



**13^e CONFÉRENCE
McDOUGALL**

Son Excellence

Bruno Kreisky

**Rome
7 novembre 1983**

Quand le Directeur général de la FAO m'a invité, il y a déjà longtemps, à prononcer cette année la Conférence McDougall, j'étais encore à la tête du Gouvernement autrichien. J'ai alors répondu à M. Saouma que je n'étais nullement certain d'être encore chancelier fédéral quand le moment serait venu de prendre la parole devant vous. M. Saouma m'a répondu que cette invitation n'était pas nécessairement liée à ma charge, et l'a renouvelée par la suite, après ma démission. A dire vrai, je suis très heureux de l'occasion qui m'est offerte aujourd'hui car, tout au long de ma carrière, j'ai été irrésistiblement entraîné à embrasser obstinément certaines idées, même si elles n'avaient aucune chance sur le moment de se réaliser. Si j'ai appris une chose pendant ma longue carrière d'homme d'Etat, c'est qu'en politique comme ailleurs, les idées doivent mûrir et faire leur chemin longtemps avant

de pouvoir être appliquées. Puis, tôt ou tard, vient le jour où elles peuvent être mises en pratique. Ainsi l'Etat providence est une idée qui a vu le jour pendant les années 30 et qui semblait alors un rêve: c'est seulement après la deuxième guerre mondiale que ce rêve a commencé à se réaliser.

Permettez-moi une évocation personnelle: en 1931 j'ai eu la chance, tout jeune encore, d'assister au Congrès de l'Internationale socialiste. Je n'étais guère plus qu'un garçon de course. J'allais chercher les parapluies oubliés par les délégués et je veillais à ce que leurs crayons soient bien taillés. Bien sûr, si je l'ai fait, c'était pour pouvoir entendre ce qu'avaient à dire les grands hommes du socialisme démocratique.

C'est au milieu de la grande crise économique mondiale qu'Otto Bauer, chef spirituel de la social-démocratie autrichienne, a eu la magnifique idée de combattre la crise en Europe centrale en lançant un système de crédits internationaux qui seraient financés par les pays riches, principalement les Etats-Unis et la France, pour aider les pays d'Europe centrale les plus gravement touchés. Il s'agissait non seulement de résoudre la crise mondiale, mais aussi de sauver la démocratie. Otto Bauer avait

prédit que sa destruction en Allemagne entraînerait son écroulement dans toute l'Europe centrale et aboutirait inévitablement à la deuxième guerre mondiale.

A cette époque, un vaste programme international de crédit aurait permis à la fois de surmonter la crise dans les pays industrialisés d'Europe et de moderniser l'industrie en Europe orientale, accélérant ainsi le processus d'accumulation originale, pour reprendre les termes de Karl Marx. Cette modernisation n'a en fait démarré dans la plupart des pays d'Europe orientale qu'après la deuxième guerre mondiale et au prix de grands sacrifices. Il a fallu attendre ce qu'on a appelé le plan Marshall pour assister à la résurrection, sous une forme plus ambitieuse, de la magnifique idée lancée par Otto Bauer, avec des modifications bien sûr, et avec des moyens techniques que l'on n'imaginait même pas en 1931.

A ce propos permettez-moi encore une observation d'ordre général: Le temps qui s'écoule entre le moment où une idée est lancée et le moment où elle trouve une expression dans la réalité n'est pas du temps perdu; il est mis à profit pour formuler des louanges et des critiques. Les unes et les autres

n'ont pas manqué aux idées que j'ai défendues devant les Nations Unies, puis devant la troisième Conférence générale de l'ONUDI, le 31 janvier à New Delhi. Elles ont été critiquées et certains les ont même taxées de non-sens économique. Mais elles ont eu aussi leurs partisans et, ce qui est plus important encore, elles ont inspiré une réflexion nouvelle et personnelle à des hommes et des femmes de premier plan.

