

CONFERENCE DES AMBASSADEURS  
1975

Annexe 1 a)

Confrontation ou coopération entre pays  
industrialisés et pays en développement?

Exposé de M. l'Ambassadeur Marcel Heimo, Délégué à la coopération technique.

L'exposé de M. le Directeur Jolles, dont le texte vous a été distribué et que M. Jolles commentera dans un instant, se situe dans le plein axe de l'évolution des relations entre pays industrialisés et pays en développement au cours des dernières années et des derniers mois : il débouche sur la reprise du dialogue entre ces deux groupes de pays dont la préparation est en cours. Je centrerai mes réflexions sur - peut-être devrais-je dire "autour" de - la question "confrontation ou coopération entre pays industrialisés et pays en développement?" et sur ce que cette alternative signifie pour notre pays. Bien entendu, mon cheminement sera différent. Dans une certaine mesure, ce que je dirai pourrait constituer une partie de la toile de fond sur laquelle se déroule l'actualité dans le domaine du développement.

Une observation liminaire d'abord ! En raison des tâches qu'il accomplit, le Service de la Coopération technique est depuis quelque temps particulièrement sensible à un certain déphasage de notre opinion publique par rapport à la progression de la discussion internationale en matière de développement. Nous sommes en effet préoccupés par ce que nous pensons être une difficulté d'évaluer la juste dimension de la place prise par les pays en développement dans la trame des relations internationales, de discerner clairement l'importance de l'enjeu du développement et les risques de l'heure

dans la période de désagrégation du système des relations internationales, de récession économique et de crise des institutions que nous traversons, d'apprécier le rôle, la marge de manoeuvre, le poids d'un petit pays tel que le nôtre dans ce monde qui est à la recherche d'un nouvel équilibre ? Or, grandeur et servitude de notre démocratie, nous sommes condamnés à baser notre politique de coopération au développement sinon sur un consensus du moins sur une large adhésion populaire.

Il nous faut donc, sans relâche, expliquer la pleine signification de cette politique, qui paraît aujourd'hui comprise de façon trop étroite, tant pour ce qui est de ses raisons que de sa portée. En réalité, c'est le rajustement de l'ensemble des relations des sociétés industrielles avec les pays en développement qui est en cause, une opération de longue haleine, délicate, difficile, et ceci dans un monde que son évolution condamne aux interdépendances et, dès lors, espérons-nous, à la coopération.

Comment notre pays se situe-t-il face à ce rajustement ?

Il faut partir de sa petitesse et de sa volonté d'exister, de s'affirmer qui l'ont obligé, de tout temps, à vouer une profonde attention à ses relations avec l'extérieur. Par nature, un petit Etat est dépendant, surtout si, comme la Suisse, il n'est riche que d'hommes et de paysages... Mais il peut aménager sa dépendance, ou plus précisément ses dépendances, de façon à sauvegarder le plus possible de sa capacité d'autonomie et à pouvoir influencer les situations qui échappent à sa sphère de décision, ceci aux fins d'assurer sa sécurité et sa prospérité.

La Suisse a acquis un talent certain pour cet art difficile et nécessaire à sa propre survie. Sa volonté de jouer un rôle utile

sur la scène internationale, de contribuer à la diminution des tensions et de porter remède aux souffrances que ces tensions causent, de même que sa vocation pour la recherche de solutions pragmatiques, qui laissent les grandes options ouvertes et lui permettent de nuancer sa participation, ses adhésions, (que ce soit à des institutions internationales ou à des groupements de nations), sont devenues comme une seconde nature qui se manifeste constamment et dans de nombreux domaines. L'hospitalité offerte aux institutions et conférences internationales, la sauvegarde des intérêts étrangers, la médiation ou la surveillance dans certains conflits, la Croix-Rouge, l'asile octroyé aux réfugiés relèvent de la première attitude; la seconde attitude, d'adhésion avec réserves, d'accord spécial ou de "non-adhésion participative" s'est vérifiée en maintes occasions que vous connaissez, la Communauté économique européenne ou les institutions de Bretton Woods pour ne citer que ces exemples parmi tant d'autres. L'histoire nous a en particulier enseigné, et nous avons fort bien compris cette leçon essentielle, que la prise en considération de la situation particulière de la Suisse implique en tout cas que nous jouions le jeu, que nous jouions aussi un rôle utile aux yeux de nos partenaires.

