

3003 Berne, le 11 mai 1975

EXPOSE DE M. L'AMBASSADEUR HEIMO  
A LA CONFERENCE ANNUELLE DE LA  
COOPERATION TECHNIQUE

Berne - 1975

---

Monsieur le Président de la Confédération,  
Mesdames, Mesdemoiselles, Messieurs,

Evoquer, même sommairement, certaines lignes de force d'une conception applicable à la politique de coopération au développement de la Suisse, c'est d'abord tracer le cadre dans lequel s'inscrit, naturellement, cette politique. Je dirai donc d'abord quelques mots de la politique étrangère de notre pays dans laquelle s'intègre la coopération au développement. Je m'efforcerai ensuite de préciser la signification qui peut être donnée aujourd'hui aux termes de "développement" d'une part, de "sous-développement" d'autre part. Partant de là j'évoquerai, si vous le voulez bien, au moins deux aspects importants d'une conception suisse de la coopération au développement. En fait, la brièveté du temps qui m'est imparti ne permettra que d'effleurer ces sujets. J'espère néanmoins qu'il me sera possible d'esquisser certaines des orientations qui se font jour dans nos réflexions touchant la conception d'une coopération suisse au développement.

I

L'objectif suprême de la politique étrangère de la Suisse est la sauvegarde de l'indépendance nationale. Indépendance nationale oui, mais à quelles fins ? Ces fins sont, pour

l'essentiel, triples :

1. préserver l'existence du peuple suisse en tant que nation, c'est-à-dire en tant qu'entité politique voulue par un ensemble de populations réunies en collectivités et unies par un vif sentiment de solidarité;
2. sauvegarder l'identité du peuple suisse, c'est-à-dire la structure et l'équilibre des institutions diverses - politiques, économiques, sociales etc - qu'il s'est données au cours d'une longue histoire;
3. assurer les conditions de la prospérité économique du peuple suisse et dès lors de son équilibre social.

Pour parvenir à préserver l'existence, à sauvegarder l'identité et assurer la prospérité du peuple suisse, le premier souci de la politique étrangère doit être de veiller au maintien de la paix entre les Nations, car à défaut de paix sa survie, ses institutions et son équilibre intérieurs, de même que sa prospérité, seraient mis en danger.

Celui qui est chargé d'une responsabilité, dans la conception ou dans l'exécution de notre politique étrangère doit donc en permanence, être conscient des devoirs qui découlent du maintien de notre indépendance nationale et des fins que cette indépendance poursuit. Tout dessein, tout acte de gouvernement se trouve régi par cet impératif qui figure dans la Constitution. La coopération de la Suisse avec les pays en développement étant partie intégrante de notre politique étrangère, il s'ensuit que les critères et les possibilités de notre action sont délimitées dans ce domaine également.

Le fait que cette notion d'indépendance ait cours depuis si longtemps doit nous inciter à en user avec un esprit critique. Il importe en effet, et au plus haut point, qu'un petit Etat comme le nôtre s'interroge sur le contenu concret que peut encore avoir son "indépendance" dans un monde qui se rétrécit sans cesse. Que signifie indépendance, par rapport à la multiplicité, la densité, la complexité de ses relations extérieures ? De quel droit à l'"indépendance" peut-il encore se prévaloir, si l'on a à l'esprit les innombrables dépendances qui le lient à la communauté des peuples ?

Le simple fait d'être amené à se poser de telles questions montre, je crois, que l'indépendance - comme d'ailleurs la neutralité, qui en est le corollaire et l'instrument - ne saurait constituer un "fortin" politique à l'abri duquel nous pourrions poursuivre nos activités et jouir de notre prospérité sans tenir compte du sort du monde extérieur. En réalité, la conscience de nos dépendances à l'égard des situations et des forces qui déterminent l'évolution des relations internationales - que ce soit dans les domaines politique, économique, social, humanitaire bien sûr - a toujours été l'un des traits distinctifs de notre politique étrangère. Paradoxalement, la conscience de ces dépendances est devenue aujourd'hui - au sein du monde fini dans lequel nous vivons - la condition préalable, indispensable, à la défense de ce qui nous reste d'indépendance véritable. Car l'objectif de la politique étrangère de la Suisse ne saurait être la poursuite du fantôme d'une indépendance absolue. Ce serait une erreur analogue de considérer la neutralité - dans le sens d'abstention, de refus, que certains lui donnent - comme une panacée. Notre souci d'indépendance comme notre politique de neutralité non seulement ne nous interdisent nullement, mais au contraire nous contraignent de nouer des liens avec les membres de la communauté des nations. C'est précisément de la relativité

