



La CNUCED XI: du consensus de Washington au consensus de Sao Paulo ?

Mehdi Abbas*

Du 13 au 18 juin, à Sao Paulo (Brésil), s'est tenue la 11^e Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED XI) dont le thème central était de « *renforcer la cohérence entre les stratégies nationales de développement et les processus économiques mondiaux pour la croissance et le développement* ».

Il y a quelques années, cette conférence serait passée inaperçue tant la CNUCED était marginalisée dans l'ensemble du complexe institutionnel de la gouvernance globale (OMC, FMI et Banque mondiale). Certains ont même pensé qu'elle se réduirait à être un « *bureau d'études* » pour la toute nouvelle et ascendante OMC¹. Mais entre-temps, il y eut la crise asiatique et ses prolongements russe et latino-américain. Il y eut les critiques issues tant des milieux académiques que de la société civile à l'encontre des politiques d'ajustement structurel, du consensus de Washington du FMI et de la Banque mondiale. Enfin, il y eut la Conférence ministérielle de Seattle (décembre 1999) qui aboutit à la contestation du discours à dominante libre-échangiste de l'OMC. D'ailleurs, cette dernière a lancé, lors de sa 4^e Conférence ministérielle de Doha (novembre 2001), un Agenda pour le développement (*Doha Development Agenda*). Avec cet agenda, l'OMC se place sur le terrain de la CNUCED. Toutefois, se voulant un moyen de re-légitimer l'Organisation, ce programme, malgré quelques effets d'annonce, n'avance pas. C'est dans ce contexte que la CNUCED réapparaît et que son discours se met à porter à nouveau, et ce d'autant plus qu'elle a connu sa traversée du désert et a opéré sa mue au prix de certains sacrifices.

La déclaration finale de la CNUCED XI se voudrait à l'origine d'un nouveau consensus, celui de Sao Paulo. Notre contribution se propose d'analyser cette déclaration pour en saisir les principales propositions et voir quels seraient les éléments permettant de parler d'un consensus de Sao Paulo alternatif au consensus de Washington. Cette analyse nécessite, dans un premier temps, une mise en perspective de la doctrine de la CNUCED en tant que reflet, d'une part, de l'évolution des rapports de forces économiques internationaux et, d'autre part, de la pensée en matière de politiques et stratégies de développement. A ce titre, la CNUCED, à partir du début des années quatre-vingt, aura connu une sorte de mouvement de balancier la conduisant à une révision de sa doctrine et la ramenant aux thèses libérales sur le développement. Dès lors, compte tenu de l'évolution du contexte, entre autres la mondialisation mais également les crises de gouvernance de cette mondialisation, la CNUCED XI marque-t-elle une nouvelle phase dans ce mouvement de balancier ?

Cette note s'organise en quatre sections. La première met en évidence la doctrine de la CNUCED en matière de développement économique et d'insertion internationale des pays en développement (PED). La deuxième présente le mouvement de balancier qu'a connu l'institution. Les troisième et quatrième sections abordent l'hypothèse d'un retour de ce mouvement au travers de l'étude de la Déclaration finale de la CNUCED XI.

1. Aux origines de la doctrine de la CNUCED

La CNUCED s'inspire des travaux de la CEPALC (Commission Economique Pour l'Amérique Latine et les Caraïbes) et de ceux des économistes structuralistes latino-américains. Elle en a généralisé les conclusions à l'ensemble des pays du Tiers Monde et cherché implicitement à

* maître de conférences, LEPII-CNRS Université Pierre Mendès France, Grenoble

¹ M. C. Smouts (1995), *Les organisations internationales*, Armand Colin, Paris.



mettre en œuvre des stratégies nationales et/ou régionales d'industrialisation par substitution d'importations. Contrairement à l'approche en termes de retard de développement des économistes libéraux, le structuralisme, en tant que doctrine de la CNUCED, estime que le sous-développement n'est pas une étape dans le processus de développement mais une phase historique spécifique à certaines sociétés. Les structures économiques et sociales des pays sous-développés ont été façonnées par le processus de leur intégration à une économie internationale dominée par les grandes puissances capitalistes. Ainsi, s'explique leur dualisme technique, productif et social mais aussi leur dépendance par rapport aux schémas d'insertion dans les réseaux d'échanges internationaux.

Selon les structuralistes, les structures du système économique et politique mondial influencent les conditions et potentialités de développement des pays du Tiers Monde, en particulier leur capacité à mettre en œuvre de façon autonome des politiques de développement. Dès lors, les politiques de développement ne peuvent être envisagées que sur la base d'une action volontariste de l'Etat dont l'objectif serait d'impulser et d'encadrer les transformations structurelles. Cette action transformatrice de l'Etat trouve à se manifester dans l'articulation entre le national et l'international puisque les structuralistes défendent la thèse d'une remise en cause des modalités d'insertion dans l'espace économique international comme condition première pour un processus soutenu et cohérent d'accumulation interne².

Le moteur du développement ne peut être la demande extérieure de produits primaires. Or, les conditions historiques de développement du capitalisme ont fait que les PED se sont inscrits dans la division internationale du travail (DIT) en tant qu'exportateurs de matières premières agricoles ou minières, et en tant qu'importateurs de produits industriels et/ou de consommation. Il s'agit, avant toute chose, de modifier les modalités d'insertion dans une DIT historiquement déterminée par les centres de l'accumulation capitaliste. Cette modification passe par une transformation du schéma de spécialisation. Autrement dit, l'industrialisation, c'est-à-dire une transformation des structures économiques nationales couplée à une modernisation sociale, est la condition

nécessaire de la sortie du sous-développement. Cette industrialisation peut nécessiter, mais ce n'est en aucun cas une condition préalable, des mesures temporaires de protection dont l'objectif essentiel est de modifier le système de prix relatifs en faveur des activités industrielles. C'est dans ce sens qu'il convient d'analyser les phénomènes d'extraversion, de dépendance, de développement inégal et de dégradation des termes de l'échange, etc. Le système des prix relatifs internationaux constitue un des canaux de domination intentionnelle ou non et de désarticulation des économies en développement. De même, l'attention portée aux firmes transnationales et à l'investissement direct à l'étranger dans le processus de développement et/ou de non-développement s'explique par cette double problématique de transformation socioproductive et de système de prix relatifs.

