

## **RENDRE LA NOTION D'ESPACE POLITIQUE OPÉRATIONNELLE DANS LE CADRE DE L'EXAMEN À MI-PARCOURS DE LA CNUCED XI**

### **Résumé**

Cette analyse du Centre Sud présente un aperçu historique de l'évolution de la notion d'espace politique pour le développement au sein des forums internationaux et tente de proposer, dans le cadre de l'examen à mi-parcours de la CNUCED XI, des façons dont cette organisation pourrait rendre cette notion opérationnelle par le biais d'une analyse des politiques et de recommandations qu'elle pourrait adresser aux pays en développement.

Mai 2006

Genève, Suisse

---

Cette analyse est produite par le Centre Sud pour aider les pays en développement à mieux participer aux négociations sur le commerce et le développement. Les lecteurs sont encouragés à citer ou à reproduire le contenu de ce document pour leur usage personnel. Cependant, nous leur demandons de bien mentionner le Centre Sud comme source et d'envoyer au Centre Sud une copie de la publication dans laquelle apparaît la reproduction ou la citation.

Cette analyse du Centre Sud a été préparée par le Programme sur le commerce pour le développement

Une version électronique de ce document et d'autres publications du Centre Sud peuvent être téléchargées gratuitement de l'adresse suivante <http://www.southcentre.org>.

## Table des matières

I. Introduction – Comprendre la notion d’espace politique .....	3
II. La notion d’espace politique d’un point de vue historique .....	5
A. CNUCED I.....	5
B. La Conférence internationale sur le financement du développement (Nations Unies).....	6
C. Le Sommet mondial pour le développement durable.....	7
D. Assemblée générale des Nations Unies .....	7
E. L’espace politique et sa place actuelle dans le discours international sur les politiques de développement.....	8
III. Espace politique au sein de la CNUCED XI .....	9
IV. Conclusion – Recommandations pour rendre la notion d’espace politique opérationnelle dans le cadre de l’examen à mi-parcours de la CNUCED XI.....	16

## Rendre la notion d'espace politique opérationnelle dans le cadre de l'examen à mi-parcours de la CNUCED XI

### I. Introduction – Comprendre la notion d'espace politique

1. La reconnaissance de l'*espace politique*, notamment pour les pays en développement, et la nécessité de concilier au mieux cet espace politique, d'une part, et les disciplines et les engagements internationaux, d'autre part, font partie des déclarations de politique générale les plus importantes de la 11<sup>e</sup> session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED XI)<sup>1</sup>.
2. L'espace politique est ce qui permet de faire valoir la liberté de choix des pays relativement aux politiques de développement qu'ils veulent adopter et mettre en œuvre. Pour les pays en développement, il s'agit de leur liberté de choisir le meilleur ensemble de politiques possible pour atteindre un développement économique durable et équitable. Cet ensemble doit tenir compte, d'une part, des conditions sociales, politiques, économiques et environnementales de chacun d'eux et, d'autre part, de considérations telles que l'existence de disciplines et d'engagements internationaux qu'ils ont peut-être convenus d'assumer volontairement.
3. Pour la CNUCED XI, l'espace politique fait référence à « la marge d'action dont les pays jouissent en matière de politique économique intérieure, en particulier dans les domaines du commerce, de l'investissement et du développement industriel »<sup>2</sup>. Ainsi, il s'agit essentiellement d'accorder aux gouvernements une marge de manœuvre pour « évaluer les avantages découlant de ces règles et engagements internationaux et les contraintes dues à la perte d'autonomie<sup>3</sup>. » Il semble qu'il s'agit là de la première fois où l'on reconnaît explicitement cette notion et qu'on en convienne de façon multilatérale dans le cadre d'un forum multilatéral.
4. La notion d'espace politique dans le cadre de la CNUCED XI est essentiellement constituée de la fusion de trois principes clés en politique internationale et droit international qui sont pertinents pour la formulation et l'acceptation par les États de règles et de disciplines internationales, notamment dans le domaine des relations commerciales et économiques:
  - (i) Le principe de l'égalité souveraine des États<sup>4</sup> : la nature contraignante des règles et des disciplines internationales et leur application dépendent de l'exercice par les États participants de la souveraineté nationale de façon libre et égale;

<sup>1</sup> CNUCED, *Consensus de São Paulo*, TD/410, 25 juin 2004, par. 8.

<sup>2</sup> *Id.*

<sup>3</sup> *Id.*

<sup>4</sup> Voir, p.ex., Nations Unies, *Charte des Nations Unies*, art. 2 : 1).

- (ii) Le droit au développement;<sup>5</sup> et
  - (iii) Le principe du traitement spécial pour les pays en développement<sup>6</sup> : faire bénéficier les pays en développement d'un traitement spécial et différencié de façon à répondre et à s'adapter aux besoins et au contexte spécifiques de développement de ces pays, plutôt que d'adopter une approche unique pour tous. Malheureusement, pendant les 20 dernières années, l'établissement de règles internationales dans le domaine des relations économiques internationales a beaucoup trop souvent reposé sur ce type d'approche unique.
5. La notion d'espace politique reconnaît néanmoins que cet espace puisse être délimité, restreint ou étendu par les disciplines, les engagements et les accords internationaux adoptés par les États, et que ces derniers doivent les mettre en œuvre conformément au principe de droit international *pacta sunt servanda*<sup>7</sup>.
6. Ainsi, la notion d'espace politique est essentiellement liée à l'exercice de la souveraineté nationale. Il s'agit là d'un principe politique et juridique qui sert de fondement au système international d'États actuel et qui est au cœur de la Charte des Nations Unies ainsi que de tous les autres traités internationaux dans le but de promouvoir le développement. Plus précisément, la notion fait référence à l'exercice de cette souveraineté nationale lors de la détermination d'un équilibre approprié entre les choix de politiques de développement nationales librement effectués sans tenir compte des engagements extérieurs et les choix de politiques effectués dans le cadre des règles, des obligations ou des engagements internationaux convenus.
7. *L'espace politique* résume les idées suivantes:
- (i) Les États sont d'abord et avant tout responsables de leur propre développement;
  - (ii) Le rôle des politiques et des stratégies de développement élaborées et mises en œuvre par un pays est d'une importance cruciale pour parvenir à un développement durable, conforme avec les circonstances et les objectifs de développement uniques d'un État;
  - (iii) Pour promouvoir le développement et augmenter la qualité de vie de leur peuple, les États sont les mieux placés pour savoir quels types de

