

t.311 Amérique latine - SO/st

3003 Berne, le 11 septembre 1968

La Coopération technique et son
activité en Amérique latine

Pour comprendre les raisons du développement de la coopération technique en Amérique latine, il est nécessaire de revenir quelques années en arrière, et considérer quelle était la situation de ce continent, au lendemain de la deuxième guerre mondiale, c'est à dire au moment où les pays dits industrialisés commencèrent à prendre conscience de leurs responsabilités vis-à-vis de ceux qui allaient devenir le Tiers-Monde. L'Europe à ce moment là bénéficiait du plan Marshall. Le Président Truman venait de prononcer son fameux discours où ce que l'on appela le "point 4" allait se transformer en un formidable plan d'entr'aide à l'échelle mondiale de la part des Etats unis. L'idée de l'aide au développement était lancée. Mais qui aurait pu s'y associer? Des pays européens, seules la Suisse et la Suède auraient pu intervenir dans la mesure de leurs moyens; l'une et l'autre attendirent une dizaine d'années pour apporter leur contribution.

L'Amérique latine bénéficia seulement de l'aide américaine et ne connut que ses méthodes. Pour elle pas de points de comparaison, avant que les experts de la banque mondiale et ceux des organisations des Nations Unies ne commencent à franchir ses frontières. Aussi, grande fut la désillusion des Etats Unis lorsque, malgré les milliards de dollars versés, ils constatèrent que ce qu'ils considéraient comme la voie large qui devait conduire toutes ces républiques vers le bien-être faute d'une réelle coopération, s'était transformée en une impasse, d'où jaillissait la méfiance plus que l'amitié reconnaissante. Comprenant leur erreur, les Américains mirent tout en oeuvre pour créer un véritable organisme de déve-

./.

- 2 -

loppement interaméricain. Finalement ce ne fut pas un, mais deux organismes, qui furent institués en avril 1959: la banque inter-américaine pour le développement, et le Fond pour opérations spéciales. La première avec un capital de 850 millions de dollars, dont 350 millions souscrits par les seuls Etats Unis. L'aide au développement prenait une nouvelle forme, sans que toutefois toutes les séquelles des erreurs antérieures pussent être éliminées. La coopération s'instaurait; chaque Etat, pour bénéficier de l'appui du grand voisin du nord, devait apporter sa contribution. Tout cela ne se fit pas sans grosses difficultés et l'on en eut la preuve quand le président Kennedy, suggéra la création de l'alliance pour le progrès. L'idée certes fut accueillie avec de très vives manifestations de sympathie par les gouvernements latino-américains, mais ce nouvel organisme n'en démarra pas moins avec beaucoup de lenteur et dans une atmosphère de suspicion.

Avec la disparition des dernières traces de la guerre, l'Europe se devait, non pas de prendre la relève des Etats Unis, mais surtout de contribuer à intensifier l'action entreprise. Toutefois la libération des colonies africaines exigeait des anciennes puissances coloniales une aide prioritaire. D'autres pays tels la Suède préférèrent concentrer leur appui en faveur de pays asiatiques, alors que l'Italie s'intéressait davantage aux pays riverains de la Méditerranée. Seules l'Allemagne, l'Espagne et la Hollande, chacune pour des raisons différentes, initièrent des actions de développement. Grâce à une aide financière importante, doublée d'une aide technique, elles agirent simultanément sur les plans multi- et bilatéraux.

Et notre pays? Depuis longtemps, nos industriels avaient compris l'importance du formidable marché que représenterait un jour l'Amérique latine. Les colonies suisses à l'étranger bien que vieillissantes demeuraient particulièrement actives en Argentine,

./.

- 3 -

au Brésil, au Pérou et au Mexique. Une politique d'investissement était née bien avant que l'Assemblée fédérale ait approuvé la création du service de la coopération technique, et lui ait octroyé des crédits. Ces investissements privés s'étaient vu complétés par l'octroi de la garantie des risques à l'exportation, cette forme d'aide qui favorise aussi bien l'acheteur que le vendeur.