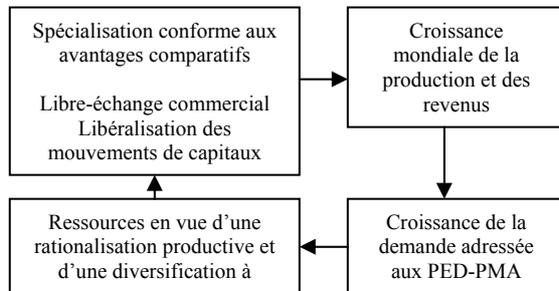
L'approche de la CNUCED tend à considérer le commerce international comme un véhicule et un accélérateur du développement économique. Elle s'inscrit ainsi dans la théorie de l'échange international lorsque celle-ci traite des fonctions transformatrices du commerce international, particulièrement au niveau productif. Le commerce international est envisagé comme un moyen de rendre "accumulables" des biens non "accumulables". Il permet également, par un choc concurrentiel, d'améliorer l'efficacité productive des entreprises domestiques. Lors de sa création en 1964, l'insertion du Sud dans le système commercial international était un objectif primordial de la Conférence. Le Système Généralisé des Préférences en offre une illustration. Mais, à la différence du GATT – et aujourd'hui de l'OMC – la CNUCED estime que l'organisation du système commercial international est défavorable aux PED et aux pays les moins avancés (PMA) tant pour des raisons systémiques (rapports asymétriques entre les nations, rôle de l'histoire) que pour des raisons domestiques (dualisme, désintégration, déstructuration).

Cette approche particulière de l'insertion internationale d'un pays est à l'origine de l'agenda de la CNUCED. La mise en place de ce dernier constitue une évolution majeure dans la coopération économique internationale. Pour la première fois, une division du monde en terme économique entre un Nord et un Sud, un Centre et une Périphérie, est formulée au niveau international, reléguant, en pleine guerre froide, la division Est-Ouest au second plan. Le rapport de Raul Prebisch, *Vers une nouvelle politique commerciale en vue du développement économique* est devenu le manifeste des pays du Tiers Monde dans les négociations économiques internationales. Formulées dans une conférence internationale sous l'égide de l'ONU, les idées de R. Prebisch ont acquis une légitimité devenant, par là même, la synthèse des

² Les structuralistes revendiquent un développement autocentré, c'est-à-dire fondé sur les ressources et la demande internes. Ainsi, la substitution d'importations a pour objectif la constitution d'un tissu industriel. Le développement n'est envisageable qu'une fois qu'un pays s'affranchit du schéma de spécialisation lié à son insertion internationale dans la phase de pré-industrialisation. Cette rupture avec la division internationale du travail recentre la politique économique sur le dégagement d'un surplus intérieur.

revendications des pays en développement et le référentiel autour duquel se sont articulés leurs efforts³. Le fascicule contient, par ailleurs, une critique de la politique du GATT envers les pays en développement ce qui a conduit d'emblée à considérer la CNUCED comme un « *anti-GATT* » (cf. schéma : le cercle vertueux du GATT-OMC)

Le cercle vertueux du GATT-OMC



De fait, le clivage Nord – Sud s’est personnifié dans ces deux organisations. En tout état de cause, la création de la CNUCED a été le facteur déclenchant de l’évolution du GATT par rapport aux problèmes des économies du Sud. La Partie IV traitant de la relation entre le commerce et le développement et la création du *Comité sur le commerce et le développement* datent de 1965, c’est-à-dire moins d’un an après la création de la CNUCED. Les pays en développement étant devenus majoritaires au GATT, il était crucial pour celui-ci d’intégrer certaines de leurs revendications et d’élaborer un discours pour contrer l’attractivité de la CNUCED.

2. Perspective historique sur l’agenda de la CNUCED

La CNUCED est un mécanisme intergouvernemental permanent au sein duquel les Etats membres délibèrent sur les problèmes du commerce et du développement. Ce n’est pas une organisation économique à proprement parler, mais une conférence permanente qui a acquis ce statut *de facto*. On notera le parallèle avec l’origine du GATT. Ce dernier ne s’est institué qu’en 1955 alors qu’à l’origine il n’était qu’une partie de la Charte de La Havane censée aboutir à la création d’une Organisation internationale du commerce (OIC). Depuis 1964 et plus particulièrement depuis la crise de l’ONUDI, la CNUCED est devenue le principal organe de l’Assemblée des Nations unies dans le domaine du commerce et du développement. Elle est également responsable, au sein des Nations

unies, des questions relatives aux pays les moins avancés (PMA).

La CNUCED est ouverte à l’ensemble des pays membres de l’ONU ou membres d’une de ses agences spécialisées, contrairement au GATT. Elle compte actuellement (en 2004) 192 pays membres. L’objectif premier qui lui a été assigné est la formulation et la mise en place d’une nouvelle politique commerciale et de développement au niveau international⁴. Nouvelle, par rapport à celle préconisée par le GATT, mais aussi parce qu’elle adopte une approche globalisante et internationaliste du processus de développement. L’agenda de la CNUCED renvoie à une idée d’espace d’intervention ou d’aire de travail et cherche à transformer les relations internationales « *sur le plan de la division internationale du travail et sur le plan de la division internationale du pouvoir* » par une action au niveau commercial et financier favorable au développement. Ses principaux objectifs actuellement sont d’aider les PED à tirer le meilleur parti des possibilités de commerce, d’investissement et de développement qui s’offrent à eux, en vue de les intégrer de façon équitable dans l’économie mondiale. Ainsi sont abordées :

- la question des exportations de matières premières ;
- l’industrialisation et l’accroissement des exportations industrielles des PED ;
- la négociation d’un nouveau partage des ressources financières internationales ;
- l’impact des firmes transnationales sur la croissance et le développement du Tiers Monde ;
- la négociation de changements institutionnels au niveau du FMI, de la Banque mondiale et de l’OMC ;
- les préférences Sud – Sud et la *self-reliance*.

Le principal mérite de la CNUCED est d’avoir mis à jour la contradiction que recèle la structure de l’économie internationale vis-à-vis des pays en développement. Elle a donc développé un discours articulé autour de l’inégalité des niveaux de développement (revendication de la non-réciprocité et élaboration de la Partie IV du GATT) et des asymétries de pouvoir (les codes de bonne conduite des sociétés multinationales, [1978], des transferts de technologie [1980] et des pratiques commerciales restrictives [1980]), et milité pour un développement des capacités internes de production et une réforme du fonctionnement de l’économie de marché (les accords internationaux sur les produits de base). Pour cela, elle s’est progressivement institutionnalisée (cf. Encadré 1).

