firent apparaître certains points de convergence. Ainsi, les participants s'accordèrent sur le développement du commerce Sud-Sud, les réformes des conférences maritimes, les dispositions visant à aider les pays sans littoral et les propositions en faveur de l'intégration régionale. Il ne s'agissait cependant que de questions secondaires ou d'exercices visant à établir le futur programme de travail, les trois grandes propositions destinées à combler le déficit commercial ayant été écartées par les négociateurs des pays développés. Ces derniers ne voulaient pas que les accords internationaux de produit suivent un modèle universel, même s'ils se disaient prêts à négocier sur certains produits. Ils insistèrent aussi pour que la baisse des droits de douane sur les articles manufacturés en provenance du tiers-monde soit négociée au cas par cas dans le cadre des négociations Kennedy menées par le GATT. On estima

---

que les projets de système généralisé de préférences et de nouveaux mécanismes de financement supplémentaires devraient être examinés plus en détail avant de débattre de propositions concrètes. À la fin de la Conférence, aucun accord n'avait été trouvé sur la plupart des propositions faites par Prebisch dans son rapport. L'Acte final de la Conférence se composait d'une série de 15 principes généraux et de 13 principes particuliers, fruits d'après négociations et n'ayant finalement été adoptés qu'à la suite d'un vote, auxquels s'ajoutaient des recommandations concernant les mesures à prendre, qui devaient être transmises aux autres organes existants.

La conférence-marathon touchait à sa fin et rien n'avait encore été décidé quant à l'instance qui serait chargée des questions de commerce international et de développement. D'abord opposés à ce qu'un mécanisme institutionnel soit spécialement créé à cet effet, les pays développés étaient désormais prêts à accepter l'idée d'un nouveau centre ou institut qui serait géré par le DAES à New York et qui rendrait compte au Conseil économique et social. Jacob Mosak, du DAES, avait déjà proposé cette solution à Prebisch en février 1963, mais ce dernier n'avait pas voulu qu'une nouvelle instance chargée du commerce et du développement soit placée sous la tutelle du Département. Également très mécontents de cette proposition, les pays en développement demandèrent que le nouvel organe dispose de son propre personnel et de son propre budget, et que son siège ne soit pas établi à New York. Ils exigèrent que la quatrième commission (chargée des dispositions institutionnelles) organise un vote sur le sujet, mais les pays développés menacèrent de ne pas coopérer, considérant que tout nouveau mécanisme devrait être négocié, et non imposé par le suffrage majoritaire du pays en développement.

Devant cette impasse et dans l'espoir de trouver un compromis de dernière minute, Prebisch prit l'initiative de constituer un groupe de négociation informel, composé des représentants de huit pays – la Belgique, les États-Unis, la France, le Royaume-Uni et la Suisse pour les pays développés; le Nigéria, le Pakistan et la Yougoslavie, pour les pays en développement. Richard Gardner, porte-parole des pays développés, identifia le nœud du problème: puisque les six plus grandes puissances se partageaient 70 % du commerce mondial, les décisions ne devaient pas être prises à la majorité des suffrages selon le principe «un pays, une voix». Prebisch comprit alors que les pays en développement devaient transiger, sinon la Conférence serait un fiasco. Avec l'aide de Rangaswami Krishnamurti, il élaborait une solution reposant sur trois idées maîtresses. Premièrement, la Conférence se

---

tiendrait tous les trois ans. Deuxièmement, la Conférence serait dotée d'un comité permanent représentant les groupes de pays – le Conseil du commerce et du développement – qui superviserait les travaux entre les sessions. Troisièmement, la Conférence aurait son propre secrétariat, hors du DAES et de New York, qui ferait directement rapport au Secrétaire général de l'ONU. Prebisch recommanda aussi que soit institué un système permanent de négociations entre groupes de pays (assorti de garanties appropriées). Les pays développés jugèrent la proposition acceptable, surtout après qu'une visite éclair d'Edward Heath, représentant du Royaume-Uni, les conforta dans leurs bonnes dispositions. Cependant, cette recommandation allait à l'encontre de la demande des pays en développement, qui voulaient que les décisions soient prises à la majorité des voix et que chaque pays dispose d'une voix.

Lorsque Prebisch leur présenta sa solution de compromis, les pays en développement réagirent avec colère et hostilité. Ceux-ci n'avaient obtenu que très peu de véritables concessions, et on leur demandait maintenant d'abandonner le système de vote qui les avait si bien servis devant l'Assemblée générale. Les représentants des pays en développement comptaient quelques radicaux, dont Ernesto «Che» Guevara (Cuba), Ismat Kittani (Iraq), U Maung (Birmanie) et Márcio de Rego Monteiro (Brésil). Ceux-ci semblèrent alors comprendre, comme George Ball l'avait prédit, qu'ils avaient été bercés de vaines promesses. Ils furent certainement contrariés d'avoir à accepter un compromis à l'issue de cette longue et coûteuse conférence, mais Prebisch parvint finalement à leur faire entendre raison.

Dans un dernier sursaut d'unité et de solidarité, les pays en développement ayant voté la résolution de l'Assemblée générale portant création de la CNUCED adoptèrent la Déclaration conjointe des 77 pays en développement, qui instituait officiellement le Groupe des 77 et le vouait à la cause commune d'un nouvel ordre mondial. Le Groupe des 77 se voulait un contrepoids à la jeune OCDE, représentante des intérêts des pays industriels avancés. Alors moins bien organisé que celle-ci, qui avait hérité de la structure mise en place par l'Organisation européenne de coopération économique, le Groupe des 77 était unanime dans ses désaccords, mais souvent divisé sur les dispositions qu'il voulait voir adopter à titre de remplacement ou de complément.

La conférence tenue à Genève en 1964 (appelée par la suite la première session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement) ne modifia guère la politique commerciale internationale – «rien d'important», dira plus tard

---



Raúl Prebisch. Elle était toutefois parvenue à enrichir le système des Nations Unies d'un organe nouveau et distinct, dans lequel seraient examinées et négociées toutes les questions qui étaient restées sans réponse. Alors que les représentants quittaient la Conférence, une question importante se posait toujours: cette nouvelle instance répondrait-elle aux attentes que Prebisch et Krishnamurti avaient placées en elle?

## **B. Création de la CNUCED**

En décembre 1964, l'Assemblée générale approuva la constitution de la CNUCED en tant qu'organe de l'Assemblée générale, et U Thant nomma Prebisch Secrétaire général de la nouvelle organisation. Cette dernière n'avait toutefois pas encore pris corps. Sa relation avec le DAES restait à définir, ce qui nécessiterait des tractations de haut niveau pour la rendre aussi indépendante que Prebisch et le Groupe des 77 le souhaitaient. Ses principaux collaborateurs restaient aussi à recruter. Prebisch voulait que bon nombre de ceux qui avaient travaillé si dur à ses côtés pendant la Conférence, comme Sidney Dell, Wladek Malinowski et Rangaswami Krishnamurti, le rejoignent. Pour cela, il fallait qu'il obtienne l'accord d'autres organes des Nations Unies, dont le DAES, au risque de déclencher des querelles de territoire et des manœuvres dilatoires.

Prebisch souhaitait nommer Malinowski au poste de Secrétaire général adjoint, car il avait été le principal moteur de la création du Groupe des 77 et de la CNUCED. Si Prebisch avait été le mentor et le plus fin stratège, c'est Malinowski qui avait eu le génie organisationnel et tactique de comprendre qu'une nouvelle instance s'imposait et de mener ce processus à bonne fin. Cependant, ce projet de nomination provoqua un tollé international et le poste de Secrétaire général adjoint fut laissé vacant. Prebisch dut assumer seul l'entière responsabilité de la direction générale de la CNUCED. La tâche s'annonçait d'autant plus colossale que, en raison des difficultés de financement du Brésil, Prebisch dut accepter de rester directeur de l'Institut latino-américain et des Caraïbes de planification économique et sociale et d'y reprendre ses fonctions à la fin de son mandat à la CNUCED. Bien que cela ne fût pas de notoriété publique, Prebisch avait aussi une vie privée compliquée, entretenant deux foyers, l'un au vu et au su de tous, à Genève, et l'autre, secrètement, à New York. Il voyageait beaucoup entre Genève, New York et Santiago et avait très certainement besoin d'un adjoint, voire de plusieurs, pour le seconder.

---

Enfin, au tout dernier moment, le canton de Genève vota contre l'établissement d'une nouvelle organisation internationale. Ce n'est qu'une fois que le nouveau gouvernement travailliste de Harold Wilson, au Royaume-Uni, eut proposé à la CNUCED d'avoir pignon sur rue à Londres que le Conseil fédéral suisse informa U Thant que l'Organisation était finalement la bienvenue à Genève.

Une fois levées ces premières difficultés, au milieu de l'année 1965, un autre problème, plus tenace celui-là, apparut. Prebisch avait souscrit à l'idée que les 55 membres du Conseil du commerce et du développement se réunissent deux fois par an, soit une fois à Genève et une fois à New York. Si l'on ajoutait à cela qu'il avait aussi été prévu à l'origine d'organiser une conférence plénière tous les trois ans, la charge administrative était assurément très lourde, et elle le devenait d'autant plus à mesure que les groupes de travail et les groupes d'experts se multipliaient et qu'il fallait assurer le service de leurs réunions. En novembre 1966, près de 60 % du budget de la CNUCED était alloué aux réunions. La situation était en totale contradiction avec ce que Prebisch avait imaginé pour l'Organisation. Comme un diplomate de haut rang le ferait observer plus tard, «Prebisch [...] ne concevait pas le secrétariat de la nouvelle organisation comme un organe passif, qui se contenterait d'organiser les réunions et les négociations. Il souhaitait au contraire une organisation militante, qui donnerait des orientations et apporterait sa contribution par ses études, ses analyses et ses réflexions».

Le blocage diplomatique qui se faisait jour s'expliquait en partie par le système de vote adopté à titre de compromis à la première session de la Conférence. Les États membres s'étaient organisés en groupements régionaux: le Groupe A pour l'Asie et l'Afrique, le Groupe B pour les pays industrialisés, le Groupe C pour les pays d'Amérique latine et des Caraïbes et le Groupe D pour les pays à commerce d'État. Le processus de négociation imposait aux États de négocier d'abord un programme commun au sein de leur groupe, puis de confronter leurs programmes respectifs. Tout cela prenait beaucoup de temps, mais était probablement inévitable. Les pays des Groupes A et C avaient déjà décidé de présenter un front uni. Les pays du Groupe D avaient tout intérêt à se rallier à l'Union soviétique, tandis que ceux du Groupe B avaient réussi à élaborer leur programme commun dans le cadre de l'OCDE. Outre le fait qu'il était fastidieux, ce processus de négociation exacerbait sans cesse le phénomène de polarisation et faisait obstacle à l'émergence d'interactions et de nouvelles alliances autour de nouveaux programmes. Les discussions achoppaient généralement sur les mêmes points, encore et encore. L'Ambassadeur de Suisse, lorsqu'il fut Président du Conseil du commerce et

---

du développement, évoqua «la polarisation caractéristique des négociations de groupe, qui conduisait au pourrissement du débat général».

Cette polarisation porta au premier plan une question qui était déjà latente lors de la première session de la Conférence: dans quel camp le secrétariat de la CNUCED devait-il se ranger? Les pays du Groupe B soupçonnaient depuis longtemps le secrétariat de Prebisch de poursuivre des objectifs qui violaient de manière manifeste les règles de neutralité auxquelles les fonctionnaires de toute organisation internationale devaient se conformer à l'égard des intérêts nationaux des États membres. Richard Gardner, négociateur en chef pour les États-Unis pendant la première session de la Conférence, alla jusqu'à désigner le corps des fonctionnaires de la CNUCED par le néologisme de «sectariat». Selon lui, à la CNUCED, le principe selon lequel les fonctionnaires internationaux devaient travailler de manière impartiale, dans l'intérêt de tous les pays membres de l'instance dont ils relevaient, avait été remplacé par celui que les fonctionnaires devaient défendre ouvertement les intérêts d'un groupe donné d'États membres.

Il ne fait aucun doute que Prebisch voulait faire de la CNUCED une organisation militante, lui qui la qualifiait d'«instrument de changement», voire d'«institution de combat». En privé, il concédait volontiers un parti pris en faveur du développement. Il souligna, par exemple, que l'«on ne pouvait pas rester impartial en voyant un adulte battre un enfant». En public, cependant, il défendait le Secrétariat en affirmant qu'il lui était tout à fait possible d'être à la fois impartial et fidèle à ses objectifs en matière de commerce et de développement. Lors d'une conférence de presse durant laquelle il fut accusé d'utiliser le secrétariat pour favoriser les pays en développement du Groupe A, Prebisch répondit:

Conformément à mon mandat, je cherche des arrangements propres à améliorer la situation des pays en développement. C'est là la mission de la CNUCED. Cela étant, nous sommes tenus d'être impartiaux à l'égard de toutes les parties de la communauté internationale, et nous nous efforçons de l'être en toute circonstance. Quant à la question de la neutralité, nous ne sommes pas plus neutres à l'égard du développement que l'OMS [Organisation mondiale de la Santé] ne l'est face au paludisme.

Par ces comparaisons imagées, Prebisch insistait sur le fait que, selon lui, les institutions économiques internationales, dans leur configuration de l'époque et quelque impartiale que fût leur administration, ne servaient pas les intérêts commerciaux des pays en développement, et que la CNUCED avait été créée pour

---

compenser cette injustice structurelle. La théorie selon laquelle le secrétariat de la CNUCED devrait être impartial, sans toutefois rester neutre, ne fut jamais facile à appliquer. En quelques occasions, les pays du Groupe B suggérèrent même au secrétariat de traiter les pays des Groupes A et C avec plus de bienveillance – tout en continuant par ailleurs de se plaindre de son manque d'impartialité. Sidney Dell, perplexe, fit observer qu'«il fallait agir avec prudence et discernement pour aider en toute légitimité les délégations [des Groupes A et C] à élaborer leurs politiques sans aller jusqu'à adopter des mesures qui équivaldraient à prendre parti dans une controverse».

C'est peut-être dans le domaine de la recherche, d'une importance cruciale pour une organisation devant s'appuyer sur des études et des analyses pour jouer un rôle actif, qu'il fut le plus difficile de faire preuve de discernement. La création de la CNUCED s'était inscrite dans une idéologie dénonçant une injustice institutionnelle, suivant ce que Philippe de Seynes, du DAES, appela une «doctrine économique en faveur des pays en développement». Pour les chercheurs du secrétariat et leurs supérieurs, la question était de savoir si les études et les analyses de la CNUCED devraient toujours confirmer et étayer cette doctrine économique ou bien s'ils pourraient présenter des résultats qui la contredisaient. Ce dilemme n'était toutefois nullement propre à la CNUCED. Toutes les organisations internationales (et toutes les administrations publiques nationales) qui étaient investies d'une mission et s'engageaient dans des activités de recherche y étaient confrontées. Cependant, pour une organisation telle que la CNUCED, aux ambitions généralement très volontaristes, cette question avait une importance toute particulière.

Paul Berthoud, conseiller spécial de Prebisch à l'époque, mettrait plus tard en évidence l'esprit de corps que ce sens de la mission avait fait naître au sein de la CNUCED:

[Dans le système des Nations Unies,] la CNUCED offrait l'exemple le plus remarquable de cette motivation et du sentiment que nous tentions de bâtir ensemble un monde meilleur. Il ne fait aucun doute que, dans les années 1960, ce groupe de personnes était animé par un dévouement qui apportait beaucoup à la qualité des relations et à la qualité du travail lui-même [...]. Il existait à la CNUCED un sens collectif de la mission dont je n'ai trouvé d'équivalent nulle part ailleurs dans toute ma carrière.

Pour sa part, Dell évoquait la perspective de travailler avec Prebisch en des termes plus nuancés. Dans une lettre à Nicholas Kaldor, il écrivit en effet:

---

Le commerce est une question importante et passionnante en ce moment, bien que plus d'un point de vue politique qu'économique [...]. Les intentions de Prebisch sont bonnes, même lorsque sa pensée est confuse. Il est toutefois très désordonné et très irritant à bien des égards, et je serai sans doute constamment incité à sacrifier ma vie de famille au profit de la «cause».

### **C. Un effet catalyseur**

À un titre au moins, l'organisation des réunions de la CNUCED et la position de son secrétariat ne jouèrent qu'un rôle secondaire, alors que l'existence même de l'Organisation eut de réelles conséquences sur les politiques des autres organismes internationaux intervenant dans le domaine du commerce et du développement. Comme dans certains processus chimiques, l'adjonction de la CNUCED provoqua des réactions PARMilles institutions économiques internationales déjà existantes. Cet effet catalyseur débuta d'ailleurs avant même que la CNUCED n'existe officiellement, à la seule probabilité de son entrée sur la scène internationale. Les premières réactions Purent en effet être observées dès janvier 1963, au moment de la confirmation de la tenue de la Conférence à Genève.

C'est ainsi qu'en février 1963, le FMI annonça la création d'un mécanisme de financement compensatoire. Dix ans plus tôt, l'économiste argentin Francisco García Olano avait proposé à un groupe d'experts de l'ONU d'établir un système d'assurance mutuelle et d'indemnisation en cas de dégradation des termes de l'échange d'un pays. En 1954, l'ONU avait créé la Commission du commerce international des produits de base afin de déterminer les mesures propres à limiter les variations des cours de ces produits. En 1959, la proposition de García Olano étant restée lettre morte, la Commission avait commencé à mettre en doute l'adéquation des mécanismes du FMI pour aider les pays soumis à des variations de leurs recettes d'exportation. Le FMI n'était alors aucunement disposé à perfectionner ses instruments. La Commission confirma ensuite que, en 1961, les termes de l'échange des producteurs de produits de base avaient atteint leur niveau le plus bas depuis 1950. À la suite d'une nouvelle proposition de la Commission, en 1962, le Conseil d'administration du FMI finit par céder et accepta qu'un mécanisme stabilisateur soit institué.

Ce nouvel instrument, appelé mécanisme puis facilité de financement compensatoire, ouvrait droit à un prêt pouvant atteindre 25 % de la quote-part pour les membres du FMI ayant enregistré un déficit de leurs recettes d'exportation résultant de facteurs

---

échappant à leur contrôle. En l'espèce, les recettes d'exportation désignaient celles tirées des exportations totales de marchandises, mais non celles provenant du tourisme ou d'autres services, et les déficits étaient calculés par rapport à la moyenne géométrique des valeurs nominales des exportations sur une période de cinq ans.

Cette méthode de calcul rendit l'octroi de prêts quasi automatique, puisque, pour emprunter, un pays devait seulement justifier d'un problème de balance des paiements et de sa volonté de coopérer avec le FMI pour trouver des solutions appropriées – clause rarement invoquée. Comparée aux mécanismes de compensation des baisses de prix, la facilité de financement compensatoire présentait l'avantage de fonctionner à la fois en cas de baisse des prix et de baisse des volumes d'exportation. En revanche, elle n'agissait pas sur les cycles d'investissement induit qui succédaient aux variations des prix – problème qui, en bonne logique, aurait pu être atténué par un système de stocks régulateurs. Il s'agissait aussi d'un mécanisme de prêt et de remboursement à court terme, qui n'était pas destiné à compenser des baisses durables des recettes d'exportation. Bien que la facilité de financement compensatoire fût soumise à une conditionnalité allégée, les pays en développement en firent rarement usage avant le milieu des années 1970. Ce mécanisme avait un effet stabilisateur modéré et était largement autofinancé. Les pays en développement qui choisirent de l'utiliser en retirèrent un avantage anticyclique.

De par sa conception, la facilité de financement compensatoire se voulait un mécanisme de stabilisation qui ne perturberait pas le fonctionnement des différents marchés des produits de base. En ce sens, elle n'entraînait pas en concurrence directe avec la conclusion d'accords internationaux de produit, idée chère à Prebisch, ni avec aucune autre attribution qui serait confiée à la CNUCED dans ce domaine. Toutefois, elle avait aussi été conçue pour rendre d'emblée inutile la conclusion de tels accords, en permettant de répondre aux besoins en matière de balance des paiements sans recourir à ces instruments. Le FMI estimait qu'il valait mieux adopter cette solution pour résoudre les difficultés commerciales et financières des pays en développement plutôt que de manipuler officiellement les prix des produits de base.

L'effet catalyseur que l'entrée en scène imminente de la CNUCED eut sur les autres institutions internationales, les incitant à remédier aux problèmes des pays en développement, fut donc de deux natures. Sur le plan positif, elle permit de

---

débloquer des discussions et des négociations qui tournaient en rond depuis dix ans. Sur le plan négatif, elle exacerba l'esprit de compétition, certains faisant valoir que les solutions proposées par Prebisch n'étaient pas forcément nécessaires, puisque, tout compte fait, les institutions existantes pouvaient apporter des solutions appropriées.

La CNUCED joua également un rôle évident de catalyseur pour le GATT. En 1957, sous la pression de ses Parties contractantes en développement, le GATT chargea un groupe d'économistes, présidé par Gottfried Haberler, de rendre compte des problèmes commerciaux des pays en développement. Le rapport qui en découla confirma que les obstacles tarifaires et non tarifaires érigés par les pays développés avaient beaucoup contribué à ces problèmes. En 1960 et 1961, le GATT se prononça en faveur d'une réduction des obstacles au commerce, mais il fallut attendre mai 1963 pour que ses membres adoptent un programme d'action. Décliné en huit points, celui-ci se composait de dispositions visant à obliger les membres à respecter plus rapidement les obligations contractées au titre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, de dispositions de statu quo destinées à empêcher que les pays en développement ne se heurtent à de nouveaux obstacles au commerce, et de dispositions enjoignant les membres d'élaborer des mesures de libéralisation des échanges. En raison des dissensions intestines entre les membres du GATT, ce programme d'action se révéla en grande partie inefficace. En février 1965, au lendemain de la première session de la Conférence, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce s'enrichit d'une Partie IV sur le commerce et le développement, composée de trois nouveaux articles qui définissaient les objectifs du GATT dans ce domaine, invitaient les membres à contribuer à leur réalisation et précisaient les formes de collaboration.

L'un des objectifs énoncés dans le premier de ces nouveaux articles (art. XXXVI) était, «s'il y a lieu, d'élaborer des mesures destinées à stabiliser et à améliorer la situation des marchés mondiaux [des] produits [primaires], en particulier des mesures destinées à stabiliser les prix à des niveaux équitables et rémunérateurs». Or, à la première session de la Conférence, le Secrétaire exécutif du GATT, Eric Wyndham-White, avait déclaré que son organisation n'avait reçu aucun mandat dans le domaine des produits de base et ne comptait pas intégrer celui-ci dans son champ de compétence. Cette disposition, importante par le revirement qu'elle représentait, témoignait des pressions exercées par les pays du Groupe B pour faire du GATT la seule instance de négociation commerciale et pour cantonner la CNUCED aux débats et aux activités de recherche dans le domaine du commerce.

---

Pour sa part, Prebisch tenait absolument à ce que la CNUCED soit aussi une instance de négociation commerciale. Les négociations Kennedy, qui se terminèrent en juin 1967, aboutirent notamment à un accord international sur le blé et à des dispositions sur un traitement spécial et différencié qui accordait aux pays en développement un accès aux marchés sans condition de réciprocité. Malgré ces résultats, Prebisch était convaincu que le GATT ne pourrait jamais donner naissance à un nouvel ordre économique international. Il décida de faire campagne au sein du système des Nations Unies afin que la CNUCED soit confortée dans son rôle de centre de coordination pour toutes les questions de commerce et de développement. Parallèlement, il montra sa volonté de coopérer en acceptant, en 1968, qu'un accord conjoint soit conclu avec le GATT pour aider le Centre du commerce international, sis à Genève, à renforcer les capacités des entreprises exportatrices dans les pays en développement. Cet événement s'apparenta à un cessez-le-feu dans les conflits de compétence. Ni le GATT ni la CNUCED ne céderaient leurs prérogatives en matière de négociation, et les deux organisations collaboreraient d'égal à égal.

#### **D. De meilleurs résultats dans le domaine des transports maritimes**

Il est un domaine de son mandat dans lequel la CNUCED ne produisit aucun effet catalyseur. L'économie des transports maritimes internationaux ne relevait, en effet, de la compétence d'aucune instance internationale. L'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime (qui deviendrait plus tard l'Organisation maritime internationale), établie en 1948 et dont la Convention entra en vigueur en 1958, s'occupait principalement de réglementer la sauvegarde de la vie humaine en mer et la pollution marine. Il n'y avait donc aucune raison pour qu'elle entre en compétition avec la CNUCED, qui eut ainsi toute liberté pour tenter de s'illustrer dans le domaine de l'économie des transports maritimes internationaux.

Les pays en développement souffraient de la mainmise généralement exercée sur les transports maritimes internationaux par quelques grandes puissances maritimes, du fait de leur passé colonial et de diverses considérations de sécurité nationale. Ils n'avaient aucun pouvoir sur l'organisation du trafic maritime et dépendaient totalement des arrangements conclus par les sociétés étrangères pour leur commerce extérieur. Dans les années 1960, le système des conférences maritimes, en place depuis 1875, régissait la plus grande partie des échanges

---



maritimes. Les pays en développement qui s'étaient dotés depuis peu d'une flotte marchande peinaient à faire admettre leurs compagnies nationales de navigation aux conférences, et ceux qui n'en avaient pas devaient puiser dans leurs faibles réserves de devises pour s'acquitter de frais d'expédition sur lesquels ils n'avaient aucune prise.

La première session de la Conférence fut l'occasion pour les pays en développement de soulever ces questions dans la perspective d'améliorer leur balance des invisibles. Le service de recherche du magazine *The Economist* recommanda, dans un rapport, qu'un nouveau mécanisme de consultation et de négociation soit mis en place entre les conférences maritimes et les conseils nationaux de chargeurs, qu'une réglementation des conférences maritimes soit envisagée et que des ports soient créés ou modernisés. Selon l'Entente réalisée sur les questions relatives aux transports maritimes, adoptée à la première session de la Conférence, il était nécessaire de tenir des consultations plus étroites entre les chargeurs et les conférences sur l'adéquation des services et de moderniser les ports et les infrastructures portuaires, et il était souhaitable d'améliorer les nouvelles marines marchandes.

Dans la foulée des débats organisés par la suite au Conseil du commerce et du développement, une Commission des transports maritimes commença ses travaux à la fin de 1965. Elle devint le cadre dans lequel toutes les parties prenantes aux transports maritimes pouvaient discuter de leurs problèmes et négocier des solutions. À l'origine, la Commission adoptait des résolutions à l'intention des gouvernements, mais cette procédure donna peu de résultats. À partir des années 1970, elle s'attacha plutôt à élaborer une convention relative à un code de conduite des conférences maritimes et à saisir les nouveaux enjeux posés par l'emploi de conteneurs et le concept de transport multimodal.

En décembre 1971, le Comité des associations nationales européennes d'armateurs publia son propre code de conduite des conférences maritimes que les pays en développement rejetèrent pour deux grandes raisons. Premièrement, il avait été établi sans qu'ils aient été consultés. Deuxièmement, il se fondait sur l'autoréglementation, ce qui le rendrait probablement inefficace. Les pays en développement élaborèrent donc d'autres projets de code, qui firent ensuite l'objet de négociations entre tous les groupes de pays.

La Convention relative à un code de conduite des conférences maritimes fut finalement adoptée à la majorité des voix en 1974. Elle prévoyait des règles

---

équitables pour les entreprises souhaitant être admises à une conférence, des taux de fret déterminés selon des critères transparents après consultation des conseils de chargeurs, des délais de préavis, des procédures obligatoires de règlement des différends et une fonction de contrôle pour les pouvoirs publics. La Convention n'entra en vigueur qu'en 1983, après avoir été ratifiée par l'Allemagne de l'Ouest et les Pays-Bas. Grâce aux négociations menées dans le cadre de la CNUCED, les conférences maritimes cessèrent d'être une chasse gardée et se dotèrent d'une base institutionnelle bien plus satisfaisante. Cette victoire modeste consacra la CNUCED en tant qu'instance de négociation.

Outre cette Convention, la CNUCED déploya beaucoup d'efforts dans le domaine des transports maritimes, dont certains débouchèrent sur l'adoption de nouvelles conventions telles que la Convention des Nations Unies sur le transport multimodal international de marchandises et la Convention des Nations Unies sur le transport de marchandises par mer. D'autres efforts eurent des résultats moins formels, mais qui servirent les intérêts des armateurs des pays en développement. Le programme de travail portait notamment sur la réglementation internationale des transports maritimes, le développement des flottes marchandes, la multiplication des pavillons de complaisance et l'amélioration des installations portuaires. La CNUCED montra que, lorsqu'elle avait le champ libre, un mandat pour négocier et une direction énergique (comme ce fut le cas dans le domaine des transports maritimes avec Wladek Malinowski), elle pouvait obtenir de bons résultats.

Le transport maritime n'était pas le seul domaine dans lequel la CNUCED comptait peu de rivales et pouvait, par la voie des négociations, apporter des améliorations. Les pratiques commerciales restrictives constituaient un problème plus répandu au niveau international. Non pas que les pays développés étaient nombreux à ne pas avoir établi d'instances pour réguler les comportements anticoncurrentiels – le Canada et les États-Unis avaient d'ailleurs adopté des dispositions à cet effet dès le XIXe siècle –, mais les dispositions législatives concernaient uniquement les pratiques anticoncurrentielles ayant des répercussions sur l'économie nationale. Ainsi, si des entreprises implantées dans un pays donné organisaient des ententes qui portaient préjudice à l'économie d'autres pays, elles n'étaient pas assujetties à la législation existante. Ce vide juridique prit une importance considérable à mesure que les sociétés transnationales se multiplièrent et se développèrent.

La Charte de La Havane instituant une organisation internationale du commerce offrait des solutions à cet égard dans son chapitre V mais, comme cela a déjà été

---

précisé, elle ne fut jamais ratifiée. En 1960, le GATT adopta diverses procédures pour régler les conflits d'intérêts entre ses membres, mais celles-ci ne furent jamais invoquées et restèrent sans objet. Jugeant qu'il fallait poursuivre les travaux dans ce domaine, la CNUCED fit suffisamment progresser les négociations dans les années qui suivirent pour que, en 1980, un Ensemble de principes et de règles équitables convenus au niveau multilatéral pour le contrôle des pratiques commerciales restrictives finisse par être défini et transmis à l'Assemblée générale pour adoption. L'Ensemble de principes et de règles ne constituait pas à lui seul la solution au problème, mais il établissait les dispositions par lesquelles les gouvernements membres convenaient d'améliorer leur politique et leur législation nationales en matière de concurrence. Il confirmait encore une fois l'efficacité de la CNUCED en tant qu'instance de négociation sur les questions de commerce et de développement.

---



CHAPITRE III

# LES GRANDS AXES DU PROGRAMME DE RAÚL PREBISCH

## A. Accords internationaux sur les produits de base

Le programme de Raúl Prebisch pour la CNUCED s'organisait autour de trois grands axes: premièrement, un cadre général pour l'élaboration d'accords internationaux sur les produits de base; deuxièmement, de nouvelles formes de financement supplémentaire, c'est-à-dire supplémentaire par rapport au nouveau mécanisme de financement compensatoire du FMI; et troisièmement, des préférences temporaires pour les exportations industrielles des pays en développement vers les marchés développés. On estimait que ces politiques novatrices permettraient d'atténuer les contraintes de balance des paiements pesant sur le développement économique des pays en développement. Si l'avancée des négociations dans des domaines tels que le transport maritime et la politique en matière de concurrence internationale était certes la bienvenue, la crédibilité de la CNUCED auprès du Groupe des 77 dépendait en fait bien davantage des progrès réalisés dans l'un au moins des trois domaines mentionnés plus haut.

En septembre 1963, pour préparer la première session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, 15 économistes se réunirent à Bellagio (Italie), sur les bords du lac de Côme, pour examiner un train possible de mesures que la future organisation pourrait se charger de promouvoir. Ces économistes étudièrent un large éventail de questions, dont les avantages et les inconvénients de différents types d'intervention sur les marchés internationaux de produits de base. On ne peut pas dire que les participants constituaient un échantillonnage représentatif de la pensée économique de l'époque; ils avaient en effet été choisis pour les sympathies, plus ou moins grandes, qu'ils affichaient à l'égard des aspirations des pays en développement. Huit d'entre eux étaient originaires de pays de l'OCDE (Albert G. Hart, Nicholas Kaldor, Charles P. Kindleberger, Irving B. Kravis, Alexander Lamfalussy, Alfred Maizels, Shigeto Tsuru, Pierre Uri), deux de pays du bloc soviétique (Josef Bognor, Vasily S. Safronchuk) et cinq de pays en développement (Herbert M. A. Onitiri, Indraprasad G. Patel, Kakkadan N. Raj, Osvaldo Sunkel et Victor Urquidi). C'est pourquoi les observateurs furent particulièrement surpris du fort scepticisme exprimé pendant les discussions concernant les plans d'intervention sur les marchés de produits de base – non seulement à l'égard des interventions visant à relever les prix au-dessus des tendances du marché, mais aussi à l'égard des interventions visant simplement à les stabiliser autour de ces tendances.

---

Certaines des personnalités présentes à Bellagio estimaient qu'il serait contreproductif de relever les prix au-dessus des tendances du marché en imposant des restrictions à l'exportation, car cela inciterait les producteurs hors mécanisme et les entreprises commercialisant des produits synthétiques de substitution à produire davantage. D'autres, qui n'étaient pas hostiles par principe à l'idée, soulignèrent les difficultés pratiques que soulèverait la création de ces mécanismes, par exemple la nécessité de parvenir à une entente entre producteurs et consommateurs, ce qui était rarement possible.

Un événement exceptionnel venait toutefois tout juste de se produire. Contre toute attente, le nouvel Accord international sur le café était entré en vigueur en décembre 1963. Depuis le début des années 1950, les États-Unis s'étaient vigoureusement opposés à ce projet, mais en 1958, après une visite catastrophique du Vice-Président Nixon en Amérique latine, ils acceptèrent d'en débattre. En 1963, désireux d'«améliorer [leurs] relations avec un certain nombre de grands pays d'Amérique latine (en particulier le Brésil, la Colombie et l'Amérique centrale)», les États-Unis acceptèrent l'accord, qui devait néanmoins demeurer une exception à la règle d'opposition générale à ce type de projet. L'accord fut justifié car il constituait une mesure de soutien à l'Alliance pour le progrès du Président Kennedy, et cet impératif politique balaya les vieilles objections économiques. En fait, l'Accord sur le café ne tarda pas à atterrir sur le niveau et la répartition des contingents d'exportation.

À Bellagio, on avait également fait valoir que, si les consommateurs étaient prêts à coopérer, la meilleure solution pour que les exportations de produits de base deviennent plus rémunératrices était d'imposer des prélèvements à l'importation dont le produit serait reversé aux pays producteurs à faible revenu. Même si le seul objectif des accords de produit était de stabiliser les prix – et non de les augmenter au-dessus des tendances du marché – il existait des problèmes économiques inhérents à l'utilisation des stocks régulateurs. L'économiste James Meade fit observer que les frais de constitution, et donc de financement, des stocks, augmentaient en fonction des besoins d'entreposage des produits et seraient dans bon nombre de cas d'un coût démesuré. Même là où les frais de constitution seraient économiquement acceptables, la capacité de limiter les fluctuations de cours dépendrait de la faculté d'anticipation du directeur du stock et de sa marge d'action pour acheter et vendre au bon moment. Or, la difficulté à laquelle ces directeurs se heurtaient constamment était celle d'apprécier la tendance des cours

---

et de s'abstenir de toute décision incompatible avec cette tendance – en particulier lorsqu'elle était orientée à la baisse.

D'où le manque d'enthousiasme manifeste observé à Bellagio concernant la multiplication des accords internationaux sur les produits de base. L'opinion dominante parmi les économistes présents, pourtant généralement acquis à la cause, était que ces accords n'étaient pas une bonne solution. À la fin de la première session de la Conférence, Nicholas Kaldor fit cette réflexion: «La stabilisation des prix des produits de base au moyen d'accords spécifiques était l'un des principaux objectifs à l'ordre du jour. Pourtant, malgré de longs débats, aucune idée nouvelle n'est apparue sur la manière de promouvoir de tels accords plus efficacement.»

## **B. L'élaboration de la stratégie de la CNUCED sur les produits de base**

Ce ne furent pas les analyses techniques consacrées aux incidences économiques de la réglementation des prix des produits de base, échangées sur les bords du lac de Côme, qui influencèrent le plus la réflexion sur la stratégie de la CNUCED dans ce domaine. Ce furent plutôt des éléments tirés de l'expérience récente. L'un fut l'interprétation, par Prebisch et ses principaux conseillers experts en produits de base, des accords internationaux réglementant ces produits élaborés dans les années 1930, qu'ils utilisèrent pour faire valoir qu'il devait être possible d'imaginer des modes appropriés d'intervention sur les marchés, quoiqu'en disent les économistes présents à Bellagio.

