



## Démocratisation, Développement et Mondialisation (Défis et réponses pour les pays au Sud)

Par José Luis ROCHA

### Résumé

*La communication aborde trois défis majeurs de notre temps que sont “la Démocratisation, le Développement et la Mondialisation” ayant comme toile de fonds l’argumentaire selon lequel la démocratisation, sous l’angle de la gouvernance, joue un rôle clé pour le développement, dans le contexte de la mondialisation contemporaine.*

*En partant d’une définition claire, dénuée de toute charge idéologique, la gouvernance réunit les conditions démocratiques et de l’Etat de droit susceptibles d’engendrer volonté politique et capacités institutionnelles propres à opérer une gestion responsable des affaires publiques, tant nationales qu’internationales.*

*Le développement des pays du Sud a fait objet pendant plus de 40 ans de théories et financements publics et privés. La mondialisation est devenue un sujet de l’actualité récente lorsque les moyens de communication et d’information ont permis de globaliser les marchés et la circulation des capitaux.*

*Développement et mondialisation s’influencent mutuellement. Les résultats déjà mitigés et contrastés de décennies de politiques développement ont été aggravés par les effets d’une libéralisation poussée à l’extrême.*

*Il suffit de le constater. Il sera ainsi identique d’affirmer qu’un grand nombre de pays est resté sur le chemin du développement plus pauvres qu’ils ne l’avaient été au début, comme de dire que la mondialisation laisse sur le côté, des franges de populations paupérisées dans les pays riches et un bon nombre de pays en développement incapables d’en tirer parti.*

*Dans ce contexte, la nouvelle doctrine, de plus en plus partagée par la communauté internationale, stipule que seul un cadre démocratique régi par l’Etat de droit, est de nature à favoriser des conditions de gouvernance capables d’engendrer et de gérer un véritable développement économique et social durable.*

*En même temps, cette condition resterait insuffisante si, au plan international, elle n’est suivie d’un effort accru de gouvernance multilatérale, donc plus démocratique, pour introduire davantage de régulation dans la mondialisation et ses institutions clés.*

*Le lien entre la gouvernance nationale et le multilatéralisme au plan international, est un mariage de raison, qui pourrait rendre viables toutes les mesures qui sont préconisées par les uns et les autres pour promouvoir un développement durable dans le cadre d’une mondialisation maîtrisée.*

Mesdames et Messieurs

Je souhaite, en effet, vous parler de trois défis majeurs de notre temps que sont “la Démocratisation, le Développement et la Mondialisation”. Au delà des PALOP qui sont directement concernés, voir comment la démocratisation, sous l’angle de la gouvernance, joue-t-elle un rôle clé pour le développement, dans le contexte de la mondialisation contemporaine.

Pour ma part, j’aborde cette analyse avec une certaine « inexpertise responsable », tel que l’a dit un professeur universitaire, afin de me libérer des formules toutes faites. Je tiendrai compte, dans ce but, d’enseignements et atteintes, de données et propositions, de certains rapports récents de l’UE, de la Banque Mondiale et d’institutions bilatérales à ce sujet.

## Démocratisation

L’année 2003 a été prolifique en coups d’Etat militaires, notamment en Afrique, promptement et fermement condamnés par la communauté internationale, qui n’accepte plus les changements de gouvernements que sous la forme prévue par les constitutions nationales adoptés par voie démocratique. Dans certains cas la communauté internationale est allé jusqu’à intervenir pour restituer l’ordre constitutionnel. Inversement, en d’autres situations, des changements inconstitutionnels de gouvernement se sont produits, des régimes non démocratiques sont toujours en place et des conflits font des ravages pour la prise du pouvoir, ce qui prouve que la vague de démocratisation de la fin des années 1980, n’a pas suivi un processus linéaire et est loin de produire les effets espérés. Mais la voie est tracée.

Il est vrai que l’extension de la démocratie au plan mondial soulève encore le problème philosophique quant à l’universalité des principes démocratiques et à la vigilance qui s’impose dans le traitement de la question, tenant compte, sur le plan local, de la diversité des cultures.

Pourtant, la gouvernance publique démocratique, se veut un concept neutre. A ce titre, elle n’est ni une propriété exclusive des pays du Nord ni un mirage pour les pays du Sud.