³ Le discours de la CNUCED emprunte aux analyses de R. Prebisch les notions de capitalisme périphérique, la référence à la stratégie d’industrialisation par substitution d’importations, la thèse de la détérioration séculaire des termes de l’échange entre les pays industrialisés et les pays en développement ou encore l’appel à un Nouvel Ordre Economique International.

⁴ L’objectif visé désormais est d’« *intégrer les pays en développement dans l’économie mondiale de façon à favoriser leur essor* ». Voir site Internet de la CNUCED : <http://www.unctad.org>, en date du 5 juillet 2004.

Encadré 1 : La structure institutionnelle de la CNUCED

Pour mener à bien ses fonctions, la CNUCED est dotée d'une structure formelle comprenant :

1. La *Conférence plénière* : il s'agit de l'instance suprême de l'organisation dont elle porte le nom. La Conférence plénière se réunit une fois tous les quatre ans : Genève (1964), New Delhi (1968), Santiago du Chili (1972), Nairobi (1976), Manille (1979), Belgrade (1983), Genève (1987), Carthagène (1992), Midrand (1996) et Bangkok (2000) pour définir les priorités et les principes d'action de l'organisation. Les décisions et recommandations de la Conférence plénière sont adoptées par consensus.
2. Le *Conseil du commerce et du développement* : il se réunit à Genève (siège de la CNUCED) une fois par an pour passer en revue les activités de l'organisation. Si la conjoncture l'exige, le Conseil peut se réunir trois fois par an. Ces réunions directives sont convoquées pour régler des problèmes urgents ainsi que des questions d'ordre administratif ou institutionnel. Le Conseil prépare les travaux, suit les recommandations de l'organe suprême, examine les applications des programmes d'action et des activités de coopération, et assure la coordination avec les autres organisations internationales.
3. Les *Commissions du Conseil* : il existe trois commissions : i) la Commission du commerce des biens et services et des produits de base ; ii) la Commission de l'investissement, de la technologie et des questions financières et iii) la Commission des entreprises, de la facilitation du commerce et du développement. Ces commissions se réunissent une fois par an. Elles peuvent convoquer jusqu'à dix réunions d'experts au total chaque année pour traiter de questions spécifiques liées à leurs compétences.

Le *Secrétariat* assure la continuité de la vie matérielle de la CNUCED. Il regroupe l'ensemble de l'appareil administratif et organise les activités de l'organisation dans les domaines suivants :

1. *Le commerce international* : la CNUCED aide les PED à participer aux négociations commerciales multilatérales en mettant à leur disposition des compétences techniques et juridiques. Elle participe à l'élaboration du *Positive Trade Agenda*, synthèse des propositions de négociations des PED.
2. *Investissement, technologie et développement des entreprises* : la CNUCED étudie les tendances de l'IDE et leurs incidences sur le développement économique. Elle élabore des programmes d'aide à l'attraction des capitaux productifs et assure une assistance technique pour le suivi des négociations sur l'investissement. Elle élabore également des stratégies pour favoriser le développement des petites et moyennes entreprises dans les PED.
3. *Mondialisation et stratégies de développement* : il s'agit essentiellement de la gestion du problème de l'endettement des PED. La CNUCED contribue également à la mise en œuvre du Nouveau Programme des Nations Unies pour le Développement de l'Afrique.
4. *Les infrastructures des services pour le développement et l'efficacité commerciale* : il s'agit de la mise en place d'infrastructures améliorant l'utilisation des services liés aux technologies de l'information.
5. *Le programme à destination des pays les moins avancés sans littoral ou insulaires* : c'est la CNUCED qui supervise le Programme d'action pour les années quatre-vingt-dix en faveur des PMA. Elle a impulsé les Conférences des Nations unies pour les pays les moins avancés (Paris 1981 et 1990, Bruxelles 2001).

Selon M. Williams⁵, la CNUCED a connu trois phases : la période de formation (1968 – 1973), la période militante (1974 – 1980) et la période de recul (1981 à nos jours). J-P. Thérien⁶ estime que, de 1964 à 1999, une seule date est à retenir : 1983, année qui constitue le point de rupture dans l'histoire de la CNUCED. En effet, pour la première fois les négociations d'une séance plénière n'ont pas abouti à une déclaration finale acceptée par tous les Etats membres, soulignant le clivage existant entre pays développés et pays en développement. Les premiers refusèrent de s'engager dans un agenda volontariste et plutôt réservé sur la libéralisation économique et commerciale, indiquant plutôt quela CNUCED n'est plus un forum pertinent pour poser la problématique du développement qui devient, par la même occasion, la problématique de l'intégration à l'économie mondiale.

La division de M. Williams est pertinente, mais il est vrai aussi que certaines évolutions ou points de retournement doivent être indiqués. La crise de 1983 est directement liée au changement de la politique économique internationale amorcé quatre ans plus tôt et amplifié par la vague libérale en totale contradiction avec la doctrine interventionniste de la CNUCED. Il est utile de rappeler que le changement dans la politique monétaire américaine de 1979, que J. Adda nomme la « *seconde révolution d'octobre* »⁷ et qui est motivé par la lutte contre l'inflation aux Etats-Unis, conduit à la crise de la dette (1982) et à la globalisation financière.

Au sein du complexe institutionnel international, la réorientation de la politique monétaire et financière de l'économie internationalement dominante est à l'origine d'une série de transformations qu'il est possible de décliner en trois points :

- i) le passage d'une double problématique Est-Ouest/Nord-Sud à une problématique opposant essentiellement les économies du Nord à celles du Sud⁸. Ceci ne signifie en aucun cas que les enjeux et les négociations ne donnent pas lieu à des oppositions intra-pays industrialisés et intra-pays en développement. Mais ces oppositions

sont surdéterminées par l'opposition essentielle entre Nord et Sud. La volonté affichée lors du Sommet de Cancún (octobre 1981) de mener une concertation économique permanente entre l'Ouest et le Sud n'a eu aucune suite. La généralisation des plans d'ajustement structurel (PAS) et le cycle de l'Uruguay marqueront une redéfinition des rapports Nord-Sud. Cette transformation s'est amplifiée depuis la chute du mur de Berlin et la disparition de l'anti-modèle au capitalisme ;

- ii) le changement dans l'équilibre des institutions économiques internationales en faveur des institutions à dominante financière, à savoir le FMI, la Banque mondiale et leurs agences, aux dépens des organisations volontaristes ou développementalistes telles l'Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel (ONUDI) et, dans une moindre mesure, la CNUCED⁹ et ;
- iii) la « *marchéisation* » (*l'emphase excessive sur le marché*) des agendas et des approches développées ainsi qu'une ouverture sur la société civile, les opérateurs et les autorités privés de régulation. Cela est particulièrement perceptible au sein des organisations financières

