

CA1
EA533
95P15
FRE
DOCS

DOCUMENT du GROUPE des POLITIQUES

Department of Foreign Affairs
and International Trade



Ministère des Affaires étrangères
et du Commerce international

CANADA

Gérer la diversité:

Les relations économiques du Canada avec les pays en développement

par

Keith Christie

Directeur

des Politiques économique et commerciale (CPE)

et

David Preston

Directeur

des Relations transfrontières avec les États-Unis (URE)

DÉCEMBRE 1995

95/15

SP73F

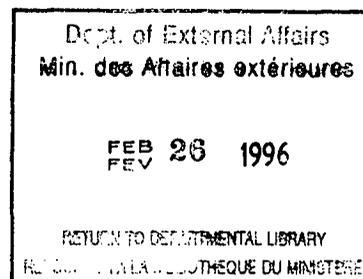
Les documents du Groupe des politiques ont pour objet d'encourager, parmi les responsables de la politique étrangère, les échanges sur les tendances et les questions internationales. Les opinions exprimées dans ces documents ne sont pas nécessairement celles du gouvernement du Canada.

Prière d'adresser vos observations et vos questions concernant le présent document au Groupe des politiques (CPB), Affaires étrangères et Commerce international, 125, promenade Sussex, Ottawa (Ontario) K1A 0G2 [Tél. : (613) 944-0367; télécopieur : (613) 944-0375]. On peut obtenir des copies de ce document en faisant la demande à InfoCentre (SKIO) du Ministère [1-800-267-8376; région outaouaise tel: (613) 944-4000; télécopieur : (613) 996-9709], en mentionnant le code SP73F.

An english version of the Paper is also available.

Gérer la diversité :
Les relations économiques du Canada avec les pays en développement

Résumé	2
Executive Summary	5
1. Le défi de la diversité	7
2. Définition de la diversité	10
2.1 Pays de la zone 1	10
2.2 Pays de la zone 2	14
3. La diversité des réponses	19
4. L'adaptation à la diversité	22



43275 334

Résumé

Les dix dernières années, le monde a connu des mutations profondes et phénoménales. La croissance réelle et la croissance théorique ont convergé l'une vers l'autre dans une proportion sans précédent, à l'échelle de la planète. De plus, ce que l'on a longtemps appelé les droits universels humains et politiques jouissent graduellement, en pratique, d'une plus grande acceptation. Cependant, des lacunes pénibles persistent souvent. Les réformes politiques et sociales ne vont pas nécessairement de pair avec la réforme économique à court et à moyen terme. Toutefois, à une plus vaste échelle, la tendance semble être à une plus grande uniformité - vers l'acceptation d'une base universelle grandissante pour certaines croyances et pratiques fondamentales. Certes, les changements surviennent inévitablement à des rythmes différents selon les pays et les sociétés, selon le moment et sous l'effet de divers facteurs inhérents, de la multiplicité des traditions et des institutions politiques et sociales. Des changements énormes se produisent dont seuls les contours sont visibles lorsqu'on les regarde à distance. Mais, pour peu qu'on les examine de plus près, on est frappé par la diversité des éléments des réponses pratiques de chaque pays.

Les pays en développement et les économies en transition de l'Europe de l'Est ne pensent plus partager une approche commune des relations avec les pays de l'OCDE, pas plus qu'ils ne croient disposer de la moindre base, ou capacité, égale de développement. Ces pays admettent la diversité de leurs situations et de leurs potentiels propres. Pour le Canada et d'autres pays, cette conception véhicule ses propres défis. D'une part, la nouvelle approche intensifie les pressions compétitives et améliore les perspectives de formation de partenariats économiques plus équilibrés et plus créatifs. D'autre part, les pays en développement et les économies en transition se sont diversifiés davantage, forçant ainsi les pays industrialisés à faire preuve de plus de souplesse dans leurs réponses.

Le présent document identifie deux grands groupes de pays en développement. Les économies de la zone 1 sont celles qui viennent immédiatement à l'esprit dans les discussions sur la thèse de « l'anarchie future ». Ces économies sont, en règle générale, très pauvres, pire même, elles sont stagnantes. Fait encore plus grave, elles souffrent de structures politiques mal articulées, d'une gestion économique médiocre et incohérente et d'une pauvre base de ressources. Leur stabilité politique est souvent fragile, leurs gouvernements fréquemment faibles si ce n'est, dans certains cas, simplement dysfonctionnels.

Les structures institutionnelles et la philosophie sociétale des économies de la zone 2 peuvent varier considérablement. Toutefois, contrairement à leurs pendants de la zone 1, les institutions de ces pays ont franchi un seuil critique de viabilité politique

et économique. À peu d'exceptions près, les pays de la zone 2 respectent davantage les droits politiques et les libertés civiles. Par ailleurs, ils appliquent des politiques fiscales et monétaires plus judicieuses, comptent de plus en plus sur le commerce international et ont une influence grandissante sur les échanges commerciaux mondiaux et régionaux. En outre, nombreux sont ceux qui acquièrent de plus en plus la capacité d'obtenir des fonds sur les marchés internationaux des capitaux et d'attirer les investissements. De plus, nombre de ces économies peuvent contribuer à façonner la politique environnementale régionale et exercent souvent une influence énorme sur leurs régions respectives. Les pays de la zone 2 sont souvent des acteurs qui « comptent » sur la scène internationale et qui, dans certains domaines, peuvent aider le Canada à atteindre ses objectifs à l'étranger.

Le Canada dispose d'un large éventail de réponses stratégiques possibles pour bien relever les défis assez différents que présente la coopération avec les économies des zones 1 et 2. Ces réponses prennent la forme, entre autres, d'une assistance aux ONG canadiennes pour leurs activités, d'opérations de secours d'urgence, d'aide d'État à État couvrant les besoins humains de base, de partenariats institutionnels avec dominante en coopération technique de haut niveau, de programmes inter-gouvernements axés vers le partenariat environnemental et une assistance technique plus pointue, la coopération internationale entre secteurs privés, l'investissement bilatéral et les accords sur la fiscalité.

Dans la détermination, d'une part, des moyens de tirer le meilleur parti des ressources et, d'autre part, des secteurs qui en profiteront davantage, il faudra se rappeler que les besoins excèdent largement nos ressources. Des choix difficiles s'imposeront inévitablement. Nous devons nous tourner vers les pays et les programmes où notre intervention peut être d'une véritable utilité et où les partenariats économiques contribueront le plus efficacement à la réalisation des objectifs de la politique étrangère canadienne. Les auteurs du présent document défendent la thèse selon laquelle, en raison de leur diversité, nos objectifs concernant chaque zone nous incitent à rajuster nos instruments et à adopter une approche plus stratégique et plus cohérente de nos relations avec l'étranger.

À la lumière des considérations précédentes, les auteurs proposent de débloquer des fonds pour le cofinancement des activités d'ONG dans les pays des deux zones; de formuler de nouveau le mandat de l'ACDI pour l'articuler davantage sur l'aide humanitaire d'urgence et l'aide inter-gouvernements canalisée vers la satisfaction des besoins humains fondamentaux; l'amélioration des actions civiles et politiques concernant les populations des pays de la zone 1 et enfin un nouveau mécanisme de coopération économique et environnementale, qui accorderait une large place aux partenariats de plus haut niveau technique et avec les secteurs privés de pays de la zone 2. Des fonds de plusieurs sources pourraient être réorientés vers le financement

de cette dernière approche, notamment des fonds de l'ACDI, de programmes actuels des Affaires étrangères et d'autres ministères fédéraux ainsi que de la Société pour l'expansion des exportations. Dans le cas de certains pays de la zone 2, les activités financées par ce mécanisme pourraient être étayées par la négociation de la protection de l'investissement bilatéral et d'accords de fiscalité ainsi que par l'instauration, au cas par cas, d'un cadre plus complet régissant le commerce et l'investissement.

Executive Summary

Over the past ten years, the world has undergone stunning, fundamental change. The reality and ideology of growth have converged to a considerable degree and on a more global scale than ever before. Moreover, what have long been called universal human and political rights have gradually found wider acceptance in practice. Major, often painful gaps remain, of course. Political and social reforms often do not march in close unison with economic reform over the short to medium term. Nonetheless, at the broadest level, the direction seems to be towards greater commonality - toward the acceptance of an increasingly global basis of certain fundamental beliefs and practices. Yet change inevitably occurs at different speeds in different countries and societies, the result of timing, of different factor endowments, of varying political and social traditions and institutions. A sea change is taking place, visible in outline when viewed from a distance. But the closer one is to the shoreline, the more one is also struck by the diversity of detail in the practical responses of individual countries.

