



HAL
open science

Le consensus de São Paulo : éléments d'analyse d'une nouvelle approche des stratégies de développement

Mehdi Abbas

► **To cite this version:**

Mehdi Abbas. Le consensus de São Paulo : éléments d'analyse d'une nouvelle approche des stratégies de développement. 2005. halshs-00094893

HAL Id: halshs-00094893

<https://shs.hal.science/halshs-00094893>

Submitted on 15 Sep 2006

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

CAHIER *de* RECHERCHE **LEPIID**

Economie Politique de l'Intégration Internationale et du Développement

2005 # 6

Le consensus de São Paulo Éléments d'analyse d'une nouvelle approche des stratégies de développement

Mehdi ABBAS

Mai 2005



Laboratoire d'Economie de la Production et de l'Intégration Internationale – FRE2664
UPMF-BP47 -38040 GRENOBLE Cedex 9
lepii@upmf-grenoble.fr Tél. : 04 76 82 56 92
<http://www.upmf-grenoble.fr/lepii>

RÉSUMÉ

Cet article se propose d'analyser le contenu, la portée théorique et pratique du consensus de São Paulo. Cette expression renvoie aux conclusions de la onzième Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED XI). Le consensus de São Paulo se voudrait comme une alternative au consensus de Washington qui a orienté les politiques et stratégies de développement depuis deux décennies. Cet article montre que le consensus de São Paulo constitue une rénovation et non pas une remise en cause des prescriptions associées au consensus de Washington. De fait, ce dernier a subi des aménagements qui en ont considérablement atténué les effets négatifs (rôle des institutions en particulier). Toutefois, en portant son attention sur les composantes de la demande et en insistant sur l'investissement, la CNUCED XI s'éloigne des pratiques orthodoxes de stabilisation et d'ajustement structurel. Par ailleurs, l'article montre que le consensus de São Paulo véhicule un schéma radicalement nouveau de l'interdépendance économique globale où la croissance en volume est privilégiée, créant ainsi une convergence d'intérêt entre les pays du Nord et ceux du Sud.

ABSTRACT

This article analyses the content, the operational and theoretical significance of the São Paulo consensus which refers to the work of the eleventh United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD XI). It could be argued that the São Paulo consensus is an alternative to the Washington consensus which structured the development policies and strategies over the two last decades. Firstly, the article shows that the São Paulo consensus is a renovation but not a reconsideration of the main prescriptions of the previous which was reconsidered in depth. Secondly, the article demonstrates that UNCTAD XI focuses on the demand side and stresses on the investment as the main macroeconomic variable which drives the growth process. This is why the São Paulo consensus strays from the orthodoxy of the structural adjustment policy. Lastly, the article shows that the São Paulo consensus conveys a new approach of the global economic interdependence which focuses on growth in volume. This should be able to generate a convergence of interests between the developing and developed countries.

Le consensus de Sao Paulo

Eléments d'analyse d'une nouvelle approche des stratégies de développement

Mehdi Abbas, Maître de conférences, Université Pierre Mendès France, Grenoble II
Laboratoire d'Economie de la Production et de l'Intégration Internationale (LEPII)

Du 13 au 18 juin, à São 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* »¹.

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 OMC². Mais entre-temps, il y eut la crise asiatique (1997) et ses prolongements russe et latino-américain (1998). 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.

Ce qui est notable dans la déclaration finale de la CNUCED XI, c'est qu'elle se voudrait à l'origine d'un nouveau consensus – celui de São Paulo – en matière de politique et de stratégies de développement dans un contexte de mondialisation. Comment penser le développement d'une nation et concevoir des stratégies nationales de développement dans un contexte de liberté de circulation des flux et des facteurs économiques, d'organisation mondiale de la production et d'absence de mécanismes mondiaux de régulation ? Telle était et demeure la question posée par la CNUCED XI. 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 ? La CNUCED, à partir du début des années quatre-vingt, a 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, à savoir la mondialisation et les crises de gouvernance de cette mondialisation, la CNUCED XI marque-t-elle une

¹ L'ensemble des citations relatives à la CNUCED XI et à la doctrine du consensus de São Paulo sont extraites de la Déclaration officielle de la Conférence des nations unies sur le commerce et le développement, « Consensus de São Paulo », 18 juin 2004.

² Pour l'historique de la CNUCED et son rapport conflictuel avec le GATT puis l'OMC, voir M. Abbas (2004) et M. C. Smouts (1995).

nouvelle phase dans ce mouvement de balancier, dans le sens d'une rupture avec les pratiques du développement de l'ajustement structurel ?

