

LA CONCEPTION DU DEVELOPPEMENT DANS LA REFORME DES INSTITUTIONS INTERNATIONALES

Gustave Massiah
Président du CRID (France)
15-03-2002

PREALABLES

La conception du développement

La réforme des institutions internationales est à l'ordre du jour. Le système international est interpellé par l'évolution de la mondialisation. Le système international ne se limite pas aux institutions internationales, même si elles en sont la part la plus visible. Dans ce qui suit, nous mettrons l'accent sur la place de la conception du développement dans la réforme du système international et plus particulièrement des institutions financières internationales.

Le système international doit répondre à deux préoccupations majeures : offrir un cadre propice à la préservation de la paix et au règlement pacifique des conflits ; organiser un environnement favorable à la transformation de chaque société et au respect des droits des individus et des peuples. C'est à ce deuxième objectif que correspond la conception du développement.

La conception du développement constitue aujourd'hui un enjeu majeur. La pensée du développement se traduit dans des modèles de développement qui imposent une conception à l'échelle du système-monde. Les politiques de développement sont une manière de la mettre en œuvre, dans une situation donnée. Les concepts ne sont pas toujours explicites pour les décideurs, politiques ou techniciens ; ils fonctionnent comme des évidences, définissent les politiques possibles et la représentation du réalisme. Ce sont les résistances et les crises qui rendent visibles le sens et la relativité des solutions proposées.

Développement et règlement des conflits

La question du développement n'est pas indépendante de la question du règlement des conflits et de leur prévention. La paix est une condition du développement. L'opinion, très répandue suivant laquelle la stabilité est la condition nécessaire et préalable au développement est souvent fondée. Pour autant, la stabilité ne peut pas justifier le soutien à des régimes autoritaires et impopulaires. Plus fondamentalement, on ne peut ignorer que tout développement génère des conflits. Le développement est une mise en mouvement, la recherche d'un changement social. Il implique des conflits économiques, sociaux, culturels, nationaux. Il s'inscrit dans une situation marquée déjà par des conflits. L'hypothèse du règlement pacifique des conflits dans les systèmes politiques démocratiques est évidemment la plus intéressante. Elle n'est pas suffisante. Les systèmes démocratiques ne sont pas suffisants en eux-mêmes pour assurer un changement social dans le sens d'une plus grande justice et d'une plus grande solidarité. Sans

réduction des injustices et des inégalités, la démocratie s'affaiblit et perd sa légitimité ; elle ne permet plus le règlement pacifique des conflits.

D'autant que la mondialisation, dans ses formes actuelles, exacerbe les conflits. Elle affaiblit la régulation publique et la correction des déséquilibres. Elle subordonne la liberté de circulation des personnes à la liberté de circulation des capitaux et des marchandises, vidant les pays de leurs compétences humaines, assignant à résidence les peuples, niant les droits les plus élémentaires des personnes. Les nouveaux conflits, marqués par la désespérance du manque de perspectives, redoublent de sectarisme. L'absence de limites extérieures et de dissuasion conduit aux déchirements extrêmes. La démocratie implique une double condition, que la majorité ne soit pas dirigée par une minorité, et que la majorité respecte les droits des minorités. Faute d'en tenir compte, la purification ethnique s'infiltré et redouble la ségrégation sociale. Le rapport entre la question nationale et la question sociale a marqué la dernière période historique ; la question mondiale en modifie l'articulation.

Les institutions internationales et la mondialisation

La mondialisation est un processus contradictoire. Il ne s'agit pas d'une mondialisation théorique mais de la « mondialisation réellement existante ». Le système international de la mondialisation s'appuie sur les institutions de Bretton Woods, la Banque Mondiale qui est l'inspiratrice de la pensée du développement libéral et le Fond Monétaire International (FMI) qui gère le système monétaire et participe, avec les Banques Centrales et principalement la Federal Reserve des Etats-Unis, à une régulation minimum des marchés financiers. Le cadre institutionnel de la mondialisation est complété par l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) qui assure l'élargissement et la primauté du marché mondial et qui organise la prééminence du droit des affaires sur les autres aspects du droit international. La nouvelle négociation sur l'Accord Général des Commerces et des Services (AGCS) poursuit l'extension de l'ajustement au marché mondial à l'ensemble des activités sociales. Les Institutions Financières Internationales ont engagé leur légitimité en imposant aux pays des politiques et en persévérant alors même que l'échec de ses politiques était patent.

L'autonomie des Institutions Internationales

Comment apprécier la responsabilité des institutions internationales ? Les Institutions Internationales sont des institutions inter-étatiques. La première responsabilité incombe donc aux Etats membres. Dans les institutions de Bretton-Woods, la responsabilité directe est celle des actionnaires et plus particulièrement des actionnaires majoritaires, des pays les plus riches qui sont regroupés dans l'OCDE.

Les institutions internationales ont une certaine autonomie. Elles forment ce que l'on peut qualifier au sens fort du terme, comme une bureaucratie ; c'est à dire, une catégorie sociale qui apparaît pour gérer les conflits quand ceux-ci sont trop graves et risquent de mettre en danger une société. Cette bureaucratie, en s'attribuant le monopole de la parole technique, tend évidemment à se reproduire et à exercer son pouvoir de manière autonome. Il est certain aujourd'hui que la société mondiale est en danger grave et que les inégalités sociales et géopolitiques ne sont plus supportables. Pour autant, rien dans les institutions internationales, et plus

particulièrement des institutions financières internationales, ne différencie leurs politiques des intérêts immédiats des pays les plus riches et les plus puissants.

Par rapport aux deux contradictions majeures : celles des inégalités sociales et celles des inégalités Nord/Sud, il faut insister sur le rôle de la Banque Mondiale et du FMI parce que ces deux institutions ont construit leur hégémonie sur la pensée du développement et ont su utiliser cet investissement intellectuel pour asseoir leur pouvoir. La contestation de ces institutions, qui ne doit pas être confondue avec leur diabolisation, doit permettre de réfléchir sur le processus de formation d'un modèle et de politiques dont on voit aujourd'hui les conséquences catastrophiques. Elle doit permettre aussi de prendre la mesure des contradictions et de participer à la construction des alternatives.