There is no longer the perception among developing countries and the economies in transition in eastern Europe that they share a common approach to relations with OECD countries, nor that individual developing countries share anything close to an equal base or capacity from which to achieve development. These countries recognize their own diversity of circumstances and capacities. For Canada and others, this shift creates its own challenges. On the one hand, the new approach enhances both competitive pressures and the prospects for more balanced and creative economic partnerships. On the other hand, the diversity among developing countries and the transition economies has become sharper, requiring greater policy flexibility in the responses of developed countries.

This Paper identifies two broad groups of developing countries. Zone 1 economies most immediately come to mind in discussions on the "coming anarchy" thesis. These countries are typically very poor. More than that, their economies are stagnant. Even more critically, Zone 1 countries often suffer from insufficiently articulated political structures, feeble and inconsistent economic management and a narrow resource base. Political stability is often fragile and governments are frequently weak and, in some instances, simply dysfunctional.

The institutional structures and philosophy of society of Zone 2 economies can vary considerably. Unlike their Zone 1 counterparts, however, these countries have passed a critical threshold of political and economic institutional viability. With exceptions, Zone 2 countries demonstrate greater respect for political rights and civil liberties. Moreover, they are committed to sounder fiscal and monetary policies, rely increasingly on international trade and have a growing impact on regional and world

trade flows, while many enjoy an increasing capacity to raise financing in international capital markets and to attract investment. In addition, many of these economies can make a major contribution to shaping global environmental policy and often wield considerable influence in their respective regions. Zone 2 countries are often active players who "count" internationally and, on an issue-specific basis, can be helpful to Canada in pursuing our goals abroad.

Canada can draw on a wide range of possible policy responses in order to address effectively the quite different challenges of cooperation presented by Zone 1 and Zone 2 economies. These responses include assisting Canadian NGO activity, emergency relief operations, government-to-government assistance covering basic human needs, institutional partnerships with the focus on higher level technical cooperation, government-to-government programmes with a greater focus on environmental partnerships and more sophisticated technical assistance, international cooperation between private sectors, and bilateral investment and taxation agreements.

When analyzing how and where these various tools might best be deployed, it will be essential to recall that needs greatly outstrip our resources. Tough choices will be inevitable. We should focus on countries and programmes where we can make a real difference and where economic partnerships will most effectively reinforce Canadian foreign policy objectives. This Paper argues that our different objectives for each Zone suggest a repackaging of our tools to allow a more strategic and cohesive approach to our relationships abroad.

In light of the above considerations, this Paper suggests that the co-financing of NGO activity should be available for countries in both Zones; that CIDA's mandate should be refocussed even more sharply to concentrate primarily on emergency humanitarian relief and government-to-government assistance that targets basic human needs development and improved grass-roots civil and political practices in Zone 1 countries; and that a new economic and environmental cooperation mechanism should be established to focus on higher level technical and private sector partnerships with economies drawn from Zone 2. Funding for this latter approach could be redirected from several sources, including CIDA, current programmes of Foreign Affairs and other government Departments and the Export Development Corporation. For selected Zone 2 countries, the activity supported under this mechanism could be reinforced through the negotiation of bilateral investment protection and taxation agreements, as well as a more comprehensive trade and investment framework on a case-by-case basis.

1. Le défi de la diversité¹

Les dix dernières années, le monde a connu des mutations profondes et phénoménales. L'une des plus spectaculaires a probablement été la fin de la guerre froide, qui a forcé à une nouvelle interprétation de l'expression « sécurité » et qui a renversé l'une des grandes barrières idéologiques à l'intégration plus poussée du système mondial d'échanges et de paiements. De nombreux pays en développement n'ont connu, avec la brutale démythification de l'économie planifiée et de l'État dit des travailleurs, que les bénéfices tout au plus médiocres des politiques de remplacement des importations, alors que les régimes qui ont compté fortement sur la croissance des exportations et une gestion judicieuse de l'économie nationale ont connu un succès relatif. Le bilan, inévitablement très nuancé, indique plus manifestement que jamais les avantages sensibles de la compétitivité commerciale.

L'échec économique et social persistant dans certains pays, notamment en Afrique subsaharienne, et la détérioration de la distribution des revenus dans plusieurs pays en développement (mais pas tous) qui s'adaptent à l'économie de marché, rappellent fort à propos que, dans l'ensemble, le succès peut encore s'accompagner de la nécessité de régler le problème de la marginalisation et des coûts de la transition². Cependant, peu d'analystes croient que les économies dirigées puissent apporter des solutions durables à ces problèmes. De préférence, le débat se polarise maintenant vers les éléments détaillés de la participation gouvernementale encadrée par de solides principes d'économie nationale et à la lumière de l'importance déterminante de l'exposition à la concurrence sur les marchés régionaux et mondiaux. De plus, l'acceptation grandissante des forces du marché³ a accentué la tendance sous-jacente au renforcement de l'intégration économique transfrontière, comme en atteste l'augmentation des flux de biens, de services, d'investissements et de technologie, qui s'est produite, au cours de la génération antérieure, à un rythme toujours supérieur au taux de croissance des économies nationales. En revanche, la

¹Les auteurs tiennent à remercier leur collègue Keith Halliday pour sa collaboration précieuse à la préparation d'une version antérieure de ce document.

²À propos des récentes tendances de la distribution des revenus, consulter le document provisoire d'Albert Berry et Frances Stewart, « Market Liberalisation and Income Distribution: The Experience of the 1980s », (Institut Nord-Sud, Ottawa, juin 1994); voir également le document d'Albert Berry, « The Social Challenge of the New Economic Era in Latin America », du Centre for International Studies (Université de Toronto) et de la Fondation canadienne pour les Amériques (FOCAL), Document de travail 1995-8 (Toronto, 1995).

³ Les pouvoirs publics discutant des meilleurs moyens de prendre en charge les marchés « imparfaits » et les « échecs » commerciaux, lorsqu'ils surviennent et qu'ils ont un effet préjudiciable à la compétitivité.

concurrence et l'intégration transfrontières grandissantes obligent encore à combler davantage des différences de fond entre des juridictions dans de nombreux domaines, que la plupart des décideurs considéraient dans le passé comme fondamentalement nationales et locales.

La croissance réelle et la croissance théorique ont convergé l'une vers l'autre dans une proportion sans précédent, à l'échelle de la planète. De plus, ce que l'on a longtemps appelé les droits universels humains et politiques jouissent graduellement, en pratique, d'une plus grande acceptation, allant de la restauration et de la consolidation des institutions démocratiques en Amérique latine, en passant par la réforme électorale en Corée et à Taïwan, ou encore par le regain d'intérêt pour des normes de travail internationalement acceptées, à la promotion de la planification familiale dans certaines sociétés islamiques, qui y améliore quelque peu la situation de la femme. Cependant, des lacunes pénibles persistent souvent. Les réformes politiques et sociales ne vont pas nécessairement de pair avec la réforme économique à court et à moyen terme. Toutefois, à une plus vaste échelle, la tendance, peut-être moins manifeste que dans le domaine économique, semble être à une plus grande uniformité - vers l'acceptation d'une base universelle grandissante pour certaines croyances et pratiques fondamentales.

Les événements internationaux devraient être perçus, en majeure partie, comme la preuve d'une intégration plus poussée des croyances, des politiques et des pratiques. Il s'agit d'un cadre où le Canada évolue en général avec aisance et qu'il préconise habituellement. Certes, les changements surviennent inévitablement à des rythmes différents selon les pays et les sociétés, selon le moment et sous l'effet de divers facteurs inhérents, de la multiplicité des traditions et des institutions politiques et sociales. La puissance et la légitimité répandue des forces d'intégration n'ont jamais été aussi fortes. Des changements énormes se produisent dont seuls les contours sont visibles lorsqu'on les regarde à distance. Mais, pour peu qu'on les examine de plus près, on est frappé par la diversité des éléments des réponses pratiques de chaque pays : le Chili n'est pas exactement comme le Mexique ou la Malaisie qui, eux, ne ressemblent en rien au Zaïre ou à la Somalie. La conclusion qui s'impose, dans une perspective canadienne, est que notre politique étrangère doit être guidée par la nature des mutations conduisant à une plus grande uniformité et une plus grande communauté, tout en tenant compte plus clairement qu'aujourd'hui de la diversité qui se présente à nous, à plus courte échéance. Si l'objectif ultime demeure le même, pour y arriver, nous devons toutefois prendre des moyens et adopter des tactiques souples.