Oui, ces idées font leur chemin. Vassili Leontief, prix Nobel d'économie de 1973 et directeur de l'Institut d'analyses économiques de l'Université de New York, ne tient-il pas un raisonnement bien proche de celui qui est le mien depuis longtemps quand il écrit ceci:

"A la grande surprise des auteurs du rapport, beaucoup de pays peu avancés ont décollé rapidement. Comment cela a-t-il été possible? Les banques ont desserré les cordons de leur bourse pour leur prêter tout ce qu'ils pouvaient investir dans des entreprises productives." Leontief évoque les programmes officiels, tels que le plan Marshall, et ajoute que les démocraties occidentales devraient aider les banques et leurs clients à poursuivre l'oeuvre si bien commencée. On n'a que trop attendu pour lancer

un plan Marshall à l'échelle mondiale, qui pourrait en même temps garantir les emprunts passés et les crédits nouveaux - à condition que les taux d'intérêt soient réduits à un niveau raisonnable - et fournir un volume substantiel d'assistance directe aux régions particulièrement pauvres. Mais j'irai plus loin que Leontief. Un journal proche des milieux industriels et bancaires suisses, le Neue Zürcher Zeitung, écrivait le 28 septembre dernier que même la Commission trilatérale avait au moins fait preuve d'une certaine ouverture d'esprit, et qu'elle avait compris les rapports existant entre les pays riches et le tiers monde. Je me bornerai à ajouter ici qu'à mon avis il est possible de faire la synthèse de toutes ces idées si nous réussissons seulement à savoir à qui appartient la décision. A ce propos une précision s'impose: je sais parfaitement que les pays communistes n'ont aucune intention de participer à ces activités, comme l'a bien montré le Sommet de Cancún. Notre problème, c'est de définir la façon dont nous allons procéder en pratique. A mon avis il y a une seule solution: il faut que plusieurs pays ayant les mêmes idées élaborent et appliquent ensemble un modèle basé sur l'exemple d'un unique projet précis.

Permettez-moi de récapituler maintenant les idées que je défends depuis plus de vingt ans. Je suis persuadé depuis longtemps que les voies suivies depuis de nombreuses années pour le développement ne permettent pas de valoriser les ressources économiques des pays intéressés de façon organique et soutenue. Par exemple, bien avant le choc pétrolier, j'affirmais que les pays en développement devraient se doter d'un réseau ferroviaire comparable à celui que nous avons en Europe, et qu'un projet si gigantesque ne pourrait être réalisé que par des plans multilatéraux.

L'expérience nous enseigne qu'une telle entreprise aurait donné du travail à des centaines de milliers de personnes. Et ces travailleurs n'auraient pas vu le problème de la faim du même oeil que les millions de chômeurs. Il faudrait de la même façon équiper les pays en développement pour la production et la distribution d'eau et d'énergie, et les doter d'un réseau moderne de télécommunications. En un mot, les pays du tiers monde sont incapables par eux-mêmes de créer l'infrastructure qui leur est nécessaire pour prendre dans la division internationale du travail un rôle correspondant à leur potentiel.

Ils ne pourront le faire que lorsqu'ils disposeront d'infrastructures à peu près satisfaisantes et bien entendu de systèmes modernes de formation professionnelle qui répondent véritablement à leurs besoins. C'est seulement ainsi qu'ils pourront tirer le meilleur parti des crédits offerts. Je n'ai pas besoin, devant une assemblée telle que celle-ci, de citer des exemples particuliers pour illustrer l'importance de ces mesures.

Pour réaliser cet ambitieux programme international d'infrastructures, il faudra bien sûr modifier les règles du crédit international. Mais quand on parle de la difficulté de financer ce vaste projet mondial, je me contente de rappeler que, selon l'Institut de recherche sur la paix de Stockholm, le monde a dépensé en 1982 entre 700 et 750 milliards de dollars pour les armements. Il suffirait d'un septième de cette somme pour réaliser un plan aussi grandiose que celui que je propose.

