

Entretien avec John Loxley

1999-11-25

La mondialisation a eu de profondes répercussions sur les relations Nord-Sud, mais son degré d'influence a varié selon les régions et les pays. On a également exagéré l'ampleur du phénomène. Seuls quelques pays appartenant largement à l'Asie du Sud-Est ont joui d'une croissance rapide reposant sur l'exportation de produits manufacturés. Les courants internationaux de capitaux privés ont favorisé une poignée de pays. Les pays les plus pauvres se sont lourdement appuyés sur les emprunts publics et l'aide internationale. Les problèmes d'endettement ont mené à la propagation des programmes d'ajustement structurel avec des résultats douteux.

Dans un récent ouvrage, *Interdépendance, déséquilibre et croissance : Réflexion sur l'économie politique des relations Nord-Sud au tournant du siècle*, John Loxley examine quatre faits contemporains susceptibles d'influer dans une large mesure sur les relations Nord-Sud :

- les tentatives de liquider les déficits budgétaire et extérieur américains;
- l'apparition de trois blocs commerciaux régionaux;
- l'application des accords de l'Uruguay Round;
- l'effondrement de l'Union soviétique et de ses pays satellites.

Enfin — et voilà qui est sans doute plus important — il s'attache à des orientations de développement qui ne sont pas axées sur la croissance (et qui souvent viennent du Sud) et évalue leur incidence possible sur les relations Nord-Sud.

Quelle était votre intention en écrivant ce livre et quel public visez-vous ?

L'idée était de traiter du facteur économique dans une demi-douzaine de livres portant sur les relations Nord-Sud. L'ouvrage s'adresse aux étudiants de premier et de deuxième cycles en fin d'étape ainsi qu'aux économistes et aux professionnels du développement.

Au cours des dernières années, le Mexique, la Corée du Sud, l'Indonésie et le Brésil notamment ont tous connu une importante crise de l'endettement. Ces crises étaient-elle à prévoir et en prévoyez-vous d'autres semblables dans d'autres pays dans un avenir prochain ?

En général, oui. Ces crises ne m'ont pas étonné. Mais je ne crois pas que quiconque aurait pu prévoir ce qui s'est produit en Asie de l'Est. Une fois la crise asiatique déclenchée, cependant, l'effondrement du Brésil, causé par sa lourde dette, était assez prévisible. Lorsque les dettes sont élevées et qu'il y a une certaine mobilité des capitaux, ce genre de situation est tout à fait probable.

Comment expliquer qu'il y ait eu autant de crises d'endettement en si peu de temps ?

Les banques ne semblent pas tirer d'enseignements du passé. C'est en quelque sorte l'instinct grégaire qui entre en jeu ici. Si on peut faire des profits en consentant des prêts, il n'y a pas de difficultés. Il semble que le système bancaire international et les marchés financiers soient très imparfaits. Ils ne voient pas les indications de l'accroissement des risques, comme l'augmentation des taux d'intérêt. Quelque chose d'endémique dans les marchés internationaux des capitaux

semble les porter à un optimisme exagéré. En favorisant la libéralisation financière, nous avons empiré la situation. En fait, nous sommes allés si loin qu'il ne reste rien pour prévenir l'écoulement des capitaux, à moins d'adopter un mécanisme comme la « taxe Tobin » pour ralentir un peu les choses.

Pouvez-vous nous dire ce qu'il en est au juste de la « taxe Tobin » ?

Fondamentalement, il s'agit de l'imposition d'une taxe minimale (disons 0,25 %) sur les mouvements de capitaux sur les marchés internationaux. Mais la taxe est imposée chaque fois que l'argent entre ou sort du pays. C'est dire que pour rendre l'investissement rentable, l'argent doit rester au pays pour un certain temps.

Quelles sont les chances qu'on adopte une « taxe Tobin » ou un autre mécanisme semblable ?

Si vous voulez savoir s'il est probable que l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) mette un tel mécanisme en application, je vous dirais que j'en doute fort. Mais, présentement, le gouvernement canadien semble ouvert à l'idée. Au moins, il ne la rejette pas.

