

CONFERENCE DES AMBASSADEURS 1973

## Annexe VI

Politique intérieure et coopération au développement

Exposé de M. l'Ambassadeur S. Marcuard  
Bernerhof, 31 août 1973, 11.00 h.

Monsieur le Conseiller fédéral,  
Chers collègues,

1. Dans une démocratie comme la nôtre, la mise en oeuvre d'une politique de développement témoignant de nos sentiments de solidarité et correspondant à notre capacité économique n'est possible qu'avec l'appui du peuple. Aussi, notre préoccupation constante a-t-elle toujours été, au sein du Département, d'améliorer par tous les moyens à disposition l'information de la population sur les problèmes soulevés par le développement du tiers monde afin que nos concitoyens saisissent mieux la signification et la portée de la coopération au développement et de l'aide humanitaire internationales. Au centre de ces préoccupations se trouvent actuellement la loi et le message qui vous ont été transmis pour information au mois d'avril dernier.

Comme vous le savez, le Conseil national a approuvé, par 123 voix contre 11, le texte proposé par le Conseil fédéral

./.



- 2 -

après n'y avoir apporté que quelques modifications d'importance mineure. Le Conseil des Etats se prononcera à son tour cet automne; s'il se rallie aux propositions de la Commission qui a traité cet objet le 9 août dernier, il y aura quelques divergences entre les deux Conseils. Ces divergences ne pourront être examinées vraisemblablement qu'au cours de la session d'hiver. La loi serait, dans cette hypothèse, publiée au mois de janvier prochain, le délai référendaire expirant fin mars. La date d'une votation populaire a déjà été provisoirement fixée au début du mois de juin, le référendum paraissant quasi certain.

2. Le Conseil fédéral s'est décidé à promulguer une loi pour les deux raisons principales suivantes:

- A son avis, les mesures qui sont des éléments durables de la politique étrangère de la Confédération et qui sur le plan financier atteignent une dimension appréciable doivent en principe faire l'objet d'une loi ou d'un Arrêté fédéral soumis au référendum, en particulier lorsqu'il apparaît qu'elles ne sont pas incontestées au sein de la population. Ce faisant, la possibilité est alors donnée au peuple de se prononcer s'il le désire.

- Par ailleurs, le Conseil fédéral a constaté qu'à chaque fois qu'un nouveau crédit cadre était sollicité du Parlement en matière de coopération au développemant notamment, le nombre de ceux qui mettaient en doute les bases juridiques invoquées ne cessait de croître. C'est ainsi que lors de l'ouverture du premier crédit cadre d'aide financière en 1971, pratiquement tous les partis - à l'exception du parti radical et du parti du travail - s'exprimèrent de façon plus ou moins critique sur les bases légales ou constitutionnelles de la coopération au développement.

./.

- 3 -

Le 30 juin 1971, le Conseil fédéral chargeait le Département politique de préparer une loi.

3. D'emblée, il fut décidé que cette loi traiterait de toute l'aide publique suisse, c'est-à-dire de la coopération au développement et de l'aide humanitaire internationales, et cela essentiellement pour les raisons suivantes:

1. La coopération au développement et l'aide humanitaire internationales sont toutes deux l'expression d'une même politique de solidarité.

2. Les prestations dont le fondement légal est discutable se retrouvent aussi bien dans la coopération technique que dans l'aide humanitaire. Il s'agit en l'occurrence des contributions versées à des organisations privées suisses qui font de la coopération technique ou de l'aide humanitaire. Dans ces conditions, il était logique de clarifier la situation pour les deux domaines.

3. Enfin, ces deux types d'aide publique, qui sont souvent complémentaires, prennent l'un et l'autre une importance croissante dans notre politique extérieure.

4. L'objectif de la loi ne pouvait être d'inaugurer une politique nouvelle - et cela même si certains partisans de la coopération au développement sont d'avis contraire et critiquent aujourd'hui un texte qu'ils jugent plat. L'objectif de la loi devrait être de définir aussi clairement et simplement que possible le cadre permanent de cette nouvelle activité de l'Etat, compte tenu de la pratique suivie jusqu'ici et des expériences faites.

Il ne pouvait en être autrement.

./.



D'une part, parce que sur le plan international la conception même de l'aide au tiers monde est en constante évolution et qu'il aurait été dès lors peu raisonnable d'inscrire dans une loi une conception qu'il aurait fallu sans doute assez rapidement réviser pour tenir compte de l'évolution des idées et de la situation respective des partenaires.

