

t.910. - MW/bh

Le 5 septembre 1962.

N o t i c e à l'intention
du Délégué
et du Délégué-suppléant

Concerne l'avenir de notre coopération
technique en matière de projets combinés.

Après avoir consulté mes collègues de la section "Plans et projets", j'ai tenu à vous soumettre un certain nombre de considérations sur l'avenir de notre coopération technique en ce qui concerne les projets combinés.

Mes collègues et moi-même avons été amenés à examiner, ces derniers temps, le problème de notre coopération avec les organisations privées suisses et l'ampleur que pourrait prendre cette dernière. Comme vous le savez, il ressort de l'arrêté fédéral du 13 juin 1961, du message du 5 mai de la même année ainsi que du discours prononcé par M. le Conseiller fédéral Petitpierre devant le Parlement le 6 juin de l'an dernier, qu'une collaboration étroite devait être établie avec les organisations privées et même que ces dernières devaient être chargées de toutes les tâches qu'elles étaient en mesure d'exécuter. L'intention du Conseil fédéral, telle qu'elle ressort des trois documents mentionnés plus haut est donc clairement de ne charger notre Service que de l'exécution des projets d'assistance technique que les organisations privées ne sont pas à même de réaliser elles-mêmes.

Mes collègues et moi-même nous sommes dès lors demandé ce que nous pouvions attendre de chacune des organisations privées afin d'établir si le nombre et la valeur des projets de ces dernières pouvaient correspondre aux crédits dont nous disposons pour la coopération technique bilatérale.

Voici le résultat de l'examen auquel nous avons procédé.

1) Aide suisse à l'étranger (ASE).

L'ASE s'est engagée depuis peu dans des actions d'assistance technique et son expérience, dans ce domaine, est très récente. Elle ne possède, à son siège, aucun organe technique capable de mettre sur pied des projets de grande envergure tel que celui de l'Aide suisse à des régions extra-européennes au Népal. Le projet le plus considérable de l'ASE est celui de Pindorama qu'elle n'a pas mis sur pied mais qu'elle a repris et qui repose, en réalité, entièrement sur les épaules d'un expert de tout premier ordre, M. Max Froesch. Lorsqu'un délégué de l'ASE, M. Schnellmann, s'est rendu en Inde l'an dernier pour y visiter deux petits projets de l'ASE, il en a ramené un projet d'assistance à une entreprise d'une mission catholique, celle de Kendal. Le fait est significatif.

A l'avenir, je doute que l'ASE puisse avoir une activité très différente de celle qu'elle a développée dans le passé, à savoir repérer ici ou là, au gré des voyages du secrétaire général ou d'autres délégués, des projets mis sur pied par d'autres organisations et qu'elle nous proposerait de cofinancer. Pour élaborer elle-même des projets d'une certaine envergure, l'ASE devrait créer un service parallèle au nôtre et disposant des services techniques de spécialistes de l'administration ou du secteur privé. Il n'est pas impossible qu'un jour, l'ASE tente de se développer dans cette direction. On peut se demander cependant si une telle entreprise, qui doublerait notre activité sans probablement atteindre l'efficacité à laquelle nous tendons, est souhaitable. Par les relations étroites que nous entretenons avec toute une série d'administrations fédérales techniques, telle par exemple la division de l'agriculture, ainsi que par nos contacts avec les experts suisses qui ont servi à l'étranger, nous tenons une position privilégiée et qu'il ne serait pas économique de vouloir imiter.

2) Aide suisse à des régions extra-européennes (ASRE).

Cette organisation a le mérite d'avoir mis sur pied elle-même, par ses propres moyens, un vaste projet d'assistance technique au Népal. Elle a créé une commission d'experts qui téléguident l'exécution de ce projet.