Existe-t-il d'autres moyens de freiner l'exode des capitaux canadiens ?

Certainement. On pourrait modifier le système fiscal pour mettre fin aux dégrèvements favorisant les contribuables qui détiennent des REER à l'étranger. Mais étant donné les pressions qu'exerce Bay Street sur le ministre des Finances pour qu'il augmente les allègements fiscaux à l'intention des détenteurs de REER à l'étranger, il va falloir faire quelques exercices d'équilibre dans ce cas-ci.

Quelles sont les répercussions sur le Canada de toutes ces crises de l'endettement ?

Prenons la crise asiatique à titre d'exemple. Dès que les capitaux ont commencé à quitter les pays d'Asie, en réaction, les importations de biens de consommation et de matières premières ont radicalement chuté. Non seulement les pays asiatiques ont-ils ainsi sapé leur croissance économique, mais ils ont fait diminuer la demande de biens de l'étranger (produits canadiens y compris) ce qui, en retour, a entraîné une baisse marquée du prix de ces produits. Quand une crise semblable a frappé la Russie un peu plus tard, le prix des biens de consommation canadiens a diminué encore davantage. Naturellement, les répercussions ont été particulièrement sérieuses en Colombie-Britannique, province dont l'économie dépend dans une large mesure du commerce avec l'Asie.

Les pressions que ces crises ont exercé sur les ressources du Fonds monétaire international (FMI) ont été si fortes que le FMI lui-même a dû demander aux États-Unis une nouvelle rentrée de liquidités. Entrevoiez-vous le jour où le FMI se trouvera à court de ressources ?

Je ne pense pas que le FMI puisse être totalement dépourvu de ressources, bien qu'il ait subi de fortes pressions dernièrement et qu'il ait été en butte aux attaques de la gauche et de la droite étasuniennes. Récemment, il a réussi à obtenir d'autres pays membres une augmentation considérable de leurs contributions et il s'est aussi débrouillé pour recueillir des fonds autrement. Je crois que le FMI possède la volonté politique nécessaire pour continuer.

Dans votre livre, vous êtes très critique à l'égard des politiques « d'ajustement structurel » par lesquelles le FMI, la Banque mondiale et d'autres organismes internationaux ont réagi à la crise de l'endettement. Est-ce que la crise asiatique actuelle et l'épuisement (ou peu s'en faut) des ressources du FMI ont influencé votre position ?

Je voulais en quelque sorte faire le « bilan » de l'ajustement structurel parce qu'il est devenu le paradigme du développement. Un des principaux objectifs était d'évaluer les répercussions que les programmes d'ajustement structurel avaient eu sur les pays en développement. Je vous répondrai donc que, oui, ces récents événements et d'autres ont pesé sur mes critiques, dont certaines sont d'ailleurs reprises par les principaux économistes.

Malgré votre critique des politiques d'ajustement structurel, vous admettez que les pays du Sud doivent faire d'importants ajustements et modifier leurs régimes économiques et politiques. Si l'ajustement structurel que propose le FMI n'est pas la solution, comment les pays du Sud peuvent-ils briser le « cercle vicieux » de la dette dans lequel ils se trouvent depuis si longtemps ? Et quelle sorte d'ajustements ces pays devraient-ils faire ?

Si, dans un pays, la balance des paiements est déficitaire et l'inflation rampante, tout programme d'ajustement sera pénible. Pourtant, on peut faire bien des choses pour créer des politiques économiques plus diversifiées. Je serais en faveur d'une politique d'ajustement créée à l'échelle locale par les gens qui en subissent les effets. Vraisemblablement, une telle politique serait sensiblement différente de celles qu'a adoptées le FMI. Elle prônerait une tout autre approche du paiement de la dette et protégerait mieux le niveau de vie des pauvres. Idéalement, le FMI devrait modifier ses politiques financières et d'ajustement afin de donner aux pays du Sud le temps de mettre de l'ordre dans leurs affaires.

Y a-t-il quelque chose que nous, pays du Nord, pouvons faire pour aider le Sud à sortir de la crise ?

