



Déclarations et Discours

Nº 80/26

LE RÔLE DU CANADA DANS LE DIALOGUE NORD-SUD

Allocution de l'honorable Mark MacGuigan, secrétaire d'État aux Affaires extérieures, devant le Groupe de travail parlementaire sur les relations Nord-Sud, Ottawa, le 29 octobre 1980

...Permettez-moi également de dire combien je suis heureux de la contribution que vous apportez à la stimulation du débat public sur les questions Nord-Sud, non seulement par la publication de votre rapport intérimaire, mais également par la couverture que font les médias de vos sessions. J'accepte pleinement vos recommandations visant une meilleure connaissance et une discussion plus éclairée des questions Nord-Sud au Canada. Je crois que cet aspect sera d'une importance capitale dans les mois et années à venir. Je serai donc heureux de recevoir vos points de vue sur cette question clé, et surtout sur la façon dont vous voyez votre rôle à cet égard. Si vous me le permettez, j'y reviendrai dans un moment.

Cette question a évidemment d'autant plus d'importance que l'attention du monde se concentrera sur les questions Nord-Sud en 1981. En effet, les Négociations globales, le sommet Nord-Sud, le sommet d'Ottawa, la réunion des chefs de gouvernement du Commonwealth et les négociations qui se tiendront au sein de diverses autres instances exigeront du Canada des positions concertées et efficaces. C'est pourquoi le Gouvernement a mis en marche, parallèlement à vos travaux, son propre processus d'examen des questions Nord-Sud et du rôle que le Canada devrait jouer dans ce dialogue permanent. J'aimerais donc aujourd'hui vous livrer certaines réflexions préliminaires sur l'état du dialogue, tant sur sa forme que sur son contenu, ainsi que sur certaines des questions particulières auxquelles le Canada devra s'attacher dans les mois à venir.

Je ne crois pas qu'il soit nécessaire de m'arrêter sur la nature et la portée des problèmes qui composent l'essence du dialogue Nord-Sud. Vous connaissez fort bien les contraintes économiques réelles auxquelles les pays développés, et le Canada, sont confrontés. Vous connaissez déjà bien les statistiques: accroissement du nombre des gens vivant dans la pauvreté absolue, aggravation des difficultés de balance des paiements des pays en développement en raison du renchérissement pétrolier; détérioration de la conjoncture économique, même dans les nouveaux pays industriels. Mais il est regrettable que ces statistiques perdent de leur valeur choc à force d'être répétées, et que nous ayons tendance à y devenir de plus en plus insensibles. Il est donc tout particulièrement important pour nous tous de bien garder à l'esprit la dimension humaine — cette dimension que nombre d'entre vous avez personnellement expérimentée dans des pays en développement.

Notre dernière rencontre remonte à la Onzième session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies à New York. Même si la Session extraordinaire n'était que l'un des éléments du dialogue Nord-Sud, j'aimerais en faire aujourd'hui le point de départ de mes observations sur le processus du dialogue et ses perspectives futures. Si

l'on ne peut caractériser la Session comme un franc succès, on ne peut non plus la juger comme un échec total. Il est toujours difficile de résumer une réunion internationale en quelques mots, mais je crois que la Session extraordinaire devrait tout simplement être considérée comme une autre étape dans le processus long et souvent frustrant du dialogue et de la négociation entre une foule de pays ayant des perspectives et des intérêts fort différents.

Comme vous le savez, la Session a produit deux grands résultats. Elle a permis un consensus sur le fond de la Stratégie internationale du développement, laquelle entrera en vigueur le 1er janvier 1981. Son adoption officielle a toutefois été reportée à l'actuelle session ordinaire, étant donné que le Groupe des 77 préférerait qu'elle soit liée au lancement des Négociations globales. Même si la Stratégie ne se conforme pas à toutes les politiques du Canada — et nous devons en conséquence apporter certaines réserves ou des déclarations interprétatives sur certains de ses aspects —, l'adoption d'une stratégie du développement pour les années 80 sera un symbole important de la détermination de tous les gouvernements à collaborer pour promouvoir le développement du tiers monde dans les années à venir.