D'autre part, parce qu'il fallait se garder de donner l'impression que le Conseil fédéral cherchait à obtenir par le truchement de la loi des pleins pouvoirs lui permettant d'appliquer librement une politique nouvelle, non expérimentée, et dont les implications financières auraient été par conséquent imprévisibles.

Enfin, il faut bien reconnaître que même si nous l'avions voulu, il n'aurait pas été possible de réinventer dans la loi la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales. L'évolution dans ce domaine résulte de la juxtaposition de multiples facteurs, elle s'exprime par une définition plus claire des priorités, par des concessions et des ajustements réciproques négociés dans le cadre bilatéral ou au sein d'organisations internationales, par les leçons tirées d'innombrables expériences et non par des innovations unilatérales et spectaculaires.

Dans le cadre de la consultation qui précéda la mise au point définitive du texte du Conseil fédéral, certains des organismes consultés s'étonnèrent que le projet de loi ne contienne aucune indication sur le volume des ressources à consacrer à cette tâche; les uns parce qu'ils auraient voulu que la Confédération s'engage davantage, les autres au contraire parce qu'ils désiraient avoir la certitude que la Confédération n'irait pas au-delà de ce qu'ils jugeaient raisonnable. En fait, il n'a

jamais été question d'insérer dans la loi une disposition de ce genre, la solution en même temps la plus sûre et la plus souple consistant à laisser au Parlement le soin d'apprécier, chaque fois qu'il était sollicité et sur la base de tous les éléments d'information en sa possession, ce qui lui paraissait adéquat et raisonnable.

La loi n'est donc qu'une loi cadre définissant les diverses formes de la coopération au développement et de l'aide humanitaire internationales, les principes communs qui les régissent et la procédure applicable. Ce travail a été fait en collaboration étroite avec tous les services intéressés de l'administration; les expériences faites jusqu'ici ont été passées en revue, les procédures appliquées ont été repensées. Ce travail de réflexion s'est exprimé dans la loi non seulement dans les définitions mais aussi dans l'importance donnée aux problèmes de coordination. Le Message, de son côté, contient plusieurs passages qui sont le fruit direct de ce travail de synthèse, notamment les chapitres 7 et 8. Enfin, lorsque la loi sera entrée en vigueur, une ordonnance d'exécution précisera les compétences respectives et les mécanismes d'octroi de l'aide au sein de l'administration fédérale.

5. En 1969, une enquête d'opinion, réalisée en application des méthodes les plus modernes sur l'attitude des Suisses à l'égard de la coopération au développement, avait donné les résultats suivants: 6% des personnes interrogées n'avaient pas d'opinion, 33% étaient en faveur d'une augmentation de l'aide publique dont le volume à ce moment-là était de 102 millions de francs par an, 13% étaient fermement opposés à cette utilisation des deniers publics. Enfin, 48%, sans être expressément contre la coopération au développement, assortissaient cependant leur prise de position de tant de réserves que l'on pouvait douter qu'en



- 6 -

cas de votation populaire tous ces gens-là se prononcent en faveur de l'aide au tiers monde.

Depuis lors, sur le plan interne suisse, on a pu penser, du moins durant les années 1970 et 1971, que le bien-fondé de cet aspect particulier de notre politique étrangère était apparu plus clairement aux yeux d'un nombre accru de citoyens et que son principe était en général admis, avec un degré d'enthousiasme et de générosité naturellement variable. La presse, dans ses commentaires sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales, était en général favorable; des cantons, des communes, prenaient spontanément des initiatives louables dans ce domaine. Les quatrième et cinquième crédits cadres de la coopération technique, bien qu'augmenté chacun d'environ 50%, étaient approuvés par le Parlement à l'unanimité, la déclaration autonome du Conseil fédéral sur la Stratégie internationale pour la deuxième décennie du développement, les mesures prises après cette déclaration par la Confédération avec l'approbation du Parlement au titre de la coopération au développement et de l'aide humanitaire internationales, étaient autant de signes encourageants. Malheureusement, depuis des mois ce climat favorable se détériore, du fait d'une instabilité monétaire devenue pratiquement permanente, d'une inflation croissante, de l'attitude toujours plus revendicatrice des pays en développement déçus par les progrès trop lents de l'aide des pays riches, de la publication de plusieurs ouvrages dont les auteurs, généralement bien informés, critiquent sévèrement les méthodes de la coopération au développement et de l'aide humanitaires et mettent même en doute leur utilité. Enfin, le comportement de certains gouvernements des pays aidés: Burundi, Ouganda, n'a pas amélioré les choses; comble de malchance, la loi, si elle est soumise au vote populaire, le sera à un moment où la situation financière générale de la Confédération est une

