

EMBARGO: 3 mai 1974, 11.00 h.

CONFERENCE DE LA COOPERATION TECHNIQUE 1974

Exposé de M. Pierre GRABER, Conseiller fédéral,
 Chef du Département politique

Berne, le 3 mai 1974

+ 021.1 (74)

L'interdépendance

Nous avons placé cette année la Conférence annuelle de la coopération technique sous le signe de l'interdépendance. A vrai dire, on devrait plutôt parler des interdépendances - politiques, économiques, écologiques, etc. - qui constituent la trame de l'interdépendance des nations. Ce choix aura peut-être semblé facile à quelques-uns d'entre vous, à ceux qui ont suivi de près les événements de l'hiver, notamment l'explosion de la "crise du pétrole" à la suite de la guerre du Kippour; qui ont réfléchi à la signification de cette "crise" pour la vie nationale et internationale, en conséquence pour notre pays; facile aussi à ceux qui se sont intéressés aux bilans de situation établis par les organisations internationales, à l'évaluation des conséquences multiples et inquiétantes qui semblaient devoir découler de cette crise dans le contexte économique-politique du moment. Ce thème, les événements l'imposaient, à ce point que la conférence des Nations Unies sur les matières de base, qui se termine en ce moment à New York, a fait de l'"interdépendance" son vocable favori. Même si cette conférence ne devait rien résoudre dans l'immédiat - faut-il s'en étonner? -, elle aura pourtant confirmé avec netteté que les conclusions sont loin d'être unanimes que l'on peut tirer d'une constatation évidente, à savoir que les nations, par l'effet même de leur croissance, de la progression accélérée de leurs besoins, en pétrole et en matières de base tout particulièrement, sont devenues plus dépendantes les unes des

autres; mais aussi que le monde a progressé, sans trop s'en apercevoir jusque récemment, vers une ère nouvelle des rapports internationaux.

Le peuple suisse a certes compris il y a longtemps déjà - l'expérience de deux guerres en ce siècle le lui a rappelé - que sa sécurité et sa prospérité ne dépendent pas de sa seule volonté. Il ne s'est pas moins laissé surprendre par la "crise du pétrole"; surprendre par le degré de dépendance révélé par cette "crise" et vers lequel il s'est laissé glisser dans un confort généralisé au cours des années d'après-guerre; surprendre par l'importance décisive que l'énergie a prise, notamment le pétrole, dans le fonctionnement de son économie, dans sa prospérité et son niveau de vie. La perspective de la crise que pourrait provoquer une éventuelle interruption de ses approvisionnements, l'évocation des restrictions graves qui pourraient lui être infligées, l'ont laissé à la fois stupéfait et irrité. Et pourtant, nous avons été prévenus. La "crise" n'a pas éclaté comme un éclair dans un ciel serein. Les rapports de toutes sortes, aux conclusions inquiétantes sur la situation énergétique, sur l'épuisement des réserves en ressources naturelles, sur le danger écologique, les indices concrets surgissant ici et là, aux Etats-Unis notamment, auraient dû éveiller notre inquiétude, nous qui sommes si attentifs aux conditions de notre prospérité.

Il n'y aurait pas lieu d'épiloguer sur ces événements si nous pouvions les considérer comme appartenant au passé, si la "crise de l'énergie" n'avait été qu'un accident de parcours, comme pourraient tendre à nous le faire croire certaines apparences. Déjà, le premier choc s'est atténué. L'essence coule à nouveau à flots dans les réservoirs des automobilistes et, même si elle est un peu plus chère, les sourires n'en sont pas moins revenus sur les visages des usagers. Le prix des huiles de chauffage a momentanément baissé! Nous étions passés brutalement de l'interdépendance théorique, de l'insouciance, à l'interdépendance vécue, à l'anxiété! Nos premières réactions avaient été de surprise,

voire de stupeur et de colère.

Aujourd'hui, on peut se demander si nous ne sommes pas déjà en train d'oublier.

Certes, nous n'avions pas de raison de nous affoler -- les événements l'ont prouvé --. Mais ce serait faire preuve de légèreté que de croire que tout ne fut qu'un malentendu, qu'un épisode, qu'un accident sans signification ni suite.