L'autre fut la conclusion que les chefs de file du Groupe des 77 tirèrent de l'inclusion d'un chapitre consacré aux accords internationaux sur les produits de base dans la Charte de La Havane de 1948, restée sans lendemain. Le Groupe des 77 considéra en effet que, par ces dispositions, la communauté internationale reconnaissait la légitimité des nouveaux projets de réglementation.

Le Groupe des 77 adhéra à l'interprétation des deux épisodes historiques qui jouèrent un rôle déterminant dans la définition de la nouvelle stratégie du secrétariat de la CNUCED sur les produits de base. Ces deux interprétations prêtaient toutefois à controverse.

Parmi les cinq grands accords sur les produits de base des années 1930, deux – sucre et blé – échouèrent. Les trois autres – thé, caoutchouc et étain – aboutirent, mais durent leur succès au fait que l'essentiel de la production – et

---

une grande partie de la consommation – de ces trois produits était concentré sur le territoire des empires coloniaux des Pays-Bas, de la France et de la Grande-Bretagne. Ces accords étaient le fruit d'arrangements entre ces trois ensembles coloniaux – arrangements qui ne tenaient aucun compte des intérêts des consommateurs de métropole et des petits producteurs locaux. Or, en 1964, les régimes coloniaux disparaissaient rapidement de la scène internationale et, avec eux, la possibilité de faire tout simplement abstraction des intérêts contraires des consommateurs et des producteurs, sauf circonstances politiques exceptionnelles, comme celles qui avaient abouti à la conclusion de l'Accord international sur le café. En 1964, le déclin du colonialisme, sous la pression des États-Unis, avait transformé la donne politique s'agissant de la question de la réglementation internationale des produits de base en 1964. Paradoxalement, dans ce domaine, les pays en développement avaient besoin d'un mécanisme colonial pour défendre leurs intérêts économiques dans un monde postcolonial.

La Charte de La Havane annonçait les transformations de l'ère postcoloniale, et son chapitre sur les produits de base indiquait la direction. Loin d'avaliser le principe d'une réglementation internationale sur ces produits, la Charte constituait la tentative des États-Unis de restreindre l'utilisation de ce mécanisme beaucoup plus étroitement, et certainement plus étroitement que dans les années 1930. Les conditions de son utilisation étaient très strictes. Si la Charte légitimait les accords internationaux sur les produits de base, ces accords devaient être des traités conclus entre des pays producteurs et des pays consommateurs qui devaient s'entendre sur le fait qu'il existait une situation exceptionnelle que le jeu normal des forces du marché ne pouvait pas corriger. Producteurs et consommateurs devaient être également représentés au sein des mécanismes de réglementation. Enfin, chaque accord était assorti d'une clause d'extinction et était applicable pour une première période de cinq ans seulement. Ces quatre dispositions auraient invalidé la plupart des anciens mécanismes de réglementation internationale sur les produits de base. Pourtant, même avec ces restrictions, la Charte ne put pas obtenir le soutien des milieux d'affaires américains et resta lettre morte (voir chap. I). Seul un accord sur les produits de base entra en vigueur dans la période 1948 et 1964: l'Accord international sur le café, déjà mentionné.

Le point de vue initial de Prebisch sur les mécanismes relatifs aux produits de base n'était nullement doctrinaire. Il savait que beaucoup de produits ne pourraient pas, pour une raison ou pour une autre, faire l'objet d'un accord international. Mais il savait aussi qu'il fallait faire quelque chose et entreprit de mobiliser l'attention. «La

---



question des produits de base, écrivait-il, doit être réexaminée de fond en comble, produit par produit, avec un regard neuf afin de savoir si le pessimisme, si souvent exprimé par les experts dans le passé, est véritablement justifié dans tous les cas.»

En 1965, le Conseil économique et social transféra à la CNUCED l'ensemble de ses responsabilités en matière de négociation des accords de produit. C'est ainsi que la CNUCED assumait les fonctions de la Commission du commerce international des produits de base et de la Commission provisoire de coordination des ententes internationales relatives aux produits de base du Conseil, et les pays du Groupe B abandonnèrent leur objection initiale au fait que la CNUCED soit un forum de négociations. Le renforcement du statut de l'organisation dans le domaine des accords internationaux de produit encouragea le secrétariat à élaborer une stratégie des produits de base. Prebisch s'adressa à l'économiste Alfred Maizels, qui avait apporté une contribution remarquable à la conférence de Bellagio, pour lui demander de prendre la tête du projet. Bien que la Division des produits de base fût dirigée par Bernard Chidzero, Maizels, son adjoint, en était le fer de lance. Maizels considérait qu'il était «nécessaire, immédiatement ou à court terme, de parvenir à un degré raisonnable de stabilité sur les principaux marchés de produits de base et là où cela était possible et approprié, à des prix raisonnablement rémunérateurs pour les pays producteurs».

Or, toute la difficulté résidait dans la définition de l'expression «à des prix raisonnablement rémunérateurs». Les pays du Groupe B siégeant au Sous-Comité permanent sur les produits de base du Conseil du commerce et du développement soulignèrent à maintes reprises la difficulté de trouver une définition utile de l'expression «prix rémunérateurs», à moins que l'on ne retienne le prix d'équilibre à long terme. Ils jugeaient en outre inutile de négocier sur les principes généraux des politiques relatives aux produits puisque chacun avait ses caractéristiques propres. Ces divergences sur la question des définitions dissimulaient en fait des désaccords plus importants sur les politiques à suivre.

Prebisch était prêt à avancer produit par produit mais cette approche se heurta, elle aussi, à des difficultés. La première tâche de Maizels fut de recruter Jan Tinbergen comme consultant chargé de mettre au point une simulation économétrique de stock régulateur afin de faciliter les négociations en vue d'un accord international sur le cacao. Cette simulation donnerait une estimation des coûts de préfinancement d'un stock régulateur, qui serait utilisée pendant la Conférence sur le cacao d'août 1966. L'objectif de cette conférence était d'approuver le principe de la création

---

d'une nouvelle autorité du cacao sous l'égide de l'ONU. Mais le projet échoua. Les États-Unis et l'Allemagne de l'Ouest y étaient vivement opposés, tant pour des motifs idéologiques que parce qu'ils ne pourraient pas contrôler la gestion de l'offre de cacao. Ils rejetèrent également la formule élaborée par la CNUCED pour financer le stock régulateur. Les négociants de cacao de New York avaient exercé des pressions considérables sur le Gouvernement fédéral pour conserver la mainmise sur le marché. Prebisch fut profondément affligé par l'échec de cette conférence car il considérait que le concept était «sain du point de vue économique et financier».

Ce fut un véritable échec parce que le cacao n'était pas le produit qui posait le plus de problèmes sur le plan des négociations. Contrairement au cas du sucre, les pays du Groupe B ne produisaient pas de cacao. Il n'existait pas de gros problème de surproduction. Les deux principaux producteurs étaient deux pays pauvres d'Afrique (Ghana et Côte d'Ivoire) dont aucun ne pouvait contrôler le marché. Il n'y avait pas non plus de complications résultant de la guerre froide, comme sur le marché du sucre dont le traitement était plus délicat à cause de la question cubaine. Les espoirs déçus du Groupe des 77 suscitérent des critiques amères, en particulier de la part des pays africains. Cette situation fit monter les enjeux pour la CNUCED qui devait désormais avancer sur d'autres chantiers, tel celui du financement supplémentaire.

À la fin du mois d'octobre 1966, une réunion eut lieu pour élaborer une stratégie sur les stocks régulateurs en vue de la deuxième session de la Conférence qui approchait et qui devait d'abord se tenir en 1967 mais qui fut reportée à 1968. Outre Prebisch et Maizels, étaient également présents Rangaswami Krishnamurti et David Pollock, ainsi que des représentants de la Banque mondiale et de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). À cette réunion, les participants décidèrent de séparer l'objectif de la stabilisation des prix de l'objectif de l'augmentation des prix, réservant les stocks régulateurs à la réalisation du premier et le contrôle de la production et/ou les contingents à l'exportation à la réalisation du second. Sur le plan tactique, ils conclurent que le document établi par le secrétariat pour la deuxième session de la Conférence serait «aussi mesuré que possible dans le ton général et mett[rait] l'accent sur l'objectif de stabilisation des prix pour gagner la faveur des consommateurs». La modération du ton ne devait toutefois pas empêcher l'expression d'idées nouvelles sur les stocks régulateurs et sur un mécanisme central de financement.

---

Le document sur les produits de base qui serait présenté à la Conférence suivait les grandes lignes ci-après:

En plus d'examiner les tendances spécifiques de marché de certains produits de base, il devrait aussi présenter les principes de base d'un stock régulateur; donner des ordres de grandeur financière mais pas de montant précis en dollars; indiquer la nécessité de se préparer à conclure de nouveaux accords sur les produits de base; exposer les modalités d'un fonds central (y compris ses fonctions financières et opérationnelles); examiner la question de savoir si un tel fonds pouvait s'intégrer dans le mécanisme de financement supplémentaire de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (peut-être sous la forme d'un département séparé, puisque, si les stocks régulateurs avaient l'effet escompté, le niveau des tirages au titre dudit mécanisme devrait diminuer).

C'est ainsi qu'en octobre 1966, malgré les nombreuses mises en garde des experts des produits de base, le secrétariat de la CNUCED avait décidé de défendre une stratégie de stabilisation des prix fondée sur la création d'une série de stocks régulateurs, financés au moyen d'un fonds central, possiblement alimenté par la Banque mondiale.

### **C. Les espoirs suscités par un mécanisme de financement supplémentaire**

Pendant la visite préparatoire qu'il avait effectuée à Washington, avant la première session de la Conférence, Prebisch avait reçu un accueil chaleureux et bienveillant de la part de George D. Woods, Président de la Banque mondiale. Woods lui avait dit ceci: «Lorsque le montant annuel de prêts bruts accordés par notre Banque peut être effacé par la baisse des prix des produits de base, c'est qu'il y a un problème fondamental.» Woods promit d'assister à la première session de la Conférence. Il tint parole et, à la séance d'ouverture, prononça un discours où il exprima l'attitude favorable de la Banque vis-à-vis du financement supplémentaire. Le Royaume-Uni et la Suède firent de même. Dans les actes de la Conférence, la Banque mondiale fut chargée d'élaborer un projet de proposition concernant des mesures de financement supplémentaire. Elle se mit aussitôt au travail, et à la fin de 1965, le projet de rapport était prêt à être diffusé. Woods le fit parvenir à la CNUCED, soulignant qu'il s'agissait seulement d'un rapport établi par des

---

membres du secrétariat de l'organisation et qu'il n'engageait ni les administrateurs, ni les gouverneurs de la Banque.

À la première session de la Commission des invisibles et du financement liés au commerce de la CNUCED, le rapport Woods fut bien reçu tant par les pays développés que par les pays en développement. Même s'il liait l'octroi d'un financement supplémentaire aux résultats du pays – prélude aux mécanismes qui plus tard subordonneraient l'octroi des prêts à des réformes, les pays en développement réunis pour la deuxième session de la Commission en avril 1966 n'élevèrent aucune protestation. Seule l'Union soviétique émit une objection et elle demeura totalement isolée. À la fin de 1966, le Conseil du commerce et du développement approuva la proposition d'accord sur le financement supplémentaire. Il ne restait plus qu'à charger un groupe de travail technique mixte, composé de représentants de pays du Groupe B et du Groupe des 77, de régler les derniers détails. Cette entreprise semblait promise à une heureuse conclusion. Or, à l'instar de la Conférence sur le cacao, elle échoua.

À partir de 1967, un certain désenchantement vis-à-vis de la CNUCED semblait avoir gagné les fonctionnaires de la Banque mondiale. Prebisch devait s'adresser à Woods pour obtenir des documents que la Banque lui avait jusqu'alors envoyés sans difficulté. L'organisation refusait systématiquement les invitations de la CNUCED à coorganiser des réunions avec elle. Dans des mémorandums internes, la CNUCED commençait à être accusée de manquer de rigueur et de perdre son temps. En juillet, Prebisch, sans toutefois contester le principe de la conditionnalité, demanda qui devrait être chargé d'évaluer la performance des pays, suggérant que cette tâche devait être confiée à un groupe d'experts impartial étant donné que les pays en développement ne seraient sans doute pas rassurés de la voir assumée par les pays créanciers.

En août, Prebisch déclara dans un discours que c'était le FMI, et non la Banque mondiale ni les divergences entre le Groupe B et le Groupe des 77, qui était le principal obstacle à un accord. «Il faut encore faire un effort pour concilier la politique de la Banque mondiale avec celle du FMI», dit-il. Ce fut là une erreur tactique car ces propos mettaient en lumière les divergences entre les deux organisations, et Woods réagit mal à cette publicité alors qu'il arrivait au terme de son mandat de président de la Banque mondiale. Les relations avec celui qui avait été le défenseur de Prebisch à Washington se détériorèrent.

---

Woods donna aux fonctionnaires de la Banque de nouvelles instructions quant aux relations à entretenir avec la CNUCED. La Banque continuerait d'apporter son soutien moral à l'organisation genevoise mais, dans les conversations, se contenterait de promettre d'étudier la question. Toute nouvelle communication sur la question du financement supplémentaire devrait être approuvée par son Vice-Président, Burke Knapp. Sous la pression des pays du Groupe B, en particulier de la France et à un moindre degré des États-Unis, la Banque s'était désengagée du projet. Malgré la poursuite des négociations avec la Banque mondiale comme avec les principaux donateurs, le climat était tel que Prebisch ne fut en mesure de les faire aboutir.

Son prestige sortit terni de l'échec de l'accord sur le cacao et des négociations sur le financement supplémentaire. Le Groupe des 77 était déçu, et la crédibilité de Prebisch fut mise en question après les maigres résultats obtenus sur les principaux objectifs de l'organisation. Dès lors, Prebisch fut sur la défensive vis-à-vis de ses propres mandants. Voyant des signes de désaccord au sein du Groupe des 77, les pays du Groupe B ne se pressaient pas pour accéder à leurs demandes. En même temps, Prebisch, pour essayer de restaurer l'unité, estima qu'il devait frapper fort pour relancer les négociations pendant la deuxième session de la Conférence qui devait se tenir à New Delhi, en février 1968.

À la première session de la Conférence, malgré le souhait des États-Unis qu'aucune décision ne soit prise sur la réforme du système monétaire international, la troisième Commission avait adopté une recommandation demandant une étude des mesures relatives au système de crédits compensatoires du FMI. Un nouveau groupe d'experts fut donc établi pour étudier les incidences monétaires internationales des problèmes du commerce et du développement. L'intention était de charger les experts d'analyser les incidences sur les pays en développement des projets du Groupe des 10 pays industriels de créer de nouvelles liquidités pour l'économie mondiale. Le groupe d'experts, présidé par Gamani Corea, comptait parmi ses membres Richard Kahn, Tibor Scitovsky, Trevor Swan, Pierre Sanner, le Gouverneur de la Banque africaine de développement, Mamoun Beheiry (Soudan), ainsi que Octavio A. Dias Carneiro (Brésil) et Rodrigo Gomez, de la Banque du Mexique. Tout en approuvant ce choix, Nicholas Kaldor estima que leur mandat était «sans espoir» (si l'objectif était d'aboutir à un quelconque résultat).

Le groupe d'experts établit que les pays en développement avaient effectivement besoin d'un accès sans condition à des liquidités supplémentaires, pas seulement

---

d'aide additionnelle. Prebisch pu faire campagne sur deux propositions issues de leur rapport de 1965. La première était une question de procédure élémentaire: le Groupe des 10 pays industriels ne pouvait pas unilatéralement modifier le système monétaire international dès lors que ces modifications auraient des conséquences pour d'autres pays. Il demanda donc que les pays en développement participent avec les pays développés à la création de ces réserves supplémentaires. La seconde proposition portait sur une question de fond. Prebisch voulait que l'allocation de toute nouvelle unité de réserve quelle qu'elle soit soit réalisée sur une base universelle, et non pas limitée aux seuls membres du Groupe des 10.

En posant ces deux exigences, la CNUCED soutenait en fait la position de la direction du FMI contre celle du Groupe des 10 qui finit par céder en août 1966. Il semblerait que le rapport du groupe d'experts de la CNUCED ainsi qu'un rapport du Comité interaméricain de l'Alliance pour le progrès allant dans le même sens aient contribué à persuader le Groupe des 10 d'accepter la création, par l'intermédiaire du FMI, sur une base universelle, d'une nouvelle forme de liquidité, le droit de tirage spécial (DTS). Lorsque les grandes lignes d'un projet de création de DTS furent présentées en septembre 1967, les États membres en développement du FMI furent en mesure de les appuyer.

Le pessimisme de Kaldor n'était donc pas justifié. Le rapport du groupe d'experts de la CNUCED avait fait avancer la réforme du système monétaire international. En même temps, la question du DTS compliqua et, au bout du compte, éclipsa la proposition antérieure relative au mécanisme de financement supplémentaire.

## **D. Les préférences tarifaires en faveur des exportations industrielles des pays en développement**

À Genève, les pays du Groupe des 77 firent front commun concernant leurs revendications en faveur de préférences temporaires pour leurs exportations industrielles vers les marchés développés. Pour justifier cette demande, ils invoquèrent l'argument de l'industrie naissante et celui des économies d'échelle dans la production industrielle. Ils parvinrent à faire adopter le Huitième principe général, recommandé par la Conférence et figurant dans les actes de sa première session. Selon ce principe général, les pays développés devaient accorder des concessions préférentielles aux pays en développement sans exiger la réciprocité.

---

Comme on l'a vu au chapitre I, Prebisch voulait que les pays asiatiques et les pays africains adoptent une trajectoire de développement plus ouverte vers l'extérieur que la stratégie axée sur le remplacement des importations suivie par les pays d'Amérique latine. Toutefois, il envisageait que cette ouverture au marché s'effectue par étapes. Premièrement, les pays en développement devaient créer entre eux des unions douanières, des zones de libre-échange ou d'autres systèmes analogues. Deuxièmement, ils abaisseraient les obstacles tarifaires extérieurs vis-à-vis des importations provenant des pays développés. Le processus prendrait du temps, disait-il, et une aide temporaire serait nécessaire pour combler le déficit commercial dans l'intervalle. En fait, la seconde étape ne put démarrer qu'à la fin des années 1980, lorsque fut instauré le Système global des préférences commerciales entre pays en développement.

Le problème était que les pays en développement ne progressaient guère dans la réalisation de la première étape. Et Prebisch savait parfaitement que, tant qu'ils ne feraient rien pour abaisser les droits de douane qu'ils s'appliquaient entre eux, leurs chances d'obtenir des préférences commerciales de la part des pays développés resteraient minces. Il demanda donc avec insistance aux groupes régionaux de pays en développement d'agir, ou, au moins, d'annoncer les «programmes d'action» à venir qu'il pourrait mettre en avant dans les tournées qu'il effectuait auprès des pays développés pour les convaincre d'accorder des préférences; mais les tentatives de Prebisch furent vaines.

Face à la demande de préférences commerciales pour les produits industriels, les pays industriels étaient désorganisés. Les Britanniques étaient disposés à étendre les préférences en vigueur au sein du Commonwealth à tous les pays en développement. La Communauté économique européenne, sous la pression de la France, souhaitait sauvegarder les préférences appliquées aux pays africains associés. Quant aux États-Unis, ils étaient résolument opposés à toute préférence quelle qu'elle soit. Prebisch craignait néanmoins que, désireux de renforcer l'alliance anticastriste, ils ne dérogent à cette règle – comme ils l'avaient fait avec l'Accord international sur le café – et qu'ils accordent des préférences aux seuls pays d'Amérique latine. Les préférences portant sur les produits industriels présentaient en effet un intérêt tout particulier pour les pays en développement les plus avancés du sous-continent. On ne sait pas vraiment si les États-Unis envisagèrent jamais cette possibilité, mais Prebisch y voyait une menace potentiellement grave pour l'unité du Groupe des 77 et la dénonça à plusieurs reprises.

---

La Commission économique pour l'Europe de l'ONU avait publié une proposition de système généralisé de préférence pour les produits manufacturés des pays en développement en 1960. Plus tard, la Commission des articles manufacturés de la CNUCED chercha à élaborer un tel système, mais le GATT s'y opposa longtemps au motif qu'il contrevenait à ses principes de non-discrimination et de réciprocité. Face à cette résistance, le secrétariat de la CNUCED estima, jusqu'en août 1966, qu'il serait irréaliste de proposer un modèle de système généralisé des préférences à la deuxième session de la Conférence qui aurait lieu à New Delhi. Mais la géopolitique allait une nouvelle fois peser sur la politique commerciale des États-Unis et changer la donne.

La montée en puissance de l'effort de guerre au Viet Nam décidée par l'administration de Johnson et l'approche des élections présidentielles américaines de 1968 entraînèrent un durcissement des mouvements de protestation. L'isolement croissant du Gouvernement américain s'accompagna de pressions en faveur d'une évolution de sa politique commerciale. À la réunion des chefs d'État américains qui eut lieu à Punta del Este (Uruguay) en avril 1967, Johnson fut convaincu d'adopter un mécanisme de système généralisé des préférences pour tous les pays en développement et non seulement pour l'Amérique latine, tandis que les présidents des pays d'Amérique latine présents décidèrent de créer un marché commun du sous-continent. Prebisch estima qu'il s'agissait là d'un événement d'une «importance capitale», qui s'éloignait des systèmes préférentiels verticaux au profit du multilatéralisme et de la non-discrimination. À partir de ce moment-là, l'opinion au sein de l'OCDE et au sein du GATT évolua en faveur d'un débat sur la proposition de système généralisé de préférences pendant la deuxième session de la Conférence à New Delhi.

## **E. La Conférence de New Delhi et après**

Lorsque s'ouvrit la deuxième session de la Conférence, le monde était beaucoup moins porté à la concorde et à la convergence qu'en 1964. La crise des missiles de Cuba, en 1962, avait en effet été suivie par une certaine détente. L'économie mondiale était florissante, faisant souffler un vent d'optimisme et d'espoir. Mais, en 1968, le climat s'était détérioré: l'Union soviétique préparait sa riposte militaire au Printemps de Prague et les États-Unis s'apprêtaient à vivre l'Offensive du Têt qui devait briser leurs illusions de victoire militaire sur le Viet Nam du Nord. Walt Rostow conduisait la délégation américaine qui était beaucoup plus restreinte qu'à la première session. Il avait activement participé à l'escalade de la guerre au Viet

---



Nam, ce qui ne laissait rien augurer de bon pour la convergence. Ses manières étaient brutales, et il était réservé et susceptible aux critiques alors qu'il aurait fallu une diplomatie souple et apaisante.

Le Groupe des 77 avait arrêté sa position de négociation lors d'une réunion ministérielle tenue à Alger en octobre-novembre 1967 et l'avait publiée sous la forme de la Charte d'Alger. Dans ce document, le Groupe présentait son programme qui contenait une brève liste de produits devant faire l'objet d'accords, et demandait la mise en œuvre d'un mécanisme de financement supplémentaire et des préférences commerciales pour les articles manufacturés – le programme classique de Prebisch –, ainsi que des réformes des transports maritimes et une aide extérieure fixée à 1 % du PIB des pays développés.

Surchargé de travail, Prebisch rédigea son rapport pour la Conférence à la dernière minute, si bien que les gouvernements n'eurent pas le temps de l'examiner correctement avant le début de la réunion. Dans ce rapport, intitulé *Vers une stratégie globale du développement*, il soulignait la nécessité pour les pays développés comme pour les pays en développement d'opérer des changements convergents. Le discours d'ouverture de Prebisch fut nettement moins impressionnant que celui qu'il avait prononcé à Genève, mais il contenait un appel en faveur d'un «nouvel ordre économique international» dans lequel les pays en développement se soumettraient à la discipline requise pour leur développement, et les pays développés adopteraient des mesures économiques internationales pour les soutenir dans leurs efforts.

La Conférence se déroula comme la précédente: longs discours d'ouverture, suivis de travaux en commissions qui, trop grandes, reprenaient les positions de la séance plénière. Les pays du Groupe B refusèrent d'aller plus loin sur la question des produits de base et du financement supplémentaire mais, au sein de la Commission des articles manufacturés, ils acceptèrent le principe des préférences commerciales non réciproques. Toutefois, la controverse subsista sur la question des produits admissibles, les mesures de sauvegarde pour les fabricants locaux et les critères déterminant le moment auquel un secteur d'un pays en développement cessait d'être un secteur «naissant». Ces débats aggravèrent la division au sein du Groupe des 77. Pour les pays africains, le système généralisé de préférences était en réalité un problème latino-américain auquel Prebisch avait accordé une priorité spéciale; les pays d'Amérique latine étaient pour leur part irrités par la tentative des Africains de conserver les préférences dont ils bénéficiaient déjà de la part

---

des pays européens. C'est seulement lorsque la décision fut prise de créer une commission spéciale chargée de poursuivre les travaux sur le système généralisé de préférences après la fin de la deuxième session de la Conférence que les esprits s'apaisèrent.

Les deux principaux acquis de New Delhi furent l'engagement en faveur d'un système généralisé de préférences, même si les négociations devaient se poursuivre, et une résolution sur les transports maritimes. L'opinion générale était que la deuxième session de la Conférence avait été un échec, mais Prebisch en donna une description plus exacte dans le rapport qu'il adressa à U Thant où il qualifia les résultats de «positifs, mais extrêmement limités». En privé, il se disait déçu des maigres résultats obtenus et estimait que la CNUCED ne serait jamais capable de faire de progrès décisifs sur les principaux points de son programme. Il était en partie responsable de cette déception car c'est lui qui, avant l'ouverture de session, avait donné à espérer qu'elle serait une véritable conférence de négociation. Il aurait été bien plus réaliste d'opter pour une approche progressive. Il faut toutefois avouer que les États les plus radicaux du Groupe des 77 ne lui avaient laissé qu'une faible marge de manœuvre.

Il avait également des motifs de déplorer le système de négociation par groupes, dont chacun avait tendance à adopter la position de ses membres les plus radicaux pour tenter de dissimuler ses divisions internes. Mais il n'était plus possible de revenir sur ce mode de fonctionnement: un examen interne avait conclu que c'était un élément essentiel de la structure de la CNUCED.

En mars 1969, sans préavis ou presque, Prebisch disparut de la scène de la CNUCED. Ses collègues étaient d'autant plus perplexes qu'il avait récemment accepté d'être reconduit dans ses fonctions pour un nouveau mandat qui s'achèverait en juillet 1971. Son départ semble avoir été motivé par des raisons tant personnelles que professionnelles. Sur le plan personnel, il allait avoir 70 ans et souffrait d'arthrite. La contrainte que représentait l'entretien de deux foyers sur deux continents différents l'épuisait, tout comme les observations peu amènes que lui valaient le montant de ses frais de voyage transatlantique et le temps passé hors de Genève. Son caractère s'en ressentit: il devint irritable et provocateur.

Sur le plan professionnel, il ne croyait manifestement plus guère aux chances de la CNUCED d'apporter au système économique international le type de changement qu'il avait voulu et pour lequel il avait travaillé avec tant d'acharnement. Son ambition était de créer un forum de négociation mondial et un centre d'excellence dans le

---

domaine de la recherche. Il ne voulait pas diriger un organe consultatif coûteux de plus. Il ne voulait pas présider un simple forum de discussion. De nouvelles perspectives s'ouvrirent à lui en Amérique latine lorsque le Président colombien proposa que la Banque interaméricaine de développement finance une grande étude sur le financement du développement dans la région. À la fin de 1968, il accepta de la diriger et annonça à U Thant sa décision de partir, tout en demeurant son conseiller pour la préparation de la deuxième Décennie des Nations Unies pour le développement.

Prebisch n'occupa pas longtemps les fonctions de Secrétaire général de la CNUCED, par rapport à la plupart de ses successeurs. Son retour en Amérique latine avait toujours été envisagé en raison de son engagement à la tête de l'Institut de planification économique et sociale pour l'Amérique latine et les Caraïbes, mais ce départ soudain fut malheureux et plaça la CNUCED devant un dilemme. Le programme qu'il avait élaboré pour l'organisation restait, après la deuxième session de la Conférence, encore largement inachevé. Ses successeurs allaient-ils s'engager dans de nouveaux chantiers ou suivaient-ils le programme que Prebisch avait défendu avec tant de ténacité?

---



CHAPITRE

# IV

## À LA RECHERCHE D'UN NOUVEL ORDRE ÉCONOMIQUE INTERNATIONAL

## A. La faiblesse de l'Occident

Les pays occidentaux connurent à la fin des années 1960 une aggravation des tensions politiques. L'agitation étudiante, qui avait commencé dans les universités de la côte ouest des États-Unis, se propagea en Europe. Les événements de mai 1968 à Paris, où les étudiants s'étaient alliés aux ouvriers et répandaient un nouveau radicalisme quasi-marxiste parmi les nouvelles générations occidentales, semblaient annoncer des changements sociaux et politiques durables de grande ampleur.

Dans ce climat instable, les dirigeants politiques occidentaux montrèrent leurs limites et commencèrent à perdre pied. En France, le Président De Gaulle jeta l'éponge et se retira brusquement à Colombey-les-Deux-Églises. Au Royaume-Uni, Edward Heath, grand ami de la CNUCED, provoqua sa propre défaite électorale par sa gestion maladroite des revendications des mineurs britanniques. Aux États-Unis, les tentatives illégitimes du Président Nixon pour garder le pouvoir l'accablèrent finalement à la démission, même si, peu de temps auparavant, il avait normalisé les relations diplomatiques de son pays avec la Chine.

L'une des sources de ces troubles était la guerre que les États-Unis menaient au Viet Nam. Malgré leur immense supériorité technologique, les forces armées américaines ne parvenaient ni à vaincre le Viet Nam du Nord ni à confier la poursuite des opérations au régime fantoche du Sud. Le soutien de l'opinion et du monde politique américains faiblit et, en avril 1975, les États-Unis furent contraints à un retrait peu glorieux. Même s'ils ne furent pas vaincus militairement – comme ils l'avaient été, par exemple, par les Japonais aux Philippines en 1941-1942 – l'aura d'invincibilité du pays en ressortit très diminuée à l'étranger, tandis que sur le plan intérieur, toute possibilité d'intervenir sur des théâtres extérieurs fut exclue jusqu'à nouvel ordre.

La faiblesse de l'Occident allait créer des remous croissants sur le front diplomatique, les pays en développement trouvant là une occasion inespérée d'avancer dans leurs objectifs de commerce et de développement. C'est à ce moment que le Vénézuélien Manuel Pérez-Guerrero fut nommé comme deuxième Secrétaire général de la CNUCED. Il fut d'abord un candidat hésitant à la succession de Prebisch, qu'il considérait comme une «légende vivante», mais l'éloquence bien connue de ce dernier finit par persuader Pérez-Guerrero de se maintenir. U Thant demanda alors à Prebisch de désigner deux candidats supplémentaires, mais

---

ni le Sri-Lankais Gamani Corea ni le Yougoslave Janos Stanovnik ne purent être acceptés par les capitales que le Secrétaire général consulta.

Pérez-Guerrero avait commencé sa carrière internationale à la Société des Nations (1937-1940) et amena à la CNUCED un intérêt consensuel pour l'assistance technique, question qui n'avait jamais occupé une place importante dans les priorités de son prédécesseur. Sans surprise, les pays du Groupe B commencèrent à témoigner une plus grande confiance à l'organisation et tentèrent de faire accepter l'idée d'un compromis par lequel les pays en développement accepteraient des critères quantitatifs de bonne gouvernance en échange de la promesse des pays développés d'atteindre un objectif d'aide de 0,7 % de leur PIB. Mais plutôt que de changer de cap, Pérez-Guerrero s'en tint aux trois grandes orientations de Prebisch: les accords internationaux sur les produits de base, le financement supplémentaire et les préférences commerciales. La dynamique du Groupe des 77 et la façon dont la CNUCED s'était organisée pour soutenir la cause de la réparation des injustices passées semblaient trop solides pour que l'on puisse s'y opposer.

Si la stratégie fondamentale restait inchangée, il en allait autrement de la conjoncture internationale dans laquelle elle devait être mise en œuvre. Au moment où le nouveau Secrétaire général prit ses fonctions, les événements économiques internationaux fragilisèrent plutôt davantage la position des pays du Groupe B. L'effondrement du système de taux de change fixes de Bretton Woods marqua la fin de l'âge d'or occidental de croissance forte et de faible inflation. Des erreurs de politique macroéconomique provoquèrent à la fois une récession et une hausse de l'inflation. L'arrivée de la stagflation, situation simultanée de montée du chômage et d'accélération de l'inflation, déconcerta la plupart des économistes, car Keynes leur avait enseigné que ces maux étaient exclusifs l'un de l'autre et ne pouvaient aller de pair. Aux États-Unis et en Grande-Bretagne, le recours aux politiques dites «keynésiennes» consistant à limiter les prix et les salaires pour éliminer l'inflation ne firent qu'aggraver les choses. La stagflation finit par gagner les pays en développement où elle se traduisit par une demande inerte à l'exportation et une augmentation des prix à l'importation, ce qui accentua leurs problèmes de balance des paiements.

Les événements économiques les plus remarquables furent cependant ceux qui agitèrent le marché du pétrole. Une deuxième guerre au Moyen-Orient fin 1973 fut suivie d'une hausse du prix du pétrole qui passa de 3,02 à 11,60 dollars le baril. Un groupe de grands pays producteurs, réunis au sein de l'Organisation des pays

---

producteurs de pétrole (OPEP), parvint à utiliser le prix du pétrole comme une arme à l'égard d'un Occident lourdement tributaire de cette ressource. L'OPEP, organisation à peu près équivalente à un cartel de producteurs, utilisa avec succès son aptitude à limiter l'offre pour faire monter les prix.

La crise pétrolière eut des effets complexes sur les pays en développement. Sur le plan économique, elle sema la division, séparant les pays du Groupe des 77 entre les pays exportateurs de pétrole que pouvaient tirer parti de l'augmentation des prix, et les pays importateurs qui, comme les pays du Groupe B, subissaient un choc extérieur important auquel ils devaient s'adapter soit en changeant de politiques, soit en empruntant davantage. Sur le plan politique, la crise pétrolière eut un effet unificateur, car elle fit la démonstration de l'efficacité de l'action collective pour contrôler l'offre et le prix d'un produit de base, donnant à espérer que le prix d'autres produits de base pourrait être influencé de façon analogue pour autant que la solidarité soit maintenue.

La diplomatie discrète de Pérez-Guerrero sur la question des produits de base rencontra rapidement des obstacles. Sa visite à Moscou en mai 1970 eut pour objet d'obtenir la participation de l'Union soviétique, quatrième consommateur mondial de cacao, à la reprise du projet de conférence sur le cacao. Les Soviétiques proclamèrent que «de manière générale l'URSS a toujours été favorable aux accords internationaux sur les produits de base en ce qu'ils constituent un moyen important pour stabiliser les prix de ces produits». Dans les faits, cependant, ils étaient moins préoccupés par la teneur d'un accord éventuel que par la crainte que ses termes puissent dénoter une critique de leurs méthodes de commerce d'État. La visite que Pérez-Guerrero effectua ensuite à Washington en novembre 1970 n'obtint qu'un soutien réticent des États-Unis à l'idée d'un accord international sur les produits de base. Les États-Unis avaient des objections de principe à ce type d'accords, mais promirent de coopérer «si cela devenait une nécessité politique», comme ils l'avaient fait dans le cas de l'accord international sur le café et du Système généralisé de préférences.

La Conférence sur le cacao eut finalement lieu en 1972, mais sa première session fut un échec. La deuxième session, en septembre, déboucha sur un accord, le premier Accord international sur le cacao, qui allait durer trois ans, mais sans la participation des États-Unis. Ce fut un succès incontestable sur le plan diplomatique en ce sens que la CNUCED (aidée par la FAO) était parvenue à faire advenir le premier nouvel accord international sur les produits de base en dix ans, mais cependant pas sur

---

le plan pratique car le nouvel accord resta inopérant. En effet, pendant toute la durée de l'Accord, le prix de marché du cacao resta supérieur au prix d'intervention convenu. L'Accord international sur le cacao témoigne à la fois de la longue période de gestation nécessaire à un accord international sur les produits de base, et de la difficulté, souvent sous-estimée, d'établir des prix d'intervention adéquats, surtout lorsque des pays consommateurs puissants ont intérêt à établir des prix plafonds peu élevés.

