
REVIGORER LA CNUCED ?

COMMENTAIRES SUR LE RAPPORT DU GROUPE DE PERSONNALITÉS ÉMINENTES CRÉÉ EN VUE DE RENFORCER LE RÔLE ET L'IMPACT DE LA CNUCED

RÉSUMÉ

Ce document analytique produit par le Centre Sud répond au Rapport intitulé *Renforcer le rôle et l'impact de la CNUCED en matière de développement* soumis par le Groupe de personnalités éminentes. Il s'agit de souligner les éléments positifs et négatifs du rapport que les pays en développement voudront peut-être considérer. L'objectif principal de ce document est de s'assurer du maintien et du renforcement du rôle de la CNUCED en tant que premier mécanisme intergouvernemental chargé du traitement intégré du commerce, du développement et d'autres questions connexes. Les trois *piliers* de la CNUCED constitués par l'analyse et la recherche sur les politiques de développement appropriées, la formation d'un consensus intergouvernemental, et l'assistance et la coopération techniques doivent fournir aux États membres de la CNUCED, particulièrement les pays en développement, des recherches en politique stratégique et une assistance technique adéquate, ainsi que leur assurer suffisamment d'espace politique pour qu'ils puissent réaliser leur objectifs nationaux de développement.

Décembre 2006

Genève, Suisse

Ce document analytique est produit par le Programme sur la gouvernance mondiale pour le développement (GGDP) pour aider les pays en développement à mieux participer aux négociations internationales. 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.

Le Centre Sud est une organisation intergouvernementale de pays en développement. Il élabore, publie et distribue de l'information, des analyses stratégiques et des recommandations sur des questions sociales, politiques et économiques qui intéressent le Sud.

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	3
II. Contexte historique de l'évolution institutionnelle de la CNUCED	3
III. Aspects procéduraux de l'examen intergouvernemental du Rapport du Groupe Cardoso	9
IV. Commentaires généraux: éléments positifs du Rapport du Groupe Cardoso	10
A. Renforcement de la recherche et des analyses sur les politiques de la CNUCED	10
B. Accroissement de la pertinence et du rôle des processus intergouvernementaux de la CNUCED en tant que forums visant à établir des politiques	14
C. Mise en évidence de la pertinence de l'assistance technique de la CNUCED pour le développement	16
D. Garantir la participation de la CNUCED dans le processus de réforme des Nations Unies.....	17
V. Commentaires généraux: notes sur d'autres éléments du Rapport du Groupe Cardoso	19
A. La recherche et les analyses des politiques	21
B. Les mécanismes intergouvernementaux de la CNUCED	21
C. L'assistance technique.....	22
D. La gestion interne et la coordination externe	23
VI. Conclusion	24
B. Considérations du Rapport Cardoso: parvenir à la CNUCED qu'il faut à l'issue de la CNUCED XII.....	27

REVIGORER LA CNUCED ?

COMMENTAIRES SUR LE RAPPORT DU GROUPE DE PERSONNALITÉS ÉMINENTES CRÉÉ EN VUE DE RENFORCER LE RÔLE ET L'IMPACT DE LA CNUCED

I. Introduction

1. En octobre 2005, le Secrétaire général de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et de développement (CNUCED), Supachai Panitchpakdi, a constitué un groupe de personnalités éminentes présidé par le Président Enrique Cardoso du Brésil¹ (Groupe Cardoso) pour le conseiller, à titre personnel, sur la façon d'améliorer le rôle de la CNUCED en matière de développement, et ce, à la lumière du Plan d'action de Bangkok et du Consensus de São Paulo. Au cours de son travail, le Groupe Cardoso a eu plusieurs échanges avec les délégations à Genève et a obtenu l'avis de différentes entités et personnes (y compris le Président du Centre Sud de l'époque, Boutros Boutros-Ghali). Le Rapport du Groupe a été remis au Secrétaire général de la CNUCED en juin 2006² : il contenait 21 recommandations.
2. Depuis, ce document fait l'objet de discussions intergouvernementales enflammées au sein du Conseil du commerce et du développement de la CNUCED. Dans le texte final de la 23^e session extraordinaire du Conseil, qui a eu lieu en octobre 2006, ce dernier déclare « attend[re] avec intérêt d'engager, avant la fin de l'année, des consultations intergouvernementales qui porteront, notamment, sur le rapport du Groupe de personnalités constitué par le Secrétaire général de la CNUCED sur les moyens de renforcer le rôle et l'impact en matière de développement de la CNUCED, à la lumière de son mandat et conformément aux décisions ou conclusions concertées relevant de la section relative au renforcement des trois piliers de la CNUCED dans le présent document. »³

II. Contexte historique de l'évolution institutionnelle de la CNUCED

3. La CNUCED est l'agence principale des Nations Unies chargée du traitement intégré de tous les problèmes liés au commerce, au développement et aux questions connexes. Dans le passé, elle constituait le forum où l'on discutait des questions et où l'on élaborait des politiques internationales relatives au commerce, aux échanges, à la monnaie, au financement, à l'endettement extérieur, à la création de capacités de production pour l'exportation, y compris l'industrialisation, l'expédition, les assurances, le transfert de

¹ Les autres membres du groupe étaient les suivants : Gro Harlem Brundtland, Jagdish Bhagwati, Joaquim Alberto Chissano, Tarja Halonen, Yongtu Long, Benjamin Mkapa et Lawrence Summers. Le Président et les membres du groupe ont été sélectionnés à titre personnel.

² Voir UNCTAD/OSG/2006/1

³ Conseil du commerce et du développement de la CNUCED, Texte final concerté de l'examen à mi-parcours, TD/B(S-XXIII)/7 (Vol. I), 11 octobre 2006, par. 48 a).

technologie et le développement des capacités technologiques, les pratiques commerciales restrictives, les groupements d'intégration régionale et la coopération économique entre les pays en développement. L'Organisation est également un des instruments qui a permis d'articuler, dans un cadre cohérent, les aspirations et les besoins en matière de développement des pays en développement dans le domaine du commerce et du développement.

4. Les pays en développement, pour leur part, ont participé à la mise en place de la CNUCED et continuent d'être activement engagés dans les activités de l'Organisation. Ce sentiment d'appartenance octroie à cette dernière une légitimité inégalable dans le contexte international du point de vue du monde en développement ; ceci est d'autant plus vrai à une époque où l'on considère que les différentes institutions multilatérales ne représentent pas les intérêts des pays en développement et n'en tiennent pas compte. Cette légitimité est un atout fondamental dans le processus de développement dans son ensemble car elle pourrait jouer un rôle crucial dans l'établissement d'un lien entre les pays développés et en développement dans le cadre du débat sur la façon de faire avancer les questions du développement.
5. Selon la charte de l'Organisation, les fonctions originales de la CNUCED sont les suivantes : ⁴
 - 3.a. Favoriser l'expansion du commerce international, principalement en vue d'accélérer le développement économique, et en particulier le commerce entre pays ayant atteint des niveaux de développement différents, entre pays en voie de développement et entre pays à systèmes économiques et sociaux différents, en tenant compte des activités des organisations internationales existantes;
 - 3.b. Formuler des principes et des politiques concernant le commerce international et les problèmes connexes de développement économiques;
 - 3.c. Soumettre des propositions pour l'application desdits principes et politiques, et prendre toutes autres mesures relevant de sa compétence qui conviennent à cette fin, en tenant compte des différences entre systèmes économiques et les niveaux de développement;
 - 3.d. D'une manière générale, passer en revue et faciliter la coordination des activités d'autres institutions appartenant au système des Nations Unies dans les domaines du commerce international et des problèmes connexes du développement économique et collaborer à cet égard avec l'Assemblée générale et le Conseil économique et social à l'exécution des tâches de coordination qui leur incombent en vertu de la Charte des Nations Unies;
 - 3.e. Le cas échéant, prendre des mesures en collaboration avec les organes compétents de l'Organisation des Nations Unies en vue de la négociation et de l'adoption d'instruments juridiques multilatéraux dans le domaine du commerce, en tenant dûment compte de la suffisance des organes de négociation existants et en évitant tout double emploi de leurs activités;

⁴ Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 1995 (XIX), par. 3.