La première mesure que l'on peut proposer pour la réforme des institutions internationales est de soumettre la Banque Mondiale et le FMI à une évaluation de leurs politiques et de leur fonctionnement. Cette évaluation, publique et contradictoire, devrait être confiée à une instance indépendante, dans le système des Nations Unies. Elle devrait être conduite en prenant comme référence la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. Les Institutions Financières Internationales, tant le FMI que la Banque Mondiale et les institutions régionales, comme toutes les institutions internationales ne peuvent échapper au respect des droits. La Déclaration Universelle est universelle, elle lie les Etats qui l'ont ratifié dans leurs actions spécifiques et dans leurs responsabilités en tant qu'actionnaires ou que membres des institutions internationales. Aucun organisme international ne peut s'abriter derrière son règlement intérieur pour se considérer comme non-tenu par le respect des accords internationaux, comme l'a expliqué récemment le FMI.

Quelles réformes ?

La réforme des institutions internationales est en discussion depuis qu'existent ces institutions. Les Nations-Unies ont souvent été critiquées par ceux qui les considéraient comme de simples instruments des pays dominants, et plus particulièrement des Etats-Unis, et par les Etats-Unis qui les considèrent comme à la fois, trop indépendants et trop inefficaces. Certaines critiques américaines se sont étendues aux institutions financières internationales jusque là préservées. Les économistes qui avaient servi de référence à ces institutions les prennent violemment à partie. Ils ne pardonnent pas à la Banque Mondiale, et tout particulièrement à son économiste principal, Joseph Stiglitz, d'avoir redécouvert depuis deux ans les dysfonctionnements du marché et d'avoir mis en avant une réflexion, toute libérale pourtant, sur le rôle de l'Etat et les politiques sociales. Milton Friedman, dans une interview à la télévision en juin 1998, considère que le FMI et la Banque Mondiale sont responsables de la crise, il propose tout simplement de les supprimer et de s'en remettre directement à la régulation des marchés. Il est suivi par les représentants républicains qui jugent que « le FMI est inefficace, dépassé, inutile » (George Schultz, ancien secrétaire américain au Trésor). Ces propositions trouvent un écho dans le rapport Melzer, initié par le Sénat américain.

En réaction à ces attaques, certains, notamment en Europe, défendent l'idée que puisque ces institutions sont attaquées, il faut les défendre pour maintenir une forme de régulation. Pour d'autres, critiques des politiques de ces institutions, une réforme

radicale est indispensable. Cette démarche s'appuie sur les demandes de réforme radicale du système des Nations Unies (réforme du Conseil de Sécurité, instauration d'un Conseil de Sécurité économique et social, renforcement des pays du Sud dans les institutions financières, instances de recours indépendantes, etc.)

Pour que des réformes radicales soient envisageables, il faudrait qu'elles soient portées par des forces politiques et sociales. De ce point de vue, la situation est contradictoire. Les Etats-Unis sont dans une dynamique unilatéraliste qui ne souffre pas beaucoup de discussions. Les grands pays du Sud ont marqué une volonté de se faire entendre lors des rencontres de la CNUCED. La position du Brésil, de l'Inde et de l'Afrique du Sud dans le conflit sur les médicaments génériques dans le traitement du SIDA a montré l'ampleur des contradictions et la possibilité de refuser la subordination complète.

L'Union Européenne pourrait de ce point de vue jouer un rôle. Sa contribution à la coopération au développement est de loin supérieure à toutes les autres ; elle dispose de deux fois plus d'actions que les Etats Unis à la Banque Mondiale et au FMI. Pourtant, le poids politique de l'Europe dans la coopération internationale est loin d'être à la hauteur de ses engagements financiers. L'Europe est inscrite dans la mondialisation, elle en est un des supports, un des vecteurs. L'Union Européenne est le principal « supporter » de l'OMC ; elle en partage la philosophie et y trouve l'espace pour régler ses différends avec les Etats-Unis et définir un consensus sur la gestion de l'économie mondiale. Il n'y a pas d'unité européenne sur ces questions, pas de projet européen d'une coopération européenne autonome fondée sur le respect des droits humains et un plus juste équilibre entre le Nord et le Sud.

De nouveaux acteurs interviennent et émergent sur la scène internationale, les collectivités locales et les associations. Elles portent une nouvelle approche de la transformation sociale et le développement. La représentation qui met face à face les états et les entreprises n'est plus suffisante. La société civile, terme discutable mais commode, propose de ne pas restreindre le pouvoir civique au rapport entre pouvoir économique et pouvoir administratif. Elle propose de rendre plus effective dans la démocratie représentative la mobilisation et l'engagement des citoyens, d'articuler la délégation et la participation.

Pour la première fois depuis bien longtemps, des mouvements citoyens se saisissent directement des enjeux mondiaux. Ils sont à la recherche de la citoyenneté mondiale, de l'opinion publique internationale, de la conscience universelle. L'émergence des mouvements citoyens correspond à une réflexion fondamentale sur la transformation sociale et le développement. L'émergence des mouvements citoyens correspond à une réflexion fondamentale sur la transformation sociale et le développement. De Seattle à Porto Alegre, les mobilisations remettent en cause le cours dominant de la mondialisation, et non pas forcément la mondialisation. Dans le système international, il y a les institutions financières internationales et les forces dominantes, mais il y a aussi le mouvement citoyen et ses réactions qui modifient le système. Ce mouvement citoyen sert déjà comme analyseur, il permet de comprendre la nature des institutions et du système international et d'en explorer les coins aveugles, ceux qui concernent les exclus et les parias du système. Il est aussi porteur de propositions, de nouvelles conceptions.

