



**Conférence
des Nations Unies
sur le commerce
et le développement**

Distr.
LIMITÉE

TD/L.363
12 février 2000

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

Allocution

de

M. Rubens Ricupero

Secrétaire général de la CNUCED

Quelque temps après l'effondrement du mur de Berlin, on demanda au philosophe Emmanuel Levinas s'il pensait que les démocraties avaient gagné. "Non", répondit-il, "Je pense qu'elles ont perdu, et qu'elles ont beaucoup perdu". En dépit de toutes ses horreurs et de tous ses excès, le communisme avait toujours été synonyme d'espoir et d'attente. Espoir qu'il serait possible de corriger tout le mal fait aux faibles, attente d'un ordre social plus équitable. Cela ne signifiait pas que les communistes avaient une solution, ni qu'ils en préparaient une. Au contraire. Mais il y avait l'idée que l'histoire avait une signification, une direction, que l'existence n'était pas dénuée de sens, absurde. C'était une idée qui animait les hommes en Occident depuis le XVIIIe siècle et qui, grâce à Marx, s'était profondément enracinée dans le XXe siècle. Je ne pense pas que la perte irrémédiable de cette idée représente une grande conquête spirituelle. Jusqu'à hier, nous savions où l'histoire allait et quelle valeur nous devions accorder au temps. Maintenant, nous errons sans but, perdus, en nous demandant sans cesse "Quelle heure est-il ?", avec un certain fatalisme, un peu comme certaines personnes ne cessent de demander en Russie : "Quelle heure est-il ? " Plus personne ne le sait.

Ce magnifique texte de Levinas est un bon point de départ. Il contient trois idées fondamentales. Premièrement, l'histoire, c'est-à-dire la société en mouvement, doit avoir une direction, elle doit donner un sens à la politique et à l'économie. Deuxièmement, cette direction, ce sentiment de voie à suivre ne peut venir que de l'élimination de la pauvreté et du besoin, de la volonté de construire un monde meilleur. Troisièmement, nous devons dès maintenant faire le point de la situation et nous demander : "Où sommes-nous ? Où voulons-nous aller ? Quelle heure est-il ?"

Nous sommes à l'aube d'un nouveau siècle, dans les premiers jours du troisième millénaire. Nous sommes au cœur de l'immense et séculaire continent asiatique, où vit la plus grande partie de l'humanité : la seule région où, depuis l'essor économique du Japon, puis, plus tard, d'une douzaine d'autres pays dont la Thaïlande, la preuve a été faite que le développement n'était pas un rêve impossible. Mais nous sommes aussi réunis à Bangkok, l'épicentre d'un cataclysme financier qui, il y a moins de trois ans, a menacé d'anéantir tout ce qui avait été réalisé en trente ans.

L'Asie est maintenant sortie de sa crise et revient en force sur la scène mondiale, et ce, grâce à sa résistance, à des efforts acharnés, au prix de beaucoup de souffrances, mais aussi grâce à la coopération de la communauté internationale. Les qualités qui expliquent ce succès des pays asiatiques conservent toute leur validité : une forte épargne, de solides fondamentaux macroéconomiques, l'investissement dans les ressources humaines, le dynamisme des exportations, et un partenariat secteur public-secteur privé. Ce sont là les conditions nécessaires du développement, la base, le plus petit dénominateur commun sur lequel nous pouvons peut-être tous nous accorder. Le comportement récent des marchés financiers a toutefois montré que ces conditions étaient loin d'être suffisantes.

La crise de ces marchés a davantage touché les pays en développement plus avancés que les autres, c'est-à-dire précisément ceux qui portaient haut les qualités que j'ai mentionnées précédemment.

Certes, ces pays auraient pu faire plus pour améliorer les réglementations et la supervision du système bancaire, éliminer le népotisme politique, etc. Mais cela leur aurait-il évité d'être touchés par la contagion ? Rien n'est moins sûr, à en juger par ce que nous avons vu dans certains pays où ces problèmes étaient moins criants (à Hong Kong, par exemple); ils ont dû eux aussi payer un lourd tribut en production et en emplois perdus.

