

Berne, le 2 septembre 1976

EXPOSÉ DE M. L'AMBASSADEUR HEIMO A LA
CONFÉRENCE DES AMBASSADEURS

Le refus du prêt à l'IDA et la politique
de coopération au développement de la Suisse

I. Introduction

Notre coopération au développement est marquée, aujourd'hui, vous le savez, par le vote négatif du 13 juin. Nous avons toujours su que soumettre au peuple tout ou partie de notre politique de coopération au développement, c'était lui demander de trancher dans un domaine important pour notre politique étrangère, mais peut-être d'une simplicité trompeuse. La motivation évidente, facile je dirais, y cotoye des arguments beaucoup plus complexes touchant la géopolitique, le jeu des forces politiques à l'échelle internationale, la préservation et le fonctionnement d'un système de relations internationales répondant aux exigences de la paix et de la prospérité. C'était donc lui demander de se prononcer sur une matière difficile, exigeant un certain effort pour assimiler les éléments de jugement nécessaires. C'est précisément parce que nous avons craint de n'être ni généralement, ni suffisamment, compris que nous avons entrepris une campagne d'information particulièrement étendue et soutenue pour faire connaître l'IDA à nos concitoyens et leur faire saisir l'importance de l'enjeu et les répercussions de la décision. Si nous avons été surpris par le résultat du vote, ce n'est donc pas tant par le refus du peuple que, pour certains d'entre nous du moins, par l'écart entre les oui et les non d'un scrutin que nous espérions plus serré.

- 2 -

Rappelons aussi que le référendum portait sur un des créneaux les moins populaires de notre coopération au développement, sur une mesure à laquelle s'opposaient à la fois les adversaires de cette coopération, ceux qui trouvent quelle est chose superflue, et - chose étonnante - de vastes milieux très favorables à l'aide aux peuples démunis, mais qui, pour diverses raisons ne croyaient pouvoir approuver un crédit à une filiale de la Banque Mondiale.

Mais nous ne pouvons interpréter cette votation, ni en tirer les conséquences pour notre politique sans situer la coopération au développement dans sa véritable dimension. La coopération au développement n'est pas une idée propre à la Suisse; elle n'est pas quelque chose que nous avons, un jour, simplement choisi d'entreprendre. Elle est un des éléments-influents-de la politique extérieure de tous les pays industrialisés; elle correspond à des motivations partout agissantes et elle a des caractéristiques propres que l'on retrouve partout. Il m'a donc paru indispensable de rappeler d'abord le contexte général dans lequel se situe notre coopération au développement.

II. L'arrière-plan général

1. Evolution des motivations

Vous savez - nous en avons parlé ici même - que la coopération au développement, au sens large de son acceptation qui couvre l'ensemble de nos relations avec les pays en voie de développement, occupe une place grandissante dans la politique étrangère et dans la politique économique extérieure des pays industrialisés. C'est une évidence et il n'est pour s'en convaincre que d'ouvrir un journal. Le poids politique et économique des pays en développement s'est accru et les problèmes internationaux, les tensions qui,

jour après jour, perturbent les relations internationales, menacent notre prospérité et même la paix, ont de plus en plus leur épice-ntre dans le Tiers monde. C'est ainsi que l'optique dans laquelle est conçu l'effort en faveur des pays en développement a progressivement évoluée durant les dernières années sous l'influence notamment d'une perception plus claire des implications de l'interdépendance: aux motifs humanitaires traditionnels se sont ajoutés des motivations que l'on peut qualifier d'intéressées (intéressées dans le sens de la convergence des intérêts des pays industrialisés et des pays en développement); en contribuant au développement du Tiers monde, ce sont nos intérêts aussi que nous défendons, c'est l'avenir de nos pays aussi que nous assurons. Ces motivations, je crois qu'il est nécessaire de les rappeler, car elles sont la justification de notre effort et la clé de l'interprétation que nous donnerons de la votation du 13 juin.

Posons d'abord la question de savoir comment les événements politiques et économiques des dernières années ont influencé les motivations et raisons de la coopération au développement ?