<sup>5</sup> Voir, p.ex., Nations Unies, *Déclaration sur le droit au développement*, Assemblée générale des Nations Unies Rés. 41/128, 4 décembre 1986; Nations Unies, Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement: *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*, A/CONF.151/6 (Vol. I), 14 juin 1992, principe 3.

<sup>6</sup> Nations Unies, *Déclaration sur le droit au développement*, *supra note 5*, art. 4 :2). Voir également Organisation mondiale du commerce, Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce, 2<sup>e</sup> clause du Préambule et art. XI: 2.

<sup>7</sup> Selon le principe de *pacta sunt servanda* qui se trouve dans le droit international, « Tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi. » En termes de droit des traités, ce principe est prévu dans la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 (art. 26). Il s'agit d'un principe auquel tous les États ont souscrit à la fois dans le cadre du droit des traités et dans celui du droit coutumier international. L'applicabilité de ce principe à la notion d'espace politique est implicite au paragraphe 8 du Consensus de São Paulo, plus précisément à la phrase traitant de la nécessité de « concilier au mieux marge d'action nationale et disciplines et engagements internationaux ».

- politiques adopter, quand les adopter et les mettre en œuvre, l'ordre dans lequel les mettre en œuvre et la façon de le faire;
- (iv) Les règles, les disciplines, les obligations et les accords internationaux jouent quelques fois un rôle dans la délimitation, la réduction ou l'extension des choix de politiques de façon à favoriser plutôt qu'entraver le processus de développement; et
  - (v) En vertu du principe de *pacta sunt servanda*, il est attendu des États qu'ils respectent les engagements qu'ils ont volontairement contractés en ayant notamment recours à toutes les flexibilités ou possibilités offertes dans le cadre de ces engagements internationaux en vue de l'exercice d'un choix en matière de politiques de développement. Ainsi, les États doivent contracter des engagements de façon stratégique pour veiller à ce que soit évitée ou atténuée, dans la mesure du possible, toute contrainte relative aux choix de politiques ou aux flexibilités tout en respectant les objectifs de ces engagements et les objectifs de développement du pays concerné.

## II. La notion d'espace politique d'un point de vue historique

### A. CNUCED I

8. Il est important de noter que les principes internationaux évoqués ci-dessus qui sont compris dans la notion d'espace politique de la CNUCED XI sont sous-jacents au travail de la CNUCED depuis la CNUCED I. Par exemple, parmi les principes généraux régissant les relations commerciales internationales et les politiques commerciales favorisant le développement adoptés par la CNUCED I en juin 1964 comme partie intégrante de son acte final, on compte<sup>8</sup> :

*Premier principe général*

Les relations économiques entre les pays, y compris les relations commerciales, seront fondées sur le respect du principe de l'égalité souveraine entre les États, de l'autodétermination des peuples et de la non-ingérence dans les affaires intérieures des autres pays.

x x x

*Troisième principe général*

Tout pays a le droit souverain de commercer librement avec d'autres pays et de disposer librement de ses ressources naturelles dans l'intérêt du développement économique et du bien-être de sa population.

x x x

<sup>8</sup> CNUCED I, *Final Act*, par. 54, in South Centre, RECALLING UNCTAD I AT UNCTAD XI (2004), pp. 10-11, <http://www.southcentre.org/publications/pubindex.htm#books>.

*Quinzième principe général*

Afin d'assurer un développement durable qui offre des possibilités égales à tous les pays en développement, l'adoption de politiques et de mesures internationales en faveur du développement économique des pays en développement tiendra compte des caractéristiques de chacun de ces pays et des différentes étapes de développement auxquelles chacun d'entre eux se trouve ; une attention particulière doit être apportée aux moins avancés d'entre eux.

***B. La Conférence internationale sur le financement du développement (Nations Unies)***

9. L'espace et la flexibilité politiques ainsi que la nécessité de préserver des possibilités en matière de politiques de développement ont toujours fait partie, d'une façon ou d'une autre, de différents instruments juridiques multilatéraux non contraignants au sein du système des Nations Unies. Ces instruments comprennent la Conférence internationale sur le financement du développement de 2002, la Conférence sur le financement du développement des Nations Unies en 2002 et les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies.

10. Par exemple, le Consensus de Monterrey qui a résulté de la Conférence internationale sur le financement du développement contient les paragraphes suivants<sup>9</sup>:

6. Chaque pays est responsable au premier chef de son propre développement économique et social et le rôle des politiques et des stratégies de développement nationales ne saurait être sous-estimé. Dans le même temps, les économies nationales sont désormais en prise directe sur le système économique mondial et l'on peut notamment aider les pays à lutter contre la pauvreté par une utilisation judicieuse des débouchés s'offrant au commerce et à l'investissement. Les efforts nationaux de développement doivent pouvoir s'appuyer sur un environnement économique international favorable. Nous encourageons et soutenons les cadres de développement mis en place à l'échelle régionale comme le Nouveau partenariat.