Non! Si la "crise de l'énergie" semble s'être estompée, ses causes n'ont pas disparu, ses conséquences risquent d'être graves, de se faire sentir durablement. Je ne suis pas sûr que sa signification ait été vraiment comprise. Je n'insisterai pas sur les causes. Vous aurez, je crois, l'occasion de les évoquer tout à l'heure. Ce qu'il faut voir, d'emblée, c'est que la "crise" dite de l'énergie recouvre un phénomène plus vaste que l'interruption des approvisionnements et la hausse brutale du prix du pétrole. Je fais allusion à la majoration tout aussi virulente des prix de nombreuses matières de base et autres produits alimentaires qui l'a précédée et accompagnée, tout cela dans un climat d'inflation irrépressible, de désagrégation du système monétaire et de dégradation des relations économiques internationales. Quoi qu'il en soit, je voudrais ramener au plus vite votre intérêt à ce qui constitue, pour nous tous réunis ici, l'essentiel de notre préoccupation, à savoir la coopération au développement. Car ce qu'on appelle trop sommairement la "crise de l'énergie", en révélant la fragilité des mécanismes sur lesquels reposent nos économies, nos sociétés, nos existences, a ébranlé bien des notions. La question qui se pose à nous est maintenant d'abord la suivante: dans quel sens les événements que nous venons de vivre sont-ils appelés à influencer sur la coopération au développement ?

J'en reviens ainsi aux conséquences de la "crise", dans une triple perspective: celle des pays riches et industrialisés,

dont nous sommes; celle des pays du tiers monde non producteurs de pétrole; celle des pays producteurs de pétrole. Cette classification est simplifiée à l'extrême. Il faudrait créer des subdivisions, par exemple pour les pays producteurs de pétrole selon que l'or noir constitue ou non l'essentiel de leurs ressources, selon l'importance de leur production et de leur population, selon leur potentiel de développement, selon l'emploi de leurs ressources, selon d'autres critères encore. Et, en ce qui concerne les pays non producteurs de pétrole, il faut distinguer entre ceux qui sont dotés de ressources naturelles et qui bénéficient de la situation présente, et ceux qui ne possèdent rien. On pourrait introduire bien d'autres nuances.

Mais la schématisation n'altère en fait que peu la réalité du tableau. Que voyons-nous ?

Les conséquences de la "crise du pétrole" sur les pays industrialisés sont de plusieurs ordres, car le pétrole, on le sait, est source d'énergie et matière transformable dont sont aujourd'hui hautement tributaires la chimie et la pétrochimie, mais aussi élément important du commerce international. Quelle sera l'incidence de la hausse du prix du pétrole sur nos économies ? Les usages et aspects de ce produit sont si divers, la multiplicité des effets et la complexité des réactions si grandes, que personne ne saurait aujourd'hui se risquer à des prévisions précises. Ce qui paraît incontestable, en revanche, c'est que la situation présente aggrave pour les pays industrialisés l'insoluble problème de l'inflation et surtout qu'elle tend, du moins pour certains d'entre eux, à grever lourdement leur balance des paiements. La tentation existe donc plus que jamais pour eux de recourir à des mesures autonomes aux fins de rétablir l'équilibre, par exemple, en pratiquant des politiques conjoncturelles restrictives pour ne pas dire déflationnistes, en freinant les importations ou en encourageant les exportations, ou en procédant à des manipulations monétaires de caractère compétitif et contestable, ou encore en jouant sur les taux

d'intérêts pour attirer des capitaux compensateurs. Il s'agit là de politiques qui, au-delà d'un certain seuil, ont pour effet de rejeter sur les pays partenaires la charge du rétablissement de l'équilibre; poursuivies simultanément ou successivement par plusieurs pays, elles pourraient conduire à de sérieuses tensions et dégénérer en crise économique généralisée en même temps qu'à la rupture des mécanismes des relations économiques internationales. La capacité d'aide des pays développés s'en trouverait réduite, voire même annihilée.

Pour ce qui est des pays en développement les plus démunis, les conséquences de la "crise du pétrole" sont - malheureusement! - tout aussi faciles à déterminer dans leur gravité. Ces pays doivent non seulement payer plus cher une énergie devenue indispensable, mais subir simultanément une sérieuse hausse des prix des produits obligatoirement importés des pays industrialisés. Difficile pour la plupart, la situation est aujourd'hui tragique pour quelques-uns, pour ceux qui ne possèdent ni ressources naturelles, ni réserve de devises.