Quel qu’en soit le contexte, le Nord et le Sud devraient s’entendre pour dire que la gouvernance se réfère à une situation dans laquelle le fonctionnement des systèmes politique, administratif, économique et social est basé sur les principes régissant le respect des droits de l’homme, de la démocratie et de l’Etat de droit. Que la gouvernance est fondée sur l’existence d’institutions démocratiques, c’est à dire issues d’élections libres, inclusives, fiables et transparentes, garantissant la constitution et la séparation des pouvoirs, le libre exercice des droits de l’homme et des libertés fondamentales ainsi que l’égalité de tous devant la loi. Que la gouvernance s’appuie sur l’Etat de droit, c’est dire qu’elle suppose que les dites institutions soient soumises à la loi, qu’elles fonctionnent sur le principe de la transparence et que leur contrôle soit assuré par des structures indépendantes à tous les niveaux, notamment politique (les parlements), judiciaire et administratif.

La gouvernance est, par ailleurs, politique, économique et sociale, etc., selon le champ auquel elle se réfère.

**Enfin, la gouvernance, au plan national, restitue l’Etat dans sa fonction régaliennne traditionnelle, notamment dans sa capacité de régulation et de promotion des biens**

**publics essentiels.** Que cela plaise ou non à ceux qui défendent que la mondialisation a conduit à une érosion de la souveraineté des Etats.

Sur cette base, le lien est établi au plan national, entre d'une part la gouvernance et, d'autre part, le fonctionnement démocratique des institutions, la capacité des services publics à assurer les droits et la sécurité des personnes, la prévention des conflits, la capacité des Etats et gouvernements de conduire des politiques appropriées de développement économique et social et la lutte contre la corruption.

Mais, la gouvernance se décline, également, au plan international.

Dans ce cas elle se réfère à la gestion des relations entre les Etats et gouvernements par des pratiques favorisant des décisions concertées et sauvegardant les intérêts de chaque Etat en particulier. Elle favorise l'adoption de cadres de régulation par la voie de conventions et autres accords internationaux qui deviennent sources de droit international.

Ainsi définie, elle est le prototype de la gouvernance multilatérale, assurant par ce biais une démocratisation certaine des relations internationales par opposition tant à la bipolarisation qui a paralysé le fonctionnement international pendant la guerre froide, qu'aux pratiques unilatérales plus récentes qui tendent à perturber ce fonctionnement. La gouvernance multilatérale, parce que plus démocratique, offre une plus grande garantie de prise en compte de la voix des Etats petits qui, autrement, et difficilement, pourraient faire valoir leurs intérêts. La gouvernance multilatérale apparaît également comme la meilleure voie, celle de l'impartialité, pour faire entendre la raison dans la prévention des conflits, la gestion des crises et la démocratisation au plan national.

**Enfin, la gouvernance multilatérale plaide pour restituer l'ONU dans son rôle central de gestion des affaires politiques du monde, par le biais d'un Conseil de sécurité réformé et plus représentatif du nombre et de la diversité des pays qui, depuis qu'il a été institué, ont rejoint l'organisation mondiale.**

## Développement

Tel que je l'ai appris, jeune étudiant, le développement se mesure au degré de satisfaction croissante et diversifiée des besoins d'une communauté dans son ensemble. Lorsque les moyens pour opérer cette satisfaction préservent les chances des générations futures, il est permis de parler de développement durable.

Théories, politiques et financements internationaux se sont succédés depuis des décennies dans le but d'aider au développement. Le bilan mitigé qui en est fait, aujourd'hui, met en relief autant la responsabilité des Etats bénéficiaires que celle des bailleurs dans ce processus.

C'est ainsi qu'un grand nombre de pays est resté sur le chemin de la mondialisation, plus pauvres qu'ils ne l'avaient été au début. Il suffit de le constater. Les indicateurs de revenu et d'accès aux biens publics essentiels gardent leur niveau le plus bas pour plus de 2 milliards d'êtres humains.

De toute évidence, ces pays pour s'en sortir ont besoin d'être assistés. La doctrine internationale courante, ces dernières années, souligne l'importance de la Gouvernance dans ce contexte et stipule que seul un cadre démocratique régi par l'Etat de droit, est de nature à favoriser des conditions de gouvernance capables d'engendrer et de gérer un véritable développement économique et social durable.