X X X

12. Dans nos pays respectifs, et dans le respect des législations nationales, nous mettrons en place les cadres législatifs et réglementaires qui encouragent l'initiative publique et privée, notamment à l'échelle locale, et qui assurent le bon fonctionnement et le dynamisme du secteur privé tout en favorisant l'accroissement des revenus et leur redistribution équitable, la hausse de la productivité, l'autonomisation des femmes, la protection des droits des travailleurs et la sauvegarde de l'environnement. Nous reconnaissons que le rôle revenant à l'État dans l'économie de marché peut varier d'un pays à un autre.

<sup>9</sup> Nations Unies, *Consensus de Monterrey*, A/CONF.198/11, juin 2002, par. 6 et 12.

11. Les deux paragraphes ci-dessus montrent et reconnaissent clairement qu'il est nécessaire pour les pays en développement de bénéficier de flexibilités, ainsi que d'avoir des choix et des possibilités en ce qui concerne la définition et l'élaboration de leurs politiques de développement. C'est dans cette optique, qu'un « environnement favorable », c'est-à-dire un environnement de politiques internationales qui reconnaisse et maximise ces possibilités et flexibilités, doit être ménagé.

### ***C. Le Sommet mondial pour le développement durable***

12. Quelques mois plus tard, le processus du Sommet mondial pour le développement durable a donné lieu à un texte qui faisait essentiellement écho à celui de la Conférence internationale sur le financement du développement : « Il incombe au premier chef à chaque pays d'assurer son propre développement durable et on ne pourra jamais trop souligner le rôle des politiques et des stratégies de développement nationales. Tous les pays devraient promouvoir le développement durable au niveau national, notamment en promulguant et en appliquant des lois claires et efficaces qui le favorisent. Tous les pays devraient renforcer leurs institutions gouvernementales, y compris en les dotant de l'infrastructure nécessaire et en promouvant la transparence, l'obligation de rendre des comptes ainsi que des institutions administratives et judiciaires justes<sup>10</sup>. » Le message implicite de ce passage est le suivant : les pays devraient fonder leurs choix de politiques sur leurs besoins et objectifs de développement tout en cherchant à atteindre un développement durable.

### ***D. Assemblée générale des Nations Unies***

13. Les formulations de la CNUCED XI sur l'espace politique ont également été réitérées dans le cadre d'instruments internationaux plus récents. Par exemple, pendant sa 60<sup>e</sup> session, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté deux (2) résolutions dans lesquelles était réitéré le texte de la CNUCED XI sur l'espace politique.
14. Au paragraphe 22(d) de la résolution adoptée par l'Assemblée générale sur le document final du Sommet mondial de 2005, l'Assemblée générale des Nations Unies a déclaré ce qui suit:

(d) Du fait de l'interdépendance croissante des économies nationales à l'ère de la mondialisation et de la réglementation en cours des relations économiques internationales, la marge de manoeuvre des politiques économiques nationales – c'est-à-dire le domaine réservé des politiques intérieures, tout particulièrement en matière de commerce international, d'investissements et de développement industriel – est désormais souvent circonscrite par un faisceau de règles et d'engagements

---

<sup>10</sup> Nations Unies, *Plan de mise en œuvre du Sommet mondial sur le développement durable*, A/CONF.199/20, septembre 2002, par. 163

internationaux et par les impératifs du marché mondial. C'est à chaque État qu'il appartient de concilier les avantages découlant de l'acceptation de règles et d'engagements internationaux et les inconvénients résultant de la réduction concomitante de sa marge de manoeuvre. Il est particulièrement important pour les pays en développement, eu égard à leurs buts et objectifs en matière de développement, que tous les pays tiennent compte de la nécessité de procéder à cet arbitrage entre marge de manoeuvre nationale et règles et engagements internationaux ;<sup>11</sup>

15. Ensuite, au paragraphe 12 de la résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies portant sur le rôle de l'Organisation des Nations Unies s'agissant de promouvoir le développement dans le contexte de la mondialisation et de l'interdépendance, l'Assemblée générale a adopté le texte suivant sur l'espace politique:

12. *Souligne* que l'interdépendance accrue des économies nationales à l'heure de la mondialisation et la mise en place de systèmes réglementant les relations économiques internationales signifient que la marge d'action des pays dans le domaine économique, à savoir la portée des politiques nationales, en particulier en matière de commerce, d'investissement et de développement industriel, est maintenant souvent délimitée par des règles et des engagements internationaux et par des considérations de marché au niveau mondial ; que c'est à chaque gouvernement d'arbitrer entre les avantages qu'il retirera de l'acceptation des règles et engagements internationaux et les contraintes qui limiteront sa marge d'action ; et qu'il est particulièrement important pour les pays en développement, compte tenu des objectifs de développement, que tous les pays soient conscients de la nécessité de concilier au mieux marge d'action nationale et disciplines et engagements internationaux;<sup>12</sup>

### ***E. L'espace politique et sa place actuelle dans le discours international sur les politiques de développement***

16. Ainsi, la notion d'espace politique n'est pas nouvelle. Les pays qui sont développés aujourd'hui en ont bénéficié lorsqu'ils se développaient encore et il y a bien longtemps qu'elle a été reconnue comme partie intégrante de la souveraineté économique nationale.
17. Bien que la réalité actuelle soit différente de celle d'il y a 100 ou 200 ans, l'idée fondamentale selon laquelle un pays devrait avoir la liberté et la flexibilité de choisir les politiques qui, selon lui, lui permettrait de se développer, de réduire la pauvreté et d'augmenter le niveau de vie de son

<sup>11</sup> Nations Unies, 60<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale: Résolution adoptée par l'Assemblée générale. Document final du Sommet mondial de 2005, A/RES/60/1, 24 octobre 2005, par. 22(d). La résolution a été adoptée le 16 septembre 2005.