Outre celle survenue en 1983, une seconde évolution historique de l'agenda de la CNUCED doit être relevée. Il s'agit de la Conférence de Carthagène de 1992 qui marque la réorientation du discours et de la politique de la CNUCED avec l'acceptation des principes libéraux. Ce mouvement était déjà perceptible lors de la CNUCED VII de 1987 où la Conférence a appuyé le processus de l'Uruguay Round sans aucune réserve invoquant la nécessité d'ajustements fondamentaux des économies du Tiers Monde. La CNUCED VIII reconnaît le rôle essentiel du marché, l'importance de la mise en place de la démocratie et du respect des droits de l'homme comme impératif au développement et reprend les arguments du développement durable. La CNUCED IX achève cette évolution puisqu'elle « *reconnaît dans le marché et l'initiative privée, les agents dynamiques de l'expansion économique, sans perdre de vue l'influence déterminante d'une bonne gestion des affaires publiques, et d'un Etat efficace mais réduit* ». Nous retrouvons là un condensé des thèses actuelles quant à l'optique libérale de la politique de développement, la bonne gouvernance et le retrait de l'Etat.

Cette normalisation ou neutralisation de la CNUCED est particulièrement perceptible dans ce qui a fait sa particularité institutionnelle. En effet, le

⁵ WILLIAMS Marc (1991), *Third World Cooperation. The Group of 77 in UNCTAD*, St Martin Press, New York.

⁶ THERIEN Jean-Pierre (1990), *Une voix pour le Sud. Le discours de la CNUCED*, L'Harmattan, Paris.

⁷ ADDA J. (2002), *La mondialisation de l'économie*, La Découverte, Paris.

⁸ Il est possible de dater cette transformation de 1987, date de publication du *Rapport Brundtland* qui impose les notions d'éco-développement et de développement durable. En 1992 est organisé le premier sommet pour la planète Terre. Les différentes conférences mondiales (famille, démographie...) renvoient directement aux enjeux Nord – Sud.

⁹ Voir C. COMÉLIAU (1993), *Les relations Nord-Sud*, La Découverte, Paris. La crise de l'ONUDI et la réorganisation de la CNUCED découlent de ce rééquilibrage. D. Holly (1999), *L'ONUDI (1967 – 1995)*, L'Harmattan, Paris.

regroupement de pays sur une base non géographique a été le trait caractéristique de la CNUCED. A sa création, elle comptait quatre groupes : la liste A ; Afrique, Asie et Yougoslavie, la liste B ; les pays développés à économie de marché, la liste C ; les pays d'Amérique latine et des Caraïbes et la liste D ; les pays socialistes d'Europe de l'Est. La combinaison des listes A et C donne le groupe des 77, soit environ 134 pays. Ce groupe est le véritable moteur de la CNUCED. Désormais, ce sont des regroupements géographiques qui prévalent dans l'organigramme de l'institution. Ainsi, à côté du groupe des 77 figurent le groupe africain, le groupe asiatique, le groupe latino-américain, la Chine, les pays les moins avancés (PMA), l'Union européenne, le groupe B et D, mais qui n'ont qu'une existence formelle.

Le bilan à retirer de l'action de la CNUCED est mitigé. Tout d'abord, à l'instar de J-P. Thérien, il faut relever son « *inefficacité opérationnelle chronique* », dont la conséquence est la non-réalisation de la quasi-totalité des points de son agenda. A son actif toutefois, la mise en place du système généralisé des préférences (1970)¹⁰, les accords internationaux et des fonds communs destinés à financer des stocks internationaux sur des produits de base (cacao, café, sucre, bois tropicaux...etc.) (1989) ; les directives pour l'action internationale dans le domaine du rééchelonnement de la dette (1980) ; l'élaboration des conventions des Nations unies relatives à un code de conduite des conférences maritimes (1974) et au transport de marchandises par mer (1978). On notera que « l'actif » de la CNUCED date des années 1970 et 1980, confirmant sa marginalisation progressive de l'économie politique internationale depuis cette époque. On ne peut que constater que le bilan de la CNUCED se limite à des résultats décevants, un prestige politique contesté et une opérationnalité quasi-inexistante. A cela s'ajoute le fait que le « bras de fer » avec le GATT a tourné à son désavantage.

En effet, la CNUCED s'est placée d'emblée sur le terrain de la confrontation vis-à-vis du GATT. La dynamique institutionnelle a confirmé la prégnance du second. Le passage du GATT à l'OMC n'a fait qu'accentuer l'avantage, voire l'a irrémédiablement transformé en victoire. Sans doute le jugement de M. C. Smouts réduisant la CNUCED à un simple bureau d'étude de l'OMC est-il excessif. Il révèle néanmoins que l'équilibre institutionnel international a basculé en faveur de la nouvelle organisation mondiale du commerce. La double crise de l'économie du développement et du

système ONU a contribué à la crise existentielle de la CNUCED.

Toutefois, depuis la crise asiatique de 1997 et ses prolongements internationaux, le discours de la CNUCED se trouve quelque peu rélégitimé. Cette période marque un retour du mouvement de balancier en faveur de la doctrine de la CNUCED. Celle-ci ne manque pas de critiquer les stratégies de réduction de la pauvreté qui s'inscrivent, sans les remettre en cause, dans le cadre des politiques d'ajustement structurel. Elle estime que « *les stratégies qui se bornent à prolonger les programmes d'ajustement d'hier n'engendreront pas une croissance économique suffisamment ample et soutenue pour y parvenir* »¹¹ Elle indique que les nouveaux programmes ressemblent à ceux des années 1980 – 1995 et que « *les documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) les plus récents privilégient la stabilisation par rapport au développement à long terme, avec un plafonnement rigoureux du crédit et des politiques budgétaires restrictives. Ils continuent d'élargir et d'ancrer les réformes structurelles d'hier, dans l'espoir que ces pays, où quatre personnes sur cinq vivent avec seulement 1 dollar par jour, se comporteront comme des marchés parfaitement concurrentiels, et que des activités économiques y naîtront automatiquement si l'Etat se désengage et si le marché national s'ouvre au reste du monde* ». Selon la CNUCED, « *la meilleure solution pour s'affranchir des programmes d'ajustement serait d'ancrer désormais les stratégies de réduction de la pauvreté dans les stratégies de développement à long terme. Cette dernière déterminerait les actions prioritaires à mener sous trois ans dans le cadre de l'approche DSRP, c'est-à-dire les mesures à prendre à court terme afin d'appuyer la réalisation de la stratégie d'ensemble. Il s'agit globalement de favoriser une croissance économique soutenue, afin de doubler le niveau de vie moyen des ménages, ce qui ferait nettement diminuer l'incidence à l'extrême pauvreté. [Ceci] repose sur l'instauration d'une interaction dynamique entre investissement et exportations, via la création d'opportunités d'investissements rentables, qui réduiraient le risque et l'incertitude dans ce domaine tout en veillant à ce que des possibilités de financement soient accessibles aux entreprises pour accroître la production. Les éléments clés de cette approche sont des politiques davantage axées sur la croissance, des politiques de développement productif [et] des politiques d'aide à l'exportation.* » On retrouve une insistance sur l'investissement (public et privé) et l'instauration d'un Etat efficace et développeur, ce qui contraste