Négociations globales

Comme les progrès ont été lents ces dernières années, les pays en développement comptaient surtout sur le deuxième objectif de la Session extraordinaire, à savoir le lancement des Négociations globales sur la coopération économique internationale pour le développement, pour relancer le dialogue. Comme vous le savez, les négociations de New York se sont concentrées sur les modalités des Négociations globales au point d'exclure toute discussion sur l'ordre du jour. On a élaboré un texte de compromis prévoyant un processus en trois étapes: dans une première étape, un organe central à New York établirait des objectifs et des principes directeurs pour les négociations; dans une deuxième étape, les négociations elles-mêmes se tiendraient au sein d'institutions spécialisées existantes ou de groupes spéciaux à New York. Dans la troisième et dernière étape, l'organe central recevrait les résultats de ces négociations et tenterait d'en arriver à un accord global. Ce compromis a finalement été jugé acceptable par toutes les délégations — tant des pays développés qu'en développement —, à l'exception de trois pays qui s'inquiètent toujours de ce que le rôle confié à l'organe central empiète éventuellement sur le mandat et l'autonomie des institutions spécialisées existantes. Pour sa part, le Canada, tout en partageant ces préoccupations, a jugé que le texte offrait suffisamment de protection aux institutions spécialisées et l'a par conséquent appuyé pour montrer son engagement envers le lancement des Négociations globales.

Cette incapacité de parvenir à un plein consensus a fait que toute la question des Négociations globales a été reportée à l'actuelle Session ordinaire de l'Assemblée générale, qui doit ouvrir son débat public sur la question le 17 novembre. Le président de l'Assemblée convoquera toutefois entre temps les représentants d'un certain nombre de pays, dont probablement le Canada, pour tenter de relancer la question.

L'énergie: thème prioritaire à l'ordre du jour

Il sera également difficile d'en venir à une entente sur un ordre du jour, sur lequel l'attention s'est concentrée lors des réunions préparatoires à la Session extraordinaire. Les pays industrialisés ont recherché un ordre du jour sélectif qui se concentrerait sur les grands thèmes que sont l'énergie, l'alimentation et l'agriculture, le commerce, le

développement ainsi que les questions monétaires et financières. Fait peu étonnant, la plupart des délégations considéraient l'énergie comme la grande priorité. Toutefois, certains pays de l'OPEP (Organisation des pays exportateurs de pétrole), et notamment les producteurs à excédent, n'ont pas encore nettement pris position et semblent anxieux de préserver leur marge de manoeuvre en ce qui concerne la sécurité des cours et des approvisionnements, en dépit de leur intérêt à maintenir la valeur réelle de leurs avoirs. Le Groupe des 77 — étant donné les intérêts divers de ses membres — veut par ailleurs un ordre du jour aussi global que possible; cela non plus n'est pas trop surprenant. Je crois que les deux parties, et certainement le Canada sont conscientes qu'il faudra en venir à un compromis; et il me semble que les deux parties sont prêtes à faire les efforts nécessaires pour y parvenir.

Bien que le succès des négociations de New York ne soit nullement acquis, je suis confiant que toutes les parties seront disposées à négocier positivement et avec souplesse, de sorte qu'il sera possible d'obtenir une entente suffisante sur les modalités et l'ordre du jour qui permette de lancer les Négociations globales au début de l'an prochain. Un nouvel échec porterait un coup sérieux au dialogue Nord-Sud. Ayant à l'esprit la première recommandation de votre rapport intérimaire, la délégation canadienne recevra à nouveau pour instruction de participer activement et positivement aux négociations, comme elle l'a fait à la Session extraordinaire.