<sup>12</sup> Nations Unies, 60<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale: Résolution adoptée par l'Assemblée générale. Rôle de l'Organisation des Nations Unies s'agissant de la promotion du développement dans le contexte de la mondialisation et de l'interdépendance, A/RES/60/204, 13 mars 2006, par. 12. La résolution a été adoptée le 22 décembre 2005.

peuple conserve sa pertinence et sa légitimité philosophiques, juridiques et politiques.

18. Comme nous l'avons vu ci-dessus, la première acceptation de la notion d'espace politique, adoptée par la CNUCED XI, puise ses racines dans des lois et des politiques internationales généralement acceptées. De plus, depuis la CNUCED XI, rien de moins que l'Assemblée générale des Nations Unies a réitéré l'importance de cette notion en affirmant qu'elle devait être prise en compte dès que des questions reliées à la mondialisation et au développement étaient abordées.
19. Ainsi, il n'existe aucune raison de ne pas discuter, clarifier et rendre opérationnelle la notion d'espace politique par le biais, par exemple, du travail spécifique que les organisations internationales, comme la CNUCED, peuvent accomplir. En effet, cette notion a été reconnue, acceptée et s'est taillée une place importante dans l'univers actuel des débats et des discours relatifs au développement international<sup>13</sup>.

### III. Espace politique au sein de la CNUCED XI

20. Pour mieux comprendre l'évolution de la notion d'espace politique dans le cadre de la CNUCED XI, il serait important de jeter un coup d'oeil à la façon dont a évolué, du point de vue des négociations, le texte contenu dans le Consensus de São Paulo portant sur la question.
21. Ainsi, dans le cadre de la CNUCED XI, l'espace politique, ou la notion fondamentale qui y est reliée, a d'abord été introduit dans l'Aperçu général<sup>14</sup> par le Secrétaire général de la CNUCED dans le cadre des préparations de la CNUCED XI. Dans cet Aperçu général, le Secrétaire général fait référence au « retour à une sorte de nationalisme économique » qui se fait en réaction à l'essor rapide de la mondialisation<sup>15</sup>. Il souligne que le défi pour la CNUCED, entre autres, consiste à « veiller à ce que ce nationalisme économique redécouvert soit un «nationalisme ouvert», et à ce qu'il demeure strictement

<sup>13</sup> Ce n'est que lorsque la notion a été mise dans un contexte de négociation à Genève, où, à la suite du lancement des négociations de Doha de l'Organisation mondiale du commerce, les questions reliées au protectionnisme commercial et à l'étendue de la libéralisation des échanges que devront entreprendre les pays en développement et développés étaient au centre des discussions, qu'elle est devenue litigieuse. Alors que certains (les pays en développement) considèrent cette idée comme la notion sur laquelle se fondent le développement national et la flexibilité en matière de politique économique dans le cadre des engagements internationaux existants et à venir, d'autres (les pays développés) sont plutôt préoccupés par le fait que les pays en développement utilisent cette notion pour se dérober à leurs engagements et pour ne pas céder à la pression les poussant à libéraliser davantage leurs régimes de politique économique et commerciale et, ainsi, offrir aux pays développés un plus grand accès aux marchés. Les préoccupations des pays développés sont bien sûr non fondées dans la mesure où les pays en développement souscrivent encore totalement au système multilatéral et reconnaissent le rôle complémentaire de l'élaboration de politiques nationales, d'une part, et internationales, d'autre part, favorisant leurs objectifs de développement.

<sup>14</sup> CNUCED, *Préparations de la onzième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement: Document présenté par le Secrétaire général de la CNUCED*, TD(XI)/PC/1, 6 août 2003.

<sup>15</sup> *Id.*, Première partie: Aperçu général par le Secrétaire général, par. 39.

dans les limites de la légitime défense des intérêts nationaux, dans le contexte d'une société mondiale caractérisée par une interdépendance croissante (...) »<sup>16</sup>.

22. Dans cette veine, selon le texte présession initial de la CNUCED XI<sup>17</sup> présenté par le Secrétaire général, la différenciation entre pays en développement en termes de structure économique et de degré de développement « rend vaine toute solution qui prétendrait convenir à tous »<sup>18</sup>. On y souligne que « les choix opérés et les réactions élaborées au niveau des politiques doivent se transformer de façon évolutive à mesure que l'économie se développe. Les politiques doivent être taillées sur mesure selon les situations de départ, du point de vue de la taille, de la dotation en ressources et de la situation géographique<sup>19</sup>. » Ainsi, le Secrétaire général a suggéré que les contributions de la CNUCED dans ce domaine consistent, entre autres, à entreprendre des travaux qui permettraient de « définir les politiques qui, aux niveaux international et national, favorisent le développement. Plus précisément, il faudrait étudier la manière dont les stratégies de développement national peuvent être conçues dans un environnement en voie de mondialisation et comment la gestion de l'économie mondiale peut être améliorée dans le sens du développement (...) les travaux devraient faire mieux comprendre (...) la signification de la diversité des modalités réelles de développement<sup>20</sup>. »
23. Au fur et à mesure que le processus de préparation de la CNUCED XI avançait, la notion d'espace politique figurait parmi les questions principales soulevées par les délégations des pays en développement. Ces dernières soulignaient que les avantages du développement ne pourraient être garantis qu'en « renforçant les politiques commerciales nationales et l'espace politique, eu égard à la nature envahissante des accords commerciaux multilatéraux<sup>21</sup>. »

<sup>16</sup> *Id.*, par. 41. À ce sujet, voir également CNUCED, *Notes on the concept of economic policy space*, 4 mars 2004, par. 1, dans lequel le Secrétariat de la CNUCED décrit la notion d'espace politique économique comme « l'étendue de l'autorité des gouvernements nationaux pour prendre des décisions relatives à la politique économique et, de la même façon, la mesure dans laquelle cette autorité est restreinte par les disciplines et les processus internationaux. » Cette notion est également reliée, selon le Secrétariat de la CNUCED, à la notion de *nationalisme ouvert* qui « propose des politiques et des approches qui tiennent réellement compte de la poursuite des objectifs nationaux tout en étant conformes avec l'intégration croissante de l'économie mondiale et de la participation croissante des pays en développement aux défis que cette intégration présente et aux possibilités qu'elle offre. Ces politiques et ces approches sont d'abord et avant tout conçues comme des efforts visant à améliorer les capacités et les compétences de la main-d'œuvre nationale, ainsi que du capital national, de façon à mieux intégrer l'économie mondiale. » Voir CNUCED, *A conceptual note on "open nationalism"*, 4 mars 2004, par. 26

<sup>17</sup> CNUCED, *Préparations de la onzième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement: Document présenté par le Secrétaire général de la CNUCED – Deuxième partie: Texte présession*, TD(XI)/PC/1, 6 août 2003.