Cette même doctrine concentre son attention désormais sur l'objectif central de réduction de la pauvreté, faisant de celle-ci, la priorité des priorités de tout programme d'aide. D'autres voix auraient préféré parler plutôt, d'une stratégie de création de richesses.

Aussi, dans un contexte international marqué par la libéralisation économique, l'intégration des pays du Sud dans l'économie internationale en représente le troisième corollaire.

L'Union européenne souscrit à cette doctrine. Elle fait même de la promotion de la démocratie, de la gouvernance et de l'Etat de droit, l'une parmi les six priorités de sa politique de développement révisée dans une communication de décembre 2000.

Les Conventions de Lomé en les introduisant et, plus particulièrement, l'Accord de Cotonou, en renforçant les clauses essentielles (observation des principes de démocratie, droits de l'homme et Etat de droit) et les clauses fondamentales (relatives à la gouvernance et à la corruption en particulier), en sont un exemple concret.

Un exemple qui ne va pas sans poser problème, vu la «conditionnalité» établie par article 9 de l'Accord, entre l'octroi de l'aide et l'observation par ces pays des dites clauses assorties de sanctions, notamment de mesures suspensives de l'aide, en cas de déviation à la règle.

Dans une Communication plus récente datée du 20 octobre 2003, la CE précise sa politique sur la gouvernance et développement en y distinguant trois types de partenaires.

- 1) les partenaires effectifs, là où il y a volonté affichée et pratiquée de gouvernance : il s'agit de les encourager et de renforcer leurs capacités dans ce domaine ;
- 2) les partenaires difficiles, qui ne font pas preuve de volonté à s'engager dans la bonne gouvernance : il s'agit de trouver des voies alternatives pour éviter de pénaliser les populations et d'isoler le pays sur le plan de la sécurité ;
- 3) les situations de post-conflit : où il faut tout recommencer, en partant d'une bonne identification des causes de conflits et des moyens d'en finir.

Le dialogue politique apparaît, dans ce contexte, comme l'instrument principal de promotion de la gouvernance entre l'UE et ses partenaires. Des « lignes directrices pour le dialogue politique ACP – UE » ont été ainsi adoptées le 25 février 2003. Un dialogue que les pays ACP souhaitent, cependant, le plus symétrique possible, en conformité avec l'esprit du partenariat.

Le Conseil des ministres affaires étrangères de l'UE, pour sa part, dans ses conclusions de novembre 2003, stipule que le dialogue UE – Afrique serait dorénavant structuré, aussi, autour d'objectifs semblables à savoir, la paix et la sécurité, la gouvernance, l'intégration régionale et le commerce, ainsi que les principaux aspects du développement.

**Plus généralement encore, l'UE ainsi que les autres bailleurs de fonds mettent l'action sur la complémentarité de plusieurs instruments d'appui au développement, parmi lesquels l'aide publique, les mesures favorisant le commerce, la réduction de la dette et l'investissement direct étranger, auxquels s'ajoutent de nouvelles formes alternatives. Nous verrons comment ces instruments s'interpénètrent dans le cadre de la mondialisation.**

## Mondialisation

Une étude récente de l'Assemblée Nationale française soulève plusieurs questions sur la mondialisation : est-elle un phénomène récent, un phénomène qui inquiète, aggrave-t-elle les inégalités ou au contraire est-elle un facteur de réduction de la pauvreté, est-elle un facteur d'instabilité économique et financière, remet-elle en cause les droits sociaux et l'environnement, appelle-t-elle à la mise en place d'un nouvel ordre mondial avec des nouvelles formes de régulation au niveau international et de gouvernance par les organisations internationales et les Etats ?

Dans cette étude, la mondialisation est présentée comme « un phénomène historique devenu un sujet d'actualité ». Historiquement, le monde a connu les grands phénomènes transfrontaliers, tels les découvertes maritimes, l'esclavage, la colonisation, les mouvements migratoires. Par contre si le phénomène concerne presque tous les sujets, c'est par la globalisation économique et du marché des années 1980, qu'il est devenu actualité.

