

CONFERENCE DES AMBASSADEURS 1972

Annexe I

La coopération technique et politique étrangère

Exposé de M. l'Ambassadeur S. Marcuard

Bernerhof, 30 août 1972, 09.00 h.

Monsieur le Secrétaire général et chers Collègues,

1. Au début de cette journée réservée en majeure partie aux problèmes de l'aide au développement, nous aimerions brièvement traiter quelques aspects particuliers de la coopération technique, vous donnant ainsi l'occasion de vous exprimer à leur sujet. Nous avons choisi les thèmes figurant à l'ordre du jour parce qu'ils touchent des problèmes qui nous occupent actuellement. Vos remarques, vos suggestions nous seront donc précieuses. Ce qui nous importe à nous qui sommes à la centrale est de donner à tous ceux d'entre vous qui désirent s'exprimer, la possibilité de le faire. Nous répondrons à vos questions dans la mesure où le temps qui nous est imparti nous le permettra, sinon nous le ferons après la Conférence par écrit. Après cette brève introduction, voici les quelques points sur lesquels je désire insister:

Deux mots d'abord sur la définition même de la coopération technique.

La coopération technique, comme les autres volets de l'aide au développement (aide financière, mesures de politique

./.

Dodis



- 2 -

commerciale), est une notion générale; elle s'applique par conséquent à tous les moyens propres à promouvoir la personnalité humaine et sa situation économique et sociale par l'apport d'expérience et de connaissances des pays avancés aux pays qui le sont moins. Les moyens utilisés à cette fin varient constamment en fonction des progrès réalisés par les pays bénéficiaires et de la conception toujours plus exacte que l'on se fait avec le temps de ce qu'implique une aide effective au développement.

A l'origine, la coopération technique était une notion relativement étroite recouvrant essentiellement des projets simples consistant en une action limitée à l'utilisation d'un seul des moyens alors pratiqués, soit la mise à disposition d'experts, l'octroi de bourses et la fourniture d'équipement.

Aujourd'hui, la coopération technique recouvre toute une gamme d'interventions: formation à moyen ou long terme de cadres de toutes sortes, intégration rationnelle de ces cadres dans l'économie du pays, soutien d'institutions jouant un rôle important dans le processus du développement, études diverses, prise en charge de travaux de préinvestissement non rentables dans l'immédiat, etc. Notre activité principale n'est plus le projet simple mais bien le projet combiné comportant plusieurs des formes et des moyens de l'aide au développement. Au travers du projet combiné, on en est ainsi progressivement arrivé à une interpénétration des diverses formes d'aide au développement et notamment à une combinaison toujours plus fréquente de la coopération technique et de l'aide financière.

A la centrale, cette évolution nous incite à réexaminer attentivement les mécanismes suisses d'octroi de l'aide au développement en vue d'assurer une coordination encore meilleure

./.

- 3 -

entre les services compétents. Plusieurs interventions parlementaires parmi lesquelles le Postulat Baechtold demandent que l'on procède à cet examen. D'ores et déjà, pour éviter un gaspillage de personnel et des doubles-emplois, il a été notamment convenu que le Service de la Coopération technique serait en principe seul compétent pour gérer toutes les formes de projets de développement, qu'ils soient financés par le crédit de programme d'aide financière, par celui de la coopération technique ou encore par tout autre crédit de programme en matière de coopération au développement et d'aide humanitaire internationales, pour reprendre la terminologie utilisée dans le projet de loi fédérale que nous sommes en train d'élaborer sur ce sujet.

Sur le terrain, cette coordination est assurée par vos ambassades qui doivent en outre veiller à la coordination de l'ensemble de l'aide suisse avec les mesures prises en matière de développement par le pays bénéficiaire et avec les autres sources extérieures d'aide.

2. Voyons maintenant quelles sont nos principales formes d'intervention.

Pour accélérer le processus de développement des pays en retard, nous recourons, en matière de coopération technique, aux formes d'intervention suivantes:

Sur le plan bilatéral, nous réalisons des projets simples ou des projets combinés. Dans le cadre des projets simples, nous mettons essentiellement à disposition divers types d'agents du développement: experts, experts associés, administrateurs-stagiaires, assistants techniques, volontaires, etc. Nous octroyons des bourses, organisons des voyages d'études, des séminaires, etc. Ces divers moyens représentent environ le 14 % de

./.

- 4 -

notre crédit de programme actuel qui couvre une période de 2 1/2 ans et qui s'étend jusqu'au 31 décembre 1974.

Les projets combinés absorbent à eux seuls le 50 % de la totalité de nos moyens.