<sup>18</sup> *Id.*, par. 33.

<sup>19</sup> *Id.*

<sup>20</sup> *Id.*, par. 48.

<sup>21</sup> CNUCED, *Consolidated list of points made by delegations at the brainstorming on 7 November 2003*, date et numéro non spécifiés.

24. Les réitérations de la notion d'espace politique dans le texte de négociation de la CNUCED XI qui a suivi le texte présession initial du Secrétaire général de la CNUCED montrent que cette idée a toujours été prise en compte. Par exemple, dans le texte de négociation en préparation de la conférence, daté du 17 décembre 2003<sup>22</sup> et présenté par le Président du Comité préparatoire, il souligne que la question est de savoir « quelle est la latitude que conservent les pays en développement, dans quelle mesure il est nécessaire et possible d'accroître leur marge de manoeuvre et quels sont les domaines concernés<sup>23</sup>. » On y précise que la contribution de la CNUCED dans le domaine pourrait consister à utiliser les compétences de l'organisation « pour étudier de quelle façon la gestion de l'économie mondiale peut être améliorée dans le sens du développement, et comment des stratégies de développement appropriées devraient être formulées et appliquées à l'appui d'une intégration stratégique des pays en développement dans les systèmes commercial et financier internationaux, en tenant compte de la nécessité de préserver une autonomie d'action suffisante au niveau national<sup>24</sup>. »
25. Ces paragraphes du texte de décembre 2003 ont pris une place centrale dans les négociations des mois qui ont suivi, alors que les États-Unis et l'Union européenne exerçaient des pressions pour que la référence à l'espace politique soit enlevée et que le G-77 et la Chine exerçaient des pressions pour la maintenir<sup>25</sup>.
26. Puis, le texte explicite relatif à l'espace politique a été intégré au chapeau du texte de négociation. Dans le chapeau du texte de négociation consolidé, révisé et présenté par le Président du Comité préparatoire de la CNUCED XI le 28 avril 2004, la notion d'espace politique était encore prise en compte, notamment dans la reconnaissance du fait qu'« il appartient à chaque gouvernement d'évaluer les avantages découlant de règles et d'engagements internationaux et les contraintes dues à la perte d'autonomie (...) [et qu'il] incombe à la communauté internationale dans son ensemble d'examiner la question du juste équilibre entre la marge d'action nationale et les disciplines et les engagements internationaux lorsqu'elle prend des décisions collectives concernant de futures disciplines et engagements ainsi que la mise en œuvre et l'interprétation des disciplines et engagements en vigueur (...)»<sup>26</sup> Des éléments relatifs à la notion d'espace politique, par exemple, la nécessité d'une diversité dans les politiques nationales, apparaissent dans différents paragraphes de ce texte<sup>27</sup>.

<sup>22</sup> CNUCED, Préparation de la Conférence: texte de négociation, TD(XI)/PC/3, 17 décembre 2003.

<sup>23</sup> *Id.*, par. 15. Nous avons souligné le texte.

<sup>24</sup> *Id.*, par. 47. Nous avons souligné le texte.

<sup>25</sup> Voir p.ex. CNUCED, *Pre-Conference Negotiating Text: Subtheme 1 – Development Strategies in a Globalizing World Economy*, Subtheme 1 Working Paper N° 3, 5 février 2004, par. 15 et 47. Voir également CNUCED, *Pre-Conference Negotiating Text: Subtheme 1 – Development Strategies in a Globalizing World Economy*, Subtheme 1 Working Paper N° 4/Rev.1, 9 mars 2004, par. 15.

<sup>26</sup> CNUCED, *Preparatory Committee for UNCTAD XI: Chairman's Revised Consolidated Text*, 28 avril 2004, par. 8.

<sup>27</sup> Voir, *id.*, par. 23 et 29.

27. Un facteur important dans le maintien des textes concernant l'espace politique était la volonté annoncée de L'UE de « participer de façon constructive à un dialogue [sur l'espace politique] avec ses partenaires, pays en développement et autres pays membres de la CNUCED. Il conviendra de se mettre d'accord sur ce que recouvre la notion de "marge d'action" et sur sa pertinence par rapport au mandat de la CNUCED. (...) Il importera aussi de s'assurer que la réflexion menée sur la "marge d'action" contribuera à renforcer la cohérence entre le développement et le commerce<sup>28</sup>. » Bien que cette déclaration n'ait pas mené à une approbation enthousiaste de la notion d'espace politique défendue par les pays en développement, elle indique néanmoins la reconnaissance de la part de l'UE de la pertinence de cette notion dans le cadre des travaux de la CNUCED. Cette reconnaissance et la nécessité de parvenir à un accord à ce sujet constituent une précieuse base à l'engagement continu et collectif des États Membres de la CNUCED dans la clarification de cette notion.

