

CANCÚN, EN DEÇÀ ET AU-DELÀ

PAR

GUY FEUER (*)

AVEC LA COLLABORATION DE ANGE OURAGA (**)

A l'avènement du troisième millénaire, le discours officiel sur l'action internationale pour le développement semblait avoir pris un nouveau départ, et un départ prometteur. De grands textes se succédaient au sein des organismes multilatéraux et le large consensus qui avait accompagné leur adoption, non toujours sans difficultés ni compromis, pouvait laisser penser qu'ils s'incarneraient progressivement dans la pratique des États et des organisations internationales. Les rapports Nord-Sud entraient peut-être dans une ère de maturité...

Seulement, il y a eu Cancún! L'échec de la Conférence est apparu à certains comme un choc plus grave que les nombreuses secousses qui avaient déjà affecté les rapports Nord-Sud, et depuis longtemps. On a dit et répété sur tous les tons que cet échec ravivait la vieille fracture et, même, qu'il l'aggravait. Du reste, les pessimistes de tous bords – qui ne manquent pas dès lors que l'on parle de développement et de coopération – ont vu dans ce revers une confirmation de leurs sombres supputations. Il y a du vrai, à coup sûr, dans de tels jugements. Cependant nous osons croire, personnellement, que ce n'est pas ainsi qu'il faut prendre les choses : non point en vertu d'un optimisme naïf – que dément chaque jour le spectacle des tragédies et de la misère du monde! –, mais parce que nous voyons bien, d'abord, que si le progrès linéaire n'existe pas dans l'histoire des hommes, il est des réalités qui imposent un jour ou l'autre que l'on aille de l'avant, si cahotante que soit la marche.

Certes, les crises qui ont récemment frappé les pays émergents dont on applaudissait le progrès et le développement et, de plus, les exigences d'une mondialisation irréversible et incontournable obligent, de gré ou de force, la communauté internationale à regarder les difficultés dans toutes leurs dimensions et à imaginer des solutions acceptables et réalisables. Les organismes internationaux les plus engagés dans l'action pour le développement ont adopté dans les toutes dernières années quelques grands textes qui demanderaient plus d'attention que celle qu'on leur a généralement accor-

(*) Professeur émérite à l'Université Paris V.

(**) Doctorant à l'Université Paris V.

dée, parce qu'ils portent en eux des éléments de réponse à de telles interrogations. Nous voulons parler d'un certain nombre de Déclarations, le plus souvent accompagnées de Programmes d'action, dont nous retiendrons les plus importantes, et à partir desquelles nous raisonnerons. Il s'agit des textes suivants :

- la Déclaration du Millénaire, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies à l'issue du Sommet du Millénaire (Rés. 55/2 du 8 septembre 2000) et complétée par un rapport du Secrétaire général, en date du 6 septembre 2001, intitulé, *Plan de campagne pour la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire* (A/56/326);
- la Déclaration et le Plan d'action adoptés le 20 mai 2001 à l'issue de la Troisième Conférence des Nations Unies sur les Pays les moins avancés (A/Conf 191/L.20);
- le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique, adopté le 11 juillet 2001 par la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA tenue à Lusaka, appuyé par le G8 (Kananaskis, juin 2002) et entériné par l'Assemblée générale des Nations Unies (Rés. 57/2 du 16 septembre 2002), puis par un rapport du Secrétaire général en date du 10 avril 2003 (E/AC.51/2003/1);
- la Déclaration ministérielle et le Programme de travail de Doha adoptés le 14 novembre 2001 par la Quatrième Conférence ministérielle de l'OMC (T/MIN (01) DEC/1);
- le Consensus de Monterrey, adopté le 22 mars 2002 par la Conférence internationale sur le financement du développement, tenue sous les auspices des Nations Unies (*Doc. d'Act. Int.*, n° 10, 1^{er} mai 2002);
- la Déclaration de Johannesburg sur le développement durable et le Plan d'application adoptés le 4 septembre 2002, à l'issue du Sommet mondial sur le développement durable (A/Conf. 199/20);
- la Déclaration ministérielle de la Conférence de Cancún (WT/MIN (03)/20) (1).

L'essentiel de ces documents a trait au réaménagement des rapports Nord-Sud dans la phase nouvelle de l'Histoire ouverte par la mondialisation, avec les bienfaits qu'elle peut apporter, les menaces qu'elle comporte et les crises qu'elle provoque. Bien qu'il ne s'agisse que de proclamations dépourvues de force obligatoire, nous voudrions en rendre compte ici, en ignorant volontairement l'indifférence ou l'accueil ironique qu'elles rencontrent, aussi bien que les réticences auxquelles se heurte leur mise en œuvre. C'est que, pris dans leur ensemble, ces textes offrent une thématique de nature à répondre, sur le plan des concepts et des principes, aux attentes

(1) Cette Déclaration, appelée encore « Communication ministérielle », adoptée le 14 septembre 2003, a été publiée le 23 du même mois. Elle fait suite au « Projet de déclaration » élaboré pendant la Conférence ministérielle de Cancún, mais qui n'a finalement pas été adopté faute d'accord. Cf. le site Internet de l'OMC www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min03_f/min03_f.htm

qui ne cessent de s'exprimer. Car, ni le vide qui a suivi le Sommet mondial de Johannesburg, ni le bruit que l'on fait à propos de l'échec de la Conférence de Cancún, ne pourront empêcher que les problèmes reviennent fatalement sur le devant de la scène. Ces problèmes devront être réexaminés parce qu'ils sont la réalité et qu'on ne peut pas indéfiniment faire fi de la réalité quand il s'agit de l'avenir du monde. Or, qu'on l'admette ou non, les rapports Nord-Sud sont une des grandes composantes de notre avenir à tous. Par conséquent, quoi que l'on pense de l'échec de Cancún, la communauté internationale sera tenue, bon gré mal gré, de remettre pour la vingtième fois sur le métier sa toile de Pénélope...

Le titre de cet article a été choisi à dessein. L'idée est que l'échec de Cancún ne doit être considéré ni comme la fin d'un processus qui aurait commencé avec la création du GATT, de la CNUCED et de l'OMC, ni comme l'amorce d'une évolution qui ferait table rase des acquis du passé. A nos yeux, il y a un en deçà de Cancún et il y aura sans doute un au-delà de Cancún, à moins que l'on ne ruine tout espoir de régulation collective de la société mondialisée et que l'on ne retombe dans les errements d'un bilatéralisme dont on sait où il a conduit. L'en deçà de Cancún – l'en deçà immédiat – se situe évidemment dans les textes très récents que nous allons examiner, enracinés cependant dans l'acquis et les leçons de plus d'un demi-siècle d'action pour le développement. Quant à l'au-delà, il est évidemment imprévisible, mais si l'on veut bien ne pas confondre prospective et prophétie, il est tout à fait plausible que les activités futures prennent corps selon les lignes de force ouvertes par ces textes.

Nous ne prendrons pas ces documents un à un, l'un après l'autre, parce qu'ils ne constituent pas les étapes successives d'une évolution qui progresserait par degrés. Selon nous, il y a une sorte de circularité dans cette thématique, les mêmes motifs passant et repassant d'un texte à l'autre, avec toutes sortes de rappels et de renvois. C'est justement cette récurrence qui devrait frapper l'observateur : à nos yeux, elle est le signe que les thèmes en question expriment bien l'étroit lien qui noue les préoccupations des acteurs intéressés et donc que les textes en question traduisent les nécessités réelles de l'action internationale pour le développement. On pourrait certes objecter qu'une récurrence analogue s'était déjà rencontrée à l'époque où fleurissait le tiers-mondisme. Or, même si l'on n'est pas convaincu par ce que fut cette idéologie orientée, typée et d'ailleurs dépassée, on se doit de marquer que les critiques et revendications du Tiers-Monde pendant la période envisagée touchaient à une exigence grave et profonde, que toutes les exagérations, maladroites, cris et chuchotements déployés à l'époque n'ont pu altérer : nous voulons parler de l'exigence de justice et d'équité dans les relations économiques internationales et dans la distribution des ressources à l'échelle mondiale. En outre, la vêtue para-marxiste dans laquelle on a enrobé jadis cette revendication et qui a provoqué en partie

son rejet s'est effacée, sans que l'idéologie qui inspire la mondialisation en son état présent ne laisse apercevoir de solution, à court ou moyen terme en tout cas. Il faudrait pour cela introduire des correctifs aux mécanismes autorégulateurs du pur marché (2). Cependant, ces mécanismes, les acteurs les plus puissants n'entendent pas y toucher pour l'instant. Or, tant qu'un problème n'est pas résolu, il ne disparaît pas magiquement.

Est-ce à dire que les textes examinés ici répondent à toutes les questions que tous nous nous posons ? Sans doute pas, loin s'en faut ! Toutefois, ils ont la vertu d'exister, de manifester une certaine cohérence et d'être aptes à guider la réflexion et l'innovation. Il est évidemment impossible d'entrer dans le détail de tous les problèmes dont ils traitent. Il faudrait ou bien les citer en totalité ou bien leur consacrer des volumes de commentaires ! Nous ne nous lancerons donc pas dans un processus d'exégèse littérale.

Il est certain que rien ne saurait remplacer la lecture directe et complète des documents eux-mêmes, car ils sont d'une grande richesse. Toutefois, dans le cadre limité d'un simple article, nous tenterons d'en dégager au moins les lignes maîtresses, de manière globale et synthétique. C'est dans ce dessein que nous avons voulu en donner l'aperçu qui va suivre. Pour faire simple à partir du complexe, nous articulerons nos développements autour de deux grands axes : nous examinerons d'abord les débats généraux ouverts par ces textes à propos des cadres de l'action internationale pour le développement ; nous aborderons ensuite, dans le même esprit, les propositions plus précises relatives aux mécanismes de cette action.

LES CADRES DE L'ACTION INTERNATIONALE POUR LE DÉVELOPPEMENT

Il est nécessaire avant tout de se demander sur quelles idées reposent les conceptions dont se réclament les nouveaux textes et quels buts ils entendent fixer à l'action internationale pour le développement dans l'état présent du monde. Dès lors, parler des cadres de cette action, c'est se demander d'abord de quelle manière les textes en définissent les orientations fondamentales, ensuite quelles finalités ils lui assignent.

Les orientations fondamentales

Telle qu'elle apparaît dans les documents en question, l'action internationale pour le développement semble fondée sur le souci global de repenser à la fois l'esprit, les institutions, les principes et les normes qui prévalaient antérieurement, sans pour autant rejeter en totalité les réalisations de l'épo-

(2) De Karl Polanyi à Amartya Sen et à Joseph Stiglitz, on ne saurait compter le nombre de grands auteurs qui se sont penchés sur cette question centrale.

que précédente. De là, certaines orientations sur lesquelles repose l'ensemble de l'édifice (3).

La nécessité de réformes

Deux grandes raisons, semble-t-il, poussent depuis quelques années la communauté internationale, et particulièrement les pays en développement, à souhaiter des réformes d'ensemble du système de coopération existant. La première vient du sentiment que le bilan de l'ancien système est globalement négatif, malgré les résultats qu'il a obtenus ici ou là : incontestablement, il y a crise de la coopération. La seconde raison tient à la crainte que les exigences de la mondialisation n'aggravent encore ce que l'on a souvent tendance à considérer comme l'échec des tentatives du passé.