Cette mobilisation citoyenne s'organise pour interpeller les Etats et les institutions internationales. Les interrogations sont alors multiples. Que représente, que recouvre et que signifie cette société civile à laquelle on fait de telles références et une telle révérence? A Porto Alegre, on a pu mesurer directement la mobilisation, l'apport et la vivacité des mouvements sociaux et des mouvements associatifs. Quels rapports entre cette société civile, les Etats et les institutions internationales ? La citoyenneté se redéfinit dans les rapports entre les sociétés et leurs Etats. L'évolution du droit international réorganise les rapports entre les Etats et les institutions internationales et donne aux institutions internationales une plus grande autonomie dans la défense des droits et dans l'incitation des Etats à le faire. Pour autant, les institutions internationales restent avant tout des institutions inter-étatiques. Les rapports entre sociétés civiles et institutions internationales demandent aussi à être éclaircies. Peut-on parler d'une société civile mondiale, d'une conscience universelle, d'une citoyenneté mondiale ?

Les avancées du droit international

La mobilisation citoyenne mondiale peut peser sur les avancées du droit international. Il y a là de réelles possibilités tant du point de vue des conceptions que du point de vue des politiques immédiates. Prenons l'exemple de la dette. La référence au droit international pourrait permettre un règlement équitable de la question de la dette et éviter qu'elle ne se reproduise après son annulation. Le refus de l'impunité permettrait de récupérer les avoirs à l'extérieur issus des malversations et des corruptions. La coresponsabilité des emprunteurs et des prêteurs permettrait de discuter de la légitimité des dettes devant des instances juridiques compétentes. La responsabilité de l'évolution des taux de change et des taux d'intérêt et de leurs conséquences sur la dette devrait être appréciée par des instances de recours. Il serait ainsi possible, compte tenu des remboursements déjà effectués, d'apprécier ce qui resterait, éventuellement, à rembourser.

Le droit international devra permettre de garantir les droits fondamentaux. Dans le contexte de la mondialisation, comment garantir les droits ? La garantie des droits interroge alors la nature et la légitimité des pouvoirs. La première approche consiste à déterminer les responsabilités ; celles du pouvoir politique et particulièrement des Etats et des institutions internationales et celles du pouvoir économique et particulièrement des entreprises et des multinationales. Dès lors qu'une violation des droits est établie, il faut pouvoir interpeller ceux qui par leurs actions ou leurs politiques en sont responsables. Cette approche renvoie à la justiciabilité des droits et à la définition des instances de recours à l'échelle de la mondialisation. Elle implique un réaménagement du rôle des institutions publiques dans la garantie des droits, notamment entre les échelles institutionnelles locales, nationales, régionales et mondiales. Elle induit un approfondissement de la conception de la citoyenneté et du rôle des citoyens dans la garantie des droits.

Le droit international gagnerait grandement à l'adoption du Protocole additionnel facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Ce protocole a été demandé par la Conférence Mondiale de Vienne sur les Droits de l'Homme, en 1993. Il reconnaîtrait aux particuliers et aux groupes le droit de présenter des plaintes formelles relatives au non-respect du Pacte. Ce serait un pas en avant considérable vers la justiciabilité des droits et la reconnaissance de

l'indivisibilité des droits civils et politiques et des droits économiques, sociaux et culturels. Une ratification par cinq Etats est nécessaire pour l'entrée en vigueur de ce protocole.

2. Comment se conforme le système international réellement existant ?

le contexte

Les institutions internationales ont été confrontées à une contradiction qui marque la montée en puissance du capitalisme en tant que mode de production dominant. C'est celle qui a opposé l'espace de déploiement du système économique, qui est mondial, à l'espace des opérateurs de la transformation économique et sociale, celle des Etats, qui est nationale. De ce point de vue, la mondialisation n'est pas, à proprement parler, un phénomène nouveau ou une interrogation nouvelle. Elle a été au centre de la réflexion des théoriciens de Ricardo à Marx et de Keynes à Rosa Luxembourg ; remise en avant avec la référence à l'accumulation mondiale par les économistes de la décolonisation comme Samir Amin et André Gunder Frank ; renouvelée profondément avec les économies-monde et les systèmes-monde par Fernand Braudel et Immanuel Wallerstein.

Si la mondialisation s'impose comme une tendance lourde, dominante à partir des années 80, c'est dans la mesure où l'espace mondial est proposé comme l'espace dominant de la transformation ; où l'ajustement au marché mondial devient la forme achevée de la modernité. Cette mondialisation modifie les rapports entre les Etats et les acteurs économiques, grandes entreprises multinationales et marchés financiers. Elle donne aux Institutions internationales une place particulière dans le système international ; elles sont porteuses de cette nouvelle modernité et de l'affirmation d'une nouvelle pensée du développement, elles sont le fondement des nouvelles formes de régulation du système international.

Mais, cette nouvelle modernité se heurte à la prise de conscience des conséquences de la mise en œuvre de la mondialisation « réellement existante » et des nouvelles politiques qui en sont déduites. La mondialisation est un processus contradictoire, elle n'est pas la voie inéluctable du « progrès », elle n'est pas non plus l'Apocalypse. Il n'en existe pas moins une tendance dominante qui se réfère à un modèle social et qui l'impose. Ce modèle, que nous appellerons pour simplifier modèle néo-libéral, est porteur d'exclusions ; il approfondit les inégalités et les anciennes exclusions et en génère de nouvelles. Les Etats ayant de moins en moins de moyens d'intervention, ils sont de moins en moins capables d'assurer un niveau acceptable de protection sociale, de garantir le lien social ; ils perdent alors une partie de leur légitimité.