Toutefois, le secteur public ne pouvait se limiter à cela. Il convenait qu'indépendamment de sa collaboration financière à des organismes des Nations Unies, la Suisse manifeste sa présence par des actions directes, c'est à dire se traitant à l'échelon gouvernemental et sous le couvert d'accords bilatéraux. Ce n'est cependant pas cette manière que choisit le service du Délégué à la Coopération technique pour commencer son activité outre Atlantique. Il utilisa les institutions privées, dont l'expérience dans certains domaines particuliers étaient dignes d'intérêt. Non pas qu'il entendit se retrancher derrière elles, mais par le simple fait, qu'à ses débuts, le service manquait de personnel spécialisé susceptible de préparer des projets d'une certaine envergure. Pour lui, il s'agissait d'opérer avec prudence, et tenter avant tout de définir les domaines où il pourrait être le plus efficace et où ses ressources tant humaines que matérielles seraient le mieux utilisées. La Confédération n'avait-elle pas fait une excellente expérience quelques années plus tôt, en confiant à l'Aide suisse à l'étranger, le soin d'organiser, puis d'exécuter son programme d'aide aux réfugiés à Guarapuava au Brésil?

C'est alors qu'une demande directe d'une de nos colonies, celle de Lima, eut une influence sur la détermination d'une politique plus directe de notre part. "Las empresas electricas peruanas", où le capital suisse est fortement représenté, achevaient l'aménagement hydro-électrique de la vallée de Sheque à quelques 80 km au sud de la capital. Leur activité avait procuré un travail abondant et

- 4 -

bien rémunéré aux populations, en même temps qu'un certain bien-être. L'on pouvait craindre à juste titre, que la disparition des revenus complémentaires ne provoquât un exode des habitants vers la ville. Notre compatriote, le Dr Mariotti proposa au Délégué d'intervenir pour l'aider à réaliser un projet tendant à la valorisation de la production laitière de cette vallée.

Le service ne courrait que des risques limités. Il disposait d'une organisation fortement établie, ayant la confiance des populations, et entendant assumer sa part dans le financement des opérations. Selon un processus qui allait devenir classique, il y eut envoi d'experts, études sur place, présentation de recommandations. Le Délégué ayant eu la main particulièrement heureuse lors du choix de l'un des spécialistes, il disposa à son retour non seulement du projet demandé par "Las Empresas electricas", mais de plusieurs autres, formant un complexe judicieusement établi.

Il s'agissait de micro-projets, donc d'une formule nouvelle qu'il pouvait être utile d'expérimenter. Certes l'on courrait quelques risques à côté d'avantages certains. Le principal d'entr'eux n'était pas immédiat, car il n'apparaîtrait qu'au moment du transfert des projets aux autochtones. N'allait-on pas briser les liens les unissant en les remettant à des organisations ou services d'Etat différents? Mais pouvait-on renoncer à un programme par lui-même parfaitement valable pour une seule raison qui d'autre part n'était encore étayée par aucune preuve? La mise en application d'un tel programme s'inscrivait parfaitement dans le cadre de la politique générale dite du "Centre de gravité", politique qui consistait à concentrer nos efforts sur un nombre limité de pays.

C'est ainsi qu'à l'extinction du premier crédit cadre voté par les Chambres fédérales qui couvrait la période de 1962 à 1964, le bureau du Délégué avait utilisé le 6% des moyens mis à sa disposition en faveur de l'ensemble de l'Amérique latine. Il

./.

- 5 -

s'agissait, à part l'action péruvienne, de contributions à des projets dépendants d'organisations privées, au nord de l'Argentine, au Brésil, au Chili et en Colombie.

La part du second crédit-cadre (1965-1967) qui lui fut réservée, bien que plus importante (12%), ne subit que peu de différence dans son affectation. Le nombre des institutions privées s'étaient dans une certaine mesure diversifiés. Il ne s'agissait plus seulement d'enseignement secondaire, mais aussi universitaire. Le bureau du Délégué pour sa part s'était intéressé à des projets d'aide au tourisme au Chili et au Pérou, en même temps qu'il avait accepté l'envoi d'une mission spéciale au Brésil pour étudier des problèmes d'élevage. Enfin il confiait, à l'institut des hautes études internationales de Genève le soin d'organiser puis de diriger l'Institut de Relations internationales à Trinidad. L'on avait maintenu dans toute la mesure du possible, une politique de concentration, ne visant qu'un nombre limité de pays.

Or en 1967, des voix se firent entendre au Parlement, demandant au Délégué qu'il témoignât davantage d'intérêt vis-à-vis de l'Amérique latine qu'il ne l'avait fait précédemment. D'autre part un mouvement d'aide financière bénéficiant de la garantie de la Confédération était amorcé par les principales banques Suisses. La Banque interaméricaine de développement était autorisée à placer un emprunt de 50 millions de francs sur le marché des capitaux helvétiques. Ces diverses mesures avaient pour effet de modifier, en les améliorant encore, nos échanges commerciaux qui avaient vu nos exportations augmenter de près de 75% et nos importations d'environ 64%. Des chiffres plus précis vous seront sans doute donnés par M. Moser, Vice-directeur à la Division du Commerce. Tous ces éléments devaient inciter le Délégué à repenser notre politique de Coopération technique.