28. Le projet de texte de la CNUCED XI daté du 13 mai 2004 contenait des éléments relatifs à l'espace politique, à savoir:

8. L'interdépendance croissante des pays dans une économie mondialisée et l'apparition de règles régissant les relations économiques internationales font que la marge d'action dont les pays jouissent en matière de politique économique intérieure, en particulier dans les domaines du commerce, de l'investissement et du développement industriel, est souvent restreinte par les disciplines et engagements internationaux et par des facteurs liés aux marchés mondiaux. Il appartient à chaque gouvernement d'évaluer les avantages découlant de règles et d'engagements internationaux et les contraintes dues à la perte d'autonomie. Toutefois, étant donné que la responsabilité des pays en matière de développement et la maîtrise nationale des stratégies de développement sont acceptées comme des conditions préalables, il incombe à la communauté internationale dans son ensemble d'examiner la question d'un juste équilibre entre la marge d'action nationale et les disciplines et engagements internationaux lorsqu'elle prend des décisions collectives concernant de futurs engagements et disciplines ainsi que la mise en œuvre et l'interprétation des engagements et disciplines en vigueur. Cela ne devrait pas avoir d'incidence sur l'intégrité des règles et des engagements issus de négociations internationales<sup>29</sup>.

29. Tout le texte sur l'espace politique ci-dessus était entre crochets lorsque le projet de texte négocié a été finalisé le 17 mai 2004.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Union européenne, *CNUCED XI – Objectifs et priorités clés de l'Union européenne en vue de la onzième session de la CNUCED* (février 2004), par. 13 (tel que présenté par son SE l'ambassadrice d'Irlande Mary Whelan, au nom de l'UE lors de la réunion du Comité préparatoire de la CNUCED XI à Genève le 24-25 février 2004).

<sup>29</sup> CNUCED, *Projet de texte négocié pour la onzième conférence*, TD(XI)/PC/CRP.7, 13 mai 2004, par. 8.

<sup>30</sup> CNUCED, *Projet de texte négocié pour la onzième conférence*, TD/L.368, 17 mai 2004, par. 8.

30. Le texte ci-dessus a subi d'importantes révisions à mesure que les négociations de la CNUCED XI à São Paulo ont progressé. Le contenu relatif à l'espace politique du texte négocié datant du 16 juin 2004 est le suivant:

8. L'interdépendance croissante des pays dans une économie mondialisée et l'apparition de règles régissant les relations économiques internationales font que la marge d'action dont les pays jouissent en matière de politique économique intérieure, en particulier dans les domaines du commerce, de l'investissement et du développement industriel, est souvent restreinte par les disciplines et engagements internationaux et par des facteurs liés aux marchés mondiaux. Il appartient à chaque gouvernement d'évaluer les avantages découlant de règles et d'engagements internationaux et les contraintes dues à la perte d'autonomie. ~~Toutefois, étant donné que la responsabilité des pays en matière de développement et la maîtrise nationale des stratégies de développement sont acceptées comme des conditions préalables, il incombe à la communauté internationale dans son ensemble d'examiner la question d'~~**Eu égard aux objectifs de développement, il est particulièrement important pour les pays en développement que tous les pays prennent en compte la nécessité de concilier au mieux** marge d'action nationale et disciplines et engagements internationaux ~~lorsqu'elle prend des décisions collectives concernant de futurs engagements et disciplines ainsi que la mise en œuvre et l'interprétation des engagements et disciplines en vigueur. Cela ne devrait pas avoir d'incidence sur l'intégrité des règles et des engagements issus de négociations internationales.~~<sup>31\*</sup>

-----  
\* (Le texte biffé représente les suppressions et le texte en caractère gras les ajouts par rapport au texte du 17 mai 2004. Ces éléments ont été ajoutés dans ce texte et n'apparaissent pas dans le texte cité).

31. La version finale du texte sur l'espace politique qui a été adopté lors de la CNUCED XI est la suivante:

8. L'interdépendance croissante des pays dans une économie mondialisée et l'apparition de règles régissant les relations économiques internationales font que la marge d'action dont les pays jouissent en matière de politique économique intérieure, en particulier dans les domaines du commerce, de l'investissement et du développement industriel, dépend souvent des disciplines et des engagements internationaux et de facteurs liés aux marchés mondiaux. Il appartient à chaque gouvernement d'évaluer les avantages découlant de ces règles et engagements internationaux et les contraintes dues à la perte d'autonomie. **Eu égard aux objectifs de développement, il est particulièrement important pour les pays en développement que tous les pays prennent en compte la nécessité de concilier au mieux** marge d'action nationale et disciplines et engagements internationaux<sup>32</sup>.

32. Cependant, ce texte de la CNUCED XI sur l'espace politique n'est pas autonome. En effet, pour qu'il soit correctement mis en œuvre dans le contexte des travaux de la CNUCED, il doit être relié à une ou plusieurs dispositions opérationnelles du Consensus de São Paulo de la CNUCED XI.

<sup>31</sup> CNUCED, *Projet de Consensus de São Paulo*, TD/L.380, 16 juin 2004, par. 8.

<sup>32</sup> CNUCED, *Consensus de São Paulo*, TD/410, 25 juin 2004, par. 8.

33. Ainsi, les paragraphes suivants du Consensus de São Paulo serviraient logiquement de fondement à la CNUCED pour rendre la reconnaissance de l'espace politique par la CNUCED XI opérationnelle.<sup>33</sup>

26. La CNUCED devrait continuer de remplir son rôle important et unique en analysant les politiques et en définissant les orientations possibles aux niveaux mondial et national. Ses analyses et ses travaux de recherche concernant les politiques macroéconomiques, le financement, la dette et la pauvreté, et leur interdépendance, devraient aider les pays en développement et les pays en transition à relever les défis de la mondialisation. Dans ses travaux sur la mondialisation et les stratégies de développement, la CNUCED devrait mettre l'accent sur l'interdépendance et la cohérence:

- (i) En déterminant les besoins à satisfaire et en définissant les mesures à prendre en raison de l'interdépendance du commerce, du financement, de l'investissement, de la technologie et des politiques macroéconomiques du point de vue de leurs effets sur le développement;
- (ii) En contribuant à mieux faire comprendre la cohérence entre, d'une part, les règles, les pratiques et les processus économiques internationaux et, d'autre part, les politiques nationales et les stratégies nationales de développement;
- (iii) En aidant les pays en développement à formuler des stratégies de développement adaptées aux enjeux de la mondialisation.