Le fait est que nous avons appris une dure leçon, à savoir qu'en se développant, un pays ne devient pas nécessairement moins vulnérable aux chocs extérieurs. Un niveau de développement plus élevé atténuera et abrégera peut-être les souffrances, mais il n'assurera pas une protection totale. La raison en est paradoxalement la même que celle qui a rendu le développement possible en Asie : l'intégration dans l'économie mondiale. C'est grâce à cette intégration que certains pays asiatiques ont pu se développer en exportant leurs productions vers les pays voisins et les marchés mondiaux. Et c'est aussi à cause de cette intégration qu'ils ont été victimes des caprices du "comportement grégaire" des marchés financiers. Michel Camdessus l'a fort bien vu lorsqu'il a déclaré, au Sommet du G-7 de Lyon, que le XXI^e siècle avait commencé avec la crise du Mexique, crise qui avait montré comment les décisions nationales et les conséquences mondiales et, bien entendu, à l'inverse, les décisions mondiales et les conséquences nationales étaient inextricablement mêlées.

Autrement dit, l'interdépendance est désormais durable et inévitable, et elle peut être pour le meilleur comme pour le pire. Certains, toutefois, sont plus interdépendants que d'autres parce qu'ils sont plus faibles, plus vulnérables et ont besoin de davantage de protection.

Quand je dis "maintenant", j'entends le contexte immédiat de notre réunion. C'est un moment opportun pour conduire une réflexion approfondie sur l'expérience de développement des dernières décennies. Nous devrions tout d'abord faire le bilan : qu'est-ce qui a réussi, qu'est-ce qui a échoué, et pourquoi ? Ensuite, nous devrions nous demander ce qui a fait défaut dans la stratégie initiale, lorsque l'accent était mis sur l'accumulation de capital, sur l'accroissement de la productivité, sur l'importance accordée au commerce par rapport à l'aide. Certaines réponses sont évidentes : l'environnement extérieur et la façon dont il conditionne la viabilité du développement, la qualité de la croissance, la répartition des revenus, la réduction de la pauvreté, le rôle des femmes, le renforcement des institutions, le développement humain. Ce sont là quelques-uns des aspects qui doivent être intégrés dans une nouvelle synthèse, un nouveau paradigme. Enfin, nous devons nous demander quels sont les défis à relever. La réduction de l'instabilité des capitaux à court terme, l'élargissement de la base de production pour rendre les pays moins dépendants d'un petit nombre de produits de base, l'intégration de la technologie dès lors que le développement dépendra plus du savoir que de tout autre facteur : ce sont probablement là les défis auxquels tout le monde pense, mais il y en a certainement beaucoup d'autres.

Vous aurez noté que je n'ai pas évoqué l'opposition, entre des éléments apparemment incompatibles, tels que l'État et le marché, la stabilité des prix et l'expansion économique, la flexibilité du travail et la protection de l'emploi, le dirigisme et la libre entreprise, les capitaux étrangers et les capitaux nationaux, l'intégration et l'autarcie. La raison en est que je considère qu'il s'agit là de faux problèmes, depuis longtemps résolus d'un point de vue théorique. Au lieu de perdre notre temps dans les sempiternels mêmes affrontements, nous devrions nous concentrer sur les problèmes réels du présent, en nous en tenant aux faits, aux éléments concrets, et en laissant de côté les idéologies. En nous efforçant, notamment, de concilier et de rendre compatibles, dans un souci de synergie et de plus grande cohérence, ces éléments traditionnellement opposés.

La cohérence est un mot clef : elle doit exister non seulement entre l'environnement économique international et les politiques nationales, mais aussi à l'intérieur du premier entre les secondes. Une bonne illustration pourrait en être l'Asie du Sud-Est, où un problème né dans le secteur financier s'est rapidement étendu à la sphère monétaire avant de causer l'effondrement des marchés commerciaux dans le monde entier. Aurait-il été possible de remédier aux désordres financiers et monétaires par l'adoption de politiques qui, au lieu de contraindre les pays touchés à freiner leurs importations, les auraient aidés à se redresser en encourageant les exportations, et en maintenant ainsi la demande d'importations à un niveau élevé ? Ou, en des termes légèrement différents, aurait-il été possible de mettre en œuvre des politiques favorisant une plus grande cohérence entre les secteurs financier, monétaire et commercial ?