./.

La repenser, mais dans quel sens? A celui étroit qui avait été adopté jusqu'à maintenant? C'était nous contraindre à négliger une partie des pays les moins développés; ou alors s'adopter aux mouvements d'intégration qui se dessinent dans le continent: marché commun centre-américain, groupe andin ou cuenca de la Plata et considérer que chacun d'entre eux pourrait devenir une zone opérationnelle, où nos actions déborderaient les frontières nationales d'un seul pays? Mais si la première solution aurait pu être mal interprétée par les partenaires commerciaux négligés, la seconde n'était-elle pas trop ambitieuse et les ressources dont nous disposons nettement insuffisantes pour y faire face?

Nous devons aussi tenir compte des désirs des intéressés, n'avait-on pas recommandé à la conférence des gouverneurs de la Banque interaméricaine de développement à Bogota, que l'aide au développement fût davantage orientée vers le plan régional et ne se limita plus aux frontières nationales.

Le Délégué, pour résoudre l'équation qui lui était posée, avait donc à tenir compte des données fixes: engagements vis-à-vis des autres continents Afrique et Asie, et un crédit cadre non extensible, le seul élément variable demeurant le choix des projets. Donc une sélection beaucoup plus stricte qui éviterait tout chevauchement avec des projets d'autres organisations. Et comme nous parlons de coopération, donner la préférence à ceux des projets "pionnier" qui engendrent autant que possible une intensification de nos échanges commerciaux.

Or la détermination de bons projets n'est pas chose aisée, elle dépend d'un nombre de facteurs variant d'un pays à l'autre, pour ne pas parler d'une région à une autre. Les sources de renseignements sont souvent sujettes à caution. Même en Suisse, tel expert qui se croit en toute bonne foi un connaisseur de l'Amérique latine du fait d'y avoir séjourné de nombreuses années, s'il n'a

- 7 -

pas gardé une vision claire, et surtout constante de l'évolution de ces pays peut émettre des avis complètement erronnés. Et puis, que peut-on appeler un bon projet? Un projet tout court ne devient-il pas très souvent "bon" parce qu'il sera dirigé par un homme compétent non seulement sur le plan technique, mais surtout sur celui des relations humaines? Cela n'est pas particulier à l'Amérique latine, mais peut-être plus important là qu'ailleurs. Sans doute parce que l'évolution y est plus rapide et les contrastes beaucoup plus accentués.

Cela souligne l'importance dans le choix des hommes et la responsabilité qu'encourt le Délégué lors de leur désignation. Pour l'exécution de certains projets il sera plus raisonnable de faire appel à des organismes disposant de personnel de rechange, non pas seulement pour pallier à des défaillances possibles, mais aussi pour assurer la relève tout en maintenant le projet dans la ligne choisie. Pour illustrer cela, on peut citer deux exemples ayant une certaine similitude: L'institut de relations internationales de Trinidad financé par la Confédération, mais confié en régie à l'Institut des hautes études internationales à Genève, et celui de la promotion industrielle de l'Université de Bogota soutenu par l'Association des entrepreneurs chrétiens au fonctionnement duquel le Délégué contribua financièrement.

Les deux projets répondaient à un véritable besoin. Ils s'inscrivaient dans le cadre de l'enseignement supérieur. Mais si l'organisation responsable en Suisse du premier d'entre eux disposait d'enseignants susceptibles de se relayer, la seconde par contre, rencontre de très grosses difficultés de recrutement pour parer à la défaillance de ceux des experts en qui elle avait placé sa confiance.

J'ai évoqué tout à l'heure le cas du Pérou. Grâce à l'expert qui le dirige, non seulement nous tendons à la diffusion de méthodes

./.

- 8 -

plus rationnelles de production, mais encore avons introduit dans certains domaines un véritable travail de recherches appliquées dont les conséquences pourront être des plus bénéfiques pour l'élevage péruvien.

Ces tentatives, tant au Pérou qu'en Colombie et à Trinidad bien que dans des domaines très différents nous amènent à préciser nos intentions, et établir une sorte de graduation. Le secteur primaire peut être abordé avec le maximum de garanties. Nous disposons d'ingénieurs, qu'ils soient agronomes ou forestiers, en nombre suffisant pour assumer les responsabilités de l'exécution de projets agricoles.