- a. Les motivations humanitaires restent pleinement valables. Procédant d'un sentiment intérieur inspiré par la philanthropie, la morale ou la religion, ce sont peut-être elles qui font le mieux barrage aux thèses d'inspiration nationaliste, raciste ou strictement égoïste qui tentent d'envahir le champ de la coopération au développement. Elles justifient un effort particulier en faveur surtout des pays, des régions et des populations les plus pauvres. Il est vrai que si ceux-ci inspirent la pitié, tant leur dénuement matériel et leur misère physique sont grands et visibles, l'image que donnent d'eux certains pays en développement avancés, comme le Brésil de Sao Paulo, Taiwan, Singapour ou la Corée du Sud, ne font plus vraiment naître des sentiments altruistes, ni n'incitent à l'action humanitaire. Mais les différences

- 4 -

de situations entre pays ou même entre régions de pays en développement ne sont pas toujours clairement perçues. Il ne faut pas oublier non plus que la masse de ceux qui, chez nous et ailleurs, sont sensibles à la misère du Tiers monde au point de déterminer leurs choix restent une minorité. Enfin, pour beaucoup l'assentiment de principe donné à la coopération au développement pour des raisons humanitaires ne signifie pas encore consentement à des transferts de ressources plus généraux, ni adhésion à toutes les modalités de l'aide. Ce sont là autant de limitations à l'importance relative des motivations humanitaires comme élément de soutien à la politique de coopération au développement. Mais, dans l'ensemble, force est de constater que les motivations humanitaires demeurent une force puissante, active, dans de larges milieux et ceci malgré les difficultés du moment.

b. Les autres motivations principales - économiques et politiques - ont, elles, pris plus de poids au cours des derniers temps. Les motivations économiques se sont trouvées considérablement renforcées par la désintégration du système des relations économiques internationales, par la crise du pétrole et par la récession économique généralisée qui les a accompagnées.

- Par la désintégration du système des relations économiques internationales d'abord. Je pense, par exemple, à la dislocation du système monétaire, qui a frappé les pays en développement autant que les autres. Dans ce contexte, ce n'est pas le fait que cette dislocation a mis en lumière une des causes de la fragilité de l'économie occidentale qui est significatif, ni même le fait qu'elle a, par une instabilité accrue des taux de change et dès lors des prix internationaux, ajouté aux maux des pays pauvres. C'est surtout la démonstration qu'elle a apportée, à l'occasion de la négociation de la réforme du système de Bretton Woods

et de la mise en place dans le cadre du Fonds Monétaire International et de la Banque mondiale d'instruments de financement adaptés à la situation désastreuse du "quart monde", de la nécessité absolue d'une coopération effective non plus seulement entre pays du "groupe des Dix", ou même entre pays industrialisés, mais entre tous les pays, qu'ils appartiennent à l'une ou l'autre catégorie, et ceci dans l'intérêt de tous.

- Par la crise du pétrole ensuite. A l'issue d'un affrontement de plusieurs années entre pays de l'OPEP et grandes compagnies pétrolières internationales, les pays consommateurs de pétrole et, parmi eux, les plus puissants Etats occidentaux, se sont vu imposer, à l'occasion de la guerre Israélo-arabe, par le quadruplement du prix de l'or noir, un transfert de ressources en faveur des producteurs d'une ampleur sans précédent. Cette expérience a, peut-être pour la première fois, donnée aux pays en voie de développement pleinement conscience du poids qui pouvait être le leur dans les relations internationales et fait naître en eux une grande espérance pour l'avenir: celle d'arracher aux pays industrialisés une part de leur pouvoir de monopole et d'aménager en leur faveur les règles du commerce international. En même temps, cette expérience donnait aux pays industrialisés le sens à la fois de la vulnérabilité de leurs économies et de la relations d'interdépendance qui les lie aux producteurs: ils ont ainsi été amenés à conclure que les pays en développement ne pouvaient plus être traités en quantités négligeables et qu'il valait mieux, ou plutôt qu'il était devenu nécessaire, inévitable, d'établir avec eux des rapports basés sur l'intérêt mutuel et la coopération plutôt que sur la recherche du gain maximum, l'exploitation unilatérale des avantages et, dès lors, des rapports grevés des risques de la "confrontation".

