



Déclarations et Discours

N° 75/15

REFERENCE

LA COOPÉRATION INTERNATIONALE -- IMPÉRATIFS MORAUX ET NÉCESSITÉ POLITIQUE

Allocution prononcée par l'honorable Allan J. MacEachen, secrétaire d'État aux Affaires extérieures, devant la section outaouaise de l'Institut canadien des affaires internationales, le 20 mai 1975.

* * * * *

Jusqu'à récemment, il était encore possible d'aborder presque exclusivement ces problèmes dans le cadre des programmes d'aide bilatéraux et multilatéraux. Certes, il y avait bien déjà quelques experts, ces Cassandres de l'ère contemporaine, pour soutenir que l'aide au développement ne pouvait pas donner les résultats qu'on en escomptait puisqu'elle ne pourrait jamais atteindre le volume requis pour financer la transformation économique et sociale qui s'impose dans les trois-quarts de la planète vivant toujours dans la pauvreté. Certes, les pays en voie de développement ne se contentaient plus de réclamer toujours plus d'aide mais revendiquaient aussi, au sein de la CNUCED et d'autres organismes, une réforme des institutions régissant le commerce international qui leur permettrait de "gagner eux-mêmes leur vie", c'est-à-dire, de financer eux-mêmes leur développement grâce à des recettes d'exportation adéquates. Et ce n'est certes pas la sixième Session spéciale des Nations Unies qui nous a fait découvrir le slogan "du commerce plutôt que de l'aide" (trade not aid).

Néanmoins, c'était toujours en se référant surtout à la relation d'aide que l'on abordait le développement international. On ressasait interminablement les chiffres, comme s'il était possible d'extraire davantage de dollars des statistiques. Faire plus, cela voulait invariablement dire octroyer davantage de ressources aux agences de développement international. Les études et les rapports étaient principalement axés sur l'un ou l'autre aspect de la relation d'aide: les mérites respectifs des programmes bilatéraux et des programmes multilatéraux, de l'aide à l'agriculture comparativement à l'aide à l'industrie, de l'envoi d'experts comparativement à la formation de cadres techniques; les moyens de soulager les pays en voie de développement du fardeau de leur endettement, ou encore de coordonner plus efficacement l'aide provenant de sources diverses, et le reste. Somme toute, la participation des pays donateurs au développement international se rattachait toujours à un impératif d'ordre moral. Les peuples vivant dans l'opulence cherchaient à acheter leur bonne conscience avec une tranche -- et par-

fois une tranche considérable -- des budgets de leurs gouvernements. La problématique étant ainsi définie, le champ de l'interrogation se trouvait circonscrit par avance; les techniciens ayant reçu leurs mots d'ordre des moralistes, des dimensions capitales du développement international se trouvaient ainsi vidangées avec les résidus de l'aide.

Ce qui a changé récemment, c'est que tout en demeurant une obligation morale, la coopération internationale dans le domaine du développement est devenue une nécessité politique. Il m'apparaît évident que la persistance de graves disparités économiques dans le monde et l'absence de progrès effectifs et tangibles pour les réduire menace aujourd'hui la stabilité internationale et est régulièrement la source de tensions et de conflits. Vous n'ignorez pas que certaines des initiatives et des tactiques de ce que l'on a appelé la nouvelle majorité du Tiers-Monde ont suscité bien des tensions lors de la dernière session des Nations Unies. Vous n'ignorez pas non plus que la forte hausse du prix du pétrole décrétée subitement il y a moins de deux ans par l'OPEP a été à l'origine de sérieuses difficultés économiques pour le reste du monde -- aussi bien le monde en voie de développement que le monde industrialisé. J'évoque ces deux exemples non pas pour adresser quelque blâme à ce groupe de pays: au contraire, il m'apparaît futile de chercher des boucs émissaires et de se répandre en récriminations. Mais ces deux séries d'événements illustrent bien mon argument. Si les pays du Tiers-Monde ont cherché à promouvoir leurs intérêts politiques au sein des Nations Unies par des moyens contestables, c'est qu'ils avaient l'impression que toutes les autres voies étaient bloquées. De même, les pays de l'OPEP ont relevé trop rapidement le prix du pétrole, mais ils l'ont fait au sein d'une économie internationale où l'inflation était débridée depuis plusieurs années sans qu'on ait entrepris grand chose pour la maîtriser et où il n'existait pas de mécanisme efficace de négociation entre producteurs et consommateurs.