Les crises de la coopération

On se trouve ici en face d'un très vieux problème, aussi ancien, ou presque, que la mise en chantier des premières actions pour le développement. L'évolution récente n'a fait qu'accélérer la fréquence et l'ampleur des crises et rendre plus urgente la nécessité de résoudre les problèmes et d'éviter que ne se reproduisent les erreurs et les blocages du passé.

En effet, la matière des rapports Nord-Sud est la plus fluente qui soit, et cela depuis l'origine. A peine est-il besoin de rappeler les multiples appels à réforme qui n'ont cessé de se faire entendre dans les enceintes internationales : le Rapport Jackson, la mission confiée à la CNUCED au moment de sa création, les diverses adaptations et réadaptations du PNUD, les controverses relatives à l'ONUDI et aux projets de Codes de conduite sur les sociétés transnationales et sur les transferts de technologie, les demandes répétées de réforme du système monétaire international, les critiques adressées au FMI, les dérogations apportées au GATT, la revendication d'un Nouvel Ordre économique international, sans parler de la sempiternelle demande de réforme de l'ONU elle-même, *etc.*

A partir du premier choc pétrolier et de la crise mondiale qui a sévi ensuite, la nécessité de réformer, de réviser, voire de rebâtir les institutions et les règles de l'action internationale pour le développement s'est faite plus urgente et plus impérieuse, à cause du caractère global et quasi mondial de la crise qui a commencé dans les années 1970 et n'est pas encore résolue aujourd'hui.

A ces difficultés se sont ajoutées les nécessités parallèles issues de la mondialisation.

(3) Il serait intéressant de comparer la thématique actuelle avec celle qu'exposent de bons ouvrages anciens. Cf. par exemple Alain BIROU/Paul-Marc HENRY, *Pour un autre développement*, PUF, Paris, 1976, sans oublier l'apport irremplaçable de François PERROUX, « Description des mécanismes traditionnels », in Dominique CARREAU/Patrick JUILLARD, *Droit international économique*, LGDJ, Paris, 1998 (4^e éd.) et in Guy FEUER/Hervé CASSAN, *Droit international du développement*, Dalloz, Paris, 1991 (2^e éd.).

Les exigences de la mondialisation

Il est évident que la mondialisation, avec toutes les perturbations utiles ou néfastes qu'elle apporte à l'état de choses antérieur, exige des ajustements et souvent de véritables transformations de l'ordre existant. Dès lors que le monde entier s'est orienté vers l'économie de marché et qu'il lui est demandé de se tourner aussi vers le respect des libertés individuelles et la promotion de la démocratie, les rapports Nord-Sud sont voués nécessairement à évoluer dans un cadre différent du cadre antérieur, le plus souvent dominé par des impératifs surtout économiques.

Ce cadre reposait sur deux bases théoriquement antinomiques et pratiquement complémentaires : la décolonisation et la coopération. Il serait cependant imprudent et faux de penser que la mondialisation aurait en quelque sorte balayé les situations et les structures anciennes et qu'il ne resterait rien non plus de la coopération traditionnelle. En réalité, l'état de choses qui commande les rapports Nord-Sud est infiniment plus complexe et plus nuancé que ne le laisseraient croire des vues trop sommaires. L'indépendance est loin d'avoir mis fin à la dépendance dans laquelle se trouvent encore la majorité, sinon la totalité des pays en développement, notamment dans le domaine commercial, le domaine financier et le domaine technologique.

Malgré des avancées parfois spectaculaires en matière de croissance économique, de progrès industriel, d'éducation et de formation, ces pays souffrent encore du sous-développement, y compris les pays émergents. Toutefois, l'échelle qui conduit du sous-développement au développement compte beaucoup plus de degrés que jadis et la transition d'une étape à l'autre est beaucoup moins tranchée qu'elle ne l'était auparavant. C'est dire que malgré la tendance incontestablement uniformisatrice qui caractérise l'esprit néo-libéral, notamment en ce qui concerne le régime juridique du commerce international et la liberté de circulation des capitaux, les effets de la mondialisation ne sont pas les mêmes pour tous, ni dans le Nord, ni dans le Sud, ni entre le Nord et le Sud.

On voit donc se dessiner déjà une interrogation, qui est de savoir si les nouveaux textes prennent en considération, et de quelle manière, la persistance et souvent l'aggravation de la structure inégalitaire qui continue à prévaloir entre le Nord et le Sud. Il convient également de voir s'ils tiennent compte, et comment, des conséquences déjà identifiables de la mondialisation, s'ils se donnent pour but de la faire progresser et, ce, dans quelle direction. Essayons donc d'identifier les grandes orientations qu'ils préconisent.

Les nouvelles options

Il semble qu'à l'avènement du nouveau millénaire la communauté internationale, devenue plus consciente (mais est-ce exact ?) du drame qui se joue

à l'échelle de l'humanité tout entière et qui accentue ce que Gunnar Myrdal appelait il y a bien longtemps le « *défi du monde pauvre* » (4), se soit décidée à envisager une accélération de l'action menée depuis 1945, en tenant compte d'une minceur de résultats qui n'a pas correspondu à la vigueur des proclamations. C'est pourquoi, depuis l'an 2000, les Déclarations et Programmes d'action qui se sont succédé sont, semble-t-il, plus soutenus et plus adaptés aux réalités de la pauvreté et de toutes ses conséquences.

On ne reviendra pas ici sur les constructions conceptuelles proposées autrefois et que tout un chacun connaît. A l'heure actuelle, on insiste surtout sur les difficultés que soulèvent la mondialisation libérale et la prééminence américaine. Cependant, en même temps, on a tiré les leçons de l'expérience tiers-mondiste et l'on entend se montrer plus prudent et plus réaliste. D'où le vaste mouvement d'idées qui, par adaptation de concepts anciens ou création de concepts nouveaux, tend à forger l'armature paradigmatique des rapports complexes et ambigus entre le monde développé et le monde en développement. C'est en tout cas l'impression que laissent les débats d'idées qui se déroulent depuis Seattle (5) et que l'échec de Cancún devrait non point bloquer, mais au contraire contribuer à relancer.

Il faut évidemment partir de la Déclaration du Millénaire. Les conditions d'adoption et le contenu de ce texte permettent de le considérer comme une sorte de portail majestueux énonçant, explicitement ou implicitement, les valeurs, les objectifs et les normes sur lesquels l'ensemble de la communauté internationale s'est mis d'accord. On ne doit pas oublier que cette Déclaration a été acceptée à l'unanimité des membres de l'ONU et qu'elle a été signée par 147 chefs d'Etat ou de gouvernement présents à New York. De plus, elle ne comporte pas de réserves, à la différence des grands textes d'autrefois. C'est dire que son contenu doit être considéré comme ayant une autorité morale certaine et une autorité politique que l'on souhaiterait effective. Incontestablement on peut la considérer comme une sorte de « charte programmatrice » de ce que devraient être – ou au moins essayer de devenir – les relations internationales au XXI^e siècle, notamment en ce qui concerne l'action pour le développement. La Déclaration du Millénaire définit un certain nombre de valeurs et de principes qu'elle qualifie elle-même de fondamentaux (6) et que nous ne pouvons qu'énoncer ici (7) : liberté, égalité, solidarité, tolérance, respect de la nature, partage des responsabilités.

(4) Gallimard, Paris, 1971.

(5) Cf. par exemple, parmi la littérature abondante et de qualité variable qui existe sur le sujet, Arnaud ZACHARIE/Éric TOUSSAINT, *Le Bateau ivre de la mondialisation*, Syllepse, Paris, 2000; Jacques B. GÉLINAS, *La Globalisation du monde. Laisser faire ou faire*, Ecosociété, Montréal, 2000; Martine HASSOUN, *Porto Alegre. Voyage en alternative*, Syllepse, Paris, 2001; Alain CAILLÉ et al., « Quelle 'autre mondialisation' ? », *Revue du Mauss*, n° 20, 2002; Seattle, Florence, Porto Alegre. *L'autre mondialisation*, La Découverte, Paris, 2003. On peut évidemment se référer également aux multiples publications d'ATTAC sur le site Internet www.france.attac.org.

(6) Section I, § 6a.

(7) On trouvera dans la Déclaration même et dans le Plan de campagne du Secrétaire général des explications et commentaires de grande qualité, relatifs à ces principes.

Ces valeurs sont présentées comme ayant désormais un caractère universel, officiellement reconnu et voué à inspirer l'ensemble des relations internationales, particulièrement les rapports entre le monde développé et le monde en développement.

Il est également utile de se reporter à la Déclaration de la Troisième Conférence des Nations Unies sur les Pays les moins avancés. Dans une rédaction claire et cohérente, elle réfracte sur la problématique relative à ces pays, avec les données particulières que comporte leur situation, toutes les solutions générales envisagées par la communauté internationale dans son entreprise globale de lutte contre le sous-développement. Nous pensons que ce texte serait à méditer tout entier, pour cette raison précisément.

Les autres textes reprennent, chacun à sa manière et selon sa finalité propre, les prescriptions de la Déclaration (8). Il est intéressant de constater que tous ces instruments se réfèrent explicitement à cette dernière ou s'en inspirent en bonne partie, comme si l'évolution des idées conduisait enfin à accepter et à construire un édifice conceptuel rationnel, cohérent, capable un jour de donner naissance à un système de normes véritables, coordonnées, hiérarchisées et acceptées au niveau mondial. Est-ce à dire que nous sommes en marche vers cette régulation globale, si ardemment désirée par tous ceux qui souhaiteraient voir enfin encadrée par des règles une mondialisation qu'ils ne refusent pas ?

A ce propos, il serait nécessaire de rouvrir le dossier de l'harmonisation entre normes universelles et normes régionales. Dieu sait que la question est importante face à l'emprise uniformisatrice de la mondialisation... Or, on ne dispose, pour l'instant, en tant que règle de base, que de l'article XXIV du GATT, complété par le Mémoire d'Accord de Marrakech sur l'interprétation de cet article. Sur ce point, la Déclaration de Doha ne comporte qu'une allusion vague et assez dubitative, qui ne règle ni ne précise rien, sinon la réaffirmation de la primauté de l'OMC (9) : « *nous soulignons notre attachement à l'OMC en tant qu'enceinte unique pour l'élaboration de règles commerciales et la libération des échanges au niveau mondial, tout en reconnaissant également que les accords commerciaux régionaux peuvent jouer un rôle important pour ce qui est de promouvoir la libéralisation et l'expansion des échanges et de favoriser le développement* ».

A ce propos, il est intéressant d'observer qu'en entérinant le NEPAD, texte de caractère régional au sens du droit international, l'Assemblée générale de l'ONU replace explicitement les engagements qu'il contient dans le cadre même des textes généraux (Déclaration du Millénaire, Consensus de

(8) Sauf la Déclaration de Doha, qui ne vise que les Accords de Marrakech et les travaux des Conférences ministérielles de l'OMC précédentes. Le Consensus de Monterrey évoque les objectifs de la communauté internationale en matière de développement, notamment ceux énoncés dans la Déclaration du Millénaire (§ 2). La Déclaration de Johannesburg ne mentionne pas explicitement la Déclaration du Millénaire, mais elle s'en inspire tout entière et se réfère explicitement aux instruments de Stockholm, Rio, Monterrey et Doha.