Dans le secteur secondaire, nos possibilités sont beaucoup plus limitées. En aucun cas, nous ne devrions entrer en compétition avec l'économie privée, en revanche pouvons nous envisager une collaboration avec cette dernière en lui facilitant la réalisation d'études, utilisant plus largement des bureaux d'ingénieurs-conseils. Dans le domaine des réalisations pratiques ce sont avant tout des industries pilote, véritables bancs d'essais qui bénéficieront de notre appui.

Enfin dans celui de la formation et de l'enseignement, nous rechercherons la collaboration d'instituts universitaires, ou d'organisations spécialisées afin de pouvoir leur confier l'exécution des projets.

Quelque soit leur nature, les projets doivent bénéficier non seulement de l'agrément gouvernemental mais de l'appui gouvernemental grâce aux accords bilatéraux qui sont conclus avant la mise en exécution de ceux-ci. Dans la mesure du possible nous tentons d'amener nos partenaires à la conclusion d'accords cadre de coopération technique. Des accords de ce genre furent signés par le Brésil, la Colombie et le Pérou, et nous sommes sur le point d'en

./.

- 9 -

conclure un avec le Chili. L'avantage que nous en retirons est avant tout la simplification des accords projets où certaines questions, comme le statut des experts suisses sur place n'est plus remis en cause. En outre, l'accord cadre peut s'étendre aux projets d'institutions privées suisses, ce qui est hautement apprécié par ces dernières.

Pourquoi n'étend-t-on pas la conclusion d'accords cadre à tous les pays et nous contentons-nous d'accords de projet avec certains d'entre eux? Ce n'est certes pas une question de discrimination, mais davantage d'opportunité. La conclusion d'un accord cadre, suscite très souvent des espérances, voire même des illusions chez notre partenaire, aussi préférons-nous souvent faire une première expérience, dont les résultats détermineront notre attitude future.

Il arrive aussi que certaines clauses de nos accords cadre rencontrent des réticences, souvent motivées par la crainte du précédent. Les pays en question se déclareraient prêts à s'engager vis-à-vis de la Suisse à des conditions plus favorables, mais ne voudraient pas à avoir à le faire vis-à-vis d'autres puissances. Mais d'une manière générale notre accord-type est bien accueilli, même si parfois les négociations doivent s'étaler sur une longue période.

Quelles sont les prestations dans le passé et quels sont nos plans pour l'avenir immédiat, circonscrit par la durée impartie au 3ème crédit cadre (jusqu'à fin 1969).

De 1962 à 1964, c'est-à-dire durant la période couverte par le 1er crédit cadre, de 60 millions, nous avons dépensé Frs. 1'870'000.-- pour l'ensemble de l'Amérique latine, soit Frs. 169'000.-- pour l'Amérique centrale et Frs. 1'701'000.-- pour celle du sud. Pour la première nommée, il s'agissait uniquement de courtes missions d'experts et de l'octroi de bourses sur place. Alors que pour la seconde, ce sont, comme déjà mentionné des institutions privées, qui en Argentine, au Brésil, au Chili et au Pérou se répartissent les crédits.

./.

- 10 -

Pour la seconde période de 2 ans et demi, allant du 1er janvier 1965 au 30 juin 1967 et pour laquelle un crédit cadre de 90 millions avait été accordé par les Chambres fédérales, nos engagements furent les suivants:

En Amérique centrale, ce ne furent pas moins de Frs. 2'464'000.-- qui furent attribués. Indépendamment du programme de bourses que nous poursuivions, un crédit de Frs. 900'000.-- était ouvert pour la création d'un centre de formation professionnel pour mécaniciens agricoles au Costa Rica dont l'exécution fut confiée à la Fondation Suisse pour l'assistance technique. A Trinidad s'ouvrait l'institut de hautes études internationales grâce à un crédit de Frs. 770'000.-- et enfin des organisations privées se partageaient Frs. 465'000.-- pour des actions à Haïti.

En entrant dans la période couverte par le troisième crédit "dit des 100 millions", laquelle débutant le 1er juillet 1967, se terminera à fin 1969, le Délégué décida, non seulement d'envoyer deux de ses collaborateurs sur place, mais s'y rendit lui-même afin d'estimer personnellement les besoins que nous pourrions satisfaire et évaluer les résultats déjà obtenus en Colombie et au Pérou.