Que le cours de l'Histoire ne se répète jamais tout à fait ne devrait pas nous empêcher de tirer des leçons fort utiles de ces événements. Si nous sommes vraiment sincères, lorsque nous affirmons que nous ne sommes pas en faveur des cartels parce que ce n'est pas le mécanisme le plus efficace pour maintenir des rapports économiques équilibrés et équitables entre producteurs et consommateurs des matières premières, alors nous devrions mobiliser notre imagination et notre volonté pour forger de meilleurs instruments. Encore, si nous voulons être pris au sérieux lorsque nous affirmons que les pays du Tiers-Monde ont compromis l'efficacité des institutions internationales en cherchant à atteindre par leur entremise des objectifs qui se trouvent hors du champ d'action de

ces institutions, alors nous devrions oeuvrer plus activement, en coopération avec ces pays, à la mise en place d'aménagements orientés vers ces objectifs.

L'interdépendance des peuples est devenue un des clichés dont on se gargarise lors de dîners-causeries comme celui-ci. Et pourtant nous nous colletons aujourd'hui avec la réalité inexorable de cette interdépendance. Les pays de l'OCDE ne peuvent prétendre résoudre collectivement, à eux seuls, les problèmes du monde industrialisé, pas plus que les pays de l'OPEP ne peuvent prétendre résoudre les problèmes du monde pétrolier; et il en va de même pour le monde des céréales, le monde du minéral de fer, celui du café ou encore du cacao. Le Canada, comme tous les autres pays, fait partie de tous ces mondes, soit comme consommateur, soit comme producteur et souvent même à l'un et l'autre titre. C'est pourquoi le Gouvernement a entrepris une révision générale de ses relations économiques avec les pays en voie de développement; et il va sans dire que cette révision devrait tenir compte des rapports que nous entretenons avec d'autres régions industrialisées comme les États-Unis, l'Europe et le Japon, rapport qui sont eux-mêmes en pleine évolution.

Cette révision s'étendra à bien des domaines, en plus de l'activité de l'Agence canadienne de développement international, pour laquelle nous élaborons à l'heure actuelle de nouveaux critères de fonctionnement devant s'appliquer pendant les cinq années à venir. Elle portera sur la politique commerciale du Gouvernement: à la fois les modalités de notre participation aux négociations multilatérales qui sont en cours à Genève et les instruments de nos relations bilatérales avec les pays en voie de développement. Elle abordera aussi l'optique générale dans laquelle nous envisageons les accords internationaux sur le commerce de matières premières et de produits agricoles, les moyens utilisés pour rendre les techniques canadiennes accessibles aux pays en voie de développement et le cadre général à l'intérieur duquel les entreprises canadiennes participent à l'industrialisation du Tiers-Monde. Nous sommes évidemment à la recherche d'aménagements qui seront bénéfiques aux pays en voie de développement; mais nous recherchons aussi les aménagements qui seront les moins onéreux pour les Canadiens. Car si nous voulons cesser de miser trop exclusivement sur la relation d'aide pour accélérer le développement international, alors un facteur de mutualité plus important devra être introduit dans l'équation générale de nos rapports avec le Tiers-Monde. On nous demande de libéraliser l'accès à nos marchés pour les produits manufacturés des pays en voie de développement; mais si nous y consentons, il m'apparaît raisonnable que ces pays tiennent compte des intérêts des travailleurs des textiles du Québec, des petites usines des Maritimes et des agriculteurs des Prairies. On nous demande de faire en sorte que

les producteurs de matières premières du Tiers-Monde reçoivent des prix équitables pour leurs exportations; mais si nous y consentons, il m'apparaît raisonnable que ces producteurs reconnaissent à leur tour combien le mieux-être économique des Canadiens dépend lui aussi de l'exportation de produits de base. Et si les pays en voie de développement veulent que nous prenions en considération leurs intérêts à titre de consommateurs de céréales, disons, alors peut-être devraient-ils eux-mêmes se rappeler que les Canadiens sont de grands consommateurs de sucre, de café et d'autres produits tropicaux.