¹⁰ On estime que la valeur des exportations des PED admises au bénéfice d'un traitement préférentiel sur les marchés des pays développés est d'environ 70 milliards de dollars par an.

¹¹ CNUCED (2002), *Rapport sur les pays les moins avancés. Echapper au piège de la pauvreté*, CNUCED, Nations unies, Genève.

fortement avec les thèses orthodoxes sur le développement et sur la bonne gouvernance.

Les décennies quatre-vingt et quatre-vingt-dix ont été perdues pour le développement et pour la CNUCED. Mais sous l'impulsion du Secrétaire général R. Recupiero, elle opère une transformation organisationnelle majeure qu'accompagneront des réductions d'effectifs et de budget. La CNUCED se conçoit désormais comme une institution devant accompagner ces pays dans la mondialisation. Toutefois, La CNUCED XI marque une prise de distance avec ce discours et un retour du balancier vers la question centrale du développement : le renforcement des capacités productives et d'accumulation des nations.

3. La CNUCED XI : un retour aux fondements de l'économie du développement ?

La CNUCED XI s'est ouverte dans un contexte de forte contestation de l'architecture institutionnelle internationale reflétée par le FMI, la Banque mondiale et l'OMC. La CNUCED XI constitue un élément supplémentaire traitant de développement dans un ordre du jour international déjà extrêmement fourni sur la question. Son approche intégrée du commerce, de l'investissement, du transfert de technologie, du financement et du développement durable en fait un contributeur majeur aux Objectifs du millénaire pour le développement, au Programme d'action en faveur des PMA, à l'application du Consensus de Monterrey, au Plan de mise en œuvre arrêté lors du sommet mondial sur le développement durable et de la Déclaration ministérielle de Doha. La CNUCED XI consolide et approfondit les analyses et recommandations du Plan d'action de Bangkok (cf. encadré suivant), qui demeure la ligne directrice de l'action de la CNUCED pour les années à venir.

La Déclaration finale de la conférence insiste sur *« l'importance de politiques actives et progressives visant à promouvoir l'investissement productif, à mettre en valeur les ressources humaines, à développer une infrastructure efficace, à accroître les capacités institutionnelles, à renforcer les capacités technologiques et à appuyer les entreprises locales »*. Dans la logique de sa doctrine, la CNUCED porte son attention sur les *« asymétries du système économique et commercial international qui entravent [le] développement »* des PED, des PMA et des pays en transition. La compréhension et l'atténuation de ces asymétries nécessitent une redéfinition et une mise en cohérence entre *« d'une part, les négociations et processus internationaux et, de l'autre, stratégies de développement que les pays en développement doivent mettre en œuvre pour réaliser leurs objectifs »*. A cet effet, la CNUCED XI établit avant toute chose un constat : l'échec de *« l'approche fondée sur un modèle de*

développement unique applicable à tous » et le fait que *« la libéralisation du commerce n'ait pas donné les résultats escomptés. »*

Ensuite, le fait que la mondialisation, source de croissance et d'enrichissement, soit marquée par une asymétrie distributive puisque *« les écarts de revenus non seulement entre les pays du Nord et la majorité des pays du Sud, mais aussi à l'intérieur des pays eux-mêmes, se sont creusés depuis les années quatre-vingt. Dans le même temps, l'économie mondiale a été marquée par une croissance faible et par l'instabilité, et la pauvreté s'est étendue dans de nombreux pays. »* Cette répartition inégale des gains de la mondialisation est amplifiée par la diminution de l'aide publique au développement, d'une part, et par l'accroissement des niveaux d'endettement extérieur, d'autre part. Troisième constat relevant un problème de gouvernance : *« le manque de cohérence entre le système commercial et financier internationaux et entre les stratégies nationales de développement et les engagements internationaux »*. A ce titre, la Déclaration relève que *« la baisse et l'instabilité séculaires des prix des produits de base et la détérioration des termes de l'échange qui s'en est suivie ont réduit les capacités d'importation de nombreux pays en développement, en particulier des PMA africains, et ont contribué à la montée de la pauvreté et de l'endettement. Cette situation a été aggravée par la concentration croissante des structures de marché au niveau international et par le durcissement des normes et des exigences sur les marchés des pays développés. »* Ce constat permet à la CNUCED de rappeler les thèmes traditionnels de sa doctrine. Il en ressort une acceptation de la mondialisation, la réflexion consistant à trouver des solutions pour la rendre inclusive ou profitable.

Encadré II : Le Plan d'action de Bangkok et les domaines d'intervention de la CNUCED

La Déclaration et le Plan d'action de Bangkok, adoptés en février 2000 à la dixième session de la Conférence, définissent l'axe principal des travaux actuels de la CNUCED qui consistent à :

Commerce international : choisir des outils de politique commerciale favorisant le développement à l'heure de la mondialisation de l'économie ; proposer des moyens de remédier aux difficultés que les pays en développement rencontrent pour tirer pleinement parti du système commercial multilatéral ; fournir un appui technique aux pays en développement pour leur permettre de mieux comprendre les questions liées au commerce qui font l'objet de négociations ; traiter des problèmes se rapportant au droit et à la politique de la concurrence ; développer et diversifier le secteur des produits de base ; promouvoir la gestion des risques contre les fluctuations des prix des produits de base ; remédier aux contraintes pesant sur les pays en développement face aux défis environnementaux.