- 4 -

de notre indépendance, du fait qu'elle ne saurait être exercée que dans le contexte de l'interdépendance, que s'ensuit la nécessité d'un tel engagement. Nous devons aujourd'hui rechercher à maîtriser les nombreuses dépendances que nous subissons, en utilisant au mieux les possibilités qui nous sont offertes de participer à l'aménagement des structures, notamment politiques et économiques, du monde.

Dans une telle optique, l'indépendance ne signifie pas repli sur soi, démarquage vis-à-vis de l'étranger, mais au contraire ouverture et engagement à l'égard de l'ensemble de la communauté mondiale. La réserve, que nous impose la neutralité au niveau de la politique étrangère doit être assortie de la volonté de contribuer, du meilleur de nos forces, au fonctionnement harmonieux de cet ensemble. Nous commencerons ainsi - en fait nous avons déjà commencé - à nous mouvoir vers ce que l'on désigne, depuis quelques temps déjà, du nom de "politique intérieure mondiale" - "Weltinnenpolitik", c'est-à-dire l'élargissement de la solidarité qui existe sur le plan national - solidarité fondée sur une communauté de destin - à une solidarité analogue au niveau mondial.

Pour lointaine qu'elle soit encore, la perspective d'une telle "politique intérieure mondiale", impliquant une co-responsabilité dans l'édification d'un nouvel ordre international - ne s'en profile pas moins à l'horizon pour la Suisse comme pour les autres Etats. Elle ne fait pourtant que s'esquisser car des tensions, voire des conflits, sont inévitables entre d'une part, une politique étrangère- économique notamment - d'inspiration plutôt traditionnelle et, d'autre part, la vision d'une véritable "politique intérieure mondiale". Dans une perspective plus large et à long terme notre prospérité deviendra inséparable de la prospérité des autres peuples, des pays en développement notamment. Déjà et plus que jamais, nous sommes convaincus que si la sécurité est une, la prospérité l'est

aussi. A moyen terme cette nouvelle orientation (vers la mise en place d'une "politique intérieure mondiale") exigera des adaptations qui seront ressenties par certains comme des renoncements, voire des sacrifices, dans la mesure où ces adaptations apparaîtront difficilement compatibles avec, par exemple, nos soucis immédiats, cette conception particulière du réalisme en matière économique qui est celle de certains d'entre nous ou un certain esprit de clocher. Dans une perspective à long terme, il convient donc que nous prenions, dès maintenant, conscience de certaines oppositions entre ce qui peut apparaître à d'aucuns comme notre intérêt et la politique intérieure mondiale à base de solidarité et que nous nous habituions à les surmonter sereinement. Ceci ne sera naturellement possible que dans la mesure où la nécessité en apparaît clairement et à l'ensemble de notre population, ce qui n'est malheureusement encore guère le cas.

## II

J'en suis arrivé ainsi à ce qui constitue le deuxième volet de cet exposé: qu'est-ce que le "développement" et en quoi le "sous-développement" s'en distingue-t-il. On ne saurait, bien entendu, définir en quelques mots toutes les richesses que contient la notion de "développement authentique" ni tout ce qu'elle ne contient pas. Mais vous conviendrez sans doute que le "développement progressif" d'un ensemble économique ou social, l'orientation vers de nouveaux horizons et le fait de maîtriser de nouvelles tâches par ses propres forces sont autant d'éléments inhérents au développement. En ce sens, les changements survenus dans le monde, que nous venons d'évoquer, ont sans conteste certains liens avec le développement.