Mais les formes et l'intensité de ces dépendances, ainsi que les moyens de sauvegarder notre autonomie de décision se sont modifiés, comme se sont transformés les fondements scientifiques et techniques ainsi que les structures de la vie économique, comme se sont déplacés les champs de force géo-politiques et les lignes de front dans les confrontations internationales. Il s'agit aujourd'hui de savoir si nous comprenons les signes du temps et si nous pouvons les faire comprendre à l'opinion de façon que nos politiques puissent en tenir compte, en particulier notre politique de coopération au développement.

Comment se présentent et sont ressenties  
aujourd'hui les dépendances de la Suisse ?

Comme par le passé, ces dépendances ne sont pas uniquement économiques, mais aussi politiques, techniques et scientifiques, culturelles, voire même - on le découvre - écologiques. Des changements profonds sont en cours dans ces domaines. Je ne ferai que les effleurer en citant quelques exemples.

Au plan politique :

Le poids grandissant des pays en développement sur la scène internationale continue de susciter chez nous des réactions négatives, critiques, nées en partie de l'incompréhension et de certaines craintes, comme les revendications politiques du tiers Etat provoquent crainte et incompréhension chez ceux qui détenaient le monopole de la chose publique, avant la Révolution française. Et il faut bien nous l'avouer, l'opinion publique suisse semble souvent adopter une distance "aristocratique" face aux instances internationales où s'exprime le tiers Etat d'aujourd'hui et aux "doléances" qu'il y présente. On ne sait trop comment taxer un certain mépris que l'on décèle fréquemment à l'égard des nouvelles majorités qui se constituent selon les règles d'un jeu autrefois dominé par les pays industrialisés, et qui marquent depuis quelques années les débats au sein des organisations internationales ou de l'Assemblée générale des Nations Unies. L'examen des revendications de ces majorités, voire la reconnaissance de la légitimité de ces revendications, ne saurait être mise en cause par les débordements verbaux qui, comme c'est souvent le cas au cours des processus importants de transformation politique ou sociale, accompagnent leur présentation.

Au plan économique :

Les modes de production et de financement, les structures d'échange et d'investissement ont profondément changé à l'échelle internationale. Et le besoin de concerter et de coordonner les politiques économiques extérieures s'est considérablement renforcé. Le système monétaire mis en place il y a une trentaine d'années ne remplit plus de la même façon les fonctions régulatrices que l'on attendait de lui; les bases mêmes de ce système - numéraire, régime et fonction des taux de change, processus d'ajustement, etc. - sont contestées. L'émergence économique du tiers monde introduit un nouvel élément dans la division internationale du travail et, dès lors, dans les échanges et les paiements internationaux. La crainte d'une raréfaction des ressources énergétiques et de certaines matières de base exprime la vulnérabilité des économies nationales. Ces mutations en cours, pour ne citer que celles-ci, transforment également pour la Suisse les données de son intégration au système économique international, respectivement de ses dépendances à l'égard de ce système.

Une production spécialisée, l'importance du secteur des services et de l'agriculture, la multiplicité de ses débouchés, la diversification de ses sources d'approvisionnement peut-être aussi expliquent que la Suisse ait présenté plus tard que d'autres pays, sur le plan conjoncturel, des symptômes de récession alarmants. Structurellement son économie n'en est pas moins menacée par toute rupture des échanges internationaux. Ses exportations vers le tiers monde atteignent déjà une part appréciable de l'ensemble de ses ventes (22,1 % en 1974), une part très substantielle même pour certains secteurs, (26 % pour la chimie, 37 % pour l'horlogerie, par exemple). Aussi la contraction ou l'élargissement de ses débouchés, sa situation économique générale aussi, seront-ils en partie fonction du mouvement économique du tiers monde.

Au plan culturel :

Une puissante vague d'idées et de motivations nouvelles, qui se nourrissent des contradictions de ce que l'on appelle la "Société post-industrielle" agite aujourd'hui le monde industrialisé. Une aspiration à la qualité de la vie s'ajoute aux revendications quantitatives; de nouveaux groupements surgissent en tant qu'acteurs politiques (consommateurs, habitants, étudiants, etc.); de nouvelles manifestations de dérèglement sociaux apparaissent (drogue, etc.); de nouvelles peurs s'expriment devant la puissance technique de notre civilisation.