Il est évident que les politiques nationales doivent aussi être cohérentes entre elles, ce qui vaut non seulement pour les politiques monétaires et budgétaires, mais aussi pour les politiques sociales au sens le plus large. Nous, citoyens du monde en développement, ne devrions pas avoir de difficulté à admettre qu'une administration efficace et honnête, le respect des droits de l'homme et des droits sociaux, la réalisation d'investissements importants dans les ressources humaines, dans l'éducation et dans la santé, et un environnement sain sont des éléments indispensables de toute stratégie de développement valable et durable. Ces objectifs, il est vrai, ont parfois été utilisés à des fins politiques ou de manière partielle et sélective dans un but discriminatoire ou dans celui d'imposer des conditions déraisonnables. Ils n'en sont pas moins souhaitables ou cruciaux. Après tout, si nous voulons nous développer, c'est bien pour être en mesure de profiter de tous ces bienfaits. Et si la mondialisation a une signification profonde, elle doit résider dans la prise de conscience de l'universalité des valeurs démocratiques et des droits

de l'homme, qui n'appartiennent à aucune culture ni à aucun groupe de pays en particulier, mais constituent le fondement d'une éthique mondiale qui encourage le dialogue, la compréhension et la coopération entre les cultures, les religions et les civilisations, et non pas les heurts, les conflits ou l'intolérance.

Malgré cela, le monde reste très hétérogène et inégal, et les pays partent, dans leur quête de cohérence, ou dans leurs efforts de promotion d'aspirations universelles, de situations extrêmement différentes. Il faut garder à l'esprit la diversité exceptionnelle des situations et l'inégalité des ressources lorsque l'on essaie de comprendre le processus du développement. Le développement est un phénomène fondamentalement complexe qui exige de la flexibilité, du gradualisme, de l'adaptabilité, des politiques et des thérapies diverses, un bon enchaînement des réformes. C'est pourquoi il n'existe ni recettes miracles, ni modèles infaillibles ou consensus dogmatiques. De Gasperi, fondateur de la République italienne, avait coutume de dire qu'il n'était pas vrai que la politique avait besoin de patience : la politique est patience. De même, on pourrait dire que le développement est patience.

De fait, il l'est; mais il est également solidarité. Dans le combat universel pour la cohérence, l'efficacité, la concurrence, il y aura des gagnants et des perdants, qui seront non seulement des personnes et des entreprises, mais aussi des pays, des régions et des continents entiers. L'Afrique, par exemple, et les 48 pays les moins avancés ou, du moins, une majorité d'entre eux – 33 PMA sont des pays africains – risquent d'être les plus grands perdants à ce jeu. Avons-nous le droit moral de rester indifférents à leur sort ? Bien sûr, leur situation s'explique par des facteurs locaux, dont certains sont dus à des lacunes humaines, d'autres à des éléments objectifs d'ordre géographique. Pouvons-nous néanmoins prétendre que nous ne sommes pas du tout responsables de leur situation ? Devrions-nous, par indifférence et par égoïsme, condamner des centaines de millions de frères et de sœurs à une "vie de désespoir silencieux" ?

D'aucuns soutiennent encore que la meilleure solution au problème est d'instaurer des règles du jeu uniformes, d'éliminer simplement les mécanismes qui faussent les prix, d'offrir des chances égales à tous. Mais la réalité est que les peuples et les pays partent de situations extraordinairement différentes. Peut-on véritablement parler d'égalité dans ce cas ? Ne devrions-nous pas admettre que le jeu de la concurrence exige, comme tous les autres jeux, non seulement des règles claires et des arbitres impartiaux, mais aussi un entraînement, une préparation ? Dans les pays où vivent des minorités pauvres et défavorisées depuis de longues années, l'objectif des programmes de "discrimination positive" n'est-il pas d'assurer une égalité,

non pas hypothétique, mais bien réelle, en offrant à ceux qui en ont besoin, c'est-à-dire à ceux qui sont inégaux, un traitement spécial et différencié pour qu'ils puissent apprendre les rouages de la concurrence, de la production, du commerce ? C'est une œuvre de patience, qui s'étalera probablement sur plusieurs générations et qui exigera, comme l'ont instamment demandé le Président Clinton et d'autres dirigeants mondiaux, un effort massif et concerté de coopération pour renforcer les capacités et les institutions. C'est une tâche difficile, mais salutaire, qui nous rapprochera de l'objectif exigeant que Martin Luther King nous a fixé lorsqu'il a écrit de Birmingham : "Toute injustice, où qu'elle soit commise, représente une menace pour la justice partout dans le monde".