Cela ne suffit toutefois pas encore à en cerner la réalité. Les changements rapides qui se produisent aujourd'hui sur la scène internationale dans les domaines économique et politique ont également un caractère inquiétant: pour notre propre société, certes, mais aussi pour toutes les régions du monde qui ne retiennent qu'un modeste profit, voire même nul avantage, du développement actuel. Car si la croissance économique accélérée de nombreux pays industrialisés favorise le progrès des pays en développement, cette croissance est aussi l'une des causes de l'écart sans cesse grandissant qui se creuse entre riches et pauvres de notre planète, la dynamique de notre développement ayant pour effet dans certains cas d'entraver la lutte contre le sous-développement.

Au cours des dernières années, nous avons en effet pris conscience que les problèmes de la faim, de la misère, du sous-emploi, du chômage, de la destruction de l'équilibre écologique dans de nombreux pays en développement ne pouvaient être la résultante de relations de cause à effet simples, directes.

Les données de ces problèmes ne sont pas immuables : elles évoluent, se diversifient et s'amplifient sans cesse. Contrairement à l'idée répandue il y a peu, aux débuts de la coopération internationale au développement, il nous faut bien reconnaître aujourd'hui que le sous-développement ne procède pas de composantes rigides, mais qu'il est aussi un phénomène dynamique, lié en partie aux autres évolutions économiques et sociales qui se produisent à la surface du globe.

Ce que nous nommons "sous-développement" ne saurait être simplement identifié à la pauvreté au sens traditionnel, statique du mot, ou à une mentalité prétendument arriérée. C'est aussi la conséquence sans cesse renouvelée de processus démographiques sociaux, économiques, psychologiques, qui font éclater les structures héritées du passé et qui retiennent une grande partie de la population mondiale dans la pauvreté, dans la misère. Le sous-développement est aussi favorisé par la désagrégation ou la dilution des modèles de comportement quotidiens, spirituels ou pratiques, qui constituaient la base des anciennes structures sociales et économiques. Et les forces constructives qui devraient prendre la relève ou sont faibles ou font même défaut. C'est pourquoi il est rare que la dynamique d'un développement authentique puisse se déployer pleinement et que les cas d'enlissement dans le sous-développement ne sont point exceptionnels.

Nous sommes maintenant en mesure de dégager deux éléments importants d'une conception de la coopération au développement. Ils touchent, d'une part à certaines modalités de notre contribution à la coopération internationale au développement et, d'autre part, aux critères qui nous permettent d'évaluer la valeur et l'impact de nos efforts.

## III

S'agissant des modalités de notre coopération au développement, l'aide aux plus défavorisés ou - selon l'appellation anglo-saxonne - le "développement social" est passée au premier plan des préoccupations dans les cercles tant internationaux que suisses. Il ne fait aucun doute que la fin de tout développement est, en dernière analyse, l'homme ou plus précisément l'humanité dans son ensemble. Aussi l'aide aux plus défavorisés figure-t-elle au nombre des fins prioritaires de notre coopération au développement. Mais cet objectif ne saurait être élevé au rang de directive exclusive. Il pourrait être extrêmement préjudiciable à notre action de l'opposer à d'autres types de coopération au développement. La misère est en effet la conséquence de multiples facteurs économiques et sociaux; elle est, hélas, perpétuel recommencement. C'est dans son contexte dynamique qu'elle doit être combattue. Cela suppose - outre certaines mesures spécifiques en faveur des plus défavorisés - des méthodes souples et différenciées permettant de s'attaquer à la pauvreté et à l'injustice non seulement là où elles se trouvent, mais là où elles ont leur origine. A la complexité, aux interrelations et aux altérations du problème du sous-développement doit correspondre la diversité et la flexibilité de notre contribution à la lutte contre le sous-développement.