Prenons l'exemple du « tiers-monde », le « Sud » dans le dialogue Nord-Sud. Ce concept de tiers-monde a toujours été artificiel en ce qu'il mettait sous la même étiquette des réalités économiques et politiques fort différentes. Il a eu ses heures de gloire un certain temps, car il a été un outil pratique de pression, au cours de la

génération qui a suivi la Seconde Guerre mondiale, sous l'effet de trois grands événements intermédiaires : la décolonisation, la guerre froide et la légitimité encore intacte des modèles de l'économie socialiste. Le tiers-mondisme traduisait une conception selon laquelle les pays en développement partageaient tous fondamentalement le désir de gérer en tant que bloc leurs relations avec le « Nord » afin de faciliter leur sortie du sous-développement. En fait, pour certains, le sous-développement était plus une création exogène, dont il fallait blâmer le monde capitaliste surtout, que le fruit des échecs des politiques nationales.

Dans les années 60 et 70, nombre de pays en développement présentaient sur les tribunes internationales des plans d'action qui insistaient sur les transferts de ressources dirigés par les États et sur la réforme, en leur faveur, de ce que l'on désignait par « ordre économique mondial ». Cette stratégie d'un « Sud » monolithique a trouvé écho dans le Mouvement des pays non alignés, le Groupe des 77 et le dialogue Nord-Sud. Elle a aussi étayé le travail de certaines institutions internationales comme la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED).

Aujourd'hui, l'objectif du développement demeure relativement inchangé. Cependant, il n'existe plus parmi les pays en développement de semblant d'entente sur une approche commune des relations avec les pays de l'OCDE, pas plus qu'ils ne croient disposer de la moindre base, ou capacité, égale de développement. La notion jadis convenable de l'homogénéité des pays en développement a depuis longtemps perdu de sa faveur. Les pays les moins développés, rejoints récemment par les « économies en transition » de l'Europe de l'Est et de l'ancienne Union soviétique, admettent la diversité de leurs situations et de leurs capacités propres. Certains sont parvenus, de façon impressionnante, à attirer les investissements étrangers, à ouvrir graduellement leurs marchés à la concurrence et à récolter les fruits d'une croissance mue par les exportations. Au lieu d'un attachement à la redistribution statique de la richesse mondiale actuelle, dans de nombreux cas, l'accent est maintenant mis sur l'instauration de conditions propices à une participation active à la création d'une nouvelle richesse. Cette réorientation amène ses propres défis au Canada et à d'autres pays. D'une part, la nouvelle approche contribue à intensifier les pressions compétitives et à améliorer les perspectives de formation de partenariats économiques plus équilibrés et plus créatifs. D'autre part, les pays en développement et les économies en transition se sont diversifiés davantage, forçant ainsi les pays industrialisés à faire preuve de plus de souplesse dans leurs réponses.

La prochaine section portera sur les principales caractéristiques des deux grands groupes de pays en développement, qui ont émergé plus clairement au cours de la dernière décennie. Ces deux grands groupes se recouvrent dans une certaine mesure. Les catégories décrites dans ce document correspondent à de grandes généralisations,

ou à des types « idéals », dont les frontières s'estompent dès qu'on regarde de plus près les éléments particuliers pris isolément. Néanmoins, les généralisations aident à saisir une réalité globale - de nombreux pays en développement sont bien engagés dans un processus de transition; d'autres n'ont trouvé ni les moyens ni la volonté de s'adapter. La politique étrangère du Canada doit réserver une réponse différente à chacun des groupes, à la lumière des objectifs établis dans l'énoncé du gouvernement fédéral publié au début de 1995⁴.

Par la suite, les auteurs du document passent rapidement en revue les grands types de programmes canadiens de coopération économique existants et proposent de réorienter des ressources et de créer deux mécanismes de financement consolidés pour prendre en charge les besoins différents de chacune des deux zones ainsi que les relations différentes du Canada avec elles.

2. Définition de la diversité

2.1 Pays de la zone 1

Ce sont les pays qui viennent immédiatement à l'esprit lors de discussions sur la thèse de « l'anarchie future ». Certains observateurs considèrent les États troublés d'Afrique occidentale comme le microcosme d'une situation qui s'installe dans le monde en développement, caractérisée par le flétrissement des administrations centrales, la montée des domaines tribaux et régionaux, la propagation incontrôlée des maladies et l'omniprésence grandissante de la guerre⁵. Cette conception ne rend pas justice au dynamisme et à la créativité dont font actuellement preuve de nombreux pays en développement, mais elle vise malheureusement assez juste pour ce qui est de certains des pays les moins développés, dont bon nombre sont en Afrique subsaharienne.

En général, ces pays sont très pauvres, évalués à l'aune du revenu par habitant, mais pire encore, leurs économies sont stagnantes. La Banque mondiale a mesuré les variations du PIB par habitant sur une période récente de 25 ans : 17 des 20 pays les moins performants appartenaient à l'Afrique subsaharienne. Fait encore plus grave, les pays de la zone 1 souffrent de structures politiques mal articulées, d'une gestion économique médiocre et incohérente et d'une pauvre base de ressources. Leur stabilité politique est souvent fragile, leurs gouvernements fréquemment faibles si ce n'est,

⁴ Le Canada dans le monde : Énoncé du gouvernement (Ottawa, février 1995)

⁵ Robert D. Kaplan, « The Coming Anarchy », *in Atlantic Monthly* (février 1994), p. 46.

dans certains cas, simplement dysfonctionnels (par exemple, la Somalie, le Zaïre, le Libéria, le Rwanda, le Cambodge). Le respect des droits politiques et civils est désarticulé au centre et battu en brèche à l'échelon local.

Plutôt que de s'employer activement à tirer profit de l'économie mondiale, les pays de la zone 1 semblent submergés par elle, comme de petits galets dans un torrent. Ils tiennent des rôles mineurs dans le théâtre mondial, ne jouissant pratiquement d'aucune influence sur les tribunes internationales s'occupant de commerce, d'investissement et de finances. Ce sont les archétypes des « preneurs », et non des « décideurs », dans les négociations commerciales.

Les pays de la zone 1 dépendent des dons de pays étrangers et non des marchés des capitaux. Par exemple, en 1994, d'après les prévisions, les fonds octroyés par les pays de l'OCDE représentaient environ 90 % des ressources financières nettes injectées dans les pays en développement à faible revenu (la Chine et l'Inde exceptées), alors que les investissements privés ont été négligeables. L'Afrique subsaharienne n'a reçu qu'environ 1 % du flux total des capitaux privés investis dans les pays en développement entre 1989 et 1993⁶.

Ces hésitations frappantes de la part du secteur privé étranger ne disparaîtront pas de sitôt. Ces pays ne participent aussi que marginalement au système commercial mondial. Entre 1980 et 1990, dans 45 des pays les moins développés, le taux moyen de croissance annuelle des exportations, en valeur marchande, a été nul, et de fait négatif au début de la décennie 90⁷. Aucun de ces pays n'est sur la liste des 50 premiers exportateurs du monde⁸. La moyenne du taux de croissance annuelle des exportations pour les pays d'Afrique pris distinctement et en bloc est en fait plus déplorable, se situant à un sombre -1,9 % de 1980 à 1992 et à -3,0 % de 1990 à

⁶ Banque mondiale, **World Debt 1994-95**, vol. I, pp. 8, 10, 24. L'incapacité des pays de la zone 1 à attirer les capitaux privés est d'autant plus frappante que la proportion des investissements privés de longue durée dans les pays en développement continue à augmenter, atteignant aujourd'hui près des trois quarts du total des investissements dans les pays les moins développés. *Ibid.*, p. 3.

⁷ Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), **International Trade 1993 - Statistics** (Genève, 1993), p.6. Vingt-neuf de ces pays appartiennent à l'Afrique subsaharienne. Pour une brève évaluation de la performance des 45 pays les moins développés du monde, au début des années 90, voir **International Trade : Trends and Statistics - 1994** (GATT, Genève, 1994), pp. 5-6.