Comment se forme la pensée du développement

Les Institutions internationales ont défendu et propagé, dès le début des années 80, une pensée du développement, celle du néo-libéralisme. Pour comprendre pourquoi, et comment, le modèle néolibéral s'est imposé, il faut revenir au modèle social-libéral qui était dominant, dans la période de création de ces institutions, à partir de 1945, le modèle de la régulation fordiste. Ce modèle est élaboré dans la période qui sépare les deux guerres mondiales. Le capitalisme est confronté à quatre défis : par rapport

à la révolution de 1917, il lui faut trouver d'autres méthodes que la répression pour faire face à la montée des luttes ouvrières ; par rapport à la crise de 1929, il lui faut trouver de nouvelles formes de régulation ; par rapport à la montée des luttes de libération, il lui faut accepter un nouveau système international ; par rapport à la montée du fascisme, il lui faut imaginer un autre horizon que le totalitarisme.

A partir de 1980, le modèle néo-libéral est en fait un modèle de reconquête. Il démontre que la bataille intellectuelle est une des formes de la lutte sociale. Il a tiré les leçons des échecs et des faiblesses des modèles précédents pour proposer une nouvelle cohérence. Il a tiré profit de la contestation géopolitique du modèle soviétique qui s'est effondré définitivement en 1989 ; il a réduit, à travers la gestion de la crise de la dette, les marges d'indépendance obtenues par la décolonisation ; il a remis en cause les avancées sociales du salariat, à travers les politiques de précarisation et la mise en crise des systèmes de protection sociale. Cette évolution a démontré que les dynamiques à l'œuvre dans les sociétés ne sont pas seulement économiques, elles sont aussi sociales, politiques, idéologiques, culturelles, militaires.

Ce nouveau modèle, construit de 1920 à 1945, va intégrer les réponses aux différents défis et démontrer la grande capacité d'innovation du capitalisme, sa capacité, comme disait Marx, à se « révolutionnariser de l'intérieur ». Pour montrer l'ampleur de l'effort, citons parmi d'autres, quelques grandes contributions. Wilson, dans sa définition du libéralisme, reconnaîtra la nécessité de la redistribution, partielle, des richesses et le droit à l'autodétermination des peuples. Ford définira le compromis social, les ouvriers acceptent le taylorisme et la discipline hiérarchique dans l'usine, en contrepartie, ils bénéficient dans les salaires d'une part de la croissance de la productivité. Le marché intérieur devient moteur de la croissance. L'espace de l'entreprise et du travail, régit par le taylorisme et « protégé de la démocratie » se différencie de l'espace de la cité. Keynes fonde la régulation macro-économique et introduit l'emploi et la monnaie dans les politiques de l'Etat. Roosevelt, avec le New-Deal, explicite la cohérence politique de la nouvelle alliance et renforce dans les représentations la liaison entre le marché, l'Etat de droit et la démocratie.

Dans les années soixante, le modèle de développement dominant au Sud a été le modèle des indépendances nationales. Le modèle des indépendances nationales s'inscrit dans le contexte de la décolonisation ; après la libération politique, il s'agit de construire la libération économique. Ce modèle a été pensé pendant les luttes de libération, il emprunte à la fois au modèle fordiste, surtout dans la phase de la reconstruction en 1945, et au modèle soviétique, à travers ses variations dans les pays de l'Est, la Chine et le Vietnam. Il est enrichi en Amérique Latine à travers les débats sur la dépendance. Il est précisé en Inde, en Indonésie, au Ghana, en Tanzanie, en Algérie, au Vénézuéla, etc.

Ce modèle de développement est fondé sur les industries lourdes, base admise d'une accumulation indépendante ; sur une réforme agraire qui doit moderniser l'agriculture à partir de l'industrie et lui servir de débouché ; sur le contrôle et la valorisation des ressources naturelles ; sur la substitution des importations et le développement du marché intérieur ; sur les entreprises nationalisées ; sur le contrôle du commerce extérieur. Il implique un Etat puissant et incontesté, garant de

l'unité nationale, fondé sur la théorisation du parti unique. Les conceptions de base de ce modèle, mises en avant par les régimes qualifiés de progressistes, se sont imposées, avec des modalités différentes dans chaque pays. Les mêmes présupposés, avec des modalités différentes existaient au Ghana, au Sénégal ou en Côte d'Ivoire.

Les limites de ces politiques de développement apparaissent assez vite. La construction de l'Etat, moyen du développement au départ, est devenue une fin en soi. Elle s'est traduite par le développement de bases sociales spécifiques, administration et couches moyennes associées, la priorité donnée à des armées bien équipées et à des polices omniprésentes. La fonctionnarisation accélérée et l'urbanisation galopante ont provoqué un déséquilibre structurel des fondamentaux économiques (budget, balance commerciale, balance des paiements). La modernisation de l'agriculture, telle qu'elle a été conduite, a exclu une majorité écrasante de la paysannerie pauvre. Les entreprises d'état ont été dans l'ensemble inefficaces, leur fonctionnement s'est bureaucratisé et elles ont été incapables de réduire la dépendance technologique et commerciale par rapport aux multinationales. La bureaucratie et la corruption ont gangrené les sociétés. Le déni des droits fondamentaux et l'absence de libertés a achevé de réduire à néant la crédibilité des régimes.

Dans les années 80, le nouveau modèle préconise l'ajustement des économies au marché mondial. Il propose la libéralisation, c'est à dire, la régulation par les marchés et la réduction du rôle des Etats dans l'économie ; la priorité donnée à l'exportation à l'exploitation effrénée des ressources ; la libéralisation des échanges ; la priorité à l'investissement international et aux privatisations ; la flexibilité et la pression sur les salaires ainsi que la réduction des systèmes publics de protection sociale ; la réduction des dépenses budgétaires considérées comme improductives qui se traduit par la réduction des budgets de santé et d'éducation ; la dévaluation des monnaies. Il s'élargit à la construction de l'environnement international qui lui correspond, la primauté du marché des capitaux, la régulation des investissements et l'organisation du commerce mondial. Il s'agit d'organiser un cadre, contraignant pour les Etats, qui « libérerait » les marchés internationaux et les opérateurs privilégiés du développement, les entreprises internationales.