Même si la Suisse a pu, grâce à ses structures diversifiées, décentralisées, démocratisées, préserver une qualité de vie dont l'anachronisme même rend le charme plus doux, elle ne peut éviter que s'instaure chez elle le même débat socio-culturel que chez ses voisins. Or, ce débat imprègne aujourd'hui les réflexions sur le développement : quel développement, se demande-t-on à la lumière d'une expérience vécue ?

Comment réaliser une synthèse entre l'originalité de chaque peuple et les exigences identiques d'une technologie largement uniforme dans les cinq continents ? Dans quels buts, à quelles fins, promouvoir la croissance économique ? Comment tenir compte à la fois de la progression de la population - 2,4 milliards d'habitants de plus en 25 ans - et des ressources limitées qu'offre notre terre ? etc.

Au plan écologique :

Les limites imposées à l'exploitation du monde impliquent une nouvelle relation entre les hommes et la nature et, partant, entre les collectivités humaines elles-mêmes, dans la mesure où elles ont différemment accès aux ressources et dans la mesure où, au-

jourd'hui, elles chargent l'environnement selon des poids différents. Certes, les problèmes écologiques ne marquent pas encore directement les relations entre la Suisse et ses partenaires du tiers monde. Notre pays, malgré un équilibre interne relativement satisfaisant, enviable même entre sa population et son cadre naturel, est parmi ceux qui pèsent sur l'écosystème, en partie en "exportant" les conséquences. Par son haut niveau de consommation par tête, entraînant notamment une utilisation abondante de ressources non renouvelables, voire de produits à la longue dangereux pour l'être humain, la Suisse est partie au débat popularisé par les travaux menés sous l'égide du Club de Rome. Or, ce débat est sorti des milieux qui avaient contribué à en formuler les données, pour entrer dans la sphère politique internationale. Après la Conférence de Stockholm, la création du Programme des Nations Unies pour l'environnement en témoigne. Sa localisation sur sol africain symbolise l'intérêt du tiers monde à une gestion commune des ressources rares.

Conditions pour le maintien de la prospérité  
et de la souveraineté suisses

---

Si les dépendances de la Suisse sont une constante, leurs formes et les moyens d'y faire face connaissent des bouleversements profonds. J'examinerai maintenant les principales conditions qui doivent être réunies pour que son autonomie de décision soit préservée dans la mesure du possible et le bien-être de sa population à la longue au moins maintenu, voire augmenté, ceci afin d'identifier la contribution que la coopération au développement peut apporter à leur réalisation.

### Une économie internationale ouverte

Il est en particulier une condition qui est fondamentale. Dans la mesure même où elle doit importer et exporter pour vivre et prospérer, la Suisse a besoin d'une économie internationale ouverte, compétitive, d'une économie qui lui permet de se procurer librement ce dont elle a besoin là où les qualités et les prix lui conviennent, où elle peut vendre ses produits là où elle a le plus de chances de les écouler sans se heurter à des obstacles insurmontables. L'économie ouverte qui répond à nos intérêts doit s'étendre au monde entier, inclure en conséquence les pays en voie de développement dont on connaît la part que d'ores et déjà ils occupent et dans la chaîne des échanges internationaux et, surtout, dans notre commerce extérieur.

Une économie ouverte présuppose un système de production, d'échanges et de paiement à dominante libérale et l'on sait qu'un tel système ne recueille guère les faveurs du monde en voie de développement. L'attachement du tiers monde à ce système présupposerait qu'il y trouve son compte, plus précisément qu'il lui offre la possibilité d'une croissance et d'une qualité de développement supérieure à ce qu'un autre système lui permettrait de réaliser. Il est notoire que les recettes d'exportations du tiers monde doivent couvrir non seulement les importations de biens et de services, mais aussi les transferts de dividendes, royalties et autres bénéfices ainsi que les intérêts et amortissements de la dette extérieure. Or ces recettes ne couvrent guère plus des 3/4 de leurs dépenses en devises. Malgré les efforts des pays en voie de développement eux-mêmes pour accroître leurs exportations, et des pays industrialisés pour les accueillir et leur faire une place sur leurs marchés, cette proportion n'a guère pu être changée. Les prévisions les plus optimistes montrent qu'un large écart persistera longtemps entre les recettes d'exportations probables et les importations requises pour une



croissance rapide des pays en voie de développement.