- 3.f. Servir de centre pour l'harmonisation des politiques des gouvernements et des groupements économiques régionaux en matière de commerce et de développement, conformément à l'Article premier de la Charte;
- 3.g. Traiter de toutes autres questions relevant de sa compétence.
6. Au départ, la CNUCED a été conçue comme l'instrument principal des Nations Unies et de la communauté internationale servant à élaborer une approche intégrée des questions étroitement liées de commerce international, de financement et de développement économique, en vue d'augmenter la participation des pays en développement dans le système commercial multilatéral dans des conditions qui leur accordent le maximum d'avantages en matière de développement. En fait, on a conféré des pouvoirs à la CNUCED pour qu'elle serve de forum clé de négociation internationale où les principes, les politiques, les programmes et les activités liés aux domaines énumérés ci-dessus pourraient être convenus et adoptés par la communauté internationale. L'Organisation devait également constituer, dans le système des Nations Unies, une institution respectable en matière de recherche sur les politiques et d'octroi de conseils concernant des questions de commerce, de financement et de développement qui ferait valoir les besoins et les intérêts en termes de développement des pays en développement, et qui y répondrait.
7. Les Conférences de Carthagène (1992) et de Midrand (1996) ont réduit son mandat et ses fonctions et ont écarté son inspiration ainsi que son orientation politique du domaine et de la sphère originels, établis dans l'Acte final adopté à la première session de la CNUCED (CNUCED I) en 1964. En effet, la CNUCED a été transformée dans plusieurs domaines :
- Elle a perdu son rôle principal de forum de négociation internationale pour l'élaboration de règles et de disciplines internationales liées au commerce, au financement et au développement (p. ex., l'Organisation mondiale du commerce, l'OMC, est maintenant le forum multilatéral de négociation principal dans le domaine du commerce).
 - Sa capacité à effectuer des recherches et des analyses a été érodée et ce, en termes de l'ampleur des questions traitées, de sa capacité réelle à procéder à ces recherches et de l'orientation des recherches effectuées. De plus, on ne lui permet plus de faire valoir une approche intégrée globale et complète du développement, qui était, à une époque, sa marque de commerce.
 - Sa capacité à fournir des analyses et un point de vue différents sur le commerce, le financement et le développement est maintenant limitée à sa capacité à examiner de façon systémique l'ordre économique mondial, et à souligner ses inégalités et ses déséquilibres.
 - Ses activités d'assistance technique ont tendance maintenant à porter essentiellement sur la promotion de l'intégration des pays en développement dans l'économie mondiale et ce, dans les conditions

existantes, plutôt qu'aider ces pays à élaborer leurs propres stratégies nationales en matière d'intégration internationale, de façon à s'assurer un maximum d'avantages en termes de développement. Ce changement a déplacé le centre d'intérêt de l'Organisation : il est passé du contexte externe du développement aux problèmes de développement nationaux (augmentant ainsi l'influence du Fonds monétaire international, le FMI, et de la Banque mondiale). Par conséquent, les activités d'assistance technique de la CNUCED consistent actuellement surtout à conseiller sur les politiques nationales des pays en développement plutôt qu'à les aider à renforcer leurs capacités pour qu'ils puissent faire face, de façon cohérente, à des problèmes plus larges de déséquilibres et d'inégalités systémiques qui existent dans le système économique mondial. De plus, l'assistance technique de la CNUCED dépend des donateurs qui utilisent leur pouvoir pour s'assurer que les pays en développement mettent en place des politiques qu'ils considèrent correctes.

- La CNUCED accorde, d'une part, moins d'importance au rôle des gouvernements et des mesures de politiques dans le développement et, d'autre part, une importance accrue à ce qu'on appelle les acteurs non étatiques (notamment le secteur privé). En effet, une place de premier choix a été accordée au secteur privé, notamment aux sociétés transnationales.
- La capacité de la CNUCED à fournir aux pays en développement un soutien direct en matière de politiques techniques est également très limitée. En effet, à Genève, la CNUCED ne fournit actuellement qu'un petit groupe de liaison au G-77 et la Chine et qu'un petit bureau au Président du Groupe.
- Le mécanisme et les processus intergouvernementaux de la CNUCED ont également été réduits. En effet, la conversion des sessions du Conseil du commerce et du développement, ainsi que celles de ses organes subsidiaires et de ses groupes d'experts en des séminaires où des experts de l'extérieur de l'Organisation et des représentants d'agences sont invités à prononcer des conférences a affaibli l'esprit de négociation et de représentation qui caractérisait ces organes.
- Le nombre de comités permanents (maintenant appelés des commissions) de la CNUCED auxquels les pays Membres ont le droit de participer a été réduit de moitié. Ainsi, les comités permanents sur les produits de base, les articles manufacturés, le financement et les invisibles, les transports maritimes et la coopération économique entre pays en développement ont été abolis. Parmi les trois commissions dont on a permis la mise en place, on compte la Commission des entreprises, de la facilitation du commerce et du développement ; une seule commission sur le commerce a été créée et elle traite à la fois des questions liées aux produits, aux services et aux produits de base. Par ailleurs, aussi bien les produits manufacturés que le transport maritime ont été éliminés du vocabulaire de la CNUCED. Quant aux questions de financement, elles ne figurent pas de façon autonome

dans le programme et les activités liées au financement du développement, y compris la dette extérieure, sont de moins en moins nombreuses. Dans les mandats de toutes les commissions, on met surtout l'accent sur l'assistance technique et les services ont été confinés à l'infrastructure des services liée au commerce.

- Le nombre de divisions opérationnelles au sein du Secrétariat est passé de neuf à quatre et ce sont les démantèlements des Divisions du financement, des produits manufacturés, du transport maritime et de la coopération économique entre pays en développement (CEPD) qui sont les plus significatifs. Dans les mandats des nouvelles Divisions, l'accent est mis sur les questions nationales de développement et sur des domaines qui se prêtent à l'extension de l'assistance technique.
 - La restructuration et la réduction du budget a eu des effets graves sur la capacité de la CNUCED à fonctionner en tant qu'organisation. En effet, la réduction radicale de son budget et de ses effectifs a eu pour conséquence d'anéantir ses compétences principales. Il est important de noter à ce sujet qu'aucune autre organisation n'a subi des réductions budgétaires aussi importantes.
8. Or, la CNUCED demeure d'une grande importance et pertinence pour les pays en développement, qui ont aidé à la mettre en place. En effet, ces pays la perçoivent encore comme l'institution multilatérale principale, à la fois dans le système des Nations et à l'extérieur, capable d'assurer un traitement intégré du commerce, du développement et des questions connexes, ainsi que des défis auxquels doivent faire face les pays en développement.
 9. À une époque où différentes institutions multilatérales, comme l'OMC, la Banque mondiale et le FMI, font face à des crises de légitimité institutionnelle découlant en grande partie de la mainmise des pays développés sur leurs mécanismes de gouvernance respectifs ou de ce qui est perçu comme tel, la légitimité de la CNUCED, en tant qu'institution multilatérale au sein de laquelle les pays en développement ont voix au chapitre, demeure intacte.
 10. Le défi auquel est confrontée la CNUCED actuellement est celui de trouver une façon de se retransformer et de se revigorer pour devenir une institution plus efficace, capable de traiter de façon efficace des questions de développement pertinentes, qu'elles aient été soulevées récemment ou dans le passé. Le défi que doit relever le Groupe Cardoso est donc le suivant : trouver une façon de parvenir à la CNUCED qu'il faut.
 11. Pour les pays en développement, les initiatives consistant à renforcer le rôle de la CNUCED et à parvenir à l'Organisation qu'il faut doivent être évaluées selon les éléments clés suivants :
 - (i) Le rôle de la CNUCED en tant qu'agence principale des Nations Unies mettant en œuvre un traitement intégré du commerce, du développement et des questions connexes au moyen de recherches, d'analyses et de

conseils en matière de politique de développement avant-gardistes, innovateurs et stratégiques et d'assistance technique doit être maintenu et renforcé.

- (ii) L'apport des processus intergouvernementaux de la CNUCED doit être pertinent et adapté aux besoins de développement des pays en développement. Cette exigence peut être comblée grâce à l'élaboration de normes, de principes ou de politiques liés au commerce international et au développement convenus à l'échelle internationale et fondés sur le travail de recherche de l'Organisation sur les politiques.
 - (iii) L'assistance technique de la CNUCED doit être pertinente et adaptée aux besoins des bénéficiaires. De plus, elle doit être mise en œuvre selon les besoins des bénéficiaires, qui doivent gérer à la fois la conception et l'apport de cette assistance. Par ailleurs, elle doit être fondée sur la demande plutôt que sur l'offre.
 - (iv) Les contributions de la CNUCED au processus de réforme des Nations Unies doivent avoir pour but de lui permettre de fournir au système des Nations Unies des recherches sur les politiques et des analyses sur le commerce, le développement et les questions connexes solides (notamment des questions liées au système financier international), d'assurer des complémentarités entre les différentes agences du système et de donner les moyens aux Nations Unies d'obtenir de meilleurs résultats en matière de développement.
12. Le changement dans la conjoncture économique mondiale que l'on peut constater, par exemple, dans le changement de la géographie des échanges, le rôle croissant de certains pays développés importants dans l'économie mondiale, le besoin que davantage de pays en développement réalisent plus rapidement leurs objectifs de développement respectifs (dont les Objectifs du millénaire pour le développement) et le fait de reconnaître que la diversité des situations économiques requerra de la flexibilité et de la diversité dans les politiques de développement, oblige la CNUCED à faire preuve de davantage de flexibilité, d'efficacité et de capacité d'adaptation tout en renforçant ses fonctions.
13. Le Rapport du Groupe des personnalités éminentes intitulé (ci-après Rapport du Groupe Cardoso) est remis, par conséquent, au moment opportun pour ce qui est de revigorer la CNUCED et renforcer sa capacité à s'acquitter de son mandat institutionnel principal : promouvoir les besoins et les objectifs en matière de développement des pays en développement.