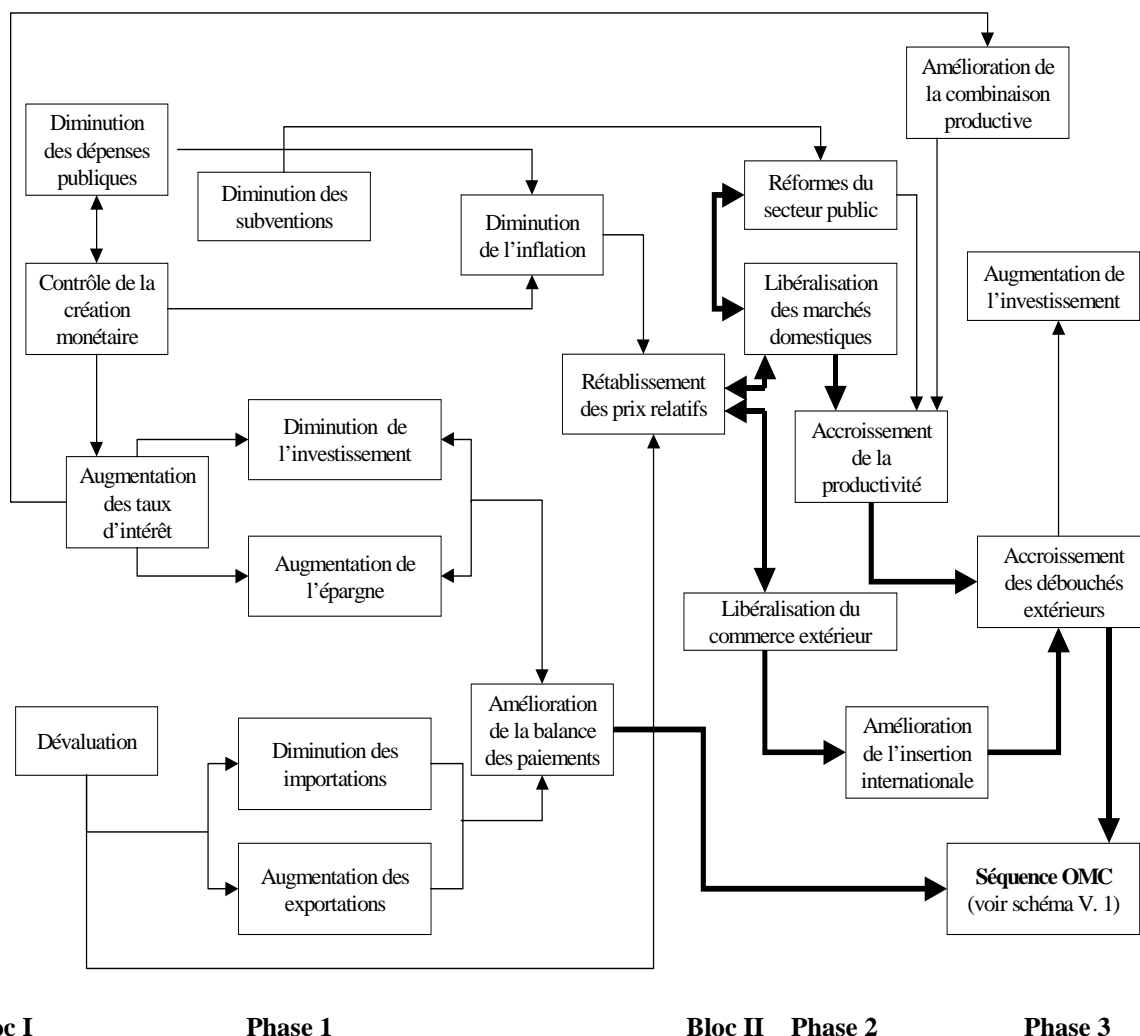
Le consensus de São Paulo s'inscrit dans une série d'initiatives relatives aux pays en développement et aux rapports Nord-Sud (Objectifs du millénaire pour le développement, Conférence de Monterrey, Cycle du développement de l'OMC, Déclaration de Johannesburg sur le développement durable, Plan d'action en faveur des pays les moins avancés). Les propositions qui le structurent ne marquent pas une refonte du consensus de Washington, plus précisément des versions rénovées de ce consensus. Il reconnaît les imperfections du marché et l'incapacité des politiques de stabilisation et d'ajustement orthodoxe à opérer les transformations nécessaires à une croissance durable dans le tiers-Monde. Mais il ne renouvelle pas les pratiques. Le consensus de São Paulo ne remet pas en cause le postulat de base du consensus de Washington, à savoir que le marché mondial serait plus efficace que le marché national, ce qui implique une intégration internationale comme moyen d'améliorer l'efficacité du système économique national. Le fait est que la CNUCED a cessé depuis sa huitième conférence tenue à Carthagène (1992) de développer un discours opposé à ou contestant la mondialisation. Elle raisonne dans ce cadre indiquant la possibilité d'une incompatibilité entre les « *processus économiques mondiaux* » et le « développement national » et soulignant que « *les avantages et les coûts de la mondialisation sont très inégalement répartis* ». La CNUCED XI consacre cette évolution. Il n'en demeure pas moins que le consensus de São Paulo innove en mettant en avant le rôle de l'investissement dans l'amélioration de la compétitivité et de l'insertion internationale des PED, ce qui revient à réhabiliter la demande comme mécanisme fondamental de la croissance économique. La Déclaration fait de la réactivation de l'investissement – investir plus et investir mieux en vue d'améliorer la productivité) – la clé d'une croissance soutenue et durable.