Pouvons-nous attendre de l'ASRE la mise sur pied d'autres projets de la même catégorie ? Probablement, encore que leur nombre doive vraisemblablement rester limité. Dans la plus favorable des hypothèses, il ne devrait augmenter que lentement. Parmi les quelque 12.000 membres de l'ASRE se trouvent de nombreux spécialistes parmi lesquels cette organisation pourrait peut-être recruter des équipes de techniciens dont elle aurait

besoin. En revanche, il lui serait probablement difficile d'assumer la charge de financer elle-même quelque 50 % du coût de chaque projet, étant donné l'exiguité relative de la plateforme de l'ASRE dans notre population. Ou alors, nos prescriptions devraient être modifiées.

3) Entraide protestante en faveur des Eglises de l'étranger et des réfugiés (EPER, plus connue sous son abréviation allemande HEKS).

Jusqu'ici, l'EPER n'a pas cherché notre coopération et j'attends d'un jour à l'autre la visite du Pasteur Hellstern afin d'établir les raisons de cette attitude. Que pouvons-nous attendre de l'EPER au cas où cette organisation décide de nous demander de co-financer certains projets ? A ma connaissance, l'EPER ne dispose pas d'équipes de spécialistes capables de mettre sur pied de vastes projets d'assistance technique. Bien plutôt, l'EPER serait en mesure de reprendre à son compte certains projets mis sur pied par les missions protestantes et, éventuellement, d'en étendre les dimensions.

4) Conseil suisse des missions évangéliques.

Apparemment, les missions protestantes ont eu quelque réticence - peut-être d'origine théologique - à coopérer avec la Confédération. Quand je suis entré dans le Service de la coopération technique, en octobre 1960, le projet d'Agogo de la Mission de Bâle a été mis entre mes mains avec la mention "urgent". Sans qu'il y ait eu de retard de notre part dans l'examen de ce projet, aujourd'hui encore il est à l'étude à la Mission de Bâle qui ne nous a pas adressé ses propositions définitives. Tout récemment, j'ai rendu visite à la Maison des Missions à Lausanne et, à la suite des entretiens que j'y ai eus, la Mission de Paris et la Mission sud-africaine nous ont soumis toute une série de projets intéressants.

Que pouvons-nous attendre des missions protestantes pour la réalisation de projets d'assistance technique ? Les considérations qui suivent sont également valables pour les missions catholiques et je ne les répéterai pas plus bas sous cette rubrique.

Les missions sont bien équipées pour mettre sur pied des projets d'assistance technique d'envergure dans toute une série de domaines : écoles de formation professionnelle de toutes catégories, écoles primaires et secondaires, voire instituts d'enseignement supérieur, centres expérimentaux agricoles de toutes catégories, transfert de populations de régions pauvres dans des régions fertiles, formation de cadres de toutes catégories, coopératives, hôpitaux, imprimeries, etc.,

etc. Cependant, il est certain que, compte tenu des effectifs des missions qui ne peuvent augmenter que lentement, notre coopération avec ces dernières atteindra un plafond qu'il sera difficile donc de dépasser. C'est le mérite que M. von Schenck de l'avoir remarqué le premier.

5) Caritas.

Les missions catholiques ont manifesté le plus grand empressement à coopérer avec nous et les projets émanant de ces organisations qui nous ont été soumis sont nombreux et souvent très intéressants. En outre, Caritas a mis sur pied un centre de formation de laïcs missionnaires où nous pourrions puiser de jeunes collaborateurs à adjoindre à nos experts. Les jeunes hommes, voire les jeunes femmes ayant passé par le centre de formation de Caritas présentent le grand avantage de posséder une formation complète en vue d'un engagement dans les pays en voie de développement (cette formation va de l'hygiène tropicale en passant par la psychologie des pays en voie de développement aux problèmes politiques de colonisation et de décolonisation, et j'en passe). Pour le reste, je renvoie aux observations faites au sujet des missions protestantes.

6) Entraide ouvrière.

A ma connaissance, l'entraide ouvrière ne possède pas d'équipes de spécialistes capables de mettre sur pied des projets d'assistance technique de quelque envergure. Son délégué au sein du comité de travail de l'ASE m'a lui-même affirmé qu'outre un projet aujourd'hui à l'étude en Afrique, il ne voyait guère la possibilité de s'engager dans d'autres entreprises. Nous ne pouvons donc guère attendre de l'Entraide ouvrière de nous proposer, pour co-financement, un grand nombre de projets d'envergure.

