

Conseil national
1er octobre 1959

R a p p o r t

présenté au Conseil national par M. Pierre Graber, rapporteur de la Commission des affaires étrangères, au sujet du message du Conseil fédéral du 25 août 1959 concernant l'assistance technique aux pays sous-développés

L'arrêté qui vous est soumis doit permettre à l'Assemblée fédérale d'accorder au Conseil fédéral les crédits nécessaires pour que notre pays puisse poursuivre et accroître sa contribution au "programme élargi" d'assistance technique des Nations Unies, adhérer et contribuer au nouveau "fonds spécial" d'assistance technique des Nations Unies et enfin intensifier l'assistance technique bilatérale aux pays sous-développés.

Il vaut la peine, je pense, de situer ce problème limité et particulier dans le contexte du problème plus général de l'aide aux pays sous-développés.

Voici quelques données essentielles, dont la plupart sont tirées d'une remarquable étude du Centre de documentation du Comité d'action pour les Etats-Unis d'Europe, préparée par le professeur Tinbergen, de l'Institut économique des Pays-Bas, sur la base des documents publiés par les Nations Unies, le GATT, la FAO, l'OECE et la Commission de la Communauté économique européenne.

Selon les statistiques des Nations Unies, la population du monde s'élevait, en 1926, à 2 milliards et 740 millions d'êtres humains. Près de deux milliards, plus des deux tiers de l'humanité, vivent dans les régions sous-développées, dont environ 1 milliard 250 millions en dehors de la sphère communiste, soit:

64 millions en Europe du Sud,
186 millions en Amérique latine,
180 millions en Afrique, au sud du Sahara,
118 millions en Afrique du Nord et au Proche-Orient,
713 millions en Asie du Sud et en Extrême-Orient.

La plupart de ces hommes vivent comme leurs ancêtres une existence misérable, sous-alimentés, affaiblis par la maladie et souvent sans emploi, avec une perspective de vie de 30 à 50 ans, selon les pays, tandis qu'elle est en moyenne de 70 ans pour les Européens. Le revenu de la plupart d'entre eux, y compris ce qu'ils produisent eux-mêmes pour leur propre consommation, est de 50 à 100 dollars par personne et par an: moins du dixième du revenu dont bénéficient en moyenne les Européens. Leur revenu par tête, du moins en Asie, est demeuré stationnaire au cours des quarante dernières années.



- 2 -

Ces graves déséquilibres, dans un monde dont toutes les parties dépendent de plus en plus les unes des autres, créent une situation explosive. Notre civilisation, qui repose sur le respect de l'homme, doit s'attaquer à ce grave problème et apporter aux pays sous-développés un concours à la mesure des risques encourus par l'humanité entière.

Le Conseil fédéral a raison d'affirmer dans son message que "l'assistance technique aux pays sous-développés constitue l'un des problèmes majeurs de notre génération", de souligner "l'immensité des besoins" et "l'absolue nécessité de venir efficacement en aide aux populations des pays sous-développés avant que ce problème, aujourd'hui soumis à la conscience du monde, dégénère en un conflit aux conséquences incalculables".

Le gouvernement a donc une claire vision du problème. Mais sa lucidité n'a d'égale que sa modération dans l'effort d'entraide qui nous est proposé. Il faut bien dire que si le message est bourré de statistiques éloquentes et d'arguments pertinents, cette montagne de chiffres et de faits accouche en définitive d'un projet dont le format ne dépasse guère celui de la souris.

Pour que les pays sous-développés accèdent à la civilisation moderne, il faut former les techniciens dont ont besoin les diverses branches de l'économie et faire surgir les hommes - administrateurs, dirigeants d'entreprises, commerçants, chercheurs - capables de constituer les cadres d'une société agricole, artisanale et industrielle dynamique. La formation de ces cadres peut être considérablement hâtée par la coopération des nations modernes au contact desquelles les élites des pays sous-développés peuvent recevoir l'enseignement et les exemples pratiques nécessaires.

Doter ces pays des cadres indispensables, tel est le but premier de l'assistance technique.

Il faut considérer ensuite que les pays sous-développés vivent souvent dans la dépendance d'une seule production, agricole ou minière et sous la menace de la misère qu'apportent une mauvaise récolte ou un changement dans la conjoncture internationale. Les variations de prix peuvent alors compromettre les efforts les plus valables. Les populations demeurent incertaines de leurs revenus d'une année à l'autre, d'où absence de confiance dans l'avenir. Les Etats sont dans l'impossibilité de prévoir à long terme l'évolution des ressources disponibles et l'investissement de l'épargne.