Je me garderai bien d'anticiper sur les discussions que vous aurez dans quelques instants; mais qu'il me soit toutefois permis de citer un exemple. Pour obtenir une augmentation de 1% de la production alimentaire, il faut en règle générale tripler la consommation d'engrais. Or, les engrais sont souvent des sous-produits du pétrole et ont largement suivi la hausse de ce produit. Le prix des phosphates, autre engrais, naturel celui-là, a quant à lui triplé. C'est dire que les pays les plus pauvres vont devoir faire face à des situations graves, où la chute de la production agricole et l'absence conjuguée de réserve monétaire pourraient entraîner la faim, du moins pour une partie de la population.

Quant aux pays producteurs de pétrole, ils représentent une minorité: 270 millions d'habitants au total sur une population mondiale avoisinant les quatre milliards. Ce ne sont pas tous,

tant s'en faut, des Etats désertiques ne produisant que de l'or noir. Certains possèdent une population abondante et d'amples ressources exploitables, de sorte qu'ils pourraient consacrer les immenses revenus tirés du pétrole à un effort de développement accru. Mais il leur manque, le plus souvent, les connaissances, la technique, l'expérience qui pourraient les faire sortir du sous-développement économique. Quant aux pays qui ne produisent pratiquement que du pétrole et dont la densité démographique et le potentiel de développement sont faibles, ils accumuleront progressivement des réserves en devises énormes. Ces capitaux font et feront peser de nouvelles menaces, toujours plus graves, sur un système monétaire international déjà excessivement fragile, déjà disloqué. Le problème, là, est de savoir comment utiliser ces capitaux sans qu'il en résulte des dommages irréparables pour l'équilibre des relations internationales. Il faut d'abord éviter que ces capitaux ne viennent démesurément gonfler la masse des fonds mobiles dont les déplacements font ployer les monnaies; il faut bien plutôt leur trouver, par des placements directs ou par intermédiation, des emplois stabilisateurs; l'idéal à cet égard consisterait en une répartition appropriée entre, d'une part, dons et prêts à des conditions souples aux pays du tiers monde les plus gravement touchés par la "crise" et, d'autre part, investissements directs ou par l'intermédiaire des marchés financiers dans les pays industrialisés, ceux dont la balance des paiements a été la plus déséquilibrée recevant la grosse part. C'est dire que les grands producteurs de pétrole devraient être appelés à contribuer, par une politique de dons, de prêts et d'investissements bien dosée et bien orientée, à la défense d'un équilibre international sérieusement menacé, les pays industriels qui, producteurs d'énergie, de matières de base et de produits alimentaires, ont bénéficié des conditions du marché, devant eux aussi apporter leur contribution à cet effort. Ainsi, les pays producteurs de pétrole seraient satisfaits, les pays industriels que la perspective d'un déséquilibre de leur balance des paiements inquiète

seraient rassérénés; et les pays du tiers monde les plus lésés pourraient échapper à la tragédie qui les menace. Je suis convaincu que tous ces pays sauront témoigner de leur esprit de solidarité dans la recherche des solutions.

Néanmoins, ce serait faire preuve de beaucoup d'optimisme que de croire que les choses se mettront en place spontanément, par des ajustements quasi automatiques. Non, les forces mises en mouvement par la "crise" ne seront maîtrisées que dans la mesure où les gouvernements intéressés feront preuve de clairvoyance, de fermeté, en même temps que d'esprit de coopération. Il ressort en particulier de l'analyse de la situation présente que quelques pays du tiers monde - le Bangladesh, Sri Lanka et l'Inde, par exemple -, mais d'autres encore, voient leur situation se détériorer rapidement et qu'ils ont besoin d'une aide urgente si l'on veut qu'ils ne sombrent dans une misère plus profonde encore. C'est là une première conclusion qui s'impose. Notre propre politique de coopération au développement devra en tenir compte. Mais, d'une manière générale, étant donné que notre aide est déjà dirigée en grande partie vers les pays les plus pauvres, la "crise" ne devrait pas bouleverser notre dispositif, même si nous devons dans les plus brefs délais possibles accentuer notre effort en faveur de ceux qui sont le plus durement touchés.