En fait, nous pouvons faire pas mal de choses. Premièrement, nous pouvons affecter plus d'argent à l'aide initiale. Deuxièmement, rien n'empêche d'adopter un mécanisme qui donne aux plus petits pays plus de temps pour prendre en mains leur balance des paiements. Troisièmement, on pourrait songer à annuler la dette des petits pays les plus pauvres. Bon nombre d'organismes canadiens de développement préconisent cette solution depuis un certain temps déjà. Il n'en coûterait probablement qu'un peu plus de 2 milliards de dollars et cela pourrait se faire au cours, disons, des six à dix prochaines années.

Votre livre dénonce aussi la façon dont l'aide du Nord est distribuée aux pays du Sud. Par exemple, vous signalez que le gros de l'aide n'est destinée ni aux pays les plus pauvres, ni aux populations les plus pauvres de ces pays. Vous soulignez également qu'une proportion beaucoup plus grande de l'aide va aux pays qui consacrent relativement plus d'argent au budget militaire qu'à ceux qui dépensent moins à ce chapitre. Pourquoi l'aide extérieure en est-elle venue à prendre cette forme ?

L'aide a été utilisée autant comme outil géopolitique et commercial que comme instrument humanitaire. À vrai dire, les considérations d'ordre géopolitique et commercial ont souvent pris le pas sur les raisons humanitaires, même au Canada, qui n'est pas une grande puissance mondiale. Nous avons souvent lancé des projets d'aide extérieure pour le seul motif de promouvoir les exportations canadiennes, les exploitations de blé que nous avons établies en Tanzanie par exemple et qui sont une réplique presque exacte de celles que nous avons au Manitoba.

Selon vous, peut-on espérer que cette forme d'aide se modifie ?

Peut-être. Récemment, une coalition d'éducateurs en matière de développement, dont le Conseil canadien pour la coopération internationale, et divers groupes confessionnels ont rencontré des représentants du gouvernement pour faire valoir l'importance de modifier le programme d'aide extérieure du Canada. Premièrement, il faudrait que l'aide prévue soit beaucoup plus considérable. Deuxièmement, il faudrait affecter une plus grande part de l'aide aux programmes sociaux, éducatifs et humanitaires. Troisièmement, l'aide devrait aller à un petit nombre de pays vraiment pauvres et, dans ces pays, elle devrait être beaucoup plus clairement orientée vers les secteurs les plus névralgiques. Il faut aussi accorder beaucoup plus d'importance aux droits de la personne. Bien qu'il soit encore trop tôt pour présager l'issue de ces rencontres, il semble que le gouvernement ait prêté une oreille attentive aux revendications.

Toujours en rapport avec l'aide extérieure, quelle est l'importance des compressions budgétaires radicales que le gouvernement canadien a faites récemment ? Comment, selon vous, ces réductions pourront-elles influencer sur les pays en développement et sur les relations du Canada avec ces pays ?

Je pense que le gouvernement a décelé une certaine diminution de l'intérêt pour le tiers-monde et il en a conclu qu'il pouvait procéder aux réductions budgétaires sans que cela lui nuise politiquement. Il a opté pour la ligne de moindre résistance. Mais il a manqué de perspicacité. Ces compressions ont aussi réduit notre influence dans le monde en développement alors que, par le passé, nos programmes d'aide y soulevaient l'admiration.

Vous en avez long à dire aussi sur le commerce Nord-Sud. Quelle genre de structure commerciale servirait le mieux les intérêts des pays du Sud ?

Si nous pouvions trouver moyen de permettre au monde en développement d'accroître sa demande d'importation, cela aiderait. En fait, tous en profiteraient, les pays du Nord comme ceux du Sud. Je prévois, à longue échéance, une augmentation considérable des échanges entre les pays du Sud.

Au sujet du commerce encore, il semble que le projet de mise en oeuvre d'un accord multilatéral sur l'investissement (AMI) ait perdu du terrain, au moins pour l'heure. Comment se fait-il ? Prévoyez-vous un regain de l'AMI ?