Il s'agit, incidemment, de la définition de la solidarité au sens large, qui découle, bien entendu, de l'unité fondamentale de l'humanité, seule base possible d'une responsabilité partagée concernant l'environnement mondial et les droits de l'homme, mais aussi la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. C'est dans cet esprit que la Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, Mme Sadako Ogata, a déclaré qu'il ne saurait y avoir de véritable mondialisation tant que l'on n'aura pas mis fin au génocide. La notion de solidarité ne se réduit pas à un impératif moral, à un engagement éthique en faveur des faibles et des personnes vulnérables. Elle se justifie aussi sur un plan purement économique, objectif, et va également dans le sens de l'intérêt individuel.

C'est pourquoi, à la CNUCED, nous ne parlons jamais de mondialisation sans ajouter immédiatement à la suite le terme "interdépendance".

Il y a une forme arrogante de mondialisation qui insiste exclusivement sur le pouvoir sans entraves et sans limites des capitaux apatrides et qui ne s'intéresse qu'au profit. En revanche, l'interdépendance insiste sur l'intérêt commun, sur les bienfaits qui profitent à tous. Elle appelle l'attention sur les liens qui doivent unir l'entreprise à ses ouvriers et aux collectivités locales, les producteurs aux consommateurs au niveau national; les fournisseurs aux importateurs de produits de base, les pays à économie émergente offrant un potentiel de croissance rapide aux détenteurs de capitaux et de technologie des pays dont l'économie est parvenue à maturité, au niveau international.

Dès sa création, la CNUCED a mis l'accent sur trois idées principales. Premièrement, la croissance des pays en développement dépend du taux d'expansion économique et de la demande d'importations des pays industriels, et vice-versa. Deuxièmement, les pays émergents ne peuvent réaliser leur potentiel de croissance que s'ils sont capables de compléter et d'accroître leurs

ressources nationales par des financements, des investissements et des technologies provenant de l'étranger. Troisièmement, le commerce est le meilleur moyen d'enclencher le cercle vertueux du développement, mais pour qu'il puisse jouer son rôle, il faut promouvoir l'accès dynamique de marchandises et de services à intensité technologique et à valeur ajoutée croissantes aux marchés des pays développés.

Dans une de ses allocutions à la première session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, en 1964, M. Prebisch a longuement parlé de ce que l'on appelait alors le "déficit commercial", c'est-à-dire le fait que, je cite, "les importations de biens d'équipement et des autres biens nécessaires aux pays en voie de développement excèdent largement ce que ces pays peuvent actuellement financer au moyen de leurs recettes d'exportation". Si ces pays pouvaient atteindre le taux d'augmentation annuelle minimum du revenu de 5 % fixé par les Nations Unies pour la décennie - objectif qu'il considérait comme "très modique [et] qu'il faudra dépasser dès que se trouveront réalisées les conditions nécessaires à son augmentation" - vers 1970, ce déficit serait de 20 milliards de dollars des États-Unis. M. Prebisch avait fait observer que cela supposait qu'il y aurait 20 milliards de dollars de biens d'équipement qui ne pourraient être exportés, ce qui représenterait la perte de possibilités d'exportation prometteuses pour les industries des pays avancés. En dollars actuels, ce montant équivaldrait à 200 milliards.