III. Aspects procéduraux de l'examen intergouvernemental du Rapport du Groupe Cardoso

14. Officiellement, le Secrétaire général de la CNUCED⁵ est à la tête du Secrétariat qui doit « assurer les services nécessaires au bon fonctionnement de la Conférence, du Conseil et ses organes subsidiaires. »⁶ Les fonctions du Secrétaire général en tant que chef de ce secrétariat devraient être fondées sur des mandats clairs définis par les organes directeurs de la CNUCED (la Conférence ou le Conseil du commerce et du développement) notamment pour ce qui est de la préparation des rapports, des études etc.
15. Le Groupe Cardoso a été constitué et mandaté par le Secrétaire général de la CNUCED. Les membres du groupe ont été sélectionnés à titre personnel.
16. Selon l'architecture juridique de la charte de la CNUCED, les propositions « qui appelle[raie]nt des modifications dans les dispositions fondamentales »⁷ de la Résolution 1995 (XIX) devront passer par un processus de « conciliation » intergouvernementale, conformément au paragraphe 25 de la charte de la CNUCED. Dans la pratique, cette disposition veut dire que les propositions liées à l'adoption ou à la mise en œuvre des recommandations du Groupe Cardoso, qui impliqueraient des changements significatifs de la charte de la CNUCED, devront être discutées à l'échelle intergouvernementale et ne peuvent être traitées comme une simple affaire administrative par le Secrétaire général.
17. Le Conseil du commerce et du développement a autorisé l'ouverture des consultations intergouvernementales au sein de la CNUCED pour permettre au mécanisme intergouvernemental de la CNUCED de « jouer pleinement son rôle en contribuant au résultat du processus de réforme de l'ONU et en examinant les conséquences pour la CNUCED. »⁸ Ces consultations comprendront, entre autres, la prise en compte du Rapport du Groupe Cardoso. Le 4 décembre 2006, le Secrétaire général de la CNUCED a partagé ses réflexions sur les recommandations du Groupe⁹.
18. Lors de l'examen du contexte du Rapport du Groupe Cardoso, il faudra tenir compte d'autres initiatives et mécanismes intergouvernementaux. L'Assemblée générale devra notamment prendre en compte le rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la cohérence à l'échelle des Nations Unies¹⁰ ainsi que le processus de préparation à la CNUCED XII. En effet, le

⁵ Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 1995 (XIX), par. 27.

⁶ *Id.*, par. 26

⁷ *Id.*, par. 25 n)

⁸ Conseil du commerce et du développement de la CNUCED, Texte final concerté de l'examen à mi-parcours, TD/B(S-XXIII)/7 (Vol. I), 11 octobre 2006, par. 48 a).

⁹ Voir CNUCED, Rapport du Groupe de personnalités « Renforcer le rôle et l'impact de la CNUCED en matière de développement », Réflexions du Secrétaire général de la CNUCED sur les recommandations du Groupe, TD/B/EX(40)/2, 4 décembre 2006.

¹⁰ Le Rapport a été soumis au Secrétaire général et à l'Assemblée générale le 9 novembre 2006. Cette étude, demandée dans les textes issus du Sommet mondial à New York et adoptés par les chefs d'État

résultat de n'importe quel examen intergouvernemental du Rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la cohérence à l'échelle des Nations Unies formera forcément partie intégrante du contexte de tout examen des réformes de la CNUCED ou de toute discussion qui s'y rapporte. Par conséquent, logiquement, tout examen intergouvernemental du Rapport du Groupe Cardoso doit être effectué seulement après que les résultats d'un examen intergouvernemental du Rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la cohérence à l'échelle des Nations Unies ont été établis.

19. De plus, toute discussion du Rapport du Groupe Cardoso doit également être mise dans le contexte du processus de préparation de la CNUCED XII. L'organe directeur le plus important de la CNUCED, la Conférence, aura ainsi l'occasion de discuter de façon approfondie des répercussions en matière de fond du Rapport du Groupe Cardoso sur l'institution en le reliant avec le programme de travail qui sera établi à l'issue de la CNUCED XII. De la même façon que la forme d'un outil détermine ses fonctions, le remodelage de la structure institutionnelle de la CNUCED doit être effectué avec précaution et après des discussions approfondies, de façon à ce que les fonctions essentielles établies dans sa charte soient améliorées et renforcées.

IV. Commentaires généraux: éléments positifs du Rapport du Groupe Cardoso

20. Il est clair que la CNUCED doit se revigorer en réexaminant ses racines et en comprenant comment il serait possible de renforcer ses activités dans le contexte actuel. Cependant, malgré les difficultés auxquelles elle a été confrontée, elle est toujours utile et importante pour les pays en développement. Ainsi, puisque le Rapport du Groupe Cardoso constitue une contribution majeure au débat sur la définition du rôle de la CNUCED, les éléments positifs qui s'y trouvent devraient être renforcés de façon à ce que toutes les discussions sur le sujet mènent à la revitalisation de l'Organisation.

A. Renforcement de la recherche et des analyses sur les politiques de la CNUCED

21. Bien qu'aujourd'hui la Banque mondiale, le FMI et l'OMC sont souvent considérés comme les agences principales pour ce qui est de l'établissement de politiques relatives à la gouvernance économique mondiale, le Rapport du Groupe Cardoso met en évidence les accomplissements de la CNUCED dans le domaine en montrant que celle-ci s'est acquittée de son mandat et qu'elle demeure utile et importante pour les relations internationales¹¹. Ainsi, l'accent est mis sur le rôle phare que la CNUCED a joué dans le passé en matière de

mondiaux en 2005, vise à établir les bases pour la restructuration du travail des Nations Unies et à compléter d'autres initiatives majeures en cours aux Nations Unies, notamment la création d'une nouvelle Commission de consolidation de la paix, les négociations sur l'établissement d'un nouveau Conseil des droits de l'homme et une proposition relative à la réforme complète de la gestion.

¹¹ CNUCED, *Rapport du Groupe de personnalités éminentes*, « Renforcer le rôle et l'impact de la CNUCED en matière de développement », par. 23, http://www.unctad.org/sections/edm_dir/docs/osg20061_en.pdf (ci-après « Rapport du Groupe Cardoso »).

recherche sur les politiques (à la fois pour ce qui est d'en débattre et pour ce qui est de les fournir), d'assistance technique et de résultats intergouvernementaux sur des questions telles que le commerce des services, les échanges Sud-Sud, la migration et les produits de base; des sujets de première importance dans l'environnement multilatéral actuel.

22. Le Rapport du Groupe Cardoso réussit très bien à montrer les raisons pour lesquelles la CNUCED a perdu son statut de première organisation internationale traitant de commerce et de développement à l'échelle mondiale. En effet, on y affirme clairement que l'Organisation a été marginalisée malgré le fait qu'elle produise des analyses de politiques de premier ordre sur des questions de développement et qu'elle a été exclue de l'élaboration du cadre institutionnel international qui a mené au traitement des questions de développement dans un monde en voie de mondialisation¹². De plus, il est également fait mention du changement du mandat de l'OMC, de la Banque mondiale et du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), qui a également contribué à sa marginalisation¹³.
23. Dans le Rapport, il est affirmé que la CNUCED demeure une organisation pertinente en termes de première institution chargée de l'établissement de politiques économiques mondiales et, afin d'étayer ce propos, on y fait valoir que le tout dépendra de sa capacité à effectuer des recherches et des analyses de politiques de qualité sur des questions de développement. En effet, dans les termes exacts du Rapport, « la CNUCED devrait être un centre de réflexion sur les questions de développement »¹⁴.
24. Toutefois, il est important de souligner que la qualité de la recherche et des analyses de politiques effectuées par la CNUCED doit être évaluée en fonction des besoins des principales parties intéressées de l'Organisation en matière de développement, c'est-à-dire les pays en développement. Ainsi, au moment d'appliquer les recommandations du Rapport du Groupe Cardoso concernant le renforcement du rôle de la CNUCED en tant que centre de réflexion sur le développement, l'agenda de l'Organisation se rapportant à l'analyse et à la recherche en matière de politiques doit être façonné selon les questions que l'on considère être les plus importantes pour l'établissement :
 - (i) d'un environnement de politique commerciale, financière et de développement et d'une architecture de la gouvernance qui tiennent compte des stratégies de développement de chacun des pays en développement et qui les appuient.
 - (ii) de politiques et de stratégies de développement adéquates que les pays en développement pourraient appliquer, de façon individuelle ou collective, en vue de poursuivre leurs objectifs de développement respectifs;

¹² *Id.*, par. 19

¹³ *Id.*, par. 17

¹⁴ *Id.*, par. 23

(iii) de politiques, d'actions et de stratégies que la communauté internationale, y compris les pays développés, pourrait mettre en place pour favoriser les activités de développement des pays en développement.

