

Copie verte

t.300-18 - GI/wn

3003 Berne, le 6 février 1975

COOPERATION TECHNIQUE AVEC DES PAYS EN DEVELOPPEMENT "RICHES" /OPERATIONS TRIANGULAIRESI. INTRODUCTION

1. Comme cela a été décrit et analysé dans le "Rapport complémentaire", la hausse du prix du pétrole à fin 1973 a entraîné de profondes modifications dans la situation des pays en développement.

En substance, la situation actuelle est caractérisée par l'éclatement de la relation bi-polaire entre pays développés d'une part et pays en développement d'autre part, en une situation beaucoup plus fragmentée, dans laquelle en particulier le pouvoir économique et les moyens financiers sont répartis non sur la base du développement technologique mais sur la base d'un ensemble de facteurs plus complexes et où les relations d'"aide" changent d'aspect et deviennent souvent mutuelles. Cette nouvelle situation est d'autre part caractérisée par le fait qu'un groupe de pays se trouve dans une situation pire qu'avant, n'ayant rien à offrir, ni sur le plan technologique ni sur le plan de matières premières ("Quart-Monde").

Une autre caractéristique est qu'il existe maintenant d'importants moyens financiers en main de pays qui sur le plan technologique sont dépendants des pays de l'OCDE. Ces derniers sont appelés à fournir des services techniques au-delà de ce qu'ils peuvent ou veulent fournir sur le plan financier.

Il faut rappeler aussi que le niveau de vie des pays en développement exportateurs de pétrole demeure bas à quelques exceptions près et qu'il ne peut être amélioré sans un développement technique pour lequel l'apport technologique des pays industrialisés demeure indispensable.

2. L'accumulation de moyens financiers par quelques pays exportateurs de pétrole à faible population, dont les ressources financières dépassent les besoins immédiats, a créé le problème du "recyclage" de ces capitaux. Une pression sensible est dès lors exercée sur ces pays pour qu'ils assument une part plus large que dans le passé de l'aide aux pays en développement plus pauvres. D'ores et déjà, plusieurs de ces pays ont accepté

./.



d'accroître leur aide de manière appréciable. Dans plusieurs cas, l'aide qu'ils accordent dépasse, en pourcentage du revenu national, celle des pays de l'OCDE. Ces pays ne disposent cependant pas toujours de l'appareil, du personnel, des connaissances techniques pour accorder cette aide de manière efficace. Il en va de même pour les banques et fonds mis sur pied par ces pays, dont plusieurs n'ont pu commencer à fonctionner alors qu'ils sont dotés de moyens financiers importants.

3. Les répercussions de cette nouvelle situation sur l'ensemble de la coopération internationale au développement, au sens le plus large, sont naturellement importantes. D'une manière générale, on peut s'attendre à ce que les pays industrialisés soient appelés à accroître leurs livraisons de biens d'équipement et leurs transferts de connaissances technologiques aux pays en développement, et que ces livraisons seront, pour une part croissante, financées directement ou indirectement par les revenus tirés de l'exportation de pétrole.

Dans ce contexte, on a parlé de "coopération technique payée" d'"assistance technique payée", voire d'"aide payée" pour désigner des opérations financées exclusivement, ou pour une part prédominante, par le pays bénéficiaire. D'autre part, le terme d'"opérations triangulaires" a été utilisé pour des opérations d'aide associant un pays exportateur de pétrole, qui finance le projet, un pays industrialisé fournissant le "management" et la technologie, et enfin le pays bénéficiaire. L'idée a en particulier été émise par M.E. Bahr, ministre du développement de la République Fédérale, au cours de sa récente visite au Soudan. Les trois projets évoqués à cette occasion sont des réalisations industrielles de l'ordre de 150 - 200 millions de DM.

4. Il nous a semblé utile d'examiner brièvement ici les conséquences possibles de cette situation pour la coopération suisse au développement. Il s'agit en particulier de voir dans quelle mesure et de quelle manière le Service de Coopération technique, en collaboration éventuellement avec d'autres départements de l'administration fédérale, peut intervenir dans des opérations d'assistance technique payée ou de coopération triangulaire tout en restant fidèle aux options fondamentales de sa politique.

Les questions que l'on peut se poser sont notamment celles-ci :

- Le Service de Coopération technique doit-il renoncer à toute activité dans les pays en développement exportateurs de pétrole "riches", alors que leurs populations vivent encore dans un grand dénuement, faute de connaissances techniques suffisantes ?