(9) § 4.

Monterrey, Déclaration de Johannesburg) (10). Par là se trouve confirmée la tendance à l'harmonisation de l'action universelle et de l'action régionale, dont la mondialisation accélère encore autant l'urgence que la nécessité.

Les objectifs directs

Avant tout, il convient de marquer que la Déclaration du Millénaire et les textes postérieurs réaffirment de la manière la plus solennelle « *l'attachement de la communauté internationale aux buts et principes des Nations Unies et au renforcement de l'Organisation* ». Paix, sécurité, désarmement et développement ne peuvent être envisagés séparément parce qu'ils se conditionnent mutuellement. On ne cesse de le dire et de le répéter depuis des décennies et les textes récents ne font que redonner leur actualité aux positions les plus anciennes et les plus fondamentales des Nations Unies. Il est inutile d'insister une fois de plus sur ce point, mais on se doit de redire que, s'il y a une finalité générale vers laquelle toute l'humanité devrait un jour s'orienter, c'est celle-là.

Importantes également pour notre propos sont les dispositions relatives à la « défense et illustration du multilatéralisme ». Tout le Programme de Doha en témoigne et la Déclaration de Johannesburg contient un paragraphe entier intitulé « *L'avenir est au multilatéralisme* » (11). Les crises qui affectent le multilatéralisme et le recours aux services que peuvent rendre l'ONU et les institutions économiques et financières ne datent pas d'aujourd'hui, et ce n'est pas le lieu d'en reprendre ici l'historique mille fois répété. On doit simplement noter que, dans les années qui ont précédé le Millénaire et dans celles qui l'ont suivi immédiatement, de très graves crises, politiques et/ou économiques, ont secoué l'édifice bâti par ceux qui pensent que la paix et le développement ne peuvent résulter que de l'action de l'ensemble de la communauté internationale agissant dans le cadre du multilatéralisme et des institutions qui l'incarnent : après la crise asiatique et celles qui l'ont suivi, on a cloué le FMI au pilori, plus violemment encore qu'on ne l'avait fait auparavant ; avec la seconde crise iraquienne et le sinistre conflit du Proche-Orient, on a allégué l'inguérissable impuissance de l'ONU ; au lendemain de l'échec de Cancún, d'aucuns ont prononcé l'oraison funèbre de l'OMC. Il y a du vrai, certes, dans ce concert de critiques et de dénégations.

Et pourtant ! Regardons de plus près ces fameux textes récents. Imaginons que, par la force des choses, par la gravité des crises et la profondeur du malaise de l'humanité, les États et les autres acteurs des relations internationales décident, après le coup de semonce que représente l'échec de Cancún, de reprendre langue les uns avec les autres et de se concerter sur les voies et moyens acceptables par tous pour donner enfin aux hommes la

(10) Rés. 57/2, § 2 et 3.

(11) §§ 31 à 33.

paix, la liberté, la dignité et le bien-être auxquels chaque personne humaine doit être considérée comme ayant droit, même si dans un premier temps il ne s'agit que d'un droit moral attendant sa consécration juridique. C'est alors que tout le *corpus* de textes dont on essaie ici de donner une idée générale trouve la raison d'être et le rôle de guide dont nous parlions en commençant et qu'on a tendance à lui refuser aujourd'hui.

Prenons donc ces textes à partir de la question qui nous préoccupe plus spécialement, celle de l'action internationale pour le développement.

En ce qui concerne ce champ d'activité, l'ensemble des énoncés s'articule autour de deux grands thèmes, que l'on peut considérer comme les axes majeurs de la réflexion et de l'action à mener présentement : la réduction de la pauvreté et le développement durable. On doit immédiatement souligner que ces deux éléments, en réalité, n'en font qu'un, comme on le voit dès l'abord dans le Plan de campagne du Secrétaire général, qui réaffirme que « *c'est l'élimination de la pauvreté qui permettra de parvenir au développement durable* » (12). Pour cela, un document annexe à ce Plan énumère une série d'« *objectifs* », à savoir : « *réduire l'extrême pauvreté et la faim, assurer l'éducation primaire pour tous, promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, diminuer la mortalité infantile, améliorer la santé maternelle, combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies tropicales, assurer un environnement durable et, enfin, mettre en place un partenariat mondial pour le développement* ».

Ces « *objectifs* » sont eux-mêmes concrétisés en « *cibles* », accompagnées de leurs indicateurs (document fort précis et fort intéressant) (13). Des mots très simples, que tous peuvent comprendre. Et, en même temps, tout y est, ou presque; en tout cas figurent toutes conceptions du développement qui ont cours actuellement.

Si l'on considère l'objectif de réduction de la pauvreté, il faut rappeler que pendant cinquante ans les principaux débats d'idées ont tourné autour de la notion de « sous-développement », alors qu'actuellement, à ce qu'il semble, on préfère parler de « réduction de la pauvreté ». Cet objectif a été mis en avant par la Banque mondiale; il a été repris par toutes les instances compétentes et notamment par les grandes organisations internationales et on le retrouve à chaque pas dans les textes que nous étudions. Le thème de la réduction de la pauvreté apparaît tout naturellement dans la Déclaration du Millénaire (14). Le titre même de la section qui le concerne en montre dès l'abord l'orientation : d'une part, il ne s'agit pas de « lutte » contre la pauvreté ou même de « réduction » de la pauvreté, selon la terminologie usuelle,

(12) § 2.

(13) On en trouvera un commentaire tout à fait remarquable dans le Rapport mondial sur le développement humain 2003 du PNUD, intitulé *Les Objectifs du Millénaire pour le développement : un pacte entre les pays pour vaincre la pauvreté humaine*. Cf. aussi Pierre JACQUET/Patrick MESSERLIN/Laurence TUBIANA, *Le Cycle du Millénaire. Rapport au Conseil d'analyse économique*, La Documentation Française, Paris, 1999.

(14) Section III.

mais d'« élimination » de la pauvreté; d'autre part, cet objectif est évidemment lié de très près à la question du développement : « *nous ne ménagerons aucun effort pour délivrer nos semblables – hommes, femmes et enfants – de la misère, phénomène abject et déshumanisant qui touche actuellement plus d'un milliard de personnes. Nous sommes résolus à faire du droit au développement une réalité pour tous et à mettre l'humanité entière au service du besoin* ». Toutefois, ce qu'il faut retenir avant tout, c'est l'engagement général par lequel les chefs d'Etat et de gouvernement « *décident de réduire de moitié, d'ici à 2015, la proportion de la population mondiale dont le revenu est inférieur à un dollar par jour* » (15).

En ce qui concerne les efforts visant à promouvoir le développement durable, l'idée, en soi, a avancé à pas de géant – dans les esprits, sinon dans la pratique – depuis le Rapport Brundtland et le Sommet de Rio. Des textes fort significatifs ont permis ces avancées, mais on sait malheureusement à quelles résistances se heurte leur mise en œuvre... Est-il nécessaire de rappeler les difficultés que rencontre la ratification du Protocole de Kyoto ?

Désormais, réduction de la pauvreté et promotion du développement durable sont indissociables. Comme l'avaient fait l'Assemblée générale et le Secrétaire général de l'ONU, les auteurs des divers documents tiennent à marquer le lien entre les deux préoccupations et, si les citations sont quelque peu répétitives, elles montrent bien que la même idée est présente partout. C'est ainsi que le Consensus de Monterrey s'ouvre par un texte synthétique, intéressant à coup sûr par sa rédaction à la fois dense et concise (16) : l'objectif des chefs d'Etat et de gouvernement signataires pour résoudre le problème du financement du développement dans le monde « *est d'éliminer la pauvreté, d'atteindre une croissance économique soutenue et de promouvoir le développement durable à mesure que nous progressons vers un système économique mondial véritablement ouvert à tous et équitable* ». De même, la Déclaration de Doha contient un paragraphe long et rédigé avec fermeté, dont le début mérite aussi d'être cité (17) : « *nous réaffirmons avec force notre engagement en faveur de l'objectif de développement durable, tel qu'il est énoncé dans le Préambule de l'Accord de Marrakech. Nous sommes convaincus que les objectifs consistant à maintenir et à préserver un système commercial multilatéral ouvert et non discriminatoire, et à œuvrer en faveur de la protection de l'environnement et de la promotion du développement durable peuvent et doivent se renforcer mutuellement* ».

On sait aussi que l'idée de développement durable a été élargie ces dernières années et a été conjuguée avec celle de développement humain pour donner lieu à l'élaboration du nouveau concept de « *développement humain durable* ». A ce sujet, on ne peut que souligner les apports du PNUD dans

(15) § 19.

(16) § 1^{er}.

(17) § 6.

l'élaboration et l'élargissement de cette notion, tout au long de ses Rapports annuels. Apports très précis, très profonds et très remarquables, qui ont certainement inspiré, et à juste titre, les auteurs de nos textes.

Si tous ces documents, sans exception, se réfèrent à l'objectif de développement durable dans sa triple dimension, écologique, économique et sociale, ce sont ici les textes de Johannesburg sur lesquels il convient particulièrement de se pencher, et plus spécifiquement sur les dispositions consacrées à la conception du développement qui a cours désormais dans la communauté internationale. Pour les signataires de la Déclaration, sont à la fois des conditions et des objectifs du développement durable « *l'élimination de la pauvreté, l'adaptation des modes de consommation et de production et la gestion viable du stock de ressources naturelles nécessaires au développement économique et social* » (18). La Déclaration insiste sur le fait que « *l'environnement mondial demeure fragile* » (19) et que le développement durable est ordonné avant tout à la « *solidarité entre les hommes* », à la « *promotion du dialogue et de la coopération entre les civilisations et les peuples de la planète, sans considération de race, de handicap [souligné par nous], de religion, de langue, de culture ou de traditions* » (20).

Suit alors un long paragraphe qui résume à lui seul les finalités et le contenu des actions collectives que le Sommet souhaiterait voir se réaliser. Malgré sa dimension, nous le citerons ici parce qu'il nous paraît résumer, en quelque sorte, « *l'ensemble des positions actuelles de la communauté internationale sur l'action pour le développement* » (21) : « *nous nous félicitons que le Sommet de Johannesburg ait été axé sur l'universalité de la dignité humaine et sommes résolus, grâce à l'adoption de cibles et de calendriers précis, mais aussi à l'établissement de partenariats, à faire en sorte que des populations de plus en plus nombreuses bénéficient de biens ou de services aussi élémentaires que l'eau salubre, les systèmes d'assainissement, un logement convenable, l'énergie, les soins de santé, la sécurité alimentaire et la protection de la diversité biologique. Dans le même temps, nous travaillerons de concert pour nous aider mutuellement à accéder aux ressources financières nécessaires, à tirer parti de l'ouverture des marchés, à promouvoir le renforcement des capacités, à utiliser les technologies modernes dans le but de favoriser le développement, à pratiquer les transferts de technologie, à développer les ressources humaines, et à faire en sorte que les populations qui en sont privées aient accès à l'éducation et à la formation, afin que soit banni pour toujours le sous-développement* ». A lire ces lignes, que la largeur de vues et la noblesse d'inspiration dont elles témoignent devraient placer parmi les grands textes internationaux de notre époque, on ne peut que s'étonner, pour ne pas dire plus, du peu d'écho que leur

(18) § 11.