L'année dernière, dans le *Rapport sur le commerce et le développement*, la CNUCED a reconsidéré ce concept sous un jour nouveau. Elle a constaté que, malgré les résultats des Négociations commerciales multilatérales de Tokyo et du Cycle d'Uruguay, le déficit commercial moyen des pays en développement était de 3 points de pourcentage du PIB plus élevé dans les années 90 que dans les années 70, alors que la croissance économique avait diminué de 2 points. Loin d'atteindre, voire de dépasser, l'objectif des 5 % de croissance, beaucoup de pays n'étaient même pas parvenus aux 3 % annuels pour la décennie. Tel était le cas, par exemple, en Amérique latine où, dans le même temps, le déficit commercial s'était aggravé - d'environ 4 %.

Il existe naturellement quelques splendides exceptions, la plupart en Asie, et les raisons de la médiocrité des résultats dans leur ensemble sont multiples. La lenteur de la croissance économique et le manque de dynamisme de la demande d'importations dans les pays industriels y ont beaucoup contribué. La chute des cours des produits de base et la détérioration des termes

de l'échange en sont également responsables, tout comme le choix de politiques inappropriées dans les pays en développement.

Il est toutefois incontestable qu'une grande partie des problèmes tient au déséquilibre qui s'est instauré dans la libéralisation du commerce. Le professeur Harold James, de Princeton, que l'on ne peut guère soupçonner de partialité à l'encontre de la mondialisation, a écrit en décembre, dans l'une des publications du FMI, que la réussite du système commercial tenait au choix délibéré d'en exclure l'agriculture, les textiles et les vêtements. On peut naturellement débattre de ce point, mais nul ne peut nier qu'après 53 années d'existence le système n'a pas réussi à répondre à la nécessité d'intégrer ces deux grands secteurs essentiels pour les pays en développement.

Pendant de nombreuses années, la CNUCED a quasiment été la seule à faire état de ce problème. Cela dit, le soutien que nous recevons aujourd'hui ici ou là est pour nous un grand réconfort. Mme Clare Short, Secrétaire d'État à la coopération pour le développement du Royaume-Uni, a préconisé le lancement d'un "cycle du développement"; M. Mike Moore s'est exprimé avec éloquence dans le même ordre d'idées à la Réunion ministérielle du Groupe des 77 et de la Chine, tenue à Marrakech. Le Président Clinton a fait de même à Davos, et M. Pascal Lamy à Bruxelles. Au cours de la conférence Gilbert Murray de l'OXFAM, du 11 janvier, M. Gordon Brown, Chancelier de l'Échiquier du Royaume-Uni, a déclaré que "les négociations commerciales seraient jugées à l'aune des bénéfices qu'en retireraient ou non les pays en développement". Si l'OMC veut progresser, il faut qu'elle prenne en compte "les besoins et les vues des pays en développement, et qu'elle leur permette de participer pleinement aux débats et d'être totalement parties prenantes à l'accord final.

Je pourrais très bien en rester là, si je n'avais conscience de la tâche titanesque à accomplir pour traduire ces paroles en actes. Dans cette entreprise, le rôle de la CNUCED est clair. Organisation de savoir et de consensus, elle doit aider les pays en développement à créer les institutions et à développer les compétences nécessaires pour élaborer des politiques commerciales, des politiques d'investissement et des politiques économiques en général, négocier avec succès avec leurs partenaires et tirer le meilleur parti des débouchés qui s'offrent à l'issue des négociations.

Pour atteindre cet objectif, il faut tout d'abord que le secrétariat réalise des travaux de recherche et d'analyse novateurs et de toute première qualité, qu'il devra toutefois compléter et améliorer en dialoguant avec des experts extérieurs et avec des organisations internationales analogues. De la sorte, il préparera la voie à la formation d'un consensus entre des pays qui se

trouvent à des stades de développement différents et fournira l'assise nécessaire à une application pratique, que ce soit au travers de programmes tels que les initiatives de négociation dans la perspective des négociations commerciales, la diplomatie commerciale et les programmes de formation dans le domaine des investissements, ou encore de projets nationaux ou régionaux de renforcement des capacités dans tous les domaines en rapport avec le commerce, l'investissement et les questions connexes.