Le recours à des méthodes diverses se justifie d'ailleurs d'autant plus que le "tiers-monde" s'est lui-même considérablement différencié au cours de ces dernières années. Les pays en développement se distinguent de plus en plus les uns des autres par le niveau atteint par leur croissance économique et par l'état de leur développement, par le choix de leur système économique et par leur régime politique; ils diffèrent aussi grandement par l'origine



géographique ou historique de leurs problèmes actuels. Cette diversité du tiers-monde, il faut l'avoir constamment présente à l'esprit si l'on veut mettre en oeuvre, à bon escient, les divers moyens de notre coopération au développement : l'aide alimentaire et l'aide en cas de catastrophe, la coopération technique et l'aide financière, les mesures de politique commerciale et d'autres mesures de caractère économique, scientifique et technique. Encore faut-il se garder d'oublier que notre aide ne saurait être que modeste, marginale, et dès lors n'avoir qu'un aspect complémentaire, se garder d'oublier surtout que la responsabilité première en matière de développement appartient aux gouvernements et aux populations des pays intéressés, aux gouvernements qui assument la responsabilité de l'avenir de ces centaines de millions d'hommes que recouvre les notions de tiers ou de quart monde.

## IV

Cette considération m'amène à aborder le deuxième sujet : celui des critères qui nous permettent de juger des différentes modalités de notre action, compte tenu de la diversité du tiers-monde. J'ai parlé, il y a quelques instants, de la nécessité d'utiliser des méthodes différenciées. Il y a lieu d'ajouter que à côté des avantages, nous sommes conscients des difficultés et même des inconvénients qu'une telle approche peut comporter : risques de contradiction, de décisions empiriques, etc. Approche différenciée ne saurait signifier, cependant, que nous soyons prêts à soutenir n'importe quelle action de promotion du développement. C'est pourquoi nous devons chercher sans cesse à donner à notre action et aux mesures de coopération une orientation aussi claire, aussi nette que possible. C'est pourquoi nous devons nous interroger quant au bien-fondé de cette action et de ces mesures considérées dans l'optique d'un développement global, donc également profitable aux plus défavorisés. Exprimés sous forme de questions, les critères de jugement suivants, applicables à un pays ou à une région en développement déterminés, me paraissent revêtir une importance particulière :

- Notre action contribue-t-elle, directement ou par l'amélioration des infrastructures, à la croissance économique et au développement de notre partenaire ?

- Oeuvrons-nous, d'une manière ou d'une autre, à modifier un contexte qui freine le développement, voire qui engendre un certain sous-développement ?

- Contribuons-nous à ce que les initiatives économiques débouchent sur des progrès pour le plus grand nombre ?

- Eveillons-nous des forces créatrices, constructives et aidons-nous à créer entre elles et le contexte social un lien vivant ?

- 11 -

- Améliorons-nous, grâce aux différentes formes de notre coopération au développement, les conditions nécessaires à l'exercice d'une action politique et sociale responsable ? notamment en donnons-nous aux responsables les moyens d'une telle action ?

- Les plus défavorisés et les marginaux sont-ils inclus dans le type de développement que nous favorisons ?

Si l'on peut répondre affirmativement à ces questions c'est que, me semble-t-il, dans la diversité des actions concrètes une contribution- si modeste soit-elle - à un développement authentique est possible.

## V

Je voudrais terminer par une constatation de caractère général. Je ne prétends pas vous avoir exposé aujourd'hui une conception achevée de la coopération au développement de la Confédération, loin de là. Une telle conception devrait tenir largement compte de nombreux facteurs : de la multiplicité des besoins du tiers-monde, des diverses formes de notre coopération, de la diversité des idées que l'on se fait en Suisse du sous-développement comme du développement ainsi que des moyens à mettre en oeuvre et des méthodes à utiliser pour passer de l'un à l'autre. Cette conception n'existe pas encore. On peut le regretter. Mais on peut y voir aussi un avantage. Dès lors que la discussion se poursuit, des questions restent ouvertes et subsiste la possibilité d'y apporter de nouvelles et de meilleures réponses. Aussi - et pour autant qu'il témoigne de notre ouverture d'esprit -, le débat qui s'est instauré aujourd'hui au sujet de la contribution suisse à la coopération internationale au développement peut constituer un apport important à l'élaboration d'une conception meilleure, plus nuancée, mieux adaptée au but poursuivi. Cet apport peut en amener d'autres. Je ne doute pas que des discussions prévues pour cet après-midi pourront se dégager des indications utiles et qu'au cours des semaines et des mois à venir la poursuite du dialogue entamé aujourd'hui aboutira progressivement à une conception suisse de la coopération au développement plus complète et mieux intégrée que celle dont nous disposons déjà.