Cette contribution s'organise en trois sections. La première porte son attention sur le consensus de Washington et sa remise en cause à partir du milieu des années quatre-vingt-dix. C'est dans ce contexte de contestation du paradigme dominant en économie du développement et de renouvellement théorique que prend place la CNUCED XI. La deuxième section détaille le contenu de la Déclaration de São Paulo. Dès lors, la troisième et dernière section constitue une tentative de synthèse des propositions afin de donner un contenu tangible au consensus de São Paulo. Elle en présente la philosophie générale pour ensuite développer une réflexion critique sur les mesures identifiées comme constitutives d'une nouvelle façon de penser la politique de développement.

Que reste-t-il du consensus de Washington ?

L'expression « consensus de Washington » trouve son origine dans les travaux de John Williamson. Partiellement toutefois, car dans les faits les réformes ont été beaucoup plus loin et souvent en contradiction avec les principes que Williamson énonçait. Elle synthétise les grandes lignes des politiques mises en place dans les pays d'Amérique latine suite à la crise de la dette du début des années quatre-vingt. La décennie quatre-vingt – généralement considérée comme une décennie perdue pour le développement – a vu se mettre en place puis se généraliser des programmes d'ajustement structurel (PAS) dans la quasi-totalité des pays en développement (Cf. le schéma 1 récapitulant les principaux enchaînements d'un PAS).

Schéma 1 : La logique des Plans d'ajustement structurel



Source : J. M. Fontaine, « Politiques et stratégie de développement : d'une impasse à l'autre », *Les Tiers Mondes*, la Documentation française, n° 270, mars-avril 1995, p. 79.

Les politiques d'ajustement structurel sont la conséquence directe de la crise de la dette des années quatre-vingt. La dette extérieure totale à long terme des pays en développement est multiplié par dix entre 1970 (61,1 milliards de dollars) et 1980 (609 milliards de dollars). Le service de cette dette représente en 1980 près de 40 % des exportations de l'Amérique latine. La décision du Mexique, le 20 août 1982, de suspendre le service de sa dette est suivie par d'autres pays en développement, ce qui crée un risque de faillite en chaîne des grandes banques occidentales. Face à ce risque de dette souveraine, différentes solutions sont successivement mises en œuvre : réduction et rééchelonnement de la dette, octroi de nouveaux prêts (Plan Baker de 1985), titrisation de la dette consistant à transformer la dette en valeurs mobilières négociables (Plan Brady, 1989). Mais ces initiatives sont soumises au critère de conditionnalité du FMI, ce qui revient à accepter pour les pays débiteurs la mise en œuvre des politiques d'ajustement structurel. Ces politiques comportent deux volets principaux : un volet conjoncturel obligeant les Etats à mener des politiques d'austérité, un volet structurel comportant des mesures de libéralisation et de réformes financières. Il s'agit essentiellement de restreindre les importations en réduisant la demande intérieure (consommation et investissement), c'est-à-dire la capacité d'absorption de l'économie.

L'objectif est d'obtenir un excédent commercial permettant de dégager des revenus d'exportation utilisés au règlement de la dette et à l'amélioration de la compétitivité des économies, qui à son tour permet d'accroître les exportations. Le consensus de Washington (Cf. encadré I pour une présentation synthétique du consensus de Washington) a permis une éradication de l'inflation, les équilibres budgétaires et une augmentation des exportations. En revanche, en matière de croissance économique avec équité, ce qui est l'essence même du développement, les résultats sont médiocres³.

Encadré I : Le consensus de Washington

L'expression « consensus de Washington » 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 (crise de balance des paiements) ;
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 libéralisation des taux d'intérêt et des systèmes financiers nationaux. La politique monétaire doit conduire à des taux d'intérêt positifs et rémunérateurs en termes réels. Les taux doivent être le principal outil 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 avec soumission des entreprises à la concurrence ou à une réglementation appropriée en matière de concurrence ;
8. la dérégulation : levée des différentes réglementations sur l'investissement, les prix, le crédit... et suppression des rentes de situation ou institutionnelles. Il s'agit en particulier d'assouplir les barrières à l'entrée et à la sortie des marchés ;
9. la suppression des subventions publiques aux activités productives au profit des seules activités sociales et éducatives ;
10. la promotion des droits de propriété. L'objectif premier est de donner au secteur informel la possibilité d'obtenir des droits de propriété à un coût acceptable.

Ce qui retient l'attention dans l'expression « consensus de Washington », c'est avant toute chose le fait que ce soit un consensus. Cela signifie qu'il constitue une manière obligée de poser des questions et d'aborder un problème. Il véhicule à ce titre une représentation hégémonique de la question du développement. Cette représentation se traduit par l'insistance

³ La CEPAL pose au début des années quatre-vingt-dix la problématique de la **transformation productive avec équité**. L'accent est mis sur la nécessaire réduction de l'hétérogénéité productive structurelle (le dualisme productif) avec la consolidation de l'équité. La transformation productive avec équité se présente comme une politique d'intégration dans l'économie mondiale et de croissance par le commerce, suivant en cela le modèle exportateur asiatique. Cette intégration se veut « *une nouvelle dynamique qui permette d'atteindre certains objectifs propres à une conception actualisée du développement : croître, améliorer la distribution des revenus, consolider les processus démocratiques, acquérir une meilleure autonomie, créer les conditions préservant l'environnement et améliorer la qualité de vie de toute la population* ». (CEPAL, 1990).