- Le boom conjoncturel de 1972 - 1973 puis la crise économique généralisée, en élargissant l'expérience de l'interdépendance, ont confirmé la conclusion qui s'était imposée de façon particulièrement claire et brutale aux pays industrialisés lors de l'alerte énergétique. C'est un fait que les pays en développement possèdent une large part des ressources non renouvelables de la terre. Ces ressources sont indispensables à une croissance qui, du fait de l'urbanisation massive et de l'industrialisation en cours dans les pays en développement, ne saurait demeurer l'apanage des pays d'aujourd'hui industrialisés: d'où la perspective d'une compétition internationale pour la possession de matières primaires allant en se rarifiant sous l'effet de la montée générale des besoins. En outre, les pays en voie de développement constituent pour les productions manufacturées un marché dont l'importance s'accroît et dont l'affaiblissement - par suite notamment de difficultés de balance de paiements - est susceptible de freiner les exportations et ainsi de peser sur la situation économique du monde industrialisé et ceci dans des proportions que la récession a précisément révélé. C'est cette constatation, associée au souci d'assurer le maintien d'un rythme de croissance satisfaisant à de nombreux pays en développement, qui a été à l'origine de la création de facilités financières en faveur du Tiers monde dans les institutions mondiales.

Une autre réflexion encore est en train de prendre corps. Les responsables des politiques économiques prennent progressivement conscience des conséquences vraisemblables d'une population déclinante et vieillissante dans les pays occidentaux. Il est de fait que le taux d'accroissement des populations occidentales continue de fléchir, limitant ainsi - toutes choses égales d'ailleurs - la masse des nouveaux investissements requis, dans les infrastructures notamment. Une telle évolution n'expose-t-elle pas la croissance des pays industrialisés à une sorte d'anémie

- 7 -

pernicieuse... si d'autres occasions d'investissement ne leur étaient offertes. Or le "quart monde", avec sa pauvreté matérielle, son explosion démographique, sa jeunesse envahissante, ne regorge-t-il pas de possibilités d'investissements ? Mais pour pouvoir saisir cette chance, les conditions d'un développement raisonnable dans cette partie du monde doivent au préalable être réunies.

- Interdépendance aussi en matière d'environnement. Les répercussions grandissantes de la croissance économique sur l'éco-système de notre planète commencent à pénétrer dans la conscience occidentale. Ce ne sont pas seulement les matières premières que nous utilisons - et même souvent gaspillons -, mais ce sont les éléments vitaux - l'air, l'eau potable, les océans - que nous risquons aujourd'hui de détériorer, d'épuiser: une croissance économique qui anéantirait les forêts et polluerait les mers nous conduirait à l'asphyxie; la pollution de l'air et de l'eau (pour ne pas parler de celle des produits alimentaires, par le mercure ou le plomb par exemple) nous toucherait tous; la dégradation des terres, la désertification de grands espaces pourraient avoir des répercussions sur le climat, dont la sécheresse actuelle ne donne qu'une pâle image. Ce ne sont là que quelques exemples qui aident à faire comprendre qu'un développement économique "anarchique" du Tiers monde serait pour tous extrêmement grave et que si nous voulons pouvoir en contrôler l'évolution nous devons coopérer avec les pays en développement pour trouver les solutions appropriées.

Certes, les économistes occidentaux avaient depuis longtemps décelé les divers aspects de cette interdépendance. Mais il a fallu les expériences vécues du boom économique, de l'embargo pétrolier, de la récession généralisée et de certaines atteintes

inquiétantes à l'environnement pour que les gouvernements prennent véritablement conscience de l'unité du monde, de l'indivisibilité de la prospérité et de la communauté de destin des populations de la terre et, surtout et en même temps, de la nécessité d'intégrer les leçons de ces expériences à leurs politiques économiques extérieures.