27. La CNUCED devrait définir les politiques qui, aux niveaux national et international, favorisent le développement. Ses compétences devraient être utilisées pour étudier de quelle façon la mondialisation peut contribuer au développement et comment des stratégies de développement appropriées devraient être formulées et appliquées pour soutenir l'intégration stratégique des pays en développement dans l'économie mondiale. Ses travaux devraient également faire mieux comprendre l'intérêt commun qu'ont les pays développés et les pays en développement à promouvoir un développement soutenu et durable.

x x x

30. Tout en reconnaissant la nécessaire diversité des politiques nationales, la CNUCED devrait recenser – dans le domaine du commerce et du développement et compte tenu des expériences plus ou moins réussies – les éléments de base de politiques macroéconomiques rationnelles qui favorisent une augmentation des capacités productives, une hausse de la productivité, l'accélération de la croissance et le maintien d'une croissance soutenue, la création d'emplois et la réduction de la pauvreté. Elle devrait aussi analyser l'impact des politiques et des processus internationaux sur la marge d'autonomie dont disposent les pays pour mettre en oeuvre leurs stratégies de développement.

34. Bref, en rendant la notion d'espace politique opérationnelle, la CNUCED devrait pouvoir mettre à profit l'expérience de son engagement de longue date avec les États Membres des Nations Unies, notamment les pays en

<sup>33</sup> *Id.*, par. 26-27 et 30.

développement, pour définir les choix de politiques de développement qui s'offrent aux pays en développement dans le système économique international et qui leur permettent de promouvoir leurs objectifs en matière de développement.

35. En effet, de par son histoire institutionnelle et intellectuelle, sa capacité technique et son expertise en recherche sur les politiques et en analyse, la CNUCED est l'organisation la mieux placée pour entreprendre une recherche sur les politiques et une analyse, et pour mettre en place un mécanisme visant l'atteinte d'un accord, de façon à garantir que le développement des pays en développement devienne le point focal de toutes les initiatives internationales (que ce soit à l'intérieur ou hors du système onusien).
36. Ainsi, la CNUCED devrait être à l'avant-scène du système des Nations Unies pour:
- déterminer les possibilités ou les flexibilités en matière de politiques qui s'offrent aux pays en développement dans le cadre de leurs engagements, disciplines ou accords internationaux actuels et qui leur permettent de promouvoir ou de faire avancer leurs priorités et objectifs nationaux en matière de développement;
  - déterminer ce que les États Membres des Nations Unies (à la fois les pays développés et en développement) peuvent faire dans le cadre des Nations Unies ou dans celui d'autres institutions ou traités internationaux (comme l'Organisation mondiale du commerce, la Banque mondiale, le Fonds monétaire international, FMI, et l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle) pour que les pays en développement puissent avoir pleinement recours à ces flexibilités et, ainsi, mieux respecter ces accords et ces engagements internationaux tout en en tirant profit en termes de développement.
37. Dans le cadre de son mandat visant à clarifier et à rendre la notion d'espace politique opérationnelle, la CNUCED pourrait, par exemple, fournir des études ciblées sur les possibilités et les flexibilités en matière de politiques auxquelles les pays en développement pourraient avoir recours dans le cadre des accords, des disciplines et des engagements internationaux.
38. Ces études pourraient notamment comprendre des études sur les politiques concernant les flexibilités juridiques et relatives à la mise en oeuvre qui favorisent les pays en développement dans les différents accords de l'OMC ou les possibilités de politiques qui peuvent être offertes aux pays bénéficiaires dans le cadre de prêts, d'ajustement structurel ou d'autres programmes d'assistance au développement du FMI ou de la Banque mondiale. La CNUCED voudra peut-être également procéder à une recherche analytique afin de déterminer des politiques concrètes que les pays en développement pourraient adopter ou des actions fondées sur les politiques qu'ils pourraient entreprendre pour mettre en oeuvre toutes les flexibilités auxquelles ils ont accès (mais dont ils n'ont pas connaissance ou dont ils n'ont pas la capacité de

profiter). Finalement, la CNUCED pourrait fournir un ensemble de mesures reliées à l'assistance technique pour mettre en œuvre ces politiques.

#### **IV. Conclusion – Recommandations pour rendre la notion d'espace politique opérationnelle dans le cadre de l'examen à mi-parcours de la CNUCED XI**