25. Dans le Rapport, on insiste sur le fait que la CNUCED doit « effectuer des travaux de recherche novateurs dans ses domaines de compétence en s'occupant de questions nouvelles et stratégiques de développement, d'intérêt national et international, dans le cadre de son approche intégrée. »¹⁵ L'importance de l'Organisation en tant qu'autorité intellectuelle et politique est donc soulignée et l'on montre explicitement qu'une organisation comme la CNUCED est importante dans les affaires internationales. Par ailleurs, les effets inégaux de la mondialisation, les conséquences néfastes d'une libéralisation effrénée, le lien qui existe entre le commerce et le développement, et la structure inégale de l'économie mondiale y sont également reconnus à la fois explicitement et implicitement. À une époque où le discours dominant ignore clairement ces sujets, il est apprécié que l'on recommande que la recherche et les analyses de politiques traitent de ces questions.

26. La CNUCED devrait redevenir le point névralgique institutionnel mondial de l'approche intégrée de la coopération internationale et de l'établissement de politiques en faveur du développement. Ainsi, plusieurs questions sectorielles ou spécifiques à un domaine qui sont débattues aujourd'hui d'une façon isolée dans différentes organisations du système des Nations Unies devraient être regroupées par la CNUCED pour être analysées de façon intégrée. En plus de traiter des questions suggérées dans le Rapport¹⁶, la revitalisation du rôle de centre de réflexion de la CNUCED dans le cadre des mandats prescrits dans son mandat, dans le Plan d'action de Bangkok, dans le Consensus de São Paulo et dans le texte final concerté de l'examen à mi-parcours de la CNUCED XI peut être réalisée en:

- se concentrant sur le développement et les besoins en matière de développement durable des pays en développement dans toutes les discussions qui ont lieu au sein de la CNUCED.
- mettant l'accent sur les inégalités mondiales grandissantes, en cherchant leurs causes profondes et en trouvant des politiques viables qui pourraient être adoptées pour les éliminer. Ces solutions pourraient consister, entre autres, à examiner les questions suivantes :
 - La mondialisation sous tous ses angles et ses répercussions sur les perspectives de développement des pays en développement, notamment les pays les moins avancés (PMA).

¹⁵ *Id.*, par. 46

¹⁶ Voir *Id.*, par. 24.

- La prise en compte et l'application de la notion d'espace politique en matière de développement économique.
 - L'harmonisation des politiques commerciales et de développement.
 - La sécurité énergétique, la durabilité environnementale et le développement.
 - L'environnement, le commerce, l'alimentation, la biosécurité et le rôle des droits de propriété intellectuelle.
 - La fourniture et la gestion des biens publics internationaux, les ressources du patrimoine mondial (fond marin, espace), les mécanismes internationaux de réglementation du patrimoine mondial et la fourniture des biens et services publics internationaux.
 - La manipulation et les échecs des marchés (notamment pour ce qui a trait aux produits de base).
 - Les inégalités et les déséquilibres systémiques dans le commerce international et les systèmes financiers qui ont des effets néfastes sur les perspectives de développement des pays en développement.
 - Les nouvelles questions liées au commerce et au développement international, telles que le transfert de technologie.
 - L'application du principe de traitement spécial et différencié dans les échanges internationaux et les relations financières.
 - Les flux et les transferts financiers internationaux, l'architecture financière internationale et leurs répercussions sur les perspectives de développement des pays en développement.
- en traitant des préoccupations internationales urgentes des pays en développement, notamment les problèmes liés aux produits de base, ainsi qu'en examinant les questions liées au rôle de l'intégration régionale Sud-Sud et des politiques nationales de croissance industrielle dans le développement.
 - en misant sur son mandat unique qui combine le commerce, les finances, la technologie et le développement pour analyser et discuter explicitement les liens étroits qui unissent ces domaines.
27. Si la recherche et les analyses de politiques spécifiques à des domaines ou à des secteurs sont utiles et importants pour les pays en développement, il est tout aussi important qu'ils tiennent compte des déséquilibres économiques internationaux qui touchent les perspectives de développement des pays en développement. Ainsi, comme le reconnaît le Rapport à la fois explicitement et implicitement, la CNUCED doit pouvoir entreprendre des recherches et des analyses qui sortent des sentiers battus et offrir un point de vue différent sur les questions systémiques mondiales (ainsi que sur les problèmes nationaux de développement) de façon à proposer des solutions de politiques mondiales qui attaquent à la racine le problème des déséquilibres mondiaux en termes de développement plutôt que de n'en traiter que les manifestations superficielles.

B. Accroissement de la pertinence et du rôle des processus intergouvernementaux de la CNUCED en tant que forums visant à établir des politiques

28. Depuis quelques années, le mécanisme intergouvernemental de la CNUCED a pâti des divergences entre les pays Membres sur les questions de développement, ce qui en a fait, et ce, pour plusieurs raisons, le lien le plus faible entre les trois piliers. C'est pourquoi tout effort visant à revigorer la CNUCED devra porter en grande partie sur le renforcement de ce processus. Dans le Rapport, on reconnaît d'ailleurs le sérieux du problème et on émet des recommandations à ce sujet.
29. On reconnaît également dans le Rapport que le travail du Secrétariat découle des mandats fondamentaux et détaillés adoptés lors des sessions quadriennales de la Conférence. Récemment, les résultats du mécanisme intergouvernemental de la CNUCED ont souvent consisté en la création d'un plan d'action adressé au secrétariat plutôt qu'en des recommandations en matière de politiques ou des normes adressées aux États membres. Or, il devrait être noté que la Charte de la CNUCED prescrit à l'Organisation de faire office de forum de négociation intergouvernemental sur le commerce, le financement et d'autres questions de développement connexes. Les changements effectués dans le passé qui tendaient à réduire le rôle principal du mécanisme intergouvernemental de l'Organisation en matière d'établissement de politiques et de normalisation ont, par conséquent, éloigné la CNUCED de ses fonctions institutionnelles principales.
30. Il est également suggéré avec raison que les mécanismes intergouvernementaux de la CNUCED soient plus constructifs et plus pertinents pour ce qui est des besoins de développement de ses États membres, notamment les pays en développement¹⁷. En effet, la CNUCED devrait pouvoir apporter des contributions en matière de politiques qui soient pertinentes et pratiques en termes de formulation de politiques nationales et de processus d'établissement de règles. On propose donc à cette fin une approche synergique en quatre étapes qui définit clairement le rôle du mécanisme intergouvernemental de la CNUCED par rapport à ses trois piliers. L'idée qui sous-tend cette approche se fonde sur la synergie qui existe entre la recherche et l'analyse, l'assistance technique et la formation de consensus, telle que définie dans les principes fondateurs de la CNUCED.
31. On souligne également dans le Rapport que le système de groupes définis selon les régions (c'est-à-dire ceux définis dans la Résolution 1995 (XIX) de la Résolution des Nations Unies: Groupe A, les pays en développement d'Asie et d'Afrique; Groupe B, l'Europe occidentale, le Japon, les États-Unis, l'Australie et la Nouvelle Zélande; Groupe C, l'Amérique latine et les Caraïbes; et Groupe D, l'Europe de l'Est et l'ex-URSS) grâce auquel les États membres de la CNUCED interagissent officiellement ne permet peut-être plus de tenir compte de l'éventail de points de vue des pays faisant partie de chaque groupe régional. Cependant, le fait que les États membres forment des groupes

¹⁷ Voir, *Id.*, par. 52.

ou des coalitions informels en fonction de leurs intérêts communs pour interagir dans les réunions de la CNUCED est encore pertinent. Ainsi, toute réforme du système fondé sur les groupes ne devrait pas empêcher les États de constituer ou de joindre des groupes officiels ou non officiels qui, selon eux, représentent leurs intérêts. Par exemple, la force de négociation collective engendrée par les positions communes adoptées dans le cadre du mécanisme du G-77 et la Chine a permis aux pays en développement de s'assurer une représentation juste et adéquate dans les processus intergouvernementaux de la CNUCED. La même situation prévaut à l'OMC où le G-20, le G-33, les Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), le Groupe africain, l'AMNA-11 (Accès aux marchés des produits non agricoles), les quatre pays auteurs de l'initiative sur le coton, les PMA et d'autres groupements de pays en développement similaires ont contribué de façon significative au processus de négociation et aux résultats. Des groupes de ce type devraient donc continuer à jouer un rôle clé dans les processus intergouvernementaux de la CNUCED.