Le modèle part de la critique du modèle précédent et inverse les évidences. Les propositions sont, en fait, l'inverse de celles mises en avant par le modèle des indépendances nationales. Ainsi, des privatisations opposées aux nationalisations, de l'ouverture au marché mondial opposée au protectionnisme, du marché opposé au plan, de l'exportation opposée au marché intérieur, etc. Ce modèle, néo-libéral, est en fait un modèle de reconquête. Il a tiré les leçons des échecs et des faiblesses des modèles précédents pour proposer une nouvelle cohérence. Il a tiré profit de la contestation géopolitique du modèle soviétique qui s'est effondré définitivement en 1989 ; il a réduit, à travers la gestion de la crise de la dette, les marges d'indépendance obtenues par la décolonisation ; il a remis en cause les avancées sociales du salariat, à travers la précarisation et la crise des systèmes de protection sociale.

La reconnaissance des effets écologiques et sociaux désastreux de cette politique a conduit à un modèle corrigé qui repose sur trois volets. L'ajustement structurel reste

le fondement des équilibres macro-économiques, « la lutte contre la pauvreté » introduit une dimension sociale et « la bonne gouvernance » reconnaît l'importance de la politique réduite à la technocratie ; sans oublier des références assez platoniques à la protection de l'environnement et à l'équilibre entre les genres.

Cette évolution a démontré que les dynamiques à l'œuvre dans les sociétés ne sont pas seulement économiques, elles sont aussi sociales, politiques, idéologiques, culturelles, militaires. L'ajustement structurel est imposé comme une évidence. Cette évidence repose sur une réalité et sur une supercherie. La réalité est qu'il faut bien s'attaquer aux déséquilibres ; la supercherie est de faire croire qu'il n'y a qu'une seule manière de rétablir les équilibres, l'ajustement au marché mondial, et une seule politique possible, l'ajustement structurel et la libéralisation complète. Ces politiques de développement ne correspondent ni à une évidence, ni au bon sens, ce sont des choix qui ont des conséquences ; il y a d'autres choix possibles.

Une nouvelle période ?

Depuis 1995, nous vivons une période de fortes contradictions, caractérisée par les concentrations au niveau des entreprises internationales et les crises financières, une radicalisation des mouvements sociaux, une crise de la pensée libérale, un approfondissement des conflits géopolitiques et de la rupture Nord/Sud, un raidissement des Etats. Ce sont les nouvelles questions qui s'imposent aux institutions internationales.

L'échec des politiques libérales qui ont prétendu régner sans partage sur l'économie mondiale est maintenant largement admis. Dans les rapports du PNUD, l'Organisation des Nations Unies dresse un bilan critique de l'évolution du monde : « En vingt ans, dans plus d'une centaine de pays du Tiers Monde et de l'ex Europe de l'Est, on assiste à un effondrement de la croissance et à des baisses de niveau de vie plus importantes et plus durables que tout ce qu'ont pu connaître les pays industrialisés lors de la grande crise des années 30... Près de 1,6 milliards de personnes vivent plus mal qu'au début des années 80, souvent avec moins de un dollar par jour... Le remboursement de la dette absorbe souvent entre un quart et un tiers des recettes publiques déjà limitées et empêche les investissements publics, pourtant cruciaux... ». Les disparités entre les sociétés du Nord et celle du Sud ont atteint un niveau difficile à imaginer. Le rapport du PNUD rappelle que 1,2 milliards de personnes sont au dessous du seuil de pauvreté, 1 milliard sont analphabètes, 1 milliard n'ont pas accès à l'eau potable et plus de 2,4 milliards sont privés d'infrastructures sanitaires de base. L'évolution du système semble prendre un malin plaisir à confirmer les analyses de Marx, la combinaison de l'accumulation des richesses d'un côté et l'accumulation de la misère d'un autre côté. La croissance, réelle à l'échelle mondiale et dans certains pays, s'est accompagnée d'une montée de la pauvreté et des inégalités, de l'approfondissement des discriminations et des exclusions.

Dès 1994-95, la crise du modèle s'amorce et s'amplifie. Il s'agit d'une crise majeure de régulation. La régulation par les marchés financiers révèle ses limites. Les crises financières sont venues le démontrer. La remise en cause de la régulation publique a atteint une limite, elle remet en cause le système lui-même. La corruption a pris des proportions gigantesques, elle est devenue structurelle ; les capitaux maffieux se

sont dangereusement infiltrés. La régulation politique est aussi déficiente. L'affaiblissement des Etats a accru les conflits armés. L'hégémonie politique et militaire des Etats-Unis est pesante ; elle n'annule pas les conflits d'intérêts avec l'Europe, le Japon, la Russie, les pays du Sud. Le modèle néo-libéral n'a pas réussi à définir et imposer le cadre institutionnel et politique correspondant à la mondialisation. La Banque Mondiale, le FMI, l'Organisation Mondiale du Commerce sont de plus en plus contestées par les Etats du Sud et par les mouvements populaires. Ce qui s'est passé avec la production des médicaments génériques destinés à soigner le SIDA est très significatif. Le Brésil, l'Inde et l'Afrique du Sud, qui ne défendent pourtant pas des politiques anti-libérales, ont considéré qu'il ne leur était pas possible de subordonner complètement le droit à la santé au droit des affaires. Les conséquences de la dérégulation systématique ont mis en évidence la fragilité du système et les limites des institutions financières internationales.

Les crises financières et les résistances des mouvements sociaux ont conduit à une crise majeure de la pensée libérale. Le débat sur les politiques s'ouvre à la Banque Mondiale entre les ultra-libéraux et les néo-keynésiens. L'affrontement a commencé avec l'analyse des crises financières et la contestation du rôle des institutions financières internationales ; les tenants de la régulation par les marchés financiers allant jusqu'à proposer de restreindre leur rôle. Le débat se focalise sur le rôle de l'Etat et les politiques sociales. Le raidissement des Etats, avec l'arrivée au pouvoir de coalitions clairement conservatrices, comme on peut le voir aux Etats-Unis ou en Italie donne l'avantage aux ultra-libéraux. L'âpreté du débat, au-delà du durcissement, montre toutefois que la direction néo-libérale de la mondialisation n'est pas une fatalité. La dérégulation totale est un moyen, elle n'est pas forcément le but. Les marchés financiers ont leur logique ; ce n'est pas celle de l'ensemble des groupes financiers et industriels. La nécessité d'un nouveau projet de développement s'impose ; elle devient d'actualité avec la crise de la pensée libérale.