D'aucune répliqueront: pourquoi faut-il qu'il en soit ainsi? Ces pays ne sont-ils pas incomparablement plus pauvres que nous? Ne sommes-nous pas suffisamment riches, suffisamment développés pour à la fois épauler le Tiers-Monde et veiller à nos intérêts nationaux?

En théorie, ce raisonnement a peut-être quelque mérite; mais dans "le monde ordinaire", comme on dit chez nous, ce raisonnement ne fait guère avancer les choses. Aucun Gouvernement du Canada ne pourra modifier ses politiques économiques en faveur des pays en voie de développement, à moins qu'il n'ait l'appui de l'électorat canadien; et l'électorat canadien est composé de travailleurs et d'agriculteurs du Québec, des Maritimes, des Prairies et des autres régions du pays. Tous ces citoyens n'appuieront certainement pas de nouvelles politiques, si celles-ci les privent du jour au lendemain de leur gagne-pain; mais je crois que ces citoyens consentiraient volontiers à des réaménagements de l'économie canadienne qui feraient graduellement place dans nos marchés aux produits manufacturés du Tiers-Monde, qui permettraient graduellement aux pays en voie de développement d'accroître les recettes qu'ils tirent de l'exportation de matières premières, et qui convertiraient graduellement les régions canadiennes touchées par ces réaménagements à de nouvelles activités industrielles, qui refléteraient souvent mieux les véritables avantages commerciaux du pays et dont les produits pourraient être exportés en retour au Tiers-Monde.

Que ressortira-t-il des études présentement en cours? Très franchement, je ne saurais le prédire. Le comité interministériel qui en est chargé n'existe que depuis quelques mois; ses travaux préliminaires ne sont pas encore complétés. Cependant, je puis vous dire que l'ampleur des modifications que nous pourrions apporter à nos politiques économiques pour les rendre plus conformes aux réalités du développement international dépendra d'un très grand nombre de facteurs. Elle dépendra, en premier lieu, de la conjoncture économique internationale, puisqu'une reprise de la croissance dans le monde gonflerait la production et les exportations au Canada et permettrait à l'économie canadienne de s'adapter plus facilement à

un nouveau contexte commercial, plus avantageux pour les pays en voie de développement. L'ampleur des changements que nous pourrions envisager dépendra, en second lieu, des résultats de nos efforts pour juguler l'inflation au Canada tout en maintenant la croissance de l'économie intérieure à un niveau acceptable; de sorte que la tentative de mon collègue, le ministre des Finances, visant à mettre en oeuvre par voie de négociations un programme de restrictions volontaires des revenus s'appliquant à tous les secteurs de l'économie déterminera en grande partie l'aptitude du Gouvernement à satisfaire les revendications du Tiers-Monde. Les résultats concrets de la révision en cours dépendra, en troisième lieu, de la mesure dans laquelle nous pourrions persuader les autres pays industrialisés d'emboîter le pas. Quoiqu'on dise, nous vivons dans un monde où la concurrence est vive; et des réaménagements qui pourraient être supportables s'ils étaient entrepris simultanément aux États-Unis, en Europe et au Japon, pourrait fort bien être insupportables si le Canada était le seul pays à les entreprendre. J'évoque enfin quelques autres facteurs tout aussi importants: la volonté des pays en voie de développement de mettre les slogans de côté et de s'attaquer à des problèmes concrets; leur volonté de ne plus interjeter dans toute discussion à caractère économique des problèmes politiques extrêmement délicats et rarement pertinents, comme le conflit du Moyen-Orient; l'habileté, la souplesse et l'imagination dont les politiciens et les techniciens de tous les pays sauront faire preuve.