7) Croix-Rouge Suisse (CRS).

De par la nature de ses activités, la CRS ne devrait être pour nous qu'un partenaire occasionnel.

8) Fondation suisse d'assistance au développement technique.

Les relations entre le Ministre Real et notre Service se sont établies de préférence avec le Délégué lui-même et il m'est ainsi difficile de me prononcer sur l'avenir de la coopération qui pourrait s'établir entre cette organisation et notre Service.

La Fondation étant une émanation d'un certain nombre d'entreprises industrielles, elle pourrait sans doute mettre sur pied des projets d'une certaine envergure, les spécialistes ne lui manquant sans doute pas.

Une coopération plus étroite entre notre Service et la Fondation poserait probablement de délicats problèmes du fait de l'indépendance que notre assistance technique doit garder à l'égard de notre politique commerciale. Je me demande même si la concurrence acharnée que se livrent trop de maisons suisses ne constituera pas à la longue un obstacle au développement et à l'amplification de l'action conduite par le Ministre Real.

En fait, la Fondation semble vouloir se spécialiser dans la formation professionnelle et il est encore trop tôt pour conclure sur l'avenir de ses activités et leur incidence sur celles de notre Service.

9) Fondation bâloise de l'industrie chimique.

Il est encore trop tôt pour affirmer quoi que ce soit sur les perspectives d'une coopération entre notre Service et cette fondation dont l'activité devrait d'ailleurs être limitée.

10) USC et Migros.

Ces coopératives conduisent des actions d'assistance technique, l'une au Dahomey, l'autre en Turquie. Elles peuvent recruter aisément, au sein de leur personnel, nombre de spécialistes. Il ne semble pas, cependant, que nous devions attendre de l'USC ou de Migros, la mise sur pied de nouveaux grands projets dans un proche avenir. L'une et l'autre organisation ont tenu, d'ailleurs, à assurer elles-mêmes le financement des opérations entreprises et elles ont marqué une certaine distance à l'égard de la Confédération.

11) CICR et réfugiés tibétains au Népal.

Les difficultés que le CICR a rencontrées pour mettre sur pied un projet d'installation de réfugiés tibétains au Népal ont démontré plus qu'il n'était besoin que cette organisation n'était pas équipée pour préparer et exécuter de grands projets d'assistance technique. D'ailleurs, le projet Népal est le premier de son espèce dont s'occupe le CICR et, si je suis bien renseigné, il risque d'être le dernier, les membres du Comité s'étant rendu compte que de telles actions sortent du cadre de leurs compétences traditionnelles et de leurs possibilités.

12) Autres organisations.

Il existe encore une poussière de petites organisations qui s'occupent en Suisse d'assistance technique. Nous n'en pouvons attendre que des projets très modestes et qui en aucun cas ne modifieraient la structure générale de notre assistance technique.

*

* *

Aux projets des organisations privées, il faut ajouter trois projets qui émanent d'autres sources et dont notre Service a entrepris d'étudier lui-même l'exécution. Il s'agit

- a) du projet de développement agricole de Peermade (Kerala/Inde) qui fera très prochainement l'objet d'une étude sur place de la part d'une délégation de notre Service;
- b) du projet de développement agricole pour la vallée de Sta Eulalia (Sheque/Pérou) à l'origine duquel se trouve une entreprise péruvienne dont le capital est en majorité suisse;
- c) d'un projet de mise en valeur de territoires proches d'Ifakara au Tanganyika (Lumemo River Project) pour la préparation de laquelle nous avons délégué un expert sur place tout récemment.

Il faut relever à ce sujet que notre Service était mieux équipé que n'importe laquelle des organisations privées existantes pour étudier les conditions d'exécution de ces trois projets. Seul, en effet, le Service de la coopération technique dispose d'une section, celle des "Plans et projets", qui compte des techniciens dont l'action se prolonge par nombre d'experts de premier plan auxquels nous pouvons recourir en tout temps et d'administrations - telle la division de l'agriculture - qui peuvent nous assister efficacement de leurs conseils.