(19) § 13.

(20) § 17.

(21) § 18.

ont réservé ceux qui auraient dû se fixer comme tâche première de les faire connaître au plus grand nombre d'hommes partout dans le monde...

Il ne manquera pas de bons esprits pour alléguer, une fois de plus, que les Déclarations et Programmes d'action se suivent et se ressemblent, que tout ce papier manque d'originalité, que depuis des années on entend les organismes internationaux répéter les mêmes choses sans qu'à l'horizon ne pointe d'action concrète effective. Certes! Et qui pourrait ne pas le déplorer? Toutefois, il est faux d'affirmer que de ces recommandations ne sort aucun effet sensible. Et surtout, nous sommes persuadés qu'à force d'être dites et redites, affirmées et réaffirmées, elles feront leur chemin dans la pensée des personnes et des sociétés. Car, répétons-le encore, il faudra bien un jour que l'humanité comprenne et accepte l'idée d'une « régulation globale » dont la nécessité se fait de plus en plus sentir dans la société mondialisée (22). Et si le processus avance si lentement, ce n'est pas aux organisations internationales qu'il faut en imputer la responsabilité, mais aux gouvernements d'Etats souverains. D'où l'intérêt de voir maintenant comment nos textes ébauchent les schémas de mécanismes appelés à assurer un jour, dans chacun des secteurs dont ils traitent, une telle régulation.

LES MÉCANISMES DE L'ACTION INTERNATIONALE POUR LE DÉVELOPPEMENT

Telle qu'elle se présentait dans sa version traditionnelle, l'action internationale pour le développement se fondait sur deux grands critères, symétriques et complémentaires. On reconnaissait avant tout la spécificité des intérêts des pays en développement par rapport aux pays développés (avec les sous-catégories que l'on avait dégagées, notamment celles des PMA, des pays enclavés, des pays insulaires, etc.). Et c'est cette division et ces classifications en groupes et sous-groupes reconnus comme inégaux qui servaient d'assise au moteur essentiel de l'action internationale, action fondée sur l'aide et la coopération. Avec le temps, ce système s'était enrichi et diversifié, en particulier dans ses mécanismes. Il a persisté jusqu'à l'éclatement du Tiers-Monde et l'avènement de la mondialisation.

Qu'en est-il aujourd'hui? L'exposé qui suit révèle que le discours souvent constructif – encore qu'hésitant – des organismes internationaux, s'incarne de manière variée dans les réalités auxquelles on voudrait l'appliquer. Deux séries de questions apparaissent à travers les textes étudiés : d'une part, celle des procédés, des techniques auxquelles on doit recourir pour mettre cette action en œuvre; d'autre part, celle des domaines dans lesquels ladite action doit être menée.

(22) Pierre JACQUET/Jean PISANI-FERRY/Laurence TUBIANA, *La régulation mondiale. Rapport au conseil d'analyse économique*, La Documentation Française, Paris, 2002.

Les techniques d'action

Il s'agit donc ici, d'abord de savoir s'il faut, comme autrefois, continuer à prendre en compte les spécificités propres aux différentes catégories d'Etats. En second lieu, on doit rechercher ce qu'il advient des notions d'aide et de coopération et préciser comment se comprend actuellement le recours de plus en plus fréquent à la notion composite et toute récente de partenariat, qui inclut l'une et l'autre tout en les dépassant. On verra, ici encore, que tout cela est lié.

Prise en compte renforcée des spécificités

Depuis les débuts de la mondialisation, on n'a cessé de souligner le danger que faisait courir aux pays en développement la tendance à l'uniformisation des régimes commandant les échanges commerciaux et financiers. En particulier, les délais impartis à ces pays pour rentrer dans le régime commun de l'OMC ont réactualisé la discussion sur l'utilité des régimes spécifiques dont ils bénéficient. On s'est demandé si on n'allait pas assister à la disparition de ces régimes, au nom du sacro-saint principe de non-discrimination. Ce qui a conduit à se demander également si on allait continuer à distinguer entre catégories et sous-catégories d'Etats, comme on le faisait autrefois.

A la vérité les réponses, ici encore, doivent être nuancées. D'une part, les distinctions entre Etats sont maintenues et même affinées, non sans connaître de légères modifications. D'autre part, les menaces qui pesaient sérieusement sur les régimes spéciaux semblent devoir se dissiper.

Maintien des distinctions entre pays en développement

L'un des éléments de l'ancien système à n'avoir pas été remis en question par l'évolution récente est l'existence de sous-catégories à l'intérieur de la catégorie générale des pays en développement. Les classifications ont même été affinées par la Banque mondiale et surtout par le Comité d'aide au développement de l'OCDE. On sait aussi que les Accords de Marrakech admettent l'existence de sous-catégories spécifiques (23), mais que la grande distinction qu'ils opèrent, distinction sur laquelle l'OMC ne va pas cesser d'insister, est celle qui prévaut entre pays en développement et pays les moins avancés. L'Organisation n'a cessé d'accorder une attention particulière à ce dernier groupe, au point que l'on peut se demander parfois si elle ne l'a pas érigé en une véritable catégorie à part entière, pour la distinguer de celle des pays en développement, « ordinaires » si l'on peut dire, appelés à rejoindre plus vite le régime de droit commun. A noter aussi que le Programme de travail de Doha mentionne les « *petites économies vulnérables* », précisant qu'il

(23) La sous-catégorie des « pays en développement importateurs nets de produits alimentaires » par exemple.

s'agit simplement de les intégrer davantage au système commercial multilatéral et non de créer une sous-catégorie de membres de l'OMC (24).

Le Plan d'action de Johannesburg distingue différentes régions du monde au développement durable, auxquelles il consacre trois chapitres entiers (25). Il comprend aussi une section entière consacrée au « *développement durable des petits Etats insulaires en développement* » (26).

Réaffirmation du principe du traitement spécial des pays en développement

Toute la question ici est alors de savoir ce qu'il advient du fameux principe du « traitement différencié et plus favorable », auquel, de l'avis général, étaient éligibles les pays en développement depuis la fameuse décision du 28 novembre 1979, prise lors du Tokyo Round. A vrai dire, la question est en discussion depuis le début des années soixante, depuis le Rapport Prebisch et la convocation de la première CNUCED! Au moment du Tokyo Round, le principe visait le commerce extérieur des pays en développement, défini selon les données des années 1970. De plus, par extension, on pouvait admettre qu'il jouait aussi, bien que dans une moindre mesure, en matière d'aide financière. On se souvient en effet que, selon l'OCDE, on ne pouvait considérer comme aide que l'octroi de capitaux assortis d'un « *élément de libéralité* » ou « *élément-don* », qui rendait l'opération plus favorable qu'une opération de même nature effectuée au taux du marché. De même, pour les crédits de l'IDA ou les prêts concessionnels des organismes européens, sans parler de l'aide bilatérale française. Ce principe constituait l'illustration de la fameuse théorie de la « dualité des normes », mise en avant par toute une école de juristes français, aux temps héroïques où l'on parlait encore de « *droit international du développement* ». A coup sûr, nombreux sont ceux qui ont estimé que le triomphe du libéralisme appelait nécessairement la disparition programmée de ces reliques, des régimes spéciaux et de la théorie qui les légitimait.

Or, tout ce qui se passe depuis quelques années montre que le débat est loin d'être clos! Non seulement il n'est pas clos, mais il recommence à se poser avec acuité, car il correspond en même temps à la réalité des situations concrètes et à des exigences éthiques évidentes, avec les conséquences politiques qui s'y attachent et que l'on a trop négligées jusqu'ici. Les critiques élevées contre la mondialisation néo-libérale et l'évolution qui se fait jour au sein de l'OMC elle-même à la suite des échecs retentissants de Seattle et de Cancún mettent plus que jamais ce débat à l'ordre du jour.

(24) § 35.

(25) Sections VIII et IX.

(26) Section VII.

A l'OMC, l'ambiguïté est venue de ce que les Accords de Marrakech semblaient conserver l'acquis du passé tout en en programmant la disparition! Toute la question, on l'a dit et redit, était celle des délais à l'expiration desquels pays en développement et plus tardivement pays les moins avancés devaient rejoindre le régime commun de non-discrimination et de réciprocité (27) : égalité de traitement, égalité des chances, égalité de compétitivité entre les plus riches des pays occidentaux et les plus pauvres des continents déshérités, voilà ce qui les attendait... Autrement dit, on risquait de revenir à la situation originelle, qui avait motivé l'offensive tiers-mondiste et élargi de manière très inquiétante la fracture Nord-Sud. Qui a oublié le propos célèbre du délégué indien à la neuvième session des Parties contractantes du GATT en 1954, selon lequel « *l'égalité n'est équitable qu'entre égaux* »? C'est bien la permanence de cette constatation qui a causé en bonne partie l'échec de Cancún. Doit-on s'en étonner?

La Conférence de Doha avait tenté de mettre fin à cette anomalie, où une égalité formelle devant la loi cache une atteinte très profonde à l'équité. En effet, c'est à Doha que les Etats participant avaient décidé de prolonger les délais. Autrement dit, on revenait à une vue de bon sens, selon laquelle on ne saurait traiter de manière égale des choses inégales. L'équité retrouvait donc son empire, au moins dans les principes et pour un temps. Or, il semble qu'en dehors des cercles bien informés, on n'ait guère parlé de cette décision, alors qu'elle était de nature à faciliter bien des choses et à faire en partie barrage à l'iniquité.

Le Programme de Doha va aussi très loin sur le fond des problèmes. Et si l'échec de Cancún lui donne un coup d'arrêt que l'on espère provisoire, c'est sans doute sur la base de ce Programme que devront s'engager les négociations futures. C'est d'ailleurs ce qu'affirme, entre d'autres dispositions parfaitement vides, la Déclaration ministérielle de Cancún : « *nonobstant ce contretemps, nous réaffirmons toutes nos Déclarations et Décisions de Doha et nous réengageons à travailler en vue de les mettre pleinement et fidèlement en œuvre* » (28).

Si négociations futures il y a, elles devront probablement tenir compte beaucoup plus sérieusement des exigences des pays en développement : la négligence dont on a fait preuve à leur endroit est à coup sûr l'une des causes directes de la « rébellion » de Cancún, même si l'on n'exclut pas d'autres raisons, ambitions de telles ou telles grandes puissances dans le monde en développement, *etc.* Nous pensons personnellement que c'est la surdité permanente et volontaire, d'une grande partie de l'Occident devant le cri de détresse qui n'a jamais cessé de monter du Sud vers le Nord, qui est à l'origine de la plupart des crises dont nous sommes témoins et des dan-

(27) Cf. par exemple GUY FEUER, « Libéralisme, mondialisation et développement », *Annuaire français de droit international*, 1999, pp. 148-164.

(28) § 6.

gers futurs qui nous guettent. Et cela, quelles que soient les fautes, fraudes, prévarications, népotismes, abus de pouvoir, atteintes aux libertés ou délires fanatiques qui ont germé et proliféré dans le monde en développement.