Mais on peut aisément concevoir un milieu économique international différent, où le développement international se poursuivrait à une cadence plus rapide, là où il s'impose le plus. Dans ce nouveau contexte, les pays industrialisés seraient devenus l'"arsenal" du développement de la planète, suite à la conversion de leurs industries de consommation les moins efficaces en bases d'équipement pour les programmes de développement agricole et d'industrialisation du Tiers-Monde. La structure des investissements dans les régions industrialisées de la planète se serait graduellement modifiée, les industries de biens d'équipement étant devenues plus importantes et produisant l'outillage et la machinerie que l'Asie, l'Afrique et l'Amérique latine accumuleraient à un rythme sans précédent. Les pays des continents en voie de développement pourraient accumuler tout ce capital, grâce aux recettes beaucoup plus considérables qu'ils retireraient de l'exportation de matières premières et de produits manufacturés vers les pays de vieille industrialisation. L'accès aux marchés de ces derniers et peut-être à ceux des autres pays en voie de développement aurait été libéralisé graduellement, de sorte que les plans de conversion industrielle requis auraient pu être mis en oeuvre dans les régions touchées. Les travailleurs québécois seraient peut-être devenus alors des producteurs

de machines servant à la culture de riz pour le Bangladesh, plutôt que des producteurs de textiles; les usines des Maritimes produiraient peut-être sur une grande échelle des pompes pour les réseaux d'irrigation du Sahel et des systèmes de transformation du poisson pour les pêches de l'Afrique occidentale; les manufacturiers des Prairies apporteraient peut-être alors une contribution agricole -- tracteurs aussi bien qu'engrais chimiques -- aux millions de paysans du sous-continent indien.

De nombreux pays du Tiers-Monde seraient désormais en mesure d'auto-financer leurs plans de développement, à la suite de la négociation d'accords internationaux sur le commerce des matières premières qui auraient instauré des prix stables et profitables pour les produits de base et les denrées agricoles. Le stockage ainsi qu'une planification rigoureuse prémuniraient la planète contre les pénuries ou surabondances de produits agricoles, malgré l'intermittence de mauvaises récoltes; tandis que des mesures de conservation appropriées, conjuguées à des efforts soutenus d'exploration et de mise en valeur, auraient stabilisé l'offre et la demande de produits minéraux.

Les institutions financières internationales fonctionneraient alors de manière à faciliter les investissements étrangers dans les pays en voie de développement à des conditions sûres, de sorte que les pays dont les paiements extérieurs seraient excédentaires -- notamment ceux de l'OPEP -- seraient en mesure de financer massivement et profitablement l'industrialisation du Tiers-Monde. Des mécanismes nationaux appropriés, supplémentés lorsque nécessaire par des conventions internationales, régleraient l'activité des entreprises transnationales. Entre autres, ces mécanismes feraient en sorte que les pratiques financières et les politiques d'embauche de ces entreprises seraient bénéfiques aux pays d'accueil, que la fiscalité et les règlements ayant trait au réinvestissement sur place et au rapatriement des profits assureraient la régularité du processus d'investissement et que la nationalisation de l'avoir de ces entreprises se ferait conformément à des procédures bien établies. Grâce à l'assistance des pays de vieille industrialisation, le Tiers-Monde aurait amorcé le long processus qui lui permettrait éventuellement de disposer d'une base technologique autonome; tandis que les installations de recherche et de développement techniques des pays développés serviraient de plus en plus à résoudre les problèmes des sociétés en voie de développement.

On peut toujours rêver, répliquerez vous! Mais je défie quiconque de démontrer que le "nouvel ordre économique international" que je viens de situer dans un avenir plus ou moins proche n'est pas tout à fait réalisable au plan technique et économique, si l'on y met le temps qu'il faut, si l'on y travaille résolument et si l'on a la

volonté de l'instaurer. Je soutiens même qu'une orientation graduelle des politiques canadiennes dans cette voie serait tout à fait compatible avec la poursuite de nos autres objectifs nationaux. J'irai même plus loin: à mon avis, cette évolution faciliterait grandement la réalisation de certains de ces objectifs, comme par exemple la diversification de nos relations commerciales et l'atténuation des disparités régionales. Car enfin, l'est du Québec et les provinces de l'Atlantique sont beaucoup plus proches de l'Afrique et de l'Amérique latine que le sud-ouest de l'Ontario; de sorte que ces régions moins développées tireraient partie de nouveaux facteurs de localisation industrielle, si jamais les échanges commerciaux du Canada s'orientaient davantage vers ces marchés d'outre-mer. De même, les provinces de l'Ouest profiteraient incontestablement d'une expansion de nos marchés en Asie.