⁸ Même si l'on compte l'Union européenne comme une entité unique. De plus, aucun ne figure parmi les 50 premiers marchés d'exportation du Canada.

1994. La part des exportations mondiales (en valeur marchande) détenue par l'Afrique a diminué de plus de la moitié pour s'établir à tout juste 2,2 % entre 1980 et 1994⁹.

Les prix internationaux des produits primaires sont en partie la cause du problème. Par exemple, les termes des échanges avec l'Afrique subsaharienne ont reculé, en moyenne, de près de 5 % par an dans la décennie 1980. Mais l'instabilité des marchés internationaux des produits primaires ne peut porter à elle seule le blâme de la piètre performance de cette région dans le domaine des exportations - les prix à l'exportation des minéraux et des métaux non ferreux (le pétrole brut excepté) sont en fait demeurés raisonnablement fermes pour l'ensemble de la période de 1982 à 1992, dépassant même au début des années 90 et surtout à la fin des années 80 ceux de la première moitié de cette décennie¹⁰. La corruption et l'incurie internes ont été des facteurs plus déterminants dans la piètre performance économique.

Dans les pays de la zone 1, le concept traditionnel de la sécurité est une réalité (bon nombre d'entre eux sont affligés ou menacés par une forme quelconque de guerre civile), mais il ne rend compte que d'une partie du problème. La cause la plus profonde réside dans l'échec du concept globalement désigné par « sécurité humaine » que les institutions locales ne peuvent singulièrement pas assurer régulièrement et effectivement. Par exemple, le Programme des Nations unies pour le développement a conçu un Indicateur de développement humain (IDH) dans le dessein de définir plus largement le concept de qualité de la vie à partir d'indicateurs socio-économiques qui tiennent compte des facteurs suivants :

- l'espérance de vie - indice d'une longue vie saine;
- le niveau d'instruction - qui indique le pouvoir de la connaissance;
- le PIB véritable (à parité du pouvoir d'achat en dollars) - indique les possibilités d'accès aux ressources assurant un niveau de vie décent.

Ce sont les pays de la zone 1 qui ont les plus faibles IDH : au Costa Rica, il est de quatre fois supérieur à celui du Niger (le plus faible du monde); le Brésil (dont l'IDH est au vingtième rang parmi ceux des pays en développement) dépasse l'Éthiopie (quatrième avant le dernier en 1992) dans un ratio de 3,5 à 1. Des 20 pays aux IDH

⁹ GATT, *Trade 1993*, p. 28 et *Trade 1994*, p. 44; *International Trade : Trends and Statistics - 1995* (OMC, Genève, 1995) pp. 6-7.

¹⁰ GATT, *Trade 1993*, pp. 28, 120 et *1994*, pp. 55, 132. Par exemple, les prix du cuivre ont commencé à grimper en 1987 et sont restés raisonnablement forts jusqu'en 1992, bien au dessus des valeurs de 1982 à 1986. Au sujet des termes des échanges, consulter Berry et Frances, p. 34.

les plus bas, 18 sont africains¹¹. L'inégalité des chances de développement qui s'ouvrent aux hommes et aux femmes est beaucoup plus flagrante dans les pays de la zone 1, les femmes étant nettement défavorisées par rapport aux hommes au chapitre de la scolarisation et de l'accès équitable aux ressources. De plus, les taux de croissance démographique sont beaucoup plus élevés dans les pays de la zone 1, l'Afrique comprise.

Une liste complète des pays correspondant aux critères de la zone 1 reste toujours quelque peu subjective en raison des transformations qui peuvent survenir et de la diversité des indices à réunir pour nous guider. Cependant, il ne devrait pas être difficile de s'entendre sur la plupart des candidats appropriés. À titre d'exemple, les 50 pays aux plus faibles IDH, trois exceptés, dont la population totale dépasse les 600 millions, pourraient être classés dans la zone 1¹².

¹¹ Programme des Nations unies pour le développement, **Human Development Report 1995** (New York: Oxford University Press, 1995), p. 20.

¹² *Ibid.* Les trois exceptions sont : le Pakistan, l'Inde et (peut-être) le Nigéria, en raison de leur poids économique, de leur influence régionale, d'une plus grande cohérence et d'une meilleure stabilité internes. Aucun des trois ne figure parmi les 30 pays aux plus bas IDH.

2.2 Pays de la zone 2

Les structures institutionnelles et la philosophie sociétale de ces pays peuvent différer considérablement. Ils englobent certains pays en développement et les économies en transition d'Europe de l'Est. Cependant, en premier lieu et sur le plan le plus général possible, ce sont des pays dont les institutions politiques et économiques ont franchi un seuil critique de viabilité. Bien que le développement social et économique accuse encore souvent des lacunes pénibles qui appellent une solution, ces sociétés ne connaissent pas les échecs systémiques, du type « anarchie future ».

Ces pays sont raisonnablement « solides » sur le plan sociologique. En termes généraux, ils « marchent ». Leurs institutions offrent un cadre assez stable à des décisions de plus longue échéance de la part des secteurs public et privé.

Cela ne signifie pas que les droits démocratiques sont nécessairement mieux respectés par les pays de la zone 2 que ceux de la zone 1. C'est à ce niveau que les comparaisons pertinentes sont le plus complexes. Freedom House, organisation non gouvernementale respectée, a conçu des indices pour l'évaluation du respect des droits politiques (p. ex., les élections libres et loyales, la concurrence entre les parties, l'auto-détermination des groupes minoritaires) et des libertés civiles (libertés d'expression, de rassemblement, droit de manifester, liberté de culte et d'association)¹³. De façon générale, au début des années 90, les pays de la zone 1 affichaient une piètre performance à ce chapitre, quoiqu'il y ait eu certaines exceptions, à savoir des pays où les droits démocratiques sont mieux ancrés malgré leurs énormes difficultés économiques et sociales (p.ex., au Bangladesh, au Bénin, en Gambie, en Zambie). Par ailleurs, et généralement parlant, les pays de la zone 2 présentent actuellement de meilleurs dossiers (indices de l'existence d'institutions civiles relativement bien développées). Des exceptions là encore, notamment plusieurs pays importants qui ont de mauvaises notes pour le respect des droits politiques et civils (comme la Chine, l'Égypte et l'Indonésie). En conséquence, il existe une très grande corrélation qui favorise les pays de la zone 2, avec toutefois des nuances importantes.

Au plan des politiques et institutions économiques, les pays de la zone 2 réussissent manifestement bien. Ils comptent de plus en plus largement et sérieusement sur le marché comme pivot de leur développement économique. Ce succès est dû principalement :

¹³ Voir le livre de Freedom House, *Freedom in the World: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*.

- à une détermination raisonnablement cohérente et ferme à appliquer des politiques monétaires et fiscales judicieuses;
- à l'importance grandissante du commerce pour ces économies et, réciproquement, à leur influence croissante sur les flux commerciaux régionaux et internationaux. Par exemple, la liste des 30 premiers pays exportateurs inclut la Chine, Taïwan, la Corée, Singapour, le Mexique, la Malaisie, le Brésil, la Thaïlande et l'Indonésie. Plusieurs d'entre eux ont aussi fait leurs preuves comme exportateurs de services commerciaux¹⁴;
- à l'aptitude manifeste de bon nombre de ces États à obtenir des capitaux sur les marchés internationaux et à attirer l'investissement étranger direct, conjuguée à un régime relativement ouvert de réglementation de l'investissement. Par exemple, en 1993, les prêts privés, l'investissement étranger direct et les placements de portefeuille à échéance non déterminée comptaient pour plus de 80 % des ressources financières nettes injectées en Amérique latine et en Asie orientale/Pacifique¹⁵. De 1989 à 1993, l'Amérique latine et l'Asie orientale/Pacifique ont reçu 70 % du total cumulé des capitaux privés investis dans les pays les moins développés¹⁶. Pour leur part, les sociétés canadiennes possèdent d'énormes investissements directs à long terme dans plusieurs pays de

¹⁴ GATT, 1994, pp. 8-9. Par ailleurs, 17 des 30 premiers marchés d'exportation du Canada appartiennent à la zone 2. Ce sont : la Corée du Sud, la Chine, Taïwan, le Mexique, Hong Kong, le Brésil, le Venezuela, l'Arabie saoudite, l'Indonésie, la Thaïlande, Singapour, l'Iran, l'Inde, l'Algérie, la Colombie, la Malaisie et le Chili (dans l'ordre décroissant).