LES FONDEMENTS D'UNE REFORME DU SYSTEME INTERNATIONAL

Une autre conception du développement

Sur quelle conception du développement et de la transformation sociale fonder une réforme du système des Nations Unies ? Partons de la conception du développement qui émerge à travers les débats engagés dans la nouvelle situation internationale. Proposons de partir du développement durable. Il se définit habituellement comme « un développement répondant aux besoins présents d'une humanité solidaire, mais qui laisse aux générations futures la possibilité de survivre et de prospérer » (Commission Brundtland). Mais la référence rituelle au développement durable ne suffit pas. Le danger est celui d'un consensus douteux qui nierait le caractère contradictoire et conflictuel des modèles et des politiques de développement. Choisissons de lui donner un sens qui tienne compte de la critique du modèle dominant, celui de la libéralisation et de l'ajustement structurel, et des modèles précédents dont l'échec a conduit à l'ajustement.

Cette conception du développement durable, au-delà des effets de mode, se réfère aux propositions qui ont été discutées dans les forums civils des grandes conférences multilatérales, à Rio (développement durable), à Copenhague

(développement social), à Vienne (Droits de l'Homme, à Pékin (place des femmes), au Caire (population), à Istanbul (l'habitat et les villes), à Durban (racisme), etc. Ce sont ces propositions qui ont convergé à partir de Seattle. On y retrouve les grandes lignes pour un développement durable qui soit économiquement efficace, écologiquement soutenable, socialement équitable, démocratiquement fondé, géopolitiquement acceptable, culturellement diversifié.

Ce développement ne se réduit pas à la croissance. Il met l'accent sur la satisfaction des besoins fondamentaux. La régulation de l'économie et des échanges devrait être fondée sur le respect des droits ; des droits civils et politiques autant que des droits économiques, sociaux et culturels. L'efficacité économique et la soutenabilité écologique nécessitent de savoir comment produire les richesses ; il faut aussi se demander quelles richesses produire et comment les répartir. Le marché ne garantit pas un développement durable et équitable. La prise en compte des différences de situation, des inégalités, des formes de domination et d'oppression n'est pas une question secondaire, une conséquence malheureuse qu'il faudrait corriger. Elle fait partie des objectifs de la transformation sociale et la caractérise. La protection sociale ne doit pas simplement intervenir comme un correctif, en cas d'accident ou de handicap, elle doit garantir les risques pour permettre à chacun de ne pas retomber dans ces situations de survie. Les services publics doivent être fondés sur le principe de l'égalité d'accès pour tous aux droits fondamentaux. Si la régulation par les mécanismes de marché garde son intérêt, elle ne peut pas être subordonnée au seul marché mondial. Il ne faut pas négliger l'encouragement du marché intérieur, des formes de consommation collective, du renforcement du lien social. La marchandise, tant la forme marchande que les rapports marchands, n'est pas la forme achevée de l'utilité sociale ; les pratiques populaires et l'économie solidaire ont aussi leur intérêt et leur légitimité.

Chaque peuple a le droit de choisir son modèle de développement. C'est aussi une condition de réussite des politiques de développement. Une politique de développement doit être définie par rapport à une situation, aux dynamismes internes et à la mobilisation de la société. Un développement dans la durée n'est possible que s'il est accepté, approprié, géré et coordonné par les sociétés concernées et s'il prend en compte les réalités socio-politiques locales. Les sociétés concernées peuvent seules définir valablement leurs besoins, mettre en œuvre les instruments de transformation des techniques de production, et faire évoluer les bases de l'organisation sociale. Cette démarche est d'autant plus nécessaire que les situations sont difficiles. Par exemple, la réduction des déficits budgétaires, indispensable dans de nombreuses situations, implique souvent des mesures impopulaires ; il reste que des choix sont possibles et que les orientations qui sont décidées doivent être discutées et appréciées. La réussite d'une politique d'austérité repose d'abord sur la légitimité du pouvoir et l'adhésion populaire à sa politique. L'ajustement structurel imposé est certainement une des plus mauvaises manières de répondre à ces impératifs. D'une manière générale les politiques imposées de l'extérieur peuvent forcer la modernisation, elles débouchent souvent sur des conflits et des crises qui annulent tous les progrès.

La responsabilité interne des régimes et des Etats nationaux n'est pas annulée par la reconnaissance à chaque peuple du droit de définir son modèle de développement. Au contraire, leur responsabilité est engagée, face à leurs peuples, sur les choix des

modèles et sur les orientations du développement, particulièrement en ce qui concerne le respect des droits humains. La nécessité de lutter contre l'idée qui voudrait que tous les Etats soient forcément corrompus, bureaucratiques, inefficaces ne rend que plus pressante la lutte qui doit être menée contre les déviations bureaucratiques, technocratiques et autoritaires des Etats.

La question de la démocratie est essentielle. La compatibilité entre développement et démocratie n'est pas mécaniste, elle dépend d'un choix politique volontaire. Le mépris pour les aspirations démocratiques et les libertés a été le fossoyeur des régimes issus des indépendances. Mais, la référence à la démocratie, et aux libertés, ne peut pas être rhétorique. Et, la question de la démocratie ne peut pas être réduite à un nouveau dogme, celui de l'identité entre le marché et la démocratie. La démocratisation est une des conditions de la mobilisation et de l'engagement pour le développement. Elle fonde la nécessité et la légitimité de l'Etat comme garant de l'intérêt général, instrument des politiques sociales de répartition et de distribution, et porteur des liens sociaux qui fondent le développement économique.