L'idée maîtresse du Programme de Doha n'est pas neuve : elle reprend la vieille affirmation proclamée à l'ONU dès le changement de majorité, à savoir que le commerce est le principal instrument du développement économique (29), application du slogan « *Trade, not aid* », resté fameux lui aussi, et de toutes les déductions qu'en a tirées la CNUCED (30). Cependant, ce qui doit attirer davantage l'attention dans le Programme de Doha, c'est moins cette réaffirmation d'un principe que plus personne ne contestait, que le nouveau pas accompli dans cette ancienne direction qui, d'une certaine manière, en inverse quasiment le signe. En effet, selon la Déclaration (31) : « *la majorité des membres de l'OMC sont des pays en développement. Nous visons à mettre leurs besoins et leurs intérêts au centre [souligné par nous] du Programme de travail adopté dans la présente Déclaration* ». Cette avancée, à Doha, c'est que désormais la plus haute priorité doit être donnée aux besoins et intérêts des pays en développement dans le commerce mondialisé ! Ce n'était évidemment pas le cas jusqu'alors, c'est le moins qu'on puisse dire. D'ailleurs, la CNUCED a estimé en septembre 2002 que le Programme de Doha, bénéfique aux pays en développement, devrait comporter de nouveaux engagements. C'est non seulement redonner des couleurs à une dualité des normes en asthénie et combien moquée, mais encore vouloir modifier la position des plateaux de l'ancienne balance. Les pays en développement demandent avec une insistance croissante que Thémis penche désormais de leur côté. N'est-ce pas là le sens profond de l'échec de Cancún, si l'on se souvient que déjà le Programme de Doha avait été accepté de justesse ?

Et pourtant, cette idée, les pays développés, tous présents à Doha, l'ont acceptée, après de dures négociations il est vrai ! Là, la sphère de l'action internationale pour le développement avait commencé de tourner sur son orbite ; quelque chose de nouveau s'annonçait. Il était d'ailleurs décidé que le suivi du Programme ferait l'objet d'examens et de contrôles (32). Cependant, Cancún a tout bloqué !

Recours aux techniques de partenariat

Présente dès 1992 dans les documents de la Conférence de Rio, la notion de partenariat a fait l'objet d'élaborations conceptuelles dans des docu-

(29) Rés. 1707(XVI) du 19 décembre 1961. On trouve déjà des allusions à l'importance du commerce pour le développement dès 1949 dans des résolutions de l'Assemblée générale.

(30) Cf. Georges MERLOZ, *La CNUCED, droit international et développement*, Faculté de droit Paris V / Bruylant, Paris/Bruxelles, 1980 ; Jean-Philippe THÉRIEN, *Une voix pour le Sud. Le discours de la CNUCED*, Presses de l'Université de Montréal / L'Harmattan, Montréal/Paris, 1990. La mission fixée à la CNUCED par l'Assemblée générale est définie dans les résolutions 1785 (XVII) du 8 décembre 1962 et 1995 (XIX) du 19 décembre 1964.

(31) § 2.

(32) §§ 45 et s.

ments bien connus, émanant de la CNUCED et de l'OCDE (33). Nous savons que la notion repose à la fois sur l'idée d'appropriation des stratégies de développement par les pays demandeurs et sur les apports combinés des Etats, des organisations internationales, des entreprises privées et des entités de la société civile.

Il ne s'agissait là que d'analyses théoriques, qu'il appartenait à la réflexion et à l'action d'élargir, d'affermir et d'affiner. C'est à l'Union européenne avant tout que l'on doit d'avoir introduit la notion dans la pratique : retenue dès 1995 par la Déclaration de Barcelone et le Plan d'action qui l'accompagne, mais limitée à l'espace euro-méditerranéen et dépourvue de force obligatoire, la notion de partenariat a fait une entrée remarquée dans le droit positif avec l'Accord de Cotonou du 23 juin 2000, intitulé précisément « Accord de partenariat » et conclu entre l'Union européenne, ses quinze membres et les Etats ACP (34). Dans le même temps, la notion de partenariat est explicitement ou implicitement évoquée dans les grands textes que nous étudions ici.

La Déclaration du Millénaire emploie le terme en proposant d'« établir des partenariats solides avec le secteur privé et les organisations de la société civile en vue de promouvoir le développement et d'éliminer la pauvreté » (35). Allant plus loin que cette proclamation déjà extrêmement large et floue, elle entend lancer, comme nous l'avons signalé plus haut, ce qui pourrait et qui devrait devenir l'idée maîtresse dans les rapports Nord-Sud du XXI^e siècle, à savoir la mise en place d'un partenariat mondial pour le développement, à quoi devrait s'ajouter une conséquence logique sur laquelle on a commencé à réfléchir depuis lors, celle d'une gouvernance mondiale (36).

Rien de très original dans le Consensus de Monterrey qui, se référant aux objectifs du Millénaire, parle simplement d'un « *nouveau partenariat entre les pays développés et les pays en développement* », sans faire mention d'acteurs nommément désignés, mais en montrant, comme les autres textes, la liaison entre les différents éléments de l'action internationale pour le développe-

(33) Cf. Guy FEUER, « Vers de nouveaux paradigmes dans l'action internationale pour le développement ? », *Annuaire français de relations internationales*, vol. 3, 2002, pp. 292 et s.

(34) Cf. Guy FEUER, « Un nouveau paradigme pour les relations entre l'Union européenne et les Etats ACP. L'Accord de Cotonou du 23 juin 2000 », *Revue générale de droit international public*, n° 2, 2002, pp. 269-293.

(35) § 20.

(36) Cf. Pierre JACQUET/Jean PISANI-FERRY/Laurence TUBIANA, *op. cit.* ; les divers travaux de Pierre JACQUET, recensés sur le site Internet www.pierrejacquet.net, ainsi que son article « La gouvernance globale à l'épreuve des contestations », *Ramses 2002*, pp. 73-89 ; Elie COHEN, « *L'Ordre économique mondial. Essai sur les autorités de régulation* », Fayard, Paris, 2001.

ment (37). De même, de par son intitulé (mais sans la force obligatoire d'un accord international en bonne et due forme), le NEPAD se présente comme un plan de développement fondé avant tout sur l'idée de partenariat, avec l'innovation principale que c'est que dans tous les domaines, y compris celui des investissements privés, qu'au partenariat Nord-Sud devra s'ajouter un partenariat entre acteurs africains intéressés, à l'intérieur de l'espace régional conçu comme un tout : de la bouche même des commentateurs africains, il s'agit là d'une première dans l'histoire économique de l'Afrique (38). La Déclaration de Johannesburg évoque l'idée de « *partenariats constructifs* » axés sur le changement, en soulignant leur lien avec les idées de « *diversité* » et de « *solidarité* » ; elle marque aussi l'importance « *du dialogue et de la coopération entre les civilisations et les peuples de la planète, sans considération de race, de handicap, de religion, de langue, de culture ou de traditions* » (39).

Les domaines de l'action internationale pour le développement

La remarque préalable qui s'impose à la lecture de l'ensemble des textes est qu'ils présentent un trait commun : ils témoignent tous d'une conception globale et intégrée du développement.

Cette conception n'est pas nouvelle, elle non plus ! On la trouve exprimée par l'Assemblée générale des Nations Unies dès les premières années de mise en œuvre de l'action pour le développement (40). Il y a cependant dans ces anciens textes une différence avec la vision actuelle : c'est que les résolutions originelles demeuraient plus ou moins dans le vague, s'en tenaient à des considérations assez générales ; au contraire, les textes actuels sont beaucoup plus précis et plus concrets, surtout quand il s'agit des programmes d'action annexés à la plupart des Déclarations. C'est dire qu'à l'intérieur d'une commune conception, on trouve des variations, afférentes aux divers domaines d'action.

Comme toujours lorsqu'il s'agit de la mondialisation et des nouvelles conceptions du développement, il n'y a pas rupture avec le passé. Même si l'expression finit par être éculée, il y a « *changement dans la continuité* ». Ce qui signifie, d'une part, que les organisations d'où émanent les textes proposent de rénover les mécanismes traditionnels et, d'autre part, qu'elles s'attachent à préciser et à concrétiser les mécanismes apparus plus tardivement.

(37) Ce passage se lit ainsi : « *nous nous engageons à appliquer des politiques rationnelles, à instaurer une bonne gouvernance à tous les niveaux et à assurer la primauté du droit. Nous nous engageons également à mobiliser les ressources nationales, à attirer les flux internationaux, à promouvoir le commerce international en tant que moteur du développement, à intensifier la coopération financière et technique internationale pour le développement, le financement viable de la dette et l'allègement de la dette extérieure et à renforcer la cohérence des systèmes monétaires, financiers et commerciaux internationaux* ».

(38) Cf. le site Internet www.nepadforum.com/nepad.htm.

(39) § 17.

(40) Cf. par exemple Rés. 521 (VI) du 12 janvier 1952 et 1 428 (XIV) du 5 décembre 1959.

Rénovation des mécanismes dans les domaines traditionnels

Par l'expression de « mécanismes traditionnels », on entend ici les anciens systèmes relatifs à l'aide et au commerce, c'est-à-dire les mécanismes correspondant à la vision purement économique du développement, telle qu'elle prévalait à l'origine.

C'est surtout le fameux « échange inégal », dénoncé depuis si longtemps, qui, entre autres, est à la base de la plupart des sentiments d'insatisfaction que le Tiers-Monde n'a cessé de ressentir et d'exprimer. Après tant de décennies d'échecs ou de réformes partielles, le besoin s'est fait sentir à l'OMC d'aller plus loin dans le redressement de cette défaillance devenue pérenne... Cependant, c'est seulement à Doha que s'est amorcé le tournant majeur, tandis qu'à Cancún s'est gravement fêlé l'édifice.

La réorganisation du commerce international et le développement

Sans ignorer les travaux de l'OMC entre Marrakech et Doha, c'est évidemment au Programme de Doha qu'il faut se reporter avant tout, car c'est lui qui a entendu fixer l'évolution future, qui a infléchi les normes et les comportements antérieurs et qui, dans le même temps, est la victime directe de l'échec de Cancún.

Concernant la mise au point et l'adoption de ce Programme, il semble bien que les travaux de l'OMC n'aient pas pu ne pas tenir compte à la fois des proclamations enfiévrées des « altermondialistes » de plus en plus actifs depuis Seattle, de bien des travaux doctrinaux de grande valeur mais souvent critiques, de l'évolution personnelle des deux derniers directeurs généraux de l'OMC et du réveil progressif des pays en développement, membres longtemps anesthésiés par les espoirs qu'ils avaient mis dans l'économie de marché, la libéralisation des échanges et le commerce ouvert.

D'où la nouveauté et l'importance du Programme de Doha, auquel il convient par conséquent de se référer en premier lieu. Il marque à coup sûr un infléchissement très important de la mentalité et de l'évolution de l'OMC : c'est tout le vieux lien entre commerce et développement qui se trouve non point exactement modifié, mais substantiellement raffermi. Ce grand tournant vient de ce que le Programme de Doha s'est voulu, plus que tout ce qui l'avait précédé, l'instrument d'une transformation, plus déterminante que les précédentes, de l'ordre commercial multilatéral traditionnel. Il est indispensable d'insister sur ce point. Lisons par exemple le début du paragraphe 2 de la Déclaration : « *le commerce international peut jouer un rôle majeur dans la promotion du développement économique et la réduction de la pauvreté. Nous reconnaissons la nécessité pour toutes [souligné par nous] nos populations de tirer parti des possibilités accrues et des gains de bien-être que le système commercial multilatéral génère.* La majorité des membres de l'OMC sont des pays en développement. Nous visons à mettre leurs besoins et leurs

intérêts au centre du Programme de travail adopté dans la présente Déclaration [souligné par nous] ».