Investissement, entreprise et technologie : étudier les tendances mondiales de l'investissement étranger direct (IDE) et leurs incidences sur le développement ; mieux comprendre les enjeux des accords internationaux en matière d'investissement de façon à attirer et à mettre à profit l'IDE ; favoriser l'interaction entre investisseurs locaux et investisseurs étrangers ; contribuer au renforcement des capacités et au développement des petites et moyennes entreprises dans une économie mondialisée ; soutenir les efforts entrepris pour répondre aux mutations technologiques et scientifiques ; concevoir des moyens d'action pour faciliter le transfert de technologie.

Mondialisation, interdépendance et développement : réaliser des travaux de recherche sur les tendances et les perspectives de l'économie mondiale et examiner les expériences positives de développement pour aider à promouvoir aux niveaux national et international des politiques et stratégies adéquates en la matière ; analyser les causes et les effets des crises financières et contribuer au débat sur les mesures permettant de prévenir, de gérer et de résoudre de telles crises ; offrir une assistance technique pour la gestion de la dette extérieure et proposer des solutions au problème de l'endettement des pays en développement ; contribuer à la mise en œuvre du Nouveau Programme des Nations Unies pour le développement de l'Afrique.

Infrastructure des services pour le développement, efficacité commerciale et valorisation des ressources humaines : faciliter le commerce international par des services d'appui faisant davantage appel aux technologies et aux systèmes de gestion de l'information ; renforcer les capacités et dispenser une formation dans ce domaine ; analyser les difficultés et les possibilités, pour les pays en développement, de recourir au commerce électronique aux fins de leur développement ; promouvoir le transport multimodal et les aspects logistiques du commerce, compte tenu notamment des difficultés particulières rencontrées par les pays en développement sans littoral et de transit.

Pays en développement les moins avancés, sans littoral ou insulaires : contribuer à la mise en œuvre du Programme d'action des Nations Unies en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2001-2010, adopté à Bruxelles (Belgique) en mai 2001, eu égard aux handicaps propres aux pays en développement sans littoral et aux petits États en développement insulaires.

Activités de coopération technique : vu l'importance de la coopération technique pour les politiques et objectifs énoncés dans la Déclaration et le Plan d'action de Bangkok, la CNUCED privilégie dans ce domaine le partage et l'amélioration des connaissances, la mise en valeur des ressources humaines, le renforcement des

Trois axes structurent l'analyse de la CNUCED :

3. 1. Les stratégies de développement dans une économie mondialisée

La CNUCED raisonne dans un contexte d'ouverture et de concurrence internationale. La problématique du développement est dès lors de rendre « *la mondialisation profitable* ». Pour cela, les PED « *doivent bénéficier d'une croissance stable de la demande extérieure* », ce qui nécessite des politiques macroéconomiques de croissance dans les pays industrialisés. Ces derniers devraient également s'engager dans la fourniture d'une assistance technique et financière accrue aux PED. Toutefois, la CNUCED n'oublie pas que le développement demeure un objectif national. La Déclaration précise que « *l'enjeu du développement est de combiner un fort accroissement de la productivité avec une croissance de l'emploi, une progression des salaires réels qui ne soit pas supérieure à celle de la productivité, et un taux de change nominal qui préserve la compétitivité globale [...] Une plus grande attention doit être accordée à la nécessité de créer les conditions monétaires et financières conduisant à des taux suffisamment élevés d'investissement intérieur en vue d'accélérer la croissance sans compromettre la compétitivité internationale des entreprises dans les pays en développement [...] Les liens commerciaux et financiers avec l'économie mondiale doivent être complémentaires des forces nationales de croissance, et non pas s'y substituer.* »

3. 2. Le renforcement des capacités productives et de la compétitivité internationale

La Déclaration indique que le développement est « *une transformation radicale de la structure économique marquée par une diminution de la part du secteur primaire au profit des activités manufacturières et des services, conjuguées à une hausse progressive de la productivité* ». Il est dès lors logique que le deuxième axe de travail soit consacré précisément au renforcement des capacités productives des nations, en prenant en considération l'amélioration de la compétitivité des firmes. Ainsi, cet axe est essentiellement consacré aux mesures à prendre, d'une part pour accroître les flux d'IDE à destination des PED et, d'autre part, pour que ces IDE aient des retombées technologiques et en matière d'emploi positives pour les pays d'accueil. La CNUCED souligne que cet objectif passe par l'implication des Etats d'accueil (incitations fiscales et réglementaires), des Etats d'origine (assistance technique, transfert de technologie) et des FTN (responsabilités sociale et environnementale). Les mesures à prendre doivent :

i) clarifier les relations entre les accords d'investissement bilatéraux, régionaux et plurilatéraux ;

ii) renforcer les capacités institutionnelles, réglementaires et juridiques des PED pour « *qu'ils puissent participer le plus efficacement possible aux discussions internationales et évaluer les incidences d'une coopération plus étroite sur leurs politiques et objectifs de développement* » ;

iii) encourager le transfert de technologie ;

iv) orienter l'aide publique au développement vers le renforcement de l'épargne et de l'investissement nationaux.

Le renforcement de la compétitivité nécessite de « *favoriser le développement des infrastructures de transport et de communication et promouvoir une approche intégrée de l'élaboration des politiques aux niveaux national et régional pour les services et les systèmes de transport* » et d'appliquer « *des politiques nationales d'investissement visant (...) l'investissement, le développement d'entreprises, la technologie, la formation de main-d'œuvre qualifiée et le développement d'infrastructure* ». De même, « *une stratégie nationale globale doit être mise en œuvre pour renforcer, par des réformes institutionnelles, la mise en place de partenariats secteur public-secteur privé, l'adaptation de la législation, la rationalisation des procédures administratives, la promotion de l'utilisation des TIC et le développement des capacités de gestion.* »¹²

3.3. Orienter le système commercial international et les négociations commerciales en faveur du développement

Ce troisième axe est une thématique traditionnelle de la CNUCED qui prend une tonalité particulière depuis le blocage du Cycle pour le développement. Avec ce programme de négociations, c'est l'OMC qui vient sur le terrain de la CNUCED, ce qui contraste avec l'équilibre institutionnel de la période 1994 – 2001 qui, lui, était plus que favorable à la première. Pour la CNUCED, « *le commerce n'est pas une fin en soi, mais un moyen de développement, d'où la nécessité de concevoir et de mettre en œuvre des politiques commerciales axées sur le développement et sur la réduction de la pauvreté.* » A cet effet, les politiques commerciales doivent être « *conformes aux objectifs nationaux que sont la croissance, la transformation des structures économiques et de production, la diversification, la valeur ajoutée des exportations, l'augmentation de l'emploi, l'élimination de la pauvreté, le développement humain et l'exploitation durable des ressources naturelles* ». C'est pourquoi, « *en appliquant les*