Malgré ces difficultés, je continue de croire que pour l'avenir prévisible, les Nations Unies seront la grande instance publique de négociation des questions Nord-Sud et plus particulièrement des Négociations globales. Ceci en raison de la détermination du Groupe des 77 de travailler dans un cadre plus universel et plus politisé où leur influence sur les décisions est plus grande et où il est plus facile de lier les questions. Ainsi, malgré les frustrations et les retards associés à un processus vraiment universel, nous devons tous nous en accommoder et nous y adapter. Et je ne veux pas dire que l'ONU est une instance non productive. De nombreux accords concrets, y compris celui sur le Fonds commun, y ont été négociés avec succès ces derniers mois, notamment au sein de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement. De même, nous croyons que des progrès concrets ont été accomplis sur des problèmes particuliers dans des instances spécialisées du système des Nations Unies comme la Banque mondiale, le FMI (Fonds monétaire international) et le GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce). Les pays en développement considèrent néanmoins ces institutions comme ne répondant pas suffisamment à leurs besoins. Les initiatives qui y seront prises devront donc tenir compte des besoins identifiés par les pays en développement eux-mêmes en ce moment où nous nous efforçons de les convaincre qu'ils peuvent eux aussi profiter du système. Ainsi, si nous voulons faire progresser le dialogue, nous devons utiliser tous les mécanismes institutionnels en place, y compris des associations comme le Commonwealth, et d'autres instruments comme les mini-sommets et ce, avec le plus de souplesse possible.

Mais le dialogue ne sera jamais facile, tout souple qu'il soit. Le Groupe des 77 englobe maintenant 118 pays très hétérogènes et ayant des niveaux de développement différents, des problèmes différents et des objectifs différents. Il est donc peu surprenant qu'il ait beaucoup de difficulté à concilier les intérêts fort divergents de ses membres. C'est pourquoi il est souvent forcé d'adopter des positions rigides, de politiser les

débats et de les transformer en joutes oratoires pour masquer ses propres difficultés à parvenir à une entente; par conséquent, le Groupe a donc aussi tendance à réclamer plus de pouvoir au sein des institutions internationales — revendication qui rallie plus facilement les points de vues que des questions de fond plus spécifiques. Mais l'approche du Groupe sert les objectifs de ses membres. Elle donne aux pays en développement une position de négociation réelle et est probablement un instrument de négociation véritablement nécessaire. Ainsi, nous devrions nous attendre à ce que se maintienne la cohésion du Groupe des 77, même si cette cohésion est rendue difficile par des questions comme l'énergie. Par ailleurs, les pays occidentaux devraient mieux se consulter et être davantage disposés à proposer des initiatives plutôt que de se contenter de réagir aux positions du Groupe des 77. Et, tout en améliorant nos mécanismes de négociation, nous devons chercher à minimiser la confrontation stérile entre les blocs.

Abstraction faite du processus, il est urgent que le Gouvernement, le Parlement et le public canadiens se concentrent sur la substance des questions Nord-Sud. Jusqu'à maintenant, les pays occidentaux se sont surtout limités à réagir aux demandes du tiers monde, et leur réaction a été inadéquate du point de vue des pays en développement. Grâce en partie au rapport Brandt, on semble toutefois prendre de plus en plus conscience de la réalité de l'interdépendance globale et de la communauté des intérêts — thème bien développé par notre Institut Nord-Sud en ce qui a trait à certaines questions spécifiques. Et on reconnaît de plus en plus la nécessité d'une action efficace.