Conscient des «maigres résultats» obtenus dans le domaine des produits de base, Pérez-Guerrero concentra davantage ses efforts sur les deux autres grandes questions dont il avait fait, à l'instar de Prebisch, sa priorité. La première était de donner une suite concrète à l'accord de principe obtenu à la deuxième session de la Conférence pour accorder des préférences non réciproques aux pays en développement dans le domaine industriel. En octobre 1970, après de longues consultations, le Comité spécial des préférences de la CNUCED acheva les modalités nécessaires à la création du Système généralisé de préférences. Dix-huit pays développés acceptèrent d'accorder des préférences et cinq pays du bloc soviétique déclarèrent leurs intentions. En juin 1971, les 18 pays du Groupe B sollicitèrent et obtinrent une dérogation de dix ans à leur obligation d'accorder le traitement de la nation la plus favorisée (NPF) à tous les pays en vertu de l'article premier du GATT.

En 1970, les futurs pays donneurs de préférences avaient accepté de demander le plus rapidement possible le mandat législatif nécessaire à leurs parlements respectifs. Dans le cas des États-Unis, il fallut attendre 1976 pour qu'une loi commerciale incorporant des préférences commerciales dans le domaine industriel soit adoptée par le Congrès. Même ainsi, comme Rostow en avait averti Prebisch, le Congrès chargea la loi de restrictions d'inspiration protectionniste. Les exclusions s'appliquaient au type même de pays en développement pouvant prétendre à des préférences et aux catégories de produits potentiellement concernées. Les textiles et les vêtements, les chaussures, les montres, les articles en acier et le matériel électronique «sensibles», à titre d'exemple, figuraient tous parmi les types de produits exclus. Enfin, les avantages seraient supprimés progressivement à mesure que le volume d'importations des États-Unis augmenterait, au motif qu'ils ne seraient alors plus nécessaires.

Le programme de 1971 de la Communauté économique européenne, auquel le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni adhèrent en 1974, ne comportait pas

---



d'exclusions par pays et type de produits dont l'ampleur soit comparable en quoi que ce soit à la loi des États-Unis. Il prévoyait néanmoins des plafonds d'importation et un ensemble très complexe de règles administratives en vertu desquelles les avantages conférés pouvaient être limités à la discrétion des autorités compétentes.

D'après certaines estimations, l'effet d'augmentation du commerce du Système généralisé de préférences aurait été ainsi seulement de 1,5 % du commerce total des pays bénéficiaires. L'incapacité où se trouva rapidement le Système généralisé de stimuler le commerce est imputable au caractère restrictif des règles d'application particulières que formulèrent les grands pays industriels. Ce manque de résultats ne constitue donc pas une critique valable de la décision de la CNUCED de faire campagne pour un système généralisé de préférences, même si les préférences ont cette limitation intrinsèque que leur valeur diminue à mesure que les droits NPF sont réduits. Les préférences accordées n'étaient, en réalité, ni générales, ni systématiques, mais constituaient un assortiment arbitraire de concessions déterminées arbitrairement pour chaque pays. La complexité des dispositions, en particulier sur les règles d'origine, aboutit à ce que bon nombre de pays en développement ne demandèrent pas le traitement du Système généralisé de préférences.

## **B. Relier les droits de tirage spéciaux et l'aide au développement?**

Quand, en 1970, les pays donateurs souscrivirent de nouveaux capitaux pour réapprovisionner l'Association internationale de développement, organe de la Banque mondiale s'occupant des prêts à des conditions de faveur, cette décision diminua encore les perspectives qui pouvaient subsister que la Banque accepte un mécanisme de financement supplémentaire. Pourtant, comme on l'a vu au chapitre précédent, Prebisch avait déjà préparé le terrain à la participation des pays en développement aux négociations sur la réforme du système monétaire international. La question dans laquelle Pérez-Guerrero s'était le plus investi était de relier l'innovation que constituaient les DTS au FMI et une nouvelle forme de financement du développement.

La nouveauté des DTS tenait au fait qu'ils étaient la première forme d'«argent» à avoir été créée par un accord international. Cette caractéristique les rendait particulièrement intéressants pour les pays en développement car elle leur permettait d'échapper au problème qui avait miné le Système généralisé de préférences, à

---

savoir l'application différente qui en était faite par les divers ministères nationaux. Les besoins de financement du développement semblaient pouvoir être traités dans un cadre unique de négociations sur le système monétaire international.

Deux versions d'un lien éventuel entre la création de DTS et le financement du développement (lien organique ou inorganique) furent discutées. La première supposait d'allouer directement des DTS à l'Association internationale de développement. Cela nécessiterait des modifications mineures des Statuts du FMI afin d'autoriser les organismes multilatéraux à détenir des DTS. La solution indirecte consistait pour les pays donateurs à verser à l'Association internationale de développement, dans leur monnaie nationale, une certaine partie de la valeur des DTS qui leur étaient alloués, mais non les DTS en tant que tels. On objecta à cela que, puisque les pays verseraient des contributions dans leur monnaie nationale indépendamment de la réception de leur allocation de DTS, tout lien quel qu'il soit serait artificiel.

Aussi, lors des visites qu'ils effectuèrent à Washington, Paris, Londres et Bonn pour obtenir l'appui des pays développés, Pérez-Guerrero et Sidney Dell mirent l'accent sur la proposition de lien organique. Si le FMI était favorable à un lien de cette nature, l'administration Nixon y était opposée. Selon elle, des DTS reliés à l'aide publique affaibliraient la confiance dans le système des DTS et devaient donc être différés jusqu'à ce que le système soit plus solidement établi. En pratique, la mesure serait reportée après la prochaine répartition de DTS (qui devait s'achever en 1972), et après la troisième session de la Conférence.

Pendant ce temps, réuni à Lima en 1971, le Groupe des 77 franchit une autre étape importante dans son évolution institutionnelle. Il créa le Groupe des 24 pour servir de point de liaison avec le FMI et coordonner les politiques du Groupe des 77 sur les questions de financement dans les instances internationales. La politique adoptée en ce qui concerne la répartition des DTS fut également très significative. Elle consisterait à demander une modification des règles d'allocation des DTS, de sorte que les pays en développement en reçoivent une part plus importante que celle à laquelle leur donnaient droit simplement leurs quotes-parts au FMI. Cela traduisait le souci de justice sociale et de redistribution du Groupe des 77, qui comportait la recherche d'avantages supplémentaires pour les pays les moins avancés.

Pérez-Guerrero n'épargna pas sa peine pour convaincre le Groupe des Dix que relier les DTS à l'aide publique n'aurait pas pour effet une allocation excessive

---

de DTS ou un taux d'intérêt artificiellement bas sur les DTS. Mais pendant les négociations de 1972-1974 sur la réforme du système monétaire international, les États-Unis restèrent fermement opposés au projet, bien qu'il ait été accepté par la plupart des pays européens. Les pays en développement continuèrent de revendiquer un traitement exceptionnellement favorable dans le cadre du lien. Il n'y avait pas de marge pour un compromis ou un accord, et il n'y en eut aucun.

Le Groupe des 77, s'il votait en bloc, était en mesure de refuser de ratifier tout changement des Statuts du FMI qui n'inclurait pas le dispositif des DTS reliés à l'aide publique, mais cette menace ne pouvait être efficace que si les pays industriels souhaitaient obtenir une modification des Statuts dans leur propre intérêt. La partie s'acheva lorsque les pays industriels s'aperçurent que les aléas des taux de change flottants étaient un inconvénient tolérable. Pour les États-Unis, les taux de change flottants avaient l'avantage que le dollar restait le principal actif de réserve international. Dès lors, il n'y avait pas lieu de négocier un nouveau système pour remplacer l'ancien système de Bretton Woods. Ce constat fait, l'idée des DTS reliés à l'aide publique disparut des préoccupations internationales.

Les négociations du début des années 1970 au sujet de la réforme du système monétaire international marquèrent un point culminant de l'action de la CNUCED en faveur d'un système économique international qui reconnaisse l'interdépendance du commerce, de la finance et du développement et prévoie un principe d'équité. On avait consacré des ressources considérables à obtenir un accord du Groupe des 77 sur une position commune, à maintenir le soutien en sa faveur à l'intérieur du groupe et à la défendre à l'extérieur. En outre, la création du Groupe des 24 à Washington avait marqué la première étape majeure dans l'évolution institutionnelle du Groupe des 77. L'impossibilité de parvenir à un nouvel accord multilatéral sur la réforme monétaire constitua donc un double revers pour la CNUCED.

La troisième session de la Conférence, tenue à Santiago en 1972, montra peu de signes du renouveau qui aurait été nécessaire sur le plan des politiques. Les principaux ajouts au programme de la CNUCED furent des politiques à l'égard des sociétés transnationales visant à empêcher l'aliénation permanente des ressources naturelles et à lancer un code de conduite sur le transfert de technologie. La CNUCED revint à sa dernière idée principale – les accords sur les produits de base – avec une détermination accrue, mais elle souscrivit également à une demande du Président mexicain Luis Echeverría Álvarez visant à constituer un groupe de travail pour rédiger une charte des droits et devoirs économiques des États.

---

Les deux décisions avaient été prises contre la volonté des États-Unis. Le Président chilien Salvador Allende, dont le décès survint pendant le coup d'État du général Augusto Pinochet, avait non seulement adopté une forme de socialisme au Chili, mais avait pris la tête de ce qui allait devenir une vigoureuse contestation internationale de l'hégémonie des États-Unis.

Pour l'heure, cependant, le Groupe des 77 n'avait pas de mécanisme institutionnel propre lui permettant de mener à bien l'idée d'Echeverría. Pérez-Guerrero avait pris l'initiative louable d'élaborer une constitution pour un secrétariat du Groupe des 77 en 1971, mais le Groupe des 77 ne parvint pas à s'entendre sur un certain nombre de ses éléments principaux. Le secrétariat aurait-il son siège dans le Sud ou le Nord? De quel continent son chef serait-il recruté? Qui en assurerait le financement? Les grands pays en développement craignaient que l'on ne l'attende d'eux mais que le secrétariat serait enclin à favoriser le point de vue des multiples pays membres plus petits. L'impuissance du Groupe des 77 à régler son problème de décision collective eut pour effet qu'il resta tributaire de la CNUCED pour lui fournir des orientations. Ce n'est qu'en 1995 qu'il créa son propre groupe de réflexion, le Centre Sud à Genève.

Gamani Corea, le successeur de Pérez-Guerrero, décrit la situation en ces termes:

Une bonne partie de ce qui constituait le programme [du Groupe des 77] était formulée par le Secrétariat de l'ONU plutôt que le [Groupe des 77] en tant que tel... Quelles que soient les orientations que nous indiquons pour tel ou tel sujet, que se soient les produits de base, le Fonds commun, le transfert de technologie, les transports – peu importe le sujet, c'était accepté et repris à son compte par le [Groupe des 77].

Le secrétariat de la CNUCED continua donc de fonctionner selon deux rôles: en partie au service de tous les États membres, en partie l'auteur des politiques du Groupe des 77.

### **C. Les pays les moins avancés**

Le Groupe des 77 avait été fondé sur le principe consistant à faire passer les intérêts nationaux au second plan pour permettre aux pays en développement de présenter un front uni. C'est pourquoi il perçut d'abord la différenciation comme potentiellement nuisible à son unité. L'une des positions du Groupe B à la première session de la Conférence avait été de prôner un ensemble modulé et sélectif de

---

préférences commerciales par opposition au système uniforme et général qui était demandé par le Groupe A. Cependant, à la deuxième session de la Conférence, en 1968, il avait été décidé que des mesures spéciales seraient élaborées afin de permettre aux pays en développement les moins avancés de bénéficier des nouvelles mesures générales négociées à la CNUCED. En ce qui concerne la formule des DTS reliés à l'aide publique, par exemple, le Groupe des 77 souhaitait que les pays les moins avancés bénéficient d'un avantage encore plus important que les autres pays en développement en proportion de leurs quotes-parts au FMI. Ce souci d'équité motiva également la demande du Groupe des 77 visant à ce que les pays les moins avancés obtiennent le traitement spécial et différencié, dans le cadre des règles du GATT.

Le secrétariat de la CNUCED engagea des travaux sur la typologie des pays en développement. Sur recommandation du Comité de la planification du développement de l'ONU, l'Assemblée générale adopta une liste de «pays les moins avancés» (PMA) en 1971. Les critères de définition étaient de trois ordres: un revenu par habitant inférieur à 900 dollars É.-U. de 1968, un niveau faible de développement des ressources humaines et une économie vulnérable. Vingt-cinq pays, dont 16 en Afrique, satisfaisaient à ces critères en 1971, dans le contexte économique difficile des années 1970 et 1980, la liste continua de croître. Le décompte s'établit aujourd'hui à 48 pays, soit près du double du nombre initial.

Le résultat de ces travaux de la CNUCED pour définir un groupe de PMA a été d'appeler l'attention sur les besoins spéciaux de ces pays et particulièrement sur ceux des pays sans littoral et des petits pays insulaires. Les donateurs ont consacré une part croissante de leur aide aux PMA, ou leur ont accordé des mesures spéciales d'allègement de la dette. Le GATT a créé dans ses règles une catégorie spéciale pour le traitement des PMA, et cette désignation est accordée aujourd'hui aux 33 PMA qui ont adhéré à l'OMC. La création d'une catégorie de membres qui confère des avantages supplémentaires aux pays qui en relèvent incite les pays à répondre aux conditions d'appartenance à cette catégorie. C'est peut-être un des facteurs à l'origine de l'augmentation du nombre de membres et du peu d'empressement des pays concernés à demander leur reclassement.

À l'opposé, quelques pays en développement atteignirent pendant les années 1970 un rythme de croissance rapide, supérieur à 6 % par an. Si certains étaient des pays exportateurs de pétrole (Arabie saoudite, Iran et Jamahiriya arabe libyenne), l'autre groupe était formé des quatre tigres asiatiques (Hong Kong, République

---

de Corée, Singapour et Taiwan), dont la croissance accélérée était alimentée par l'exportation de produits manufacturés. Les pays exportateurs de pétrole et ceux qui avaient réussi à développer leurs exportations de produits manufacturés élevèrent le taux de croissance moyen des pays en développement à 3,2 % pour la période 1973-1980, dépassant celui des pays développés qui étaient encore en récession (2,1 %). Cela donna l'impression d'un début de convergence des revenus mondiaux, mais c'était une impression assez illusoire. Elle était entretenue en partie par la croissance de pays en développement qui devenaient fortement endettés et ne parviendraient pas à tenir leur trajectoire croissance.

## **D. Un nouvel ordre économique international et l'audace de Gamani Corea**

À Alger, en septembre 1973, les chefs d'État et de gouvernement des pays non alignés invitèrent le Secrétaire général de l'ONU à organiser une session extraordinaire de l'Assemblée générale pour étudier les «problèmes des matières premières et du développement». Après la défaite de l'Égypte dans la guerre du Kippour en octobre 1973, les pays arabes utilisèrent «l'arme du pétrole» (c'est-à-dire la restriction de l'offre de pétrole) afin de sanctionner l'Occident pour avoir soutenu Israël contre l'Égypte. En janvier 1974, la France demanda une conférence internationale sur l'énergie, mais l'OPEP s'y opposa. Le Président algérien Houari Boumédiène recommanda alors au Secrétaire général de l'ONU d'élargir le programme de la conférence proposée pour qu'elle ne concerne pas seulement l'énergie, mais l'ensemble des matières premières. Cette démarche fut suffisante pour obtenir la majorité indispensable de membres de l'ONU à la convocation d'une session extraordinaire, la première qui ait jamais été consacrée à une question économique.

À la sixième session extraordinaire de l'Assemblée générale tenue à New York en avril et mai 1974, bon nombre de représentants de pays en développement estimèrent que la troisième session de la Conférence n'avait pas été à la hauteur de leurs attentes particulières. Certains ne se contentèrent pas d'exprimer leur déception à l'égard de la CNUCED mais saluèrent l'utilisation par l'OPEP de l'arme du pétrole, ce qui inquiéta vivement les pays du Groupe B. Par la voix de leurs représentants, les pays de l'OPEP insistèrent sur leur propre statut de pays en développement et sur leur «obligation primordiale d'élever le niveau de vie de leurs habitants dans tous les domaines». La forte hausse des prix du pétrole ne rompit donc pas l'unité du Groupe des 77, bien que la plupart des pays en développement

---

soient importateurs de pétrole. Elle les rendit encore plutôt plus unis qu'auparavant dans la recherche d'un nouvel ordre économique international.

Pérez-Guerrero, Echeverría, Boumédiène et le Chah d'Iran se chargèrent ensemble de la rédaction des principaux textes du nouvel ordre économique international et la CNUCED fournit le lieu pour mener cette tâche. Le 1er mai 1974, l'Assemblée générale adopta sans procéder à un vote la Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international, accompagnée du Programme d'action concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international. Les États-Unis et plusieurs pays du Groupe B formulèrent une réserve, exprimant leur vive désapprobation de certaines dispositions du Programme d'action, mais ils ne votèrent pas contre la Déclaration en tant que telle, la qualifiant au contraire de «document politique significatif». La Charte des droits et devoirs économiques des États fut adoptée en décembre 1974 par 120 voix contre 6, sans abstention. Pourtant, l'adoption largement consensuelle de la Déclaration et de la Charte occultait un problème urgent: en quoi devait consister concrètement le nouvel ordre économique international?

Peu de temps avant la sixième session extraordinaire de l'Assemblée générale, Gamani Corea prit ses fonctions en tant que troisième Secrétaire général de la CNUCED. Il était issu d'une famille aisée bien connue dans la vie publique du Sri Lanka. Revenu dans son pays après des études d'économie à Oxford et à Cambridge, il avait occupé un poste de fonctionnaire à la banque centrale où il était responsable de la planification économique et négociateur pour l'aide multilatérale. Il avait rédigé la première déclaration du Groupe des 77 et présidé plus tard des groupes d'experts de la CNUCED sur les transports maritimes et les DTS reliés à l'aide publique. Ces liens très étroits avec la CNUCED lui coûtèrent peut-être le poste de secrétaire général après le départ de Prebisch en 1969.

Il avait assurément une personnalité et un tempérament différents de ceux de Prebisch. D'aucuns estimaient l'homme distant dans sa façon de diriger et difficile à suivre. Courtois, aimable et vif d'esprit, il était aussi plutôt réservé. Moins charismatique que Prebisch, il avait une très grande assurance qui l'aida à surmonter les situations les plus difficiles.

Il sentit immédiatement que le Groupe des 77 le poussait à faire de la CNUCED autre chose qu'un simple lieu de débat. Il souhaitait qu'elle soit à la fois un cadre de négociation et un centre de réflexion.

---

Je considérais, bien entendu, que la CNUCED ne devait perdre à aucun moment son image de fabrique d'idées nouvelles [...]. Mais je percevais la nécessité d'ajouter en même temps une nouvelle dimension qui transformerait la CNUCED [...] en [un cadre] où des accords plus complexes, plus concrets et plus spécifiques pourraient être lancés, négociés et décidés.

Les circonstances remarquables de la sixième session extraordinaire fournirent à Corea l'occasion de tenter cette transformation, même si le secrétariat de la CNUCED n'avait produit aucun document officiel pour la session. Il utilisa les difficultés des pays non producteurs de pétrole pour demander non seulement une assistance financière à court terme immédiate, qui fut bientôt apportée par les pays en développement producteurs de pétrole, mais aussi une solution à long terme, au moyen d'interventions officielles concernant certains marchés de produits essentiels. Comme il le relata plus tard, «du point de vue de la CNUCED, il fallait tirer parti de cette situation pour centrer l'attention sur d'autres produits de base [non pétroliers]». Avec une audace stupéfiante, Corea en assuma l'initiative au nom de la CNUCED.

Sans disposer de mandat à cet effet, il remit au Conseil du commerce et du développement en août 1974 un document exposant un programme général intégré pour les produits de base, et la CNUCED s'engagea à faire campagne pour la création d'une nouvelle instance internationale qui détiendrait des stocks multiproduits, même si les modalités de fonctionnement d'un tel organisme n'étaient pas établies dans le détail. Ce document faisait valoir que, dans la mesure où les accords internationaux particuliers sur les produits de base étaient insuffisants, le nouvel organisme devrait appliquer un cadre élargi de principes à un grand nombre de produits essentiels et devrait détenir des stocks et les gérer pour influencer les prix. Les prix à rechercher devraient être «rémunérateurs pour les producteurs, mais équitables pour les consommateurs». L'achat de stocks serait financé au moyen d'un «fonds commun de financement», le montant nécessaire étant estimé à 6 milliards de dollars. Les pays producteurs de pétrole pourraient investir leurs excédents financiers dans ce fonds, qui leur verserait des intérêts. Les autres investisseurs seraient les pays industriels et les instances multilatérales.

Il fallut un certain temps avant que le Groupe des 77 réagisse aux éléments du document et définisse sa propre stratégie. Les pays membres hésitaient à s'engager dans le projet. Ceux qui étaient parties à des accords internationaux sur les produits de base existants craignaient qu'un fonds commun ne donne à d'autres pays une

---



influence sur la gestion de produits de base qui étaient particulièrement importants pour eux. Les pays producteurs de pétrole devaient importer des produits de base non pétroliers et étaient réticents à financer le fonds avant de percevoir plus clairement la façon dont il agirait sur leurs prix. Le Groupe des 77 attendit 1976 avant d'agir.

Les pays industriels étaient suffisamment préoccupés par la sécurité des approvisionnements en matières premières pour accepter de débattre des méthodes de stabilisation des prix, même si des personnalités importantes de l'administration Ford avaient de vives réserves à l'égard de toute dérogation à la libre fixation des prix. Au moins était-ce un moyen d'empêcher les pays en développement d'imiter les tactiques de l'OPEP d'augmentation des prix des produits de base et de restriction de l'offre. Une septième session extraordinaire de l'Assemblée générale se réunit en septembre 1975 pour tenter de trouver un accord sur la teneur du nouvel ordre économique international. L'accord conclu à la session sur les produits de base représenta, du point de vue de la CNUCED, une solution bâclée. Il reconnaissait la nécessité de constituer des stocks régulateurs pour les systèmes de stabilisation des prix des produits de base, mais sans s'accorder sur la nécessité d'un fonds commun pour les financer.

Lorsque le Groupe des 77 se réunit à Manille au début de 1976 pour convenir d'une stratégie en vue de la quatrième session de la Conférence à Nairobi, il produisit lui aussi une décision contradictoire. D'un côté, il fit sienne la proposition de programme intégré de la CNUCED pour les produits de base. De l'autre, il décida que toutes les activités de régulation des marchés du fonds commun devaient être menées en vertu d'accords internationaux par produit. Cette deuxième décision avait été la condition du soutien de l'Amérique latine, mais elle sonna le glas du projet de fonds commun en tant qu'instance susceptible d'intervenir directement sur les marchés de produits de base. Désormais, le fonds commun entrerait en jeu seulement quand un accord international sur un produit le solliciterait pour un financement.

La quatrième session de la Conférence s'ouvrit à Nairobi en mai 1976. Gamani Corea souligna que la CNUCED devait passer d'un rôle de «groupe de pression» à celui d'organe de négociation du système des Nations Unies dans le domaine du commerce et du développement. Pour ce qui est du programme intégré pour les produits de base et du fonds commun, il lui fallait maintenant corriger l'impression largement répandue selon laquelle le programme intégré excluait un traitement

---

cas par cas de chaque produit. Après les décisions du Groupe des 77 à Manille, le programme intégré s'était limité à envisager «un cadre commun de référence pour les diverses solutions cas par cas». Même si le rapport de Corea (intitulé Orientations nouvelles et structures nouvelles pour le commerce et le développement) souligna aussi l'urgence d'un allègement de la dette des pays en développement, c'est la question des produits de base qui domina la Conférence.

La CNUCED avait compté seulement obtenir un accord pour poursuivre les travaux sur le fonds commun, mais une humeur plus militante animait les délégations des pays en développement. Elles voulurent faire de la mise en place d'un fonds commun un préalable à la négociation sur les autres éléments du programme intégré. Elles trouvèrent face à elles un Groupe B divisé. Les pays de la Communauté économique européenne se partageaient entre partisans et adversaires du fonds commun, tandis que les États-Unis y étaient plus franchement opposés. À ce point de division, le Groupe B ne parvint pas à formuler une position commune, et le Groupe des 77 refusa de négocier plus avant.

Henry Kissinger décida de se rendre à la Conférence, ce qu'aucun Secrétaire d'État des États-Unis n'avait jamais fait avant lui (et n'a fait depuis et, à la surprise générale, présenta une proposition de banque internationale des ressources. La cordialité des relations personnelles entre Kissinger et Corea n'aida pas à trouver un accord sur une idée dont le Groupe des 77 estimait qu'elle les prenait de court.

Afin d'éviter un échec total de la Conférence, on parvint à un compromis qui sauvegardait les apparences et selon lequel le Groupe B acceptait le lancement d'un processus de débat et de négociation sur un fonds commun après Nairobi, à condition que la proposition parallèle de Kissinger concernant une banque internationale des ressources soit renvoyée au secrétariat de la CNUCED pour une étude plus approfondie. Ce compromis ne porta pourtant pas ses fruits: après que la résolution 93 (IV) concernant la poursuite des travaux sur le fonds commun fut adoptée sans vote, le Groupe des 77 refusa d'appuyer le deuxième élément (l'étude de la proposition de Kissinger). Les États-Unis demandèrent un vote par appel nominal sur l'étude complémentaire de la proposition, qu'ils perdirent. La quatrième de la Conférence s'acheva dans l'amertume et les récriminations.

Corea soutint plus tard que la communauté internationale avait franchi une étape importante à Nairobi:

---

En dépit des tensions qui ont marqué son adoption, la résolution sur le programme intégré pour les produits de base marque une étape importante dans l'histoire de la politique internationale des produits de base et celle de la CNUCED. Elle signifie l'acceptation par la communauté internationale d'une conception de la politique des produits de base que les pays en développement et le secrétariat n'avaient cessé de soutenir depuis la deuxième session de la Conférence.

Si, sur la forme, ce jugement est exact, l'adoption de la résolution 93 (IV) constitua une victoire à la Pyrrhus. Elle n'apporta aucun changement, hormis des années supplémentaires de débat et de négociation qui, en définitive, ont donné très peu de résultats concrets.

---



CHAPITRE

# LA CONTRE-RÉVOLUTION NÉOLIBÉRALE DES ANNÉES 1980



## **A. La stratégie de la CNUCED en faveur d'un nouvel ordre économique international vouée à l'échec**

Bien que l'Accord portant création du Fonds commun pour les produits de base fût finalement conclu en 1980, la politique de la CNUCED à l'égard de ces marchandises présentait trois défauts rédhibitoires. La première faille était liée au fait que, à la suite des décisions prises par le Groupe des 77 à Manille, les facilités du Fonds commun ne pouvaient être utilisées que lorsque de nouveaux accords internationaux de produit étaient conclus. Or, les négociations ardues menées entre 1976 et 1980 n'aboutirent qu'à un seul nouvel accord international de produit, l'Accord international sur le caoutchouc naturel, intervenu en 1979. Ce mince résultat n'était pas imputable à des manœuvres d'obstruction de la part des États-Unis, l'administration Carter étant en effet prête à envisager un accord international sur le cuivre et sur le caoutchouc naturel. Si quasiment aucun nouvel accord ne fut conclu, c'est parce que les critères régissant la négociation d'un accord international de produit étaient, par définition, difficiles à satisfaire.

L'Accord international sur le caoutchouc naturel offrait ceci d'inédit que l'Association des pays producteurs de caoutchouc naturel avait déjà négocié son propre accord avant même d'engager des négociations avec les pays consommateurs, sous les auspices de la CNUCED. Les pays producteurs membres de l'Association menacèrent d'agir seuls si les pays consommateurs refusaient de conclure un accord international. Dans le cas des autres produits de base, les pays en développement se montrèrent peu disposés à gérer les approvisionnements ou à attribuer des contingents de production, et l'espoir que les pays du Groupe B supporteraient les coûts malgré leur manque de détermination se révéla illusoire.

La situation empira dans les années 1980. Quatre des accords internationaux qui avaient été conclus sur des produits de base – en l'occurrence, le sucre, l'étain, le café et le cacao – furent rompus ou suspendus. En conséquence, seules les parties à l'Accord international sur le caoutchouc naturel étaient susceptibles de faire appel au Fonds commun pour tenter de stabiliser les prix. Deux autres accords – l'un sur le jute, l'autre sur les bois tropicaux – répondaient à des objectifs de commercialisation et de diversification de la production. Gamani Corea dira plus tard que la lenteur des négociations sur le Fonds commun expliquait le faible nombre de nouveaux accords internationaux de produit. L'inverse pouvait cependant être tout aussi vrai: devant le nombre infime de nouveaux accords internationaux de produit, il était devenu moins urgent de mener ces négociations à

---

bien. De fait, lorsque l'Accord portant création du Fonds commun entra finalement en vigueur en 1988, on n'assista pas à l'émergence d'une multitude de nouveaux accords internationaux. Dans les milieux bien informés, un changement d'opinion s'était entretemps opéré. Comme l'expliqua un commentateur, «la rupture de l'accord [sur l'étain] en 1985 [...] dissuada les producteurs de chercher la solution à leurs problèmes dans les accords internationaux de produit et conforta les pays consommateurs dans l'idée que ces accords ne profitaient à personne».

La deuxième faille stratégique de la CNUCED était que son secrétariat jouait un rôle politique et non un simple rôle de facilitateur des négociations sur le nouvel ordre économique international. Le document original de 1974, qui traçait les grandes lignes d'un programme intégré global, ne reposait pas sur des travaux d'analyse suffisamment poussés. Il restait en effet vague sur les objectifs d'un fonds commun et sur certains aspects importants de son mode de fonctionnement. En revanche, il évaluait très précisément à 6 milliards de dollars le montant des ressources dont ce fonds devrait disposer, chiffre qui servit de base de négociation. De manière compréhensible, les pays du Groupe B voulurent savoir s'ils étaient censés prendre en charge une partie des coûts, comment ce montant avait été calculé. Le secrétariat s'assura que l'ensemble des analyses des dix principaux produits de base visés par le projet de fonds commun (cacao, café, thé, sucre, étain, caoutchouc, coton, jute, fibres dures et cuivre) aboutisse toujours au montant initialement prévu de 6 milliards de dollars, ce qui lui valut d'être violemment décrié pour son manque de compétences techniques en matière d'économie.

La demande formulée par les pays du Groupe B qu'une analyse objective et transparente des possibilités d'action soit effectuée montrait combien il était difficile pour le secrétariat de la CNUCED de trouver un juste équilibre entre son engagement en faveur de certaines politiques et son rôle de conseiller impartial. La théorie de Prebisch, selon laquelle l'Organisation devait être «impartiale sans toutefois rester neutre», se révéla difficile à mettre en œuvre lorsqu'elle se retrouva sous les projecteurs de l'actualité internationale. Corea n'eut probablement guère d'autre choix que de modifier l'orientation des travaux de recherche menés par le secrétariat. Si le Groupe des 77 appuyait ses propositions durant les négociations en faveur d'un nouvel ordre économique international, le secrétariat pouvait difficilement se poser en évaluateur crédible. L'approche plus politique que méthodique de Corea fut la conséquence logique de la position politique audacieuse qu'il adopta dans les premières semaines suivant sa prise de fonctions.

---

La troisième faille concernait le fait que le Programme intégré pour les produits de base ne bénéficiait pas du soutien politique escompté. Parmi les pays développés, l'Europe apparut divisée – comme à l'accoutumée – mais l'administration Carter aux États-Unis ne se montra pas totalement réfractaire à cette initiative et considéra qu'«il fallait persévérer sur la voie des accords de produit s'il y avait une chance qu'ils parviennent à stabiliser les prix». Pour autant, les États-Unis n'étaient pas disposés à investir leur temps ni leur capital politique dans des projets irréalistes à seule fin d'apaiser le Groupe des 77. Ils jugèrent radicalement bon nombre des propositions faites par celui-ci, notamment celle concernant la réglementation de tous les produits synthétiques faisant concurrence aux produits naturels.

De son côté, le Groupe des 77 affichait sa solidarité, par sa rhétorique et ses attitudes militantes, mais il formulait parfois des propositions nébuleuses ou incohérentes. Derrière cette façade d'unité en faveur du nouvel ordre économique international se cachaient des niveaux d'engagement à l'égard du Fonds commun qui variaient considérablement. Certains des grands pays producteurs de pétrole, comme l'Arabie saoudite, voulaient éviter toute action pouvant compliquer leurs relations avec les pays industrialisés, car c'est dans ces pays qu'ils souhaitaient investir les excédents financiers dégagés grâce à la hausse des prix du pétrole et qu'ils voulaient pouvoir acheter un armement moderne correspondant à celui dont disposait Israël. Les pays latino-américains qui avaient pris le contrôle d'un produit de base revêtant pour eux un intérêt particulier, comme le café, ne voulant pas que la création d'un fonds commun leur fasse perdre une partie de ce contrôle, défendirent, à Manille, l'idée d'un fonds agissant par le biais de différents accords internationaux de produit. Les pays d'Asie, du Pacifique et des Caraïbes craignaient quant à eux que leurs accords spéciaux avec la Communauté économique européenne ne pâtissent de l'instauration de mesures d'une portée plus générale. Un fonctionnaire du secrétariat déclara à propos du Groupe des 77: «Qu'ils se situent à l'une ou à l'autre extrémité du marché, bon nombre des pays dont l'un ou plusieurs des produits essentiels seraient soumis à un contrôle direct des prix doutaient des effets favorables de celui-ci.»

La CNUCED s'employa à faire du Fonds commun pour les produits de base le projet phare du nouvel ordre économique international, croyant à tort qu'il serait possible de parvenir à un accord politique mondial à cet égard. Gamani Corea, qui bénéficiait du soutien moral d'Alf Maizels, pensait, tout comme Bernard Chidzero, Stein Rossen et Jan Pronk, que les exportateurs de céréales et de minéraux du

---

Nord se réjouiraient que les prix de leurs marchés de destination se stabilisent. Ils pensaient que les consommateurs du Nord seraient heureux que les prix des produits importés non concurrents soient stables. Ils pensaient également que les investisseurs du Nord participant à des projets liés aux produits de base dans des pays en développement seraient eux aussi favorables à une plus grande stabilité des prix. Tous ces raisonnements étaient peut-être fondés, mais il était faux de croire que ces intérêts convergents pouvaient créer une force d'impulsion suffisante pour mener les gouvernements du Nord à un accord international fructueux. En effet, le problème n'était pas tant de déterminer s'il était souhaitable de mieux stabiliser les prix d'une dizaine de produits essentiels que de savoir qui contrôlerait les instruments de stabilisation choisis. Il était inconcevable de croire que les pays du Groupe B, qui avaient la mainmise sur les principaux leviers financiers mondiaux, investiraient dans un fonds commun échappant à leur contrôle. Si les pays du Groupe des 77 avaient eux-mêmes décidé d'investir davantage, la réticence de ceux du Groupe B n'aurait pas eu d'importance mais, à la quatrième session de la Conférence, seulement 18 pays en développement annoncèrent des contributions volontaires en faveur du Fonds commun et, surtout, les pays en développement producteurs de pétrole refusèrent d'investir de manière décisive. Dans ces circonstances, les pays développés qui étaient prêts à financer le Fonds purent décider de sa forme ultime, qui fut finalement très simplifiée.

Gamani Corea avait joué la réputation de la CNUCED sur sa capacité d'instaurer un nouvel ordre économique international, et on peut raisonnablement conclure qu'il a perdu son pari. Il réussit certes à mener les négociations à bien, mais cette victoire fut bien modeste et accrut l'incertitude de la communauté internationale quant à l'utilité de la CNUCED en tant qu'instance de négociation et quant aux capacités d'analyse de son secrétariat. Ce constat était de mauvais augure devant une contre-révolution idéologique qui prenait de l'ampleur.

## **B. Le dialogue final entre Nord et Sud**

Les premiers signes de changement se firent clairement sentir dans l'accueil réservé au rapport intitulé *Nord-Sud: un programme de survie*, présenté par Willy Brandt, ancien Chancelier de l'Allemagne de l'Ouest qui avait été invité à présider la Commission indépendante sur les problèmes de développement international. Le rapport de la Commission, publié en février 1980, fut une tentative courageuse de relancer le dialogue Nord-Sud et de créer un consensus sur les mesures à prendre pour favoriser un développement économique mondial.

---



Partant du principe que le genre humain formait de plus en plus une seule et même communauté, la Commission Brandt estima que les pays riches avaient le devoir moral de s'engager davantage dans la lutte contre la pauvreté dans les pays pauvres, et ce, dans l'intérêt de tous, compte tenu des risques de guerre, de pauvreté, de famine et d'épuisement des ressources. Dans son rapport, la Commission Brandt approuvait la création du Fonds commun pour les produits de base et recommandait de conclure rapidement les accords internationaux de produit envisagés à la cinquième session de la Conférence, à Manille. S'agissant du financement du développement, la Commission Brandt préconisait de transférer plus de ressources aux pays du Sud, conformément à l'appel lancé par la CNUCED en faveur d'un mécanisme de financement supplémentaire. Ces ressources seraient obtenues grâce à des flux automatiques d'aide bilatérale à long terme et à des taxes sur le commerce international des armes, puis transférées par l'intermédiaire d'un nouveau «Fonds mondial de développement», de composition internationale. Les propositions formulées dans le rapport Brandt furent bien accueillies par l'Assemblée générale des Nations Unies, mais suscitèrent ailleurs bien moins d'intérêt et d'adhésion.