./.

publicain et de l'action nationale, le second a comme chef de file le directeur de l'Union suisse des arts et métiers. Ces deux groupes ont montré, lors des débats au sein du Conseil national, qu'ils étaient décidés à s'opposer fermement à la loi. Il y a eu une proposition de non-entrée en matière de M. Schwarzenbach (rejetée par 115 voix contre 7) et une proposition de renvoi au Conseil fédéral, avec mandat de préparer au préalable un article constitutionnel de M. Otto Fischer (rejetée par 93 voix contre 37). Alors que le parti républicain a déjà annoncé son intention de lancer le référendum, M. Fischer ne s'est pas avancé aussi loin. Je ne pense pas qu'il prenne une telle initiative, mais pour qui connaît les vues de l'intéressé, il paraît hors de doute qu'il se joindra, en utilisant ses propres arguments, à ceux qui mèneront campagne contre la loi. MM. Schwarzenbach et Fischer s'adressent, partiellement au moins, à la même clientèle, leurs idées sont souvent très proches les unes des autres, mais aucun d'eux n'entend laisser à son collègue le soin de rallier autour de sa personne les opposants.

Une campagne menée par le parti républicain et l'action nationale fera inévitablement d'abord appel aux sentiments du citoyen et non à sa raison. On désignera du doigt les mauvais gouvernements qui sont aidés, on fera état de gaspillages et d'erreurs, on présentera astucieusement des déclarations et des chiffres incomplets, pour donner le sentiment au citoyen qu'en votant oui il ouvre la voie à des dépenses exorbitantes, alors qu'il y a encore tant à faire chez nous ! Peut-être que cette manière de procéder incitera certains des hésitants à voter oui, ne serait-ce que pour se distancer des opposants, mais on peut craindre que les arguments de M. Schwarzenbach porteront sur un bon nombre d'indécis.



cause sérieuse de préoccupations et rend nécessaires des coupes budgétaires substantielles qui provoquent naturellement un mécontentement assez général.

Dans ce climat-là, les champions du parti républicain et de l'action nationale sont à l'aise, les défenseurs de la coopération au développement le sont moins.

6. En principe, les partis gouvernementaux, les églises, la jeunesse, sont en faveur de l'aide au tiers monde, mais il y a des nuances. Voyons plutôt ce que sont ces nuances, telles qu'elles ressortent des commentaires de presse, des discussions et des débats auxquels la loi a déjà donné lieu.

Au niveau du Parlement, la situation se présente comme suit: il y a d'abord ceux qui sont ouvertement opposés à la coopération au développement et qui cherchent ce faisant à renforcer sur le plan interne leur position personnelle, en captant à leur profit l'opposition populaire latente. Il y a également ceux qui, non convaincus par les arguments exposés au chapitre 6 du Message, se disent en faveur d'une disposition constitutionnelle expresse. Dans ce groupe, on trouve un petit nombre de parlementaires qui sont certainement en faveur d'un accroissement de la coopération au développement, mais qui pensent que seul un article constitutionnel peut donner une base suffisante à une activité de l'Etat aussi nouvelle, aussi complexe et aussi coûteuse. Les autres se servent de cette argumentation parce qu'elle représente à leurs yeux un moyen de faire obstacle à la coopération au développement sans avoir à se déclarer explicitement contre elle, tout en leur permettant de se présenter comme les vrais défenseurs de la démocratie.

Le premier groupe est essentiellement composé du parti ré-



Des discussion auxquelles la loi a donné lieu au sein de la Commission du Conseil des Etats, je me bornerai à relever trois points:

La Commission a voté l'entrée en matière par 7 voix contre 4 et une abstention. Les cinq commissaires qui ne se sont pas prononcés pour l'entrée en matière ont tous relevé qu'ils étaient en fait pour une base constitutionnelle. On ne saurait donc exclure qu'en séance plénière une proposition formelle soit déposée, demandant la non-entrée en matière et le renvoi au Conseil fédéral pour préparation d'un article constitutionnel; une telle proposition risque de trouver au Conseil des Etats un plus large soutien qu'au Conseil national.