L'articulation des échelles de transformation

Une réforme du système international repose sur la prise en compte des échelles de la transformation sociale, sur l'articulation des échelles locales, nationales, des grandes régions et mondiale. On peut partir de la réflexion sur les politiques de développement à encourager qui articulent plusieurs échelles. L'échelle locale est celle de la satisfaction des besoins, du rapport entre population et territoire, du rapport entre démocratie et développement ; le système international devrait en faire une priorité et soutenir les dynamismes locaux. L'échelle macro-économique est celle du pouvoir de l'Etat, de la cohérence et du pilotage ; elle doit être d'abord nationale et non l'instrument privilégié du contrôle extérieur. L'échelle sectorielle est celle de la maîtrise des techniques, de l'organisation de la production et du travail ; le système international devrait ouvrir des perspectives par rapport à la domination des oligopoles et des marchés financiers. L'architecture du système mondial doit favoriser le développement au service des peuples et lutter contre les inégalités sociales, écologiques et géopolitiques.

Le renforcement des collectivités locales, la décentralisation, le développement local sont prioritaires. Le niveau local, à travers les collectivités locales, est le niveau pertinent de la cohésion territoriale et de la démocratie de proximité. Les coalitions locales peuvent être construites à partir des collectivités locales et des associations qui portent les deux formes de représentation, la délégation et la participation. Le fonctionnement et l'accès aux services de base sont les fondements des politiques locales.

L'échelle nationale garde toute sa pertinence, elle est nécessaire si on veut fonder les politiques publiques sur la durée et l'intérêt général. C'est l'échelle de la régulation sociale, de la régulation sectorielle et spatiale au niveau de l'aménagement du territoire, de la régulation écologique et de la préservation des intérêts des générations futures. L'échelle nationale est celle de l'égalité et de la redistribution à travers ses différentes formes notamment les tarifs, la fiscalité, la répartition des rentes.

L'organisation de grandes régions géoculturelles devrait être systématiquement encouragée, comme réponses possibles à la mondialisation et en tant qu'espace alternatif de développement. C'est aussi l'échelle pertinente du règlement des conflits et de la préservation de la paix. La régionalisation doit correspondre à une vision politique large qui, au-delà de la question monétaire, inclue la construction d'espaces sociaux, d'espaces de production, de marchés, d'échanges régionaux et d'accords de préservation et de consolidation démocratique.

La redistribution doit aussi être mise en œuvre au niveau international, par la mise en œuvre d'une fiscalité internationale et par le rééquilibrage des termes de l'échange. C'est l'intérêt des propositions comme celle de l'instauration des écotaxes et des taxes sur les transactions financières à court terme qui servirait à financer les services de base. Cette évolution nécessite la construction d'institutions internationales à la fois efficaces, démocratiques et véritablement dédiées à ces objectifs de gestion des ressources communes et de redistribution.

Une ligne directrice, le respect des droits

Dans chaque société et au niveau mondial, la prise de conscience de l'impasse portée par le modèle de l'ajustement structurel progresse. Une contre tendance chemine dans le droit international. L'idée qu'il est possible de réguler l'économie et les échanges à partir du respect des droits ; des droits civils et politiques autant que des droits économiques, sociaux et culturels.

La mobilisation des sociétés pour la défense et les garanties des droits économiques, sociaux et culturels est la première forme de la mobilisation pour le développement. La référence à l'universalité des droits progresse. En tenant compte de la spécificité des situations, tous les droits, dans leur principe, devraient être considérés d'application immédiate. De nombreux droits économiques, sociaux et culturels sont déjà justiciables et d'application directe devant les tribunaux. C'est le sens du protocole additionnel sur les droits économiques, sociaux et culturels initié par la Conférence Mondiale sur les Droits de l'Homme, à Vienne, en 1996.

Cette approche peut être concrétisée. Assurer le respect des droits économiques, sociaux et culturels commence en garantissant, à tous, l'égalité d'accès aux services collectifs de base. Ce qui implique la prise en compte des différents niveaux : locaux, nationaux et mondiaux. La discussion ne porte pas tant sur l'importance et sur l'existence des services collectifs, admise par tous. Elle porte sur les politiques d'accès, les formes d'organisation, l'articulation avec le marché et le rôle des différents acteurs. La question du financement des services de base, dans l'hypothèse de l'égalité d'accès, est au centre de la discussion.

C'est à Seattle, dans la mobilisation pour la remise en cause de l'OMC, qu'une idée simple s'est dégagée : le droit international ne peut pas être subordonné au droit des affaires. Cette évidence est issue de la remise en cause de l'Organe de Règlement des Différends qui est au cœur de l'OMC. A l'origine de cette prise de conscience, le fait que l'ORD puisse juger en dehors des accords multilatéraux et qu'il n'y ait pas de recours possible.

Les Etats devraient donc admettre que les droits économiques, sociaux et culturels peuvent constituer des contraintes. Les acteurs économiques, entreprises et

opérateurs des marchés commerciaux et financiers, devraient respecter les règles établies par les conventions internationales et les traités. Comme pour les droits civils et politiques, il faut obtenir la mise en place d'un système international de plaintes, d'un recours pour les citoyens.

On peut répondre à l'idée simple, voire simpliste, que la libéralisation permet de répondre à tout, qu'il suffit de faire confiance au marché, de privatiser et de favoriser le capital international, seul porteur d'efficacité et de modernité. La réponse est que la modernisation la plus intéressante est celle du respect, de la garantie et de l'approfondissement des droits fondamentaux ; que les droits économiques, sociaux et culturels permettent la régulation la plus intéressante des marchés ; que la nouvelle politique économique est celle qui organise l'accès de tous aux services de base, la satisfaction des besoins fondamentaux et des aspirations populaires.