Un revirement idéologique s'était cependant produit à ce stade. Des partis néoconservateurs remportèrent les élections dans plusieurs pays. Arrivèrent ainsi au pouvoir Yasuhiro Nakasone au Japon, Margaret Thatcher au Royaume-Uni, Ronald Reagan aux États-Unis et Helmut Kohl en Allemagne de l'Ouest. Ces nouveaux chefs d'État, en particulier ceux du Royaume-Uni et des États-Unis, voulaient faire table rase des années 1970 et de leur politique d'accommodement, de compromis et de confusion qui, selon eux, avait affaibli l'Occident. Ils poursuivaient un idéal plus radical et idéologiquement plus pur que celui proposé par la social-démocratie ou le conservatisme de la décennie précédente. Ils trouvèrent ce qu'ils cherchaient dans les théories du libéralisme économique. Alors que la précédente génération de responsables politiques avait été séduite par l'école néokeynésienne, les voix de l'opposition et de la critique se firent de plus en plus entendre dans des cercles tels que la Société du Mont-Pèlerin et dans des groupes de réflexion de droite toujours plus nombreux, qui avaient choisi comme maîtres à penser les économistes Adam Smith (bien à tort), Ludwig von Mises, Friedrich Hayek et Milton Friedman (à plus juste titre). Les idées de ces théoriciens, filtrées et simplifiées par une ribambelle de conseillers, allaient devenir les mots d'ordre des néoconservateurs.

Dans ce contexte, les propositions formulées dans le rapport Brandt suscitèrent une ferme opposition de la part des dirigeants néoconservateurs. Les termes les

---

plus virulents du nouveau jargon du libéralisme économique furent utilisés pour décrire Brandt comme un apôtre du «keynésianisme mondial». Le nouvel «ennemi public no 1» était désormais l'inflation, et non le chômage, et les gouvernements occidentaux craignaient que les orientations préconisées par Brandt n'aient des conséquences inflationnistes. Les nouveaux dirigeants estimaient que les facteurs d'inflation avaient déjà atteint un niveau dangereusement élevé et craignaient que de nouvelles injections de liquidités dans l'économie mondiale ne renforcent encore cette tendance.

Brandt se rendit compte que le rapport avait été publié alors que les gouvernements des pays industrialisés redoutaient une entrée en récession, au lendemain du deuxième choc pétrolier de 1979. Il estima que ses propositions auraient plus de chances d'être adoptées si elles étaient examinées dans le cadre non pas d'une conférence internationale mais d'un sommet de moindre envergure réunissant les dirigeants de 22 pays, sur le modèle de la Conférence sur la coopération économique internationale organisée entre 1975 et 1977 sous la présidence conjointe de Pérez-Guerrero et d'Allan MacEachen (Canada), même si celle-ci n'avait guère donné plus de résultats que les sessions de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.

En septembre 1980, à la onzième session extraordinaire de l'Assemblée générale, ce que l'on appelait alors les «négociations mondiales», ou le «dialogue Nord-Sud», se trouvèrent dans une impasse dont l'existence fut publiquement reconnue. Malgré des mois de discussions, pays développés et pays en développement ne parvinrent même pas à s'entendre sur la suite à donner aux négociations. Les pays en développement exprimèrent leur déception en refusant d'entériner la Stratégie internationale du développement pour la troisième Décennie des Nations Unies pour le développement (années 1980), qui avait pourtant fait l'objet d'un accord quelque temps plus tôt. Ce refus marqua la fin de la diplomatie de conférence, qui permettait d'aborder toute une gamme de questions multisectorielles.

En règle générale, le Groupe des 77, ouvert à tous les pays en développement, n'appréciait guère les réunions à participation restreinte, sur le modèle de la Conférence sur la coopération économique internationale. Le Président mexicain, López Portillo, proposa toutefois à 22 dirigeants de se réunir à Cancún dans le cadre de séminaires informels et non structurés afin de tenter de relancer le dialogue Nord-Sud. Margaret Thatcher persuada Ronald Reagan de l'accompagner au sommet de Cancún en octobre 1981. Celui-ci accepta après avoir reçu du pays

---

hôte l'assurance qu'aucune décision de fond ne serait prise et que Cuba ne serait pas invitée. Thatcher expliquerait plus tard en ces termes sa participation et celle de Ronald Reagan à ce sommet:

J'ai pensé que, quelles que soient nos appréhensions à l'égard de cette rencontre, nous devons être présents, à la fois pour défendre nos positions et pour ne pas donner prise à la critique selon laquelle nous nous désintéresserions des pays en développement. Le concept de dialogue «Nord-Sud», dont la Commission Brandt avait fait le dernier sujet à la mode au sein de la communauté internationale, était, selon moi, entièrement aberrant.

Thatcher et Reagan exprimèrent donc sans grande conviction leur inquiétude face aux problèmes de la pauvreté et de la faim, mais leur objectif était de résister à ce qu'ils considéraient comme une tentative de placer le FMI et la Banque mondiale sous le contrôle direct de l'ONU. Cette obsession autour de l'«intégrité» du FMI et de la Banque mondiale laissa perplexes d'autres chefs de gouvernement, car le Fonds mondial de développement que proposait Brandt ne se voulait pas un substitut, mais plutôt un complément, aux institutions de Bretton Woods. Un commentaire formulé plus tard par Margaret Thatcher fut assez révélateur à cet égard: «J'ai fini par exprimer mon point de vue de manière plus directe: j'ai dit qu'il était hors de question que le Royaume-Uni dépose de l'argent dans une banque dont tous les gestionnaires étaient à découvert.»

En juin 1981, le Département d'État des États-Unis avait prévu, sans s'émouvoir outre mesure, que le sommet de Cancún pourrait marquer la fin de toute tentative sérieuse de négociations économiques mondiales entre le Nord et le Sud. La Commission Brandt publia un rapport de suivi en 1983, et un projet visant à organiser un deuxième sommet de Cancún avorta en 1988. Le Département d'État avait vu juste. Le sommet de Cancún fut le dernier sursaut d'un projet mené pendant vingt ans en faveur d'un dialogue diplomatique multilatéral.

## **C. La crise de la dette des pays en développement**

Le début d'une longue crise de la dette dans les pays en développement contribua grandement à empêcher toute reprise du dialogue Nord-Sud. Dans l'année qui suivit le sommet de Cancún, le Mexique fut à nouveau à la une de l'actualité internationale, mais pour une autre raison cette fois: le pays avait dû arrêter de payer ses créanciers internationaux. Le moratoire mexicain sur le remboursement de la dette, décrété en août 1982, déclencha une grave crise de la dette en Amérique

---

latine et dans quelques autres pays en développement et précipita une véritable contre-révolution dans les relations Nord-Sud. Bien qu'ils fussent confrontés à des difficultés économiques du fait des politiques mises en œuvre par leurs nouveaux gouvernements, les pays développés enregistrèrent un taux de croissance de leur production légèrement plus élevé dans les années 1980 que dans les années 1970. En revanche, dans les pays en développement, cette croissance fut quasiment nulle dans les années 1980. De fait, pendant cette décennie, les pays en développement à revenu intermédiaire et les pays de l'Afrique subsaharienne connurent un recul de leur économie.

Ce retournement de situation entre économies du Nord et économies du Sud réduisit sérieusement l'autonomie d'action des pouvoirs publics dans de nombreux pays du Sud. Ceux-ci avaient besoin d'attirer l'aide étrangère, alors que les flux d'aide étaient revus à la baisse. Ils avaient aussi besoin d'emprunter auprès des institutions financières internationales, alors que les crédits privés au secteur public se réduisaient comme peau de chagrin, du fait de l'assèchement des nouveaux crédits et de l'arrivée à échéance des anciens prêts. Les pays en développement avaient tellement besoin de nouvelles aides et de nouveaux emprunts publics que les pays développés purent leur imposer des formes de conditionnalité qu'ils n'avaient été qu'en mesure d'évoquer au début des années 1970. En vertu de ces nouvelles conditions, les pays en développement devaient mettre leurs politiques économiques en conformité avec le modèle néolibéral qui avait alors la cote auprès des gouvernements occidentaux.

Comme cela a été dit, la CNUCED n'était pas restée indifférente devant le problème grandissant de la dette. À la quatrième session de la Conférence, Gamani Corea souligna à quel point il était urgent d'alléger la charge de la dette supportée par les pays en développement, mais ses avertissements furent ignorés par les pays développés comme par les pays en développement. Les premiers continuèrent de prêter et les seconds d'emprunter. Voyant la situation empirer, Corea présenta une proposition d'allègement de la dette à la neuvième session extraordinaire du Conseil du commerce et du développement, tenue au niveau ministériel en mars 1978. À cette occasion, les pays développés s'engagèrent à assouplir rétroactivement les conditions des précédents prêts d'aide publique. Les États-Unis ne se rallièrent pas à l'initiative, mais d'autres pays développés réduisirent par la suite la dette de 6 milliards de dollars. Ce fut une victoire importante pour la CNUCED.

---

Cependant, le problème de la dette était moins dû aux emprunts du secteur public qu'à l'endettement du secteur privé. La première flambée des prix du pétrole, en 1973, portait en effet en germe ce mal imminent. Présument que les effets du choc pétrolier seraient permanents, les pays du Groupe B commencèrent à ajuster leur économie en conséquence. Ils ne contractèrent pas de prêts sur les bénéfices pétroliers placés dans des banques occidentales, ce qui fit chuter les taux d'intérêt. En revanche, les pays latino-américains et quelques autres pays en développement, estimant que les effets du choc pétrolier ne dureraient pas, se mirent à emprunter auprès des banques occidentales à des taux devenus avantageux.

Après l'effondrement du système de Bretton Woods, les déposants voulaient être protégés contre l'instabilité des taux de change et échapper, dans un contexte d'inflation mondiale, à une logique de prêts à faible taux d'intérêt nominal. Les banques modifièrent les conditions des prêts de sorte que ceux-ci soient libellés en dollars des États-Unis et porteurs de taux d'intérêt nominaux variables. Malheureusement, ni les prêteurs ni les emprunteurs ne comprirent toutes les implications de ces changements. Les emprunteurs n'avaient pas prévu que, en Occident, les élections porteraient au pouvoir des dirigeants privilégiant la désinflation, mais manquant d'expérience en matière de gestion économique, et les prêteurs crurent à tort que la dette souveraine serait toujours infailliblement remboursée. Dans ce contexte, les mesures adoptées par l'administration Reagan creusèrent tellement le déficit budgétaire des États-Unis que le pays dut emprunter une somme équivalant à 8 % de l'épargne mondiale. Le taux d'intérêt réel, négatif en 1980, bondit à 4 % en 1982 – soit un taux deux fois plus élevé que le taux moyen pendant la période 1950-1980. Ce taux commença à s'appliquer aux nouveaux prêts contractés par les pays en développement et aux prêts plus anciens assortis d'un taux d'intérêt variable. Le piège de la dette s'était refermé.

Les pays du Groupe B cherchèrent alors à gagner du temps, de manière à ce que les banques occidentales, qui avaient accordé des prêts sans faire preuve d'une diligence raisonnable, puissent suffisamment renflouer leurs désastreux bilans pour pouvoir annuler les créances souveraines irrécouvrables. Bien qu'il fût tout à fait clair, dès l'origine de la crise, que ces dettes souveraines ne pourraient jamais être remboursées, les pouvoirs publics occultèrent cette évidence dans leur discours officiel. Les gouvernements occidentaux et les institutions financières internationales optèrent pour la loi du silence, et les initiatives de la CNUCED visant à alléger la dette des pays en développement furent constamment accueillies par des faux-fuyants. Ce n'est qu'en 1989, lorsque le risque encouru par les banques

---

occidentales fut jugé suffisamment réduit, que les États-Unis firent véritablement un premier geste – avec le Plan Brady – pour aider les pays en développement surendettés qui avaient pu emprunter sans que le principe de diligence ne soit appliqué. Pour la majorité des pays en développement, les années 1980 étaient alors devenues la «décennie perdue», une période durant laquelle l’investissement, la production et l’emploi étaient restés au point mort.

Face à cette situation, la CNUCED réagit de manière innovante, notamment en proposant une assistance technique aux pays en développement accablés par la dette. Cette assistance prit deux formes. La première consista à aider les pays débiteurs à préparer leurs arguments afin d’obtenir un rééchelonnement et/ou une réduction de leur dette. Les fonctionnaires de la CNUCED usèrent ensuite du statut d’observateur de l’Organisation auprès du Club de Paris, représentant les créanciers publics, et du Club de Londres, représentant les créanciers privés, pour accompagner les pays débiteurs dans leurs négociations auprès de ces deux instances. Grâce à la présentation d’un argumentaire dans les règles de l’art, cette assistance permit aux pays en développement débiteurs d’obtenir des conditions plus favorables de la part de leurs créanciers.

L’autre nouvelle forme d’assistance technique consista pour la CNUCED à mettre en place un système de gestion de la dette. Enrique Cosío-Pascal, à la tête d’une petite équipe, créa ainsi le système de gestion et d’analyse de la dette (SYGADE) de la CNUCED, dont la première version date de 1983. Il s’agissait essentiellement d’un logiciel chargé d’enregistrer et d’analyser l’endettement des États et de générer des tableaux des flux de trésorerie en vue du remboursement de la dette. Un tel outil financier avait été rendu nécessaire par le fait qu’un certain nombre de pays en développement étaient tombés dans le piège de la dette faute d’informations exactes et actualisées sur leurs obligations de remboursement ou sur les risques encourus en cas de nouveaux emprunts.

À ce jour, près de 70 pays en développement et pays en transition ont utilisé le SYGADE de la CNUCED. La seule autre organisation internationale qui propose un service de gestion de la dette quelque peu comparable est le Secrétariat du Commonwealth. Le logiciel du SYGADE en est actuellement à sa sixième version. Toutefois, il ne suffit pas de disposer d’un logiciel financier à jour. Il faut aussi former les utilisateurs de chaque pays et mettre à leur disposition un service de dépannage en cas de problème. Faute de ressources, il n’a pas toujours été possible de fournir ces services complémentaires, mais au cours des 30 dernières années, le

---

SYGADE a permis de dispenser une assistance concrète précieuse, bien que pas toujours appréciée à sa juste valeur sur le terrain, qui a amélioré la transparence dans la gestion de la dette publique par les pays en développement, leur sens des responsabilités et leur prise de décisions en la matière.

## **D. La mise en place de politiques économiques raisonnables**

Le faux-fuyant des pays créanciers consistait à dire qu'une dette ne devrait pas être allégée avant que les pays endettés n'aient mis en place des «politiques économiques raisonnables». Autrement dit, c'était l'absence de telles politiques qui était à l'origine de la crise de la dette. Depuis la création de la CNUCED, les pays du Groupe B défendaient l'idée selon laquelle les pays en développement étaient les artisans de leurs propres malheurs. Cependant, comme cela a déjà été indiqué, l'absence de politiques économiques raisonnables dans les pays en développement n'expliquait qu'à moitié la crise de la dette des années 1980. Les politiques des gouvernements néoconservateurs occidentaux, dictées par une idéologie précise mais compromises par le manque d'expérience, étaient tout autant à blâmer. Sur le plan de la *realpolitik*, toutefois, ce sont les pays créanciers qui étaient alors en position de force qui pouvaient imposer leur explication partielle de la crise de la dette.

Si, fondamentalement, la contre-révolution néolibérale répondait à des motifs idéologiques, les pays occidentaux avaient aussi beaucoup investi dans les ressources intellectuelles qui justifiaient du mieux possible le néolibéralisme mondial. Ils avaient ainsi financé les travaux de l'OCDE et de son Centre de développement. Celui-ci s'était d'abord engagé dans la recherche de méthodes qui permettraient d'évaluer les investissements dans les pays en développement tout en tenant compte des distorsions qui influent sur la libre fixation des prix dans l'économie considérée. Un manuel fut publié sur la manière d'évaluer les projets de développement à partir de «prix de référence», c'est-à-dire des prix réels qui détermineraient le comportement des agents économiques en l'absence d'interventions de l'État. Cette solution ne constituait toutefois qu'un pis-aller pour les pays de l'OCDE. Pourquoi utiliser des prix de référence alors que, au lendemain de la crise de la dette, l'occasion s'est présentée de pousser les pays en développement à libéraliser leur économie et à aligner les prix réels sur les prix de référence idéaux? Tels étaient les objectifs économiques du néolibéralisme.

---

L'OCDE avait aussi publié une série d'études sur le commerce et l'industrie dans les pays en développement. Les régimes commerciaux de neuf pays en développement avaient ainsi été analysés à la lumière du concept de protection effective. Le taux de protection effective est calculé de manière empirique, en établissant la différence entre la valeur ajoutée des exportations aux prix intérieurs et la valeur ajoutée des exportations aux «prix mondiaux» et en divisant le résultat par la valeur ajoutée des exportations «aux prix mondiaux». Le taux de protection effective excède le taux de droit nominal dans la mesure où les biens intermédiaires importés sont assujettis à un droit nominal plus faible. Ce n'était pas tant l'ampleur des droits de douane appliqués à chaque produit qui importait que la structure de protection dans son ensemble.

Les études de l'OCDE sur le commerce et l'industrie ont montré que le taux de protection effective de certains secteurs était bien supérieur au taux de droit nominal. Dans certains des pays considérés, des secteurs affichaient une valeur ajoutée négative, autrement dit, la valeur des biens intermédiaires importés aux «prix mondiaux» était supérieure à celle des produits manufacturés destinés à l'exportation, ce qui appauvrisait le pays au lieu de l'enrichir. Parallèlement, le taux de protection effective de l'agriculture était souvent négatif, car les facteurs de production étaient soumis à des droits d'importation, contrairement aux produits concurrents entrant sur le territoire. Selon les études de l'OCDE, certains pays en développement exploitaient leur secteur agricole dans l'intention de rendre leur secteur industriel très inefficace, usant de mesures tarifaires et de restrictions quantitatives à l'importation. Prebisch avait mis en garde contre l'usage abusif des mesures de protection commerciale, comme cela a été mentionné au chapitre III, et les chercheurs de l'OCDE donnèrent des exemples concrets de cette pratique. Ils montrèrent que certains pays en développement ne tiraient pas pleinement parti des débouchés commerciaux qui s'offraient à eux. Ces observations vinrent conforter la thèse, depuis longtemps défendue par les pays du Groupe B, selon laquelle les pays en développement étaient eux-mêmes responsables de leurs problèmes et devaient s'atteler à la réforme de leurs régimes commerciaux, au lieu d'attendre que l'aide étrangère vienne systématiquement combler le déficit de leur balance des paiements.

Parallèlement, l'utilisation des «prix mondiaux» comme base de calcul du taux de protection effective faisait oublier qu'ils ne correspondaient certainement pas aux prix réels. Les prix mondiaux intégraient en effet toutes les restrictions au libre-échange imposées par les pays du Groupe B pour satisfaire leurs propres

---



intérêts protectionnistes, notamment les subventions agricoles et les contingents d'importation pour les produits textiles. Ces prix reflétaient certainement la situation réelle des pays en développement, mais ils mettaient aussi en évidence toutes les distorsions qui devaient – et, dans une certaine mesure, qui doivent encore – être supprimées par la voie de négociations pour qu'il existe un jour un système commercial international qui n'accable pas les pays en développement.

L'idéologie néolibérale reposait essentiellement sur une vision négative de l'intervention de l'État. Si cette position n'était nullement l'apanage des néolibéraux, ceux-ci avançaient un argument d'économie politique précis, selon lequel il pourrait y avoir collusion entre ministres et fonctionnaires de pays en développement, d'une part, et groupes nationaux cherchant à tirer avantage des politiques gouvernementales, d'autre part. Il pourrait exister un lien entre le maintien d'un taux de change surévalué et l'attribution administrative de licences d'importation dans un régime commercial dominé par les restrictions quantitatives aux importations. On estimait que, combinées, ces mesures déboucheraient sur des activités de maximisation de la rente qui seraient improductives, alimenteraient la corruption et favoriseraient le clientélisme. Usant de cet argument comme principal élément à charge, les ténors du néolibéralisme s'accordaient généralement à penser que l'échec de l'État était un problème bien plus grave que le dysfonctionnement du marché. On remit ainsi en question les raisons qui avaient initialement justifié d'étendre le rôle de l'État, le faisant passer de simple vigie à acteur du développement, tandis que les politiques de libéralisation étaient mises en valeur du mieux possible.

## **E. Prêts à l'ajustement structurel et prêts soumis à la conditionnalité**

Pendant ses 30 premières années d'existence, la Banque mondiale a accordé des prêts principalement destinés à financer des projets tout en offrant une assistance technique aux fins de l'élaboration et de l'exécution de ces projets. Dans les années 1970, elle arriva à la conclusion que ses prêts étaient de moins en moins avantageux, au vu des taux de rendement *ex post*, en raison d'une détérioration des conditions économiques générales dans lesquelles les projets devaient être réalisés. Les tendances négatives à l'œuvre recouvraient la hausse des prix du pétrole, une forte inflation, la rigidité des taux de change et les restrictions à l'importation. Pour remédier à la situation, la Banque mondiale mit au point une nouvelle forme de prêts, les «prêts aux programmes», qui ne portaient pas sur

---

un projet matériel – comme un barrage ou une centrale électrique –, mais sur un programme de réforme économique qu'il incomberait à l'emprunteur d'appliquer.

À la cinquième session de la Conférence, tenue à Manille en 1979, le Président de la Banque mondiale, Robert McNamara, annonça le lancement de cette nouvelle forme de prêts, appelés «prêts à l'ajustement structurel» ou «prêts à l'ajustement sectoriel». Dans le cadre de ces prêts, des versements en devises seraient rapidement effectués à la condition que les emprunteurs modifient leur politique économique. Au milieu des années 1980, les prêts aux programmes – qu'un Président de la Banque mondiale avait autrefois qualifiés de «prêts flous» – s'étaient multipliés au point de représenter un tiers des nouveaux prêts accordés. Ils devinrent la solution privilégiée par la Banque mondiale pour faire face à la crise de la dette. Ils permettaient de débloquer rapidement des fonds, mais imposaient en contrepartie la privatisation des entreprises publiques, la suppression des subventions publiques à l'industrie, la fin du contrôle des prix et l'élimination des restrictions au commerce extérieur. Le niveau de conditionnalité appliqué n'était jamais exactement le même, mais il existait un schéma directeur des réformes économiques, s'inscrivant dans ce que John Williamson appela le «Consensus de Washington». En ce sens, l'ajustement structurel constituait bien une solution universelle.

Cherchant des exemples concrets de l'efficacité de ce modèle de politique, les néolibéraux firent l'éloge des nouveaux pays industrialisés d'Asie, qui montraient que la libéralisation économique ouvrait la voie à une croissance plus rapide et à une meilleure distribution du revenu. Lorsqu'un examen plus minutieux montra que l'État était parfois intervenu dans les domaines du commerce, de l'industrie et des finances, on ignora ces interventions, jugées inefficaces ou contreproductives, pour éviter de brouiller la pureté du message néolibéral.

Qu'elle soumette ou non les pays membres à la conditionnalité, la Banque mondiale devait encore s'en remettre à sa capacité de rallier ceux ci autour des décisions prises concernant la politique de développement. En 1977, McNamara demanda que soit élaboré un rapport phare qui ferait de la Banque mondiale l'organisation de référence en matière de politique de développement. Le *Rapport sur le développement dans le monde*, publié pour la première fois en août 1978, devint rapidement la principale tribune où les tenants de la politique néolibérale délivraient leurs messages.

---

## **F. Le *Rapport sur le commerce et le développement* de la CNUCED**

Le Groupe des 77 entreprit des démarches auprès de la CNUCED pour qu'elle publie son propre rapport phare. Sous l'impulsion de Gamani Corea et de Gerry Arsenis, la CNUCED publia son premier *Rapport sur le commerce et le développement* en 1981. Le *Rapport sur le développement dans le monde* délaissait alors la macroéconomie au profit des aspects microéconomiques de la «politique de la vérité des prix» et minimisait l'influence des conditions économiques internationales sur la politique nationale, au motif que la crise de la dette était principalement imputable aux mauvais choix de politique économique des gouvernements. Ce positionnement du *Rapport sur le développement dans le monde* permit d'aborder sous un angle différent la question qui était au centre des préoccupations de la CNUCED, à savoir l'interdépendance entre le commerce et le développement.

Dans son *Rapport sur le commerce et le développement*, la CNUCED s'est toujours intéressée à l'interaction entre l'environnement économique international et les perspectives de développement des pays en développement. Elle rejette l'idée selon laquelle la libéralisation des économies nationales permettra forcément à ces pays d'intégrer l'économie mondiale d'une manière propice à leur développement. Elle fut prompte à souligner les dégâts causés par les programmes d'ajustement et mit en garde contre les dangers d'une libéralisation financière prématurée, prenant l'exemple de la débâcle ayant touché le Cône Sud pour appuyer ses propos. Le message du *Rapport sur le commerce et le développement* était semblable à celui de Carlos Díaz-Alejandro: «Au revoir répression financière, bonjour crise financière».

C'est encore ce point de vue que défendit la CNUCED dans son rapport de 1991, alors que bien peu la suivaient sur cette voie. En 1993, la CNUCED mit en garde contre l'imminence d'une crise financière au Mexique. En 1995, elle attira l'attention sur le risque systémique posé par la croissance des marchés des produits dérivés. En 1997, elle donna l'alerte sur les dangers d'une libéralisation financière rapide en Asie de l'Est. Dans tous ses rapports, la CNUCED a effectué un travail d'analyse dont elle peut être fière, allant chercher jusqu'aux causes profondes des défaillances des politiques adoptées, alors que d'autres instances officielles continuaient à faire preuve de négligence ou de complaisance.

Le *Rapport sur le commerce et le développement* s'est montré critique à l'égard du fondamentalisme de marché, doctrine très prisée ces 30 dernières années dans les

---

discours universitaires et politiques, en particulier dans certains des pays du Groupe B. Outre l'interdépendance économique entre les pays, il a aussi mis en évidence l'interdépendance analytique des questions de financement, de commerce et de développement, qui peinait à transparaître des différents mandats institutionnels accordés au FMI, au GATT ou à l'OMC et à la Banque mondiale. Cette publication réproouve le manque de cohérence des politiques régissant les activités de ces institutions internationales.

Loin d'adopter une vision totalement négative du rôle et de la capacité de l'État en matière de promotion du développement, le *Rapport sur le commerce et le développement* opte pour une approche pragmatique de ces questions, à la lumière des données disponibles. Si, par la voie de ce rapport, la CNUCED a utilement brisé le mythe qui faisait de la croissance en Asie de l'Est un miracle de l'économie de marché, elle ne s'est jamais franchement opposée à cette idéologie, dans cette publication. Elle y a toutefois souligné que les gouvernements des pays en développement disposaient de moins en moins de marge d'action pour tenter de promouvoir le développement, du fait de la privatisation, de la libéralisation et de l'exposition aux pressions de la concurrence internationale, mais elle a aussi signalé les domaines où ces facteurs n'étaient pas aussi contraignants qu'on le supposait parfois.

Année après année, l'équipe chargée d'élaborer le *Rapport sur le commerce et le développement* a constamment offert un contrepoint à la conception prédominante de l'économie internationale. Elle s'est distinguée par sa position indépendante à la fois par rapport aux autres institutions internationales et par rapport à la plupart des économistes théoriciens. Les analyses qui figurent dans le rapport surprennent par leur côté novateur et leur intérêt pédagogique. Dans son *Rapport sur le commerce et le développement*, la CNUCED a su, en des moments déterminants, appeler l'attention sur des phénomènes économiques que d'autres institutions et médias avaient choisi d'ignorer. Elle a été perspicace et en avance sur son temps dans ses propositions d'action. Grâce à cette publication, la CNUCED peut s'enorgueillir d'être à l'avant-garde des réponses intelligentes à apporter à la contre-révolution néolibérale.

---





# VI

CHAPITRE  
DE L'ANTAGONISME  
À LA COOPÉRATION

## A. Changement de dirigeants et de stratégies

Selon l'historien Mark Mazower, «la nomination d'un secrétaire général favorable aux souhaits de Washington, en 1984, a complètement muselé la CNUCED». Cette affirmation appelle cependant une rectification et une précision. Une rectification, puisque ce fut plutôt l'*incapacité* de nommer un nouveau secrétaire général cette année-là qui a amorcé le processus tendant à rendre la CNUCED inoffensive. Une précision, car ce «musellement» (à supposer que ce terme soit le bon) ne se produisit pas d'un seul coup, mais s'échelonna sur une période de douze ans pendant laquelle, outre le penchant politique du secrétaire général, de nombreux facteurs entrèrent en jeu. C'est ce processus qui est relaté dans le présent chapitre.

Il est certainement vrai de dire qu'en cinquante ans d'existence, la CNUCED n'a jamais connu plus grande métamorphose qu'entre 1985 et 1996. Le chapitre précédent présente d'ailleurs quelques éléments du contexte dans lequel cette transformation majeure est survenue. En cette période, l'ONU subissait une pression financière constante, essentiellement exercée par les États-Unis, qui l'avaient placée en situation de crise budgétaire en accumulant, à partir de 1975, des arriérés de contributions. Ce moyen de pression permettait d'obliger l'Organisation à procéder à une réforme de son dispositif budgétaire et à réduire ses effectifs. Les États-Unis s'étaient retirés de l'Organisation internationale du Travail à la fin des années 1970; ils avaient fait de même avec l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture en 1984, au motif de l'hostilité de celle-ci envers «les valeurs fondamentales d'une société libre, en particulier le libre jeu des forces du marché et la liberté de la presse». Ils menacèrent d'en faire autant dans d'autres organismes des Nations Unies, notamment l'Organisation mondiale de la Santé et la FAO. Mais, comme la CNUCED est un organe subsidiaire de l'Assemblée générale et que son secrétariat relève du Secrétariat de l'ONU, il n'aurait pas été pratiquement envisageable de s'en retirer. Aussi les pressions budgétaires exercées sur l'ONU dans son ensemble étaient-elles le meilleur moyen d'intimider la CNUCED.

La CNUCED subissait ces pressions à un moment où sa stratégie d'origine n'avait déjà plus le vent en poupe. Une partie de son programme initial avait été mise en œuvre, mais bien des éléments étaient restés lettre morte à cause d'erreurs techniques et politiques. Dans ces circonstances, il n'est pas surprenant que certains pays entreprirent un examen critique de son administration, ni que les instigateurs de cet exercice furent les États-Unis et d'autres pays du Groupe B.

---

En 1984, l'administration Reagan incita les pays du Groupe B à établir un groupe de réflexion pour réexaminer leur position par rapport à la CNUCED et à sa gestion. Le Secrétaire général Gamani Corea, qui était en poste depuis dix ans et s'appropriait à terminer son mandat, fut alors évidemment tenu responsable de tous les maux. Les «livres verts» circulant au sein du groupe de réflexion faisaient état des principales critiques qui lui étaient adressées. La première était que Corea avait permis qu'une multitude de postes de haut niveau fussent occupés par des administrateurs plus soucieux d'attiser l'antagonisme Nord-Sud que de promouvoir le commerce entre ces deux pôles. La deuxième était que les administrateurs de la CNUCED n'en respectaient ni la structure hiérarchique, ni les résolutions. Enfin, les études conduites par le secrétariat de la CNUCED n'étaient pas impartiales, tendant au contraire à promouvoir les objectifs du Groupe des 77.

Comme la fin de son mandat approchait sans que les pays membres ne soient tombés d'accord sur le choix de son successeur, Corea proposa de prolonger celui-ci au moyen d'un contrat temporaire, jusqu'à la nomination d'un nouveau secrétaire général. Les États-Unis refusèrent catégoriquement cette offre. Lorsque Corea quitta ses fonctions en décembre 1984, le Grenadien Alister McIntyre fut nommé responsable par intérim de la CNUCED, c'est-à-dire qu'il fut chargé de prendre les commandes en attendant la nomination d'un nouveau secrétaire général. Cet économiste était devenu Directeur de la Division des produits de base de la CNUCED en 1977, puis Secrétaire général adjoint en 1982. Il entretenait de bons rapports avec les milieux universitaires américains. À la suite de l'invasion de la Grenade par les États-Unis, en 1983, il avait été présenté par l'administration Reagan pour diriger le Gouvernement grenadien à titre provisoire. D'abord, McIntyre accepta, avant de se dédire en invoquant des problèmes de santé. À la CNUCED, il s'était avéré un négociateur pragmatique plutôt qu'un porte-parole éloquent du monde en développement. Il était donc appropriée de dire qu'il était «favorable aux souhaits de Washington».

McIntyre commença à remanier l'équipe de direction de la CNUCED en suivant les desiderata des pays du Groupe B. Sans faire de bruit, il retira des postes les plus importants plusieurs fonctionnaires particulièrement critiques à l'égard des pays occidentaux, réaffectant en tout une trentaine de hauts fonctionnaires à un autre poste. Certains autres quittèrent la CNUCED lorsqu'ils comprirent ce qui se passait. McIntyre nia toujours que ces changements furent une réponse aux critiques répétées de Washington, mais quelles qu'en fussent les raisons, ils furent bel et bien opérés.

---



Réfléchissant aux moyens de tirer la CNUCED de l'impasse politique dans laquelle elle se trouvait, McIntyre conclut que les avantages macroéconomiques qu'ils pourraient tirer d'un développement accéléré du Sud ne suffiraient pas à convaincre les pays du Groupe B d'accepter de nouvelles concessions en matière commerciale. Il écarta donc résolument l'idée défendue dans le premier rapport Brandt, selon laquelle il était dans l'intérêt des pays du Nord de relancer le dialogue Nord-Sud. Il essaya de persuader le Groupe des 77 d'arrêter de demander des concessions non réciproques et de recentrer toutes nouvelles négociations internationales sur le principe de réciprocité.

Avant même le début du huitième cycle de négociations du GATT, les États-Unis exposèrent leurs priorités: libéraliser le commerce des services et assouplir les restrictions nationales à l'investissement étranger direct, deux questions qui ne relevaient pas du champ d'application du GATT. McIntyre et d'autres fonctionnaires du secrétariat virent là l'occasion de donner suite aux priorités des États-Unis. Dans le domaine des transports maritimes, la CNUCED avait remporté des succès dont nous avons fait état à la fin du deuxième chapitre. Elle avait également mené une série d'études sur le marché des assurances dans les pays en développement et formulé des recommandations sur la meilleure façon de renforcer et de mieux réglementer ce marché. Dans ces deux secteurs, la CNUCED avait obtenu des résultats dignes d'éloge sur lesquels McIntyre espérait faire fond.

Un nouveau Secrétaire général fut enfin nommé au début de 1986: Kenneth Dadzie, diplomate ghanéen qui avait été détaché à l'ONU pour de longues périodes. Au milieu des années 1970, il avait dirigé le Groupe des 25, organe créé pour recommander des mesures tendant à réorganiser les travaux de l'ONU en matière économique et sociale. En cette qualité, il avait proposé de remplacer la CNUCED par une nouvelle organisation internationale s'occupant de commerce, au grand désarroi du Groupe des 77. De 1978 à 1982, il avait été Directeur général au développement et à la coopération économique internationale. Modeste, aimable et discret, cet homme était considéré comme «le plus diplomate des diplomates». À bien des égards, il ressemblait à Kofi Annan, cet autre Ghanéen aux manières avenantes qui connaissait en profondeur les rouages internes de l'ONU et de ses États Membres et savait concilier les points de vue avec une persévérance remarquable.

Kenneth Dadzie était parfois une véritable énigme pour ses collègues. Par exemple, Margaret Anstee, qui participait aux efforts de réforme de l'ONU, fit remarquer un

---

jour que lorsqu'il était Directeur général au développement et à la coopération économique internationale Dadzie n'était pas un chef particulièrement inspiré ou énergique. Elle le sous-estimait. Il avait en effet une vision très claire de la mission économique et sociale de l'ONU et était d'une intégrité à toute épreuve; c'était en outre un homme de principe. Dadzie était bien conscient des très graves critiques pouvant être formulées au sujet des problèmes de fonctionnement de l'Organisation, tels que la lourdeur des processus décisionnels, l'inefficacité des procédures d'affectation des ressources et le manque de responsabilité effective. Pourtant, même s'il était favorable à une réforme de l'ONU, il ne croyait pas que cela permettrait vraiment de dissiper le mécontentement qui régnait concernant la coopération internationale au développement. D'abord, le rôle que l'ONU jouait à cet égard était trop minime. Ensuite, les États Membres étaient davantage incités à ne pas y contribuer qu'à l'appuyer.