Si l'on songe aux variations de prix considérables dont les matières premières ont été l'objet, ne serait-ce qu'au cours de ces dix dernières années, qu'il s'agisse du café, du cacao, du cuivre ou du caoutchouc, on se rend compte qu'une stabilisation

des prix des matières de base à un niveau raisonnablement élevé serait une aide puissante au développement des pays pauvres. D'autre part, il faut diversifier leur production et poursuivre leur équipement. Mais les pays sous-développés, dont l'épargne suffit à peine à supporter l'augmentation de leur population, ne peuvent trouver en eux-mêmes des capitaux suffisants pour financer une croissance plus rapide, à moins d'abaisser encore, par un despotisme impitoyable, le niveau de vie de leur population.

L'observation montre que dans la plupart des pays sous-développés un accroissement annuel de 1 % de la production nationale demande l'investissement de 3 % de cette production et que l'épargne souvent ne dépasse pas 5 ou 6 % par an, ce qui représente donc une possibilité d'augmenter la production de 2 % par an. Mais l'accroissement de la population, dans beaucoup de cas, égale ou dépasse 2 % par an.

Ainsi, le seul maintien du niveau de vie actuel, avec une population croissante, absorbe la quasi totalité des possibilités d'investissement de beaucoup de ces pays. En conséquence, les investissements permettant d'élever le niveau de vie individuel doivent, au moins au début, venir en grande partie de l'extérieur. Cet apport de fonds extérieurs est d'autant plus nécessaire que, dans de nombreux cas, les exportations des pays sous-développés augmentent moins vite que les besoins d'importation qu'entraînent leur population croissante et leur développement.

On le sait, c'est en général dans les régions dont les revenus sont les plus bas que la population augmente le plus rapidement. Les prévisions relatives à l'augmentation de la population entre 1960 et 1970 dans les principales régions du monde sont de 8 % pour les pays de la Communauté européenne, de 5 % pour le reste de l'Europe du Nord, de 14 % pour l'Amérique du Nord et de 18 % pour l'Union soviétique, mais de 22 % pour l'Asie du Sud, 27 % pour le Proche-Orient, 26 % pour l'Afrique du Nord et 29 % pour l'Amérique latine.

C'est aussi par conséquent dans les régions les plus pauvres du monde que l'augmentation des revenus par tête est la plus lente, particulièrement dans les pays d'Asie et d'Afrique, où le niveau de vie prend un retard toujours plus grand sur la croissance des pays industrialisés.

Sur le triple plan de la mise à disposition des cadres techniques nécessaires, de la stabilisation des prix des matières de base et de l'exportation des capitaux indispensables, les pays européens peuvent et doivent apporter une contribution irremplaçable.

Premièrement, riches en savants et techniciens expérimentés, les pays européens sont particulièrement bien placés pour aider à

la formation des cadres administratifs et économiques dont les régions sous-développées ont besoin. Ils peuvent apporter à ces pays une aide technique hors de pair s'ils mettent à leur disposition des techniciens et des éducateurs, dans des conditions différentes, bien sûr, de celles de la période coloniale. De surcroît, ils représentent le premier centre d'attraction du monde pour les étudiants étrangers cherchant à poursuivre des études universitaires. Pour l'année académique 1955-1956, on comptait 12.300 étudiants étrangers dans les établissements d'enseignement supérieur de l'Union soviétique, 36.400 dans ceux des Etats-Unis et plus de 40.000 dans ceux des pays européens.

Deuxièmement, ils sont, pris ensemble, l'acheteur principal et le plus important fournisseur des pays sous-développés. Si l'on pouvait les considérer comme une entité, celle-ci serait la deuxième en importance dans le monde industriel contemporain, venant après les Etats-Unis, mais devançant très largement l'Union soviétique, qu'il s'agisse de la production de charbon, d'énergie, d'acier, de ciment, de coton, etc. C'est parce qu'elle est le deuxième producteur industriel du monde et la plus grande région importatrice que l'Europe peut exercer une influence essentielle sur les prix des matières de base dans le sens de la stabilisation minimale qu'exigent les plans de développement des pays producteurs.

Enfin, il est évident qu'elle serait à même, et notamment pour les mêmes raisons, de fournir aux pays pauvres davantage de capitaux.