32. En ce qui concerne la suggestion du Rapport de rendre les délibérations intergouvernementales plus pratiques, plus pragmatiques et plus pertinentes en matière de « développement sur le terrain », la revitalisation du rôle du mécanisme intergouvernemental de la CNUCED en termes d'établissement de politiques et de normes requerrait les éléments suivants :

- Utiliser des mécanismes de la CNUCED pour trouver des solutions et des démarches en matière de politiques qui soient communes mais différenciées pour répondre aux problèmes systémiques mondiaux. En effet, étant donné que les questions internationales sont aujourd'hui plus étroitement liées et, partant, plus complexes qu'auparavant, on ne peut appliquer uniformément des solutions à tous les pays et à toutes les situations. Il est nécessaire de trouver des approches, des stratégies et des moyens différents, et de les mettre en œuvre dans un ordre et à des moments différents. Pour ce faire, il faudra peut-être négocier des lois et des règles non contraignantes sur des questions pertinentes pour le commerce et le développement.
- Faire pression pour l'établissement de règles sur les questions de développement économique au sein de la CNUCED. Parmi les éléments pour lesquels on pourrait établir des instruments juridiques non contraignants à la CNUCED, on compte la gestion des entreprises transnationales, le transfert de technologie et les dettes et le financement pour le développement. S'agissant des instruments juridiques contraignants, la CNUCED pourrait examiner la possibilité de négocier des accords de réglementation de marché pour les produits de base dont les prix baissent ou fluctuent souvent et de façon marquée.
- Maintenir les commissions existantes de la CNUCED. De plus, de nouvelles commissions pour traiter spécifiquement de produits de base, de financement (à distinguer de l'investissement) et de politique industrielle devraient être créées pour revigorer le rôle de la CNUCED en matière d'élaboration de politiques liées aux lois non contraignantes dans ces

domaines. La recommandation du Conseil du commerce et du développement au paragraphe 32 g) de créer une Commission de la mondialisation et des questions systémiques devrait également être considérée favorablement.

- Accroître la pertinence et l'utilité du processus intergouvernemental de la CNUCED. Ainsi, les distorsions introduites, à la demande des grandes puissances, dans les procédures des mécanismes intergouvernementaux de la CNUCED qui ont affaibli leurs fonctions en termes de négociation doivent être éliminées. À cet égard, les sessions du Conseil du commerce et du développement, de ses organes subsidiaires et de ses groupes d'experts devraient idéalement avoir pour but principal de produire des documents faisant valoir un texte final consensuel qui a été négocié et qui proposerait des conclusions claires en termes de politiques, accompagnées d'instruments liés à des règles contraignantes ou non qui permettent de les mettre en œuvre. De plus, ce texte fournirait au Secrétariat de la CNUCED des lignes directrices et des mandats clairs en matière de politiques pour ce qui est du travail à accomplir dans le cadre de ses trois piliers, surtout sur les questions qui intéressent les pays en développement.

C. Mise en évidence de la pertinence de l'assistance technique de la CNUCED pour le développement

33. Dans le Rapport, on reconnaît qu'étant donné les ressources limitées de la CNUCED et le fait de faire éventuellement le même travail que d'autres organisations habilitées à fournir de l'assistance technique, le programme d'assistance technique de la CNUCED devrait être consolidé, ciblé et fondé sur sa recherche, ses analyses et son avantage comparatif. Selon ce Rapport, l'avantage comparatif de la CNUCED en matière d'assistance technique repose sur « l'assistance technique politique économique et sur l'approche intégrée de l'exécution de ses activités ».
34. De plus, on répète dans le texte que l'assistance technique devrait répondre à la demande et que les activités de coopération technique doivent être adaptées aux priorités du programme et en tenir compte, comme il a été établi dans le Consensus de São Paulo. Par ailleurs, on aborde la question fondamentale du financement des activités d'assistance technique. En effet, on affirme que des façons sécuritaires, stables et adéquates de financer l'assistance technique doivent être examinées, y compris les sources de financement non traditionnelles comme les banques de développement régionales, les organisations internationales, le secteur privé, etc. On insiste surtout sur le fait que le pilier de l'assistance technique de la CNUCED devrait être financé par le budget ordinaire et que les contributions volontaires apportées par les pays développés et en développement devraient former partie intégrante des ressources globales qui peuvent être utilisées pour la coopération technique.

35. Pour renforcer cette recommandation émise dans le Rapport, la CNUCED devrait s'assurer que la fourniture de l'assistance technique ne se fait pas aux dépens de son rôle en matière de négociation ou de formation de consensus, ainsi que de son travail de recherche et d'analyse. L'assistance technique de la CNUCED devrait consister principalement à aider les pays en développement à consolider leurs positions dans les organisations commerciales et les institutions financières. Pour ce faire, elle pourrait renforcer sa capacité à fournir de l'aide en matière de recherche sur la politique, à prodiguer des conseils techniques et à offrir un soutien logistique aux pays en développement dans des domaines de sa compétence (comme les négociations dans le cadre du Système global de préférences commerciales entre pays en développement, le SGPC, les PMA et les pays sans littoral, etc.). Elle devrait également soutenir fortement l'existence d'un forum ou le fournir aux pays en développement pour que ces derniers discutent et élaborent entre eux des positions communes sur des questions en négociation à l'OMC, à la Banque mondiale, au FMI, à l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), etc.
36. L'assistance technique de la CNUCED devrait comprendre des conseils sur la formulation de politiques relatives au commerce, au développement et à des questions connexes (y compris l'examen d'approches différentes en matière de politiques en vue du développement économique national, régional et mondial). Il pourrait s'agir de conseils sur la formulation de politiques en matière de commerce et de financement, ainsi que d'autres politiques micro et macroéconomiques relatives au développement. Ces politiques viseraient à maximiser les flexibilités existantes dans les règles internationales ou à exploiter dans la mesure du possible l'espace politique existant en termes de développement. La CNUCED devrait notamment s'assurer que l'aide au commerce ne devienne pas un moyen de pousser les pays en développement à contracter des engagements en matière de libéralisation des échanges où ils ont plus à perdre qu'à gagner. De plus, il faudra s'assurer que cette aide ne remplace pas non plus le travail qui doit être accompli pour éliminer les déséquilibres systémiques qui marginalisent les pays en développement dans le système commercial mondial.
37. La base de financement de l'assistance technique de la CNUCED doit être diversifiée et, si possible, intégrée dans le budget ordinaire de l'Organisation. En effet, l'autonomie à l'égard de certains donateurs aurait des répercussions importantes sur l'indépendance de l'institution dans son ensemble et sur l'orientation politique de l'assistance technique ou des conseils prodigués en matière de politiques. La suggestion selon laquelle un organe de ce type puisse jouer le rôle d'organe central de financement est utile.

D. Garantir la participation de la CNUCED dans le processus de réforme des Nations Unies

38. Dans le Rapport, on reconnaît avec raison que la CNUCED est le principal organe des Nations Unies chargé du traitement intégré des questions interdépendantes de commerce, de financement, de technologie et

d'investissement du point de vue du développement. De plus, on établit le lien fondamental qui existe entre la réforme de la CNUCED et le processus global de la réforme des Nations Unies en précisant que la CNUCED est un organe subsidiaire de l'Assemblée générale des Nations Unies et non une agence spécialisée. Ainsi, le processus global de réforme des Nations Unies est particulièrement important pour l'avenir de la CNUCED et cette réforme devrait « renforcer et non affaiblir les activités de développement menées par l'ONU »¹⁸.

39. On souligne dans ce Rapport que « Dans le contexte de la réforme de l'ONU, la CNUCED doit se poser en entité distincte, en prenant l'initiative en tant que centre de réflexion du système pour le traitement intégré des questions indépendantes liées au commerce, à l'investissement, à la technologie et au financement. »¹⁹ De plus, on insiste sur un élément essentiel : « le regroupement des activités, à l'échelle du système des Nations Unies, dans les grandes catégories que constituent le développement, l'environnement et l'assistance humanitaire [n'est] pas un bon moyen de traiter les questions fondamentales relevant de la CNUCED. »²⁰
40. Par ailleurs, il est dit à plusieurs reprises que différentes organisations empiètent sur le mandat de la CNUCED, c'est-à-dire qu'il y a eu un changement de plus en plus marqué dans le mandat de ces institutions. On donne plus particulièrement l'exemple du risque de chevauchement d'activités créé par l'engagement du PNUD dans le secteur des analyses de politiques commerciales. Pour régler ce problème des chevauchements d'activités, on suggère, entre autres, de demander aux chefs de toutes les agences de s'engager à s'en tenir strictement à leurs compétences fondamentales. De plus, on précise qu'un répertoire des mandats à l'échelle du système des Nations Unies serait un instrument très utile, qui pourrait aider à empêcher que l'on empiète sur le mandat de la CNUCED.
41. On reconnaît également l'importance du positionnement stratégique de la CNUCED en tant qu'organisation si l'on veut s'assurer que le réseau complexe de toutes les agences et les organisations qui composent le système des Nations Unies ne lui fasse pas de l'ombre. Des arguments en faveur du positionnement stratégique de l'Organisation au sein du système des Nations Unies sont avancés sur la base de trois critères : 1) avantages comparatifs ; b) différenciation et complémentarité ; c) interventions stratégiques et catalytiques.
42. Cette approche fait valoir l'ampleur du mandat de la CNUCED tout en mettant en valeur les ressources de l'Organisation servant à maximiser l'impact de ses activités. Ainsi, on affirme que « Les avantages comparatifs de la CNUCED tiennent à la fois à son excellence technique dans l'analyse et la promotion de politiques, à ses capacités distinctives de collecte d'informations et de données

¹⁸ *Id.*, par. 31.