Les projets concernant l'AMI ont été mis en veilleuse pour deux raisons. D'abord, les protestations massives du public partout dans le monde. Ensuite, la nette opposition de la France à la conclusion de l'accord, les Français estimant qu'il constituait une menace pour leur culture. Mais l'AMI n'est pas mort; il est simplement en suspens pour le moment. Je crois que l'Organisation mondiale du commerce se manifesterà de nouveau et se prononcera en faveur de l'accord. Il n'a pas disparu de l'ordre du jour.

Dans les dernières pages de votre livre, vous proposez de nouveaux paradigmes économiques pour le Nord et pour le Sud. Lesquels sont les plus susceptibles de résoudre la crise de l'endettement dans le Sud et de favoriser une plus grande égalité économique dans le monde ?

Aucun n'y suffira à lui seul. J'estime plus prometteuse une démarche hybride ou une combinaison de démarches qui nous permettraient d'élaborer une politique internationale plus éclairée. Ici, dans le Nord, on pourrait faire appel à la notion d'« état stationnaire » (absence de croissance) et proposer aux pays mieux nantis de s'en servir pour modifier leurs politiques économiques. Il faut s'élever contre le recours au PNB et au PIB comme principales mesures de croissance économique.

Heureusement, les gens ont de plus en plus conscience, du moins dans les pays du Nord, que la croissance n'est pas la solution, que dans bien des pays (et notamment aux États-Unis) où le PNB a continué d'augmenter, la qualité de la vie pour le citoyen moyen a, de fait, diminué. Mais je ne prônerais pas l'idée d'un « état stationnaire » dans le Sud. Je ne crois pas qu'il puisse exister une prescription uniforme pour des pays à divers stades de développement. Dans la majorité des pays du Sud, la croissance économique sera nécessaire encore pendant un certain temps pour que les gens puissent satisfaire à leurs besoins fondamentaux et que les pays puissent chacun se développer convenablement.

Comment l'alternative budgétaire pourrait-elle aider à redresser le genre d'inégalités économiques mondiales dont vous faites état dans votre ouvrage ?

L'alternative budgétaire est en quelque sorte un document partiel puisqu'il ne traite que de questions fiscales et de sujets connexes. Mais les documents préliminaires contenaient d'assez importantes sections sur les politiques internationale et d'aide extérieure du Canada. Cette année, on a plaidé en faveur d'une remise de la dette des pays les plus pauvres et du remplacement du PNB et du PIB par un véritable indicateur d'état qui, d'une part, comprendrait la valeur de la main-d'œuvre intérieure non rémunérée et de l'économie informelle et, d'autre part, présenterait un tableau beaucoup juste de la qualité de vie dont jouissent les Canadiens.

Pensez-vous que l'alternative budgétaire, ou du moins certaines des propositions qui y sont formulées, seront adoptées par le gouvernement fédéral ?

Le gouvernement actuel n'adoptera jamais l'alternative budgétaire intégralement, mais il a prêté attention à nos demandes. L'augmentation des dépenses de santé exposée dans le dernier budget en est un bon exemple. D'un autre côté, un nombre croissant de Canadiens appuient les principes généraux contenus dans l'alternative budgétaire. De toute évidence, le gouvernement devra en tenir compte.

À propos de l'auteur

John Loxley est professeur titulaire au département d'économie de l'Université du Manitoba, à Winnipeg, dont il était autrefois directeur. Sa carrière distinguée a été jalonnée d'affectations à l'Université de Makerere et à l'Université de Dar es-Salaam en Tanzanie ainsi qu'auprès du gouvernement de ce même pays, de l'Ouganda, de Madagascar, du Mozambique et du Manitoba à titre de conseiller économique. Auteur de *Debt and Disorder: External Financing for Development*, il a aussi été coordonnateur de l'exercice dit de l'alternative budgétaire au Canada.

Le livre

Interdépendance, déséquilibre et croissance : Réflexion sur l'économie politique des relations Nord-Sud au tournant du siècle par John Loxley.