Un système international fondé sur la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme

Plusieurs propositions pourraient préfigurer la nouvelle architecture du système international. Les institutions financières internationales sont au centre des interrogations. Ce qu'il faut attendre spécifiquement de ces institutions c'est, d'une part, la stabilité du système monétaire et la prévention des crises financières et, d'autre part, un système financier qui favorise un développement respectueux des droits humains. On peut aussi, pour le moins, attendre de ces institutions qu'elles fonctionnent démocratiquement.

Dans la situation actuelle, la reconquête des souverainetés nationales en matière monétaire et de développement y compris en matière de politiques fiscales, salariales, financières et sociales est une des conditions. Dans ces politiques, la lutte contre l'inflation ne doit pas être sous-estimée, elle ne peut pas être surdéterminante. Dans tous les cas, le système monétaire international doit permettre d'éviter les dérapages hyperinflationnistes. La régionalisation offre des perspectives intéressantes en matière de développement, de politiques économiques, et même en matière monétaire, à condition qu'elle corresponde à une vision politique large qui inclue la réalité de construction d'espaces de production, de marchés d'échanges régionaux et d'accords démocratiques. Et qu'à chacune de ces régionalisations correspondent des négociations politiques dans lesquelles les mouvements sociaux prennent leur part.

Le système des taux de change, s'il veut être crédible, doit être fondé sur les échanges commerciaux et ne doit pas être déterminé par les seuls mouvements de capitaux. Le contrôle des mouvements de capitaux est impératif aussi bien au niveau international qu'au niveau national. Les expériences chilienne, malaise, chinoise, etc. en ont démontré la nécessité et la possibilité. Ce contrôle nécessite de lutter contre le blanchiment et la criminalisation financière et implique l'interdiction des paradis fiscaux. Les taxes, comme la taxe sur les transactions financières à court terme (du type taxe Tobin), les écotaxes ou d'autres taxes, peuvent aider à la régulation du système monétaire. A plus long terme, il serait intéressant de retravailler la proposition, défendue par Keynes lors des premières négociations de Bretton Woods, d'une monnaie universelle, qui reste au-delà de son caractère utopiste une perspective à explorer.

Le système international devrait favoriser un développement durable, respectueux des droits humains, et encourager le financement de ce développement. La première condition est de reconnaître à chaque peuple le droit de définir son modèle de développement.

Par rapport au financement du développement, les points d'appui ont été mis en avant par les débats internationaux et par les campagnes citoyennes. La priorité reste l'annulation de la dette. Le financement du développement implique l'accès à des crédits bonifiés et à des crédits spécifiques, sans autres conditions que la possibilité de remboursement. D'une manière générale, les seules conditionnalités acceptables sont celles qui s'imposent à tous, le respect de la déclaration des droits de l'Homme. Un système de justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels, aux niveaux national et international, doit à terme être établi et des instances de recours mises en place. Ce qui implique notamment la reconnaissance de la coresponsabilité des créanciers et des débiteurs dans la formation de la dette et dans les décisions.

La discussion doit être ouverte sur la nécessité et les moyens de rééquilibrer les termes de l'échange, notamment aux niveaux des prix des matières premières et au niveau des échanges commerciaux. La priorité doit être donnée à la construction des marchés intérieurs et à l'égalité d'accès aux services de base. C'est l'égalité d'accès aux services de base qui permet de garantir le respect des droits. Elle permet de fonder la lutte contre la pauvreté sur le refus des inégalités croissantes et des discriminations. Le principe d'une redistribution mondiale est inéluctable si on veut assurer l'accès de tous les pays au financement du développement. Plusieurs modalités sont envisageables en matière de redistribution. Celle-ci peut être envisagée par le recours à un système de taxes et par le rééquilibrage des termes de l'échange.

La première étape est de démocratiser le fonctionnement des institutions qui doivent mettre en œuvre la régulation internationale. Il s'agit, dans l'immédiat, d'insister sur la transparence, le contrôle, la participation de tous les pays aux décisions comme base nécessaire du fonctionnement de toutes les institutions internationales. La reconnaissance des droits économiques, sociaux et culturels renouvelle l'approche des évaluations ; elle leur donne un cadre commun de cohérence. Dans cette perspective les modalités d'évaluation prennent toute leur importance : indépendance des instances d'évaluation par rapport aux institutions, débat public et contradictoire laissant leur place aux différents acteurs sociaux, pluralité des expertises. Il s'agit aussi, d'évaluer les politiques de ces institutions et de s'assurer de leur compatibilité avec la Déclaration des Droits de l'Homme et avec les accords internationaux signés et ratifiés par l'écrasante majorité de leurs membres.

La question de la légitimité du système international et de l'architecture formée par les institutions internationales est posée. L'évolution de la mondialisation lui donne une plus grande actualité. La régulation actuelle, par le marché mondial, est loin d'être la meilleure solution. Il faut certes des institutions financières internationales pour agir dans la durée, mais il est difficile de faire confiance aux orientations et au fonctionnement des institutions actuelles.

Il s'agit de limiter les compétences de ces institutions à leur mission et de leur refuser le rôle de tutelle des pays pauvres qui leur a été attribué par les pays riches, par le bloc majoritaire des actionnaires de l'économie mondiale qui dirigent aujourd'hui ces institutions. Il s'agit aussi de les intégrer au système des Nations Unies qui présente le double avantage au niveau de ses principes de ne pas reposer pas sur des suffrages censitaires (un dollar, une voix) et d'avoir comme charte fondatrice la déclaration universelle des droits de l'Homme.

Le fondement du droit international, ne peut être que la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. A cette condition, le droit international peut-être porteur d'une nouvelle modernité. Il permettrait alors aux mouvements citoyens dans chaque pays de se mobiliser pour faire avancer les situations. Il permettrait aux citoyens d'avoir un recours si leurs droits sont violés. Les Nations Unies peuvent s'ouvrir à la complexité des sociétés, reconnaître les acteurs émergents, leur donner une légitimité. Ils peuvent encourager les Etats à garantir les droits et à renforcer par là-même leur légitimité. Voici la base d'une refondation des Nations Unies.