Approche globale

J'aimerais maintenant vous entretenir des grands dossiers auxquels le Canada devra s'attaquer dans les mois à venir. En guise d'introduction, permettez-moi quelques observations. Premièrement, étant donné la différenciation naturelle des intérêts et des ressources des pays en développement, les instruments politiques et les solutions devront également être différents. Certains devront se concentrer sur les plus démunis, d'autres sur les pays en développement à revenu intermédiaire, et d'autres enfin sur les pays de l'OPEP. C'est pourquoi l'aide seule n'est pas suffisante. Et fait tout aussi important, les pays développés n'ont pas tous la même capacité de réaction au plan individuel ou collectif. Deuxièmement, nous ne devons jamais oublier que la responsabilité du développement appartient ultimement aux pays en développement eux-mêmes et que nombre d'entre eux devront pour cela se doter de politiques nationales plus efficaces. Il est toutefois évident qu'ils auront besoin d'une aide et, plus précisément, d'un environnement international plus favorable. Troisièmement, il est évident que toutes nos options de politique reliées à ces questions entraîneront des coûts — politiques ou financiers — et que certains de ces coûts seront fort élevés. Si on examine une à une les questions en cause, on trouvera toujours des raisons de rejeter les changements de politique, notamment devant les critiques de nos groupes de pression. Mais si tous ces changements sont rejetés, les perspectives offertes aux pays en développement — et finalement à tous les pays — seront peu reluisantes. Il faut donc nous assurer que nous adoptons une perspective globale tenant nettement compte de l'aspect Nord-Sud lorsque nous nous pencherons sur chacune des questions sectorielles.

J'ai été frappé par la deuxième recommandation de votre rapport intérimaire, à savoir

qu'en établissant des politiques nationales et en proposant des politiques internationales pour le règlement de la crise économique mondiale actuelle, le gouvernement du Canada doit accorder une haute priorité aux besoins des pays en développement et, plus particulièrement, à ceux des populations les plus démunies. Cette recommandation comporte des incidences qui dépassent nettement l'aide et souligne la nécessité d'adopter le genre d'approche globale et concertée dont je viens de parler. J'aimerais connaître vos suggestions sur la façon dont cet objectif pourrait être réalisé.

Recherche d'une
politique à long
terme

Enfin, Monsieur le Président, le fait le plus important est que je suis convaincu de la nécessité d'examiner comment nous, politiciens, pouvons adopter une approche à plus long terme de ces questions. Dans un système démocratique redevable au public, il est peut-être inévitable que nous recherchions souvent les solutions à court terme. Cela est vrai même lorsque nous savons qu'une autre politique pourrait s'avérer le meilleur choix sur le plus long terme. Nous ne faisons que commencer à comprendre la perspective à plus long terme des relations économiques internationales, mais il me semble que nous devons toujours la garder à l'esprit lorsque nous étudions les questions qui nous sont soumises. Il est temps que nous commençons à nous occuper davantage de l'avenir.

Monsieur le Président, les questions qui intéressent les pays en développement sont nombreuses, complexes et soumises à toutes sortes d'interactions. Permettez-moi de souligner les grands secteurs et, à l'intérieur de chacun, certaines questions clé pour le Canada qui je suis sûr seront également traitées dans votre rapport final. L'aide est certainement cruciale, mais je dois souligner qu'elle n'est plus la seule réponse, si elle l'a jamais été. Les secteurs de l'énergie, des questions monétaires et financières, du commerce et des produits de base, de l'alimentation et de l'agriculture ainsi que de la technologie sont non moins importants — même s'ils sont structurellement peut-être plus difficiles à traiter.

Énergie

Comme on l'a vu au Sommet de Venise, je crois que l'on s'entend généralement sur le fait qu'il faut s'attaquer à la question d'une aide accrue à la mise en valeur des ressources énergétiques dans les pays en développement. Le Canada doit examiner les nouvelles contributions bilatérales et multilatérales qu'il peut apporter à la réalisation de cet objectif. Comme vous le savez, on a annoncé hier que Petro-Canada établira bientôt une filiale qui mènera des activités d'exploration dans les pays en développement. Autre question centrale: comment traiter de la question de la sécurité des cours et des approvisionnements pétroliers, du maintien de la valeur des pétrodollars et des effets énormes des cours pétroliers actuels sur les plans de développement des pays du tiers monde.