En ce qui concerne l'exécution de ces projets également, nous ne voyons pas qu'une organisation, quelle qu'elle soit, soit mieux à même que nous de l'assurer. Le Chef du Département aura cependant à se prononcer, le moment venu, sur cette question. Il est cependant à relever que si l'exécution de ces projets était remise à une organisation privée, cette dernière devrait créer un service technique analogue à notre section "Plans et projets" et recourir d'ailleurs conjointement à notre aide pour résoudre

- 7 -

les problèmes techniques délicats qui se poseraient pendant l'exécution.

*

*

*

Dans ces conditions, comment faut-il envisager l'avenir en ce qui concerne l'activité de ma section ? Pour l'heure, mes collègues et moi-même sommes engagés dans l'étude des projets qui nous parviennent surtout des missions chrétiennes. Il est encore impossible de prévoir exactement quand sera atteint à cet égard le plafond auquel j'ai fait allusion plus haut. Ce plafond, cependant, sera atteint un jour ou l'autre et peut-être dans un avenir assez proche.

- 1) Notre coopération avec les missions finira-t-elle alors ? Nous prévoyons à cet égard que certains des projets des missions pourront être élargis, cette fois non pas par le personnel missionnaire mais par des équipes de spécialistes que nous recruterions nous-même et qui partiraient des expériences faites par les missions. J'imagine, par exemple, que si le projet relatif à la pisciculture que se propose d'exécuter tel Evêque en Guinée devait réussir pleinement, nous pourrions proposer au Gouvernement guinéen de l'étendre à des régions plus vastes, non plus dans le cadre de l'action d'une mission, mais en reprenant à notre compte l'extension du projet. Il en pourrait être de même de certaines zones d'essais agricoles, etc., que les missions ne pourraient guère étendre par leurs propres moyens.

Il est évident, cependant, que ces extensions éventuelles de projets missionnaires par nos soins ne sauraient constituer la limite de notre action. Dès lors, ma section a envisagé d'autres possibilités :

- 2) Coopération avec la FAO, l'UNICEF, l'OIT et l'OMS, en particulier. Ces organisations internationales ne sont pas en mesure, faute de fonds, d'exécuter elles-mêmes tous les projets qu'elles sont amenées à envisager. Dès lors, elles sont apparemment disposées à nous "céder" l'exécution de certains projets.

Une coopération avec les agences spécialisées présenterait sans doute des avantages en raison de la vaste documentation qui pourrait être mise à notre disposition, de l'aide

technique dont nous bénéficierions directement de la part des représentants de l'ONU dans le pays entrant en considération, etc. En revanche, M. Schildknecht est d'avis que les agences spécialisées risquent fort de nous "céder" l'exécution de projets difficiles, voire de projets voués à l'échec mais qu'il est utile d'entreprendre pour accumuler des expériences intéressantes. Mon collègue estime que les "bons projets" seront toujours réalisés par les agences spécialisées elles-mêmes. Etant donné la longue expérience que M. Schildknecht a de la FAO, en particulier, j'incline à attribuer beaucoup d'importance à son jugement en la matière.

Quoi qu'il en soit, tout d'abord, une approche des quatre agences spécialisées mentionnées plus haut mérite d'être tentée. Si le nécessaire n'a pas été fait jusqu'ici, c'est essentiellement faute de personnel disponible. Nous nous proposons de prendre contact avec l'OIT, la FAO, l'OMS et l'UNICEF au cours de l'automne. Alors seulement, il pourra être établi avec quelque précision ce que nous pouvons attendre d'une telle coopération.

- 3) Ma section s'est également posé la question d'une prospection des pays en voie de développement en vue d'y découvrir et d'y mettre sur pied des projets que nous puissions exécuter, soit que la Confédération se charge elle-même de l'exécution, soit que cette dernière soit effectuée en collaboration entre notre Service et une organisation privée.