Quoi qu'il en soit, le changement décisif, aujourd'hui, pour les pays sous-développés, c'est de rompre l'actuel équilibre dans la stagnation en réalisant une première élévation du niveau de vie individuel. Pour y parvenir, une augmentation d'un quart en moyenne des revenus par tête dans les pays sous-développés d'ici dix ans constitue un minimum nécessaire.

Augmenter les revenus par tête des pays sous-développés en dehors de la sphère communiste de 25 % en dix ans, soit par an environ 2 % des revenus par habitant de ces pays, demande un apport annuel extérieur, s'ajoutant à l'épargne locale, de 7,5 milliards de dollars environ, soit environ 1 % du revenu national total actuel des pays développés, soit environ 280 millions pour la Suisse.

Non compris l'aide soviétique, les pays évolués font aujourd'hui, en investissements publics et privés, un effort annuel qui se situe autour de 3,5 milliards de dollars. Il faudrait donc réunir environ 4 milliards de dollars supplémentaires.

L'effort actuel de 3,5 milliards de dollars se décompose comme suit:

- 5 -

Aide bilatérale des Etats	2.100 millions
Aide multilatérale (Nations Unies, Banque internationale)	240 millions
Exportation nette à long terme de capitaux privés	1.100 millions.

On voit immédiatement la part modeste que représente, dans l'ensemble, l'aide multilatérale.

S'agissant de l'aide bilatérale, presque dix fois plus importante, les pays européens ont fourni 40 % du montant global de 2.100 millions de dollars que nous venons d'indiquer pour l'année 1956-1957.

Qu'en est-il maintenant de la part prise par notre pays dans cette action internationale d'entraide ?

Sur le plan de l'aide économique directe, qui consiste en prestations à fonds perdu ou en prêts à des conditions exceptionnellement favorables et qui est pratiquée largement par le Commonwealth britannique, sur la base du plan de Colombo, en faveur des pays du sud-est asiatique, par les Etats-Unis et par l'Union soviétique, la Suisse n'apparaît pas. Il faut réserver, bien sûr, les crédits accordés par certaines entreprises privées selon les contingences du marché.

En revanche elle a contribué dès le départ à l'assistance technique commencée en 1950, mais avec une rare parcimonie. Sur les deux plans, multilatéral et bilatéral, elle a versé en neuf ans 11,9 millions. Cela représente assez exactement, par année, la 200ème partie de 1 % du revenu national. Parmi les pays qui contribuent, la Suisse ne figure pas en bon rang. Sa position sera plus décente, sans plus, avec les nouvelles propositions du Conseil fédéral. On voudrait une action plus généreuse de la part d'un pays fier de sa prospérité et de ses traditions de solidarité.

Le projet d'arrêté prévoit, pour les trois années à venir, une contribution annuelle de 2 millions de francs au "programme élargi" d'assistance technique des Nations Unies, l'adhésion au "fonds spécial" d'assistance technique des Nations Unies avec une contribution annuelle de 2 millions de francs également, avec effet rétroactif au 1er janvier 1959, et enfin un crédit d'un million de francs par année pour l'assistance technique bilatérale.

Le programme dit "élargi" est celui qui a été mis en vigueur en 1950. Il consiste essentiellement à fournir des experts, à accorder des bourses d'études, accessoirement à fournir certains appareils spéciaux ou certaines fournitures de démonstration.

- 6 -

Le total des contributions s'élevait à près de 19 millions de dollars en 1952; il a augmenté progressivement jusqu'à plus de 31 millions de dollars en 1958.

Le "fonds spécial", créé par décision de l'Assemblée générale des Nations Unies en octobre 1958, doit permettre de financer un nombre limité de projets urgents sans la réalisation desquels le développement d'un pays ou d'une région se trouverait entravé. On compte que le "fonds spécial" ne tardera pas à disposer de contributions égales à celles du "programme élargi" et on espère que les ressources annuelles de l'un et de l'autre atteindront 50 millions de dollars.

Ce qui frappe encore, si l'on compare l'effort de la Suisse et celui d'autres pays, notamment européens, c'est la part peu importante faite chez nous à l'assistance bilatérale.

Des budgets de l'an dernier, on peut tirer à ce propos les indications suivantes: l'assistance bilatérale ne représentait, chez nous, que 20 % de l'assistance multilatérale, mais en revanche 154 % aux Pays-Bas, 174 % en Norvège, 1275 % en Allemagne, voire plus de 2400 % aux Etats-Unis.

Que faut-il en penser ?