Le coût direct d'un chômeur en Autriche s'élève à environ 7 000 shillings par mois, soit 400 dollars. L'Autriche se situe vers le milieu de la pyramide des revenus des pays occidentaux, compte tenu des prestations sociales. Nous pouvons donc accepter comme point de départ que les 35 millions de chômeurs

du monde occidental nous coûtent directement 14 milliards de dollars par mois. Bien entendu, il faut ajouter à ce montant l'énorme coût social du travail productif ainsi perdu qui représente au moins autant. Au total, c'est à peu près le double de la somme ci-dessus qui est ainsi perdu.

Encore un mot à ce propos. Les critiques suscitées par mes idées ne sont pas nouvelles. Elles ressemblent beaucoup à celles qui ont été soulevées quand Keynes a proposé sa théorie pour combattre la crise. Elles viennent de la droite comme de la gauche, mais je m'abstiendrai ici de m'étendre sur elles et me contenterai de quelques remarques.

La seule référence à un nouveau plan Marshall suffit à indigner la gauche. Le plan Marshall, dit-on, n'était pas inspiré par des considérations humanitaires. C'est parfaitement vrai, et c'est même pour cela qu'il a été si efficace sur le plan pratique. Si j'ai choisi de m'y référer, c'était pour réveiller certains souvenirs.

Autre objection: une telle politique coûtera cher et ce sera de l'argent dépensé à fonds perdu. Vrai encore, mais que dire alors des dépenses d'armement? Avec 35 millions de chômeurs dans les Etats

modernes industrialisés, pouvons-nous encore nous permettre longtemps une politique cyclique qui, comme je l'ai entendu dire récemment à un colloque à Liège, finira inévitablement par vider non seulement les usines mais aussi les bureaux? Ce chômage massif impose une charge financière gigantesque aux pays industrialisés: on estime en effet qu'il coûte 168 milliards de dollars par an.

Ce que les critiques n'ont pas vu, c'est qu'il est impératif, pour combattre les effets de la crise dans le monde moderne, d'agir sur de nombreux fronts. Ils ne tiennent aucun compte de l'effet dynamique des mesures cycliques sur la croissance économique. Quand ils objectent que ces mesures risquent de maintenir sur pied pendant encore un certain temps des structures périmées, ils ne se rendent pas compte qu'il sera certainement plus facile d'appliquer des réformes structurelles dans une économie qui tourne encore, fût-ce en dessous de sa capacité, que quand cette capacité sera désintégrée. Comme l'a observé un de mes conseillers économiques, même une politique cyclique à court terme aura des retombées dynamiques.

A gauche, on critique très sévèrement le rôle du capital étranger dans le développement économique

et social des pays du tiers monde. Mais c'est justement parce que je suis moi aussi sceptique que je me suis fait l'apôtre d'un plan mondial. L'expérience pratique nous a appris que le développement de l'infrastructure a des effets très positifs et qu'il est indispensable pour poser les bases de la croissance économique.

Je voudrais dire quelques mots de la conjoncture économique mondiale, et plus particulièrement vous faire part d'une observation d'ordre à la fois politique et psychologique.

Certains déclarent volontiers qu'en fait il n'y a pas de crise et qu'il ne faut rien dramatiser. A mon avis, cela tient à ce que, malgré le chômage persistant, on croit qu'une nouvelle ère de prospérité s'annonce. C'est qu'au départ les économistes ne sont pas d'accord sur la définition même de la crise. Moi, qui ai déjà connu une crise extrêmement grave, je peux seulement répéter ce que l'expérience m'a appris: à savoir que la situation actuelle ne sera pas résolue par des mesures économiques, mais seulement par des moyens politiques. Dans les années 30, c'est l'effort massif de réarmement mis en marche par Hitler, bientôt suivi par les démocraties, qui a débloqué la situation, mais a conduit