¹² Il aurait été souhaitable que cette analyse consacre quelques lignes à l'éducation de base et à une défense des services éducatifs dans une approche qui ne se résume pas uniquement à la formation de capital humain.

politiques nationales relatives au commerce, (...) les pays en développement doivent suivre une démarche stratégique et bien échelonnée en matière de libéralisation ». La Déclaration de Sao Paulo soutient le cycle de négociations de Doha dans sa logique et son contenu. Ce cycle a engagé une réflexion sur le traitement spécial et différencié des PED-PMA. La CNUCED insiste sur ce point en indiquant que « *les dispositions relatives au traitement spécial et différencié devraient être conçues comme un outil de développement.* » La rénovation du traitement spécial et différencié devrait passer par une relaxation des conditions de réciprocité au moyen d'une réciprocité qui ne soit pas totale (*less-than-full-reciprocity*) pour ce qui est des engagements de réduction. Excepté cette proposition, rien de concret n'est indiqué. De même, la Déclaration insiste sur la problématique des normes et règlements techniques et sur le dossier de la concurrence sur lequel les PED sont en retrait dans les négociations.

Il est naturel que la Déclaration finale d'une conférence internationale évite toute polémique ou éclipse certaines questions, et ce d'autant plus que le texte est épuré durant les phases préparatoires. Mais la question du développement peut-elle faire l'économie d'un débat sur la nature de l'Etat et sur le rôle des élites nationales ? Peut-on réduire la dimension politique de la problématique du développement à une question de gouvernance, terme qui dans son essence évacue, voire nie, le politique ? Parler de stratégie nationale de développement, de mobilisation des ressources nationales, d'organisation du système financier et commercial international en faveur de projets

nationaux de développement repose sur l'hypothèse d'Etats nationaux ayant des préférences collectives développementalistes. Or, dans beaucoup de pays cela fait défaut, voire même c'est l'Etat qui fait défaut.

A titre d'exemple, pour un pays comme le Brésil, la structure inégalitaire de la propriété foncière n'est-elle pas un handicap bien plus important à son développement que l'accès au marché européen ou nord-américain ? Une politique de réduction des inégalités socioéconomiques orientée vers les couches défavorisées permettrait de les doter d'un pouvoir d'achat supplémentaire qui réorienterait le développement économique du Brésil vers l'intérieur. Il existe certes des contraintes structurelles, il conviendrait toutefois de ne pas négliger celles liées aux champs social et politique des PED-PMA. C'est une des conditions pour qu'une nouvelle rationalité de la mondialisation et des stratégies de développement se mettent en place. Le consensus de Sao Paulo en serait la première pierre.

4. CNUCED XI : vers un consensus de Sao Paulo ?

La déclaration finale de la CNUCED XI affiche clairement l'idée d'un nouveau consensus pour le développement qualifié de consensus de Sao Paulo. La CNUCED renouerait implicitement avec l'esprit de contestation qui a animé ses débuts puisque le consensus de Sao Paulo n'a de sens que par opposition à celui de Washington (cf. encadré suivant).

Encadré III : Le consensus de Washington

L'expression « consensus de Washington » est dû à J. Williamson (1991). Ce dernier recense dix mesures, qui demeurent d'actualité, appliquées aux PED et constituant le paradigme à partir duquel les politiques de développement sont pensées depuis une vingtaine d'années.

1. la discipline budgétaire. Les déficits budgétaires engendrent inflation et fuite des capitaux ;
2. la réforme fiscale. Le système fiscal doit tendre à avoir l'assiette la plus large et des taux marginaux de prélèvement modérés ;
3. la politique monétaire doit conduire à des taux d'intérêt positifs et rémunérateurs en termes réels. Les taux doivent être réglementés pour décourager la fuite des capitaux et stimuler l'épargne ;
4. le taux de change doit être flexible, compétitif et favoriser l'accumulation d'excédents commerciaux ;
5. la politique commerciale. Ouverture et libéralisation des importations. Les restrictions quantitatives doivent être éliminées et les droits de douane modérés ;
6. l'investissement direct étranger ne doit subir aucune entrave à l'entrée (politique d'attractivité) ;
7. la privatisation ;
8. la dérégulation : levée des différentes réglementation sur l'investissement, les prix, le crédit... et suppression des rentes de situations ou institutionnelles ;
9. la suppression des subventions publiques aux activités productives au profit des seules activités sociales et éducatives ;
10. la promotion des droits de propriété.

Le début de la Déclaration est sans ambiguïté sur ce que la CNUCED appelle « *la conception orthodoxe des stratégies de développement* ». Ainsi, « *au cours des 20 dernières années, les politiques de développement ont reposé sur une plus grande ouverture aux forces du marché et à la concurrence internationale et sur une réduction notable du rôle de l'Etat [...] Les résultats des réformes entreprises montrent que les mécanismes du marché ne peuvent, à eux seuls, entraîner les transformations des structures économiques nécessaires à un développement soutenu.* » Mais quels seraient les éléments repérables dans la Déclaration et constitutifs d'une hétérodoxie en matière de stratégie de développement ?

Tout d'abord, c'est une conception autre du développement qui est revendiquée. Le consensus de Washington remet en cause toute forme d'intervention de l'Etat jugée créatrice de distorsion, le marché étant considéré comme le mode optimal et efficient d'allocation des ressources. Le consensus de Washington fait du développement un problème technique d'allocation des ressources. L'objectif est dès lors l'amélioration de l'efficacité des systèmes de prix. La logique de l'intégration au marché mondial, c'est-à-dire l'endogénéisation du système de prix mondial, censé être plus efficient que celui du marché national, est une composante centrale du consensus

et des politiques d'ajustement structurel qui l'accompagnent¹³.