Elle est à la mesure de l'expansion sans précédent du commerce de biens et services à l'échelle planétaire, rendue possible par plusieurs facteurs, dont l'effet des progrès technologiques sur la diminution des coûts et la rapidité des transports, ainsi que la capacité de traitement de l'information en vitesse et en fiabilité sans précédents, le tout mis en valeur par les mesures de libéralisation économique et le mouvement des capitaux.

La corrélation, non pas la causalité, est établie entre la mondialisation et la multiplication du commerce mondial de 15 fois depuis, du PNB mondial par six et, de seulement par deux la croissance de la population, entraînant des gains de revenus (de deux fois) et une amélioration de la qualité de la vie aussi bien dans les pays riches que dans les pays en développement qui ont ouvert leurs économies. De ce point de vue et, comme 65% d'européens consultés par l'Eurobaromètre l'ont reconnu, la mondialisation est bénéfique

Mais il y a un hic. La mondialisation laisse sur le côté, des franges de populations paupérisées dans les pays riches et un bon nombre de pays en développement incapables d'en tirer parti.

La Banque Mondiale dans son Rapport de l'année 2002, en recourant à la notion d'anxiété suscitée par la mondialisation, regroupe les pays en trois catégories.

Pour les pays en développement moins intégrés (G90), l'anxiété prend la forme d'une crainte de marginalisation permanente malgré les mesures destinées à créer un climat d'ouverture au commerce et à l'investissement. La situation est tout de même sérieuse pour ceux de ces pays souffrant d'une localisation défavorable ou de grand isolement ou encore pour ceux plongés dans le cercle vicieux de la misère et de la guerre et de l'absence de développement, pour lesquels des mesures spécifiques seront nécessaires.

Pour les pays en développement plus intégrés ou globalisés (G20), les inquiétudes concernent la peur de perdre leurs marchés, d'être victimes des décisions financières et de taux de change, qu'ils ne maîtrisent pas et de perdre leur compétitivité par rapport à d'autres producteurs des pays émergents. Au plan social, les perspectives de gain en salaires sont contrariées par les mesures de délocalisation des entreprises et par la pression sociale issues des migrations internes campagnes – villes ou par l'immigration des pays voisins.

S'agissant des pays riches, la menace éminente provient du terrorisme international capable de frapper plus vite que les gouvernements d'organiser leur défense. S'ensuit la crainte d'inégalités croissantes provoquées par les décisions d'investissements du Nord dans le Sud,

de l'émigration du Sud vers le Nord et les pertes de l'emploi inhérentes à la délocalisation des entreprises.

Les principales «boîtes à penser», gouvernements et institutions, l'UE comme la Banque mondiale, s'avancent en stratégies d'action, dans lesquelles on retrouve un certain nombre de propositions qui se recoupent et qui concernent, essentiellement, les suivantes :

- Faciliter l'accès des produits des pays en développement aux marchés des pays riches par la négociation d'accords multilatéraux; par l'élimination au Nord, des barrières et des subventions et, au Sud, par des mesures en amont de renforcement de capacités et de diversification économique.
- Favoriser un climat d'investissement dans le Sud qui comporte un ensemble intégré de mesures au delà du simple domaine fiscal et poser des actes d'une vraie gouvernance économique sur le plan financier, des infrastructures, de l'éducation et de la formation, etc
- Développer les biens publics essentiels, notamment dans les domaines de l'éducation et de la santé pour mieux tirer profit des gains provenant d'une intégration économique, afin de sortir du cercle de la misère;
- Introduire des systèmes de protection sociale calqués sur les schémas des économies ouvertes, pour prévenir les pertes d'emploi temporaires suites aux fermetures d'entreprises et créer un climat de confiance pour ceux qui prennent initiatives et risques au plan individuel;
- Adopter des mesures visant à prévenir l'effet de serre et le réchauffement global conséquent à la délocalisation des industries dans ces pays;
- Rendre disponible un plus grand volume d'aide y compris par le biais de mesures de réduction de la dette et autres financements alternatifs, pour aider à la réalisation des programmes ci dessus. Davantage que le volume, l'accent est mis sur une meilleure gestion de l'aide selon une double responsabilisation, d'une part permettant de renforcer les capacités à une utilisation efficace des aides par les bénéficiaires et, d'autre part, visant une simplification des procédures et un déboursement rapide par les bailleurs.