à la guerre. Les théoriciens ont peut-être d'autres interprétations mais c'est ainsi que je vois les choses. Nous savons quelle a été l'issue politique de la crise: ce fut un cauchemar. Mais ce cauchemar ne doit pas nécessairement se reproduire car il y a d'autres solutions que les armements. Aujourd'hui, il est évident que la course aux armements ne résoudra pas la crise. Au stade de développement économique que nous avons atteint, la production d'armements est souvent une industrie parallèle qui n'a aucune interaction avec l'économie civile.

Notre société industrielle est caractérisée par la capacité de produire une immense masse de richesse. Si cette capacité est inexploitée, si nous ne savons pas comment l'employer, si nous nous contentons de promouvoir des techniques nouvelles et des produits de pointe sans nous poser la question de la redistribution mondiale, nous ne pourrons jamais réintégrer nos 35 millions de chômeurs dans la vie active.

Dans son rapport récent sur les perspectives de l'emploi, l'OCDE signale que la seule croissance démographique exigerait la création de 18 à 20 millions d'emplois dans les pays industrialisés occidentaux entre 1984 et 1989. Même ainsi, on arriverait seulement à maintenir le chômage au niveau

actuel. Plus concrètement, même si l'on créait 20 000 emplois par jour dans le monde industrialisé, il resterait encore des millions de chômeurs. Ces chiffres illustrent l'ampleur de la tâche à accomplir aujourd'hui dans les pays industrialisés.

Ces dernières années, ces pays ont injecté des capitaux considérables dans les pays en développement en passant par le marché traditionnel des capitaux. Selon une estimation modérée, la dette des pays en développement est actuellement de l'ordre de 700 milliards de dollars. Les seuls intérêts dépassent de loin les 70 milliards de dollars par an. Les banques en sont réduites à rééchelonner la dette, ce qui fait courir des intérêts supplémentaires, et ces intérêts sont eux-mêmes relevés à cause du surcroît de risque.

Il n'y a pas d'issue. Soyons réalistes: les pays industrialisés devront passer par profits et pertes une grande partie de cette dette. Même s'il ne s'agit que d'un tiers du total, cela représente quelque 233 milliards de dollars, au change actuel.

Mais à quoi cela nous servira-t-il de laisser ces pays s'enfoncer encore plus dans l'endettement et la misère? L'ancien Secrétaire d'Etat des Etats-Unis, Henry Kissinger, n'est pas le seul à avoir

signalé que les pays endettés ne pourront s'acquitter qu'à condition de recevoir plus de capitaux qu'ils n'en exportent. Il a aussi souligné que tous les pays industrialisés devront fournir leur part, si l'on veut éviter qu'une grande partie de l'opinion ne se braque contre l'Occident.

J'ai déjà dit que le prix Nobel Vassili Leontief a souligné dans un article récent intitulé "Pour un deuxième plan Marshall" qu'une action concertée des démocraties occidentales était la seule solution à la crise de l'endettement.

Que peut-on faire? On peut fournir une aide massive et exécuter dans les pays du tiers monde des projets d'infrastructure: équipement électrique, réseau de transport et autres ouvrages, qui devront être intégrés dans un vaste programme international.

Oui, la solution est d'exécuter un plan ambitieux exigeant une coopération politique très poussée. De cette façon, les démocraties industrielles pourront montrer leur puissance politique et mettre en oeuvre un type de coopération auquel beaucoup hésiteront à renoncer.

A ce propos, permettez-moi de vous rappeler un facteur qui a eu un effet non négligeable sur l'économie des pays industrialisés depuis quelques années. Je veux parler du commerce Est-Ouest. Au plus fort de la guerre froide, personne ne croyait que la coopération économique entre les pays communistes et les pays occidentaux industrialisés deviendrait un jour un élément important du commerce mondial.