¹⁵ Banque mondiale, **World Debt 1993-94**, Vol. I, p. 5.

¹⁶ Les économies en transition d'Europe et d'Asie centrale en ont absorbé environ un cinquième. En d'autres termes, de 1989 à 1993, l'Argentine, le Brésil et le Mexique ont bénéficié de près de 40 % du total des investissements obligataires (bruts) de longue durée effectués dans les pays en développement. Parallèlement, plus de la moitié des placements de portefeuille faits dans ces pays est allée à trois pays entre 1989 et 1993, soit au Brésil, au Mexique et à la République de Corée. La même période, cinq pays (Argentine, Chine, Malaisie, Mexique et Thaïlande) ont reçu plus de la moitié du total des investissements étrangers directs (IED) réalisés dans l'ensemble des pays en développement. Voir la publication de la Banque mondiale, **Debt Tables 1994-95**, Vol. I, pp. 9-10. Il faut souligner que dans le cas de la Chine, une partie des IED est constituée des capitaux de la République populaire de Chine elle-même réinjectés indirectement dans ce pays par le canal de Hong Kong pour profiter du traitement plus avantageux réservé par la Chine à l'investissement « étranger ». C'est le phénomène des « opérations circulaires ».

la zone 2, notamment au Brésil, au Chili, en Argentine, au Mexique, à Singapour, en Indonésie, à Hong Kong et en Malaisie¹⁷.

De nombreux pays de la zone 2 peuvent aussi contribuer grandement au façonnement des aspects de la politique environnementale mondiale intéressant particulièrement le Canada, en l'occurrence :

- le changement climatique - par exemple, la Chine libère dans l'atmosphère le tiers des quantités de dioxyde de carbone rejetées au total par les pays en développement, proportion qui va en grandissant; en 1991, près de 20 % du volume total des gaz à effet de serre libérés par les pays en développement provenaient de la Chine, du Brésil, de l'Inde et de l'Indonésie¹⁸;
- les dossiers internationaux sur la foresterie, notamment ceux qui touchent les pays en développement dont le territoire recèle les plus vastes étendues forestières et qui, à ce titre, ont la plus grande influence sur les issues négociées, dont les enjeux s'avèrent aussi plus élevés pour eux - c'est le cas notamment du Brésil (de loin le plus important), suivi de la Chine, de l'Indonésie, du Pérou, de l'Inde, de la Bolivie, de la Colombie et du Mexique¹⁹;
- la conservation des ressources halieutiques - par exemple, plusieurs pays latino-américains ont joué un rôle actif dans l'élaboration des régimes internationaux des pêches, en leur qualité de grands producteurs.

En outre, plusieurs pays de la zone 2 exercent une influence considérable dans leurs régions respectives. La croissance économique soutenue de ces pays ouvre la voie à la création de pôles de développement régionaux dont pourraient profiter les économies voisines, moins dynamiques. Sur un plan plus général, les pays de la zone 2 exercent un puissant effet de démonstration sur leurs voisins au chapitre de la sécurité, du bon gouvernement et des politiques économiques. Ce sont des pays qui

¹⁷ Groupe des Politiques (CPE), **Economic and Trade Statistics Mini Database**, No. 7 (octobre 1995), tableau 15.

¹⁸ World Resources Institute, **World Resources 1994/95**.

¹⁹ Trois pays africains de la zone 1 possèdent aussi de vastes superficies forestières - le Zaïre, l'Angola et le Soudan - mais les dysfonctions économiques et politiques nationales restreignent énormément leur présence à l'échelle internationale et empêchent en pratique toute collaboration véritable à grande échelle en matière de reboisement et de conservation internes.

« comptent » en ce qu'ils peuvent contribuer au règlement de problèmes touchant la communauté internationale ou participer à la recherche de solutions sensiblement plus complexes.

L'une des caractéristiques définissant la politique étrangère du Canada réside dans l'importance attribuée à l'élaboration des règles internationales. La sécurité et la prospérité du Canada sont inextricablement liées à la santé de l'environnement international, entre autres, à la prévisibilité du comportement des États vis-à-vis l'un de l'autre. L'une des techniques fondamentales employées pour instaurer la sécurité à l'étranger a été d'insister sur la création d'institutions internationales secondées par un réseau efficace de plus en plus complexe de règles encadrant les relations entre les pays et entre les gouvernants et leurs citoyens. Ce réseau couvre (à divers degrés et avec un bonheur inégal) des sujets comme le règlement de conflits à l'échelon des États, ou le respect des droits humains fondamentaux, ou les relations en matière de commerce et d'investissement ou bien encore la protection de l'environnement.

Bien entendu, les États ne sont pas tous égaux sous ce rapport. Durant la plus grande partie de l'après-guerre, la menace essentiellement bipolaire de destruction massive par l'arme nucléaire, jointe à une capacité militaire « classique » énorme et technologiquement sophistiquée, a conféré aux États-Unis et à l'Union soviétique une influence extraordinaire sur la rapidité et l'orientation du mouvement selon lequel s'est construit le système international. Une constante similaire s'est manifestée en ce qui concerne le système international du commerce et des paiements, bien qu'elle ait été obscurcie à l'occasion par les complications de la rivalité géopolitique entre les superpuissances. À cet égard, la compétitivité croissante de l'Union européenne et du Japon a transformé la domination américaine de l'après-guerre en une Triade un peu plus équilibrée d'intérêts économiques (particulièrement évidente depuis l'éclatement de l'Union soviétique). Ce qui n'exclut pas les désaccords entre membres de la Triade sur des questions précises, comme en témoigne la controverse persistante sur la réforme agricole, pour ne citer qu'un exemple. Néanmoins, les États-Unis, l'UE et le Japon ont en commun une caractéristique fondamentale : plus que les petites puissances, ils ont assez souvent tendance à considérer les règles internationales comme de simples lignes directrices propres à faciliter la médiation politique des différends entre États, plutôt que comme un ensemble évolutif de droits et obligations contraignants, sorte d'équivalent extérieur du droit national, à accepter et à appliquer de façon impérative.

Dans un contexte où l'établissement de règles économiques internationales se transforme et étend sa portée, où des pressions se font constamment sentir au niveau national, chez les membres de la Triade, en faveur de l'action unilatérale et du maintien de la « flexibilité » administrative sur le plan intérieur, et où certains pays en développement

hésitent encore, de moins en moins mais de façon tangible, à adhérer davantage à des instruments contraignants, le Canada se fait d'une façon générale le champion d'un élargissement et d'un approfondissement plus poussés du système international fondé sur des règles.

Cette orientation ne met en cause rien de moins que le développement de la souveraineté canadienne. Les règles internationales restreignent aussi les pratiques canadiennes, mais l'absence de règles ou l'application de règles ambiguës ne fait que nous exposer aux mesures arbitraires et unilatérales des grandes puissances économiques. Sans règles contraignantes, le Canada conserve le droit théorique d'opposer les mêmes mesures arbitraires aux autres, mais en réalité, ce droit ne protège guère une économie relativement modeste contre une plus forte; certes, de nouvelles règles limitant le recours aux stimulants financiers pour attirer les investissements restreindraient une pratique canadienne traditionnelle, mais où est l'utilité de cette pratique si les États-Unis et l'UE (dont les coffres sont mieux garnis) offrent davantage aux investisseurs éventuels, neutralisant les avantages compétitifs qui autrement militeraient en faveur d'une localisation au Canada? Les Canadiens s'inquiètent à bon droit de certaines pratiques environnementales néfastes qui ont cours au Brésil et en Chine, par exemple. Nous pourrions être tentés de faire jouer les leviers économiques dont nous disposons pour signifier notre mécontentement (admissibilité au TPG? application plus active de notre régime de recours commerciaux aux importations en provenance de Chine?), sauf que cette attitude encouragerait les États-Unis à prendre des mesures unilatérales contre des pratiques canadiennes (dans l'industrie forestière, par exemple).

Le fait est que nous vivons dans un monde de plus en plus interdépendant, où le commerce des marchandises et des services croît rapidement, où les mouvements de capitaux sont de plus en plus capricieux, où de nombreux nouveaux concurrents se disputent les parts de marché et les investissements de qualité, et où les préoccupations relatives à l'environnement, à la croissance démographique et aux migrations se font de plus en plus pressantes. De plus en plus, des politiques considérées jadis comme nationales par nature sont soumises à l'examen international. Les nouvelles pratiques internationales auront certainement un impact au Canada. La seule vraie question est de savoir si le Canada peut faire en sorte d'influer sérieusement sur la définition des règles afin qu'elles reflètent les priorités et sensibilités canadiennes et qu'elles soient transparentes, sans ambiguïté et applicables de façon contraignante, de manière à empêcher le plus possible les superpuissances et d'autres entités économiques d'agir unilatéralement.