Dadzie était loin d'être un partisan du néolibéralisme. Selon lui, l'extrême importance que cette doctrine accordait à la «vérité des prix» relevait du plus pur dogmatisme. Il estimait en outre que les travaux menés par la Banque mondiale et le FMI pendant les années 1980 devenaient dangereusement idéologiques. Il était d'avis que la gestion du système économique international devait être partagée, et doutait que la simple intégration du Sud dans les structures d'un Nord hégémonique puisse être viable sur le plan politique, eu égard aux contradictions inhérentes aux rapports Nord-Sud. En cela, il avait vu juste.

Dadzie portait toutefois un regard critique sur la CNUCED. Dans un exposé de 1986, il déclara que si la CNUCED avait permis, en plus de vingt ans d'existence, de réaliser des avancées considérables, il fallait bien admettre que, dans l'ensemble, ses réalisations n'avaient été à la hauteur ni des possibilités ni des attentes. La période durant laquelle elle aurait pu favoriser l'instauration d'un nouvel ordre économique international s'était terminée en 1982, lorsque la crise de la dette compromit irrémédiablement le pouvoir de négociation du Sud.

Lors d'une conférence de presse donnée au début de 1986, Dadzie s'engagea à poursuivre les réformes administratives lancées par McIntyre, mais à sa façon. Comme ce dernier, il s'efforça de faire fond sur les succès antérieurs de la CNUCED dans les domaines du commerce des services et de la promotion de l'investissement étranger direct (IED). À l'ouverture du huitième cycle de négociations du GATT, à Punta del Este (Uruguay) en septembre 1986, Dadzie emprunta une nouvelle voie en confirmant que la CNUCED appuierait activement les négociations. Cette

---

déclaration marque un tournant majeur dans l'histoire de la CNUCED, qui n'avait pas apporté ce type d'appui aux dernières négociations du GATT, le Cycle de Tokyo tenu de 1973 à 1979. Beaucoup de pays en développement avaient décidé d'engager le dialogue avec le GATT et ils avaient besoin de l'aide de la CNUCED pour veiller à ce que leurs intérêts soient pris en compte. La CNUCED conduisit des études approfondies sur les coûts et les avantages associés aux accords pour les pays en développement, chose que les pays du Groupe B ne virent pas toujours d'un bon œil. C'est la méthode que Dadzie avait choisie pour mettre en place une gestion partagée du système commercial international. Le Cycle d'Uruguay apporterait finalement au système commercial mondial les changements les plus importants depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale et transformerait le rôle de la CNUCED au sein de ce système.

## **B. L'importance du Cycle d'Uruguay**

Le Cycle d'Uruguay fut important pour la CNUCED à plus d'un titre. Premièrement, il fit augmenter le nombre de pays en développement membres à part entière du GATT. Jusqu'au début du Cycle d'Uruguay, les anciennes colonies en développement étaient considérées comme des membres de facto, mais ce statut fut supprimé. La participation aux nouvelles négociations était réservée aux membres *de jure* et aux pays qui s'engageaient à le devenir, ce qui poussa les pays en développement à présenter une demande d'adhésion au GATT. Dix pays en développement y adhérèrent en 1993 et neuf en 1994, avant la conclusion du Cycle à Marrakech, le 15 avril de la même année. L'augmentation du nombre de membres en développement fragilisait l'argument souvent invoqué par la CNUCED selon lequel elle était une organisation à composition universelle alors que le GATT était un «club de pays riches».

Deuxièmement, le Cycle d'Uruguay contribua à faire diverger les intérêts et les positions de négociation des pays en développement. En effet, ceux-ci n'y adoptèrent pas une position unique – contrairement à ce qu'ils faisaient à la CNUCED – en partie parce qu'ils menaient alors des négociations sur un ensemble très varié de questions nouvelles, mais aussi parce que le Groupe des 77 n'avait pas pris le commandement des opérations. Comme Alister McIntyre le rappellerait plus tard, le Groupe des 77 cessa soudainement de jouer le rôle de chef de file. Des alliances aux contours fluctuants commencèrent à se former entre pays du Nord et pays du Sud. Le Groupe de Cairns, par exemple, fut fondé en août 1986 par 14 pays – dont les exportations agricoles représentaient environ un quart du

---

total mondial – qui avaient décidé de former une coalition de négociation. Trois d'entre eux étaient des pays développés (Australie, Canada et Nouvelle-Zélande), alors que les 11 autres étaient des pays en développement. Tous souhaitaient que l'agriculture soit assujettie aux règles commerciales régissant les subventions. S'agissant d'autres questions, les négociations furent prises en main au nom des pays en développement par une poignée d'entre eux, grands et puissants, comme le Brésil et l'Inde dans le cas des droits de propriété intellectuelle. Il ne faut cependant pas conclure de tout ceci que les intérêts des pays en développement se mirent soudainement à diverger. Comme le montra la campagne en faveur d'un nouvel ordre économique international, ces divergences n'étaient pas nouvelles, mais elles avaient été masquées jusque-là par une unité de façade.

Cette unité apparente, instaurée par le Groupe des 77, puis maintenue et renforcée par le système de négociation de groupe adopté au sein de la CNUCED, s'appuyait sur le principe de la représentation sans exclusive de toutes les parties. Le Groupe des 77 pouvait représenter le monde en développement, à la condition d'admettre qu'il existait une multiplicité de manières de se développer et que chaque pays avait le droit de suivre son propre modèle, sans ingérence extérieure. Un peu paradoxalement, la reconnaissance de la diversité devint le ciment de la cohésion du Groupe, car cette unité dans la diversité l'emportait toujours en cas de conflit entre les divers intérêts nationaux lorsqu'il s'agissait d'élaborer une plate-forme de négociation commune.

Pourtant, l'unité et ses fondements idéologiques s'effondrèrent sous la pression des événements. En 1962, à la Conférence du Caire (voir chap. II), c'était la volonté des pays d'Amérique latine de se joindre au bloc des pays africains et asiatiques pour former une alliance tricontinentale qui avait jeté les bases du futur Groupe des 77 et de la solidarité des pays en développement. Depuis, les pays africains avaient de temps à autre reproché à la CNUCED de poursuivre des objectifs trop centrés sur l'Amérique latine et de ne pas être assez sensible au besoin qu'avaient les États africains de ne pas renoncer aux préférences accordées par les pays européens, mais l'alliance s'était toujours remise de ces épisodes conflictuels.

Les problèmes d'endettement creusaient alors l'écart entre les pays d'Amérique latine et les pays d'Afrique, parce que les crises qu'ils affrontaient suivaient des trajectoires tout à fait différentes. Les pays latino-américains, surtout endettés envers des banques du secteur privé, surmontèrent la crise une fois que les pays créanciers finirent par admettre qu'il s'agissait d'un problème de solvabilité et non

---

de liquidité. Adopté en mars 1989, le plan Brady permit aux créanciers de choisir parmi deux options prévoyant la conversion de leurs créances en obligations dont les intérêts étaient garantis par le Trésor des États-Unis. Les pays africains, en revanche, avaient contracté l'essentiel de leurs dettes auprès d'institutions financières publiques, de sorte que le plan Brady allégea très peu leur dette. Leurs graves problèmes de surendettement devaient se prolonger jusqu'après l'adoption, en 1996, de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés du FMI et de la Banque mondiale, dont les effets sur l'endettement ne se firent sentir qu'à la fin des années 1990. L'inégalité des mesures prises par la communauté internationale pour régler le problème de la dette de ses différents membres finit par briser l'alliance entre les trois continents.

Au début des années 1990, même le Groupe des 77 perdit son «unité rhétorique», pour reprendre la formulation d'un autre observateur. La conférence tenue par le Groupe des 77 à Téhéran, en prévision de la huitième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, fit apparaître très clairement le fossé croissant qui séparait les pays d'Amérique latine des autres membres. Les premiers allèrent jusqu'à souscrire aux critiques exprimées par le Groupe B au sujet du système de négociation de groupe. Mais si l'unité du Groupe des 77 en tant qu'organisation réunissant les pays en développement se fissurait, les sous-groupes partageant certaines aspirations (notamment les groupes régionaux, les pays les moins avancés ou les petits États insulaires en développement) renforcèrent quant à eux leur cohésion interne.

Le Cycle d'Uruguay eut un troisième impact notable: son secrétariat appuyant l'intégration des pays en développement dans un système commercial mondial qui serait réformé, la CNUCED ne pouvait plus préconiser la refonte intégrale de ce même système. Étant donné le rôle de guide et d'assistant qu'elle jouait auprès des pays cherchant à s'engager dans la mondialisation, il n'aurait pas été cohérent qu'elle continue de promouvoir des changements radicaux pour mettre fin à l'inégalité et à la discrimination dans les relations économiques internationales. Compte tenu de la position qu'elle adopta durant le Cycle d'Uruguay, la CNUCED n'avait donc guère d'autre choix que de s'employer dorénavant à gérer la mondialisation en coopération avec les autres institutions économiques internationales. Mais il convient aussi de rappeler que bon nombre de pays en développement avaient entrepris un programme d'ajustement structurel avant même le Cycle d'Uruguay, et que les politiques qu'ils avaient adoptées étaient incompatibles avec la construction d'un État réellement développementaliste.

---

L'éclatement du bloc soviétique et de l'URSS, qui s'amorça à l'automne 1989, renforça beaucoup l'idée déjà répandue que la mondialisation – l'intégration toujours croissante des économies nationales dans l'économie mondiale – était l'unique voie d'avenir. La possibilité d'un autre type de société, à la fois séparée des économies de marché et en concurrence avec elles, semblait alors avoir disparu une fois pour toutes. C'est dans ce contexte que fut adopté l'ensemble de mesures économiques connu sous le nom de Consensus de Washington. Dans les années 1990, Washington usa grandement de son pouvoir de convaincre («soft power») pour dégager un consensus en faveur du néolibéralisme, et y faire adhérer les économistes des administrations des pays en développement qui nourrissaient des ambitions politiques. Les initiatives mises en avant visaient davantage les décideurs latino-américains que leurs homologues africains. Les arguments idéologiques présentés et les mesures prises pour régler les problèmes d'endettement, plus favorables, permirent de convertir au néolibéralisme de nombreux dirigeants d'Amérique latine.

### **C. Les sessions marquant la transformation de la CNUCED**

Lors de la sixième session de la Conférence, tenue à Belgrade en 1983, Gamani Corea était encore à la tête de la CNUCED. Les thèmes du rapport qu'il y présenta étaient les mêmes que ceux qui étaient d'actualité à l'époque de Prebisch: la réglementation des produits de base et la création d'un mécanisme de financement supplémentaire. Les résultats de la session comportaient très peu d'éléments nouveaux, et les résolutions adoptées tendaient à reprendre celles des sessions précédentes. Cela n'échappa pas aux auteurs de la première histoire officielle de la CNUCED, rédigée peu après la sixième session, qui conclurent qu'il était moins nécessaire d'adopter de nouvelles politiques que de bien appliquer les politiques existantes. L'idée selon laquelle la CNUCED pouvait poursuivre comme si de rien n'était ne devait toutefois pas survivre au départ de Corea.

La session suivante de la Conférence – la septième – fut tenue à Genève (Suisse) en 1987, ce qui était inhabituel car la plupart des sessions précédentes avaient eu lieu dans les pays en développement ayant offert de les accueillir et de participer à leur financement. Cette fois, Cuba avait bien proposé d'être le pays hôte, mais les États-Unis avaient catégoriquement refusé de participer à la session si elle était tenue dans ce pays. Dans un tel climat d'incertitude, certains pays membres se demandaient comment ils pourraient poursuivre leurs efforts d'ajustement structurel

---

alors que l'expansion de la production de produits de base en faisait baisser les prix et que le commerce mondial stagnait. Ils espéraient toujours que le Nord se montre plus sensible à leur situation, même si le Sous-Secrétaire d'État adjoint des États-Unis avait affirmé qu'il aimerait mieux se promener sur les rives du lac Léman qu'assister à la Conférence.

Kenneth Dadzie annonça qu'un «nouvel esprit» animait dorénavant les relations Nord-Sud. La septième session se déroula en effet dans une atmosphère moins litigieuse et plus propice à la coopération que les sessions précédentes. Deux changements de procédure contribuèrent à apaiser les débats: d'abord, les quatre commissions de la session menèrent leurs travaux dans le cadre de séances informelles, plutôt que suivant la méthode habituelle des négociations de groupe. Ensuite, les résultats de la session furent consignés dans un texte consolidé, l'Acte final de la session, qui devait être adopté par consensus. Il était, auparavant, d'usage d'adopter une série de résolutions distinctes, dont certaines ne recevaient pas l'aval des pays du Groupe B. Dadzie estimait qu'un texte, adopté par consensus serait bien plus crédible qu'un texte, adopté à l'issue d'un vote, que certains pays ne se sentiraient pas tenus d'appliquer.

Pour parvenir au consensus nécessaire, l'Acte final dut atteindre un équilibre délicat, grâce à des enchaînements du type «oui, mais...». Oui, il fallait poursuivre l'ajustement structurel, mais également mobiliser les ressources extérieures voulues. Oui, il fallait mobiliser davantage de ressources nationales, mais ces efforts étaient entravés par des facteurs économiques externes. Oui, les questions d'accès aux marchés devaient être réservées aux négociations du GATT, mais il convenait de charger la CNUCED de mener des études à ce sujet. Oui, la CNUCED devait poursuivre ses travaux sur le commerce des services, mais sans exclure les autres organisations internationales ni entraver le déroulement du Cycle d'Uruguay. Les questions ne pouvant être traitées de cette manière durent être exclues de l'Acte final. Le résultat fut que la CNUCED consacre une plus grande partie de ses ressources aux questions de libéralisation et de privatisation. On considéra que, d'un point de vue politique, il convenait de se montrer plus favorable à la mondialisation (fondée sur l'économie de marché), mais cela ne signifiait aucunement que la CNUCED avait renoncé à l'esprit critique qui la caractérisait.

La CNUCED fit une place encore plus grande aux priorités des pays du Nord à la huitième session de la Conférence, tenue à Carthagène (Colombie) en 1992. Elle fit en effet sienne l'idée selon laquelle l'entreprise privée et le libre jeu des forces du

---

marché étaient les principaux moteurs de la croissance économique. Les textes adoptés à cette session insistaient toujours sur la nécessité d'apporter un appui aux pays en développement, mais ils modifièrent en profondeur le discours officiel de l'organisation sur la nature du développement en l'alignant sur le consensus de l'après-guerre froide. La conception occidentale de la démocratie et des droits de l'homme fut intégrée dans la définition officielle du développement, de même que l'objectif de mettre fin à la corruption et à l'inefficacité des pouvoirs publics. La «convergence croissante des perspectives d'action» du Nord et du Sud fut saluée à plusieurs reprises.

La déclaration adoptée à l'issue de la session de Carthagène souligna l'importance de «surmonter les antagonismes et de promouvoir un climat de véritable coopération et solidarité». Pour faciliter ce changement, le rôle de la CNUCED devait être «adapté et revitalisé». À l'avenir, ses fonctions concerneraient uniquement «l'analyse des politiques; une activité intergouvernementale de discussion, d'élaboration et de consensus; la surveillance, l'exécution et le suivi; et la coopération technique». Cette description de sa mission posait des limites à la portée des négociations. Celles-ci y étaient définies comme des interactions intergouvernementales aboutissant à certains résultats: déclarations, conclusions et recommandations concertées renfermant de grands principes, décisions, résolutions et accords internationaux ayant force obligatoire. Le problème était que tandis que d'autres institutions étaient dotées de pouvoirs de décision et de réglementation, la CNUCED devait se limiter à fournir d'un soutien constructif. Par conséquent, la CNUCED n'était plus une instance de négociation sur le commerce, rôle qui serait dorénavant réservé exclusivement au GATT.

La session de Carthagène avait montré que les pays du Groupe B, quels que fussent leurs souhaits à cet égard, ne pouvaient décider unilatéralement de mettre fin aux activités de la CNUCED. Le Groupe des 77 était certes affaibli par le changement de camp des pays latino-américains et la dépendance des pays africains envers l'aide publique, mais les grands pays d'Asie du Sud et du Sud-Est – comme l'Inde, l'Indonésie, la Malaisie et la Thaïlande – continuaient d'y jouer un rôle directeur et se seraient opposés à une telle décision. En 1996, la Commission de gouvernance globale eut beau recommander, dans son rapport intitulé Notre voisinage global, la suppression de la CNUCED, une telle mesure n'était plus réaliste d'un point de vue politique.

---



Lorsque la neuvième session de la Conférence s'ouvrit à Midrand (Afrique du Sud) en 1996, le Cycle d'Uruguay avait déjà abouti à la création inattendue de l'Organisation mondiale du commerce, et à une réforme du GATT. La création de l'OMC ne faisait certes pas partie des objectifs initiaux du Cycle d'Uruguay, mais tous ceux-ci auraient difficilement pu être atteints dans le cadre du GATT. C'est pourquoi le Gouvernement canadien présenta, en 1990, un plan prévoyant l'établissement d'une organisation qui intégrerait le dispositif du GATT. Une version modifiée de ce plan fut adoptée en 1994. L'entrée en scène de l'OMC souleva la question centrale des rapports entre la nouvelle organisation et la CNUCED, point sur lequel nous reviendrons dans le chapitre suivant.

La position de la CNUCED pendant les préparatifs de la session de Midrand n'était guère avantageuse. Rappelons d'abord qu'une fois de plus elle n'avait pas de Secrétaire général, Kenneth Dadzie ayant démissionné en 1994, peu avant sa mort. Mais les difficultés tenaient davantage en partie à la crise budgétaire dans laquelle l'ONU était toujours plongée et en partie à l'incertitude entourant sa réforme organisationnelle. À l'automne 1995, cependant, le Brésilien Rubens Ricupero fut nommé Secrétaire général de la CNUCED. Diplomate expérimenté, il avait été Représentant permanent auprès de l'ONU à Genève, où il avait participé aux négociations du GATT, et Ambassadeur du Brésil aux États-Unis, puis, pendant une brève période, Ministre des finances de son pays. Malgré ces excellentes lettres de créance, Ricupero eut peu de temps pour influencer sur le déroulement de la session de Midrand.

La session de Carthagène avait permis de finir d'aligner la CNUCED sur le consensus de l'après-guerre froide, changement de cap dont témoignait le thème de la session suivante: «Promotion de la croissance et d'un développement durable dans une économie internationale en voie de mondialisation et de libéralisation». Il restait à réviser les priorités de travail et à réorganiser le secrétariat en conséquence, tâches dont devraient s'acquitter les participants à la session de Midrand.

La Déclaration de Midrand exposait des programmes d'action dans les quatre domaines suivants: mondialisation et développement; commerce international des biens et services, y compris les produits de base; promotion de l'investissement et des entreprises; et infrastructures des services favorisant le développement et l'efficacité commerciale. Elle énumérait, par ailleurs, une série de thèmes intersectoriels intéressant tous les autres programmes de travail: le développement durable, l'atténuation de la pauvreté, l'émancipation des femmes, les pays les

---

moins avancés et la coopération entre pays en développement. À plusieurs reprises, il y était indiqué que les PMA étaient ceux qui avaient le plus grand besoin des services de la CNUCED, et une place importante y était accordée à l'Afrique (où la plupart des pays étaient des PMA). En outre, le secrétariat de la CNUCED y était prié de renforcer ses liens avec la société civile, notamment les organisations non gouvernementales et les groupes d'experts externes.

Rubens Ricupero décrivit comme suit les modifications qui furent apportées au fonctionnement de la CNUCED sous sa supervision, dans la foulée de la session de Midrand: «Vingt-cinq programmes de travail et sous-programmes ont été remplacés par un seul programme comportant cinq sous-programmes; le nombre d'organes intergouvernementaux a été réduit de moitié; le nombre de réunions a été ramené à un tiers de celles qui avaient été tenues en 1992; le nombre de divisions du secrétariat est passé de neuf à cinq.» Au bout du compte, la structure de la CNUCED fut à la fois allégée et simplifiée. Cette expérience avait été une véritable épreuve pour toute organisation, mais, pour la CNUCED, elle eut un côté positif: elle revigora l'organisation qui conserva son mandat d'assistance aux pays en développement, même si la forme de cette assistance avait été modifiée et réduite.

Mark Mazower résuma en ces termes la restructuration de la CNUCED: «La CNUCED est devenue un accessoire inoffensif de la transformation extraordinaire du capitalisme [...] opérée sous le Président Reagan et ses successeurs.» Cette affirmation est quelque peu exagérée, puisque, pendant ses vingt premières années d'existence, la CNUCED avait davantage réussi à inquiéter et à embarrasser les pouvoirs en place qu'à véritablement leur nuire, et que ses nouveaux mandats pouvaient être considérés comme utiles à bien des égards, indépendamment du point de vue adopté sur les bienfaits du néolibéralisme.

## **D. Domaines porteurs**

L'organisation ainsi restructurée était à même de développer ses activités dans de nombreux domaines susceptibles de prendre de l'importance. Lorsque Boutros Boutros-Ghali était Secrétaire général de l'ONU, les efforts de réforme visaient notamment à subordonner aux institutions de Bretton Woods toutes les activités menées à l'ONU dans le domaine de l'économie; des réformes furent entreprises en ce sens au DAES, ce qui permit indirectement à la CNUCED d'acquérir de nouvelles fonctions et des effectifs supplémentaires. Le Centre des Nations Unies sur les

---

sociétés transnationales, créé en 1974, avait été rattaché au Département pendant une brève période avant d'être supprimé en 1993. Ses activités, tout comme une partie de ses ressources et de son personnel, furent transférées à la CNUCED la même année et regroupés dans la nouvelle Division de l'investissement, de la technologie et du développement des entreprises. Les deux premières livraisons du *World Investment Report* (Rapport sur l'investissement dans le monde) furent publiées avant ces changements, en 1991 et 1992, et la CNUCED fut chargée de son élaboration et de sa publication dès 1993. Karl Sauvant, qui avait lancé cette publication avant d'être lui aussi transféré à la CNUCED (contre son gré), en garantit la continuité et resta responsable de sa rédaction jusqu'en 2004.

Venant s'ajouter au *Rapport sur le commerce et le développement*, le *World Investment Report* devenait la deuxième publication phare de la CNUCED. Il visait avant tout à fournir des informations sur les flux d'IED et sur les activités des sociétés transnationales, en appelant l'attention sur les effets positifs de l'IED. Le ton était donc bien moins critique à l'égard de l'IED que celui qui avait été adopté par le Centre des Nations Unies sur les sociétés transnationales dans les années 1970. Le rapport mettait l'accent sur la répartition géographique des flux d'IED et leurs avantages potentiels, mais n'en analysait pratiquement pas les effets négatifs. Il proposait une analyse des déterminants de l'IED, en distinguant les nouveaux investissements des fusions et acquisitions, opérations fort répandues dans les années 1990, époque où les États en développement privatisaient leurs entreprises publiques. Il examinait également les politiques propres à attirer l'IED, puisque les avantages habituellement associés aux ressources naturelles et à la main-d'œuvre bon marché des pays en développement semblaient avoir perdu une partie de leur pouvoir d'attraction.

Cette nouvelle approche fut appliquée à l'analyse des sociétés transnationales. Il s'agissait avant tout d'expliquer leurs motivations et leurs stratégies AFIN d'aider les États à nouer avec elles des rapports plus élaborés. Les critiques formulées par le passé étaient mentionnées, mais toujours pour aider les pouvoirs publics à trouver des solutions. Le fait que l'IED pouvait donner lieu à des enclaves dans le pays hôte était présenté d'un point de vue positif: si les entreprises transnationales et les sociétés locales parvenaient à créer des liens, le pays hôte profiterait encore davantage de l'IED. Cette approche ne correspondait pas du tout à l'attitude beaucoup plus prudente que la CNUCED avait toujours eue à l'égard de l'IED, mais il était conforme au nouvel «esprit de Carthagène».

---

La CNUCED avait commencé à publier une série de documents examinant les politiques de certains pays en matière de sciences et de technologie, en prenant pour modèle une ancienne publication de l'OCDE. Karl Sauvant s'en inspira pour lancer en 1999 une série intitulée Examen de la politique d'investissement. Connaissant les analyses peu critiques effectuées aux fins du *World Investment Report*, le Programme des Nations Unies pour le développement et différents donateurs bilatéraux acceptèrent de financer cette nouvelle publication. À la demande d'un gouvernement intéressé, une équipe de la CNUCED collaborait étroitement avec les autorités nationales compétentes pour déterminer les avantages comparatifs dont disposait le pays pour attirer l'IED. Sur la base de cette analyse, elle recommandait des mesures propres à favoriser l'investissement aussi bien étranger qu'intérieur. D'ordinaire, il suffisait de supprimer toute politique ou réglementation que les investisseurs étrangers pourraient juger restrictive. La dernière étape de cette assistance consistait à suivre conjointement les progrès accomplis et à recenser les besoins d'assistance technique que le pays pouvait encore avoir.

Depuis 1984, la CNUCED s'attachait à analyser la situation des PMA dans le *Rapport sur les pays les moins avancés*. À Midrand, l'importance particulière que revêtait la CNUCED pour ces pays et pour l'Afrique avait été soulignée à plusieurs reprises. Comme nous l'avons déjà indiqué, la CNUCED s'intéressait depuis longtemps aux PMA. Elle menait également des activités visant à appuyer les sous-groupes d'États membres avaient en commun certaines caractéristiques influant sur leur situation économique, comme le fait d'être petit, insulaire ou dépourvu de littoral. Elle considérait par ailleurs que la région africaine prise dans son ensemble avait besoin d'une attention et de mesures particulières. La CNUCED consacrait à ces sous-groupes différents programmes et activités dont le résultat le plus visible était le *Rapport sur les pays les moins avancés*.

Ce rapport, qui paraissait tous les deux ans depuis 2000, était devenu annuel en 2006, à la demande des États membres. Jusqu'à une date récente, Charles Gore en assurait la direction avec compétence. La question de la réduction de la pauvreté y occupe une place centrale. Les thèmes qui y sont abordés comprennent les méthodes de calcul permettant de comparer les taux de pauvreté à l'échelle internationale, l'examen critique des approches suivies pour réduire la pauvreté, l'impact de la libéralisation du commerce sur la pauvreté et les moyens pour les PMA d'améliorer leurs capacités productives intérieures. La réforme du système commercial multilatéral est un autre thème récurrent.

---

En plus d'y fournir des données très complètes, la CNUCED identifie, dans ses rapports, les grands enjeux de l'action publique et recommande des mesures d'appui international. Elle y examine des stratégies originales qui permettraient de surmonter les obstacles empêchant de mettre le commerce au service du développement. Elle y affirme cependant clairement que les obstacles au développement accéléré des PMA ne sont pas uniquement de nature économique mais aussi de nature sociale et géographique.

Enfin et surtout, la CNUCED peut développer ses activités de collecte et de diffusion de statistiques dans ses domaines de compétence. Ses données sur le commerce international sont les plus complètes et les plus détaillées qui soient. Son Système d'analyse et d'information sur le commerce, notamment, est réputé pour la qualité de l'évaluation des obstacles au commerce, et la Banque mondiale est grandement redevable à la CNUCED pour ses travaux novateurs dans ce domaine. À l'inverse, bien que l'OMC soit en mesure de collecter des données commerciales, affirmant même parfois que ses données sont plus fiables que celles de la CNUCED, l'accès à ses statistiques laisse à désirer. La base de données de la CNUCED sur l'IED est un outil complet et unique en son genre, ne portant pas seulement sur les flux d'investissement, mais aussi sur leur impact économique: création d'emplois, exportations des filières étrangères et activités des sociétés transnationales.

Les données collectées et traitées par la CNUCED couvrent un ensemble de domaines bien plus large que le commerce et l'IED. Elles portent, entre autres choses, sur les produits de base, les tendances économiques, les ressources financières extérieures et les transports maritimes. Elles sont fort utiles aux gouvernements des États membres, aux autres organisations internationales, aux organisations non gouvernementales et aux institutions universitaires. Cette contribution très appréciée fait la force de la CNUCED.

Au milieu des années 1990, la CNUCED avait surmonté les dangers qui menaçaient son existence, en renonçant certes à une partie de ce qu'elle avait été, et avait trouvé plusieurs nouveaux domaines porteurs. Il lui faudrait prendre des décisions importantes sur les modalités de sa coopération avec l'OMC. L'entrée en scène subite et inattendue de cette dernière en tant que «troisième pilier» de l'architecture économique internationale souleva un certain nombre de questions essentielles pour la CNUCED. La stratégie qu'elle avait adoptée pendant le Cycle d'Uruguay, consistant à inciter les pays en développement à accéder au GATT et à participer à ses négociations commerciales, aurait-elle sur le développement les effets

---

positifs escomptés? De façon plus générale, quelle serait l'issue du processus de mondialisation dans lequel la CNUCED avait, à l'instar de tant d'autres institutions internationales, placé ses espoirs – et dont dépendait sa crédibilité? Les réponses à ces questions ne se feraient pas attendre, et elles seraient d'une clarté surprenante.



# VII

CHAPITRE

## LA CNUCED S'ADAPTE À L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE





## A. Le choc de la nouveauté

Jusqu'à 1964, le GATT était resté un mécanisme international provisoire et très limité, qui ne méritait guère le nom d'institution. S'il avait contribué à un abaissement des droits de douane pour les biens industriels et à une forte expansion du commerce des pays développés, il s'était exposé aux critiques des pays en développement. Il s'était accommodé du non-respect de ses propres principes, notamment dans le cas du commerce des textiles, afin de protéger les industries des pays développés de la concurrence des pays en développement exportateurs de ces produits. Pour sa part, la CNUCED pouvait offrir se targuer de couvrir plus largement la scène commerciale puisqu'elle comptait parmi ses membres non seulement de nombreux pays en développement, mais aussi les pays à commerce d'État du bloc soviétique. La création de la CNUCED catalysa certaines réformes du GATT, notamment les dispositions de 1967 relatives au «traitement spécial et différencié» des pays en développement qui prévoyaient à leur égard un niveau réduit d'obligations. Cette situation eut pour principal effet d'inciter les pays en développement à garder leurs distances avec le GATT pendant vingt ans, au lieu de participer à ses négociations. Quand le GATT porta ses ambitions au-delà du commerce des marchandises et de la réduction des obstacles tarifaires et non tarifaires à ce commerce, le secrétariat de la CNUCED incita les pays en développement à participer au GATT plus activement.

Tandis que le bloc soviétique avait commencé à vaciller et que des progrès supplémentaires étaient intervenus dans les négociations du Cycle d'Uruguay, une proposition canadienne d'organisation commerciale universelle suscita un élan politique inattendu. Ce n'est pas du tout ce qu'avait souhaité la CNUCED. Elle s'était prononcée contre un système commercial fondé sur des règles, et s'était ainsi régulièrement opposée à l'idée de relancer le projet d'Organisation internationale du commerce. La CNUCED dut désormais faire face à une nouvelle institution qui, comme l'Organisation internationale du commerce et le GATT, serait formellement un système fondé sur des règles, mais beaucoup plus large sur le fond. Les pays du Groupe B étaient bien conscients de la position de la CNUCED et durent donc beaucoup s'employer, à la neuvième session de la Conférence à Midrand, pour tracer des limites claires entre les compétences respectives de l'OMC et de la CNUCED, sans doute pour prévenir les conflits susceptibles de se produire en cas de chevauchement.

---

Il fallait que les compétences des deux organisations soient non seulement rigoureusement séparées, mais soient aussi rendues complémentaires si la CNUCED devait survivre. Les doutes formulés à l'époque quant au fait que la CNUCED serait devenue inutile et ne serait plus indispensable ont déjà été mentionnés. Pour citer Rubens Ricupero: «Quand [l'OMC] vit finalement le jour, on en vint naturellement à se demander pourquoi la CNUCED devrait continuer d'exister si l'on disposait d'une organisation qui devrait représenter tous les pays du monde... On s'interrogea sérieusement sur la suppression de la CNUCED.» Quand arriva la Conférence de Midrand, toutefois, l'option de la suppression avait déjà été écartée. Les questions portèrent désormais sur le *modus vivendi* à adopter.

La Déclaration de Midrand salua de façon appuyée l'OMC naissante qui ouvrait «de nouvelles perspectives de développement durable et de croissance». La CNUCED fut aussi louée pour sa réaction aux changements et aux défis qui s'étaient présentés et pour ses efforts visant à «donner un sens nouveau et concret au partenariat pour le développement». Elle obtint d'organiser un atelier – qui eut lieu finalement en juin 1999 – ayant pour thème la définition et l'élaboration d'un programme positif en faveur des PMA et des pays à faible revenu pour la préparation aux négociations de l'OMC. L'idée était d'amener les pays en développement à passer d'une posture réactive et défensive à l'égard des négociations commerciales internationales à une attitude plus affirmée. Pour les aider à opérer ce changement, le secrétariat proposa des conseils spécialisés, mais aussi des outils analytiques et une formation à leur emploi.

L'action principale de la CNUCED à cette époque fut son programme positif en faveur du commerce et son assistance aux pays en développement pour l'adhésion à l'OMC et la participation à ses négociations commerciales. Si la CNUCED réalisa un certain nombre d'études pour influencer les négociations à l'OMC, rares furent les idées à y être effectivement reprises. Les seules exceptions furent quelques concepts sur le traitement spécial et différencié qui entrèrent plus tard dans les débats de l'OMC.

D'autres activités de renforcement des capacités de la CNUCED sur les questions liées au commerce visent à aider les pays à améliorer leurs capacités à l'exportation. La contribution de l'organisation au Centre du commerce international a déjà été mentionnée, mais elle déploya d'autres modalités, dont la facilitation du commerce. L'idée consiste à mettre au jour certaines pratiques administratives qui gênent le commerce des marchandises, telles que des règles ambiguës, des frais inappropriés

---

et des lourdeurs administratives, autant de facteurs qui retardent l'expédition des marchandises à l'étranger. La CNUCED conseille ensuite le pays concerné sur la façon d'appliquer d'autres mesures appropriées.

Un aspect de la facilitation du commerce auquel la CNUCED a consacré une attention particulière est la modernisation des procédures douanières. Elle est à l'origine du Système douanier automatisé (SYDONIA), qui remplace les systèmes douaniers physiques par un système électronique. L'objectif du programme SYDONIA de la CNUCED est de réduire les coûts de transaction et les retards liés au passage en douane des marchandises, tout en améliorant la perception des recettes fiscales et – par une meilleure transparence – en réduisant la corruption. En 2012, le logiciel SYDONIA était utilisé dans 90 pays, avec l'appui d'un réseau de centres régionaux.

Comme l'aide aux négociations commerciales, ce travail est complémentaire de celui d'autres organisations internationales. Il est important pour l'OMC car ses membres ont souscrit à un nouvel accord sur l'évaluation en douane qui proscrit la surévaluation des importations comme moyen de protection commerciale. Il est important également pour le FMI, dans les Statuts duquel la promotion du commerce international figure comme objectif. Son Département des affaires fiscales s'occupe du problème de la mobilisation des recettes intérieures, y compris les taxes sur le commerce, et la prévention des pertes de recettes douanières dues à la corruption en constitue un aspect important.

Parallèlement, ces institutions (et d'autres comme l'Organisation mondiale des douanes située à Bruxelles) offrent toutes une assistance technique dans le domaine de l'administration des douanes. On a fait valoir que SYDONIA était un programme à part, assez peu relié à d'autres activités du secrétariat de la CNUCED, et pourrait donc être transféré à une autre organisation. Le dilemme entre complémentarité et concurrence institutionnelle fait l'objet du dernier chapitre. On fera simplement observer ici que le fait que plusieurs institutions internationales s'occupent du même domaine ne constitue pas, *ipso facto*, un élément de critique décisif à l'égard d'une des institutions concernées ou du système des Nations Unies.

Une autre initiative de facilitation du commerce de la CNUCED a été beaucoup moins consistante et efficace: la création du Réseau mondial de points commerciaux après 1992. L'idée de départ était qu'il faudrait aux petites et moyennes entreprises une assistance pour accéder électroniquement à l'information commerciale dont elles avaient besoin pour être en mesure d'exporter efficacement. Il fallait donc

---

installer dans chaque pays un point commercial unique qui ferait office de centre d'échange pour ces renseignements et assurer la formation à leur utilisation. La CNUCED fournirait une assistance technique pour rendre chaque point commercial opérationnel, mais le secteur privé local et des donateurs apporteraient le financement.

Le système existe aujourd'hui dans 35 pays développés, 26 pays en développement et 10 PMA. Il répond à la nécessité pour l'ONU d'être perçue comme travaillant en collaboration avec le secteur privé, et à l'intérêt que le secteur privé perçoit à arborer l'emblème de l'ONU, mais l'effet réel des points commerciaux sur les résultats à l'exportation des pays en développement reste à démontrer.