sur les mécanismes de marché comme mode unique de coordination des agents et comme mode d'allocation des ressources dans les économies en développement⁴. Ainsi, le consensus de Washington est fondé sur les principes de respect des règles du marché, de retrait de l'Etat et d'une ouverture conforme aux avantages comparatifs tels que les reflète la structure des prix. Le développement devient un problème technique d'allocation des ressources. L'objectif est dès lors l'amélioration de l'efficacité des systèmes de prix. L'intégration au marché mondial se substitue au développement du marché domestique en tant que moteur de la dynamique économique. Comme le note E. Assidon (2002), « *l'intégration internationale est présentée aux PED, y compris à bas revenu, comme une invite à entrer dans un club [...] l'ouverture ne se saucissonne plus (les marchandises, les services, les capitaux, le savoir-faire, etc.), comme auparavant [...]. L'ouverture produirait plus de croissance et moins de pauvreté ; elle serait une promesse de développement. L'argument n'est pas nouveau, mais il n'est plus avancé principalement par rapport à une situation d'autarcie ; il se fonde sur le postulat que l'espace mondial existe déjà, mais resterait à reconfigurer.* »⁵

L'hypothèse implicite contenue dans cette approche est que le « marché mondial » est plus rationnel que le marché national car moins soumis à l'aléa des choix et décisions politiques, génératrices de distorsions des politiques économiques⁶. Dès lors, l'endogénéisation du système de prix mondial, censé être plus efficace que celui du marché national, est une composante centrale du consensus et des politiques d'ajustement structurel qui l'accompagnent⁷. En effet, la réduction des coûts de production qui découle de la convergence entre les prix relatifs mondiaux et les prix relatifs domestiques est censée susciter la croissance des exportations et assurer une réallocation optimale des ressources vers les secteurs des biens exportables. De même, la libéralisation financière est supposée favoriser l'entrée de flux de capitaux étrangers, garantie d'un accroissement du niveau de

⁴ « *L'histoire montre que le consensus de Washington est un phénomène qui est apparu en un moment et un lieu particulier. C'est l'amalgame des politiques macroéconomiques traditionnelles de stabilisation du FMI, de l'adoption par la Banque mondiale des principes de dérégulation du marché et d'économie de l'offre en vogue à Washington dans la première période de l'ère Reagan et de la tendance londonienne à privatiser les entreprises publiques, qui avait traversé l'Atlantique quelques années plus tôt.* » in L. Taylor (1997), « *The Revival of the Liberal Creed – the IMF and the World Bank in a Globalized Economy* », *World Development*, Vol. 25, n° 2.

⁵ « *L'idée s'est répandue dans les années 90 qu'avec la mondialisation la clef de voûte des stratégies de développement devait être une plus grande ouverture aux forces du marché et à la concurrence internationale. Ainsi, il fallait non seulement faire disparaître aux frontières ce qui faisait obstacle aux transactions économiques internationales, mais éliminer aussi les interventions étatiques en deçà des frontières tout en adoptant des mesures de rééquilibrage financier et macroéconomique. On présumait que les ressources se répartiraient de façon plus efficace, que l'épargne affluerait de l'étranger, que les capacités technologiques s'enrichiraient grâce à l'investissement étranger direct. Ajoutés à la stabilité politique, à la bonne gouvernance, au respect du droit de propriété et aux investissements publics dans les ressources humaines, ces éléments composaient ce qui était tenu pour une stratégie d'application générale censée conduire à une croissance soutenue dans le contexte de mondialisation.* » CNUCED (2004), *Préparatifs de la onzième session de la Conférence des nations unies sur le commerce et le développement*, São Paulo.

⁶ Le postulat de rationalité et d'efficacité supérieures du marché mondial par rapport au marché national est formulé pour la première fois par F. Quesnay (1757). Il constitue le fondement de la théorie de l'économie internationale puisque la distinction entre les deux espaces national/mondial s'opère au travers de la comparaison de leurs systèmes de prix relatifs. Aussi, l'opposition fondamentale de l'économie capitaliste n'est pas entre l'Etat et le marché, mais entre le marché national et le marché mondial. Cela explique pourquoi l'économiste pense l'espace national comme une série de contraintes (fiscale, sociale, commerciale, productif, institutionnelle, etc.) au déploiement des flux économiques.

⁷ 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. La libéralisation des mouvements de capitaux est supposée favoriser l'entrée de capitaux étrangers pour accroître l'investissement national.

l'investissement. C'est pourquoi un volet non négligeable du consensus de Washington vise à instaurer une relation plus étroite entre le marché national et le marché mondial, plus globalement entre l'économie domestique et l'économie internationale.