¹⁹ *Id.*, par. 32.

²⁰ *Id.*, par. 31

à l'échelle mondiale, à son rôle rassembleur dans la formation de consensus au niveau international et au bilan qu'elle affiche dans plusieurs secteurs spécialisés de l'assistance technique. »²¹ et d'ajouter « La CNUCED devrait centrer son attention sur ses domaines de compétence de base, à savoir le commerce, l'investissement, la technologie, le financement et les questions transversales concernant la coopération Sud-Sud, les PMA et l'Afrique. »²²

43. On entend par le renforcement de ses « compétences de base » la fourniture d'un traitement intégré et complet du commerce, du développement et des questions connexes, notamment lorsqu'ils touchent aux pays en développement. Pour ce faire, il sera peut-être nécessaire d'assurer la complémentarité de la démarche de la CNUCED avec celle des autres organisations internationales, sans toutefois l'empêcher de continuer de travailler sur des questions déjà traitées par d'autres organisations, si ce type de travail est nécessaire pour lui permettre de s'acquitter de son mandat principal.
44. Il est positif que l'on recommande dans le Rapport un engagement croissant des parties prenantes. En effet, la société civile et le secteur privé, notamment ceux des pays en développement, peuvent jouer un rôle important dans le processus de développement. D'ailleurs on émet dans le texte une recommandation particulièrement pertinente à ce sujet : compte tenu du lien direct qui existe entre la CNUCED et le terrain, il est préférable qu'elle s'engage de plus en plus avec la société civile « de base ». Cependant, même si on y appelle à un engagement croissant avec la société civile et le secteur privé, le Rapport prend soin de souligner que la CNUCED est d'abord et avant tout un forum intergouvernemental et qu'il faut, par conséquent, tenter de trouver un équilibre.

V. Commentaires généraux: notes sur d'autres éléments du Rapport du Groupe Cardoso

45. Les 21 recommandations du Rapport du Groupe Cardoso peuvent être regroupées sous quelques thèmes clés qui, en soi, donnent une idée claire de l'orientation que prendront, selon le Groupe, les réformes de la CNUCED.
46. Ces thèmes sont les suivants :

La recherche et les analyses des politiques

- Orienter la recherche et les analyses des politiques vers la recherche de « solutions pragmatiques » à des « nouvelles problématique fondamentales ».

²¹ *Id.*, par. 33 a).

²² *Id.*, par. 33 b).

- Accroître l'ouverture de la CNUCED aux points de vue provenant de parties prenantes extérieures œuvrant en faveur du développement (notamment des pays en développement).

La formation d'un consensus et le processus intergouvernemental

- Changer les mécanismes et les processus intergouvernementaux de la CNUCED afin d'augmenter leur efficacité et de les orienter vers la recherche de « solutions pragmatiques ».
- Rationaliser les commissions de la CNUCED en faisant passer leur nombre de trois à deux.

L'assistance technique :

- Améliorer la capacité de la CNUCED à s'engager dans le domaine de l'assistance technique et à en fournir.

La gestion interne et la coordination externe :

- Se limiter aux « compétences de base » et éviter le chevauchement avec les activités des autres agences.
- Renforcer la coordination verticale et horizontale afin de veiller aux synergies entre les trois piliers de la CNUCED et à la prise en compte des besoins des pays en développement.

47. De façon générale, à moins que le mandat original de la CNUCED soit pleinement pris en compte dans l'avenir de l'Organisation et que l'on se concentre sur les éléments positifs du Rapport du Groupe Cardoso en les consolidant, les recommandations du Rapport risquent de réduire la capacité de la CNUCED à fonctionner, d'une part, comme l'institution de recherche principale des Nations Unies sur les politiques commerciales et de développement, et, d'autre part, comme une institution capable d'être chargée du traitement systémique, global, intégré et complet du commerce, du développement et de questions connexes (notamment dans la mesure où elles touchent les pays en développement).

48. Or, étant donné que les déséquilibres systémiques mondiaux continueront d'exister et de déterminer l'avenir du développement des pays en développement, la CNUCED doit avoir pour mandat de proposer, au moyen de ses activités, des solutions mondiales systémiques à ces déséquilibres et avoir la capacité de le faire.

49. L'analyse ci-dessous tente de montrer certains éléments du Rapport du Groupe Cardoso que les États membres de la CNUCED voudront peut-être examiner de près pour s'assurer que les mandats et les fonctions de leur organisation ne soit pas affaiblis ou altérés.

A. La recherche et les analyses des politiques

50. Une « solution pragmatique » cherche généralement à traiter de problèmes de développement spécifiques et à les résoudre dans l’immédiat ou à court terme. Dans la pratique, il s’agit d’une solution qui soigne les symptômes plutôt que d’éliminer les déséquilibres systémiques mondiaux qui les sous-tendent. Bien que le traitement de problèmes immédiats et à court terme soit important et nécessaire, les mécanismes et les processus intergouvernementaux de la CNUCED doivent pouvoir lui fournir des points de vue multilatéraux convenus et des analyses sur des problèmes systémiques mondiaux, ainsi que des solutions mondiales de politiques à appliquer.
51. Il est important que cette capacité ne soit pas affaiblie surtout si l’on tient compte de la capacité réduite de la CNUCED d’entreprendre des recherches et des analyses de politiques intégrées relatives aux problèmes de développement des pays en développement.
52. Il est fait mention dans le Rapport de la réduction du nombre de « publications de moindre importance », mais le sens de cette phrase demeure obscur. Quoiqu’il en soit, la CNUCED devrait avoir la possibilité, si elle le souhaite, d’entreprendre des recherches dans de nouveaux domaines qui pourraient donner lieu à de nouvelles publications. En effet, les produits « phares » sont le fruit d’années de travail et sont souvent fondés sur un ensemble de publications antérieures qui, elles, ne sont pas forcément « phares ». Il est donc important de prendre garde au type de publications que l’on limite.
53. De plus, il est important de s’assurer que l’indépendance intellectuelle de la CNUCED en matière de recherche sur les politiques et de conclusions analytiques ne soit pas réduite ni touchée par un organe consultatif extérieur.

B. Les mécanismes intergouvernementaux de la CNUCED

54. On ne soulignera jamais assez l’importance du rôle de la CNUCED en tant que forum intergouvernemental de négociation, une fonction qui lui a été attribuée par sa Charte. En effet, selon son mandat, la CNUCED devrait pouvoir négocier des traités, des principes, des politiques, des normes et des règles contraignantes et non contraignantes pour régir le comportement des États ou d’autres entités en ce qui concerne le commerce, le financement et les questions de développement connexes. Si la CNUCED devait uniquement se concentrer sur des « solutions pragmatiques », cet important mandat serait compromis.
55. Le Rapport ne rend pas pleinement compte de l’importance et de la complexité du processus intergouvernemental de la CNUCED alors que c’est celui-ci qui crée le sentiment d’appartenance des pays en développement à l’Organisation. Ainsi, le sens de la phrase suivante reste obscur : « On ne saurait mesurer l’importance de conclusions à la forme qu’elles revêtent(...) ». Ce sont ces mécanismes intergouvernementaux qui orientent le travail de la CNUCED.

56. La Conférence est le mécanisme intergouvernemental de plus haut niveau de la CNUCED. Il s'agit d'un processus politique qui implique des négociations multilatérales ardues. Par conséquent, on ne peut en raccourcir le temps de préparation que dans une certaine mesure. Bien que l'on affirme dans le Rapport qu'une conférence aux sessions biennales attirerait davantage les ministres des ministères pertinents, il n'est pas certain que cela soit vrai dans la pratique. En effet, les délégations qui ont participé aux conférences quadriennales précédentes étaient composées de ministres chargés de différentes questions. De plus, il existe d'autres mécanismes intergouvernementaux, tels que le débat de haut niveau du Conseil du commerce et du développement pour assurer la participation de personnes de haut niveau provenant des États membres. Ainsi, le système actuel quadriennal de conférences, qui est jalonné d'examens à mi-parcours et de réunions du Conseil du commerce et du développement, semble satisfaisant.
57. La recommandation du Rapport concernant la rationalisation des commissions de la CNUCED doit également être considérée du point de vue historique de l'institution. En effet, dans le passé, la réduction de l'indépendance de l'Organisation était accompagnée de celle du nombre de ses commissions et de sa sphère d'activités, qui lui permettaient de couvrir une série de domaines. À l'issue des Conférences de Midrand et de Carthagène, les six comités (appelés maintenant commissions) dont la CNUCED disposait quand elle a été créée en 1964 ont été réduits aux trois commissions actuelles. Cette réduction avait sûrement moins pour but d'augmenter l'efficacité de la CNUCED que de limiter davantage sa sphère d'activités relatives au commerce, au développement et aux questions connexes, qui sont d'une importance systémique globale pour les pays en développement.
58. Ainsi, en procédant à la rationalisation des commissions de l'Organisation, il faudra s'assurer que le transfert des questions traitées par l'actuelle Commission des entreprises n'écarte pas des sujets clés.