En conclusion, je voudrais cependant souligner que, quels que soient les nouveaux aménagements financiers et commerciaux qui pourraient être mis en place par la communauté internationale dans les années à venir, un effort considérable d'aide au développement s'imposera toujours. En effet, même les meilleurs aménagements ne pourront jamais épouser parfaitement les circonstances et les besoins particuliers à chaque pays; et nous ne pouvons nous attendre non plus à ce que les bénéfices économiques de ces aménagements puissent être répartis équitablement entre tous les pays en voie de développement. Le pétrole, par exemple, est et demeurera un produit de base de plus grande valeur que le minerai de fer ou le cacao. Le pouvoir de marchandage de certains pays producteurs de matières premières sera toujours plus grand que celui d'autres pays parce que certaines ressources sont physiquement concentrées dans un plus petit nombre de pays; et, bien sûr, la dotation en ressources de bien des régions du monde est assez maigre, en regard de la population qui vivent dans ces régions, de sorte que leur développement exigera des apports extérieurs plus importants qu'ailleurs. En conséquence, quelles que soient les transformations que l'on apportera à l'économie mondiale, les pays les plus prospères devront maintenir des programmes d'aide au développement. Sans doute, n'est-ce pas la solution des problèmes du Tiers-Monde; mais c'est certainement un facteur essentiel dans l'équation du développement. On pourrait, à vrai dire, comparer le rôle des programmes internationaux d'assistance à celui des paiements de péréquation et des autres subventions fédérales au sein de la fédération canadienne: ils visent à ce que tous les peuples de la communauté internationale, sans égard à l'ampleur de leurs ressources propres, jouissent d'un niveau de vie convenable, par référence aux valeurs communes à toute l'humanité.

A ce propos, je dois dire que je suis très préoccupé par la stagnation récente du volume de l'aide au développement consentie par des

donateurs traditionnels et surtout par les coupures que des difficultés économiques ont obligé certains à pratiquer dans leurs programmes de développement international. Ces tendances inquiétantes confirment malheureusement l'argument que j'ai invoqué plus tôt: à savoir, que l'interdépendance économique est aujourd'hui une réalité inexorable. Car les problèmes de paiements extérieurs d'un groupe de pays, qui les a obligé à réduire leur soutien financier à un deuxième groupe de pays, provient moins d'une mauvaise gestion de leur économie que d'un quadruplement des coûts de l'énergie décrété par un troisième groupe de pays! Et la spirale descendante risque de se poursuivre: une réduction de l'aide au développement entraînera une compression des importations par les pays en voie de développement; cette compression conduira à une baisse de la production manufacturière dans les pays industrialisés; cette baisse provoquera une contraction des importations de matières premières en provenance des pays en voie de développement; et ainsi de suite. Il faut de toute urgence interrompre ce cercle vicieux partout où cela est possible, si nous voulons restaurer l'expansion de l'économie mondiale à sa vitesse de croisière. Je suggère, par exemple, que les pays donateurs s'engagent tout au moins à maintenir la valeur réelle de leur programmes d'aide au développement: engagement qui, compte tenu de l'inflation qui prévaut à l'heure actuelle, exigerait dans la plupart des pays une augmentation nominale des budgets de plus de dix pour cent.

Il convient de souligner que l'impact de la stagnation de l'aide au développement en provenance des donateurs traditionnels a été quelque peu atténué par le relais de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP). On a beau dire ce que l'on veut des pays pétroliers, on ne peut nier l'assistance financière qu'ils ont accordée ces derniers temps au Tiers-Monde. Plusieurs pays arabes, par exemple, ont déjà affecté à l'aide au développement une proportion plus élevée de leur PNB que la cible d'un pour cent suggérée par les Nations Unies. C'est là une évolution fort encourageante, qui indique que dans tout nouvel ordre économique qui pourrait apparaître à l'avenir, il y aura partage des fardeaux aussi bien que partage des richesses.

S/C