Sur le plan multilatéral, nous finançons des programmes de développement d'organisations internationales diverses (PNUD, ONUDI, ISVS, CIME, Centre d'études de l'OCDE, etc.) ou nous contribuons à des projets spécifiques d'organisations internationales en mettant à leur disposition certains des moyens propres à la coopération technique. Cette dernière forme d'intervention, dénommée aide associée, prend toujours plus d'importance au fur et à mesure qu'augmentent les sommes mises à notre disposition; c'est pourquoi nous vous avons adressé le mois dernier une note interne précisant notre politique en matière d'aide associée.

3. Un aspect de la programmation de l'aide au développement qui prend, comme vous le savez, une importance croissante est la programmation par pays.

En 1970, le Programme des Nations Unies pour le Développement, organisme central en matière d'aide technique multilatérale et de préinvestissement, a modifié fondamentalement ses méthodes de programmation. Jusqu'alors, cette organisation se prononçait sur les mérites de projets isolés; elle a substitué à ce procédé, un système en vertu duquel les pays en voie de développement sont appelés à lui soumettre, en collaboration avec le représentant résident du PNUD sur place, un programme cohérent d'utilisation dans le cadre du plan national des moyens que le pays intéressé peut raisonnablement escompter recevoir du PNUD pendant une période de cinq ans. Ces programmes nationaux

./.

- 5 -

établis au niveau des pays bénéficiaires englobent tous les projets multilatéraux financés par le PNUD. La plupart des organisations spécialisées de la famille des Nations Unies ont cependant d'ores et déjà accepté d'inclure également dans ces programmes celles de leurs activités que financent d'autres sources que le PNUD: budget ordinaire, contributions volontaires, fonds d'affectation spéciale. Les premiers résultats de cette nouvelle procédure étant en général positifs (renforcement des organes de planification des pays en voie de développement, élimination de doubles-emplois, amélioration de la qualité des projets), il paraît vraisemblable que l'ensemble de l'aide multilatérale sera progressivement coordonné à l'échelon des pays. Dans la décision qu'il a prise à ce propos, le Programme de Développement des Nations Unies recommande aux pays en voie de développement d'examiner l'opportunité, lors de l'établissement du programme national, d'associer à cet effort de coordination les aides bilatérales également. Certains pays tels la Colombie ont déjà mis sur pied un programme national coordonnant toutes les aides extérieures, multilatérales et bilatérales. Ce programme intégré fait partie du plan national de développement colombien. Il est clair que l'application de ces nouvelles méthodes rencontre dans certains pays ou de la part de certaines organisations des résistances encore vives. Je n'entends pas exagérer l'importance de cet effort de coordination des aides multilatérales qui porte en fait sur 2 à 3 % du financement du développement des pays en retard, les aides bilatérales représentant 18 % et le 80 % restant étant l'affaire des pays en développement eux-mêmes. Il n'en reste pas moins que cette évolution marquera également les méthodes de programmation bilatérale.

Des pays comme la République fédérale d'Allemagne, les pays scandinaves, les Pays-Bas, ont déjà commencé à établir des

./.

- 6 -

chaînes de projets par pays s'insérant dans les priorités du plan national de développement.

Dans un nombre croissant de pays, le représentant résident du PNUD invite les donateurs bilatéraux à s'associer aux efforts de coordination précédant la mise au point du programme national. Si nous jouons le jeu - nous avons fermement déclaré au PNUD que nous étions en faveur de la nouvelle méthode et pour la coordination de toutes les aides extérieures - nous devons être en mesure non seulement de nous prononcer sur le volume de notre aide bilatérale durant les prochaines années, mais encore sur sa programmation, et être assez souples pour modifier au besoin certaines de nos orientations, compte tenu du résultat de ces échanges de vues.

Cet effort conjoint des aides extérieures met en outre à notre disposition une documentation nous permettant d'améliorer la qualité de notre aide. En effet, préalablement à l'élaboration du plan national, les organisations internationales engagées dans le pays sont invitées par le représentant résident à faire chacune dans son domaine de spécialisation une analyse sectorielle à l'échelon du pays; le programme national lui-même contient en outre une appréciation du plan national de développement et de ses priorités; enfin une liste de projets identifiés en réserve ne pouvant être financés dans le cadre du programme faute de moyens est annexée au programme national; ces projets peuvent intéresser les aides bilatérales.

Ce renforcement de la coordination entre les divers apports extérieurs, bilatéraux et multilatéraux, aura également une influence croissante sur les activités des organisations privées. Il est vraisemblable que ces dernières seront, dans certains pays au moins, amenées à suivre progressivement ce

./.