Face à l'absence d'amélioration de la situation macroéconomique et sociale, un mouvement de rénovation du consensus de Washington est perceptible depuis une dizaine d'années⁸. J. Stiglitz, un des pères du consensus, économiste en chef, vice président de la Banque mondiale et prix Nobel d'économie en 2001, constitue l'un des fers de lance de la contestation suite à la gestion par le FMI des crises financières asiatiques. La critique s'élargit par la suite à l'ensemble des institutions en charge de la politique de développement, particulièrement la Banque mondiale. Selon Stiglitz, le consensus de Washington aurait négligé l'importance de l'infrastructure institutionnelle dans la régulation et la coordination des agents. Ainsi sommes-nous passés de la logique du « *get the price right* » à la logique du « *get the institutions right* ». Le caractère imparfait de l'information et de la concurrence justifie une intervention régulatrice de l'Etat. Toutefois, seules les interventions visant à assurer un environnement macroéconomique stable et l'absence de distorsion de prix et/ou de concurrence sont jugées utiles (Abraham-Frois, 2003).

Encadré II : Le consensus de Washington augmenté selon D. Rodrik

Le consensus de Washington + rajoute à la liste précédente les éléments suivants :

1. mise en œuvre de réformes politiques (état de droit) ;
2. élaboration d'institutions de régulation (droit de la concurrence) ;
3. lutte contre la corruption ;
4. flexibilité du marché du travail ;
5. adhésion et ratification des Accords de l'OMC ;
6. adoptions des cadres, normes et standards financiers internationaux ;
7. libéralisation contrôlée et graduelle du compte financier de la balance des paiements ;
8. mise en place de mesure de filets de protection sociale ;
9. lutte contre la pauvreté.

Le Post-consensus de Washington reconnaît l'importance des grandes mesures de stabilisation (libéralisation des échanges, stabilité macroéconomique, prix de concurrence) pour le développement tout en les jugeant insuffisantes. Un bon fonctionnement des marchés nécessiterait plus qu'une maîtrise de l'inflation. Il est conditionné par une régulation

⁸ Le propre concepteur du consensus de Washington a lancé une réflexion dans ce sens. Quatre pistes sont ouvertes. Premièrement, la raison essentielle des résultats décevants du Consensus de Washington est due à la succession des crises qui ont secoué les économies d'Amérique latine. Deuxièmement, les pays devraient se conformer aux mesures de contrôle et de régulation prévues dans la version originale du consensus de Washington (contrôle prudentiel des marchés financiers, absence d'un droit à la concurrence, absence de libéralisation du marché du travail, absence de politique d'amélioration de l'accès aux marchés d'exportation). Troisièmement, les réformes de première génération doivent être complétées par des réformes de deuxième génération de nature institutionnelle. Quatrièmement, les réformes à venir devront porter leur attention sur la répartition des revenus et sur l'amélioration de l'accès des pauvres aux procédures décisionnelles et délibératives. J. Williamson, P. P. Kuczynski (eds.) (2003), *After the Washington Consensus : Restarting Growth and Reform in Latine America*, Institute for International Economics, Washington.

financière saine, par une politique et législation de la concurrence, par une politique de transparence. A cela il convient d'ajouter l'introduction du concept de gouvernance et des débats sur la « *bonne gouvernance* » qui traduisent la prise en compte des aspects institutionnels du développement et l'intégration de l'Etat au travers d'action qualifiées de « *market-friendly* ». L'après-consensus de Washington est un programme qui admet la pluralité de la modalité de coordination en faisant une place conséquente aux arrangements institutionnels (R. Boyer, 2001). Le rôle de ces arrangements est de définir la position des acteurs, de réduire l'incertitude et les coûts de transaction et de canaliser les comportements stratégiques, ce qui contribue à la viabilité du système économique (D. North, 1990). L'éclatement du consensus de Washington a ouvert la voie à des réflexions sur une nouvelle doctrine reconnaissant la nécessité d'une nouvelle architecture institutionnelle et de règles du jeu en vue de dépasser le dilemme Etat/marché, d'institutionnaliser les arrangements intermédiaires entre l'Etat et le marché. C'est, en partie, sur cette piste que s'est engagée la réflexion de la CNUCED.

La CNUCED XI : un retour aux fondamentaux 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.

Encadré III : 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 capacités productives et l'appui à la facilitation du commerce et à la logistique en tant qu'instruments propres à favoriser une intégration plus équitable des pays en développement dans l'économie mondiale, tout comme leur croissance économique et leurs perspectives de développement.

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, les 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 s'inspire largement des approches post-keynésiennes néostructuralistes. Il 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.

Trois axes structurent l'analyse de la CNUCED :

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.* »

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. Ce renforcement doit prendre en considération l'amélioration de la compétitivité des firmes. 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 relève 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 firmes transnationales (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'infrastructures »*. 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. »*⁹

L'orientation du système commercial international et les négociations commerciales en faveur du développement

C'est une thématique traditionnelle de la CNUCED mais qui prend une tonalité particulière du fait du 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 l'OMC. 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 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-

⁹ 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.

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.

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.

Fondements analytiques du 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 São Paulo ». La CNUCED renouerait implicitement avec l'esprit de contestation qui a animé ses débuts puisque le consensus de São Paulo n'a de sens que par opposition à celui de Washington. En effet, 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 ?

Le consensus de São Paulo est fondé sur les théories de la croissance tirée par la demande. La référence implicite de cette famille de modèles renvoie aux travaux des post-keynésiens (Kalecki, Kaldor, Robinson, Thirlwall) menant leur analyse macroéconomique en termes de « demande effective » : la production d'une économie est plus limitée par la demande que 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 devient un déterminant de la production industrielle d'un pays.