Dans la réorganisation du système commercial envisagé par la Déclaration, on retiendra également les points suivants, qui touchent très directement à la situation et aux intérêts des pays en développement : agriculture, services, accès aux marchés pour les produits non agricoles, aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, liens entre commerce et investissement, interaction du commerce et de la politique de la concurrence, transparence des marchés publics, facilitation des échanges, règles de l'OMC, règlement des différends. Quant aux principes nouveaux eux-mêmes, le texte contient explicitement les dispositions suivantes : « *droit des Membres, au titre de l'Accord général sur le commerce des services, de réglementer la fourniture de services et d'introduire de nouvelles réglementations à cet égard; réaffirmation de la nécessité de prendre en compte la dimension sociale de la mondialisation et des travaux de l'OIT à cet égard; étant donné l'augmentation du nombre de membres de l'OMC, confirmation de la responsabilité collective d'assurer la transparence interne et la participation effective de tous les Membres* » (41). Le Programme de travail couvre la plupart des questions relevant actuellement du commerce international : commerce et environnement, commerce électronique, petites économies, liens commerce-dette-finances, et commerce-transferts de technologie, coopération technique et renforcement des capacités, pays les moins avancés.

Cette simple énumération montre qu'il s'agit bien d'une mise à jour de toute l'activité de l'OMC, au regard à la fois des Accords de Marrakech et des questions en cours de traitement au sein de l'Organisation depuis son entrée en activité! Cependant, on sait aussi que, sur bien des points, pays du Nord et pays du Sud sont loin d'être d'accord : il existait entre eux de nombreux éléments de friction dans les problèmes énumérés ici, parmi lesquels certains sont à l'origine des oppositions qui ont fait échouer la Conférence de Cancún. Enfin, relevons qu'en ce qui concernait sa mise en œuvre, le Programme envisageait diverses mesures concrètes à prendre, en particulier l'ouverture d'un nouveau cycle de négociations devant se clore le 1^{er} janvier 2005 : on sait ce qu'il en est advenu...

Le financement du développement : conditions nouvelles et moyens nouveaux

Comme on le sait, la crise de l'aide publique, qui ne cesse de s'aggraver depuis les débuts de la crise mondiale, a conduit les Etats-donneurs comme les Etats-demandeurs à faire de plus en plus appel aux apports du secteur privé. La notion de partenariat a trouvé là l'un de ses principaux points de départ et l'un de ses champs d'application les plus importants. Cette ten-

(41) § 7, 8 et 10.

dance a été très sérieusement confortée par l'avènement de la mondialisation dans son optique néo-libérale.

Cette évolution, tant sur le plan des faits que sur celui des idées, a transformé de manière assez fondamentale les conceptions qui prévalaient traditionnellement en matière de financement du développement. Parmi les problèmes qui se situent au cœur même des débats figurent évidemment celui de la place des capitaux privés, celui de l'allègement de la dette et celui du rôle du FMI.

Depuis fort longtemps, les institutions de Bretton Woods font l'objet de critiques multiples qui touchent tantôt à leurs attributions et à leur rôle, tantôt à leurs orientations et à leurs doctrines. Il est apparu à beaucoup que le bilan de la conditionnalité conçue comme purement économique apparaissait comme gravement insatisfaisant. Néanmoins, on a relevé que depuis quelques années il se développait au sein du Fonds et de la Banque un nouveau souci de prendre en compte les données environnementales, sociales et politiques, c'est-à-dire des données non économiques du développement. Cette nouvelle orientation a suscité et suscite toujours, évidemment, un certain nombre de questions, dans la mesure où il n'était pas initialement prévu que les deux institutions investissent de tels champs. On a fait remarquer que cette orientation pourrait avoir des conséquences non négligeables sur leur mission et leur fonctionnement. C'est pourquoi il a été proposé de repenser en profondeur leur mission et leurs attributions, tant sur le plan de leur organisation (répartition des tâches, transparence) que sur le plan des critères de distribution de l'aide (enrichir la conditionnalité par la sélectivité et les critères de performance) (42).

La Déclaration du Millénaire et le Plan de campagne du Secrétaire général ne contiennent pas de directives détaillées sur le financement du développement : le problème est envisagé d'assez loin, dans son rattachement à l'objectif général d'élimination de la pauvreté et à l'impératif de bonne gouvernance, dont on parlera plus bas; en fait, la Déclaration renvoie à la future « *réunion de haut niveau* » prévue pour 2001... C'est donc surtout au très important texte de Monterrey qu'il faut se reporter, car c'est lui qui donne les indications les plus précises sur les nouvelles conceptions appelées à prévaloir en matière de financement du développement.

Du point de vue de la vision générale de la question, le Consensus de Monterrey contient une disposition selon laquelle les chefs d'Etat et de gouvernement s'engagent « *à mobiliser les ressources nationales, à attirer les flux internationaux, à promouvoir le commerce international comme moteur du développement, à intensifier la coopération financière et technique internationale pour le développement, le financement viable de la dette et l'allègement de la*

(42) Conditionnalité du FMI. Fiche technique, décembre 2002. Cf. SOLAGRAL, *Le débat sur la réforme des conditionnalités du FMI*, mai 2001.

dette extérieure et à renforcer la cohérence des systèmes monétaires financiers et commerciaux internationaux » (43). Ces principes font ensuite l'objet de développements larges, précis et détaillés (44), qui apparaissent comme de véritables lignes directrices en matière de financement du développement. Ces dispositions forment un ensemble cohérent et complet qu'il est possible de traduire en préceptes concrets. Certes, le libéralisme y est à l'honneur, puisque le texte donne nettement la primauté aux investissements privés sur l'aide publique, laquelle n'apparaît plus que comme supplétive, selon la conception même qui prévalait à l'origine, avant les réquisitoires tiers-mondistes. En revanche, le Consensus met l'accent sur un point sur lequel nombre d'observateurs avaient déjà insisté, à savoir la nécessité d'une « *coordination effective entre les mécanismes nationaux, internationaux et systémiques qui doivent s'insérer dans une conception globale* ». D'autres dispositions visent les finalités de rationalité économique et de justice sociale étroitement imbriquées les unes dans les autres ; on peut donner comme exemple le paragraphe 14 du Consensus : « *nous reconnaissons qu'il faut suivre des politiques macroéconomiques rationnelles visant une croissance économique forte et durable de l'économie [sic], le plein-emploi, l'élimination de la pauvreté, la stabilité des prix et l'équilibre durable du budget et de la balance extérieure pour assurer que la croissance bénéficie en particulier aux pauvres. Les gouvernements devraient se préoccuper en priorité d'éviter les distorsions inflationnistes et les fluctuations économiques brutales qui ont un effet néfaste sur la répartition des revenus et l'allocation des ressources* ».

Si l'on explore maintenant les documents du FMI et de la Banque mondiale, on y trouve des indications précieuses sur l'évolution qui s'est produite tout au long de ces dernières années au sein des deux institutions. Ces indications concernent surtout les conditions de l'aide, les procédés d'allègement de la dette et les moyens d'action des deux organisations (45). Surtout, on devine ici, en filigrane, l'un des problèmes qui sollicitent le plus l'attention des responsables des institutions de Bretton Woods, à savoir celui de la réforme de l'« *architecture financière et monétaire internationale* », évoqué notamment par le Conseil d'administration et les deux derniers directeurs du FMI. Le problème primordial, peut-être.

Perfectionnement des mécanismes de développement

Il s'agit ici, évidemment de tout ce qui concerne les questions écologiques, sociales et politiques, avec leurs prolongements institutionnels.

(43) § 4.

(44) §§ 10-67.

(45) En plus des Rapports annuels des deux institutions, du *Bulletin du FMI* et de certaines livraisons du *Rapport sur le développement dans le monde*, il est nécessaire de se référer aux sites Internet de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international pour s'orienter à travers une abondance de documents et de publications que nous ne pouvons reproduire ici, même en partie.

Environnement et développement

Il faudrait évidemment partir des textes de Stockholm de 1972 et surtout de ceux de Rio de 1992. Tout le problème, on le sait, réside dans les incroyables difficultés qui ne cessent de surgir à propos de l'application de ces textes fondateurs et de ceux qui les ont suivis ou qui les complètent, notamment le Protocole de Kyoto.

Ce n'est qu'à la lumière de ces difficultés que l'on peut apprécier les proclamations contenues dans nos textes. C'est que l'élaboration et l'application d'un droit international de l'environnement couplé avec un droit du développement se heurtent d'abord aux intérêts des États, et en particulier des grands pays pollueurs. Ensuite, elles posent de manière abrupte la question de savoir ce qui doit l'emporter, de la protection de l'environnement mondial ou de la croissance d'une économie libérale mondialisée. Tous les textes visés ici se réfèrent à la nécessité de la protection de l'environnement, à tous les échelons, et en liaison directe avec les problèmes du développement.

La Déclaration du Millénaire commence par réitérer le danger présent et futur que court l'humanité tout entière « *d'avoir à vivre sur une planète irrémédiablement dégradée par les activités humaines et dont les ressources ne peuvent plus répondre à [ses] besoins* » (46). Elle réaffirme donc son plein appui aux principes du développement durable énoncés dans « *Action 21* » et déclare que tous les efforts seront faits pour intensifier les actions en ce sens, y compris pour que le Protocole de Kyoto entre en vigueur avant le dixième anniversaire de la Conférence de Rio...

Au-delà des prises de position des textes du Millénaire, on citera, comme particulièrement dignes d'intérêt, le Programme de Doha et surtout, naturellement, la Déclaration de Johannesburg. Il est fort intéressant de constater que le Programme de Doha insiste avec force sur les liens entre commerce et environnement. Certes, la question figure en bonne place depuis plusieurs années à l'ordre du jour des travaux de l'OMC (47). Le Plan d'action de Doha prévoit diverses mesures, en particulier des négociations concernant la relation entre les règles de l'OMC et les obligations spécifiques énoncées dans les accords environnementaux multilatéraux (48). Préciser et rationaliser cette relation est à l'évidence une tâche importante et urgente. Le Plan d'action de Johannesburg se contente de parler de la modification des modes de consommation et de production non viables (49).

(46) § 21.

(47) Cf. Caroline LONDON, *Commerce et Environnement*, PUF, Paris, 2001.

(48) §§ 31-33.

(49) Chap. III, §§ 14-23.

Développement politique, social et institutionnel

Reprenant des positions anciennes devenues quasiment classiques, les textes récents insistent davantage, maintenant, sur tout ce qui a trait au développement politique, social et institutionnel. Concernant ce dernier point, notons qu'il s'agit évidemment des impératifs de renforcement de l'Etat de droit, de respect des droits de l'homme, de promotion de la démocratie, *etc.*, puisqu'il est admis désormais que ces nécessités font partie des éléments composants d'un développement digne de ce nom. On peut penser que les irremplaçables travaux du PNUD n'ont pas été sans influence sur toutes ces prises de position, non plus que la réorientation de la doctrine de la Banque mondiale et même celle du FMI. Dans les années récentes, le PNUD a fait un gros effort de réflexion pour intégrer les droits de l'homme dans le développement durable.