- 7 -

mouvement de coordination en intégrant toujours davantage leurs efforts dans les priorités nationales de développement. A défaut de quoi, elles risquent fort d'être confrontées avec des difficultés considérables, qu'il s'agisse d'obtenir des autorités du pays bénéficiaire des fonds de contrepartie ou des homologues valables. A cet égard, il est intéressant de relever que dans quelques pays parmi les moins développés les principales organisations privées ont été invitées par exemple à s'associer à la mise en oeuvre d'un plan concerté de toutes les aides extérieures destiné à réduire les principaux goulets d'étranglement du développement de ces pays. (Il en est ainsi notamment dans 6 des 25 pays les moins développés: Afghanistan, Haïti, Lesotho, Haute-Volta, Rwanda, Yémen.)

Une fois encore je suis convaincu que les conséquences de cette évolution se manifesteront dans chaque pays de façon très différente selon l'importance relative des aides extérieures dans le financement du développement national ou eu égard à la personnalité même du représentant résident; vos réponses à la circulaire que nous vous avons adressée le 7 avril 1971 - réponses pour lesquelles je tiens à vous remercier et qui nous ont été fort utiles - sur la coordination de l'aide à l'échelon local le prouvent. Ces réflexions vous expliquent toutefois pourquoi nous vous avons fréquemment demandé, au cours de ces deux dernières années, de vous intéresser tout particulièrement à ces efforts de coordination, aux réactions et résistances qu'ils soulèvent, à l'élaboration et à la mise en exécution des programmes nationaux, bref à resserrer les contacts que vous entretenez personnellement avec les principaux agents dans votre pays de résidence de l'aide multilatérale.

4. Cette évolution contribue également à l'instauration de relations internationales d'un type nouveau et ce faisant, à un nouveau style de diplomatie.

./.

- 8 -

Je ne reviendrai pas sur ce qui est dit au chapitre III du Message de novembre dernier sur le cinquième crédit de programme de la coopération technique au sujet de l'attitude de la Suisse à l'égard des problèmes de développement du Tiers monde. Je soulignerai simplement ceci:

L'aide au développement, faisant partie de notre politique étrangère, reflète naturellement les grands principes sur lesquels se fonde cette dernière: solidarité, universalité et neutralité. Comme nous venons toutefois de le relever, la coopération entre partenaires joue un rôle de premier plan dans cet aspect particulier de notre politique étrangère. Cette coopération a en outre ceci d'original qu'elle prend ou devrait prendre en considération d'abord les intérêts du pays partenaire et qui plus est, économiquement parlant le plus faible. Compte tenu de l'importance croissante que prennent les problèmes du développement sur le plan international et de l'augmentation rapide du volume de notre aide publique (12 mio en 1965, 117 mio en 1971, vraisemblablement 400 mio en 1975 et 900 mio à la fin de la décennie), nous serons progressivement amenés à donner toujours plus d'attention dans certaines décisions de politique étrangère aux intérêts de pays tiers, et cela même si cela doit comporter pour nous, à court terme, des inconvénients.

Le deuxième point que j'aimerais souligner est que cette coordination de la coopération technique s'effectue, comme nous venons de le voir, dans le cadre des plans nationaux de développement des pays du Tiers monde. Ce n'est qu'à ce prix que cette coordination portera tous ses fruits. Si les pays donateurs et les organisations internationales doivent s'adapter à ce cadre, ce dernier ne saurait cependant leur être imposé comme un ensemble de données immuables à prendre ou à laisser. Même si la planification économique est un acte de souveraineté

./.

- 9 -

qui doit rester l'apanage de la nation intéressée jusqu'à ce qu'un certain niveau de décision soit atteint et dépassé, il n'en reste pas moins que les pays donneurs doivent avoir de leur côté la faculté de convenir avec leur partenaire de l'utilisation qui sera faite des moyens mis à disposition, utilisation dont ils devront rendre compte à leur Parlement. L'élaboration puis l'exécution du programme national doit donc nécessairement comporter à un moment donné une véritable association des partenaires. Ce faisant, le pays donneur interviendra - d'un commun accord - dans les affaires intérieures du pays aidé.

Et cette constatation en explique une autre: les pays en voie de développement, de leur côté, n'hésitent plus à faire valoir - non sans quelque succès d'ailleurs - leurs intérêts même lorsque l'exécution de leurs revendications implique une modification de l'économie et de la politique sociale des pays développés.

Pour conclure, je citerai ce passage d'un exposé récent du Chef du Département qui résume parfaitement ce que je viens de dire, bien que prononcé dans le contexte européen.

"Cette transformation des rapports internationaux se répercute aussi sur les concepts traditionnels. La notion d'indépendance n'a plus le même sens qu'autrefois. Elle est indissolublement liée à celle de coopération."

* * *