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.

Le développement est pensé 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. D'une part, le consensus de São Paulo ne conçoit pas de politique unique ou des prescriptions universelles à destination des PED. Au contraire, *« les intérêts, les potentialités et la situation socio-économique propres à chaque pays n'ont pas été suffisamment pris en compte dans l'élaboration des stratégies de développement. »* Mais, d'autre part, il reprend à son compte les thèses de la bonne 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 »*.

Les propositions du consensus de Sao Paulo reprennent les trois premiers commandements du consensus de Washington concernant les équilibres macroéconomiques, particulièrement en matière de discipline budgétaire et monétaire. Toutefois, la politique de stabilisation macroéconomique, c'est-à-dire la lutte contre l'inflation, repose sur la gestion du conflit distributif qui caractérise une économie capitaliste, l'inflation traduisant l'intensité du conflit distributif salaire/profit¹⁰. C'est pourquoi la politique de stabilisation et *« l'objectif d'une*

¹⁰ Selon cette approche dénommée **théorie de l'inflation inertielle**, la persistance de l'inflation est liée à l'existence de contrats indexés qui ont tendance à se généraliser dans un contexte d'inflation chronique car l'indexation apparaît aux agents économiques comme le système le plus rationnel pour fixer les salaires et les prix de vente des marchandises. La théorie de l'inflation inertielle attribue une origine sociale à la hausse des prix. Dans le conflit distributif, tout agent économique cherche en permanence à maintenir, voire à accroître, sa part réelle dans le revenu national à travers la fixation de ses prix. Les agents tentent de se protéger contre la hausse des prix grâce au réajustement périodique de leurs revenus fondé sur l'inflation passée. L'objectif de chaque agent est de retrouver le niveau de son revenu réel. Cette stratégie des agents à défendre leur part dans le revenu national est à l'origine de la persistance de l'inflation puis de son accélération.

inflation maîtrisée » [1] [2] [3] doivent s'accompagner d'une politique de revenu [3]. « *L'idée centrale est de guider, de coordonner les anticipations des agents de sorte qu'elles soient en harmonie avec l'objectif inflationniste et non plus avec l'inflation passée, et ainsi de briser la mémoire inflationniste du système économique.* »¹¹ Ainsi, tout en reprenant les propositions du consensus de Washington, on aboutit à une politique de stabilisation hétérodoxe articulant, d'une part, austérité monétaire et fiscale et, d'autre part, politique de revenu. Les mesures internes ([7] à [10]) visent à relancer l'investissement et l'épargne afin de lever en partie la contrainte du financement. L'Etat se doit d'organiser le marché du capital de long terme et d'influencer les conditions de crédit afin qu'elles soient favorables aux activités productives. L'accroissement de l'épargne privée [8] est obtenu, en partie, au travers de la politique de revenu et de la politique fiscale dont l'objectif serait de modifier les structures de consommation des groupes sociaux. A nouveau, l'ensemble de ces mesures confère un rôle actif à l'Etat. L'action publique [9] a pour vocation de stimuler les initiatives privées, de créer l'environnement économique et institutionnel sans lequel l'investissement privé ne se produirait pas [7]¹². Il apparaît clair que le consensus de São Paulo s'adresse essentiellement aux économies semi-industrialisées, voire à celles qualifiées depuis quelques années d'émergentes.

Concernant l'équilibre extérieur, le consensus de Sao Paolo a pour point de départ d'éviter les manipulations des changes (la dévaluation) [4]. Le déséquilibre structurel des PED ne peut être résorbé par un ajustement de parité et une modification des prix relatifs réels et/ou monétaires, un déséquilibre de structure appelant des mesures structurelles. L'ouverture doit être mise au service de l'investissement [5]. Autrement dit, la politique d'ouverture doit avoir pour objectif la réallocation de l'investissement vers la production de biens échangeables¹³. C'est clairement une politique d'insertion internationale et de promotion des exportations qui est revendiquée. Celle-ci passe par une réduction graduelle des droits de douane, une transformation dans les produits et les processus de production, l'incorporation d'innovations technologiques et des augmentations de productivité. Cela explique le rôle déterminant des politiques technologiques, industrielles et éducatives [6] et [9] en vue d'améliorer les performances à l'exportation¹⁴.

¹¹ C. Berthomieu, C. Ehrhart (2000), « Le néostructuralisme comme fondement d'une stratégie de développement alternative aux recommandations libérales », *Economie Appliquée*, tome LIII, n°4, pp. 61-91, p. 71.

¹² Il est nécessaire que l'Etat établisse des priorités dans les programmes d'investissement public. L'Etat doit renforcer ses fonctions **fondamentales** (infrastructures économiques, santé, logement, éducation), **classiques** (offre de biens et services publics, maintien des équilibres macroéconomiques, élimination des goulets d'étranglement) et **facilitatrices** (soutien à la compétitivité structurelle de l'économie).