Les grandes conférences mondiales qui se sont succédées au cours des dernières années - alimentation, population, industrialisation, environnement, droit de la mer, etc. - de même que les sessions extraordinaires de l'Assemblée générale des Nations Unies de 1974 et 1975, puis, plus récemment, la Conférence de Paris sur la coopération économique internationale, ont toutes contribué, à un titre ou à un autre, dans un domaine ou dans l'autre à donner créance à la notion d'interdépendance ainsi qu'à la nécessité de la coopération comme base de l'établissement et du fonctionnement d'un système de relations économiques internationales digne de ce nom.

- c. Mais ce sont sans doute les motivations politiques qui ont pris récemment le plus d'ascendant. Il fut un temps où les pays aujourd'hui dits industrialisés, les Etats Unis en particulier, dominaient quasi-intégralement la scène internationale et tenaient bien en mains les organisations mondiales, notamment celles appartenant à la famille des Nations Unies, soit parce que le nombre de leurs membres en voie de développement était encore modeste, soit parce qu'ils en contrôlaient les votes.

L'accession rapide et massive des pays du Tiers monde à l'indépendance et leur aspiration à une vie politique autonome ont changé cette situation du tout au tout. D'abord, les pays en voie de développement ne constituent plus une force atomisée, affrontant les "grands" en combats singuliers, inégaux, et dès

lors sans espoir. Ils sont aujourd'hui groupés en de vastes associations, qui, fortes du nombre de leurs adhérents (86 pays pour les "non alignés" et 113 pour les "77") mais aussi de leurs ressources, de leurs potentialités et de leur cohésion vis-à-vis des pays industrialisés, s'efforcent de peser sur les affaires du monde et y réussissent. De plus, ils disposent de larges majorités dans de nombreuses organisations internationales et là où ce n'est pas le cas, comme dans le groupe de la Banque Mondiale, ils peuvent faire jouer des minorités de blocage. Mais, fera-t-on observer, cette évolution est moins sérieuse qu'il n'y paraît, les institutions qu'ils dominent, les Nations Unies par exemple, ne produisant que des Résolutions sans force contraignante. Si cette constatation est formellement exacte, il n'en est pas moins vrai qu'acceptées, par consensus ou par votes majoritaires, les Résolutions constituent autant d'obligations morales sur lesquelles peuvent s'appuyer ceux qui entendent en traduire la substance dans la réalité. Et puis, existe-t-il vraiment une alternative à un système institutionnel mondial fondé sur une majorité de pays en voie de développement ? Un fractionnement en blocs séparés serait lourd de dangers et conduirait sans doute à des antagonismes dont les conséquences pourraient être plus graves encore que celles des luttes auxquelles nous assistons. Surtout, ce fractionnement en zones distinctes ne répondrait pas à l'intérêt du monde industrialisé pour qui le monde entier est devenu un seul champ clos indispensable aussi bien pour ses approvisionnements que pour l'écoulement de ses productions.

Le fait est que, dans un monde soumis à la loi de l'interdépendance, désireux de tirer avantage de la division internationale du travail mais organisé sur la base d'Etats politiquement indépendants et se voulant économiquement aussi autonomes que possible, des institutions internationales vouées à la

réglementation, à la conciliation, à l'arbitrage et surtout à la coopération, voire même à la coordination, sont indispensables, qu'on le veuille ou non.

Ces institutions mondiales sont précisément les piliers de l'ordre actuel des relations internationales, qu'il s'agisse du domaine politique, économique, social, etc... Le fait qu'elles sont aujourd'hui largement dominées par les pays en voie de développement ne change rien à leur nécessité. Mais il est évident que la collaboration des pays en voie de développement au sein de ces organisations ne sera pas facilement acquise s'ils se sentent et se savent exploités, frustrés, par l'ordre que ces institutions ont pour mission de gérer. Ils céderont inévitablement à la tentation d'user de la position dominante que leur donne le nombre pour essayer de faire prévaloir leurs revendications. Comment corriger cette situation si ce n'est en intéressant les pays en voie de développement, plus que ce n'est le cas, à l'ordre existant, en leur donnant la conviction qu'ils auraient plus à perdre qu'à gagner à son remplacement par un ordre véritablement nouveau.