Nous rejoignons ici une des préoccupations des signataires de la lettre du 27 juillet 1962 signée par Mme Imhof-Piguet, MM. Schindler, Schmid et Spiro. La proposition que font ces derniers de faire appel "tant pour la prospection que pour la réalisation des projets" principalement aux organisations existantes révèle surtout une méconnaissance profonde de la nature des travaux à effectuer à cet égard.

L'expérience nous a montré que, mis à part le cas des missions chrétiennes, il n'existe pas, de par le monde, des projets tout prêts à être exécutés et qu'il suffirait de rechercher par une prospection bien organisée. Bien plutôt, la prospection seule ne suffit pas. Il faut qu'elle s'accompagne, pour conduire à l'exécution d'un projet, de la mise sur pied des plans d'exécution de ce dernier. Or, comme je l'ai déjà relevé, aucune des organisations privées existantes n'est actuellement équipée pour élaborer, dans le cadre d'une activité régulière, les plans de projets d'envergure. Rappelons à cet égard qu'à l'origine du projet de l'ASRE au Népal, on trouve une équipe technique de valeur composée d'experts de la FAO.

- 9 -

La suggestion de M. Pierre Béguin d'envoyer à l'étranger des délégations qui établiraient les besoins des pays en voie de développement et les possibilités qui s'offrent d'une coopération technique avec la Suisse n'est pas meilleure. De telles délégations présentent de nombreux inconvénients et peu d'avantages :

- a) Tout d'abord, elles sont fort coûteuses et leur coût est sans proportion avec le rendement de leurs travaux compte tenu des crédits relativement modestes dont nous disposons. C'est là une forme de tourisme à bannir.
- b) La présence de telles délégations dans les pays en voie de développement y soulève beaucoup de poussière, suscite de grands espoirs, provoque des conférences de presse dangereuses et, finalement, la montagne risque d'accoucher d'une souris bien décevante pour ceux qui en reçoivent le cadeau.
- c) La prospection exige une connaissance approfondie de l'économie d'un pays, de la psychologie de ses dirigeants et de ses habitants, une connaissance non moins approfondie de notre politique et de nos possibilités, un travail de longue durée dans le pays même, des relations de confiance d'homme à homme : aucune délégation ad hoc ne peut remplir ces conditions.
- d) Les délégations dont il s'agit ne sont aucunement en mesure de mettre sur pied des projets qui devraient donc être élaborés par d'autres spécialistes, ce qui diminue encore l'intérêt de telles missions en fonction de leur coût.

C'est pourquoi ma section s'est arrêtée au projet de nommer, à l'étranger, des agents qui seraient chargés des intérêts de la coopération technique. Dans cette perspective, nous avons envoyé récemment à toute une série d'ambassades de Suisse la demande de nous renseigner sur la pratique observée par un certain nombre de pays plus ou moins comparables à la Suisse quant à leur effort dans le domaine de la coopération technique.

Sans attendre le résultat de cette enquête, il est possible de fournir les précisions que voici :

- aa) En ce qui concerne les avantages qu'offrirait la présence dans les pays en voie de développement d'agents "chargés de la coopération technique" (cette appellation par analogie avec celle des attachés commerciaux "chargés des affaires économiques"), ils sont les suivants : je l'ai déjà dit,

- 10 -

la recherche et la mise sur pied de projets de coopération technique valables requièrent une connaissance approfondie du pays entrant en considération et, par conséquent, un contact permanent et de longue durée avec celui-ci. Encore moins que toute autre, la coopération technique est le domaine de l'improvisation. La présence d'agents permanents chargés de la coopération technique à l'étranger assurerait cette connaissance approfondie des pays entrant en considération. Relevons, à cet égard, que les agents chargés de la coopération technique bénéficieraient, en particulier, du résultat des travaux des attachés commerciaux (dont la tâche est précisément de connaître tous les rouages de l'économie d'un pays donné) ainsi que des conseils du chef de mission sur le plan politique.

Ils pourraient établir ces relations de confiance avec les personnalités relevantes de leur pays de résidence qui sont indispensables pour une coopération efficace sur le plan de l'assistance technique.