Pourtant, entre 1950 et 1980, la valeur des exportations des pays de l'OCDE vers les pays du COMECON est passée de 770 millions de dollars à plus de 42 milliards de dollars. Pendant la même période, celles du bloc oriental vers les Etats occidentaux sont passées de 1 100 millions de dollars à près de 43 milliards. Bien sûr, en valeur réelle, l'accroissement est bien inférieur. Il est toutefois assez massif pour indiquer une expansion vigoureuse pendant les années 60 et le début des années 70.

Au début des années 70 les importations des pays du COMECON augmentaient de plus de 30 pour cent par an et leurs exportations de 22,5 pour cent. Pour des raisons sur lesquelles je n'ai pas besoin de m'étendre, ces échanges stagnent depuis quelque temps. Je tenais pourtant à appeler votre attention

sur le formidable potentiel de développement économique que représentent ces échanges, pourvu que le climat politique s'y prête.

On peut dire que l'expansion du commerce a été la base d'une politique de détente entre l'Est et l'Ouest, et qu'à son tour la détente a beaucoup contribué à resserrer les relations économiques entre les deux blocs. Sans vouloir faire un parallèle rigoureux, je suis persuadé que les pays industrialisés doivent reconnaître des perspectives que leur ouvrirait la réalisation du potentiel économique des pays du tiers monde, qui, avec le développement des échanges, leur permettrait d'utiliser leur capacité, sous-exploitée en cette période de crise.

Quelles sont les principales conditions à réunir pour atteindre ces objectifs? Il faut agir dans plusieurs domaines: transport, énergie, agriculture, irrigation, télécommunications (car il est plus facile de diffuser l'information par télévision que d'apprendre aux gens à lire). Enfin, il faudra vaincre l'ignorance, mère de la famine et du besoin.

Un des arguments que l'on oppose à cette politique est que les conditions qui régnaient dans les pays industrialisés à l'époque du plan Marshall étaient

meilleures parce qu'il suffisait d'une injection relativement modeste de capital pour remettre en route l'économie. Il est vrai que les transferts de ressources nécessaires pour reconstruire le potentiel des pays industrialisés de longue date étaient moins importants, mais n'oublions pas qu'à l'époque il fallait rebâtir intégralement leur infrastructure et leurs industries, et que les Etats-Unis étaient le seul bailleur de fonds possible.

Mes propositions visent exclusivement à développer l'infrastructure et le secteur agricole des pays du tiers monde. Dans l'agriculture en particulier il suffira d'un apport relativement faible de capitaux, alors que l'infrastructure en exigera beaucoup plus. Bien sûr il faudra beaucoup de temps, beaucoup plus que dans le cas du programme de reconstruction européenne, pour que les pays du tiers monde arrivent à une croissance auto-entretenu mais ce n'est certainement pas une raison pour différer notre action.

Certains affirment qu'il est impossible de concilier la solution de nos problèmes cycliques à court terme avec les besoins des pays en développement. En partie, cet argument est certainement justifié, mais en partie seulement. La capacité excédentaire de la sidérurgie est telle que même si, par exemple,

nous encourageons au maximum la construction de réseaux ferroviaires dans les pays en développement, cela ne suffirait pas à l'utiliser pleinement. Personne ne peut sérieusement nier qu'un tel programme de construction aiderait à soulager nos problèmes, et aurait en même temps des effets positifs dans le tiers monde. Comme nous devons de toute façon restructurer nos économies et que les nouvelles industries de pointe ne pourront en aucune façon créer suffisamment d'emplois pour faire disparaître le chômage dans les pays industrialisés, pourquoi ne pas profiter de l'occasion pour ajuster nos politiques en fonction des besoins du tiers monde?