Dans ce processus multicouches, il est des questions à propos desquelles une collaboration étroite avec l'une ou l'autre des économies de la Triade pourrait fort bien être opportune (par ex., de nouvelles mesures multilatérales visant à limiter les

émissions de gaz à effet de serre, avec la participation d'acteurs de premier plan comme la Chine, ou la coopération pour l'ouverture des marchés des services financiers dans les pays de l'ASEAN, ou pour le renforcement des règles internationales en matière d'investissement qui limitent l'application de mesures gouvernementales risquant de fausser les échanges commerciaux et les investissements).

Par ailleurs, de nombreux pays de la zone 2 partagent les préoccupations du Canada concernant l'unilatéralisme des membres de la Triade et, du moins en partie, son objectif visant la mise au point de règles claires, transparentes et contraignantes. Ces pays sont souvent des acteurs de premier plan, dont le poids compte dans l'arène internationale. La collaboration avec ces partenaires dans des dossiers précis pourrait être utile à propos de questions comme l'élaboration d'une convention forestière internationale judicieusement équilibrée, ou une réforme plus poussée des pratiques agricoles qui faussent les échanges. Les travaux réalisés par le groupe de Cairns dans les dossiers agricoles à l'occasion de l'Uruguay Round²⁰ montrent qu'il est possible d'influer sur l'établissement de règles internationales, possibilité que nous pourrions explorer davantage dans ce dossier et dans beaucoup d'autres²¹.

À parler franchement, il nous faut faciliter cette collaboration en mobilisant dans une approche holistique les divers instruments économiques de la politique économique canadienne pour renforcer le concept et la pratique des partenariats économiques créatifs. C'est parmi les pays de la zone 2 que nous aurons les meilleures chances de trouver des partenaires non traditionnels, et ils prendront le Canada au sérieux et le traiteront comme un partenaire à part entière d'autant mieux que nous aurons adopté une approche globale dans nos relations économiques.

3. La diversité des réponses

Les objectifs du Canada pour les pays de la zone 1 et les pays les plus pauvres de la zone 2 reflètent largement le désir des Canadiens d'aider les moins fortunés, ainsi que leur sens de justice sociale bien développé. Pour ce qui concerne la zone 2,

²⁰ Le groupe de Cairns était constitué des pays suivants : Colombie, Brésil, Argentine, Uruguay, Chili, Thaïlande, Indonésie, Malaisie et Philippines, ainsi que Canada, Australie et Nouvelle-Zélande.

²¹ Ces dossiers pourraient aussi comprendre le commerce et l'environnement au sein de l'Organisation mondiale du commerce, la conservation des stocks de poisson en haute mer, une réforme plus poussée des pratiques antidumping, le recours aux sanctions commerciales pour obtenir l'harmonisation des politiques sociales relatives à l'environnement et au travail, et certaines dispositions du droit commercial américain qui consacrent l'unilatéralisme (p. ex. l'article 301).

nous avons généralement davantage intérêt à favoriser la prospérité et l'emploi en tenant compte de la nécessité toujours plus pressante de protéger l'environnement.²² En contrant les principales menaces posées à la sécurité humaine — comme la violation généralisée des droits de la personne, la maladie et l'accroissement démographique — dans les pays de la zone 1 et en collaborant avec les pays de la zone 2 pour promouvoir les objectifs de prospérité et la coopération environnementale, le Canada peut contribuer au renforcement de la sécurité globale. Le fait est que le Canada peut utiliser un large éventail de programmes et de mesures pour atteindre ses objectifs à la lumière des défis fort différents posés par les pays de la zone 1 et de la zone 2.

Ces réponses possibles englobent des outils comme :

- a) les subventions aux ONG canadiennes pour des activités axées sur le développement direct et fondamental des personnes et sur le renforcement des structures qui sous-tendent les droits politiques et civils de base menées en coopération avec des contreparties locales;
- b) le Fonds canadien que gèrent les chefs de mission du Canada pour fournir un financement initial en vue d'aider les ONG locales de leur pays d'accréditation à encourager le développement communautaire parmi les plus pauvres;
- c) les secours d'urgence, y compris l'aide alimentaire;
- d) les programmes d'aide de gouvernement à gouvernement menés bilatéralement et indirectement par l'entremise d'institutions financières multilatérales qui couvrent les composantes les plus fondamentales du développement conformes aux valeurs canadiennes, y compris plus particulièrement la satisfaction des besoins humains essentiels (par exemple, l'éducation primaire; les soins de santé préventifs de base - y compris la planification familiale, surtout dans les régions rurales; et le développement de l'autosuffisance alimentaire par une meilleure concentration sur le développement rural) et l'amélioration des pratiques locales touchant les droits civils et politiques;
- e) les partenariats institutionnels bilatéraux axés sur une coopération technique de niveau supérieur entre des institutions et agences privées et semi-publiques des pays donateurs et bénéficiaires;

²² Voir **Le Canada dans le monde** pour une analyse plus poussée de ces objectifs.

- f) les programmes de gouvernement à gouvernement, y compris ceux exécutés indirectement par l'entremise d'institutions financières multilatérales, qui mettent davantage l'accent sur les partenariats environnementaux ayant une incidence sur le patrimoine mondial (par ex., la gestion forestière); et l'assistance technique visant à encourager le développement plus poussé d'une structure de gouvernement déjà relativement stable et sophistiquée pour la faire passer à l'étape suivante requise pour le développement durable dans une économie globale (par ex., les améliorations aux normes environnementales et à leur mise en application, les lois et réglementations sur la régie des sociétés, les normes et systèmes de protection du consommateur, les régimes d'imposition, les pratiques transparentes de passation des marchés publics et une gestion efficace de la politique commerciale);
- g) la coopération pour le développement du commerce international entre les secteurs privés du Canada et du pays partenaire, assortie d'une composante de financement initial semi-concessionnel;
- h) les accords de protection des investissements étrangers (APIE) et les conventions bilatérales sur les doubles impositions conclus avec des pays en développement où les Canadiens ont des investissements substantiels; et
- i) la négociation d'accords détaillés sur le commerce et l'investissement entre le Canada et les pays en développement les plus avancés, comme cela a été fait avec le Mexique dans le contexte de l'ALENA.²³

Lorsqu'on analyse comment et où ces divers mécanismes pourraient être utilisés le plus efficacement, il est essentiel de se rappeler que les besoins débordent largement nos ressources. Tout appariement générique de mécanismes particuliers et de pays donnés n'enlève pas aux décisionnaires l'obligation de faire des choix. Il va sans dire que nous devons nous efforcer de choisir soigneusement. À cet égard, nous devrions nous concentrer sur les pays et programmes où le Canada peut vraiment avoir une influence décisive et où les partenariats économiques renforceront le plus efficacement les objectifs de la politique étrangère canadienne. C'est pourquoi la

²³ Cette composante pourrait prendre la forme d'accessions à l'ALENA (par ex., celle du Chili) ou d'efforts régionaux comme le projet d'établissement d'une Zone de libre-échange des Amériques et l'initiative de l'APEC visant l'instauration du libre-échange dans la région Asie-Pacifique. Pour plus d'information sur ces activités, consulter Keith H. Christie, *Les quatre amigos et d'autres encore : vers une zone de libre-échange des Amériques*, Document du Groupe des politiques n° 95/10 (octobre 1995).

dernière section de ce document pousse l'analyse encore plus loin en proposant un appariement entre les programmes et mesures identifiés au paragraphe précédent et chacune des deux zones identifiées dans ce document.

4. L'adaptation à la diversité

La gamme des réponses possibles et les besoins et défis radicalement différents que les pays en développement et les économies en transition présentent à la politique étrangère canadienne nous incitent à réévaluer continuellement la situation et à réorienter en conséquence nos arrangements institutionnels.

Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE débat activement, depuis quelques années, la question des pays qui devraient être maintenus sur la liste d'admissibilité aux fins du calcul de l'aide publique au développement. Ce débat a amené ses membres à reconnaître a) que certaines nations ne sont nettement plus des pays « pauvres » et que d'autres seront bientôt dans la même situation; et b) que plusieurs pays, mais non pas tous, de l'ancienne Union soviétique ou de l'Europe centrale et orientale présentent les caractéristiques des PMA plus avancés de la zone 2 alors que d'autres sont classés dans la zone 1.

Les objectifs de la politique étrangère canadienne—qui sont la promotion de la prospérité, le renforcement de la sécurité mondiale et la projection des valeurs et de la culture canadiennes—se combinent assez naturellement et de diverses façons pour ce qui concerne les pays de la zone 1 et ceux de la zone 2. Avant d'esquisser nos vues sur la façon dont les divers outils présentés à la section 3 pourraient être ciblés le plus efficacement sur chacune des deux zones, mentionnons que deux outils « universels » permettent de réduire la pauvreté et de promouvoir généralement les intérêts canadiens tout en valorisant fort bien le rôle international du Canada et en projetant une image positive de ce pays et de ses citoyens : ce sont les organisations non gouvernementales canadiennes et le Fonds canadien, de par les activités qu'ils génèrent.

Premièrement, tous les pays en développement sont dans un état de pauvreté souvent désespéré. Il reste d'importants foyers de dénuement dans des pays de la zone 2 comme le Brésil, le Mexique, l'Indonésie et l'Inde. Dans l'avenir au moins prévisible et malgré des progrès relatifs et réconfortants, l'activité communautaire directe restera certainement nécessaire pour combler les besoins humains essentiels et pour renforcer les pratiques locales touchant les droits civils et politiques dans les pays de la zone 1 et de la zone 2, soit les grands fondements de la démocratie et du respect des droits de la personne. Cette activité conforme aux valeurs canadiennes peut au mieux être menée par les organisations non gouvernementales canadiennes,

l'ACDI continuant à cofinancer cette activité indépendamment du pays dans lequel elle pourrait être menée (instrument a) susmentionné).

Deuxièmement, le Fonds canadien financé par l'ACDI s'est avéré un moyen remarquablement souple et rapide de répondre à un large éventail de besoins de base et d'intérêts canadiens (instrument b) susmentionné). Il exerce un impact marqué sur le développement local. Il est un excellent moyen de « hisser le drapeau canadien » et comble un désir de présence au niveau mondial.

Troisièmement, les pays de la zone 1 sont dans un état désespéré et nécessitent un engagement focalisé de gouvernement à gouvernement de la part des pays donateurs. Leurs économies sont essentiellement stagnantes, et leur gestion politique et économique est faible ou dysfonctionnelle. Leur capacité d'attirer des ressources financières privées est très faible. Ils auront inévitablement et malheureusement besoin de secours d'urgence pour pouvoir gérer les catastrophes naturelles et les crises provoquées par l'homme (instrument c) susmentionné). Mais il est tout aussi essentiel de répondre aux besoins de développement à plus long terme. Un engagement de cette nature tente d'éviter les catastrophes politiques et économiques qui ont grandement accru les budgets de prestation de secours d'urgence, de maintien de la paix, de redressement et de reconstruction, et de jeter les bases d'un futur développement. Ce travail doit être réalisé en reconnaissant pleinement que ces pays n'ont pas les institutions et les ressources leur permettant de soutenir eux-mêmes leurs efforts de développement, et aussi en tenant compte des compressions apportées à nos ressources financières. De tous les donateurs du CAD, c'est le Canada qui a le plus grand nombre de bénéficiaires. Pour fournir l'aide la plus efficace possible, l'ACDI devrait focaliser son mandat de façon à concentrer davantage ses efforts sur un nombre limité de pays de la zone 1, et surtout sur le développement des besoins humains essentiels et sur l'amélioration des pratiques locales touchant les droits civils et politiques—qui doivent sous-tendre nos investissements d'aide au développement (instrument d) susmentionné). Comme la pauvreté est généralisée, que le nombre des bénéficiaires potentiels est important et que les ressources financières ont été réduites, on pourrait sélectionner de 10 à 15 pays. Le grand défi est donc nettement un effort concerté et coordonné entre les donateurs multilatéraux et bilatéraux. Les interventions bilatérales compléteraient les efforts plus globaux des institutions financières internationales.²⁴ Cette approche renforcerait l'expertise de l'ACDI (qui n'aurait plus à tenter de tout faire pour tout le monde); elle devrait simplifier les opérations et

²⁴ Certaines activités bilatérales d'établissement de partenariats entre des institutions et le secteur privé pourraient occasionnellement s'avérer utiles et devraient être encouragées par le biais des programmes des institutions financières multilatérales, y compris la Banque mondiale et les banques régionales de développement. Mais une telle coopération ne devrait pas être l'objectif premier de l'aide aux pays de la Zone 1.

réduire les frais administratifs généraux. Cette ACDI refocalisée continuerait à relever du ministre des Affaires étrangères²⁵.

Quatrièmement, les instruments économiques canadiens qui visent déjà les pays de la zone 2 sont diversifiés, et leur gestion est fragmentée. Des mesures ont été prises pour donner une plus forte concentration régionale et sectorielle au programme de coopération industrielle de l'ACDI et pour coordonner un peu mieux un certain nombre d'autres instruments. Une meilleure coordination s'impose aussi au niveau des programmes fédéraux et provinciaux de développement du commerce international. En période de restrictions budgétaires constantes et pour garantir une meilleure cohésion des politiques et une meilleure mobilisation des ressources gouvernementales, on pourrait envisager d'aller encore plus loin et d'établir un nouveau mécanisme de coopération économique et environnementale permettant de gérer des partenariats améliorés et plus stratégiques avec les pays prioritaires de la zone 2.

Ce mécanisme de coopération pourrait se concentrer principalement sur les programmes institutionnels, intergouvernementaux et privés déjà mentionnés (instruments e) à g)). Il pourrait regrouper le financement déjà accordé par l'ACDI (les crédits de coopération industrielle, une partie du financement d'« institutions » et une partie des actuels programmes bilatéraux), le financement accordé par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (par ex., la plus large part des crédits du Ministère pour la promotion des exportations, qui sont maintenant axés sur les petites et moyennes entreprises et sur les marchés non traditionnels), les crédits concessionnels octroyés par la Société pour l'expansion des exportations grâce au Compte du Canada, les crédits de la Commission canadienne du blé et une partie du financement à l'exportation fourni par l'entremise d'autres ministères. Le nouveau mécanisme se concentrerait sur les pays offrant de bonnes possibilités de partenariats économiques avec le Canada, sur les principaux intervenants dans les dossiers environnementaux mondiaux intéressant le Canada, et/ou sur les puissances régionales qui pourraient affecter la sécurité économique du Canada. Pour certains pays de la zone 2, l'activité appuyée en vertu de ce mécanisme pourrait être renforcée par la négociation d'accords bilatéraux sur la protection des investissements et sur les doubles impositions, ainsi que par l'établissement, au cas par cas, d'un cadre plus global de coopération commerciale et financière (instruments h) et i) susmentionnés).

²⁵ Cette approche devrait être conforme à un thème central de l'Énoncé de politique étrangère du Canada de 1995, dans lequel le gouvernement met l'accent sur la réduction de la pauvreté et sur les pays à faible revenu (l'Afrique continuant de recevoir « la plus grande part de cette aide en raison des défis immenses auxquels ce continent est confronté ») et reconnaît l'importance de concentrer les efforts bilatéraux d'APD du Canada sur un nombre limité de pays. Consulter *Le Canada dans le monde*, pp. 45-53. L'approche suggérée dans ce document supposerait toutefois un nouvel effort pour mieux définir le mandat de l'ACDI.

Enfin, on peut aussi se demander si ce nouveau mécanisme devrait être supervisé par un comité interministériel coprésidé par le ministre des Affaires étrangères et le ministre du Commerce international afin de garantir le maximum de cohérence dans la gestion de la politique étrangère du Canada, étant donné surtout le développement nettement plus marqué des relations du Canada avec les pays de la zone 2. Le mécanisme pourrait être administré par un ministère, ou avoir le statut d'organisme indépendant (par ex., celui d'une société de l'État dont les membres du conseil d'administration représenteraient certains ministères).