L'aggravation présente de la situation des pays en développement de production primaire non producteurs de pétrole (FMI) pourrait bien nous donner de ce goulet d'étranglement un exemple dramatique. Selon le rapport annuel que le FMI a publié à l'occasion de la récente réunion des institutions de Bretton Woods, le déficit de la balance des paiements des économiquement moins développés de ces pays devrait s'élever à quelque 35 milliards de dollars en 1975 (contre 28 milliards en 1974) soit un montant 4 fois plus élevé que le découvert de 1973. Le déficit des économiquement plus développés de ces pays devant atteindre 12 milliards comme l'année dernière, c'est à 47 milliards de \$ qu'est évalué le déficit de ce groupe de pays, un chiffre voisin de l'excédent dont les pays exportateurs de pétrole devraient disposer en 1975, à savoir quelque 50 milliards de \$. Ce montant témoigne de la gravité de la situation de ces pays et de la charge énorme que le poids combiné de la hausse des prix du pétrole et des produits manufacturés importés ainsi que, en ce moment, de la baisse des prix des matières de base fait peser sur leur économie et leurs possibilités de croissance. Est-il surprenant que les pays industrialisés éprouvent des difficultés à y maintenir le niveau de leurs exportations et que la situation de leur économie s'en trouve alourdie ?

Il y a, dans ce contexte, une évidente convergence des intérêts des pays développés et des pays en voie de développement. La zone des pays développés constituant pratiquement aujourd'hui le seul débouché pour les produits manufacturés, les matières de base et les productions agricoles des pays en développement, leur prospérité est la condition de celle du tiers monde. Inversément, la progression des exportations des pays développés vers les pays en développement dépendra du rythme de leur croissance. Cette croissance

étant étroitement subordonnée à leur capacité d'importations et cette capacité limitée par l'insuffisance de leurs exportations, les pays industrialisés ont donc manifestement intérêt, d'un point de vue économique général, à accroître substantiellement leur aide au développement. Cette aide contribue à couvrir le déficit structurel de la balance des paiements des pays en voie de développement et à maintenir leurs importations, respectivement leur taux d'investissement, à un niveau permettant d'atteindre un rythme de croissance satisfaisant pour eux-mêmes et pour les pays industrialisés.

Une telle coopération au développement, dotée de moyens appropriés, pourrait donc bien être la condition de l'adhésion des pays en voie de développement aux principes et aux règles de fonctionnement de l'économie ouverte que nous désirons pouvoir conserver. Les pays industrialisés, qui accordent année après année une aide de plusieurs milliards de dollars aux pays en voie de développement (en 1974 : 11,3 milliards de dollars) et qui dirigent vers eux des flux de capitaux plus substantiels encore (en 1974 : 15,4 milliards de dollars) ont compris cette nécessité. La Suisse fait-elle preuve de la solidarité d'intérêt que ses partenaires industrialisés attendent d'elle ? Force est de constater que malgré que la part de ses exportations totales qu'elle écoule dans les pays en voie de développement soit parmi les plus élevées des pays industrialisés, malgré des chiffres d'exportations par habitant vers les pays en voie de développement supérieurs à la plupart de ses partenaires industrialisés, malgré un excédent commercial substantiel à l'égard du tiers monde, la Suisse figure au dernier rang dans les statistiques d'aide du CAD. C'est dire qu'elle tire grand avantage de son commerce avec le tiers monde mais contribue bien moins que ses partenaires industrialisés à la couverture du déficit qu'enregistrent les pays en voie de développement et, dès lors, à leur croissance.

### Une économie internationale gérée

L'histoire économique de l'après-guerre, particulièrement les problèmes posés à l'économie mondiale au cours des dernières années, démontre que le système des relations économiques international ne peut pas être simplement livré à lui-même, livré à des mécanismes qui spontanément rétabliraient les équilibres rompus, qu'il doit au contraire être géré consciemment et ceci dans de nombreux et immenses domaines qui vont de l'économique au commercial et au monétaire, de la protection de l'environnement à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles, en passant par la fixation d'innombrables normes techniques. Cette gestion est assurée, tant bien que mal dans certains cas, par de multiples organisations internationales : par exemple, dans le cadre du FMI pour ce qui est des questions monétaires, dans le cadre du GATT pour ce qui est règles commerciales, et j'en passe. Or, ces organisations internationales sont aujourd'hui fortement influencées par les pays en voie de développement, voire même dominées par eux, en raison de la loi du nombre. Il est certain que ces pays s'en tiendront d'autant plus volontiers aux règles du jeu du présent système et veilleront à ne pas le disloquer, que ce système leur donnera satisfaction en leur ouvrant la possibilité d'un développement raisonnable. Si ce ne devait pas être le cas, ils s'efforceraient probablement d'utiliser leur force pour faire pression sur leurs partenaires développés afin d'obtenir gain de cause. Nul doute qu'une politique de coopération au développement généreuse ne soit en mesure d'exercer dans ce contexte une influence bénéfique qui éviterait aux relations internationales le risque d'être plongées dans un climat de confrontation, voire d'être exposées à la rupture. Ceci nous amène à énoncer une troisième condition à la réalisation de laquelle la Suisse ne peut être que directement intéressée.