¹³ Dans cette perspective, la dévaluation de la monnaie exerce des effets stagnationnistes plutôt qu'expansionnistes en raison : d'une part, de l'impact négatif sur la production interne d'une chute des dépenses intérieure induite par la dépréciation du pouvoir d'achat réel de la majorité de la population et, d'autre part, du fort accroissement du coût en monnaie nationale des importations de produits intermédiaires et de biens d'équipement. Compte tenu des problèmes de structure, la réallocation de l'investissement vers la production de biens échangeables est relativement lente. Dès lors, la conséquence principale d'une dévaluation est la baisse supplémentaire de la demande interne.

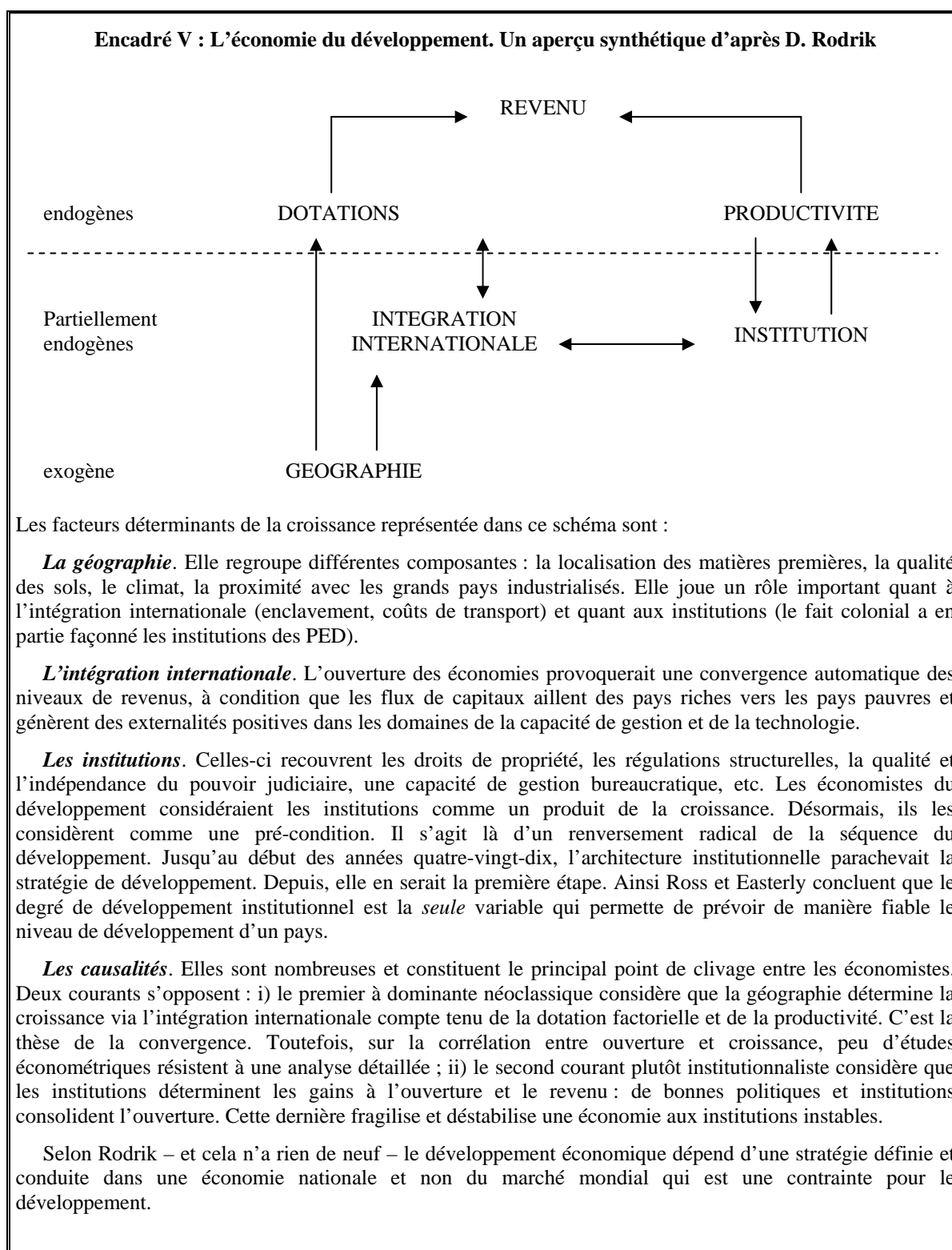
¹⁴ L'insistance dans la déclaration sur le rôle de la technologie nous conduit à penser que le consensus de São Paulo insiste sur une insertion dans le commerce mondial sur la base de produits à plus grand contenu technologique. Cette assertion explique l'insistance sur une intervention sélective des pouvoirs publics en vue de permettre la participation des petites et moyennes entreprises dans le processus de modernisation productive, de promouvoir la capacité d'innovation des différents secteurs de l'économie et de proportionner les financements accordés en fonction des secteurs prioritaires, ce qui implique un Etat stratège.

En élargissant la perspective internationale dont il est porteur, le consensus de São Paulo apparaît comme revendiquant une « *mondialisation profitable* ». Celle-ci repose sur une vision de l'interdépendance économique internationale dans laquelle la croissance est prioritaire. 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 São 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. En ce sens, l'un des apports de la CNUCED XI est de mettre en évidence la complexité de la problématique du développement (Cf. encadré suivant pour une synthèse de l'analyse économique du développement selon D. Rodrik). 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.