## **B. Le déplacement de la confrontation**

Beaucoup semblèrent penser que la «rentrée dans le rang» de la CNUCED et la naissance de l'OMC en 1995 mettraient un terme à la confrontation Nord-Sud sur les questions de commerce international. Si cette croyance, ou cette espérance naïve, existait, elle méconnaissait les nouvelles modalités qui rendaient les règles commerciales de l'OMC plus contraignantes que les règles régies par le GATT. Déjà, ces règles étaient plus étendues. Le GATT avait lui-même été élargi en 1994 pour englober des accords commerciaux dans 12 nouveaux domaines, dont l'agriculture, les mesures sanitaires et phytosanitaires, les textiles et les vêtements, les obstacles techniques au commerce, les mesures concernant les investissements et liées au commerce et l'évaluation en douane. D'autres accords étaient entièrement nouveaux. L'un des éléments de ce régime additionnel de règles commerciales fut l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC). L'Accord général sur le commerce des services et l'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce constituèrent d'autres nouveautés. Les obligations des membres de l'OMC étaient donc beaucoup plus étendues que du temps du GATT.

Ces obligations empiétaient aussi davantage sur la souveraineté nationale. La situation avant l'OMC était que les membres du GATT devaient se conformer aux règles du GATT seulement dans la mesure où elles n'étaient pas incompatibles avec le droit national à la date où le GATT était entré en vigueur. Cette «clause d'antériorité» imposait aux membres simplement de s'abstenir de lois futures qui seraient incompatibles avec les règles en question. *A contrario*, l'article 16.4 de l'Accord de Marrakech impose à chaque membre d'assurer «la conformité de

---

ses lois ... avec les obligations» découlant des accords de l'OMC. Cela contraignait les membres à modifier toutes les lois nationales préexistantes qui ne sont pas conformes aux règles de l'OMC qui, dès lors, empiètent bien davantage sur la souveraineté nationale.

Le changement le plus important, du point de vue des pays en développement, a peut-être été celui apporté à la définition du «traitement différencié et plus favorable» des pays en développement. La définition avait été incorporée formellement dans les règles du GATT en 1979 à la fin du Cycle de Tokyo. Il s'agissait d'une reconnaissance du système général de préférences sans réciprocité qui avait été négocié à la CNUCED et du droit des pays en développement de ne pas adhérer aux divers codes supplémentaires – à savoir les obstacles techniques au commerce et d'autres mesures non tarifaires – auxquels les pays développés avaient souscrit pendant le Cycle. Le «traitement différencié et plus favorable» des pays en développement fut énormément dilué dans les règles de l'OMC. Il avait signifié auparavant un niveau d'obligation inférieur pour l'ensemble des pays en développement. Depuis l'entrée en vigueur de l'Accord de Marrakech en 1995, à quelques rares exceptions, il a seulement signifié, pour l'essentiel, des délais plus longs pour s'acquitter des obligations renforcées applicables à tous les pays, excepté les moins avancés.

Il peut sembler paradoxal que, face à ces obligations plus étendues et contraignantes, les pays en développement se soient empressés de demander l'adhésion à l'OMC. Or, c'est précisément ce qui se passa. Pas moins de 45 pays en développement figuraient parmi les 76 membres initiaux du GATT qui participèrent aux négociations du Cycle d'Uruguay. Puis au cours de la seule année 1995, 29 pays supplémentaires furent admis au statut de membre de l'OMC, et encore 19 avaient adhéré en 1999.

De toute évidence, la CNUCED avait influencé par ses encouragements et son assistance la rapidité et l'ampleur avec lesquelles les pays en développement ont adhéré d'abord au GATT, puis à l'OMC. Sans doute les nouvelles dimensions de la scène internationale eurent-elles aussi une incidence. La dissolution de l'Union soviétique semblait exclure toute autre option que celle d'adopter la mondialisation dans la perspective d'une croissance accélérée par le commerce et les investissements étrangers. Une nouvelle génération de dirigeants, dans les pays en développement, ne voulait pas s'exclure de la mondialisation et d'un mouvement qui semblait annoncer le monde de demain. Jusqu'alors, les risques associés à la mondialisation pour les pays en développement (et pour l'Europe

---

elle-même, d'ailleurs) n'avaient pas été pleinement mesurés. Les responsables en reçurent la démonstration flagrante quand la crise financière asiatique éclata en Thaïlande en juillet 1997.

Rares étaient ceux qui avaient prévu une débâcle financière en Asie, et moins encore à ce qu'elle suscite un programme de renflouement sans précédent. Mais une perte soudaine de confiance dans le baht thaïlandais déclencha une vague de contagion financière qui toucha certaines des économies les plus dynamiques au monde, dont celle de la République de Corée. Si beaucoup s'empressèrent d'imputer la responsabilité de la crise au prétendu «capitalisme asiatique de connivence», l'explication était fallacieuse. Elle méconnaissait le fait que des relations publiques-privées étroites et parfois corrompues existaient avant la crise et continuèrent d'exister après. Les défauts des marchés internationaux de capitaux étaient une explication plus plausible. À la suite d'une libéralisation financière rapide, des capitaux à court terme à la recherche de rendements rapides sur l'appréciation des prix des actifs privés affluèrent, puis refluent de façon grégaire en réaction au retournement soudain de la confiance des marchés.

La crise amena aussi à s'interroger sur l'aptitude du FMI à gérer les conséquences des comportements grégaires sur les marchés financiers privés. Les programmes de secours du FMI, avec des mesures comme la fermeture immédiate des banques et autres établissements financiers faibles et l'augmentation des taux d'intérêt, semblèrent à beaucoup contre-productifs. Le Gouvernement malaisien alla contre l'avis du FMI en imposant un contrôle modéré des capitaux. Fait rare, un désaccord public éclata entre le FMI et la Banque mondiale au sujet des plans de sauvetage (en la personne de son économiste en chef, Joseph Stiglitz). La Banque mondiale proposait un financement supplémentaire aux pays qui avaient accepté les programmes de renflouement du FMI. Stiglitz, cependant, déplora la conception de ces programmes. Le consensus sur les avantages de la mondialisation, et la compétence des institutions internationales concernant sa gestion, se délitait.

Juste avant l'éclatement de la crise asiatique, les projets des pays de l'OCDE concernant un accord multilatéral sur l'investissement furent éventés dans la sphère publique. L'OCDE estimait que les nouveaux accords de l'OMC (Accord général sur le commerce des services, Accord sur les ADPIC et Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce) n'allaient pas assez loin dans la protection des investisseurs étrangers et souhaitait un accord sur la protection des investisseurs auxquels les pays non membres de l'OCDE

---

pourraient adhérer s'ils le souhaitaient. Cette information provoqua un tollé de la part de groupes de la société civile. Leur crainte était que les conditions d'un accord multilatéral sur l'investissement ne placent les pays en développement dans l'impossibilité de régler les investissements étrangers. Face à l'opposition des organisations non gouvernementales, la France retira son appui à l'accord en octobre 1998, bientôt suivie par l'Australie et le Canada. Si cela rendait impossible tout progrès supplémentaire sur un accord multilatéral sur l'investissement dans le cadre de l'OCDE, la proposition rejoignit des propositions sur le commerce et l'investissement qui se trouvaient déjà à l'étude à l'OMC.

Or, une crise d'autorité couvait à l'OMC. Le premier Directeur général, Renato Ruggiero, arrivait au terme de son mandat, et deux candidats étaient en tête de liste pour lui succéder, le Néo-Zélandais Mike Moore et le Thaïlandais Supachai Panitchpakdi. Moore avait le soutien des États-Unis et des pays de l'OCDE, et Supachai celui de bon nombre de pays en développement. Aucun des candidats ne parvint à se détacher nettement après plusieurs mois de campagne. Autant les pays en développement membres pouvaient croire que leur supériorité numérique emporterait la décision pour Supachai, autant les États-Unis refusèrent de lever leur opposition à son égard. Comme l'impasse ne pouvait pas être débloquée, le poste fut offert à chacun des candidats successivement – Moore de 1999 à 2002 et Supachai de 2002 à 2005. Du point de vue de l'âge, de la famille politique et de l'expérience à haut niveau, il n'y avait guère de différence entre les deux candidats. Les États-Unis pensaient, semble-t-il, que Supachai serait moins enclin à convaincre les pays en développement de se rallier à la proposition d'accord multilatéral sur l'investissement que Moore, dont le pays y était pleinement favorable.

L'impasse au sujet de la direction de l'OMC avait témoigné d'une grande obstination des deux côtés, autre symptôme de la persistance des différends Nord-Sud. Le commerce et le développement restèrent une pomme de discorde entre l'OCDE et les pays en développement, même si la CNUCED n'était plus le lieu de la confrontation entre les différents groupes. En dépit de la force de persuasion de l'idée de mondialisation et de la rapidité avec laquelle les pays en développement avaient rejoint l'OMC, les événements ne mirent pas un terme à la confrontation, mais la déplacèrent d'une enceinte à une autre.

La confrontation atteignit des extrêmes lors de la troisième réunion ministérielle de l'OMC tenue à Seattle (États-Unis) en novembre 1999, dont l'objet était de lancer un «Cycle du Millénaire» de négociations commerciales. Les négociateurs

---

commerciaux des États-Unis soutenaient une théorie de la libéralisation des échanges fondée sur l'image du cycliste qui doit continuer à pédaler pour éviter de chuter. D'après cette théorie, commencer de nouvelles négociations était nécessaire, aussi peu propices que soient les circonstances. Fin 1999, elles ne promettaient en effet rien de bon. En raison de la nomination tardive de Moore, aucun ordre du jour n'avait été décidé pour la réunion de Seattle. Les groupes de la société civile et les syndicats du pays s'étaient mieux préparés. Ils avaient organisé leur mouvement, opposé particulièrement à l'inclusion d'un accord multilatéral sur l'investissement dans les accords de l'OMC. Ces manifestations furent les plus importantes jamais vues aux États-Unis contre une organisation internationale. Tandis que des batailles de rue opposaient manifestants et policiers, il devint impossible aux représentants de parvenir au moindre accord.

Si les pays de l'OCDE tentèrent de poursuivre leur route, les pays en développement refusèrent d'assumer de nouvelles obligations à moins que les mesures promises par les pays développés à la fin du Cycle d'Uruguay, notamment en ce qui concerne le commerce des textiles, soient pleinement appliquées. Le projet de cycle du millénaire disparut dans le bruit et la fureur des événements.

### **C. Le consensus de Bangkok**

Rubens Ricupero fut profondément affecté par les événements de Seattle. Il s'opposa fermement au lancement d'un nouveau cycle de l'OMC et subit de ce fait de très fortes pressions des pays du Groupe B pour le faire reculer. Il fut déçu par le manque de soutien des grands pays en développement, qui s'étaient pourtant aussi opposés au lancement d'un nouveau cycle. Le programme positif de la CNUCED pour le commerce montrait ses limites.

La première réunion internationale du nouveau millénaire fut la dixième session de la Conférence qui, non sans un certain symbolisme délibéré, eut lieu à Bangkok. Le Président de la Conférence était Supachai Panitchpakdi, Ministre thaïlandais des affaires étrangères, qui auparavant avait été au Ministère des finances durant la crise asiatique. Ce sera un protagoniste important de l'un des prochains chapitres. L'un de ses objectifs était de signaler la fin de la crise asiatique et d'annoncer le retour à la normale de la Thaïlande pour les affaires. Un autre objectif plus général était de souligner à nouveau la nécessité d'atteindre des objectifs de développement au moment où des décisions publiques étaient prises pour libéraliser et internationaliser les économies.

---



La dixième session se déroula sur dix jours, soit moins que les conférences précédentes, et la participation y fut beaucoup plus large. Aux côtés des représentants des États membres, il y eut parmi les orateurs des chefs d'État et des chefs de gouvernement, des dirigeants de grandes institutions économiques internationales, des représentants des parlements, du monde des affaires et des organisations non gouvernementales ainsi que des spécialistes réputés du commerce et du développement. Les discours furent riches et variés, et il fut donné libre cours aux différents points de vue sur la mondialisation. Rubens Ricupero présenta sous un jour positif le fait que la CNUCED «ne fixe pas de règles sur le commerce et l'investissement, n'a pas de pouvoir exécutoire et ne règle pas les différends où sont en jeu les intérêts nationaux de ses membres». C'est pourquoi, estima-t-il, elle était en mesure d'organiser une conférence tout en étant relativement exempte de positions inflexibles déterminées à l'avance.

Cet aspect était particulièrement important au lendemain de la débâcle de Seattle. Comme Ricupero devait le dire plus tard de la Conférence:

On ne peut pas le nier, et tout le monde l'a reconnu, cela a contribué à guérir les plaies, car la conférence était organisée dans l'idée de réunir tout le monde. Michel Camdessus était là, aux côtés de Mike Moore, de Jim Wolfensohn. Tous ont parlé des événements de Seattle... Il n'était pas question de lancer un processus de négociation, donc chacun pouvait venir et débattre de façon détendue. Ce n'est pas une mauvaise chose, à mon avis, d'avoir un endroit où l'on puisse essayer des idées, où l'on puisse en débattre.

Dans la mesure où une Conférence de la CNUCED doit être organisée une année à l'avance, et où celle-ci ne pouvait pas être reprogrammée soudainement compte tenu des événements survenus deux mois auparavant à Seattle, la dixième session fut un succès considérable. Sans doute le rôle de formateur de consensus de la CNUCED prit-il le dessus, mais il ne consista pas à décréter de nouvelles orientations à la manière du Consensus de Washington (12 orientations furent proposées en l'espèce). L'idée était d'organiser un processus qui contribuerait à élargir le consensus, et la Conférence fut de ce point de vue une réussite.

Les événements avaient déjà rétréci le spectre idéologique, et ce, aux deux extrémités. La fin de la guerre froide avait éliminé plusieurs options idéologiques à gauche. En dehors de la République populaire démocratique de Corée, il ne se trouvait guère plus de pays pour considérer que l'isolement économique ou l'autocratie était une solution de développement optimale. La plupart des pays

---

percevaient également que s'ils laissaient l'inflation s'accroître et le déficit de la balance des paiements se creuser, ils se placeraient à la merci des prêteurs de dernier ressort. Dès lors, la stabilité macroéconomique avait fini par être acceptée comme un objectif normal de la politique générale. Enfin, l'exercice du monopole d'État sur de nombreux secteurs de production avait fait la preuve de son inefficacité, de sorte que les nationalisations avaient perdu de leur attrait.

Du côté de la droite, les solutions radicales avaient aussi été discréditées. Une série de crises financières avait révélé la tendance des flux de capitaux non réglementés à provoquer des bulles et des crises financières. Comme le Premier Ministre de Singapour le déclara à la dixième session de la Conférence: «Aujourd'hui, le capitalisme triomphe partout dans le monde... ce qui n'est pas sans poser de problèmes.» Bien que l'on ne mesurât pas toute l'ampleur du problème en 2000, la crise asiatique avait engendré une saine prise de conscience des risques liés à des formes instables d'investissements étrangers. Le Consensus de Washington s'écroulait. L'argument selon lequel la croissance devait précéder la réduction de la pauvreté régressa parmi les responsables dès les années 1990 et l'on admit en théorie, sinon encore en pratique, que les régimes de protection agricole des pays développés compromettaient les perspectives de développement des agriculteurs pauvres des pays en développement. Les deux extrémités du spectre idéologique avaient raccourci et jamais les positions intermédiaires n'avaient rallié autant de suffrages.

À la fin de la dixième session, l'organisation avait rétabli sa crédibilité vis-à-vis de l'OMC. Les choses se passaient mal à l'OMC, et les participants étaient donc venus à Bangkok pour préciser leurs arguments et affiner leurs positions de négociation. Les débats rendirent aussi les institutions partenaires plus réceptives aux diverses inquiétudes des pays en développement face aux problèmes et aux enjeux de la mondialisation.

Yilmaz Akyüz, l'économiste en chef de la CNUCED à l'époque, résuma bien le problème:

Lorsque les politiques sont impuissantes à gérer l'intégration et à réguler les flux financiers, les dégâts que le système financier international peut infliger à une économie sont sans limite. Il est vrai que le contrôle et la réglementation de ces flux peuvent quelque peu réduire les avantages qu'il y a à participer aux marchés mondiaux. Toutefois, tant que la mondialisation ne permet pas de maîtriser l'instabilité et les risques systémiques ... c'est sur les épaules

---

des gouvernements des pays en développement que retombe la tâche de prévenir de telles crises.

## **D. Le Cycle «du développement» de Doha et l'entrée en lice de la Chine**

Le World Trade Center de New York avait été une cible terroriste au moins depuis février 1993 quand une bombe explosa dans le garage souterrain de la Tour Nord. Les deux tours furent détruites avec d'épouvantables pertes en vies humaines lors des attentats terroristes perpétrés par Al-Qaida le 11 septembre 2001. Les auteurs virent de toute évidence dans le World Trade Center un symbole de la puissance mondiale américaine à l'égal de la Maison Blanche et du Pentagone. Deux mois seulement après les attentats, la quatrième Conférence ministérielle de l'OMC se réunit à Doha. En raison des attentats du 11 septembre, il y eut une détermination politique particulièrement forte à faire en sorte qu'un nouveau cycle de négociation soit engagé, en partie par solidarité avec les États-Unis, en partie dans l'espoir que cela rétablirait la confiance face à la récession et aux menaces terroristes.

Le Cycle d'Uruguay avait laissé des travaux inachevés concernant la libéralisation du commerce des produits agricoles et des services que les négociations devaient aborder. Il en résultait un ordre du jour élargi, où figurait la réduction supplémentaire des obstacles tarifaires et non tarifaires, le réexamen du «traitement spécial et différencié» et un assouplissement des règles ADPIC sur les produits pharmaceutiques en rapport avec la santé publique. Les deux derniers points avaient pour objet de renforcer la cohésion entre les pays développés et les pays en développement et, avec la place centrale accordée à la libéralisation de l'agriculture, servirent de justification pour présenter le Cycle de Doha comme un cycle du «développement».

Le Brésil était déjà membre du Groupe de Cairns (groupe de pays agricoles), mais souhaitait une position plus marquée en faveur de la libéralisation que celle adoptée par l'Australie. Avant la cinquième Conférence ministérielle de l'OMC à Cancún (Mexique, 2003), le Brésil prit l'initiative d'organiser à l'OMC un Groupe des 20, groupe de pays en développement à composition variable, qui prescrivit l'Union européenne et les États-Unis d'accepter une libéralisation de l'agriculture plus importante qu'ils n'étaient disposés à concéder. Ce Groupe des 20 retourna de fait l'argument du libre-échange contre les pays qui en étaient les ardents défenseurs, tout en protégeant fortement leurs secteurs agricoles. Il rappelait la confrontation

---

Nord-Sud initiale mais lui imprimait un tour nouveau, en mettant les pays du Groupe B au défi de respecter les principes qu'ils prétendaient imposer aux autres.

La réunion de Cancún fut notable pour deux succès remportés par les négociateurs des pays en développement; l'un fut la dérogation aux obligations ADPIC pendant les situations d'urgence de santé publique. L'autre fut le retrait des questions de Singapour du programme du Cycle de Doha. Des travaux préparatoires avaient commencé à Singapour en 1996 sur quatre questions: les marchés publics, le commerce et l'investissement (autrement dit l'incorporation d'un accord multilatéral sur l'investissement), le commerce et la concurrence, et la facilitation des échanges. Les pays en développement avertirent qu'ils ne souhaitaient pas que le champ réglementaire de l'OMC soit étendu à ces nouveaux domaines, aussi longtemps que ce qui avait été conclu lors du Cycle d'Uruguay ne serait pas mené à bonne fin. Ils obtinrent que ces questions soient retirées de la table des négociations, même si la facilitation des échanges réapparut plus tard – non pas comme un projet de règles nouvelles, mais sous la forme d'un projet d'amélioration des règles existantes.

Le Brésil accueillit ensuite la onzième session de la Conférence à São Paulo en 2004. Le document du Consensus de São Paulo publié par la Conférence refléta ce qui s'était produit à Cancún. Il contenait en particulier un court paragraphe qui relevait la nécessité pour tous les pays «de concilier au mieux marge d'action nationale et disciplines et engagements internationaux», et indiquait: «Il appartient à chaque gouvernement d'évaluer les avantages découlant de ces règles et engagements internationaux et les contraintes dues à la perte d'autonomie.» En d'autres termes, la mondialisation n'était pas tant une force extérieure irrépressible qu'une question dont les gouvernements devaient délibérer et décider. Pour la première fois, la nécessité d'une marge d'action appropriée pour tous les pays avait été reconnue dans le langage du discours officiel des Nations Unies.

Le fait que les pays du Groupe B opposèrent une résistance farouche à l'utilisation de cette expression, et interprétèrent son inclusion comme un échec des négociations, en dit long sur l'état des rapports de force internationaux. Le souci principal du Groupe B était que la mention d'une «marge d'action» aurait des incidences dans d'autres réunions officielles, en particulier à l'OMC. Les pays du Groupe B suspectaient que les pays en développement plaideraient la nécessité d'une marge d'action à l'OMC pour se dérober à leurs engagements multilatéraux. Le Groupe

---

des 77 se souciait, quant à lui, davantage d'éviter de nouveaux engagements multilatéraux que de se soustraire à des engagements existants.

Au moment de définir la suite au mandat de la CNUCED, son rôle d'acteur international, et non simplement d'organisme d'assistance technique au niveau national, fut réaffirmé. La responsabilité de soutenir les objectifs du Millénaire pour le développement fut reconnue. Ce fut un rejet implicite des tentatives faites par les pays du Nord d'exclure la CNUCED des activités de recherche et d'analyse des politiques sur les questions internationales de commerce et de développement et confier ces travaux exclusivement au FMI et à la Banque mondiale.

## **E. Évaluation**

En 2005, Rubens Ricupero acheva son mandat de Secrétaire général. Ancien négociateur commercial, il avait mis l'influence de la CNUCED au service de l'intégration des pays en développement dans le nouveau mécanisme de négociation commerciale de l'OMC. La promesse était que, une fois cela en place, le mécanisme de l'OMC produirait des résultats plus favorables au développement. Aussi longtemps qu'il resta Secrétaire général, cela fut certainement, pour reprendre une de ses expressions favorites, «un espoir crédible».

Pendant les années 1990, il ne fait aucun doute que les pays en développement, y compris les moins solides dans le domaine commercial, s'impliquèrent davantage dans les négociations de l'OMC. L'un des résultats remarquables fut l'apparition d'un groupe de négociation pour l'Afrique au sein de l'OMC. Ce qui fut au début un simple accord volontaire entre certains pays africains pour échanger des renseignements sur des propositions de positions de négociation devint bientôt un accord plus institutionnalisé où les États se proposaient pour organiser des réunions ordinaires au nom du groupe pendant une période déterminée, et où les positions des pays sur les grandes questions n'étaient pas seulement débattues, mais où des projets d'initiatives étaient aussi coordonnés entre les pays. Naturellement, il n'était pas possible de s'entendre sur chaque question, mais une coordination était encore possible en s'accordant pour ne pas empêcher des progrès sur les questions où certains membres avaient des intérêts importants.

La coalition des pays africains obtint un succès notable: la légitimation du commerce des médicaments génériques à la place des médicaments de marque sous certaines conditions. Le lien entre les droits de propriété intellectuelle et le commerce visé par l'Accord sur les ADPIC permettait aux pays de passer outre

---

seulement aux droits de producteurs nationaux pour le marché intérieur. Les pays qui ne disposaient pas d'une capacité de production nationale étaient donc obligés d'importer des médicaments de marque au prix du marché, du fait que le commerce de médicaments génériques était interdit, même en cas d'épidémie. Avec l'appui de pays comme l'Inde et le Brésil qui étaient susceptibles d'exporter des médicaments génériques, la coalition des pays africains obtint une dérogation temporaire à cette interdiction lors de la Conférence ministérielle de Cancún de 2003, puis en 2005, la première modification de l'Accord sur les ADPIC jamais intervenue, qui rendit la dérogation temporaire permanente.

La CNUCED ne fut pas la seule à aider la coalition des pays africains à renforcer ses capacités techniques et juridiques. Elle apporta cependant une contribution de tout premier ordre à un effort collectif interorganisations pour aider celle-ci dans ses ambitions. Cet exemple est important car il montre que, malgré la perte de son statut d'instance de négociation sur les questions commerciales, la CNUCED est restée capable, en coopération avec divers organismes, de susciter des changements importants dans les règles commerciales directement, au moyen d'activités de recherche et d'appui technique aux parties négociatrices. C'est aussi une excellente illustration de la valeur de cohérence, tant au sein du système des Nations Unies qu'entre l'ONU et la société civile.

Ce repli forcé de l'Accord sur les ADPIC, ajouté au retrait des questions de Singapour à Cancún, marqua peut-être le temps fort de la stratégie intégrationniste. Quand arriva la Conférence ministérielle de l'OMC à Hong Kong (Chine) en 2005, il commença à devenir évident que la participation des pays en développement à l'OMC, en particulier après l'entrée de la Chine en 2001, était une des raisons pour lesquelles les négociations devenaient plus difficiles à conclure. Les pays étaient plus nombreux à négocier qu'auparavant et leurs positions plus diverses.

En dépit de l'activisme et de la pression du Groupe des 20 de l'OMC, il y eut peu de progrès s'agissant de la réduction des subventions agricoles et des obstacles à l'accès aux marchés. Les gains potentiels sur le plan mondial estimés par certains analystes à 300 milliards de dollars d'ici à 2015 ne se sont toujours pas concrétisés. Sur le plan de l'accès aux marchés, la Chine continue d'estimer qu'elle doit, dans le cadre de sa stratégie de développement, protéger les industries naissantes – son secteur automobile, par exemple. La Chine et l'Inde ne sont donc pas parvenues à s'accorder avec les États-Unis sur l'ampleur des réductions réciproques de leurs droits consolidés applicables aux biens manufacturés. Il semble que ce soit cet

---

aspect, plutôt qu'une impasse sur le commerce agricole, qui empêche de mener à son terme le Cycle de Doha de la façon prévue dans son programme de travail.

Un observateur a surnommé les pays en développement membres de l'OMC les «nouveaux venus indécis». Ils avaient des objectifs différents de ceux des membres fondateurs et ont su les imposer dans les négociations. La vision idéale d'une OMC capable de mettre un œuvre un cycle de développement a commencé à se fissurer. Rétrospectivement, il pourrait être tentant de conclure que la CNUCED a péché par excès d'optimisme en considérant la stratégie de participation active à l'OMC comme un moyen d'atteindre l'objectif du développement économique équitable et durable, à travers le développement du commerce.

---



CHAPITRE **VIII**

LES DÉFIS  
DE LA DERNIÈRE  
DÉCENNIE



## **A. Les fluctuations de l'appui au commerce international**

Il aurait été raisonnable d'espérer que la nomination de Supachai Panitchpakdi, ancien Directeur général de l'OMC, comme successeur du Secrétaire général sortant, Rubens Ricupero, donne une impulsion aux efforts déployés par la CNUCED dans le domaine de l'appui au commerce international, mais ces espoirs ne se concrétisèrent jamais vraiment. Cette nomination n'avait pas été prévue de longue date et surprit le principal intéressé et la CNUCED. En effet, lors d'une rencontre fortuite entre Kofi Annan, alors Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, et Jagdish Bhagwati, professeur à l'Université de Columbia, celui-ci, constatant que tous les candidats retenus par suite d'une première sélection avaient été rejetés, proposa le nom de Supachai, au grand dam de Kofi Annan déçu de ne pas avoir lui-même eu cette idée. Le Groupe des 77 ayant fermement soutenu Supachai en 1999 dans sa lutte contre Mike Moore pour le poste de Directeur général de l'OMC, on avait présumé qu'il ferait de même cette fois-ci, mais il déplora en fait ce geste sans précédent – la nomination d'un ancien Directeur général de l'OMC à la tête de la CNUCED –, irritant d'emblée Supachai.

Supachai dut par conséquent s'adapter dès son arrivée à la CNUCED. Dorénavant en charge de l'organisation dont les déclarations et les actions avaient fait l'objet de plaintes presque quotidiennement lorsqu'il dirigeait l'OMC, le nouveau Secrétaire général ne se sentait guère à l'aise dans les circonstances. Il fit donc sans tarder prendre à la CNUCED ses distances par rapport aux négociations du Cycle de Doha et indiqua que l'investissement serait une priorité majeure de l'organisation dont il était désormais à la tête.

À mesure que les négociations menées dans le cadre du Programme de Doha pour le développement s'enlisaient en raison de nombreux désaccords, l'OMC cherchait à étendre ses activités dans le domaine de l'assistance technique liée au commerce destinée aux PMA. Pour coordonner une telle assistance, l'OMC présidait depuis 1997 un programme appelé le Cadre intégré. La CNUCED était d'ailleurs l'une des six organisations participantes – avec la Banque mondiale et le Programme des Nations Unies pour le développement, par exemple – dont les travaux devaient être coordonnés. Certaines critiques furent toutefois formulées à l'égard du Cadre intégré, soulignant notamment qu'il ne disposait pas des ressources nécessaires et qu'il ne garantissait pas une bonne intégration de l'assistance offerte dans les politiques nationales de développement. À la Conférence ministérielle de l'OMC tenue en décembre 2005, alors que les négociations commerciales piétinaient,

---

l'OMC entreprit de réexaminer le Cadre intégré, examen qui conduisit au Cadre intégré renforcé pour l'assistance liée au commerce en faveur des pays les moins avancés, devenu pleinement opérationnel en 2010. Cette version remaniée du Cadre intégré visait à améliorer le lien entre l'assistance technique et les politiques nationales de développement ainsi qu'à accroître le soutien des donateurs.

Le Cadre intégré renforcé n'augurait cependant rien de bon pour la CNUCED. En effet, après avoir été dépouillée de son mandat concernant les négociations commerciales à Midrand (Afrique du Sud), la CNUCED se vit confier un rôle auxiliaire, soit celui d'aider l'OMC à élaborer des règles commerciales et un mécanisme de règlement des différends. S'agissant de ce qu'il convient maintenant d'appeler l'«aide au commerce» – divers programmes d'assistance destinés à renforcer les capacités de production des pays en développement, en particulier des PMA, pour les aider à exporter davantage –, ce rôle auxiliaire se limitait désormais à coordonner les activités de la CNUCED avec celles d'autres entités, y compris celles de l'OMC, sous l'impulsion de cette dernière. La CNUCED avait toutefois déjà arrêté sa propre position concernant l'assistance technique liée au commerce. Elle avait également demandé une augmentation des maigres ressources dont elle disposait à cet égard, tout en insistant pour que celle-ci soit réelle et non le résultat d'un remaniement des engagements existants effectué uniquement pour gonfler les chiffres relatifs à l'aide au commerce. La CNUCED refusait également que les programmes d'aide au commerce soient l'apanage des pays signataires de l'accord qui serait éventuellement conclu à la fin du Cycle de Doha. Les réticences exprimées par la CNUCED lui valurent d'être stigmatisée pour avoir outrepassé son mandat.

S'agissant du commerce, toutefois, la recherche d'une cohérence au sein du système des Nations Unies ne se fit pas toujours au détriment de la CNUCED. Ainsi, en 2005, Supachai présenta au Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies une proposition visant à permettre à un groupe de ces organismes de se pencher sur des questions liées au commerce. À la douzième session de la Conférence, tenue en 2008 à Accra, Ban Ki-moon confia à la CNUCED le rôle de chef de file du nouveau Groupe interinstitutions sur le commerce et les capacités productives. Le faible niveau de participation des pays pauvres au commerce mondial n'étant en aucune façon exclusivement imputable au manque d'accès aux marchés internationaux, cet important domaine d'action s'inscrivait dans une préoccupation traditionnelle de la CNUCED, à savoir encourager les pays à diversifier leur économie et à ne plus se limiter à produire des produits de base. Le fait que le

---

nombre d'organismes des Nations Unies à coordonner sur une base nationale soit passé à 15 indique que cette question occupe maintenant le devant de la scène, alors que seule la CNUCED s'y intéressait auparavant. Cet engouement signifie également qu'il est de plus en plus difficile pour l'organisation de coordonner les activités de ce Groupe interinstitutions, étant donné en particulier qu'elle n'est pas présente dans les pays concernés. Le Groupe interinstitutions a jusqu'à présent eu un impact dans plusieurs pays, surtout ceux où le projet pilote «Une ONU» a déjà été mis en place – tels que le Rwanda et la République-Unie de Tanzanie –, et dans des pays comme le Cambodge et la République démocratique populaire lao, où les membres du Groupe ont coordonné les activités liées au commerce grâce au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.

## **B. Le Groupe de personnalités de la CNUCED**

On observe depuis quelques années une tendance à la fragmentation et à la multiplication d'activités plus ou moins reliées entre elles au sein de la CNUCED, ce qui s'est traduit par une certaine érosion de son mandat institutionnel et une concurrence fortement accrue – non seulement entre les organismes de l'ONU mais aussi à l'extérieur du système des Nations Unies – dans le domaine du commerce et du développement. Les mandats de la CNUCED, négociés si soigneusement tous les quatre ans, ne suffisent pas à freiner la tendance à la prolifération des activités. Comme il s'agit de documents adoptés par consensus, les mandats sont libellés d'une manière assez large et assez souple pour couvrir une multitude d'initiatives et d'actions différentes. L'évolution du monde extérieur et des compétences du secrétariat exige donc une vision novatrice. Une fois sur leur lancée, les nouveaux domaines d'action génèrent leurs propres groupes d'intérêts et ne peuvent être facilement abandonnés.

Ce genre de réflexions incita peut-être Supachai à créer, en octobre 2005, le Groupe de personnalités de la CNUCED pour le conseiller quant au rôle et à l'impact de l'organisation en matière de développement. (Il avait fait de même après sa prise de fonction à l'OMC en commandant le rapport Sutherland, qu'il avait jugé d'une grande utilité.) Le Secrétaire général souhaitait notamment accroître la visibilité de la CNUCED, et les huit membres du Groupe furent choisis en conséquence. Présidé par l'ancien Président du Brésil, Fernando Henrique Cardoso, le Groupe était composé de la Présidente de la Finlande, d'anciens Présidents du Mozambique et de la République-Unie de Tanzanie, de l'ancienne Première Ministre de la Norvège Gro Harlem Brundtland et du Secrétaire général du Forum de Boao pour l'Asie.

---

Le professeur Jagdish Bhagwati et le Président de l'Université Harvard, Lawrence Summers, vinrent compléter cette série de personnalités, bien que ce dernier n'ait en réalité jamais réussi à participer aux travaux du Groupe. Cinq autres personnes éminentes rejoignirent le Groupe en 2011, dont l'ancien Président d'Afrique du Sud, Thabo Mbeki, et la Vice-Présidente de la République dominicaine, Margarita Cedeño de Fernández.

Le Groupe présenta deux rapports; le premier, intitulé *Renforcer le rôle et l'impact de la CNUCED en matière de développement*, fut publié en juin 2006 et le second, intitulé *Addressing key economic issues to advance sustainable development: Ideas for actions* (Une approche des grandes questions économiques à l'appui d'un développement durable: pistes d'action), en mai 2013.

Le rapport de 2006 recensait un certain nombre de réalisations de la CNUCED, telles que l'introduction du Système généralisé de préférences, la réglementation du commerce des services, l'identification du problème de la progressivité des droits de douane et la promotion du commerce Sud-Sud. Ces réalisations montraient que, contrairement à une opinion répandue, l'organisation avait toujours sa raison d'être. Dans ses efforts pour rétablir les faits, le Groupe omit toutefois de mentionner les travaux menés par la CNUCED en matière de macroéconomie et de finances en dépit du fait que, dans ce domaine, l'organisation avait également réussi à «mett[re] en lumière et analys[er] des questions qui sont souvent devenues importantes pour l'élaboration de politiques internationales par la suite» – des questions telles que le risque d'une croissance excessive des titres financiers par rapport à la croissance du PIB réel. Le Groupe n'avait pas inclus ce domaine d'action dans ses discussions, conformément à l'intention initiale exprimée par Supachai d'y accorder une importance moindre.

Le Groupe de personnalités ne parvint pas vraiment à établir une nouvelle orientation pour la CNUCED. Le secrétariat joua un rôle majeur dans l'élaboration du premier rapport. La seule proposition du rapport, qui en comptait 21, touchant au fond recommandait que la CNUCED montre la voie à suivre concernant certaines des nouvelles problématiques fondamentales, telles que l'aide au commerce (proposition ayant déjà plus ou moins perdu sa raison d'être depuis la mise en place du Cadre intégré renforcé), la question des compétences disponibles, l'exode des cerveaux et la mise en place d'un cadre favorisant l'investissement pour le développement. Les 20 autres recommandations concernaient les modalités et les mécanismes pertinents. Certaines soulignèrent la nécessité d'établir des partenariats avec

---

d'autres organisations internationales et la société civile, y compris une plus grande interaction avec des groupes de réflexion et des experts externes. D'autres abordèrent des questions d'organisation interne comme la rationalisation des commissions de la CNUCED, ses multiples activités de coopération technique et ses réunions d'experts. Par ailleurs, les membres du Groupe formulèrent aussi l'idée, difficilement réalisable, de transformer les sessions quadriennales de la Conférence en sessions biennales et d'organiser un forum mondial sur le commerce, l'investissement et le développement entre chaque session.