Le consensus de Sao Paulo reprend à son compte les trois premiers *commandements* du consensus de Washington concernant les équilibres macroéconomiques, particulièrement en matière de discipline budgétaire et monétaire. Mais il pense le développement comme un processus de transformation structurelle. « *Le moteur de ce processus de mutation structurelle a été une accumulation rapide et continue de capital qui ne peut reposer uniquement sur les forces du marché.* » Dès lors, « *pour que les pays en développement s'intègrent dans l'économie mondiale dans des conditions favorables à leur développement, ils doivent renforcer leur capacité de production.* » Ce sont les conditions macroéconomiques, institutionnelles et microéconomiques domestiques qui conditionnent cette intégration. Cette dernière n'agit qu'en tant que catalyseur d'une politique de développement. A ce niveau, le consensus de Sao Paulo reprend à son compte les thèses de la bonne

¹³ En ramenant la structure des prix relatifs nationaux au niveau de celle des prix mondiaux, l'intégration internationale est censée réduire les coûts de production, ce qui conduit à un accroissement des exportations et assure une réallocation des ressources vers les secteurs des biens exportables (cf. le schéma sur le cercle vertueux du GATT-OMC). La libéralisation des mouvements de capitaux est supposée favoriser l'entrée de capitaux étrangers pour accroître l'investissement national.

gouvernance puisque « *les conditions préalables nécessaires à la croissance et au développement sont notamment la stabilité politique, une bonne gouvernance, la primauté du droit et les ressources humaines.* » Toutefois, l'analyse est fondée sur une croissance tirée par la demande¹⁴. Les théories de la croissance tirée par la demande estiment qu'il est inapproprié de poser que la production est déterminée par la disponibilité des ressources indépendamment de la structure de la demande. La production d'une économie est limitée par la demande et non par les ressources disponibles. Il en va de même pour l'investissement en capital productif. Le volume de l'investissement disponible pour l'industrie dépendra du niveau de la production industrielle. Il est par conséquent contraint par la demande. La demande extérieure détermine ainsi la production industrielle d'un pays.

Le consensus de Sao Paulo ne conçoit pas de politique unique ou des prescriptions universelles à destination des PED. Au contraire, la Déclaration note que « *les intérêts, les potentialités et la situation socioéconomique propres à chaque pays n'ont pas été suffisamment pris en compte dans l'élaboration des stratégies de développement.* » La CNUCED prend acte des possibilités plus restreintes pour les PED, en raison de leurs engagements internationaux, pour mener des politiques industrielles et commerciales. Aussi, l'un des éléments du consensus de Sao Paulo est l'idée de « *marges de manœuvre nationales.* » Par cette expression il faut entendre la prise en compte pragmatique des conditions initiales de taille, les ressources et la situation géographique de chaque pays. Cette dimension contraste fortement avec le consensus de Washington fondé sur l'objectif d'une convergence des moyens et des politiques en vue d'une intégration indifférenciée dans le marché mondial. C'est pourquoi le consensus de Sao Paulo ne fait pas de l'ouverture économique et de l'intégration internationale l'alpha et l'oméga de la politique de développement. D'une part, le commerce doit être au service du développement. D'autre part, la libéralisation financière ne doit être envisagée que comme un soutien à l'effort de renforcement des capacités productives.

Il résulte de cette approche une vision alternative de l'interdépendance globale. La croissance du revenu national conduit à un accroissement des importations et des exportations tant au Nord qu'au Sud. Cela nous éloigne du quatrième commandement du consensus de Washington puisque rien n'empêche les PED d'avoir une balance commerciale déficitaire compensée par des flux de capitaux, des IDE de

préférence comme y insiste la Déclaration. Mais pour que le commerce international vienne soutenir la croissance du marché intérieur il est nécessaire que le système commercial international soit mis au service du développement et non pas, comme c'est le cas actuellement, au service de la croissance des échanges. Cela suppose également une disponibilité des capitaux et une résolution de la question de la dette. Sous ces conditions, la conquête des marchés des pays industrialisés ne constituerait plus le seul moyen de financer les importations. Il en résulterait une réduction de la conflictualité des négociations commerciales multilatérales et l'atténuation des pressions concurrentielles et de leurs effets corrosifs sur les compromis et pactes sociaux nationaux tant au Nord qu'au Sud.

Tout au long de la Déclaration finale, la mondialisation est acceptée comme un fait accompli. Dans ce contexte, n'est-il pas paradoxal d'en appeler à des stratégies nationales de développement ? En effet, toute politique économique est confrontée à des dilemmes. L'affirmation de préférences collectives nationales passe par une différenciation de l'espace national par rapport au marché mondial, ce qui implique des mesures protectionnistes. Donc la mise en place d'une stratégie nationale de développement passe par un recul de la mondialisation de l'économie. De même, le consensus de Sao Paulo ne semble pas tirer les conclusions d'un mode d'insertion par la promotion des exportations ou l'accès aux marchés de pays industrialisés. Qu'advierait-il en cas de généralisation de la stratégie de promotion des exportations à l'ensemble des PED ? Qu'en est-il des désarticulations sectorielles et des goulots d'étranglement inhérents à une politique de développement donnant la priorité aux secteurs d'exportation ? Le choix d'un mode d'insertion par la promotion des exportations et l'extraversion rend les PED vulnérables à toute stagnation globale et fait dépendre leur croissance de celle des pays industrialisés dont le marché domestique demeure une zone de demande effective.

Le consensus de Sao Paulo ressemble sur bien des points à celui de Washington. Il constitue une reconsidération de certains principes nourris des échecs et critiques qui lui ont été adressés. Il ne marque pas une réorientation fondamentale dans les politiques et stratégies de développement. Surtout, il reste à concrétiser. La conclusion de la section précédente demeure valide pour celle-ci. La question de l'opérationnalité des analyses et recommandations de la CNUCED reste entière. Entre « *diplomatie déclamatoire* » et « *wishful thinking* », l'avenir des politiques de développement et des pays en développement reste à construire. Comment, en l'état actuel des rapports de forces nationaux et internationaux, réorienter les politiques nationales vers l'investissement

¹⁴ Le travail de la CNUCED XI s'inspire des travaux de l'économie post-keynésienne (Kaldor, Kalecki, Thirlwall, McCombie).

productif ? Comment réorienter l'agenda international vers une conception autre du développement économique ? La CNUCED devrait, entre autres, s'attacher à répondre à ces questions.

Encadré IV : Propositions de synthèse du consensus de Sao Paulo

1. discipline budgétaire ;
2. réforme fiscale avec accroissement de l'assiette de l'impôt et orientée vers l'encouragement de l'épargne et de l'investissement ;
3. politique monétaire et politique de revenus ;
4. taux de change flexible et compétitif ;
5. politique commerciale au service de l'accumulation avec ouverture sélective ;
6. politique d'attractivité de l'IDE ;
7. relation de complémentarité investissement privé / investissement public et partenariat public-privé dans la production de biens publics ;
8. renforcement des capacités institutionnelles et réglementaires : réglementation favorable aux activités et groupes sociaux investisseurs, mesures en vue d'accroître l'épargne privée nette ;
9. rôle actif de l'Etat en matière de santé, de formation, d'infrastructure avec politique d'emplois productifs ;
10. promotion des droits de propriété.