### La diminution des tensions internationales

La coopération au développement doit aussi être vue sous l'angle de la répartition des richesses et des revenus dans le monde. Des inégalités de niveaux de vie aussi profondes que celles que nous constatons entre sociétés industrialisées et tiers monde sont certainement une des sources les plus actives de tension internationale. Ne dit-on pas que le développement est "le nouveau monde de la Paix"? Aide financière et coopération technique doivent être mobilisées dans le but spécifique d'améliorer les conditions de vie des pays les plus défavorisés, précisément pour cette raison aussi que ces pays, majoritaires dans les assemblées mondiales, exercent une influence appréciable sur les relations internationales et déterminent l'atmosphère dans laquelle elles évoluent. Ceci dit, remarquons que la faiblesse de sa contribution à la coopération au développement est aujourd'hui reprochée à la Suisse, avec quelque virulence, moins par le tiers monde qui est plutôt discret à cet égard, que par nos partenaires industrialisés; certains d'entre eux demandent, en effet, avant de convenir de nouvelles concessions en faveur des pays en développement, que chacun se soit rapproché des engagements, formels ou moraux, souscrits au début de la présente décennie du développement; en particulier, ils invitent les pays qui en sont encore loin, comme la Suisse, à assumer une part équitable de la charge qui incombe aux pays industrialisés.

\*  
\* \*

Nous nous étions proposés de réfléchir à la question "confrontation ou coopération entre pays industrialisés et pays en voie de développement". Cette alternative est, à long terme, vitale pour notre pays, eu égard au degré de son intégration à l'économie mondiale.

./.

Mais ces termes sont-ils vraiment antagonistes ? Non point, car si la divergence des intérêts pourrait appeler la confrontation, il y a aussi, de part et d'autre, volonté de coopération due à l'évidence des interdépendances. Peu de pays du tiers monde appellent vraiment de leurs vœux, malgré des déficiences qui à leurs yeux sont graves, un effondrement du système actuel ou sont prêts à y contribuer. Leur comportement sinon toujours leurs propositions en témoignent. En fait, il n'y a pas d'alternative à la coopération, le raidissement dans la confrontation ne pouvant aboutir qu'au chaos. Mais la négociation qui devrait s'instaurer sera par nature un dialogue conflictuel. Le rôle que peut y jouer la coopération au développement n'en est aucunement diminué, au contraire.

Finalement, il paraît nécessaire de reconnaître que des divergences existent entre des intérêts nationaux immédiats et la nécessité d'un nouvel ordre mondial à la fois plus équitable et plus dynamique pour les pays pauvres. L'indispensable, l'urgente information, en Suisse, ne peut faire abstraction de tels conflits, actuels ou potentiels. Effectivement des branches industrielles pourraient être menacées par ce nouvel ordre et les processus d'ajustement qu'il implique; des hausses de prix, des réglementations, voire des restrictions quantitatives sont effectivement prévisibles, à plus ou moins longue échéance, pour des matières qui nous sont indispensables. Il faut cependant nous convaincre que la prospérité future de l'ensemble de notre économie, qui dépend si fortement de l'état de l'économie mondiale, ne pourra être sauvegardée qu'au prix d'une coopération internationale intense, notamment entre pays développés et pays en développement. Cette coopération devrait être organisée de façon à favoriser le maintien d'un haut niveau d'échanges internationaux; elle est la condition du fonctionnement efficace des institutions qu'exige la gestion commune de l'économie internationale; elle est enfin un gage de volonté de paix.

- 14 -

C'est notre devoir à nous qui sommes à Berne d'aider à créer, dans toute la mesure du possible, les conditions politiques qui rendent crédible notre volonté de coopération internationale, notamment dans le domaine du développement. C'est une de vos tâches, à l'étranger, de témoigner de cette volonté de notre pays.