La Commission s'est également penchée sur la question de la limitation de la durée de la loi dans le temps, ceci en vue d'éviter de donner au peuple le sentiment que par ce vote, il se prononcera une fois pour toutes. Cette question n'a finalement pas pris la forme d'une proposition minoritaire, ceux qui l'avaient faite ayant apparemment reconnu qu'un tel procédé serait contraire à la pratique législative en vigueur qui veut que l'on traite dans une loi les activités permanentes de la Confédération, qu'en outre la transformation à ce stade de la loi en un Arrêté de portée générale représenterait un recul difficilement compréhensible, qui donnerait en outre raison à ceux qui prétendent que le Conseil fédéral recourt à toutes les astuces pour faire passer la loi.

Enfin, j'ai personnellement retiré l'impression que parmi les membres de la Commission il n'y en aura guère qui s'engageront personnellement à fond pour défendre la loi. La plupart d'entre eux, en effet, ont fait preuve, dans l'analyse du texte, d'un tel légalisme qu'on avait le sentiment qu'ils se préparaient un alibi pour justifier le moment venu leur passivité

personnelle dans le cadre d'une campagne référendaire.

7. En plus des oppositions que je viens de décrire, il convient de citer les critiques formulées contre la loi par des partisans de la coopération au développement. A ce stade, il est encore difficile de dire quelle attitude prendront finalement dans une campagne référendaire ceux qui les formulent. Plusieurs organisations privées à but non lucratif, confessionnelles ou non, déçues par le caractère peu novateur de la loi, ont en effet laissé entendre, dans une lettre adressée aux parlementaires, que leur engagement en faveur de la loi dépendrait de l'accueil que les Chambres réserveraient aux amendements qu'elles proposaient: inscription au nombre des objectifs de la coopération au développement de la recherche d'un meilleur équilibre social au sein des pays en développement eux-mêmes, amélioration de l'appareil statistique officiel de façon à pouvoir mieux contrôler le volume et la nature des flux financiers privés, inscription de la recherche et de la formation dans l'énumération des formes de la coopération au développement. Ces amendements, qui dans le cadre de la Commission du Conseil national prirent pratiquement tous la forme de propositions majoritaires ou minoritaires, seront probablement tous écartés lorsque la loi aura été approuvée par les deux Conseils. S'il est permis de penser qu'en dépit de ce qui précède la majorité des organisations concernées n'en soutiendront pas moins la loi, certaines d'entre elles iront peut-être renforcer le groupe de jeunes idéalistes et jusqu'au boutistes qui se disent pour le moment bien décidés à combattre une loi qu'ils jugent absolument insuffisante.

Comme on le voit, s'il y a votation populaire, la partie ne sera pas facile. La complexité de la coopération au développement, sa diversité même, ses résultats peu spectaculaires, pour ne pas dire insignifiants par rapport à l'immensité des besoins,



placent celui qui doit l'expliquer et la défendre de façon simple et convaincante devant une tâche ardue. Un effort accru d'information et de persuasion doit donc être entrepris dès maintenant par tous ceux qui comprennent l'impérieuse nécessité de la coopération au développement et de l'aide humanitaire internationales et l'effet déplorable qu'aurait sur notre image à l'étranger le rejet de cette loi par le peuple.

8. Et voici, en guise de conclusion, quelques brèves réflexions personnelles sur les conséquences de l'adoption ou du rejet de la loi.

L'entrée en vigueur de la loi consacrerait définitivement le principe que la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales sont des tâches reconnues de la Confédération. Ceux qui si volontiers se réfèrent à une contestation populaire latente pour faire ensuite obstruction à des mesures justifiées devraient bon gré mal gré s'accommoder des résultats du vote populaire. On peut admettre également que compte tenu de la situation financière générale de la Confédération l'accroissement progressif de l'aide publique suisse se poursuivrait régulièrement, permettant à notre pays de rejoindre avec le temps l'effort moyen des pays membres du CAD.