Conscient que le rapport aurait peu d'impact à moins qu'il ne soit abordé dans le cadre de discussions intergouvernementales, Supachai fit une proposition en ce sens à laquelle le Groupe B et le Groupe des 77 réagirent avec inquiétude, aucun des deux n'ayant demandé l'établissement d'un groupe de personnalités et le rapport contenant de nombreuses propositions qui ne plaisaient guère ni à l'un ni à l'autre. La plupart des propositions modérées furent finalement reprises dans le texte de négociation présenté à Accra, mais pas celle visant à tenir un forum mondial sur le commerce, l'investissement et le développement tous les deux ans.

Dans la foulée de ces discussions, le secrétariat décida de créer deux nouvelles instances qui permettraient aux diverses parties prenantes de débattre de questions relatives à l'investissement et aux produits de base: le Forum mondial de l'investissement et le Forum mondial sur les produits de base. Ces instances sont similaires à bien des égards au Pacte mondial des Nations Unies, une initiative multipartite officiellement lancée en 2000. Il convient de signaler que le Forum mondial de l'investissement a bien su mobiliser les parties concernées, ayant réussi à attirer, en 2010, 1 800 participants – y compris neuf chefs d'État – provenant de 120 pays et, en 2012, 1 400 participants provenant de 145 pays, dont 30 PMA. Parmi ces participants figuraient un éventail d'intervenants habituellement intéressés par l'investissement pour le développement, notamment des administrateurs de multinationales, des dirigeants d'organismes de promotion de l'investissement, des négociateurs de traités d'investissement et des représentants d'organisations de la société civile, ainsi que de nouveaux partenaires tels que des dirigeants de fonds souverains, les gestionnaires de différentes bourses et des représentants d'autorités de contrôle du marché des titres. Il est néanmoins encore trop tôt pour juger de l'efficacité à long terme de ces deux nouvelles instances.

Le fonctionnement du secrétariat fut également quelque peu rationalisé. Ainsi, le nombre des commissions fut ramené de trois à deux, celui des projets d'assistance

---

technique (400) fut réduit de moitié et les projets restants furent regroupés en 17 catégories pour améliorer la transparence, la cohérence et les interactions entre les différentes divisions. En outre, Supachai créa un fonds d'affectation spéciale afin de permettre aux experts des pays en développement de participer aux réunions intergouvernementales. Le nombre total de publications en série de la CNUCED fut aussi réduit, tandis que des efforts supplémentaires furent déployés pour les publications phares.

La décision visant à fusionner le *Rapport sur le développement économique en Afrique* et le *Rapport sur les pays les moins avancés* fut cependant peut-être motivée par d'autres considérations, notamment la désapprobation suscitée par l'évaluation critique de l'IED dans le *Rapport sur le développement économique en Afrique* et la volonté que le rapport ne suive plus l'approche analytique adoptée dans le *Rapport sur le commerce et le développement*. Cependant, devant les fortes objections exprimées par de nombreuses délégations africaines, la fusion susmentionnée n'eut jamais lieu.

La CNUCED n'avait certes pas réussi à jouer un rôle prépondérant dans le domaine du commerce, mais elle était parvenue à donner une nouvelle impulsion à ses travaux sur l'investissement. L'une des rares propositions formulées à ce sujet dans le rapport du Groupe de personnalités recommandait que la CNUCED montre la voie en matière de politique d'investissement. Cette recommandation engendra un important changement d'orientation des travaux sur l'investissement, menés sous la direction de James Zhan, et donna lieu au Cadre de politique de l'investissement pour un développement durable (2012). Pendant les quinze années précédentes, la tendance avait été de privilégier la liberté des investisseurs – à tout le moins en soulignant la nécessité de supprimer les règles discriminatoires à l'égard des investisseurs étrangers, voire en créant des conditions favorables à tous les investisseurs, nationaux ou étrangers.

L'élaboration du Cadre de politique de l'investissement pour un développement durable induisit deux changements. Dans le premier cas, il s'agissait de satisfaire à l'impératif d'une croissance durable et équitable, dans le second, d'établir un ensemble de principes, d'orientations nationales et d'options concernant les traités internationaux d'investissement qui permettraient de renforcer les aspects durables et équitables des stratégies d'investissement de chaque pays, ces instruments étant indispensables pour modifier le modèle investissement-développement.

---

Le premier rapport du Groupe de personnalités contenait quelques propositions surprenantes mais, d'une manière générale, il permit de rationaliser et de regrouper dans une certaine mesure les activités de la CNUCED, compensant ainsi le fait qu'elle n'avait pas réussi à assumer un rôle de chef de file dans le domaine du commerce et créant des conditions favorables pour la douzième session de la Conférence, tenue à Accra en avril 2008. La hausse rapide des prix des aliments étant une préoccupation majeure, un nouvel appel fut lancé à la CNUCED pour qu'elle reprenne ses travaux sur les produits de base, abandonnés depuis les années 1980. Les participants à la Conférence de São Paulo avaient déjà demandé l'établissement d'un nouveau groupe de travail sur les produits de base, mais aucun fonds n'avait été engagé dans ce but.

L'inclusion de la lutte contre la pauvreté dans le programme d'Accra, résultant de l'appui de la CNUCED aux objectifs du Millénaire pour le développement, permit de continuer à chercher un accord sur la façon de concilier réduction de la pauvreté et intégration dans l'économie mondiale. Cette question demeure encore particulièrement pertinente pour les pays en développement tributaires des produits de base et dominés par les activités extractives. Malgré la forte croissance économique enregistrée pendant plus d'une décennie, beaucoup de ces pays n'ont guère, voire pas du tout, réussi à réduire la pauvreté. Dans les secteurs pétrolier, gazier et minier, la valeur ajoutée sur place demeure minime. Dans le secteur agricole, il reste aussi encore beaucoup à faire pour aider les pays en développement à améliorer leur situation dans la chaîne de valeur des produits.

Le Groupe spécial de la CNUCED sur les produits de base fut créé dans la foulée de la Conférence d'Accra pour aider les pays en développement tributaires de ces produits, par exemple en améliorant les bourses de produits et le financement des chaînes d'approvisionnement. De nouvelles initiatives ont depuis vu le jour, dont le lancement du *Commodities and Development Report* (Rapport sur les produits de base et le développement) et d'une publication soutenant l'activité agricole des petits exploitants, ainsi que l'établissement d'une instance interinstitutions appelée le Système d'information sur les marchés agricoles.

Les participants à la Conférence d'Accra confirmèrent le large mandat de la CNUCED, notamment en matière d'investissement et de développement durable. Il est rassurant de constater qu'aux termes de l'Accord d'Accra, «[l]e commerce et le développement resteront une préoccupation fondamentale des réformes en cours à l'ONU, et la CNUCED aura un rôle spécifique à jouer dans l'accomplissement de

---

la mission de l'ONU dans le domaine du commerce et du développement». Cette issue était plus que satisfaisante pour une organisation mise sur la sellette lors de la session précédente, tenue en Afrique.

Les pays développés n'étant pas d'accord avec la proposition formulée par le Groupe des 77 et la Chine visant à créer une nouvelle commission de la mondialisation et des stratégies de développement, il fut convenu, à titre de compromis, que la question de la mondialisation et des stratégies de développement serait régulièrement inscrite à l'ordre du jour de la réunion annuelle du Conseil du commerce et du développement. Bien que la déclaration d'Accra fasse une courte allusion à «l'apparition des difficultés actuelles», on semblait présumer que la croissance continue des économies émergentes compenserait ces difficultés et que ces pays deviendraient le nouveau moteur de la croissance mondiale.

### **C. La crise financière et économique de 2007-2008**

Le *Rapport sur le commerce et le développement, 2004* avait tiré la sonnette d'alarme en indiquant que «[s]’agissant de la vigueur de la demande intérieure, de fortes disparités exist[aient] encore entre les grands pays industriels, et les déséquilibres commerciaux croissants entre les principaux blocs économiques pourraient [...] accroître l’instabilité sur les marchés des changes et les marchés financiers». Le *Rapport sur le commerce et le développement, 2006* avait quant à lui souligné que les déséquilibres financiers mondiaux étaient gérés de manière anormale et asymétrique. Ainsi, les déficits courants des pays en développement devaient être ajustés lorsque ceux-ci demandaient au FMI d’effectuer un tirage sur leur quote-part, et ces tirages étaient toujours soumis à la stricte conditionnalité du FMI. En revanche, les déficits (et excédents) beaucoup plus importants entre les principales devises utilisées pour les échanges et les paiements internationaux ne faisaient que l’objet de discussions entre les pays émetteurs de ces devises au sein du Groupe des Sept ou du Groupe des Huit. Le FMI n’avait alors aucun pouvoir en la matière, et aucune conditionnalité ne s’appliquait en ce qui concernait la date ou l’ampleur de l’ajustement requis. Les déficits devant être financés d’une quelconque façon, cela ouvrait la porte à de nouvelles activités financières risquées. En outre, devant l’ampleur des déficits à financer, les risques liés à ce type de financement à grande échelle étaient devenus systémiques.

Lorsque la crise financière de 2007-2008 provoqua la plus forte récession économique depuis la Grande Dépression, la CNUCED put affirmer à juste titre

---



qu'elle avait envisagé cette issue. En effet, les auteurs du *Rapport sur le commerce et le développement* avaient relevé certains signes précurseurs de la crise bien avant son déclenchement, sans toutefois préciser exactement quand et comment la bulle spéculative allait finalement éclater, parce qu'ils n'étaient pas en mesure de le faire. Le *Rapport sur le commerce et le développement, 2009* portait en épigraphe le célèbre commentaire de Keynes au sujet des causes de la Grande Dépression: «Lorsque dans un pays le développement du capital devient le sous-produit de l'activité d'un casino, il risque de s'accomplir en des conditions défectueuses.» Le rapport condamnait, sans les désigner nommément, certains «responsables politiques» et «pouvoirs publics» pour leur foi aveugle dans l'efficacité des marchés financiers déréglementés, car ils avaient permis que l'endettement atteigne des niveaux sans précédent et laissé une «économie de casino» sans surveillance ni réglementation adéquates en matière de fonds propres.

Les réactions des autorités face à la crise de 2007-2008 firent également l'objet de critiques. L'assouplissement des politiques monétaires et les vastes opérations de sauvetage avaient permis d'empêcher l'effondrement total du système financier, mais ces mesures n'avaient pas suffi à relancer la demande ni à empêcher la progression du chômage. Le *Rapport sur le commerce et le développement, 2009* prévoyait un programme d'action beaucoup plus large et formulait tout un éventail de propositions radicales. Le rapport recommandait ainsi, au niveau national, une plus grande participation de l'État au capital des banques dans le cadre d'une restructuration et d'une reréglementation en profondeur du système financier et, au niveau international, l'adoption de politiques prévoyant une augmentation des contrôles, pour réguler les apports massifs de capitaux, ainsi que des DTS, pour neutraliser les effets néfastes de l'hégémonie du dollar dans la finance internationale. La proposition la plus ambitieuse concernait l'instauration d'un nouveau système monétaire international qui serait fondé sur la stabilité des taux de change réels plutôt que sur les taux de change nominaux fixes, mais ajustables, préconisés dans le système de Bretton Woods.

Le *Rapport sur le commerce et le développement, 2010* indiquait les signes annonciateurs d'une reprise économique tirée par la croissance dans les pays en développement. Il soulignait également que l'assouplissement coordonné des politiques monétaires et l'expansion budgétaire amorcée l'année précédente avaient cédé le pas à des orientations divergentes dans les pays développés, l'Europe empruntant la voie de l'austérité dans la foulée de la crise de la dette grecque et les États-Unis continuant à adopter des mesures de relance. Le rapport

---

insistait surtout sur la nécessité que la croissance passe par une expansion de la consommation intérieure plutôt que par une augmentation des exportations. Puisqu'un rééquilibrage de la consommation intérieure entre les États-Unis et la Chine pourrait avoir des effets déflationnistes, le rapport recommandait une série de mesures susceptibles de soutenir la création d'emplois, dans ces pays ou ailleurs. Parmi ces mesures figuraient l'instauration de faibles taux d'intérêt réels et de divers instruments de politique industrielle, afin d'encourager l'investissement, ainsi que la mise en place de mécanismes de négociation salariale centralisés, pour que les salaires suivent la courbe de la croissance de la productivité. D'autres propositions, encore moins orthodoxes, consistaient à trouver les moyens de renforcer le rôle des syndicats dans les négociations salariales et à recourir à une politique des revenus en cas d'accélération de l'inflation.

L'appel lancé aux gouvernements afin qu'ils se soucient davantage de promouvoir l'emploi soulève la question de savoir s'ils disposent de la marge d'action budgétaire nécessaire pour le faire. Abordant cette question, le *Rapport sur le commerce et le développement, 2011* reconnaissait que les déficits budgétaires n'étaient pas dus à l'application de politiques budgétaires laxistes avant la crise, mais bien à l'entrée en action de stabilisateurs automatiques et aux coûts engendrés par le sauvetage des banques et les plans de relance économique. Le rapport faisait valoir que les politiques d'austérité adoptées par les pays de l'Union européenne n'étaient ni obligatoires ni nécessaires, parce que le ratio dette-PIB y était alors plus élevé. Ces pays avaient plutôt été motivés par le désir d'apaiser les marchés financiers – ceux-là mêmes qui avaient feint d'ignorer les réalités macroéconomiques quelques années auparavant. Selon le *Rapport sur le commerce et le développement*, la marge d'action budgétaire est une variable essentiellement endogène. Une politique budgétaire expansionniste accroîtra les revenus et, partant, les recettes fiscales mais réduira les dépenses de transfert, alors qu'une politique budgétaire restrictive réduira les revenus et les recettes fiscales mais augmentera les dépenses de transfert. Dans une telle situation, les politiques d'austérité peuvent devenir contre-productives, exacerbant les déficits budgétaires qu'elles cherchent à réduire.

Le déclenchement de la crise financière et économique incita la CNUCED à mener des activités de recherche et de promotion prenant moins en compte les opinions et souhaits des pays du Groupe B qu'au cours des quatre années précédentes. Ayant établi un rapprochement entre la crise et l'expérience qu'il avait vécue lorsque le FMI avait formulé des reproches à son égard en 1997-1998, Supachai

---

commença à se montrer très critique dans ses discours, dénonçant les errements des grands pays industrialisés. La dénonciation des défaillances des marchés financiers déréglementés et des politiques macroéconomiques de ces pays sembla encourager la CNUCED à éliminer les derniers vestiges des doctrines économiques néo-libérales et à défendre plus vigoureusement les idées néo-keynésiennes.

## **D. Les négociations menées durant la Conférence de Doha**

Il va sans dire que les discours de Supachai et la position plus indépendante adoptée par la CNUCED ne furent pas bien accueillis par les pays du Groupe B. Dès la première Conférence, tenue à Genève, ceux-ci s'étaient opposés à ce que la CNUCED intervienne dans les questions monétaires internationales. Convaincu dès le départ que le commerce et le développement, principaux domaines d'action de la CNUCED, ne pouvaient pas être abordés de manière efficace ou réaliste sans prendre en compte les dimensions monétaires et financières internationales, Sidney Dell réussit à faire adopter une résolution initiale prévoyant l'établissement d'un groupe d'experts qui serait chargé de formuler des recommandations en vue d'une réforme monétaire.

Les pays développés et les institutions de Bretton Woods étaient cependant peu disposés à permettre à l'ONU de s'immiscer dans ce domaine. Ils voulaient que les questions monétaires relèvent d'institutions internationales dotées d'un système de scrutin pondéré en leur faveur, et non d'un système où chaque pays dispose d'une voix, comme celui de l'ONU. La CNUCED n'a jamais tenté d'usurper les fonctions du FMI ou de la Banque mondiale, mais elle réclamait le droit d'analyser les questions macroéconomiques et financières et de formuler des recommandations que le FMI et la Banque mondiale seraient libres d'adopter ou de rejeter.

Ne s'étant jamais entièrement résignés à accepter cet arrangement, les pays développés essayèrent à quelques reprises, au cours des cinquante années ayant suivi la première session de la Conférence, de faire supprimer cet élément du mandat de la CNUCED. C'est en 1992, à l'issue de la huitième session de la Conférence, tenue à Carthagène, qu'ils lui portèrent le coup le plus rude avec la suppression de la Commission des invisibles et du financement lié au commerce. La CNUCED se retrouva alors sans instance officielle pour examiner les questions monétaires et financières internationales. Après que la débâcle de 2007-2008 a exposé la mauvaise gestion du système financier international par les pays développés et

---

que la CNUCED a soigneusement souligné les causes et conséquences de cet échec, les pays du Groupe B reprirent leur lutte pour faire taire cette source de critiques qui défendait d'autres possibilités d'action. L'occasion se présenta à Doha en décembre 2012, à l'occasion de la treizième session de la Conférence.

Le Rapport du Secrétaire général à la treizième session de la Conférence dénonçait sans détour l'inégalité, l'instabilité et l'injustice découlant de la mondialisation financière. Dans le même temps, il expliquait comment certains pays étaient parvenus à enregistrer une forte croissance économique. Il préconisait un programme de rééquilibrage qui privilégierait une mondialisation davantage au service du développement. Des efforts devraient alors être déployés pour établir des États développementistes, faire en sorte que les institutions internationales apportent des réponses collectives plus solides et renforcer la coopération Sud-Sud. Ce document redonna espoir au Groupe des 77 et à la société civile, car il représentait cette autre conception de la mondialisation qu'ils souhaitaient voir défendre par la CNUCED. À la fin de son mandat, Supachai eut l'occasion de prendre ses distances par rapport à ce document, mais il choisit plutôt de le défendre énergiquement.

Les pays du Groupe B se présentèrent à Doha dans un état d'esprit combatif. Le Corps commun d'inspection des Nations Unies venait tout juste de publier un rapport critiquant certaines pratiques de gestion de la CNUCED. Alors que de tels rapports n'étaient habituellement pas inclus dans le programme de la Conférence, le Groupe B insista pour que celui-ci soit examiné à Doha. Le rapport constitua un argument supplémentaire contre la véritable cible, la Division de la mondialisation et des stratégies de développement de la CNUCED.

Certains participants avancèrent que les travaux menés par la CNUCED dans le domaine de la macroéconomie et de la finance faisaient double emploi avec ceux du FMI et de la Banque mondiale et qu'ils constituaient en conséquence un gaspillage de ressources. En réalité, les analyses de la CNUCED différaient énormément de celles effectuées par les institutions de Bretton Woods. Par exemple, dans un rapport annuel présenté en 2006, le FMI avait indiqué que «le fait de répartir le risque de crédit des banques entre un groupe d'investisseurs plus large et plus varié», au lieu de l'inscrire en totalité dans le bilan de celles-ci, avait contribué «à accroître la résilience du système financier en général et du système bancaire en particulier». En outre, cette dispersion du risque était censée atténuer et absorber les chocs subis par le système financier, la diminution du nombre de faillites bancaires et un

---

meilleur accès au crédit témoignant de l'amélioration de cette résilience. On est en droit de se poser la question suivante: comment une institution officielle a-t-elle pu se laisser influencer à ce point par la pensée de groupe véhiculée par le secteur bancaire privé? Et ce, après la mise en garde contre l'instabilité croissante sur les marchés des changes et les marchés financiers formulée dans le *Rapport sur le commerce et le développement, 2004*.

Le Groupe B adopta ensuite une tactique consistant à admettre que les analyses effectuées par la CNUCED avant l'effondrement financier de 2007-2008 avaient bien été avant-gardistes mais que, le FMI ayant entre-temps complètement révisé sa position, l'existence de cette nouvelle – et plus sage – institution rendait superflus les travaux de la CNUCED dans ce domaine.

Étant donné que, depuis 1987, toutes les sessions de la Conférence avaient dû se terminer par un accord – un document final – adopté par consensus qui établissait le mandat des quatre années suivantes, les pays en développement s'efforcèrent de trouver une solution qui ne saperait pas les efforts déployés par la CNUCED dans le domaine financier. Certains de ces pays, comme l'Éthiopie, l'Indonésie, le Maroc, la Thaïlande et la Tunisie, adoptèrent une attitude plus conciliante, tandis que d'autres refusèrent catégoriquement que la CNUCED se fasse amputer de son volet financier. Les partisans de la ligne dure incluaient l'Algérie, la Bolivie, l'Égypte, le Pérou et le Zimbabwe, et comptaient sur l'appui de la Chine. Les pays développés étant absolument résolus à ne pas renoncer à leurs revendications, on crut pendant presque toute la durée de la session que, pour la première fois depuis 1987, aucun consensus ne serait atteint concernant le prochain mandat. Supachai a d'ailleurs indiqué par la suite que «[c]et environnement complexe a[vait] rendu la négociation du Mandat de Doha plus difficile que celle de nombreux précédents documents finals».

Les participants aux négociations cherchèrent ensuite à déterminer si le nouvel accord devait «s'appuyer» sur l'Accord d'Accra ou s'il devait «réaffirmer cet accord et s'appuyer sur celui-ci». La première solution aurait permis de supprimer une partie du mandat précédent, alors que la seconde l'empêcherait. Les Ministres du commerce de l'Inde et de l'Afrique du Sud – qui avaient donné la priorité à une réunion du groupe BRICS (Brésil, Fédération de Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud) organisée au Mexique juste avant la treizième session de la Conférence de Doha, prévue de longue date – arrivèrent au tout dernier moment et prirent la direction des négociations pour élaborer les libellés finals avec l'Union européenne

---

et les groupes de pays de l'OCDE non membres de l'UE. La version finale de l'Accord de Doha contenait les termes «réaffirmation» et «s'appuient sur» grâce à l'intervention des pays influents des BRICS en faveur du Groupe des 77.

## E. Éléments récurrents et changements

Le déroulement de la Conférence de Doha donne un aperçu de l'évolution de la CNUCED depuis sa création, il y a cinquante ans. Un élément revient périodiquement, à savoir le fossé qui sépare le Nord du Sud. Bien que la CNUCED ait changé d'orientation au milieu des années 1980, délaissant la confrontation en faveur de la coopération, l'objectif d'un partenariat universel n'a pas été atteint. Ce constat ne devrait pas nous surprendre car cet objectif a toujours été trop ambitieux, ce qu'avait parfaitement compris Kenneth Dadzie, premier Secrétaire général de la CNUCED d'origine africaine et responsable de la volte-face stratégique de l'organisation et de sa transformation. Comme il le dit en 1986:

Il semble très peu probable que, dans un proche avenir, plus de 160 nations extrêmement hétérogènes parviennent à un accord commun et universel sur le sens du terme «développement» ou sur les mesures et politiques à adopter pour atteindre les objectifs de développement des différents États. Certes, il existe des points de convergence, mais d'importantes divergences de vue et de méthode persistent entre les pays en développement et les donateurs d'aide au développement.

Dadzie ajouta que ces divergences étaient devenues des facteurs de friction entre les pays en développement, d'un côté, et le FMI et la Banque mondiale, de l'autre.

Certains font valoir que le fossé Nord-Sud est artificiel et trompeur, car les statistiques montrent un spectre continu de niveaux de développement allant des pays les plus riches aux pays les plus pauvres. Cette brèche reste néanmoins réelle, précisément parce que les pays se regroupent pour défendre les différentes orientations et méthodes auxquelles Dadzie faisait référence. La présence et la stabilité de l'OCDE, organisation définissant et représentant les orientations et méthodes appliquées par ses membres – dont le nombre est passé de 20 pays riches à l'origine à 34 désormais – constituaient un autre élément récurrent des cinquante dernières années. Le Groupe des 77 – qui compte maintenant plus de 130 membres – visait à faire contrepoids à l'OCDE, mais il a toujours été moins stable et doté de ressources moins importantes. Il est actuellement formé d'une

---

série de regroupements régionaux et ses orientations sont définies à New York sans que les problèmes extérieurs soient pris en considération.

Le déroulement de la Conférence de Doha, en 2012, témoigne également de l'évolution du Groupe des 77 depuis sa création. Durant les premières années de la CNUCED, le Groupe déterminait lui-même ses orientations générales et les tactiques à adopter en cas de situation conflictuelle, mais il s'inspirait dans une grande mesure des recommandations du secrétariat de la CNUCED pour élaborer ses politiques. Même si cette façon de procéder provoquait certaines tensions entre le Groupe des 77 et le secrétariat lorsque les politiques appliquées ne donnaient pas les résultats escomptés, ces tensions furent désamorçées jusqu'au début des années 1990. Bien que les changements de procédure qu'il avait introduits à la septième session de la Conférence aient eu pour résultat de mettre un terme au système de scrutin pondéré du Groupe des 77, Dadzie a continué d'entretenir des relations très étroites avec celui-ci, même pendant les sessions de l'Assemblée générale lorsque le DAES gardait ses distances. Il est intéressant de noter que, depuis l'époque de Dadzie, aucune réunion ordinaire n'a eu lieu entre le Groupe des 77 et le Secrétaire général de la CNUCED.

Depuis la tentative avortée de Pérez-Guerrero pour créer un secrétariat du Groupe des 77 (voir chap. IV), l'absence d'une telle institution avait compliqué la tâche du secrétariat de la CNUCED. Shridath «Sonny» Ramphal avait reconnu ce problème: «Nous avons essayé de faire de la CNUCED le secrétariat [du Groupe des 77] et, bien sûr, l'inévitable s'est produit. Les grands pays qui finançaient la CNUCED indiquèrent qu'ils n'allaient pas nous le permettre, et ils tinrent parole.» La création d'un secrétariat indépendant et permanent pour le Sud s'inscrivait dans le prolongement logique de la Commission Sud, présidée durant sa brève existence (1987-1990) par Julius Nyerere; il fallut cependant attendre cinq ans de plus avant que l'organisation intergouvernementale appelée Centre Sud ne voie le jour à Genève. Beaucoup de ceux qui étaient alors ouverts aux aspirations du Sud estimèrent que cette initiative était non seulement insuffisante, mais qu'elle venait trop tardivement. Selon Adebayo Adedeji, «le Centre Sud a été créé par Nyerere afin de mettre en place une sorte d'OCDE pour le Sud. Lors de son décès, Nyerere était habité par un sentiment de frustration car il n'avait pu atteindre cet objectif. Le Sud a la capacité de générer suffisamment de ressources pour y parvenir, mais il a tout simplement refusé de le faire». Même si le Centre Sud n'est pas à la mesure de l'ambition déclarée de Nyerere, il assume néanmoins aujourd'hui avec brio le rôle d'un petit groupe de réflexion qui effectue de bons travaux de recherche et défend

---

vigoureusement les intérêts des parties prenantes, conformément à l'esprit originel du Groupe des 77.

Le Centre Sud n'est pas la seule nouvelle organisation à offrir des services de recherche et des conseils aux pays en développement en matière de commerce et de développement. Le Centre international du commerce et du développement durable, organisation non gouvernementale sans but lucratif, fut en effet créé en 1996 à Genève. Le Programme des Nations Unies pour le développement, qui s'était par le passé montré généreux en soutenant les activités de coopération technique de la CNUCED, commença à s'intéresser à la question du commerce et du développement vers la fin des années 1990, sous l'impulsion du Cadre intégré renforcé; il effectue maintenant ses propres travaux d'analyse et de fond dans ce domaine. Cette nouvelle donne signifie que le lien symbiotique existant auparavant entre la CNUCED et le Groupe des 77 a été rompu, et que les pays en développement peuvent obtenir conseils et assistance de diverses sources. N'étant plus la seule option, la CNUCED doit constamment s'efforcer de devancer ses concurrents.

L'élargissement des activités de l'OMC a également compliqué la tâche de la CNUCED. Chaque organisation internationale doit en effet pouvoir disposer d'interlocuteurs au niveau national, en plus des représentants des Ministères des affaires étrangères qui assistent aux réunions organisées à son siège. La CNUCED devait quant à elle trouver ces interlocuteurs nationaux – dans la mesure où ils existaient – au sein des Ministères du commerce de chaque pays. Cependant, ceux-ci concentrent désormais beaucoup plus leur attention sur l'OMC. En raison du caractère hétérogène des activités qu'elle exerce dans les domaines liés au commerce – tels que la finance, l'investissement, l'entreprise et la technologie –, la CNUCED ne peut plus se contenter d'un seul contact au sein des gouvernements nationaux. Il s'agit là d'un problème réciproque, les gouvernements devant être en mesure de donner une orientation politique aux organisations internationales qu'ils soutiennent d'une part, et celles-ci devant disposer d'un accès qui leur permet d'influer sur l'élaboration des politiques nationales d'autre part.

Dans les années 1990, certains pays en développement économiquement puissants, comme le Mexique et la République de Corée, quittèrent le Groupe des 77 pour rejoindre l'OCDE. Depuis 2000, les pays en développement les plus puissants – le Brésil, la Chine et l'Inde – entretiennent des relations moins étroites avec la CNUCED et le Groupe des 77. L'Afrique du Sud avait quant à elle toujours


---



gardé ses distances. Ces pays cherchent davantage à créer des liens entre eux et la Fédération de Russie et à lancer leurs propres initiatives BRICS qu'à diriger le Groupe des 77. Leur absence à Doha jusqu'au dernier moment témoigne de leurs priorités, mais leur intervention ultime en faveur du Groupe des 77 montre qu'ils restent solidaires de celui-ci. Les BRICS ont peut-être abandonné la direction du Groupe des 77 au profit de pays plus petits et plus faibles, mais leur solidarité envers lui demeure importante.

Cinquante ans plus tard, la CNUCED est confrontée à de nouveaux défis, le contexte dans lequel elle évolue s'étant durci. Elle doit s'accommoder des divisions mondiales tenaces qui resurgissent soudainement, de la démobilisation progressive de ses mandants traditionnels et de l'émergence de concurrents dans ses domaines d'action traditionnels. Ces défis sont colossaux, et je vous ferai part de mon point de vue personnel concernant les solutions éventuelles dans le chapitre suivant.

---



CHAPITRE **IX**  
UN POINT DE VUE  
PERSONNEL  
SUR L'AVENIR  
DE LA CNUCED

## A. Le multilatéralisme en difficulté

Se peut-il que l'historien, plongé comme il l'est dans le passé, en sache moins que son prochain sur l'avenir et, si une telle préscience était possible, que ce serait sans doute le cas? Voilà une question qui pourrait faire l'objet d'un débat entre philosophes. Avant d'exposer mon point de vue sur l'avenir de la CNUCED dans les pages qui suivent, force m'est donc de reconnaître mon incapacité et d'admettre que, n'ayant ni lunettes magiques ni boule de cristal, comme Sam Weller dans les *Aventures de Monsieur Pickwick*, ma vision est limitée.

Dès lors, que peut dire l'historien? Mon premier conseil serait le suivant: gardons-nous d'idolâtrer le passé. Selon moi, la CNUCED ne s'est pas encore totalement libérée d'un reste de nostalgie pour une époque où elle était plus grande et plus influente sur la scène internationale. Ce sentiment peut peser sur le personnel de l'organisation et fausser le jugement des observateurs extérieurs qui célèbrent les années 1960 et 1970 comme un «âge d'or». Il est vrai qu'alors la CNUCED a été, un bref moment, dirigée par une personnalité charismatique – Raúl Prebisch – et animée par une équipe de fonctionnaires exceptionnellement doués et dévoués à un objectif louable – promouvoir le développement des pays pauvres. Mais, à l'exception de quelques succès remarquables, cette période a été suivie d'une décennie de déception et de frustration.

Trente ans après l'immense défi à l'hégémonie économique de l'Occident qu'a été le nouvel ordre économique international, les conditions géopolitiques qui semblaient placer cet objectif à la portée des pays en développement ont radicalement changé. Il n'est plus possible d'utiliser l'arme du pétrole contre l'Occident ni de brandir la menace d'un ralliement au camp soviétique, qui a implosé depuis longtemps. Du reste, même lorsque ces menaces avaient encore du poids, elles n'ont pas suffi à enclencher un changement global transformateur.

Les valeurs et les principes fondateurs de la cause défendue par Prebisch – justice économique, traitement équitable et fin de l'exploitation – sont éternels et n'ont pas changé. Ils sont aussi valables aujourd'hui qu'ils l'étaient il y a cinquante ans. Pourtant, leur application doit procéder d'une démarche pragmatique dont le succès est subordonné à la conjoncture réelle.

La véritable clef de compréhension du passé et de l'avenir de la CNUCED réside dans l'idée que l'on se fait de la mondialisation, sachant qu'elle est souvent mal interprétée. Pour certains, il s'agit d'un phénomène positif, tandis que d'autres la

---

considèrent comme dangereuse; pour certains, la mondialisation est absolument irréversible et restreindra donc forcément les possibilités d'un développement équitable et durable. Aucun de ces points de vue, pris isolément, n'est adéquat. Cette mesure statistique qu'est la «mondialisation» (accroissement du commerce et des flux d'investissement internationaux) est, à mes yeux, la résultante de deux forces reliées entre elles mais tout à fait distinctes.

L'une, naturelle, prend naissance dans le secteur privé, où inventeurs et entrepreneurs font évoluer les techniques avec pour résultat une spécialisation accrue et une division du travail qui peuvent amplifier le commerce extérieur et l'investissement et les rendre plus profitables. L'autre est due aux politiques volontaristes adoptées par les autorités publiques pour s'associer à l'action internationale collective visant à supprimer les obstacles aux flux commerciaux et financiers. La décision de s'unir à d'autres pour entreprendre une action collective ne peut que limiter le pouvoir discrétionnaire souverain d'un État.

Il devrait être clair, au vu de cette définition, que la mondialisation, qu'elle résulte d'un processus naturel ou de politiques délibérées, n'est pas, par essence, porteuse d'un bon développement économique. L'évolution technique naturelle peut engendrer de nouveaux types de risques pour les flux commerciaux et les flux d'investissement, tandis que les mauvais choix politiques entraîneront un rétrécissement de la marge d'action nationale qui ne sera pas contrebalancé par les bénéfices de l'action collective. La mondialisation n'est pas davantage irréversible. Le processus naturel peut être affaibli et, de surcroît, les gouvernements peuvent décider de revenir sur leur participation à l'action collective internationale, comme dans le cas de la dissolution d'une union douanière.

Il convient aussi d'apprécier combien la mondialisation reste modeste et quelle part du processus mesuré par les statisticiens découle simplement de l'intégration des pays de l'Union européenne – 40 % environ du total. Si l'Amérique du Nord (Canada et États-Unis) et l'Asie étaient prises en compte, ce pourcentage serait encore plus élevé. La plupart des gens considèrent qu'il s'agit d'une force irrésistible, en partie parce que la mondialisation, dans sa forme actuelle, n'a pas toujours été équitable et durable mais parfois fondée sur un pouvoir de négociation inégal et sur la coercition. L'idée que la mondialisation n'a pas encore donné toute sa mesure et qu'elle a encore du chemin à parcourir suggère qu'elle peut devenir plus équitable et durable. La mondialisation au service du développement, décrite par Supachai

---

dans son rapport à la treizième session de la Conférence, est donc une aspiration crédible.

Le régime de domination internationale qui a prospéré au XXe siècle et dans lequel un petit groupe de nations riches invitaient d'autres pays à participer à l'action collective – sans pour autant leur accorder un pouvoir de contrôle correspondant – est aujourd'hui dénoncé comme inadéquat pour l'avenir. L'économie mondiale a en effet besoin d'une gouvernance internationale plus forte et plus performante qui ne saurait s'accommoder de ce régime vieilli et discrédité.

Née du mécontentement provoqué par le régime de domination internationale résultant de l'échec de la Charte de La Havane, la CNUCED a toujours eu conscience de cela. Elle a donc voulu proposer aux pays en développement une nouvelle forme d'intégration dans l'économie mondiale, fondée sur la correction des inégalités historiques par le biais de mesures de traitement préférentiel non réciproque. Concrètement, ces efforts n'ont pas abouti à grand-chose, car bon nombre des mesures visées étaient controversées et le régime de domination encore suffisamment puissant pour y faire obstacle. De plus, beaucoup de pays pauvres, pour diverses raisons, ne sont pas parvenus à tirer profit du traitement préférentiel qui leur était accordé.

Constatant la force du blocage, la CNUCED a changé d'orientation et a entrepris de promouvoir une méthode d'intégration différente et plus familière – la pleine participation des pays en développement aux activités des organisations internationales intéressées. Les pays en développement ont emprunté cette autre voie d'intégration dans l'économie mondiale en espérant améliorer leurs perspectives de développement. Or, cette voie, d'abord si prometteuse, est aujourd'hui semée d'obstacles.