Questions moné-
taires et finan-
cières

Il y a quelques années, les produits de base étaient la grande préoccupation; aujourd'hui, ce sont les questions monétaires et financières qui ont la priorité. La recommandation n° 3 de votre rapport intérimaire a souligné le problème du recyclage des excédents pétroliers, et j'attends vos observations sur la façon de poursuivre cet objectif. Il est clair que la communauté financière internationale est éveillée au problème, et je me réjouis des efforts déployés à cet égard par le FMI et la Banque mondiale. Il est par contre tout aussi évident qu'il faudra un effort plus grand et plus concerté si l'on veut régler un problème de cet ordre. Le Canada doit se demander

quelle position il devrait prendre devant les demandes des pays en développement au titre d'un rôle accru dans le processus de prise de décision du FMI, en ce qui concerne un meilleur accès à des sources de financement plus concessionnelles et une approche plus favorable de la conditionnalité, y compris une approche qui tient davantage compte de l'incidence des forces externes sur les économies des pays en développement. Pouvons-nous appuyer les augmentations prévues au capital de la Banque mondiale et/ou les modifications proposées au rapport capitaux d'emprunts/capitaux propres? Devrions-nous subventionner davantage les taux d'intérêts sur les prêts consentis aux pays en développement? Enfin, lorsque nous proposons quelque chose, comment pouvons-nous être sûrs que toute nouvelle mesure adoptée n'entravera pas la capacité qu'ont les institutions financières internationales de remplir efficacement les fonctions monétaires qui restent essentielles à la discipline et à la stabilité économiques internationales?

Commerce

Dans ce domaine, le grand problème des pays en développement est probablement leur crainte d'un protectionnisme accru. De leur point de vue, ce problème est fondamentalement lié à la question des aménagements de structure dans les pays en développement. Il est vrai que s'ils veulent améliorer leurs possibilités d'exportation et la situation de leur balance des paiements — et éventuellement leur capacité d'importation —, il est essentiel qu'ils aient accès aux marchés des pays développés. Je reconnais la sensibilité politique de la question — notamment au plan national — et les contraintes économiques réelles qui existent, mais je n'en crois pas moins que nous devons aborder cette question de pied ferme et examiner les mesures qui peuvent être réalistement prises. Notre tarif de préférence général est peut-être l'un de ces secteurs. J'attends les recommandations du Groupe de travail sur ce sujet.

Alimentation

L'un des grands problèmes dans ce domaine est la faible priorité que nombre de pays en développement accordent au développement agricole. Etant donné les niveaux de malnutrition et de famine que connaissent nombre de pays, l'aide alimentaire restera toutefois vraisemblablement essentielle pour quelque temps encore. Dans quelle mesure et comment le Canada devrait-il aider davantage les pays en développement à mieux utiliser leur potentiel agricole? Pouvons-nous faire davantage au plan multilatéral, peut-être par un meilleur appui des centres internationaux de recherche agricole?

Aide

L'aide, notamment celle aux pays les plus démunis, restera essentielle pour nombre d'années à venir. Mais l'aide seule ne peut fonder des économies saines en expansion dans les régions en développement. Des initiatives dans d'autres domaines seront également nécessaires. Ceci dit, je crois qu'il nous faut examiner, comme vous l'avez suggéré, la qualité et la philosophie de l'aide; là encore, j'attends avec impatience vos recommandations. La question clé est probablement de savoir ce qui peut être fait pour améliorer le sort des plus démunis. De plus, je sais que nous sommes tous heureux que l'APD (l'aide publique au développement) du Canada recommence à s'accroître après avoir connu une période de déclin. Il nous faut maintenant songer aux mesures complémentaires qui doivent être prises pour assurer que notre engagement envers une hausse des niveaux de l'aide puisse être honoré, et quelle est la meilleure utilisation possible des crédits supplémentaires. J'aimerais tout particulièrement connaître vos vues sur les facteurs qui influent sur l'efficacité de l'aide et sur la façon

dont cette efficacité peut être améliorée. Autre question générale qui mérite étude: peut-on élaborer, aux plans national et international, des systèmes destinés à assurer un transfert de ressources plus sûr ou plus "automatique". De même, quel lien réaliste pourrait-on établir entre développement et désarmement?