C. L'assistance technique

59. Bien que l'assistance technique soit une composante importante du travail de la CNUCED, elle ne constitue pas son objectif principal. En effet, selon sa charte, son rôle principal est de formuler des politiques et d'entreprendre des recherches sur les politiques de développement qui examinent les difficultés rencontrés par les pays en développement dans le système économique mondial et de les traiter.
60. Les recommandations qui tentent de pousser davantage les activités d'assistance technique de la CNUCED dans le sens qu'elles prennent actuellement risquent, d'une part, d'empêcher l'Organisation de prodiguer des conseils et de fournir des solutions aux pays en développement en matière de politiques de développement et, d'autre part, de faire de la CNUCED une agence d'assistance technique. Or, la CNUCED n'est pas assez bien équipée pour fournir de l'assistance technique à l'échelle d'un pays de façon durable

parce que, contrairement à d'autres agences des Nations Unies comme le PNUD, elle ne dispose pas de bureaux régionaux.

D. La gestion interne et la coordination externe

61. Tout changement dans la gestion interne de la CNUCED et dans les mécanismes de coordination externe devrait avoir but que la CNUCED continue de remplir sa fonction clé: assurer une approche intégrée des questions de commerce et de développement.
62. Théoriquement, la complémentarité des activités des différentes organisations internationales et le fait que leurs activités ne se chevauchent pas sont des éléments positifs. Cependant, nombre d'agences et d'institutions ont été mises en place par les Nations Unies pour traiter de questions et de problèmes spécifiques, et leurs activités demeurent pertinentes. Dans le cas de la CNUCED, son mandat lui prescrit de traiter de certaines questions, qu'elles soient couvertes ou non par le mandat d'autres organisations. La CNUCED est censée être l'agence de l'Assemblée générale des Nations Unies exclusivement chargée d'appliquer une approche intégrée et complète aux problèmes commerciaux et de nature connexe liés au développement des pays en développement. La sphère analytique de l'Organisation est, par conséquent, vaste par essence.
63. Cependant, si les recommandations du Rapport sont mal interprétées, elles pourraient exiger de la CNUCED de minimiser ou de réduire sa capacité à entreprendre des initiatives qui lui permettraient d'élaborer des politiques, des normes, des règles et des principes internationaux relatifs à des questions qui pourraient être débattues dans le cadre d'autres forums internationaux (comme l'OMC pour le commerce et la Banque mondiale ou le FMI pour les politiques financières).
64. Dans de telles conditions, il serait difficile pour la CNUCED de remplir les fonctions prévues par son mandat, soit celui d'organe institutionnel principal de l'Assemblée générale des Nations Unies et, par conséquent, de considérer et d'élaborer de façon intégrée des politiques et des principes internationaux liés au commerce et au développement, tel que prévu par sa charte. Cette situation aura pour résultat d'écarter les Nations Unies par le biais de la CNUCED de la place centrale qu'elles occupent en matière de gouvernance économique mondiale et d'établissement de politiques, et ce, en faveur de l'OMC, de la Banque mondiale et du FMI.
65. Ainsi, bien que les notions de complémentarité et de non-chevauchement des activités soient importantes pour la CNUCED, ces considérations ne devraient pas être interprétées de façon à limiter la capacité de l'Organisation à entreprendre des analyses et des activités générales relatives aux politiques de développement.
66. La CNUCED est d'abord et avant tout un organe chargé de la recherche de pointe sur le développement. Or, le développement étant une notion à

plusieurs dimensions comprenant une série de questions, les approches varient forcément d'une agence à l'autre. En tant que centre de réflexion, la CNUCED devrait être ouverte aux idées et aux solutions relatives aux politiques qui soient différentes et innovatrices, en tirer avantage ou en créer de nouvelles. Un mécanisme de coordination interne solide ainsi que des mécanismes qui permettraient à la CNUCED de traiter des questions spécifiques au fur et à mesure qu'elles surgissent sont des suggestions importantes du Rapport qui devraient être adoptées.

67. Si, dans le cadre de ses trois piliers (recherche et analyse des politiques, formation de consensus et assistance technique), le travail de la CNUCED se fait au moment opportun et est pertinent par rapport aux questions dont doivent traiter ses parties prenantes, l'utilité de l'Organisation pour les États Membres, notamment les pays en développement, s'en trouvera renforcée. Cependant, il faudra prendre garde à ce que la création d'équipes capables de « réagir rapidement » ou d'équipes spéciales chargées de donner des conseils sur les orientations stratégiques ne nuise par à la capacité des divisions de la CNUCED à remplir leurs fonctions principales, soit d'entreprendre de la recherche et des analyses sur les orientations *stratégiques*.

VI. Conclusion

68. Pour résumer les commentaires du Centre Sud sur le Rapport du Groupe Cardoso et tirer une conclusion, il faudrait rappeler les éléments suivants :
- (i) La CNUCED est confrontée au défi suivant : trouver une façon de se revigorer pour devenir une institution plus efficace, capable de traiter efficacement des questions de développement soulevées dans le passé qui demeurent pertinentes, mais aussi des questions de même nature qui sont soulevées aujourd'hui ; il s'agit de trouver une façon de parvenir à la CNUCED qu'il faut.
 - (ii) Toute discussion portant sur le Rapport du Groupe Cardoso doit tenir compte d'autres initiatives et processus intergouvernementaux (comme la CNUCED XII, l'examen de la Conférence internationale sur le financement pour le développement, le rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la cohérence à l'échelle des Nations Unies) et du contexte du processus de préparation de la CNUCED XII.
 - (iii) Les éléments positifs du Rapport devraient constituer une contribution importante au débat sur le rôle de la CNUCED et être renforcés de façon à ce que toutes les discussions sur le sujet mènent à la revitalisation de l'Organisation.
 - (iv) L'agenda de la CNUCED se rapportant à la recherche et aux analyses des politiques doit être façonné selon les questions que l'on considère être les plus importantes pour l'établissement d'un environnement de politique

internationale qui favorise le développement des pays en développement et qui y conduise. Il est important que cette capacité et cette indépendance intellectuelle ne soient pas réduites davantage et qu'elles ne soient ni compromises ni influencées par un organe consultatif extérieur.

- (v) La CNUCED doit redevenir la référence institutionnelle mondiale en termes d'approche intégrée de la coopération internationale et de l'établissement de politiques internationales en faveur du développement, notamment en ce qui concerne des questions de politiques qui s'inscrivent dans sa sphère d'activités (comme le commerce, les finances, la gestion des dettes, les produits de base, etc.) et qui sont liées aux déséquilibres économiques mondiaux qui touchent les perspectives nationales de développement des pays en développement.
- (vi) Pour revitaliser le rôle du mécanisme intergouvernemental de la CNUCED en termes d'établissement de politiques et de normes, il faut :
- Utiliser les mécanismes de la CNUCED pour trouver des solutions et des démarches en matière de politiques qui soient *communes mais différenciées* pour répondre aux problèmes systémiques mondiaux ;
 - Faire pression pour que l'établissement de règles sur les questions de développement économiques soit de la compétence de la CNUCED.
 - Préserver les commissions actuelles de la CNUCED et créer une Commission sur la mondialisation et sur les questions systémiques. En effet, la réduction du nombre de commissions de la CNUCED dans le passé a réduit l'indépendance de l'Organisation et la sphère d'activités institutionnelles, dans la mesure où ces organes lui permettaient de couvrir une série de domaines. Ainsi, en procédant à la rationalisation des commissions de l'Organisation, il faudra s'assurer que le transfert des questions traitées par l'actuelle Commission des entreprises n'écarte pas des questions clés.
 - Améliorer la pertinence et l'utilité du processus intergouvernemental de la CNUCED en négociant des solutions proposant des conclusions claires en termes de politiques, accompagnées d'instruments liés à des règles contraignantes ou non qui permettent de les mettre en œuvre. De plus, fournir au Secrétariat de la CNUCED des lignes directrices et des mandats clairs en matière de politiques pour ce qui est du travail effectué par l'Organisation dans le cadre de ses trois piliers sur les questions qui intéressent les pays en développement.
- (vii) Le processus intergouvernemental de la CNUCED, notamment la Conférence, est un processus politique qui implique des négociations multilatérales ardues. Ainsi, il faudra accorder suffisamment de temps de préparation aux conférences, de façon à ce que les États membres puissent se préparer, participer et discuter adéquatement. Étant donné que le temps

de préparation ne peut être réduit de façon excessive, il faudra considérer prudemment les recommandations en la matière.