Une analyse objective put ainsi être réalisée en Haïti, Trinidad, Colombie, Brésil, Chili, Bolivie, Pérou, Ecuador et auprès de cinq des six pays de l'Isthme centro-américain. De nombreux éléments furent rapportés et permirent la préparation de plusieurs projets pour lesquels nous pouvions avoir la certitude d'une intégration dans les économies nationales des destinataires; la situation au 31 août se présentait de la manière suivante:

./.

- 11 -

	<u>Amérique Centrale</u>	<u>Amérique du Sud</u>
	en milliers de Frs.	
a) projets pour lesquels des crédits on déjà été accordés	1'050	6'250
b) projets pour lesquels des crédits seront probablement octroyés	1'250	7'050
c) projets en cours d'examen (coûts estimés)	<u>1'150</u>	<u>3'400</u>
Total	3'450	16'700
Total Amérique latine	20'150	

Dans la dernière rubrique n'est pas inclus un projet qui pourrait être réalisé conjointement avec une organisation spécialisée des Nations Unies.

Rompant avec la politique d'une concentration trop poussée, le Délégué démontre le désir de la Suisse d'aider ceux qui en ont le plus besoin. On peut critiquer cette nouvelle conception et les arguments ne manquent pas; mais peu résisteront à une critique objective et surtout si l'on prend la peine d'extrapoler. A court terme, concentrée sur deux ou trois pays, notre action serait plus spectaculaire. Par contre, nous nous devons d'affirmer notre présence partout où cela est nécessaire, que ce soit:

en Amérique centrale

ou au Costa Rica, le centre de formation de mécaniciens agricoles ouvre ses portes pour les candidats des autres républiques

au Guatemala,

l'on envisage la création d'une faculté régionale d'ingénieurs sanitaires

./.

- 12 -

- à Panama c'est l'institut fédéral pour l'aménagement des eaux qui se charge des études relatives à une utilisation rationnelle des ordures ménagères
- à Trinidad une nouvelle dimension doit être donnée à l'institut que nous y avons créé afin qu'il puisse être utilisé non seulement pour les pays d'expression anglaise, mais pour toute la région, comme le souhaite la fondation Carnegie, qui l'a choisi pour y organiser ses séminaires
- en Amérique du Sud,
dans les pays du
groupe andin,
en Colombie c'est encore par le truchement d'institutions privées que nous agissons, mais aucune raison existe pour que dans un avenir prochain, un projet à réaliser sur le plan officiel ne soit pris en considération
- en Ecuador pour faciliter l'emploi des crédits d'investissements ouverts par les banques suisses avec la garantie de la Confédération, un crédit complémentaire est accordé par le Délégué. Il servira à financer les études que des bureaux d'ingénieurs conseils suisses seront appelés à faire dans les domaines agro-industriel et industriel
- au Pérou continuation des actions entreprises dans le domaine de l'élevage, de l'économie forestière et par le canal d'institutions privées de la formation agricole.

./.

- 13 -

Ceci n'exclut pas l'envoi d'experts de haut niveau pour des missions spéciales

en Bolivie

c'est une transposition des projets d'élevage péruviens qui aura lieu. Les besoins dans ce domaine sont immenses et notre race brune pourrait jouer un rôle important dans l'amélioration zootechnique entreprise

au Chili

nous nous limitons à la formation. Nos contributions permettent à une institution privée de développer une école d'agriculture et ménagère, tandis que nous entendons confier à des organisations spécialisées suisses le soin de diriger une école hôtelière de niveau moyen et une autre pour techniciens du froid.

Enfin dans les pays de "la cuenca de la Plata", au Paraguay

où nous nous préparons à créer un centre de formation de conseillers en coopératives et à soutenir une coopérative pilote

et au Brésil

où nous continuons à agir soit sous la forme de contributions à des institutions privées soit en confiant des projets en régie à l'une d'entre elles, comme c'est le cas pour un projet de mécanisation de la petite et moyenne exploitation agricole au Val Capibaribe dans l'état de Pernambuco.

./.

- 14 -

Nous sommes donc présent et la somme des expériences que nous avons recueilli ou allons recueillir au cours de ces prochaines années, dans des domaines aussi variés que ceux que je viens de citer,devront nous permettre de juger avec objectivité si nous avons eu raison de franchir les premières limites que nous nous étions tracées. Une revision s'imposera à nouveau. Verra-t-elle alors une nouvelle expansion, personne ne peut le prédire, seuls des voeux peuvent être formulés et je souhaite que ce soient les votres.

Jean Th. SPIRO
chargé des questions relatives
à l'Amérique latine
Bureau du Délégué à la Coopération technique
Berne