Mesdames et Messieurs,

Même si l'Histoire ne se répète pas deux fois, par référence aux 50 ans d'aide au développement passés, l'espoir reste de mise. Le choix sera entre une mondialisation «sauvage» parce qu'incontrôlée et sur la base de la loi du sauve qui peut, avec son cortège de maux qu'on connaît, ou bien une mondialisation «maîtrisée» plus soucieuse de justice.

La mondialisation a mis davantage de moyens et de pouvoir dans l'économie et ses institutions que dans la politique. Mais le marché, quel que soit sa plus value dans la production de richesses a montré ses limites pour instaurer une solidarité tant nationale qu'internationale. C'est pourquoi le processus est politique ou ne le sera pas, pour imposer la gouvernance.

Les crises financières des années 1990, les échecs des négociations commerciales de Seattle à Cancun, la morosité sur le front de l'APD, ont mis à mal les politiques des institutions que sont le FMI et l'OMC. En même temps, le vide se fait sur un Directoire international permanent de coordination globale de l'APD. Plus encore, elles ont souligné la nécessité urgente de réformer ces institutions sur le plan de leur fonctionnement et de leur politique, de leur légitimité démocratique, de leur responsabilité et de leur gouvernance.

**Enfin, la gouvernance sectorielle des finances, du commerce et de l'aide, ne devrait pas dispenser une instance d'impulsion et de coordination politique globale. Je plaide, en ce sens, comme d'autres avant moi, pour un Conseil de Sécurité Economique et Social à l'ONU auquel les institutions mentionnées devraient rendre compte. Un tel Conseil peut amener à une gouvernance mondiale qui est tout le contraire d'un gouvernement du monde. La complexité croissante et l'interdépendance mondialisée de l'économie et du développement le justifient pleinement.**

3 convictions pour conclure

Ma première conviction est que la gouvernance, sur laquelle le monde se penche depuis un certain temps, contient la clé d'une meilleure promotion du développement. Au plan national, la gouvernance suppose l'existence de gouvernements plus responsables et plus capables d'assurer une gestion démocratique ainsi que de définir et de mettre en œuvre des politiques de développement économique et sociale durables pour leur pays.

Ma deuxième conviction est que la gouvernance contient la clé à une plus grande maîtrise de la mondialisation. Au plan international, cela suppose une plus grande capacité de régulation qui ne pourra qu'être bénéfique pour la capacité des nations à tirer profit davantage des conditions régissant notamment le commerce international, l'attraction des investissements directs de l'étranger et les conditions menant à un développement durable. Cette gouvernance repose sur des institutions multilatérales fonctionnelles et fonctionnant, donc démocratiques.

Ma troisième conviction est qu'il y a urgence en la demeure. Une plus grande prise de conscience de cette situation, à laquelle contribue, en partie, le mouvement alter mondialiste, peut s'avérer mobilisatrice de la volonté politique pour marier dans un contrat de raison gouvernance nationale et régulation de la mondialisation.

Le paradoxe de tout cela c'est que le monde en a les moyens financiers. Il ne consacre que 0,18% du PNB mondial à l'aide, seulement 0,22% de celui des pays du CAD/OCDE ou 0,33% de celui de l'UE. La Banque mondiale estime qu'il faudrait doubler le volume actuel pour atteindre les objectifs du millénaire fixés pour les plus pauvres. 29 milliards d'aide additionnelle est le chiffre qui permettrait à l'UE d'atteindre l'objectif onusien d'une APD de 0,7% du PNB.

Certes, les choses ne se feront pas du jour au lendemain et de façon linéaire. Mais l'Afrique, avec la nouvelle Union africaine et le Nepad, dispose d'un cadre pour forger cet avenir. En tablant sur la gouvernance et en recherchant les complicités parmi les bonnes volontés des Nations unies, de l'Union européenne et de bien d'autres.

Les PALOP, qui ont en commun, une histoire, une langue et une culture administrative, peuvent, également, faire de tout cela un atout pour renforcer leur capacité d'agir dans ce contexte. La génération des projets Palop – Union européenne en a apporté un exemple.

Il nous reste qu'à poursuivre la réflexion dans ce but.

Parce que, entre l'espoir et l'utopie, c'est le chemin emprunté qui fera la différence.

Je vous remercie.

1 mars 2004