Toutefois, il ne suffit pas d'être capable de négocier efficacement, si l'on n'a rien à négocier. Pour beaucoup de pays en développement, la majorité peut-être, le problème est moins une question d'accès aux marchés qu'une question de produits à offrir. Si un pays est tributaire du café, du cacao ou du pétrole pour 70 % de ses recettes en devises, comme c'est le cas pour plus de 45 pays africains, il doit voir au-delà des négociations commerciales qui ne peuvent en elles-mêmes résoudre ses problèmes d'offre. Trouver les moyens d'élargir la base de production et d'offrir toute une gamme de biens et services sur le marché va demander, beaucoup plus que l'assistance technique, des investissements nationaux et étrangers durables, des moyens technologiques et des compétences entrepreneuriales.

Dans la déclaration citée plus haut, M. Prebisch déclare de façon prophétique : "Je crois qu'il faudra un jour en arriver à une organisation internationale (du commerce) de grande envergure, dotée de pouvoirs supranationaux, qui pour le moment ne me semble pas recueillir l'assentiment général".

C'est ce qui s'est finalement passé lorsque l'OMC a vu le jour avec le soutien des pays en développement, convaincus qu'ils avaient intérêt à défendre un système multilatéral réglementé et matérialisé par une institution, plutôt qu'un contrat d'application provisoire. Elle ne possède naturellement pas toutes les caractéristiques envisagées par M. Prebisch. En principe, une telle organisation devrait apporter la prévisibilité et la sécurité de l'état de droit, associées à un partage équitable et équilibré des avantages du système afin de combler l'écart qui sépare les très riches des très pauvres.

Il ne fait aucun doute qu'il y a encore beaucoup de choses à améliorer dans tous ces domaines, et la CNUCED, en tant qu'organe de l'Assemblée générale des Nations Unies ayant pour mandat de promouvoir le développement par le biais du commerce, a un rôle légitime à jouer. C'est une tâche à laquelle doivent s'atteler tous les pays ensemble, non pas en considérant qu'il s'agit d'un système idéal et utopique qui n'existe que dans les rêves, mais en agissant au sein

du seul système qui existe dans le monde réel, système toujours imparfait et toujours perfectible, comme tous les êtres humains et toutes les institutions.

Paul Tillich a écrit que, contrairement à l'angoisse de la mort et de la destruction qui a marqué le crépuscule du monde gréco-romain ou encore à l'angoisse suscitée par un sentiment de culpabilité morale à la fin du Moyen Âge, notre monde s'achevait dans l'angoisse du néant et de la perte de sens spirituel.

Il est de fait qu'en ce début de siècle, qui est aussi celui d'un millénaire, nous sommes envahis par un sentiment d'anxiété et d'angoisse suscité par la mondialisation et par la menace qu'elle fait peser sur un mode empreint de valeurs humaines et sur la possibilité de vivre une vie riche et fructueuse. Il faut peut-être en chercher la cause dans la résurgence d'extrémismes politiques, en dépit de l'absence des causes historiques qui avaient été tenues pour responsables de leur première apparition dans les années 30.

Il faut affronter ces peurs et ces craintes de la société; il faut que les gouvernements, les organisations internationales et tous ceux qui se sentent concernés engagent un débat systématique et structuré. Il nous faut nous inspirer des Cahiers de doléances, qui avaient servi à recueillir les griefs et les besoins exprimés par la population à la veille de la Révolution française. Mais il nous faudrait aujourd'hui en faire des Cahiers d'espérance, dans lesquels seraient consignés nos espoirs et nos aspirations. Au lieu de verser dans l'utopie, nous devrions nous rappeler, comme Alexander Herzen l'a si bien dit, qu'un objectif éloigné à l'infini n'est pas un objectif, seulement un miroir aux alouettes; un objectif doit être beaucoup plus proche – ne serait-ce que le salaire d'un ouvrier, ou le plaisir du travail accompli. Cela, monsieur le Président, mesdames et messieurs, c'est le devoir des gouvernements, des organisations internationales, ensemble, réunis ici à Bangkok : donner à tous les individus, ici en Asie, dans les pays développés comme dans les pays en développement mais surtout dans les régions les plus pauvres du monde, des raisons réalistes, crédibles et concrètes d'espérer en un avenir qui sera meilleur que les utopies et les illusions dont nous avons abandonné les dépouilles derrière nous.