La Déclaration du Millénaire reprend les principes antérieurement proclamés sur la promotion de la démocratie, le renforcement de l'Etat de droit et le respect de tous les droits de l'homme et libertés fondamentales reconnus sur le plan international, y compris le droit au développement. Ce droit, on s'en souvient, a été proclamé par l'Assemblée générale des Nations Unies dans la *Déclaration sur le droit au développement* (50), laquelle en fait un « *droit de l'homme individuel et collectif* ». Ainsi resurgit soudain un vieux débat dont il semblait que plus personne ne voulait parler, comme s'il n'avait qu'une importance mineure dans le futur de l'humanité. La Déclaration du Millénaire reprend et élargit le point de vue ancien en l'assortissant de sept séries d'engagements qui y correspondent (51). Elle évoque aussi les mesures à prendre concernant la protection des groupes vulnérables et les besoins spéciaux de l'Afrique. Même le Consensus de Monterrey, consacré essentiellement, pourtant, aux questions financières, fait allusion, au moins d'un mot, aux principes de démocratie, de participation et de transparence, liés à celles de justice, d'équité, de responsabilité et d'ouverture (52).

Il y a un point sur lequel il est indispensable d'insister : se voulant encore plus concrets et plus pragmatiques, les textes affirment tous, chacun à sa manière mais avec une détermination commune, que la réalisation effective de tous ces objectifs exigera, à l'échelle nationale comme à l'échelle mondiale, l'approfondissement de la notion de gouvernance et une effectivité plus grande dans sa mise en pratique. On entend parler de plus en plus de cette notion et on peut penser qu'elle a toutes chances de faire son chemin dans la réflexion et dans l'action internationale pour le développement. Tous les textes récents font de la bonne gouvernance un impératif incon-

(50) Rés. 41/128 du 4 décembre 1986. Cf. Claude-Albert COLLIARD, « L'adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies de la Déclaration sur le droit au développement », *Annuaire français de droit international*, 1987, pp. 614-628.

(51) Section IV, §§ 21-23. Les engagements indiqués au texte figurent dans le paragraphe 23.

(52) § 9.

tournable, sur lequel certains d'entre eux s'étendent longuement. C'est peut-être ce qu'il y a là de plus novateur par rapport aux grands textes d'antan qui, au nom du principe classique de non-ingérence et du respect rigoureux de l'indépendance des États nouveaux, excluaient tout examen des structures internes et du fonctionnement des institutions de ces États. Nul n'a oublié les critiques particulièrement sévères adressées au FMI à ce propos. Ce dogme antique commencerait-il à se renverser ? Peut-être, du moins en partie. Nécessité fait loi...

Tout est parti de la Banque mondiale. C'est vers la fin des années 1980 que celle-ci a transposé la notion de gouvernance au niveau macro-économique, en l'assortissant de l'épithète « bonne », qui, à l'époque, n'était pas dépourvue d'équivoques. Depuis, la doctrine de la Banque a évolué et la notion qu'elle avait forgée s'est maintenant imposée à peu près partout. La Banque considère qu'il convient d'utiliser cette notion comme critère de jugement à l'égard d'un État qui sollicite une aide financière auprès d'une institution internationale : dans cette perspective, la gouvernance vise avant tout la bonne gestion des affaires publiques et comporte les éléments bien connus (État de droit, bonne administration, responsabilité et imputabilité, transparence...) (53). Voici d'ailleurs l'une des définitions récentes données par l'institution : *« l'ensemble des traditions et institutions par lesquelles le pouvoir s'exerce dans un pays avec pour objectif le bien de tous. Elle comprend les procédés par lesquels les titulaires du pouvoir sont choisis, contrôlés et remplacés, la capacité du gouvernement à gérer efficacement les ressources et à appliquer des politiques solides, et le respect des citoyens et de l'État envers les institutions régissant les interactions économiques et sociales intervenant entre eux »* (54). Dans l'optique de l'action pour le développement, cette formule comprend, aux dires de la Banque, des programmes anticorruption, un programme pour renforcer la capacité des médias à promouvoir la transparence et la dissémination de l'information, des programmes sur la réforme du secteur public, un programme sur les réformes législatives et judiciaires tendant à assurer l'indépendance et la performance de la justice.

Le FMI a, lui aussi, considérablement infléchi sa politique depuis les grandes crises... Il a bien marqué officiellement qu'il était résolument attaché à la réalisation des objectifs pour le développement du Millénaire des Nations Unies et, de concert avec la Banque mondiale, il a mis sur pied un mécanisme de suivi. En outre, depuis l'an 2000, il ne cesse de perfectionner à la fois sa propre gouvernance et l'aide aux États désireux d'améliorer la leur. Toutes sortes d'actions sont prévues, par exemple en vue de *« poursuivre les réformes politiques et institutionnelles, rationaliser le secteur public, lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, assurer la*

(53) Cf. Marie-Claude SMOUTS/Daño BATTISTELLA/Pascal VENNESSON, *Dictionnaire des Relations internationales* Dalloz, Paris, 2003; Pascal LOROT (dir.), *Dictionnaire de la Mondialisation*, Ellipses, Paris, 2001.

(54) Cf. le site Internet www.worldbank.org/governance/fra.

transparence des politiques économiques et des données financières des pays-membres, modifier la conditionnalité vis-à-vis de pays souffrant de faiblesses institutionnelles et de distorsions structurelles ». En réalité, il faudrait passer en revue, chaque année, l'ensemble des politiques et activités du Fonds (55).

De son côté, le PNUD occupe actuellement la place de chef de file, au sein du système des Nations Unies, dans la promotion de la bonne gouvernance pour le développement humain. Toutefois, comme il est aisé de le penser, sa conception est celle d'une « *gouvernance démocratique* ». Par suite, il s'est donné toute une structure et des modalités d'action destinées à répondre à cette exigence (56).

On comprend naturellement que le Consensus de Monterrey s'étende sur la question de la gouvernance, étant donné la perte de crédibilité de nombre de pays en développement du fait d'une gouvernance jugée douteuse et la nécessité pressante où ils se trouvent maintenant de faire appel aux capitaux privés.

Enfin et surtout, compte tenu de la mauvaise réputation de nombre de gouvernements africains aux yeux d'États et surtout d'investisseurs privés étrangers potentiels, les vues exposées dans le NEPAD revêtent ici une importance et un intérêt particuliers parce que celui-ci émane non point d'autorités extérieures à l'Afrique ou d'institutions internationales aux exigences parfois sévères, mais des Africains eux-mêmes, représentés par d'éminents chefs d'État. Les dispositions du NEPAD relatives à la gouvernance ne peuvent donc que susciter attention et curiosité. Or, justement, on y trouve, sur le point qui nous intéresse ici, des dispositions qui, si elles sont appliquées, seront susceptibles d'améliorer singulièrement la crédibilité des États africains. On mentionnera, entre autres, les objectifs de consolidation des mécanismes de prévention, de gestion et de solution des conflits aux niveaux régional et continental, ainsi que de promotion et de protection de la démocratie et des droits de l'homme dans chacun des États intéressés. Le NEPAD envisage également de mettre en place des cadres juridiques et réglementaires transparents à l'intention des marchés financiers, de renforcer la capacité des États africains à instituer et à faire respecter la législation et à maintenir l'ordre, etc.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Les relations Nord-Sud ont toujours été marquées par une ambiguïté certaine, et c'est avec raison qu'on les a qualifiées de « coopération-confrontation ». La survenance des crises qui affectent la planète depuis les

(55) Cf. Rapports annuels et *Bulletin* du FMI, dont on peut trouver des résumés très utiles dans le supplément annuel au *Bulletin*.

(56) Rapport mondial sur le développement humain, *Approfondir la démocratie dans un monde fragmenté*, 2002.

années 1970 et l'avènement de la mondialisation ont accentué cette ambiguïté et il est sûr que les esprits chagrins auront plaisir à insister sur l'aggravation de la fracture le long d'une ligne qui va de Seattle à Cancún.

Il n'est évidemment pas question de nier une succession d'échecs et de déconvenues qui n'ont cessé et ne cessent tous les jours de s'aggraver sous nos yeux. Cependant, à y regarder de plus près, les choses sont plus subtiles qu'il ne paraît au premier abord. Car, si ambivalence il y a, l'on se doit de considérer tout autant les avancées que les éléments de stagnation ou de recul, que l'on se plaît trop souvent à mettre en lumière, nous l'avons dit, comme si on tenait à faire prévaloir la désespérance sur les possibilités de progrès qui s'offrent à l'humanité. Or, toute l'histoire humaine, et en particulier l'histoire des relations Nord-Sud, montre que la marche en avant s'effectue en ligne brisée, entremêlant succès et échecs et aboutissant cependant à des prises de conscience susceptibles d'orienter l'action concrète.

De notre côté, nous sommes certains que le destin des textes récents n'est pas scellé, quelles que soient les vicissitudes de leur incarnation dans des politiques concrètes et suivies. Cet espoir ne nous paraît pas chimérique. Il repose en effet, nous l'avons dit en commençant, sur la nécessité, pour la communauté internationale, de s'attaquer une fois encore de manière constructive aux problèmes non résolus et, pour cela, de prendre en compte les leçons du passé et les exigences de régulation d'une mondialisation demeurée encore pour une bonne part à l'état sauvage. Or, les documents que nous avons examinés ici apportent à la réflexion bien des éléments susceptibles de modifier les constructions traditionnelles frappées d'obsolescence et donc d'ouvrir la voie à des politiques renouvelées, créatrices et fructueuses.

L'ancienne idéologie du développement reposait sur trois exigences fondamentales, mille fois répétées : souveraineté, solidarité, équité. Avec l'avènement de la mondialisation néo-libérale, on a souvent allégué que ces trois piliers – d'inspiration tiers-mondiste – étaient voués à s'écrouler au profit de la trilogie liberté-concurrence-profit. De fait, pendant près d'une décennie, l'idée dominante a été celle d'une volonté de libéralisation universelle des activités humaines et, avant tout, des activités économiques. Il a fallu le remue-ménage des « anti » devenus « alter » mondialistes pour que l'opinion, d'abord amusée ou enthousiaste ou hostile, se rende compte qu'en réalité l'humanité tout entière, et avant tout le monde pauvre, se trouvait confronté à un immense défi... Alors, peu à peu, le folklore, sans cesser de donner aux médias l'occasion de diffuser des images divertissantes ou inquiétantes, s'est vite doublé de réflexions de plus en plus sérieuses et approfondies, jusqu'à aboutir à des travaux du plus haut niveau. Certains de ces travaux ont déjà fait date dans l'histoire des idées. Et c'est là, semble-t-il, que se sont produites une prise et une crise de conscience qui ont provoqué un véritable réveil parmi les nombreux gouvernements et les orga-

nisations internationales. Les uns et les autres ne cessaient d'ailleurs pas d'être critiqués et, parfois, harcelés, par les ONG ou autres mouvements altermondialistes, comme si la société civile décidait de faire entendre sa voix et même d'influencer le plus possible les processus de décision ou, au moins, les instances de délibération.