Toutefois, pas de marges de manœuvre nationales sans capacité de financement. Il s'agit donc de dégager des surplus courants permettant de rembourser la dette et son service car la revendication de son annulation demeure utopique, et de surcroît dégager des ressources pour financer les importations. Cela implique une croissance des exportations des pays en développement. Plus en amont, cela est conditionné par la croissance des importations des pays industrialisés. Thirlwall montre que la plupart des gouvernements imposent des restrictions à la croissance en raison des déséquilibres extérieurs provoqués par une croissance trop rapide des importations. Les exportations dépendent du taux de croissance du revenu du reste du monde alors que les importations dépendent du revenu intérieur et d'une proportion à importer. La « loi de Thirlwall » établit que le taux de croissance de longue période d'une économie ouverte résulte de l'équation suivante : $g^{BP} = \varepsilon z / \eta$.

Ce taux de croissance est proportionnel aux taux de croissance du reste du monde (z) et de l'élasticité (ε) de la demande mondiale pour les produits du pays en question. Le taux de croissance dépend inversement de l'élasticité (η) de la demande locale pour les produits importés du monde. Cette contrainte de la balance des paiements conduit les pays à restreindre la demande intérieure – conformément aux recommandations du consensus de Washington – déprimant le niveau mondial de la demande et donc la croissance.

Dès lors, la CNUCED XI réclame une croissance du revenu national qui conduirait 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. C'est sous ces conditions que 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.



Source : E. Assidon (2002) & D. Rodrik (2002a ; 2002b).

Cependant, 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 car l'ouverture économique, compte tenu du différentiel de productivité, entraînerait la disparition des activités productives dans les PED. Cet enseignement de la théorie ricardienne du commerce international devrait être longuement médité. De même, le consensus de Sao Paulo ne semble pas tirer les conclusions d'un mode d'insertion par la promotion des exportations et 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 goulets 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.

Plus globalement, le consensus de São Paulo est entre deux eaux. Il retient comme expérience réussie de développement celle des économies asiatiques en insistant sur les recommandations liées au respect des grands équilibres macroéconomiques et la promotion des exportations. Il dissout donc les particularités fortes de ces expériences, pour ne retenir que celles qui correspondent au schéma du consensus de Washington. De même, en notant la complémentarité Etat/marché et l'importance d'une gouvernance du marché, nous sommes dans l'approche *market-friendly* qui est désormais celle de la Banque mondiale. En ce sens, le travail de la CNUCED innove et rénove dans le cadre balisé par le consensus de Washington. Il ne constitue pas dès lors une nouvelle façon de poser la question de la formulation des politiques et stratégies de développement.

* * *

Le consensus de São Paulo ressemble sur bien des points à celui de Washington. Il ne marque pas une réorientation fondamentale dans les politiques et stratégies de développement mais reconsidère certains principes, à la lumière des échecs et des critiques qui lui ont été adressés. 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 « *wishfull 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 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.

Liste des références

- Abbas M. (2004), « La CNUCED XI : du consensus de Washington au consensus de Sao Paulo », *La Chronique des Amériques*, Vol. XXI, juillet.
- Abraham-Frois G., Desaignes B. (2003), « Du "consensus de Washington" au "consensus Stiglitzien" », *Revue d'Economie Politique*, Vol. 113, n° 1, janvier-février.
- Assidon E. (2002), *Les théories économiques du développement*, La Découverte, 2^e édition, Paris.
- Boyer R. (2001), « L'après-consensus de Washington : institutionnaliste et systémique ? », *L'année de la régulation*, vol. 5.
- CEPAL (1990), *Transformación productiva con equidad*, Libros de la CEPAL, n° 25, Santiago du Chili.
- McCombie J., Thirlwall A. (1994), *Economic Growth and the Balance-of-payments Constraint*, St Martin's Press, New York.
- North D. (1991), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Rodrik D. (2002a), « Institutions Rule : The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development », disponible sur le site Internet de l'auteur <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/papers.html>
- Rodrik D. (2001), « Institutions, Integration, and Geography : In Search of the Deep Determinants of Economic Growth », disponible sur le site Internet de l'auteur <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/papers.html>
- Rodrik D. (2001), *The Global Governance of Trade as if Development Really Mattered*, UNDP, New York.
- Ross L., Easterly W. (2002), « Tropics, Germs, and Crops : How endowments Influence Economic Development », Center for Global Development, Washington, *Working Paper*, n° 15.
- Saludjian A. (2004), « Les théories de la CEPAL des années 1990 pour l'insertion dans l'économie mondiale de l'Amérique latine et du Cone Sud. Une mise en perspective des cadres d'analyse », 1^{res} journées du développement du GRES, Bordeaux, Septembre.
- Smouts M-C. (1995), *Les organisations internationales*, Armand Colin, Paris.
- Taylor L. (2004), *Reconstructing Macroeconomics : Structuralist Proposals and Critiques of the Mainstream*, Harvard University Press, Cambridge.
- Taylor L. (1991), *Income distribution, Inflation, and Growth : Lectures on Structuralist Macroeconomic Theory*, MIT Press, Cambridge.