Certains ont pu croire que le temps de la guerre froide entre l'Est et l'Ouest était définitivement révolu, qu'il était dès lors superflu pour les pays de l'Occident de s'assurer les sympathies du Tiers monde. Si historiquement cette période appartient effectivement au passé, si la "détente" lui a succédé, il faut pourtant bien convenir que, sous-jacente à la coexistence pacifique, se poursuit en profondeur, entre "Grand", une sorte de guerre de position, à des fins hégémoniques, dans laquelle les pays en voie de développement, les ressources humaines et matérielles dont ils sont actuellement et potentiellement riches et les possibilités géopolitiques qu'ils offrent, sont des facteurs importants.

Il est quelquefois difficile d'identifier clairement le rôle de la coopération au développement dans ces divers contextes, et les modalités qu'elle devrait revêtir, tant sont complexes les situations particulières et nombreux les éléments susceptibles de les influencer. Tel ne sera pas l'avis du joueur qui connaît l'enjeu et qui sait la valeur de la recherche de positions favorables pour l'issue de la partie. En réalité, dans le vaste affrontement triangulaire politico-économique qui se joue entre le dirigisme collectiviste et autoritaire à la soviétique ou à la chinoise, l'Occident capitaliste à dominante libérale mais interventionniste, et les pays pauvres à la poursuite de leur développement, le comportement de ces pays peut être aussi décisif que celui des grandes puissances. Le fait pour eux d'être en mesure de tirer plus grand avantage de l'ordre économique actuel pour leur développement ne devrait pas aller sans influencer leurs choix. Une coopération au développement plus généreuse, dans le domaine de l'aide publique, des matières de base et des transferts de techniques notamment, provoqueraient sans doute chez eux des infléchissements favorables aux thèses et aux positions des pays industrialisés et, en tout cas, faciliterait leur intégration au présent système des relations internationales.

2. Evolution du volume de l'aide publique et des apports privés

C'est ce qu'ont compris la plupart de nos partenaires industrialisés et c'est ce qui explique que, malgré les difficultés économiques, financières, monétaires, budgétaires que connaissent nombre d'entre eux, l'aide publique au développement des pays du Comité d'Aide au Développement (CAD) a progressé 9,4 milliards de dollars en 1973 à 11,3 milliards en 1974 et 13,6 milliards en 1975, ce qui l'a fait passer en moyenne de 0,30% du PNB en 1973 à

- 12 -

0,36% en 1975. Et j'ai été frappé durant toutes les discussions internationales que nous avons eues cette année, notamment pour préparer la Conférence sur la Coopération économique internationale, de voir que nombreux sont nos partenaires industrialisés qui voient dans l'accroissement de l'aide publique la forme de coopération au développement la plus facilement acceptable, celle qui remet le moins directement en cause les bases de notre système économique, et qui, à terme, permettrait le mieux aux pays en développement de s'y intégrer. Durant la même période, les apports totaux nets aux pays en développement - aide publique et apports privés - ont passé de 24,7 milliards de dollars à 38,8 milliards, soit de 0,84% à 1,02% du PNB. Pour la première fois l'objectif fixé pour la 2ème décennie du développement a ainsi été dépassé.

Si l'on ajoute à ces prestations des pays du CAD les 5,6 milliards d'apports nets des pays de l'OPEP (dont 2,6 milliards d'aide publique au développement), les 9 milliards d'emprunts en euro-monnaies et les 2,5 milliards mis à disposition dans le cadre du mécanisme pétrolier du FMI, ainsi que les 800 millions de dollars en provenance des pays à économie planifiée, c'est près de 57 milliards de dollars qui ont été transférés en 1975 aux pays en développement, contre 43 milliards en 1974.

De ce que je vous ai dit jusqu'ici, je crois pouvoir inférer une double conclusion: si l'importance relative des principales motivations et raisons qui sous-tendent la coopération au développement a évolué sous l'influence des événements des dernières années, leur résultante, en d'autres termes leur force de persuasion, n'a aucunement diminué, bien au contraire. Ce sera ma première conclusion. Preuve en est notamment le fait que en 1975, en pleine crise énergétique, au creux de la vague conjoncturelle, au plus profond du marasme économique, la plupart des pays industrialisés ont jugé utile et opportun, de leur devoir et conforme à leur

intérêt, d'accroître leurs prestations en faveur des pays en développement. Ce sera ma deuxième conclusion.