La "crise du pétrole" a déclenché des tensions multiples, que la communauté des nations doit affronter immédiatement et concrètement, nous l'avons vu. Mais elle a fait plus que cela. Elle a déclenché simultanément un profond mouvement de réflexion, partout, dont il ressort qu'elle est peut-être le signe précurseur, l'indice de déséquilibres sous-jacents, en lente progression sous la surface des eaux, ou, pour user d'une image connue, le sommet de l'iceberg, visible pour tous mais dont les masses inquiétantes demeurent cachées aux regards.

Ce qui est certain, c'est que la "crise du pétrole" a été précédée et accompagnée de hausses abruptes sur les marchés des

matières de base industrielles; dans le domaine alimentaire aussi, nous sommes passés rapidement, au cours des derniers temps, à une situation préoccupante dans la mesure où elle reflète le gigantesque problème démographique devant lequel nous nous trouvons aujourd'hui: celui de nourrir, de vêtir, d'abriter puis d'éduquer 50 à 60 millions d'enfants de plus chaque année; demain ce sera 90 à 100 millions, une explosion qui doublera le chiffre de la population mondiale - à moins d'une évolution inattendue - d'ici la fin du siècle, c'est-à-dire dans un laps de temps qui représente à peine le tiers d'une vie d'homme. Cette perspective lance un formidable défi, à nous-mêmes, mais surtout aux générations qui prendront notre relève.

Quoi qu'il en soit, en démontrant brutalement, cruellement, la fragilité de notre approvisionnement énergétique, la "crise" a révélé, en même temps que notre dépendance dans ce secteur étroit mais vital, toute la dimension des interdépendances qui conditionnent l'économie et la politique mondiales. Car si le secteur de l'énergie vient d'offrir l'occasion d'une démonstration convaincante, il est loin d'être le seul. Nous n'avons qu'à penser aux interdépendances conjoncturelles, à la généralisation de l'inflation, au problème monétaire, aux effets d'entraînement à l'échelle internationale provoqués par la croissance ou la stagnation des économies nationales, à la perspective d'un épuisement des ressources naturelles, à la rupture des équilibres écologiques avec ses conséquences sur l'ordre végétal et sur les espèces animales: où que nous nous tournions nous butons sur des problèmes caractérisés par une dimension internationale évidente et qui, dès lors, ne sauraient être résolus que par une coopération internationale. A ceci s'ajoute le fait - capital - que le monde s'est rapetissé dans la mesure où les moyens de communication et de transport rapprochent les hommes, facilitant la poussée irrésistible de leurs aspirations communes à un minimum de justice, de dignité et de bien-être. Chacun sait ce qui se passe

partout, et s'en inspire le cas échéant; personne ne peut dès lors plus vivre sans se soucier des répercussions de ses actes de tous ordres. Si au sens des ressources naturelles la conception d'un "monde fini" a finalement rompu les barrières où l'ignorance la tenait enfermée, celle d'un "monde unique" au sens de l'échelle des valeurs et des aspirations qui s'en inspirent a aussi rompu ses amarres. La scène politique internationale retentit aujourd'hui d'affrontements dans lesquels le choc des idéologies, des idées ou des croyances est au moins aussi violent que celui des intérêts: celles-là sont du reste mises au service de ceux-ci d'une façon souvent si étrange et paradoxale que beaucoup ne s'y retrouvent plus, plongés qu'ils sont dans le plus grand désarroi par la découverte d'un monde dont l'ordonnance est aussi nouvelle que souvent incompréhensible.

Mais c'est bien là le monde auquel nous devons faire face, un monde de conflits d'idées et d'intérêts menés selon des règles hétérodoxes - c'est le moins qu'on puisse dire -, mais un monde dont nous savons aussi qu'il est "un", que sauf cataclysme il ne retournera pas à son compartimentage d'antan, et qu'il est condamné à la coopération. A défaut, ou bien ce seraient les tendances hégémoniques des plus forts, des moins dépendants, des plus capables d'une autarcie poussée qui l'emporteraient, ou alors ce serait la crise profonde causée par des conflits inévitables, des luttes pour s'assurer une part aussi grande que possible des ressources limitées du monde, ou au moins cette part qui est nécessaire à la survie. En fait, à l'interdépendance ne peut correspondre autre chose que la coopération, car sans elle ce serait l'assujettissement ou le chaos.