On nous objecte en outre que les fonds de contrepartie ne sont pas un instrument approprié pour exécuter des projets d'infrastructure. J'ai déjà dit que nous devons nous attendre à une longue période de développement et qu'il faut donc prévoir des crédits à plus long terme. Tout le monde reconnaîtra que ces projets auront des effets positifs tant par leur impact direct que par leurs retombées indirectes. A mon avis, ce seraient des entreprises plus ambitieuses que celles jusqu'ici réalisées avec les dispositifs commerciaux traditionnels de financement.

Certains ont formulé des critiques violentes contre le rôle du capital étranger dans le tiers monde et contre le modèle de développement économique dont je me réclame. Il est sans doute vrai que notre modèle de développement industriel ne peut pas être transféré tel quel dans le tiers monde. Mais l'expansion de l'infrastructure et le renforcement de l'agriculture sont une nécessité absolue, même pour les économies dont le type de croissance diffère du nôtre.

Même l'échec de certains projets d'industrialisation lancés ces dernières années ne vient pas d'une impossibilité intrinsèque, mais du fait qu'ils n'étaient pas bien intégrés dans l'économie des pays intéressés ou que l'infrastructure nécessaire n'existait pas.

Je ne propose pas d'exporter vers le tiers monde un certain modèle de société et d'économie, mais plutôt de préparer le terrain pour satisfaire les besoins de base des populations.

Le problème de l'endettement des pays en développement est souvent considéré sous un angle purement financier. On s'intéresse exclusivement aux menaces qu'il fait peser sur le système financier international, et en particulier sur nos banques. En

attendant, l'insolvabilité de ces pays a de très graves conséquences. Le Sous-Secrétaire au commerce des Etats-Unis, Lionel Olmer, a récemment indiqué que les exportations de son pays dans les huit pays d'Amérique latine les plus endettés, qui avaient atteint près de 14,4 milliards de dollars pendant le premier semestre de 1982, ont à peine dépassé 9,1 milliards de dollars pendant les six premiers mois de 1983. Résultat: près de 250 000 Américains ont perdu leur travail. Telle est la conséquence du défaut de paiement de ces pays et des conditions que leur impose le Fonds monétaire international.

Tout cela aux Etats-Unis, malgré leur immense marché intérieur qui les rend pratiquement indépendants de la demande extérieure. Pour les pays d'Europe occidentale, dont certains tirent jusqu'à 50 pour cent de leur produit intérieur brut des exportations, le prix de cette crise est encore bien plus lourd.

Dans ces conditions, et face à la démente de la course aux armements, je ne vois pas d'autre solution. Qu'aurions-nous fait si les Américains avaient refusé de reconstruire les aciéries ou l'industrie automobile en Europe parce que les Européens risquaient d'être un jour leurs concurrents les plus acharnés, comme cela s'est en fait produit.

Comment pouvons-nous parler d'économie ouverte si nous avons peur d'une telle éventualité? Dans cet esprit, je me permets une dernière mise en garde: il ne faut jamais oublier le facteur humain. Ce qui compte, ce n'est pas seulement d'exporter des marchandises et des capitaux, mais aussi le savoir. Ce n'est pas sans une certaine hésitation que j'avance cette idée. Nous devons avoir la volonté et la capacité de faire participer utilement des centaines de milliers d'Européens à ce processus économique. Par exemple, combien d'enseignants n'avons-nous pas en surnombre? L'image du "vilain Européen" n'est pas inévitable, à condition que les Européens comprennent mieux la tâche immense qui les attend, la solidarité nécessaire et les défis qu'il leur appartient de relever.

Autrefois, l'Europe envoyait ses soldats à la conquête du monde. Aujourd'hui notre mission est d'envoyer des volontaires du développement et des enseignants. Même vieux, on peut garder son idéal. Dans les années sombres que nous venons de traverser, nous avons eu la force de conserver notre idéal, ce qui nous a empêchés de sombrer. Mon idéal, c'est qu'il faut donner une nouvelle dimension à la notion de solidarité internationale.