En outre, la loi contribuerait certainement à donner plus de transparence à la coopération au développement, ce qui nous est si souvent demandé. En effet, toute nouvelle mesure au titre de la coopération au développement et de l'aide humanitaire internationales devrait tenir compte - qu'il s'agisse de sa conception ou de son exécution - des dispositions de la loi. Le Parlement de son côté disposerait d'un instrument lui permettant d'apprécier sur la base de dispositions légales expresses ce qui lui est proposé par l'administration et de contrôler ce

- 12 -

qui est entrepris par elle. La confiance du peuple dans la politique appliquée par le Conseil fédéral dans ce domaine délicat s'en trouverait certainement consolidée. Ces avantages seront naturellement d'autant plus marqués que la majorité qui se sera prononcée pour la loi sera grande.

S'il n'y a pas référendum, la situation sera la même à ceci près qu'elle sera cependant un peu moins forte (acceptation tacite) que dans l'éventualité où la loi serait acceptée par une forte majorité (acceptation expresse).

Quant aux conséquences éventuelles d'un rejet, nous n'en sommes heureusement pas encore là. Je vous ai parlé des oppositions parce que c'est naturellement ce qui nous préoccupe au premier chef, mais nous savons aussi que les partisans de la loi sont nombreux et que la grande majorité d'entre eux s'engagera activement dans une campagne en prévision de laquelle beaucoup se préparent déjà. Le fait aussi que le référendum soit lancé par le parti républicain et l'action nationale devrait stimuler encore l'énergie de tous ceux qui ne partagent pas les vues étroites de M. Schwarzenbach.

Ceci dit, je ne crois pas personnellement que, comme certains le préconisent, on pourrait en cas de rejet et pour diminuer la portée d'un vote populaire négatif faire valoir que ce vote ne portait que sur une loi d'organisation et non sur le principe même de l'aide au tiers monde. En effet, et comme je l'ai déjà dit, le Conseil fédéral a précisément voulu donner au peuple, en promulguant cette loi, l'occasion de se prononcer sur cet aspect nouveau de notre politique étrangère. Si la loi est rejetée, l'activité sur laquelle elle portait en subira nécessairement le contre-coup.

./.



- 13 -

Il convient toutefois de souligner que la compétence constitutionnelle de la Confédération dans ce domaine subsistera. Les mesures de coopération au développement, fondées sur des traités internationaux ou sur une base légale particulière, demeureront naturellement valables et ces moyens continueront d'être à disposition pour des mesures de coopération au développement et d'aide humanitaire internationales si tel est le désir des autorités fédérales compétentes. Ce qui sera momentanément en difficulté seront les activités nouvelles de la coopération technique, de l'aide financière et dans une mesure moindre l'aide humanitaire multilatérale, activités qui dépendent toutes de l'octroi périodique de crédits cadres pluriannuels.

L'aide humanitaire, qui n'a jusqu'à maintenant pas été mise en cause, pourra vraisemblablement, même après un échec, poursuivre ses activités sans grand changement; on peut même penser qu'un vote négatif inciterait certains milieux à faire preuve d'encore plus de compréhension et de générosité, tout au moins dans le domaine des actions d'urgence.

En ce qui concerne la coopération au développement, je me bornerai à poser les questions suivantes:

Peut-on concevoir que les projets en cours de la coopération technique et de l'aide financière pourront subitement être laissés en plan, au mépris du bon sens et en violation des accords conclus ?

Pourrons-nous subitement déclarer, au sein d'organisations internationales aux travaux desquelles nous participons depuis des années, que nous ne pouvons plus désormais contribuer en aucune manière au financement de leur activité principale ? Ce faisant, notre pays adopterait, sur le plan international,

./.

- 14 -

une attitude qu'il serait seul à observer.

Enfin, peut-on imaginer que nous ne serons plus sollicités à l'avenir de participer à des actions nouvelles de développement et peut-on croire que si l'on s'adresse à nous nous pourrions toujours écarter ces demandes ?

Il me semble que ces quelques questions font apparaître à l'évidence que quoi qu'il advienne nous devons continuer à demander au Parlement des crédits, qui momentanément seront peut-être réduits et dont tous les postes seront appréciés de manière critique par le Parlement en fonction du verdict populaire.

Parallèlement, il appartiendra au Conseil fédéral et à l'administration, compte tenu de l'impossibilité pour la Suisse de suspendre toute coopération au développement, élément permanent de notre politique étrangère, de chercher et de trouver les moyens d'amener notre population à se prononcer à nouveau, cette fois positivement, sur cette tâche si importante sur le plan international.

\* \*  
\*