En outre, ils auraient, et c'est non moins important, à surveiller l'exécution des projets entrepris, à tirer de celle-ci des enseignements utiles pour les projets à venir, et à assumer la continuité de notre effort.

- bb) Suivant les besoins, les agents chargés de la coopération technique pourraient faire appel à des experts pour des travaux de courte durée dans leur pays de résidence toutes les fois que la nature des tâches à exécuter l'exigerait. Est-il besoin de rappeler, à cet égard, que, mieux que les organisations privées, nous sommes en mesure d'engager à l'étranger dans les délais les plus brefs les meilleurs experts de chaque discipline.

De la convergence des travaux de longue durée des chargés de la coopération technique et des expertises effectuées de cas en cas par des spécialistes résulteraient, dans les conditions les meilleures, les projets susceptibles de compléter ceux des catégories que nous avons déjà mentionnées.

- cc) Dans les conditions actuelles de développement de notre effort de coopération technique, il ne serait nullement indispensable d'avoir plus d'un voire deux agents chargés de la coopération technique par continent. Ces agents seraient dès lors itinérants, suivant les besoins de leurs fonctions. En Asie, les compétences territoriales de l'agent devraient s'étendre de l'Iran inclus (la Turquie

- 11 -

pourrait être rattachée aux pays aisément accessibles des rives méditerranéennes) en passant par l'Afghanistan, le Pakistan, l'Inde, le Népal, Ceylan, la Thaïlande et les autres Etats du Sud-Est asiatique, à l'Indonésie et les Philippines. Dans les circonstances actuelles, cet agent devrait être rattaché administrativement à l'Ambassade de Suisse à New Delhi.

Pour l'Afrique, les compétences du ou des deux agents chargés de la coopération technique devraient s'étendre à tous les Etats du continent africain. Il n'est pas encore possible de déterminer à quelles ambassades ces agents devraient être attachés.

En Amérique du Sud, un seul agent devrait être rattaché tout d'abord à l'Ambassade de Suisse à Lima - à moins que des objections d'ordre politique ne s'opposent à ces intentions.

Les agents chargés de la coopération technique devraient être tirés des cadres de notre personnel diplomatique. Ils devraient, en outre, avoir exercé des fonctions d'une durée de deux ans au minimum au Service de la coopération technique afin d'avoir une connaissance approfondie des conditions dans lesquelles travaille notre Service. Ceci est d'autant plus important que la coopération technique à son échelle actuelle, est une institution très récente.

Ainsi serait développée (elle est déjà pratiquée) sur une large échelle et dans les conditions optimums, la politique d'assistance technique active que préconisent les signataires de la lettre du 27 juillet 1962.

Quant à l'exécution seule des projets proposés à notre Service par les agents chargés de la coopération technique dans les pays en voie de développement, elle devrait être confiée, soit aux organisations privées dans la mesure où il s'agirait de projets relativement simples, soit à notre Service s'il s'agissait de projets de plus grande envergure qui requièrent à leur origine des équipes de spécialistes que nous sommes seuls à même de réunir.


*

*

*

- 12 -

La section "Plans et projets" saurait gré au Délégué et au Délégué-suppléant de bien vouloir examiner ses suggestions, cet exposé n'étant bien entendu destiné qu'à être une base de discussion. Nous ne saurions cependant trop insister sur la nécessité d'examiner dès maintenant les conditions de la politique à suivre à l'avenir en matière de coopération technique afin de ne pas être dépassés par les événements. A cet égard, le problème des effectifs en personnel de la section "Plans et projets" est primordial. Dans les circonstances actuelles, et compte tenu du droit aux vacances de mes collègues ainsi que des maladies auxquelles ils peuvent succomber (ainsi de M. von Schenck), j'estime que les effectifs actuels de ma section représentent le 50 % de ceux qui seraient nécessaires pour faire face aux tâches présentes que nous avons à exécuter, mais surtout à l'accroissement de travail qui ne manquera pas de résulter de la poursuite d'une politique active de coopération technique. Dans l'immédiat, il conviendrait d'envisager dès maintenant l'engagement de trois nouveaux spécialistes.



Eric Mentha