- Le Service de Coopération technique peut-il par ses contacts et son expérience, intervenir utilement dans des "opérations triangulaires", c'est-à-dire dans des projets de développement financés essentiellement par des tiers ?

II. COOPERATION TECHNIQUE "PAYEE"

5. D'une manière générale, il s'agit d'opérations bilatérales entre pays industrialisés et pays producteurs de pétrole. Ces derniers ont des moyens financiers suffisants pour leur développement, mais manquent de personnel et de moyens technologiques. Le pays producteur de pétrole finance tout ou partie du coût de l'assistance technique mise à sa disposition par le pays industrialisé.

Il s'agirait dans ce cas d'un prolongement de la pratique ancienne selon laquelle les pays bénéficiaires de l'assistance technique participent au coût de l'opération selon leurs moyens (dans de nombreux cas, le pays bénéficiaire de l'assistance technique suisse participe aux coûts de l'expert suisse, sous forme de mise à disposition gratuite du logement, de moyens de transport, etc.).

A la limite, la coopération technique payée devient partie d'un arrangement visant à aider le pays industrialisé, ou semi-industrialisé, importateur de pétrole. Par exemple les arrangements conclus par l'Iran avec certains de ses clients qui financent leurs importations de pétrole en fournissant des services techniques (France, Danemark, Inde ...). La coopération économique, scientifique, technique et financière entre deux pays devient ainsi une assistance mutuelle.

6. Comme les autres pays industrialisés, la Suisse est appelée, d'une manière ou d'une autre, à développer ses activités de service en direction des pays en développement disposant de moyens accrus de financement. Comme cela a été le cas par le passé, ces services seront surtout livrés directement par l'économie privée (sociétés de services, bureaux d'ingénieurs, de consultants, etc.). Il y a un marché nouveau qui ne manquera pas d'être prospecté du côté suisse sans que le gouvernement suisse ait à s'en préoccuper.
7. On peut imaginer les possibilités suivantes d'intervention du Service de Coopération technique, dans des activités de coopération technique payée :

- 4 -

- a) mise en contact de sociétés suisses de services et pays en développement : le SCT rend service aux deux parties par sa connaissance des problèmes de développement d'une part, par ses propres relations avec des sociétés de services suisses d'autre part (par ex. l'Iran veut établir un Centre d'"Industrial Design"; nos expériences de Karachi permettent de mettre l'Iran en contact avec une entreprise suisse ayant une expérience en la matière).

Ce rôle peut être envisagé de manière passive (sur demande), ou active (par nos ambassades, par une prospection systématique). Il devrait être assuré en collaboration avec la Division du Commerce et l'OSEC. Une telle fonction pourrait jouer dans l'intérêt mutuel de la Suisse (responsabilité de la Division du Commerce) et du pays en développement (responsabilité du SCT).

Les sociétés de services peuvent aussi être "non-profit" comme Swisscontact; instituts universitaires, fondations, etc..

- b) recrutement de personnel qualifié pour le compte de pays en développement. Cette activité peut avoir plusieurs degrés d'engagement de la part du SCT :

- mise en contact,
- recrutement, choix de personnel, etc., mais sans intervention contractuelle, le personnel étant engagé par le pays intéressé,
- engagement par la CT (contrat suisse), prise en charge des frais par le pays intéressé (ouverture d'un compte spécial, problèmes juridiques).

Cette possibilité gagnerait en actualité si certaines professions ou groupe de métiers sont frappés par un chômage important en Suisse, ce qui n'est pas exclu par exemple pour les professions de la construction (architectes, dessinateurs), de l'automobile (mécaniciens, etc.), de la gestion hôtelière, de certaines branches scientifiques (physiciens), de l'enseignement (en raison de l'arrêt de la croissance de la population et de la situation financière).

(Le Danemark par exemple vient de conclure avec l'Iran un accord prévoyant entre autre l'envoi de 100 architectes danois en Iran).

Ici encore l'intérêt suisse peut se combiner avec l'intérêt du pays en développement.

./.

Cette fonction peut être envisagée de manière passive (réponse à des demandes) ou active (prospection par les ambassades, signature d'accord, etc.); elle serait à réaliser en collaboration avec le BIGA/OFIAMT et la Division du Commerce.