Sans doute, l'assistance multilatérale a des avantages incontestables. Elle ne permet pas à un pays riche d'exercer une influence économique-politique incompatible avec l'indépendance de l'Etat assisté. Elle n'éveille donc pas la méfiance qu'engendre l'aide bilatérale, souvent mise au service des luttes d'influence. Par exemple, l'aide ainsi offerte au Népal par les Etats-Unis, l'Inde et la Chine a soulevé de vives réactions. On comprend que les pays sous-développés aient peu de goût pour une telle aide lorsqu'elle est offerte par d'anciennes puissances coloniales ou par de grandes puissances comme les Etats-Unis, l'Union soviétique ou la Chine. Mais l'assistance bilatérale ne doit guère soulever d'objections lorsqu'elle émane de pays peu suspects d'arrière-pensées politiques.

C'est ainsi qu'au Népal toujours, l'assistance bilatérale suisse a été extrêmement appréciée.

D'autre part, l'assistance multilatérale pose des problèmes difficiles de coordination. Les experts et les bourses sont mis à disposition par huit organisations internationales différentes, dont les conceptions ne sont pas nécessairement toujours identiques et dont l'action rencontre, selon les pays, des conditions extrêmement diverses.

- 7 -

Il est certain que l'assistance bilatérale peut s'adapter plus aisément aux conditions locales et aux conditions du moment, d'où plus grande efficacité. Il est aussi plus facile de mobiliser en sa faveur l'opinion publique du pays donateur. Elle permet de fournir les praticiens et la main-d'oeuvre qualifiée nécessaire à l'exécution des plans élaborés par des experts internationaux.

L'effort considérable accompli dans ce domaine par l'Allemagne ne manque pas de frapper. Nous l'avons dit, son effort bilatéral est douze fois plus important que l'effort multilatéral. Les Allemands ont la réputation d'être réalistes. Le serions-nous moins ?

Sans doute, il ne suffit pas de vouloir; il faut encore pouvoir. En d'autres termes, s'il était résolu à accroître sensiblement son programme d'assistance technique bilatérale, notre pays devrait être en mesure à la fois de fournir aux pays intéressés des cadres techniques et de recevoir de nombreux boursiers de ces pays dans ses écoles supérieures ou professionnelles. Dans l'immédiat, il y a sur ce plan double carence.

Voici donc réapparaître le problème de la démocratisation de l'enseignement et de l'accès aux études de tous ceux qui sont désignés pour cela par leurs facultés propres et non point par les hasards de la fortune. Si ce n'était ici qu'un postulat, d'ailleurs essentiel, de la démocratie, nous demeurerions sans trop d'illusions. Mais aujourd'hui où il devient évident qu'il s'agit, au surplus, d'un commandement de notre prospérité future, l'espoir est permis. Sans plus. Car le problème ne semble pas avoir dépassé encore le stade de la prise de conscience.

Quant à l'accueil des boursiers étrangers, il se heurte lui aussi, pour l'instant, à des difficultés matérielles et à des hésitations qui font craindre que tous les organes compétents n'aient pas, à l'égal du Département politique, une claire vision de l'importance du problème.

Pour l'instant donc, il s'agit de courir au plus pressé. Nous vous demandons, et cela au nom de la Commission des affaires étrangères unanime, d'entrer en matière puis d'adopter le projet d'arrêté qui vous est soumis.

Mais il faut aussi que chacun se rende compte que le problème n'est pas résolu pour autant. S'il est un domaine où la Suisse a une mission, c'est celui de l'assistance aux pays sous-développés. Si elle ne veut pas y faillir, l'ensemble de la question devra être repris, sans trop tarder, sur un tout autre plan de générosité et d'efficacité.

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

Berne, le 3 novembre 1959.

o.744.30. - BE/Gg

A l'Ambassade de Suisse,
la Légation

Ambassade de Suisse

P a r i sAssistance technique- 6 NOV 1959
Réf: C.57.10.2l'Ambassadeur,
Monsieur le Ministre,
le Chargé d'affaires,

En complément de notre communication du 8 octobre 1959 concernant les discussions qui ont eu lieu à la Journée des Ministres sur l'assistance technique aux pays sous-développés, nous croyons vous intéresser en vous remettant ci-joint le texte du rapport qui a été présenté le 1er octobre au Conseil national par M. Pierre Graber, en sa qualité de rapporteur de la Commission des affaires étrangères.

Veillez agréer l'assurance de notre considération distinguée.

Division
des organisations internationales

✓ Annexe:
un rapport.

J. de Rham
J. de Rham