- (viii) L'assistance technique de la CNUCED devrait principalement consister à aider les pays en développement à affermir leurs positions dans les forums de négociations commerciales (comme l'OMC et les accords commerciaux régionaux) et les institutions financières (comme les institutions de Bretton Woods). L'Organisation devrait donc renforcer sa capacité pour ce qui est de l'octroi à ces pays d'un soutien lié à la recherche sur les politiques, de conseils techniques et de soutien logistique dans des domaines qui relèvent de sa compétence (comme les négociations du SGPC, les PMA et les pays sans littoral, etc.) et offrir un forum qu'elle soutiendrait pour que les pays en développement discutent et élaborent entre eux leurs positions communes sur les questions négociées à l'OMC, à la Banque mondiale, au FMI, à l'OMPI, dans le cadre des négociations commerciales régionales telles que les négociations entre les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et l'Union européenne sur les Accords de partenariat économique, entre les pays membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est et ceux qui n'en sont pas membres, les zones de libre-échange, etc.
- (ix) L'assistance technique de la CNUCED orientée vers les politiques devrait comprendre des conseils pour la formulation de politiques relatives au commerce, au développement et aux questions connexes (y compris l'examen de démarches différentes en termes de politiques pour un développement économique national, régional et mondial) qui porteraient principalement sur l'exploitation maximale, d'une part, des flexibilités qui existent dans les règles internationales et, d'autre part, de l'espace politique existant relatif au développement.
- (x) La base de financement de l'assistance technique de la CNUCED doit être diversifiée et, si possible, intégrée en grande partie dans le budget ordinaire de l'Organisation.
- (xi) Tout en s'assurant de la complémentarité de sa démarche avec celle des autres organisations internationales, la CNUCED devrait continuer de travailler sur des questions déjà traitées par d'autres organisations si ce type de travail est nécessaire pour permettre à l'Organisation d'aborder le commerce, le développement et d'autres questions connexes d'une façon intégrée.
- (xii) Le mandat original de la CNUCED doit être pleinement pris en compte à l'avenir pour que les recommandations du Rapport n'aient pas pour effet de réduire et d'affaiblir davantage l'Organisation.

B. Considérations du Rapport Cardoso: parvenir à la CNUCED qu'il faut à l'issue de la CNUCED XII

69. La CNUCED a le potentiel, l'expérience et le mandat nécessaires pour être une institution multilatérale viable, stratégique et revigorée qui aide les pays en développement. Elle devrait, plus précisément, jouer un rôle clé pour ce qui est d'aider les pays en développement à faire stratégiquement face aux problèmes d'un monde qui change rapidement, pour s'assurer que leurs peuples, qui constituent la majorité des pauvres du monde, atteignent un niveau de vie qui tienne compte de la dignité humaine, de l'équité économique et de la viabilité écologique.
70. Les recommandations de Groupe Cardoso, à condition d'être mises en œuvre correctement, constituent une contribution importante pour l'amélioration de l'utilité et de la pertinence de la CNUCED pour ce qui est de favoriser les perspectives de développement des pays en développement et, par conséquent, de créer un monde meilleur pour tous.
71. Cependant, il faut aborder le Rapport de façon prudente et réfléchie en gardant à l'esprit la tenue de la CNUCED XII au Ghana en 2008 et d'autres initiatives entreprises pour la réforme globale des Nations Unies. De plus, la CNUCED dispose d'une panoplie de mécanismes intergouvernementaux sur lesquels elle peut se fonder pour obtenir de l'expertise de la société civile, des universitaires, et du secteur privé et public ; ces entités doivent également être intégrées dans le débat sur l'avenir de l'Organisation.
72. Le Rapport du Groupe Cardoso est une source parmi tant d'autres que les États membres devront consulter et étudier de près pour nourrir toutes les discussions sur la réforme de la CNUCED. Ainsi, les réflexions du Secrétaire général de la CNUCED concernant le processus et le contenu du Rapport, ainsi que son contexte devraient être consciencieusement considérées²³. Il est également possible de faire référence aux publications et aux analyses d'autres organisations intéressées par le travail de la CNUCED. Celle-ci doit également revoir les principes sur lesquels s'est fondée sa création et tirer des leçons de son histoire pour avancer vers un avenir institutionnel revigoré.
73. À l'instar de sa mise en place, la réforme d'une organisation est un lent processus. Étant donné le rôle critique joué par la CNUCED et son importance pour les pays en développement, les répercussions possibles du Rapport du Groupe Cardoso devront être minutieusement analysées. En effet, il s'agira d'un outil utile, qu'il faudra combiner avec d'autres contributions fournies par d'autres entités et d'autres pays Membres de la CNUCED sur le sujet, qui devra nourrir les discussions de préparation à la CNUCED XII sur la façon d'obtenir un résultat positif en ce qui concerne l'avenir de l'Organisation.

²³ Voir CNUCED, Rapport du Groupe de personnalités « Renforcer le rôle et l'impact de la CNUCED en matière de développement », Réflexions du Secrétaire général de la CNUCED sur les recommandations du Groupe, TD/B/EX(40)/2, 4 décembre 2006.

74. La CNUCED XII et, partant, les discussions sur la réforme de la CNUCED, devront mener à la vision, à l'environnement, au processus et au résultat adéquats. Par ailleurs, les discussions sur le Rapport du Groupe Cardoso devront mener à la CNUCED qu'il faut.
75. La CNUCED XII sera un point tournant pour l'Organisation. Dans le cadre des initiatives liées à la réforme des Nations Unies, à la réforme de la CNUCED et à l'examen de l'architecture financière internationale au moyen de l'examen de la Conférence internationale sur le financement pour le développement, de la possibilité de la reprise des négociations de l'OMC, du changement géographique, des modèles commerciaux et de la croissance économique mondiale, la CNUCED XII a le potentiel de revigorer et de revitaliser l'Organisation de façon à ce que cette dernière devienne une institution clé qui façonnera l'avenir du monde.
76. Le Rapport du Groupe Cardoso, les réflexions du Secrétaire général sur ce rapport, les contributions des États membres de la CNUCED au débat et l'apport d'autres parties prenantes importantes du point de vue du développement intéressées par l'avenir de la CNUCED peuvent jouer un rôle déterminant dans la revitalisation de l'Organisation. L'attention des États membres devraient donc principalement porter sur les éléments du rapport et sur les contributions mentionnées ci-dessus pertinentes pour la détermination de l'avenir de la CNUCED qui devraient renforcer et améliorer la capacité de l'Organisation à:
- (i) jouer un rôle clé dans la fourniture d'analyses et de recherches avant-gardistes en matière de politiques stratégiques de développement, notamment pour les pays en développement ;
 - (ii) constituer le forum le plus important en matière de dialogue et de formation de consensus Nord-Sud, intergouvernementaux et multilatéraux menant à l'établissement de politiques et à l'élaboration de règles liées à la fois à des lois contraignantes et non contraignantes sur les échanges mondiaux, le financement et les questions de développement connexes ; et
 - (iii) constituer un mécanisme au moyen duquel les pays en développement et développés peuvent offrir de l'assistance et de la coopération techniques pour améliorer les résultats en matière de développement.

77. La revitalisation de la CNUCED permettra à l'Organisation de jouer un rôle important dans la formation du monde à venir, et ce, avec le reste du système des Nations Unies, la famille des organisations internationales, les États membres et la communauté internationale dans son ensemble. Il est, par conséquent, important que tout changement dans le fonctionnement de la CNUCED, dans la mise en œuvre de ses mandats et dans leur formulation ait des répercussions positives sur l'Organisation pour qu'elle soit mieux à même d'appuyer les efforts des pays en développement et d'autres pays membres visant à créer un monde meilleur, plus équitable et ayant moins d'asymétries pour leurs propres peuples et pour la communauté internationale dans son ensemble.

ÉTUDE D'AUDIENCE
Document analytique du Centre Sud

REVIGORER LA CNUCED ?
COMMENTAIRE SUR LE RAPPORT DU GROUPE DE PERSONNALITÉS ÉMINENTES CRÉÉ EN VUE DE
RENFORCER LE RÔLE ET L'IMPACT DE LA CNUCED

Un objectif important du Programme sur la gouvernance mondiale pour le développement (GGDP) 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 électronique:

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
Chemin du Champ d'Anier 17
1211 Geneva 19
Switzerland
E-mail: south@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

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