Quels sont ces obstacles? D'une manière très générale, on peut dire que la plupart des organisations internationales sont confrontées à un arbitrage entre légitimité et efficacité. Plus elles s'ouvrent, moins elles sont en mesure de remplir leurs fonctions et d'atteindre leurs objectifs. C'est assez clair dans le domaine du commerce. En 1964, le GATT, connu pour être un «club de pays riches», manquait de légitimité mais il a étonnamment bien réussi à réaliser son objectif d'abaisser les obstacles au commerce des produits industriels et, ainsi, de stimuler la croissance économique. Beaucoup plus universelle dans sa composition, la CNUCED jouissait d'une légitimité bien supérieure mais avait beaucoup de mal à créer un consensus autour de son programme visant à corriger les distorsions économiques provoquées par le

---

colonialisme. Depuis 1995, la transformation du GATT en OMC et l'accroissement rapide du nombre de ses membres ont remédié au manque de légitimité de celle-ci, mais il est intéressant de noter qu'en près de vingt ans d'existence, l'OMC n'a vu aboutir aucun cycle de négociations commerciales important – si ce n'est en décembre 2013, avec le très modeste «Paquet de Bali».

L'arbitrage entre légitimité et efficacité ne se limite pas à l'arène commerciale. On observe le même phénomène avec l'élargissement de l'Union européenne et la crise de la zone euro qui a suivi, ainsi que dans les négociations mondiales d'un protocole contraignant sur les changements climatiques qui, depuis vingt ans, demeurent infructueuses. C'est un problème généralisé de la diplomatie multilatérale, qui touche de nombreux domaines différents. Sa cause fondamentale réside dans la difficulté croissante de trouver un consensus ou un compromis entre des parties aux négociations toujours plus nombreuses.

Un autre obstacle est la diversité croissante des pays en développement. Le changement le plus important des cinquante dernières années est peut-être la différenciation économique de ces pays. En 1964, ils formaient déjà un groupe hétérogène – du sous-continent densément peuplé à l'État insulaire ou la quasi ville-État appauvris – mais, au cours du demi-siècle écoulé, leurs destins économiques ont encore divergé. Certains affichent une croissance record, d'autres une progression tout juste suffisante pour soutenir leur croissance démographique et d'autres, enfin, sont entrés dans la spirale du déclin économique. Dans les années 1970, la CNUCED, qui avait mesuré l'importance de cette différenciation, a été l'initiatrice de la création par l'ONU de la catégorie des pays les moins avancés, puis d'autres catégories spéciales, notamment celles des pays en développement sans littoral et des petits États insulaires en développement. Cette différenciation des pays en développement a eu pour résultat que les plus dynamiques d'entre eux sur le plan économique sont aujourd'hui suffisamment puissants pour bloquer les nouveaux accords internationaux qu'ils jugent contraires à leurs intérêts, jetant un peu plus de sable dans les rouages de la diplomatie multilatérale.

## **B. Cinq menaces pesant sur la mondialisation**

L'accord multilatéral est généralement considéré comme le moyen idéal de mobiliser l'action publique pour faire avancer la mondialisation. Or, parce que ce type d'accord est plus difficile à mettre au point dans le climat mondial actuel – très peu d'accords nouveaux ont été conclus au XXI<sup>e</sup> siècle, tous domaines confondus

---

– un certain nombre de menaces sont apparues spontanément, qui pèsent sur la mondialisation et qui ne sont pas prises en compte comme il le faudrait. Elles sont dues précisément aux lacunes de l'architecture de la gouvernance internationale, et certaines auront des répercussions sur le futur programme de travail de la CNUCED.

Pendant les vingt premières années de la CNUCED, le discours de Prebisch concernant les incidences négatives des difficultés de change sur le développement des pays en développement a été à la base de la mobilisation de l'organisation en faveur des accords de produit, du financement supplémentaire et des préférences commerciales. Depuis trente ans, le discours métanarratif de la CNUCED porte sur les moyens de tirer parti de la libéralisation économique. Pour les raisons énoncées plus haut, il serait temps d'en changer et de prendre comme point de départ la crise du multilatéralisme dans un monde de plus en plus polycentrique et les risques qu'il présente pour une mondialisation équitable et durable.

Sans avoir la prétention d'être exhaustifs, nous pouvons signaler cinq risques majeurs qui existent déjà mais contre lesquels rien n'est fait. Dans le domaine du commerce et de l'investissement, l'absence de progrès multilatéraux a déclenché une prolifération rapide et souvent chaotique d'accords régionaux et bilatéraux, qui se solde par un enchevêtrement de règles. La multiplication des accords bilatéraux d'investissement a été encouragée sans grande considération pour leur efficacité en matière d'augmentation ou d'amélioration de la qualité des flux d'IED. Il est très improbable que tous les accords et conventions soient entièrement compatibles avec un multilatéralisme ouvert. Le temps est donc venu de mettre de l'ordre dans tout cela.

La crise financière et économique internationale, dont le monde commence tout juste à se relever, est peut-être l'illustration récente la plus manifeste des menaces qui pèsent sur la mondialisation. L'innovation financière dans un environnement où la réglementation nationale et internationale était insuffisante a produit une crise qui a réduit la croissance du commerce, de l'investissement et de la production et qui a mis un frein aux aspirations de tous les pays au développement. Il ne fait aucun doute que l'innovation financière naturelle se poursuivra. Par contre, il n'est pas garanti que les nouvelles mesures de protection mises en place au niveau international parviendront à éviter une répétition de la crise et la contagion financière qui s'ensuivra.

---

Le moteur naturel de la mondialisation le plus puissant a été la rapide évolution des technologies de l'information, en particulier les nouveaux débouchés commerciaux ouverts par la création d'Internet. Toutefois, il est très difficile de réglementer l'utilisation d'Internet et, de toute façon, une telle réglementation suscite une vive opposition pour des motifs politiques. La cybercriminalité est à présent très répandue et va de l'abus de confiance au vol de secrets commerciaux et industriels. Parce que les cybercriminels peuvent agir via des ordinateurs situés dans des pays tiers, ils ne sont pas faciles à détecter et, a fortiori, à sanctionner. Pourtant les autorités policières nationales ont des réticences à collaborer, même si le cybercrime ne peut pas être combattu isolément.

Les migrations internationales incontrôlées sont la quatrième menace qui pèse sur la mondialisation. Ces migrations ont des effets économiques importants sur les pays d'origine comme sur les pays d'accueil. L'exode des cerveaux, et l'exportation de capitaux qui l'accompagne, pillent les ressources du pays d'origine, même si les fonds qu'il reçoit des migrants partis à l'étranger compensent dans une certaine mesure ces effets négatifs. Le pays d'accueil bénéficie de compétences et de recettes fiscales supplémentaires, mais parfois au prix d'un accroissement des divisions et des troubles sociaux. En cas de migrations internationales incontrôlées, c'est-à-dire susceptibles de poussées fortes ou inattendues, les États interviennent pour protéger leurs frontières. Toutefois, dans ces circonstances, les tentatives de réglementation provoquent généralement une augmentation de l'immigration illégale de travailleurs moins qualifiés et, partant, une réduction des bénéfiques, principalement en matière de recettes fiscales.

Enfin, certains modèles de développement économique peuvent finir par être une menace pour la mondialisation. Un développement économique très dépendant de l'énergie fossile multiplie les émissions de carbone, accélérant les changements climatiques dus à l'activité humaine. La hausse des températures mondiales modifie les conditions météorologiques, accroît la fréquence et l'intensité des catastrophes naturelles et rend certaines zones inhabitables. La mondialisation ne peut pas servir le développement si celui-ci s'appuie sur des bases non durables.

Voilà donc cinq grandes menaces qui, dans les années qui viennent, pourraient empêcher la mondialisation d'être équitable et durable. Les pays qui agissent seuls n'auront pas les moyens de résister. C'est la raison pour laquelle on peut dire que ces menaces sont aussi le fruit d'une mondialisation prématurée. Une mondialisation qui avance sans se soucier des lacunes du système de gouvernance

---



internationale peut être dangereuse et dommageable. Même s'il est difficile aujourd'hui de parvenir à un accord multilatéral sur la fourniture de biens publics internationaux nécessaires, il est capital de conserver la possibilité d'agir d'une façon multilatérale à l'avenir. Voilà le contexte des activités futures de la CNUCED; il fournit des orientations sur le type de recherche, d'information et de coopération technique que l'organisation, en collaboration avec d'autres acteurs internationaux, pourra peut-être utilement entreprendre.

### **C. Les incidences pour les activités futures de la CNUCED**

La première menace a des incidences sur le multilatéralisme ouvert. Tant que la paralysie diplomatique empêche la négociation de règles internationales exécutoires, il faudra écarter cette menace par d'autres moyens, notamment en recourant à ce qui peut être qualifié de «règles non contraignantes». La CNUCED a déjà inauguré ce système dans le domaine des politiques nationales de concurrence. En vertu d'un mandat de 1981, elle a d'abord élaboré une politique nationale de concurrence type. Sur cette base, les États membres ont été invités à soumettre volontairement leurs politiques nationales de concurrence et de protection des consommateurs à des examens collégiaux. Les pays qui, à la lumière des conclusions de l'examen, ont souhaité apporter des modifications à leur politique nationale ont bénéficié d'une assistance technique de la CNUCED. Une démarche qui est lancée dans une région peut être étendue à d'autres jusqu'à ce qu'elle soit applicable à l'échelle mondiale, sans jamais que la possibilité d'établir des règles multilatérales convenues ne soit exclue.

La méthode de l'examen collégial volontaire assorti d'une assistance technique propre à faciliter les réformes pourrait être appliquée à d'autres domaines. Il serait possible d'améliorer la politique commerciale des pays si une méthode analogue était utilisée pour analyser leur participation aux quelque 400 accords commerciaux régionaux – des accords de libre-échange aux unions économiques complètes – actuellement en vigueur. Certains pays sont en effet signataires d'une vingtaine au moins d'accords commerciaux régionaux qui sont souvent le résultat d'une négociation asymétrique entre un pays développé plus fort et un groupe de pays en développement plus faibles sur le plan économique, au détriment de ces derniers. Ces accords peuvent aussi bien déplacer les courants commerciaux qu'en créer, les parties tierces – souvent des pays en développement – se trouvant ainsi désavantagées. Rien ne montre non plus clairement que les accords commerciaux

---

régionaux améliorent sensiblement les capacités productives ou la croissance économique des parties.

Un audit volontaire de la participation aux différents accords commerciaux régionaux, dans l'optique d'un retrait des instruments qui ne sont pas compatibles avec un multilatéralisme ouvert, serait un excellent objectif. Toutefois, pour l'instant, un tel projet est encore hors de portée pour la CNUCED, qui aurait besoin de personnel supplémentaire et qui ne pourrait agir qu'en collaboration avec les commissions régionales.

La politique d'investissement est un autre domaine qui se prête à l'élaboration de règles non contraignantes. Aujourd'hui, l'investissement mondial est très fragmenté. Il existe plus de 3 100 instruments fondamentaux, dont 2 200 environ sont des accords bilatéraux d'investissement et les autres des accords contenant des dispositions en matière d'investissement. Il faut s'efforcer de supprimer les incohérences et les redondances qui émaillent la politique de l'investissement au niveau international. Aucun organisme international n'étant chargé de cette tâche, la CNUCED peut proposer ses services.

Les études assez lacunaires concernant les accords bilatéraux d'investissement jettent quelques doutes sur leur efficacité quant à l'augmentation du volume des entrées d'IED ou l'amélioration de la qualité de ces investissements. En effet, le Brésil, gros bénéficiaire d'IED, n'a ratifié aucun accord bilatéral d'investissement, et l'Afrique du Sud a décidé de ne pas renouveler certains accords existants. Par ailleurs, la latitude que ces traités confèrent aux investisseurs pour contester les politiques publiques peut s'avérer coûteuse et contraire aux objectifs nationaux de développement. Déjà, des entreprises du tabac sont en train de poursuivre le Gouvernement australien pour sa législation sur les emballages neutres, des investisseurs étrangers attaquent en justice le Gouvernement costa-ricien pour des décisions prises dans le cadre de sa politique environnementale, et des entreprises européennes engagent des actions contre le Gouvernement allemand qui a décidé de cesser la production d'énergie nucléaire. C'est là un avant-goût de ce qui est peut-être à venir.

Tout cela suggère qu'il y a matière pour renforcer la coordination en tenant compte des besoins de développement des pays. Dans le domaine de l'investissement, la CNUCED a déjà élaboré un nouveau cadre directeur, et, grâce à son mécanisme d'examen des politiques d'investissement, dispose de capacités d'assistance technique considérables. D'autres organismes internationaux reconnaissent son

---

expertise dans ce domaine. Des initiatives récentes telles que les Principes pour un investissement responsable dans l'agriculture qui respectent les droits, les moyens d'existence et les ressources, témoignent du travail de collaboration que la CNUCED entreprend actuellement avec ces organismes.

La deuxième menace concerne la stabilité du système financier international. Nombreux sont ceux qui croient apparemment que, comme le problème du risque systémique a été identifié, il a aussi été résolu. Malheureusement, ce n'est pas le cas. Les mesures prises à ce jour pour endiguer ce risque sont à la fois fragmentaires et insuffisantes. Le FMI a mis au point une série d'outils visant à détecter les risques systémiques pour déclencher une alerte précoce au cas où une crise mondiale s'annoncerait. Or, s'il existe des éléments communs qui préparent à une crise financière, chaque crise suit une trajectoire un peu différente. Les outils, tels les exercices de simulation de crise et les règles en matière de fonds propres appliquées aux banques, ne peuvent donc pas être utilisés d'une manière mécanique, et il se peut qu'il n'en existe aucun qui soit capable de mesurer les risques liés à de nouvelles formes d'institutions financières qui ne sont pas légalement des banques.

Les crises financières imminentes présentent des caractéristiques communes, à savoir un climat d'euphorie généralisée et la conviction que les problèmes financiers du passé sont résolus. Les analystes de risques clairvoyants, qui voient les choses autrement, sont considérés comme des alarmistes, et ignorés. Même lorsque des fonctionnaires d'organisations telles que le FMI ou la Banque des règlements internationaux émettent des doutes légitimes sur la pérennité de la phase d'expansion, leur voix ne devient pas la parole officielle de l'organisation. Bien qu'elles disposent de systèmes d'alerte précoce, les grandes organisations sont réticentes à tirer la sonnette d'alarme par crainte d'être accusées de précipiter le monde dans la récession.

Dans ces circonstances, il est vital que la CNUCED poursuive et approfondisse ses travaux sur la macroéconomie et la finance. Bon nombre des conditions qui ont contribué au déclenchement de la dernière crise financière sont toujours réunies – les déséquilibres macroéconomiques provoqués par la quête de forts excédents commerciaux, les nombreuses banques encore «trop grosses pour faire faillite» qui disposent implicitement de garanties de l'État, et l'absence de mécanismes d'ajustement face à l'évolution des niveaux de productivité au sein de la zone euro. Il est de la plus extrême importance d'assurer un suivi des différentes causes

---

de fragilité financière mondiale et d'établir des rapports indépendants à ce sujet. La CNUCED est un vivier d'experts indépendants dans ces domaines et elle a la réputation de bien vouloir s'exprimer sans crainte ni parti pris. La tâche étant considérable, elle ne peut être réalisée qu'avec l'aide d'organisations partenaires soigneusement sélectionnées et bénéficiant d'un bilan également impressionnant. Le monde compte des milliers de groupes de réflexion économique, d'où la nécessité d'être sélectif pour éviter la confusion.

La troisième menace concerne la propagation de la cybercriminalité. Celle-ci prend des formes nombreuses et variées, mais la CNUCED devrait centrer son attention sur les infractions qui ont des incidences manifestes sur le commerce et le développement – détournements de fonds, fraudes bancaires, usurpation d'identité, espionnage commercial et industriel et usurpation des droits d'auteur, qui ont lieu entre pays. Des recherches sont nécessaires pour mesurer pleinement l'ampleur de cette forme de criminalité et les préjudices qu'elle cause à la croissance du commerce international.

Dans le cadre des activités de sensibilisation, il faudrait chercher à promouvoir les méthodes de prévention qui ont fait leurs preuves. Les organisations régionales, telle l'Union africaine, préparent déjà des conventions sur la cybersécurité. L'évaluation de ces initiatives sous l'angle de leur efficacité serait un service utile rendu aux pays dont les capacités dans ce domaine sont faibles. Il existe toujours le risque que les méthodes de prévention soient coûteuses, rendent inexécutables les transactions qu'elles sont censées protéger, deviennent inefficaces avec l'arrivée sur le marché de nouvelles applications informatiques, ou encore qu'elles fassent obstacle aux objectifs souhaitables que sont la transparence des affaires publiques et l'accès des citoyens à l'information. La cybersécurité est un domaine dans lequel l'assistance technique a de toute évidence un rôle à jouer. La CNUCED dispose ici d'un avantage, puisque la Commission de la science et de la technique au service du développement, dont elle assure le secrétariat, travaille déjà sur la gouvernance d'Internet.

La migration internationale de la main-d'œuvre vers des emplois plus productifs est manifestement avantageuse pour le monde et ses habitants, considérés dans leur ensemble. Pourtant elle a des effets mitigés pour les pays d'origine comme pour les pays d'accueil. Les pays d'origine perdent un capital humain dans lequel ils ont peut-être investi mais acquièrent des ressources financières grâce aux envois de fonds des travailleurs migrants. Les pays d'accueil gagnent en force de travail et

---

(parfois) en compétences mais doivent prendre des dispositions pour l'intégration économique et sociale des nouveaux arrivants. Au niveau national, ce mélange d'avantages et de coûts a été à l'origine de tentatives visant à dresser des barrières à la libre circulation internationale des personnes cherchant un emploi plus productif. Ces barrières sont la quatrième menace qui pèse sur la mondialisation.

Curieusement, on en sait peu sur les migrations et leur impact socioéconomique. Cela s'explique en partie par le fait que les migrations sont diverses. Certaines sont contraintes, d'autres volontaires. Certaines sont provisoires, d'autres permanentes. Certaines concernent uniquement des hommes, d'autres des familles entières. Il est donc difficile de faire des généralisations, raison pour laquelle les études sur la question tendent à être assez spécifiques et partielles. L'une des retombées de la migration qu'il est relativement facile d'étudier est l'envoi de fonds des migrants. Si les migrants de la première génération ne représentent que 3 % de la population mondiale, les fonds qu'ils renvoient dans leur pays d'origine s'élèvent aujourd'hui à environ 400 milliards de dollars, soit un montant supérieur au total mondial de l'aide publique au développement.

La CNUCED pourrait contribuer utilement aux recherches sur la migration. Des études ont déjà été réalisées sur le coût des envois de fonds, suivies d'activités de sensibilisation sur la nécessité de les réduire. Il serait néanmoins utile aussi de savoir si les fonds reçus des travailleurs migrants constituent une sorte d'assurance, augmentant en temps de catastrophe et revenant à leur niveau normal lorsque les choses reprennent leur cours. Ces envois seront un facteur de résilience important à mesure que les conditions climatiques deviendront plus extrêmes.

Les envois de fonds ne sont pas le seul aspect économique de la migration. Il y a aussi ce que les capitaux que les migrants apportent avec eux pour financer leurs coûts de démarrage ou pour s'installer dans un nouveau foyer et créer une nouvelle affaire. Quelle est leur contribution à l'investissement dans leur nouveau pays? Ou, s'ils arrivent les mains vides, quels droits devraient-ils avoir de bénéficier des prestations sociales d'un pays d'accueil auquel ils n'ont pas encore apporté de contribution?

Les tentatives faites pour dresser des barrières contre la migration sont pour la plupart motivées par l'ignorance, les préjugés et la peur. Elles sont souvent inefficaces, quand elles n'ont pas d'effets pervers, tels la traite des êtres humains et les voyages dangereux – et parfois mortels. La création d'une base de recherche plus riche sur les effets socioéconomiques de la migration est une tâche pour la

---

CNUCED et les organismes publics chargés des migrations, qui pourrait améliorer les politiques nationales dans ce domaine, avec des effets bénéfiques sur la réduction de la pauvreté.

C'est d'autant plus urgent que la cinquième menace qui pèse sur la mondialisation – les changements climatiques causés par l'être humain – entraînera sans aucun doute une augmentation des mouvements migratoires. Presque tous les pays seront plus ou moins touchés par les effets du réchauffement climatique et de l'élévation du niveau de la mer ainsi que par des conditions climatiques plus extrêmes. Toutefois, les effets les plus préjudiciables du phénomène devraient se produire dans les pays en développement, tels que les îles du Pacifique, les régions côtières chinoises, les basses terres du Bangladesh et les zones de l'Afrique frappées par la sécheresse. La répartition inégale des dommages attendus, associée à la répartition tout aussi inégale des coûts des mesures d'atténuation qui retombent principalement sur les pays industriels, est l'une des raisons pour lesquelles les négociations multilatérales ont produit des résultats aussi modestes.

Les travaux de recherche menés par la CNUCED pourraient contribuer à l'apaisement de cette crise. Des questions importantes demeurent sur le lieu et le type des dommages causés par les changements climatiques. Par exemple, jusqu'où les maladies dites tropicales se propageront-elles dans les zones aujourd'hui tempérées? Des maladies telles que le paludisme et la dengue ne se cantonnent pas aux zones tropicales ou subtropicales et peuvent se propager ailleurs s'il n'y a pas de saison froide pour contraindre les insectes porteurs à hiberner. Avec la hausse des températures mondiales, quelles nouvelles populations ces maladies (pour lesquelles, incidemment, il n'existe ni vaccin ni traitement) infecteront-elles et qu'est-ce qu'il en coûtera en perte de production et d'échanges commerciaux? Quel sera le coût de la prévention? Une meilleure compréhension des risques que les changements climatiques font peser sur le commerce et le développement pourrait nous inciter à nous concentrer sur l'importance des mesures d'atténuation des effets des changements climatiques.

La mesure la plus prometteuse est l'adoption de technologies vertes dans les secteurs de l'énergie et de la construction. Là, la CNUCED peut mener des activités de sensibilisation et, compte tenu de ses compétences dans le domaine du transfert de technologie, développer l'offre de coopération technique qui pourrait être axée sur la diffusion des normes environnementales à respecter et sur

---

la fourniture d'aide aux gouvernements afin de promouvoir les investissements tant étrangers qu'intérieurs respectueux de ces normes.

Le choix que j'ai fait des cinq menaces pesant sur la mondialisation et des menaces dues à la mondialisation prématurée ainsi que mes suggestions quant au type d'activité que la CNUCED pourrait entreprendre pour les contrer ne doivent pas prêter à malentendu. Ce sont les États membres qui décident des mandats de l'organisation et qui approuvent les programmes de travail élaborés ensuite. Il se peut que certaines des suggestions présentées ci-dessus ne leur conviennent pas.

La CNUCED bénéficie aussi de nombreux conseils venus d'autres sources sur les orientations à prendre. Par exemple, le Groupe de personnalités a présenté un deuxième rapport, lancé à l'occasion d'une manifestation spéciale organisée en mai 2013, qui contenait des recommandations de travaux futurs dans un certain nombre de domaines techniques relevant des compétences de base de la CNUCED. Dans son rapport, le Groupe suggérait des moyens d'élaborer de nouvelles initiatives dans des domaines tels que la finance, le commerce, l'investissement, les produits de base, l'entreprise et la technologie. Il proposait aussi des activités dans des domaines nouveaux pour l'organisation, telles la migration internationale, l'économie verte, l'autonomisation des femmes et la croissance du secteur informel.

## **D. Changer la culture de la CNUCED**

Un nouvel énoncé métanarratif – par exemple, «protéger une mondialisation équitable et durable dans un monde polycentrique» – peut être le mot d'ordre de la CNUCED dans sa mission et dans l'action entreprise pour relever quelques-uns des principaux défis des dix années à venir. Toutefois, déterminer les activités de fond à mettre en œuvre pour obtenir des résultats n'est qu'un volet du difficile processus qui mènera l'organisation vers un avenir prospère. À la question «que faire?», il faut donc ajouter la question «comment le faire?».

Il est un peu décourageant de découvrir, dans le rapport établi par le Corps commun d'inspection de l'ONU en 2012, que certaines faiblesses qui affligent depuis longtemps la gestion et l'administration de la CNUCED subsistaient à cette date. La critique selon laquelle un secrétariat trop puissant se substituait aux États membres dans des activités qui leur revenaient de droit, telle la rédaction de textes de consensus, avait été émise dès le début des années 1980 (voir chap. VI) dans les «livres verts» du Groupe de réflexion du Groupe B, mais cette pratique n'a

---

pas disparu. D'un certain côté, les États membres ne doivent s'en prendre qu'à eux-mêmes s'ils ne s'acquittent pas de leur responsabilité dans ce domaine, et la solution consiste à trouver les moyens d'amener leurs représentants à participer plus étroitement aux travaux de l'organisation et à leur permettre de fournir au secrétariat les grandes orientations dont il a besoin.

La qualité d'une organisation tenant à la qualité de ses collaborateurs, il est décourageant aussi d'apprendre que le personnel est mécontent et déçu de la manière dont les ressources humaines ont été gérées dans le passé et du lien ténu qu'ils perçoivent entre qualité du travail et promotion. Il n'est pas tout à fait justifié d'imputer ce malaise entièrement à l'équipe de direction, à Genève. Cette équipe est en effet liée par les règles de l'ONU concernant les ressources humaines, et ces règles sont excessivement bureaucratiques, politiquement correctes et pas forcément efficaces pour se procurer les services des personnes les plus qualifiées. Elle est également soumise à des pressions – auxquelles elle devrait résister systématiquement sans toujours y parvenir – de la part d'États membres désireux de favoriser le recrutement et la promotion de leurs candidats. Cela étant, la mise en place d'un programme transparent d'évolution de carrière fondé sur le mérite aura un effet extrêmement positif sur le moral de l'organisation et sur sa capacité de remplir sa mission; s'en abstenir serait profondément préjudiciable.

La direction de la CNUCED porte une plus grande part de responsabilité en ce qui concerne la définition d'une identité institutionnelle unifiée et d'une approche de l'animation d'équipe. Il est arrivé par le passé que des secrétaires généraux et des secrétaires généraux adjoints s'isolent au sommet de la pyramide et, tout en effectuant un travail acharné, se coupent du reste du personnel. Dans un tel cas de figure, le personnel d'encadrement du niveau juste inférieur tend à se retirer dans son «silo» – division – séparé, et la cohérence institutionnelle se fissure. S'impose alors un changement structurel en vertu duquel certaines responsabilités de gestion sont réparties au sein du cabinet et chaque directeur de division chargé d'une responsabilité fonctionnelle – mobilisation de fonds ou partenariats avec l'extérieur, par exemple – en plus de ses fonctions divisionnelles. Pour créer une véritable culture de la gestion d'équipe, il sera nécessaire de procéder à des modifications structurelles de cet ordre au sein de l'équipe dirigeante.

La coopération technique tend, d'une manière tout à fait injustifiable, à être considérée comme moins prestigieuse que la recherche et l'information. Ce statut d'activité de deuxième classe a persisté en raison de l'assise financière

---



incertaine et de la dépendance de ce secteur vis-à-vis de l'aide à court terme des donateurs. Cette situation est devenue préoccupante lorsque le travail de coopération technique s'est développé au point d'absorber 40 % du total des ressources ordinaires et extrabudgétaires. Pourtant le fait que certaines activités menées dans ce cadre figurent parmi les réalisations les plus importantes de la CNUCED signale la nécessité de chercher un financement accru et plus stable. La coopération technique doit être considérée comme l'un des moyens utiles dont la CNUCED dispose pour continuer de protéger les intérêts particuliers des pays en développement.

## **E. La concurrence entre institutions économiques internationales**

En fin de compte, le monde a-t-il réellement besoin de la CNUCED? Bien qu'elle ait été épargnée après l'établissement de l'OMC, nombreux sont ceux qui ne sont toujours pas réconciliés avec le fait qu'elle existe toujours. Il faut bien admettre qu'aucune organisation internationale n'a un droit imprescriptible à s'inscrire dans l'architecture économique mondiale. Cela dit, l'image de l'«architecture» prête, en soi, à malentendu car elle sous-entend que les institutions ont été conçues une fois pour toutes, et non sous la forme d'une Organisation des Nations Unies souple, prête à répondre à des menaces changeantes qui exigent de nouveaux biens publics internationaux.

Dans le débat sur la CNUCED, on observe de part et d'autre des points de vue incohérents. Pour l'OCDE, si la CNUCED remplit un certain nombre de tâches utiles en matière de recherche, de collecte de données ou d'assistance technique, celles-ci pourraient être réalisées tout aussi bien – si ce n'est mieux – par la Banque mondiale ou le FMI. Les pays du Sud considèrent, pour leur part, que les institutions contrôlées par le Nord s'efforcent d'affaiblir la CNUCED en usurpant des fonctions où elle a acquis un avantage comparatif. Chaque partie invoque simultanément l'argument de l'attribution fixe des fonctions et le critère de la supériorité des résultats. Chaque groupe est, à sa façon, incohérent et peu convaincant dans son plaidoyer.

Dès lors que nous abandonnons la métaphore trompeuse de l'architecture institutionnelle, nous nous plaçons dans l'optique de la concurrence entre institutions internationales. Si les individus doivent être jugés aux résultats, alors le même principe devrait aussi s'appliquer aux institutions économiques internationales.

---

Force est donc de reconnaître que celles-ci peuvent faire certaines choses bien et d'autres mal et qu'il est essentiel qu'elles soient au clair aussi rapidement que possible sur ce sujet afin de pouvoir prendre des mesures correctives.

Ainsi la recommandation la plus urgente et la plus impérative, énoncée par le Corps commun d'inspection dans son rapport de 2012, est peut-être la dernière – recommandation no 11 –, à savoir «veiller à ce que des ressources suffisantes soient affectées au renforcement d'une capacité d'évaluation indépendante et efficace au sein du secrétariat de la CNUCED». La Banque mondiale s'est dotée d'un Département de l'évaluation des opérations dès 1975, et les faits montrent que ce département a aidé l'institution à abandonner plus rapidement les activités où il jugeait qu'elle était en train d'échouer. C'est plus tardivement – en 2001 – que le FMI a créé le Bureau d'évaluation indépendant, qui lui a permis d'affirmer avoir tiré les enseignements de la crise de 2007-2008. Si la CNUCED veut faire jeu égal avec les autres dans les domaines du commerce, de l'investissement, de la finance et de la technologie, qui font partie de ses présentes activités, il me semble qu'une évaluation indépendante des résultats qu'elle a obtenus est indispensable pour son succès futur.

---





**ANNEXE**  
**POUR EN SAVOIR PLUS**

Les lecteurs qui souhaitent approfondir les thèmes abordés dans ce bref historique pourraient se tourner en premier lieu vers John Toye et Richard Toye, *The UN and Global Political Economy: Trade, Finance and Development* (Indiana University Press, 2004). Cet ouvrage constitue la base de la recherche sur laquelle s'appuient les cinq premiers chapitres de la présente publication. Ceux que l'œuvre de Raúl Prebisch et sa présence à la direction de la CNUCED intéressent devraient consulter l'excellente biographie que Edgar Dosman a consacrée à l'ancien Secrétaire général, *The Life and Times of Raul Prebisch 1901-1986* (McGill Queens University Press, 2008), et qui m'a été très utile pour la rédaction des chapitres II et III.

On trouvera un compte rendu de la Conférence de Bellagio dans *New Directions for World Trade* (Royal Institute of International Affairs, Londres, 1963). Les débuts de la CNUCED sont décrits par Diego Cordovez, «The making of UNCTAD», *Journal of World Trade Law*, 1:3, 1967, 243-328. Thomas G. Weiss et Hans W. Singer analysent les implications de la négociation de groupe dans *Multilateral Development Diplomacy in UNCTAD: The lessons of Group Negotiations, 1964-1984* (Macmillan, Londres, 1986). Anindya K. Bhattacharya examine le rôle du secrétariat dans l'article intitulé, «The influence of the international secretariat: UNCTAD and generalized tariff preferences», *International Organization*, 30:1, 1976, 75-90.

Robert L. Rothstein donne un aperçu des premières négociations sur le nouvel ordre économique international dans *Global Bargaining: UNCTAD and the Quest for a New International Economic Order* (Princeton University Press, Princeton, 1979). Pour mieux comprendre la pensée de Gamani Corea sur la question du nouvel ordre économique international et le rôle des accords de produits, l'ouvrage *Taming Commodity Markets: The Integrated Programme and the Common Fund in UNCTAD* (Manchester University Press, 1992) qu'il a rédigé lui-même est particulièrement intéressant, tout comme son article intitulé «UNCTAD and the New International Economic Order», dans *International Affairs*, 53:2, 1977, 177-87. Pour un point de vue plus critique sur la campagne en faveur du Programme intégré, voir Christopher P. Brown, *The Social and Political Economy of Commodity Control* (Macmillan, 1980).

On trouvera un exemple représentatif des théories et de la pensée néolibérales des années 1980 dans l'ouvrage de Ian Little, *Economic Development: Theory, Policy and International Relations* (Basic Books, 1982), qui découle en partie de recherches menées antérieurement pour l'OCDE par l'auteur, avec Tibor Scitovsky

---

et Maurice Scott, *Industry and Trade in Some Developing Countries* (Oxford University Press, 1970).

Plusieurs études sur la nouvelle orientation prise par la CNUCED dans les années 1980 ont été très utiles. L'une a été établie par Kathryn C. Lavelle, «Ideas within a context: The African group in an evolving UNCTAD», dans *The Journal of Modern African Studies* (39:1, 25-50). Une autre a été élaborée par Carlston B. Boucher et Wolfgang E. Siebeck, «UNCTAD VII: New Spirit in North-South Relations?», dans *Finance and Development* (24:4, 14-16). Le chapitre 5 de l'ouvrage de Ian Taylor et Karen Smith intitulé *United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)* (Routledge, 2007) est un bon guide pour comprendre les événements qui ont marqué cette période. Marc Williams analyse l'évolution du Groupe des 77 dans *Third World Cooperation: The Group of 77 in UNCTAD* (Pinter, London, 1991).

Kenneth Dadzie n'a laissé que de rares écrits permettant d'éclairer sa pensée, mais on trouve une bonne source d'explication dans un chapitre dont il est l'auteur et qui est intitulé «The United Nations and the problem of economic development», publié dans Adam Roberts et Benedict Kingsbury, directeurs de publication, *United Nations, Divided World: the UN's Roles in International Relations* (Clarendon Press, 1988: 139-157).

Le lecteur trouvera un commentaire qui fait autorité sur le sens des accords de l'OMC dans l'ouvrage de Bhagirath Lal Das, *The World Trade Organization: a Guide to the Framework of International Trade* (Zed Books, 1999). Divers articles sur la relation de l'OMC avec d'autres organisations internationales, dont la CNUCED, sont publiés dans Anne O. Krueger, directrice de publication, *The WTO as an International Organization* (University of Chicago Press, 1998). L'ouvrage dirigé par John Toye, *Trade and Development: Directions for the 21st Century* (Elgar, 2003) présente une analyse des nombreuses questions soumises à la dixième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement tenue à Bangkok.

Susan Prowse fait une critique incisive du renforcement des capacités liées au commerce ainsi que des suggestions de réforme dans l'article, «The role of international and national agencies in trade-related capacity-building», dans *The World Economy* (25:9, 2002, 1235-1261). Les rapports du Groupe de personnalités de haut niveau de la CNUCED peuvent être consultés sur le site Web de l'organisation. Parmi les comptes rendus faciles d'accès sur les causes et les conséquences de la crise financière de 2007-2008, citons *Fool's Gold* (Abacus,

---

2009) de Gillian Tett, *The Storm: The World Economic Crisis & What It Means* (Atlantic Books, 2009) de Vince Cable, et *Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy* (Princeton University Press, 2010) de Raghuram G. Rajan.

La deuxième moitié de l'ouvrage de Mark Mazower, *Governing the World: the History of an Idea* (Penguin, 2012), est un tour d'horizon impressionnant de la gouvernance internationale au cours des cinquante dernières années et comprend quelques informations fort pertinentes sur la CNUCED. Thomas G. Weiss a donné son diagnostic dans *What's Wrong with the United Nations and How to Fix It* (Polity Press, Cambridge, 2012). Ian Goldin et Kenneth A. Reinert, dans *Globalization for Development: Meeting new Challenges* (Oxford University Press, 2012), analysent les menaces qui pèsent sur la mondialisation et ce qui peut être fait pour les contrer. Murray Jennex a étudié les efforts déployés par la CNUCED dans le domaine du commerce électronique dans l'article, «UNCTAD and e-commerce success», publié dans *The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*, 11, 2003.

---