3. Evolution des caractéristiques de l'aide ("nouvelles dimensions")

Avant d'en venir au coeur du sujet qui doit nous occuper, j'aimerais encore faire état d'une évolution importante, qui s'est esquissée au cours des dernières années. Parallèlement au renforcement des raisons qui, globalement, militent en faveur de la coopération au développement, parallèlement à l'accroissement - spectaculaire dans certains cas - des transferts de ressources, certains changements se sont amorcés dans les caractéristiques de l'aide publique au développement, et, en particulier, de la coopération technique.

La formule traditionnelle - des experts expatriés avec un peu de matériel et quelques bourses pour former ceux qui devront leur succéder - a fait son temps. Notre travail s'est considérablement élargi, diversifié. Il commence avec l'identification de projets - je dirais même souvent de programmes - de développement d'un secteur économique, d'une région, d'un village. Avant tout apport extérieur, les besoins de la population doivent être définis et analysés les moyens d'y répondre. A ce stade déjà, notre appui, notre participation, est nécessaire car souvent les responsables locaux, qu'il s'agisse d'une communauté villageoise ou d'une administration régionale ou nationale, ne sont pas en mesure d'effectuer seuls un travail préparatoire dont la qualité va bien souvent influencer toute la vie du projet. En un sens, je dirais même que c'est au moment de la préparation d'un programme de développement qu'une assistance technique est devenue le plus nécessaire: pour sensibiliser les populations, pour mobiliser leurs

- 14 -

énergies et pour définir les objectifs et les grands axes d'une intervention qui pourra être celle de services de coopération technique bi-ou multilatéraux ou d'organismes financiers internationaux, mais qui sera souvent aussi le programme que réalisera le gouvernement du pays, l'autorité locale ou la communauté concernée.

Nous nous sommes rendus compte aussi d'autre chose. Les apports extérieurs, aussi importants soient-ils, ne peuvent être que le complément, fut-il catalyseur, d'initiatives et de réalisations prises en charge, assumées, par les autorités ou les populations concernées. C'est là une évidence, mais une évidence dont il est souvent difficile de tenir compte tant est forte la tentation pour l'expert étranger, pour nous-même, service de coopération technique, de prendre tout en charge, d'organiser un projet selon nos exigences d'efficacité et de rationalité. Nous devons à tout prix apprendre à juger les projets non pas sur la façon dont ils devraient être organisés, dont ils devraient fonctionner selon nos critères, mais d'après leur impact réel sur ceux qu'ils doivent servir, sur les progrès durables qu'ils permettront d'accomplir dans le contexte de l'endroit et sur les chances qu'ils ont de survivre après notre départ.

Ce sont là des exigences fondamentales. Elles doivent avoir sur la politique de coopération technique des pays occidentaux et des organisations internationales des répercussions précises. Or, celles-ci commencent à peine à se faire sentir. Très sommairement dit, nos politiques et nos procédures d'assistance technique doivent être caractérisées par toujours plus de souplesse. S'il nous avait paru logique, à une certaine époque, de ne financer dans les projets de coopération technique que les apports extérieurs - experts, bourses et matériel importé - , nous admettons aujourd'hui qu'il faut quelquefois financer des dépenses en monnaie locale

pour acheter sur place du matériel bien adapté aux besoins ou payer du personnel autochtone, dépenses pour lesquelles la communauté à laquelle on souhaite apporter son appui n'a pas, ou n'a pas réservé, les ressources nécessaires. Il faut aussi diversifier les sources d'approvisionnement : par exemple, acheter dans d'autres pays en développement des équipements qui, immédiatement ou à terme, s'avéreront appropriés, plus faciles à entretenir, à réparer et à remplacer. On stimulera ainsi l'éclosion d'une industrie ou d'un artisanat où pourront s'approvisionner les responsables, peut-être cette fois-ci nationaux, d'autres projets similaires. Toujours pour adapter la coopération technique aux caractéristiques et aux besoins spécifiques d'un pays ou d'une région, mais aussi à des fins de développement plus générales, on aura aussi intérêt à stimuler la coopération technique entre pays en développement. Je m'explique: en envoyant dans un projet un expert provenant d'un autre pays en développement, on met à disposition quelqu'un qui devrait s'adapter plus facilement à la situation et à la mentalité des populations qu'il doit aider; mais on donne en plus à ce ressortissant du Tiers monde l'occasion d'acquérir connaissances et expérience dont il pourra ensuite faire profiter son propre pays.