- c) réalisation de projets par la CT, en collaboration avec le pays en développement qui prend le financement entièrement en charge. Jusqu'ici, le coût des projets réalisés conjointement était réparti entre la Suisse et le pays en développement selon les possibilités financières de ce dernier.

On peut imaginer de porter ce système à la limite :

- le pays en développement prend en charge tous les frais locaux des experts suisses ou
- il prend en charge la totalité des frais encourus (salaires, transport, etc.), voire même
- il paye des frais d'agence à la CT.

8. Problèmes suscités par l'assistance technique payée

- a) quant aux principes directeurs de la coopération suisse au développement : il est évident qu'une intervention du SCT dans un processus d'assistance technique payée ne peut se faire qu'en conformité avec les principes directeurs de son activité, tels qu'ils sont définis par le projet de loi, le rapport complémentaire, les Messages du Conseil fédéral etc. Ce n'est que si il y a identité entre les principes et critères du SCT d'une part, les programmes et projets envisagés d'autre part, qu'une intervention est possible. L'objectif du SCT n'est pas la promotion des exportations suisses de services, mais, dans ce cas, de chercher à utiliser au mieux ce potentiel de service pour l'amélioration des conditions de vie de couches de population défavorisée.
- b) On peut se demander dans quelle mesure l'opinion publique suisse est prête à accepter des types de collaborations
- où l'aspect d'intérêt mutuel remplace l'aspect caritatif, humanitaire (ou d'intérêt mutuel à très long terme), qui caractérise l'aide suisse au développement actuelle;
 - avec des pays exportateurs de pétrole, à l'égard desquels on constate en Suisse un fort ressentiment, surtout pour ce qui est des pays arabes.

Du point de vue de la politique extérieure, les formes d'assistance technique envisagées ici s'inscriraient dans de nouveaux types de relations d'avantages mutuels, en reconnaissance de nouveaux rapports de force.

c) problèmes pratiques

Un développement de l'activité du SCT dans le sens indiqué au paragraphe 7 n'irait pas sans difficultés, provenant entre autre de

- manque de personnel à la centrale (Personalstop)
- rigidité administrative.

Dans la mesure où il s'agit de services fournis par des sociétés ou des personnes, sans que la CT soit elle-même responsable de la réalisation de projets, une activité dans le sens décrit plus haut devrait être réalisable dans le cadre des structures actuelles du Service. Tout au plus conviendrait-il de créer un poste de coordination interne pour nos contacts avec les sociétés de services, la Division du Commerce et nos ambassades. La coordination pour la mise à disposition (éventuelle) de personnel devrait être assurée par le service Recrutement et formation.

Le manque de personnel et la rigidité du système dans lequel est inséré le SCT constitueraient par contre un obstacle considérable dès lors qu'il s'agirait de projets à réaliser directement par le Service, en collaboration avec le pays en développement. Il n'est pas concevable d'accroître encore le volume d'activité du personnel actuellement disponible.

On peut signaler à ce sujet la solution adoptée par la République Fédérale d'Allemagne, qui vient de créer une "Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit", destinée à être l'instrument de réalisation de projets de coopération technique, en collaboration avec le secteur privé.

Sans aller si loin, on pourrait envisager, pour un projet ou un groupe de projets, de créer un bureau de direction du projet en Suisse chargé de toutes les tâches de gestion et d'administration (personnel, matériel, secrétariat), à charge du projet et dont le personnel aurait un statut de droit privé, analogue à celui des experts. Un grand projet d'élevage en Iran par exemple, aurait une direction sur place et un bureau en Suisse. Le rôle de la CT ne serait plus qu'une tâche générale de contrôle.

9. Utilité de l'intervention du SCT dans l'assistance technique payée

Les avantages d'une intervention active du SCT seraient notamment :

- 7 -

- a) la connaissance que le SCT a de la problématique du développement dans son ensemble, lui permet de mieux situer l'apport technique par rapport aux aspects humains, sociaux etc., que les sociétés de services ignorent le plus souvent;
- b) le choix de la technique sera mieux adapté aux possibilités réelles du pays (technologie intermédiaire etc.);
- c) l'intervention de la CT pourrait orienter l'assistance technique payée vers la satisfaction des besoins réels de populations défavorisées;
- d) la CT a une longue expérience de la collaboration avec les pays en développement, (accords, prestations de contrepartie, difficultés administratives) qui peut guider la société suisse de service;
- e) dans certains secteurs, le SCT a une expérience spécifique que des sociétés de services ne peuvent fournir, par exemple :
 - élevage,
 - formation technique,
 - organisation de coopératives.