Il est certain qu'à partir du Sommet du Millénaire, des interventions remarquées, émanant de chefs d'État ou de gouvernement et de dirigeants parmi les plus éminents des grandes organisations internationales, ont amené les Conférences qui se sont succédé depuis l'an 2000 à user d'un langage et à adopter des positions officielles qui, sans ressusciter un tiers-mondisme obsolète et dévalorisé, en ont repris les aspirations les plus justifiables au regard de la conscience morale ordinaire. En même temps, on a essayé de les combiner de façon constructive avec les composantes de la mondialisation que peuvent accepter ceux pour qui le libéralisme politique et l'économie de marché ne sont pas incompatibles avec des exigences éthiques valables en tous temps et en tous lieux. D'où, dans les textes émanant de ces Conférences, de nombreux énoncés de principes considérés comme fondamentaux pour la conduite des relations Nord-Sud au XXI^e siècle, relations insérées elles-mêmes dans les relations internationales globales. La synthèse de ces textes permet de dégager un corps de concepts à caractère normatif, répondant à la logique et à la morale d'une action pour le développement enfin ordonnée aux exigences élémentaires d'ordre éthique, politique, social, culturel et psychologique – pour ne pas dire spirituel – d'une société universelle en voie de pacification.

Il est évident qu'en disant cela on ne doit se faire aucune illusion sur les immenses difficultés qui s'amoncelleront encore sur le chemin des artisans de ce progrès, à quelque place ou à quelque niveau qu'ils se situent. L'échec de Cancún est là pour nous le rappeler brutalement. Il n'en reste pas moins que les problèmes ne sont pas résolus et que les interdépendances de toutes sortes engendrées par la mondialisation obligeront les sociétés et ceux qui les gèrent à se les poser et à tenter de les résoudre, étant entendu que les solutions à imaginer ne seront viables que si elles reposent dans chaque cas sur un consensus universel. C'est alors que les principes fondamentaux proclamés par les textes récents retrouveront l'importance que les esprits chagrins évoqués plus haut tentent de leur dénier et qu'ils pourront guider l'action des décideurs de demain. D'où, encore une fois, l'intérêt de connaître ces textes et de les méditer.

INDICATIONS COMPLÉMENTAIRES

Il paraît utile de compléter le présent article par quelques indications qui éclairent le contenu et la portée des textes étudiés. On doit en effet relever qu'au lendemain même de l'échec de la Conférence de Cancún, l'OMC et ses membres ont commencé

à envisager la reprise des négociations. De plus et sur un plan plus large, les Rapports récents du CAD de l'OCDE, particulièrement celui de 2002, présentent des vues d'une grande richesse sur la nouvelle approche résultant de l'adoption de ces textes.

L'OMC et le suivi de la Conférence de Cancún

En dépit des commentaires désabusés et des sombres prophéties qui ont suivi l'échec de Cancún et qui allaient jusqu'à prédire une fracture irrémédiable dans les rapports Nord-Sud, voire la mort de l'OMC, on a assisté très rapidement à une tentative de remise en marche des processus interrompus lors de la Conférence.

La Déclaration de Cancún montre bien que, dans l'esprit des acteurs intéressés il s'agissait plus d'une suspension que d'une interruption définitive du processus de négociation. En effet, aux termes du paragraphe 4 de cette Déclaration, les ministres ont donné au président du Conseil général, M. Carlos Perez del Castillo, et au directeur général de l'OMC, M. Supachai Panitchpakdi, agissant en étroite coopération, un mandat limité mais effectif pour donner un suivi à la Conférence. Ce texte se lit ainsi : « *nous donnons comme instruction à nos représentants de continuer à travailler sur les questions en suspens avec un sens de l'urgence et une motivation renouvelés et en tenant pleinement compte de toutes les vues exprimées au cours de cette conférence. Nous demandons au président du Conseil général, travaillant en étroite coopération avec le directeur général, de coordonner ces travaux et de convoquer une réunion du Conseil général au niveau des hauts fonctionnaires au plus tard le 15 décembre 2003 afin de prendre les mesures nécessaires à ce stade pour nous permettre d'avancer vers une conclusion des négociations positive et dans les délais. Nous continuerons d'exercer une supervision personnelle étroite de ce processus* ».

L'OMC a donc marqué son intention de mettre en réanimation des négociations commerciales que d'aucuns voyaient déjà mortes et enterrées. Un mois à peine après la fin de la Conférence, s'est tenue à Genève une réunion informelle des chefs de délégation, au cours de laquelle les deux hauts responsables de l'OMC ont marqué leur intention de « *remettre sur les rails* » (sic) les travaux suspendus à Cancún, d'éviter un examen rétrospectif stérile, de se tourner vers l'avenir et de faire tout leur possible pour « *rétablir la confiance entre les membres, élément essentiel pour faire avancer le processus* ». Certes, le redémarrage est des plus timides et on ne s'étonnera guère du caractère prudent et précautionneux de la démarche ainsi entreprise. Pour l'instant, les résultats sont des plus modestes, on va le voir, mais ils autorisent à penser que l'avenir reste ouvert.

Avant tout, l'OMC marque son intention de s'en tenir à une méthode d'approche essentiellement pragmatique, impliquant évidemment la recherche de compromis. Il n'est plus question, semble-t-il, de mettre en avant des idéologies, des dogmes, ou des préceptes impératifs, imposés de manière uniforme à tous les membres de l'Organisation. On continue certes à viser l'objectif fondamental de libéralisation des échanges, mais on y ajoute maintenant l'exigence de règles commerciales plus équitables. Les pays en développement ont enfin réussi à faire prendre en considération l'une de leurs revendications les plus anciennes et les plus fondamentales. Cependant, seul l'avenir permettra de voir si cette proclamation passe ou non dans la pratique concrète.

En deuxième lieu, les deux personnalités mandatées par les ministres ont engagé pendant huit semaines un processus de consultations avec les gouvernements et les administrations nationales ainsi qu'avec certains groupements régionaux et sous-régionaux. L'OMC a indiqué qu'elle entendait procéder dans un esprit de réalisme et avec le sens du concret. Du reste, M. Supachai a bien marqué dès le début de novembre 2003 que la croissance anémique des échanges commandait de reprendre d'urgence les négociations enlisées. Toutefois, cette procédure de consultations ne signifie en aucune façon l'abandon du multilatéralisme et de l'intégration horizontale. Bien au contraire, est affirmée nettement la volonté de continuer à recourir aux méthodes utilisées depuis la création du GATT et reprises par l'OMC.

Autre donnée qu'il est capital de souligner : il n'est nullement question de renoncer au Programme de Doha ou de le remplacer. On entend au contraire lui redonner vie en procédant simplement aux ajustements rendus nécessaires par la nouvelle situation.

Enfin, l'OMC entend centrer ses travaux sur ce qu'elle appelle les « *questions-clefs en suspens* », c'est-à-dire l'agriculture, le coton, l'accès aux marchés pour les produits non agricoles et les questions dites « de Singapour », ainsi que sur d'autres questions qui restent peut-être à traiter, notamment celles qui revêtent « *une importance particulière pour le développement* ».

Au terme de cette première phase de reprise, le président du Conseil général a pu déclarer que les membres étaient prêts à reprendre le travail au sein des groupes de négociation, mais il a dû reconnaître « *qu'aucune percée décisive n'était encore en vue* ».

Les vues nouvelles de l'OCDE

Les rapports annuels récents du CAD de l'OCDE, notamment celui de 2002, contiennent des vues d'une grande richesse de pensée et d'information sur les conceptions et les politiques résultant des textes que notre article a tenté d'analyser. Dans sa préface au Rapport 2002, le Secrétaire général de l'OCDE, M. Donald Johnston, met en exergue « *le caractère nouveau que prend désormais la coopération internationale pour le développement* ». Il n'hésite pas à parler de « *nouveau départ* » et de « *rupture avec les anciennes habitudes* », tout en rappelant que l'OCDE continue à agir dans le cadre de la mission que lui fixe son acte constitutif.

Dans la même ligne de pensée, le président du CAD, alors M. Jean-Claude Faure, définit les nouveaux objectifs de l'OCDE : « *les enjeux sont grands. Fédérer les efforts de tous, pays partenaires et donateurs, autour des stratégies de lutte contre la pauvreté et de développement durable. Fonder ces stratégies sur la recherche d'une croissance économique plus forte et plus durable, favorable aux pauvres, sur la généralisation du respect des droits, sur l'exigence d'un changement de dimension sur le front de l'éducation et de la santé. Agir dans le cadre d'une mondialisation qui s'ouvre et y adosser la croissance dans les domaines des échanges, de l'investissement ou du partage de la connaissance, instaurer un partenariat renforcé, reposant sur la pertinences des politiques menées, sur la gouvernance pour tous et sur une appropriation assumée. Associer à ce renouveau toutes les dimensions du financement du développement, aide publique appelée à croître sensiblement au cours des prochaines années; mobilisation large et durable des ressources nationales; participation du secteur privé, en particulier dans le cadre du partenariat public-privé d'une tout autre ampleur* ».

A sa réunion de 2002, le Conseil de l'OCDE au niveau des ministres a adopté un « Programme d'action de l'OCDE au service du développement ». Comme l'a souligné le Secrétaire général, c'est la « *toute première fois* » qu'une déclaration ministérielle de l'Organisation renvoie expressément aux questions de développement. De plus, il est certain que les positions prises par l'OCDE font corps avec celles qu'a exprimées la communauté internationale à Doha, Monterrey et Johannesburg. Le président du CAD a bien marqué qu'il existe maintenant un consensus international général sur la coopération pour le développement et que la convergence est réalisée entre les différents acteurs : gouvernements, institutions multilatérales, donateurs bilatéraux, organismes privés, pays partenaires. En gros, ces objectifs sont les suivants : efficacité de l'aide ; soutien aux stratégies arrêtées par les pays eux-mêmes ; bonne gestion des affaires publiques assortie de solides capacités institutionnelles ; cohérence des politiques suivies par les pays donateurs ; ouverture des marchés ; multiplication des possibilités d'échanges de produits manufacturés et de technologies avancées offertes aux pays en développement.

Sur le plan pratique, le Rapport fournit des indications détaillées fort précieuses sur la « *mise en œuvre fructueuse et soutenue des orientations communes arrêtées politiquement* ». On est donc bien en présence d'une « dynamique de l'action » concernant à la fois l'approfondissement des approches stratégiques de réduction de la pauvreté et le changement d'échelle dans le financement du développement envisagé dans toutes ses composantes (aide publique, ressources nationales publiques et privées, flux privés internationaux à but lucratif ou non, dividendes de l'ouverture et de l'expansion des échanges). De plus et surtout, l'accent est mis sur l'action commune de toute la communauté internationale en vue d'assurer l'efficacité du développement et du partenariat. Cette action doit comporter toutes sortes de composantes : harmonisation des pratiques des donateurs ; nécessité de se rapprocher du terrain et de suivre les résultats, pour chaque pays, des stratégies, des programmes et des projets de développement ; renforcement des partenariats dans un souci d'appropriation au niveau opérationnel et de bonne gouvernance ; engagement réciproque dans une optique de responsabilité partagée. Tout ce processus est envisagé dans une optique évolutive impliquant une capacité d'innover. D'où la nécessité de relever les défis de demain, défi de la cohérence et défi de la connaissance. D'où, enfin, l'obligation de rendre des comptes.