La coopération au développement constitue, dans un tel contexte, un aspect important des relations internationales. Il s'agit naturellement d'abord de faire face au devoir de solidarité qui nous impose d'aider ceux qui sont dans le dénuement et la misère. Mais il s'agit aussi d'autre chose. Les pays en voie de développement estiment avoir droit à un partage plus équitable du

bénéfice de la croissance économique et du progrès, ce dont ils se sont sentis frustrés jusqu'ici par des "règles du jeu" internationales qui avantagent les plus forts au détriment des plus faibles. Or, ces pays sont les plus nombreux. Ils dominent la plupart des organisations politiques, économiques et sociales où se traitent les affaires du monde - l'ONU et ses satellites spécialisés, la Banque Internationale de Reconstruction et de Développement et le Fonds Monétaire International, la Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement et l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, l'Organisation mondiale pour l'agriculture et l'alimentation et le Programme des Nations Unies pour l'Environnement - et j'en passe, qui constituent l'armature du présent système des relations internationales et qui président au fonctionnement de ces relations. Les pays développés, ainsi majorisés, peuvent naturellement se soustraire à la loi du nombre, se refuser à des exigences qu'ils considèrent outrancières. Mais ils n'en font pas moins partie, avec les pays en voie de développement, d'un système international unique, dont le bon fonctionnement (à travers des principes, des réglementations et des procédures généralement acceptés et respectés) conditionne la réalisation des grands objectifs nationaux: la paix et la prospérité. Nous devons donc pratiquer à l'égard de nos partenaires plus pauvres une politique susceptible de les intéresser au bon fonctionnement du système des relations internationales, de les amener jusqu'au point où ils auront plus à perdre qu'à gagner à la désagrégation de ce système. De toute façon, leur croissance économique dépend d'ores et déjà de la prospérité et du soutien technologique des pays développés; dès lors, dans la mesure où cette constatation exprime une réalité, la sagesse devrait inciter les pays en voie de développement à faire preuve de compréhension à l'égard de certaines des thèses des pays industrialisés. Il devrait s'agir désormais d'un partage raisonnable et durable des responsabilités.

A ces considérations fonctionnelles on peut en ajouter une autre,

de caractère prévisionnel: il est peu vraisemblable, parce que contraire à l'expérience historique, qu'une minorité puisse indéfiniment conserver l'apanage de la richesse et de la force. Mieux vaut dès lors se laisser inspirer dans ses choix et ses politiques par la vision d'un monde mieux équilibré, un monde où chacun pourrait disposer de ce minimum nécessaire à la dignité de l'homme, qui fait que la vie vaut la peine d'être vécue et que l'on attache plus de prix à la construction et au progrès qu'à la destruction. L'éthique et l'intérêt se sont ainsi rejoints pour justifier une politique active de coopération au développement qui, en dépit des difficultés de toutes sortes, des déceptions et des échecs, demeure plus nécessaire que jamais.

Mesdames, Messieurs, avec la crise du pétrole et les événements qui l'ont accompagnée, nous avons, grâce à une conscience plus aiguë des exigences de l'époque contemporaine, pénétré plus avant dans une ère à maints égards nouvelle. Devant la récente Assemblée des Nations Unies consacrée à l'examen du problème des matières premières, un éminent homme politique vient de prononcer un discours intitulé: "Le défi de l'interdépendance". L'orateur n'était pas le représentant d'une petite nation, sans moyens ni débouchés. C'était Monsieur Kissinger ... L'idée de l'interdépendance fait son chemin. Mais il faut éviter que nos réactions, nos comportements, ne restent en retard sur l'événement.

Si les mois que nous vivons font mieux comprendre que l'interdépendance est désormais la loi des relations internationales et la collaboration des peuples son corollaire indispensable; si cette évidence conduit à l'évolution nécessaire des attitudes à l'égard de la coopération internationale en général et de la coopération au développement en particulier; et si les autorités s'inspirent de surcroît de la vision d'un monde plus juste, plus équilibré, mieux organisé, alors l'histoire retiendra sans doute la "crise du pétrole" comme un événement bénéfique.