III. OPERATIONS TRIANGULAIRES

10. L'opération triangulaire (ou polygonale) est caractérisée par l'association de deux ou plusieurs pays donateurs pour la réalisation de projets de développement, en collaboration avec le pays bénéficiaire. Elle peut avoir le caractère d'assistance technique payée, mais pas nécessairement.

Il semblerait à première vue possible que la Suisse participe à de telles opérations en tant que fournisseur de services techniques.

11. Dans la mesure où il s'agirait de services techniques rémunérés, on peut envisager un rôle d'intermédiaire du SCT, entre les pays intéressés d'une part et les sociétés ou personnes suisses susceptibles de fournir les services en question. Cette fonction du Service serait analogue à celle assumée bilatéralement (voir plus haut).
12. On pourrait envisager des opérations triangulaires également pour les opérations normales du SCT, qui accroîtrait ainsi son efficacité par sa collaboration avec des pays tiers.

./.

Les principales difficultés semblent être :

- la dimension : plus encore que pour les opérations bilatérales, il ne peut s'agir ici que de projets importants, étant donné que trois gouvernements au moins doivent se mettre d'accord pour la réalisation du projet. Les études préparatoires devront être très détaillées.

Le SCT n'a guère l'expérience de projets de grande dimension, à part Trafipro, les projets d'élevage et les projets d'aide financière. Cette expérience devra cependant s'acquérir par la force des choses au cours des prochaines années, si le Service veut continuer d'être intéressant pour nos partenaires.

La limitation de personnel devra être tournée par la soustraction des études préalables et de la réalisation; pour la réalisation, un bureau de direction du projet pourrait aussi être une solution (voir plus haut);

- les problèmes politiques : l'association avec les pays producteurs de pétrole peut présenter des inconvénients : leur aide financière peut avoir des objectifs politiques que nous ne pouvons soutenir. Les opérations triangulaires doivent être examinées cas par cas avec le plus grand soin sur ce plan;

13. Certains arguments peuvent être avancés en faveur d'une participation suisse à des opérations triangulaires :

- avantages politiques offerts par une volonté de collaboration ouverte, sortant du "paternalisme" latent des actions bilatérales. (On ne doit pas voir seulement les pays arabes, on peut penser par exemple à des projets financés par l'Iran, en Inde et au Pakistan, par le Gabon au Cameroun, par le Venezuela en Amérique latine);
- efficacité plus grande de notre action, qui ne serait plus limitée par le manque de ressources financières. Nous pourrions entreprendre des actions plus significatives, ayant un impact plus sensible.

14. Pour des raisons d'élégance ou de principe, il semble préférable de ne pas envisager ces opérations triangulaires sous l'angle de l'assistance payée mais sous celui de l'association ou chacun donne une part. Nous ne devrions pas apparaître comme des quémandeurs, mais comme un pays prêt à considérer de nouvelles formes de coopération, en tenant compte du changement de situation.

IV. CONCLUSIONS

15. Le Service de Coopération technique a pour raison d'être, de contribuer à l'amélioration réelle de la qualité de vie de couches de populations défavorisées des pays en développement. C'est dans cette optique que sa participation éventuelle à des opérations de coopération technique avec des pays en développement "riches", ou des opérations triangulaires, peuvent être envisagées.

Il faut d'autre part considérer que l'évolution décrite ici, n'est selon toute vraisemblance, pas un phénomène momentané. Tout indique que certains pays producteurs de matières premières continueront de disposer d'importants moyens financiers au cours des prochaines années, sans que les autres problèmes de développement soient automatiquement résolus pour autant.

16. Un élargissement de l'activité du Service dans le sens décrit plus haut se heurte à d'importantes difficultés pratiques, tenant en particulier au plafonnement du personnel. D'autres contraintes de nature politique, administrative, etc., existent aussi, qui imposent des limites assez étroites au Service de Coopération technique et à l'administration fédérale en général.
17. La consultation interne, pour laquelle ce texte a été élaboré comme document de travail, devrait aboutir à des décisions de principe sur l'intérêt et les limites d'une éventuelle participation du SCT à des activités de coopération technique payée ou triangulaires. Un programme d'action pourra ensuite être établi sur cette base.

COOPERATION TECHNIQUE