Voilà à mon avis certains des grands secteurs de politique à étudier. Dans ce contexte, le Gouvernement examinera également les possibilités qui s'offrent au Canada de jouer un rôle utile ou de catalyseur dans les relations Nord-Sud. En tant que participant aux sommets des pays occidentaux et qu'hôte du sommet de l'an prochain, nous appartenons au "Club" des grands pays industrialisés. Notre participation à ce groupe de pays qui partagent nos vues nous permet d'établir des liens avec d'autres puissances intermédiaires. Notre appartenance au Commonwealth et à la Francophonie, nos contacts avec les pays de l'hémisphère, nos liens spéciaux avec les Antilles et la fenêtre sur l'Asie que nous ouvre l'océan Pacifique nous donnent un accès privilégié au monde en développement. Ainsi donc, le Canada est dans une position favorable — et le sera encore plus en 1981 — pour stimuler le mouvement et tenter de concilier les vues conflictuelles de ses principaux partenaires industrialisés et celles du monde en développement.

Si nous voulons jouer un tel rôle dans le dialogue, nous devons nous efforcer d'élaborer un principe organisateur en ce qui concerne les contributions du Canada aux aspects de fond des relations Nord-Sud — c'est-à-dire un principe qui tient compte de notre unicité en tant qu'exportateur de ressources et qu'importateur de capitaux et de techniques. Nous devrions examiner les secteurs où nous pouvons apporter une contribution importante mais aussi peut-être qualitativement différente de celle des autres. Il est possible que ces contributions éventuelles nous forcent à délaissier les structures en place; mais il est tout aussi possible qu'en résulte une division internationale du travail plus efficace et plus rationnelle en ce qui concerne l'aide au pays en développement.

Appui de la population

Enfin, — et je reviens maintenant sur l'un de mes points initiaux —, si l'on veut que le Canada aborde ces questions de façon positive et qu'il joue un rôle constructif dans le dialogue, il faudra que le public canadien prenne mieux conscience des problèmes et appuie davantage son gouvernement. Comme le sait M. Breau, je viens d'avoir des consultations avec un groupe de Canadiens concernant les objectifs et le fonctionnement du Secrétariat de la prospective, dont j'ai annoncé la création lors de la Session extraordinaire. Ce Secrétariat vise évidemment à compléter un réseau déjà étendu d'ONG (organisations non-gouvernementales) qui oeuvrent depuis des années à éduquer et accroître la participation du public dans le domaine du développement, non seulement en ce qui a trait aux questions liées à l'aide, mais également aux questions plus vastes auxquelles j'ai fait allusion. Les parlementaires ont également contribué au processus, comme par exemple en 1975 lorsque trois de nos collègues ont fait une tournée nationale. Il me semble que nous devons maintenant chercher à intensifier la participation communautaire si nous voulons commencer à nous attaquer à ces questions sur le plus long terme. Comment pouvons-nous, en tant que politiciens, apporter notre contribution? Voilà une importante question à laquelle il nous faut répondre.

Monsieur le Président, l'année 1981 donnera au Canada et à la communauté internationale un certain nombre de possibilités de faire progresser le dialogue Nord-Sud. Le projet de sommet Nord-Sud, le sommet économique d'Ottawa et la réunion des chefs de gouvernement du Commonwealth nous aideront à sensibiliser davantage les gouvernements et leurs populations à ces questions et permettront de remplacer la rhétorique et la confrontation entre blocs par des entretiens plus francs et plus informels. Nous espérons que les Négociations globales donneront la possibilité d'intégrer et de relancer la négociation de problèmes spécifiques. Mais il ne faut pas nous laisser trop porter par les événements. Ce ne sont pas les discussions elles-mêmes qui sont importantes. C'est leur résultat. Les besoins sont grands, et une coopération internationale accrue dans la recherche de solutions est la seule réponse. C'est dans ce contexte de besoins et d'espoirs que je mise sur votre contribution.

S/C