DOCUMENTS DU GROUPE DES POLITIQUES - POLICY STAFF PAPERS

Récents documents sur des questions économiques et de politique commerciale :
Recent papers on Economic and Trade Policy Issues :

A) DOCUMENTS SUR LA POLITIQUE COMMERCIALE :

1. La mondialisation et la politique officielle au Canada : à la recherche d'une paradigme, par Keith H. Christie. Document n° 93/01 (janvier 1993). * SP19
2. Commerce et protection de l'environnement : comment mettre fin au dialogue de sourds?, par Michael Hart et Sushma Gera. Document n° 92/11 (juin 1992). * SP18
3. La mondialisation : Incidence sur la dynamique du commerce et de l'investissement, par Dennis Seebach. Document n° 93/07 (juin 1993). * SP25
4. Le contrôle des fusions à l'heure de la libéralisation des échanges : convergence ou coopération?, par Nicolas Dimic. Document n° 93/09 (août 1993). * SP27
5. Les consortiums technologiques : le dilemme du prisonnier?, par Rhoda Caldwell. Document n° 93/10 (août 1993). * SP28
6. La durée optimale des brevets dans une économie commerçante : matériaux pour l'avenir de la politique commerciale, par I. Prakash Sharma. Document n° 93/12 (octobre 1993). * SP30
7. L'émergence d'une politique commerciale stratégique : chacun pour soi et dieu pour tous, par I. Prakash Sharma et Keith H. Christie. Document n° 93/14 (décembre 1993). * SP32
8. Mesures de conformité et règlement des différends dans les accords environnementaux internationaux : deux poids, deux mesures, par Keith H. Christie. Document n° 93/15 (décembre 1993). * SP33
9. Effets de l'intégration des marchés sur le commerce et la politique commerciale, par James McCormack. Document n° 94/01 (février 1994). * SP35
10. La nouvelle Jérusalem : la mondialisation, la libéralisation du commerce et certaines incidences sur la politique canadienne du travail, par Rob Stranks. Document n° 94/02 (février 1994). * SP36
11. Convergence de la politique de concurrence : les cartels d'exportation, par William Ehrlich et I. Prakash Sharma. Document n° 94/03 (avril 1994). * SP37
12. Programme de diversification du libre-échange au lendemain de l'ALENA et des NCM, par Keith H. Christie. Document n° 94/04 (janvier 1994). * SP38
13. Stratégies mondiales et investissement étranger direct : dimension commerciale et économique au Canada, par Julie Fujimura. Document n° 94/07 (février 1994). * SP41
14. Competition and Trade Policy Interface: Some Issues in Vertical Restraints, par I. Prakash Sharma et Prue Thomson, avec Keith Christie. Document n° 94/11 (décembre 1994). SP45
15. Le libre-échange nord-américain, les subventions et les droits compensateurs: la problématique et les options, par Gilbert Gagné. Document n° 94/13 (juillet 1994). * SP47

16. L'Organisation mondiale du commerce et les programmes environnementaux : Rapprochements dangereux, par Anne McCaskill. Document n° 94/14 (juin 1994). * SP48
17. Condamnés à agir : réflexions sur les régimes antidumping et la politique de concurrence, par Keith H. Christie. Document n° 94/15 (juillet 1994). * SP49
18. Les droits compensateurs et l'environnement : une boîte de Pandore ?, par Rob Stranks. Document n° 94/19 (octobre 1994). * SP53

B) DOCUMENTS SUR LA PROMOTION DU COMMERCE :

1. From a Trading Nation to a Nation of Traders : Towards a Second Century of Trade Development, par Andrew Griffith. Document n° 92/05 (mars 1992). SP12
2. Exportation et création d'emplois, par Morley Martin, Document n° 93/06 (juin 1993). * SP24
3. L'effet des exportations: analyse entrées-sorties de commerce extérieur canadien, par James McCormack. 92/24 (décembre 1994). * SP58

C) DOCUMENTS SUR LE COMMERCE RÉGIONAL ET L'ÉCONOMIE :

1. Les approches particulières : régionalisme et diplomatie économique canadienne, par Keith H. Christie. Document n° 93/08 (mai 1993). * SP26
2. Japon Inc : La maîtrise des principes économiques fondamentaux, par I. Prakash Sharma. Document n° 93/16 (décembre 1993). * SP34
3. Le Canada et les Amériques : nouveaux débouchés et défis, par Conrad Sheck, Colin Robertson, Jamal Khokhar, Nicolas Dimic et Keith Christie. Document n° 94/06 (avril 1994). * SP40
4. La Chine en l'an 2000 : Nature de la croissance et intérêts économiques du Canada, par Steve Lavergne. Document n° 94/10 (mai 1994). * SP44
5. Établissements financiers et entreprises : une relation à la japonaise, par James McCormack. Document n° 94/16 (juillet 1994). * SP50
6. Les blocs économiques régionaux: un fait accompli?, par Julie Fujimura. Document n° 95/01 (février 1995). * SP59
7. Changements de partenaires et partenaires changeants: Tendances des relations économiques régionales du Canada, par Steve Wilson. Document n° 95/02 (mars 1995). * SP60
8. L'intégration économique des pays de l'Asie du Nord: réalité ou illusion?, par Steve Lavergne 95/03 (mars 1995). * SP61
9. Ensemble ou séparément: l'Argentine, le Brésil et l'ALENA, par Stephen Wilson, 95/09 (août 1995). SP67
10. Les quatre Amigos et d'autres encore: vers une zone de libre-échange des Amériques, par Keith Christie, 95/10 (octobre 1995). SP68

D) AUTRES DOCUMENTS SUR L'ÉCONOMIE :

1. Croissance démographique mondiale et mouvements de population : Conséquences pour les politiques canadiennes, par Michael Shenstone. Document n° 92/07 (avril 1992).* SP14
2. Pour des sanctions efficaces et appropriées, par Jean Prévost. Document n° 93/04 (mars 1993).* SP22
3. L'or noir : Évolution du marché mondial du pétrole et conséquences pour le Canada, par Shusma Gera. Document n° 93/05 (février 1993).* SP23
4. Croissance économique et pays en développement : Bilan de la recherche et éléments d'une politique canadienne, par Rick Mueller. Document n° 94/08 (avril 1994).* SP42
5. L'épée de Damoclès est-elle toujours là? Retour sur la crise de l'endettement des PMA, par Rick Mueller. Document n° 94/09 (mai 1994)* SP43
6. Les sanctions proactives : techniques du passé, vision moderne pour une gestion sans violence, par Dr. Nicholas Tracy. Document n° 94/17 (juin 1994).* SP51
7. Stress environnemental, conflits violents et sécurité nationale: L'arbre dans la forêt, par Rob Stranks. 95/05 (À paraître) SP63
8. Gérer la diversité: Les relations économiques du Canada avec les pays en développement, par Keith Christie et David Preston. Document no. 95/15 (décembre 1995).* SP73

COMMENTAIRE DU GROUPE DES POLITIQUES

- No. 1 L'Uruguay Round : ses avantages pour les pays en développement, par Robert T. Stranks * (mars 1994).
- No. 2 L'investissement direct à l'étranger et l'emploi intérieur, par Julie Fujimura et Robert T. Stranks * (avril 1994).
- No. 3 Les statistiques sur le commerce et l'investissement direct : des données tout à fait conciliables, par James McCormack * (mai 1994).
- No. 4 Les sanctions économiques : une arme à deux tranchants en politique étrangère?, par Rob Stranks * (mai 1994).
- No. 5 Entrées de capitaux récentes en Amérique latine : Trop beau pour durer?, par Richard Mueller * (août 1994).
- No. 6 Pas encore sortis de Bretton Woods: Déséquilibres des taux de change, commerce et réformes proposées, par James McCormack * (février 1995)
- No. 7 Veiller au grain: L'impact de la réduction du déficit sur le secteur commercial, par James McCormack * (mars 1995)
- No. 8 Le problème des chiffres: Les dépenses militaires dans les pays en développement, par James McCormack * (juin 1995)
- No. 9 Dossier en Souffrance: Vers la création d'une organisation mondiale pour l'environnement, par Robert T. Stranks (juin 1995)
- No. 10 Un nouveau mode de financement des Nations unies: une idée qui fait son chemin, par James P. Walker (décembre 1995)

No. 11 Négociateurs en baskets: Produits dérivés, volatilité, risque et surveillance, par James McCormack * (mai 1995)

No. 12 Possibilité de nouvelles réformes en Inde, par I. Prakash Sharma (décembre 1995)
* Disponible en anglais - available in English

LIBRARY E A / BIBLIOTHÈQUE A E



3 5036 01010710 3