39. L'idée selon laquelle les pays devraient avoir la liberté et la flexibilité de choisir les politiques de développement qui s'adaptent le mieux à leurs conditions nationales, tout en tenant compte des disciplines et des engagements internationaux auxquels ils ont souscrits, fait donc partie intégrante du mandat institutionnel de la CNUCED. Il est cependant nécessaire de rendre cette idée, cette notion, opérationnelle ; il ne s'agit là ni d'une nouveauté ni d'un ajout aux mandats existants de la CNUCED.
40. Ensemble, les paragraphes 8, 26, 27 et 30 du Consensus de São Paulo de la CNUCED XI mentionnés ci-dessus indiquent clairement que la CNUCED a pour mandat d'entreprendre des travaux visant à clarifier et à rendre opérationnelle la notion d'espace politique.
41. En termes pratiques, l'examen à mi-parcours de la CNUCED XI devrait conduire à l'élaboration d'un document important qui renforcerait et clarifierait le mandat relatif à la notion d'espace politique actuellement contenu dans le Consensus de São Paulo.
42. En effet, dans le processus d'examen à mi-parcours de la CNUCED XI, un texte valable, qui fournirait au Secrétariat de la CNUCED des lignes directrices claires sur ce qu'il faut faire dans les deux années nous séparant de la CNUCED XII, devrait être élaboré et convenu. Ces lignes directrices permettront de clarifier la notion d'espace politique et d'émettre des recommandations sur la façon de rendre opérationnelle cette notion pour ce qui est de l'élaboration de politiques aux niveaux national et mondial.
43. Plus particulièrement, la CNUCED devrait:
  - (i) entreprendre une analyse des politiques et déterminer les possibilités en matière de politiques à l'échelle nationale et mondiale, notamment pour ce qui est des politiques qui favoriseraient le développement des pays en développement telles que:
    - (a) des politiques pertinentes de croissance et de développement industriel pour les pays en développement, qui tiennent compte des conditions spécifiques de ces pays et de leurs objectifs et priorités en matière de développement;
    - (b) des politiques qui veillent à ce que la libéralisation financière et commerciale soutienne le développement durable;

- (c) des mécanismes garantissant une cohérence opérationnelle et conceptuelle au sein des institutions mondiales chargées de l'élaboration de politiques économiques, en vue de la promotion et de la prise en compte des objectifs de développement des pays en développement;
  - (d) des politiques visant à optimiser et à étendre les flexibilités existantes dans le cadre de règles financières et commerciales pour promouvoir et renforcer la coopération Sud-Sud et l'intégration régionale;
  - (e) des politiques reliées au rôle des acteurs économiques transnationaux non étatiques dans l'élaboration internationale de politiques économiques mondiales;
- (ii) Analyser et clarifier la notion d'espace politique pour le développement, notamment en ce qui a trait aux politiques nécessaires pour éliminer la pauvreté, promouvoir le développement et maximiser toutes les flexibilités qui existent dans le cadre des accords, des disciplines et des engagements actuels;
  - (iii) définir, clarifier et expliquer la gamme ou l'étendue des possibilités ou des flexibilités en matière de politiques qui s'offrent actuellement aux pays en développement dans différents domaines de politique internationale. Proposer des façons permettant aux pays en développement de rendre opérationnelles cette gamme ou cette étendue de possibilités, dans le but de promouvoir leurs objectifs de développement;
  - (iv) s'engager dans des travaux de collaboration avec les commissions régionales du Conseil économique et social, d'autres organisations internationales, des États Membres des Nations Unies et d'autres intervenants, comme la société civile et le secteur privé, pour définir et clarifier les possibilités en matière de politiques auxquelles les pays en développement peuvent avoir recours pour la promotion de leurs objectifs de développement à l'échelle nationale, régionale et mondiale;
  - (v) fournir une analyse et des recommandations pour rendre cette notion opérationnelle lors des processus de mise en œuvre des objectifs de développement convenus à l'échelle internationale, en suivant le modèle des processus de la Conférence internationale sur le financement du développement, le Sommet mondial pour le développement durable et les objectifs du millénaire pour le développement.

## ÉTUDE D'AUDIENCE

### RENDRE LA NOTION D'ESPACE POLITIQUE OPÉRATIONNELLE DANS LE CADRE DE L'EXAMEN À MI-PARCOURS DE LA CNUCED XI

Un objectif important du Centre Sud est de fournir des analyses brèves au moment opportun sur des sujets spécifiques clés en cours de négociation à l'OMC ou dans d'autres forums multilatéraux comme l'OMPI. Nos publications constituent un des moyens utilisés pour atteindre cet objectif.

Afin d'améliorer la qualité et l'utilité de nos publications, nous aimerions bénéficier de votre avis, de vos commentaires et de vos suggestions concernant cette étude.

**Votre nom et adresse** (facultatif): \_\_\_\_\_

**Quel est votre principal domaine d'activités ?**

- |  |   |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Formation ou recherche      | <input type="checkbox"/> Médias                           |
| <input type="checkbox"/> Gouvernement                | <input type="checkbox"/> Organisation non gouvernementale |
| <input type="checkbox"/> Organisation internationale | <input type="checkbox"/> Autre (prière de préciser)       |

**Cette publication vous a-t-elle été utile ?** [Un seul choix possible]

- Très utile     Assez utile     Peu utile     Inutile

*Pourquoi ?* \_\_\_\_\_

**Comment jugez-vous le contenu de cette publication ?** [Un seul choix possible]

- Excellent     Très bon     Satisfaisant     Faible

**Remarques :** \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**Voudriez-vous figurer sur notre liste de diffusion pour les envois électroniques ou sur papier ?**  Oui  Non

*Si oui, veuillez préciser :*

**Électronique** - veuillez indiquer votre nom et votre adresse électronique:

**Papier** - veuillez indiquer votre nom et votre adresse postale :

**Confidentialité des données personnelles :** Vos coordonnées personnelles seront traitées en toute confidentialité et ne seront pas transmises à des tiers. Le Centre Sud n'utilisera les coordonnées que vous avez communiquées que pour vous faire parvenir, si vous le désirez, des copies de nos publications en version électronique ou sur papier. Vous êtes libres de vous retirer de nos listes de diffusion à tout moment.

Veuillez retourner ce formulaire par courrier électronique, fax ou poste à :

South Centre Feedback

Centre Sud

Chemin du Champ d'Anier 17

1211 Genève 19

Suisse

Adresse électronique : [feedback@southcentre.org](mailto:feedback@southcentre.org)

Fax: +41 22 798 8531



Chemin du Champ d'Anier 17  
Case postale 228, 1211 Geneva 19  
Switzerland

Telephone : (41 22) 791 8050  
Fax : (41 22) 798 8531  
Email : [south@southcentre.org](mailto:south@southcentre.org)

Website:  
<http://www.southcentre.org>