Il est un point sur lequel nous Suisses mettons l'accent depuis longtemps: la nécessaire complémentarité des deux formes de coopération que sont l'assistance technique et l'aide financière et dès lors, la nécessaire coordination dans leur mise en oeuvre. Un certain nombre de projets ou de programmes de développement requièrent pour produire leur plein effet un apport à la fois de connaissances techniques et des ressources financières relativement important: je citerai notamment le domaine de la formation professionnelle et celui du développement intégré. Un autre exemple est celui de la régulation des marchés dans le domaine des produits alimentaires : on a vu, au Sahel en particulier combien en cas de mauvaises récoltes ou de catastrophes naturelles l'existence de stocks suffisants était une nécessité: un système de stockage permet aussi de

- 16 -

régulariser les prix et la production: en cas d'excédents de production les surplus sont épongés et les prix soutenus ce qui évite que la majorité des paysans ne se découragent et ne renoncent à produire plus que le nécessaire pour survivre, ce qui eût entraîné à brève échéance hausse des prix et pénurie. Bien entendu, des sommes importantes sont nécessaires pour construire des entrepôts - hangars ou silos - et financer l'achat des produits alimentaires destinés au stockage. Mais un complément d'assistance technique est indispensable pour organiser la collecte des produits, pour contrôler les stocks et éviter leur destruction, pour organiser la redistribution en cas de besoin. C'est là un cas typique où assistance technique et aide financière peuvent, ensemble, contribuer à normaliser la situation alimentaire d'un pays et rendre possible la mise en oeuvre d'une politique agricole cohérente.

L'assistance technique peut non seulement accompagner, mais aussi précéder l'aide financière : l'appui extérieur permettra de préparer un projet qui, ensuite, pourra être exécuté grâce à l'aide financière bi- ou multilatérale.

Une plus grande souplesse est enfin nécessaire en ce qui concerne le partage des responsabilités entre organismes d'assistance technique et bénéficiaires de l'aide. Dans la mesure où nous sommes convaincus que notre apport ne saurait être utile que comme un complément à des initiatives et à des efforts cohérents et organisés émanant des pays en développement eux-mêmes, nous devons faire un effort particulier pour qu'à tous les stades de la préparation et de la réalisation du projet, les bénéficiaires de notre aide soient associés étroitement à la direction de l'entreprise et encouragés à en prendre le leadership. Nos experts doivent être mis en mesure de se retirer rapidement, ou au moins, de s'effacer devant ceux qui, tôt ou tard, devront prendre la responsabilité. Nous devrions

- 17 -

néanmoins pouvoir, dans ces cas là, continuer à soutenir le projet par un certain appui matériel. Ainsi nous progressons peu à peu vers des projets de coopération technique dirigés par des nationaux. Peut-être en existera-t-il même un jour dont les experts étrangers seront presque totalement absents. Voilà en quelques mots, ce que l'on appelle (comme l'a fait l'Administrateur du PNUD) les "nouvelles dimensions" de la coopération technique et de l'aide financière. C'est là une évolution qui se dessine depuis quelques années déjà, qui détermine toujours davantage les modalités de ce secteur de la coopération au développement et qui lui façonne peu à peu un visage nouveau.

J'en ai terminé avec l'arrière-plan général sur lequel se situe la votation du 13 juin dernier. Si je l'ai évoqué avec quelque insistance, cet arrière-plan, les raisons en sont bien simples. Notre coopération au développement, je le répète, ne se poursuit pas dans un vacuum. Elle s'insère dans un effort collectif et concerté des pays industrialisés qui sont réunis dans un organisme spécial, le Comité d'aide au développement de l'OCDE, pour en débattre et en organiser les voies et moyens. Les ressources qu'ils sont prêts à y engager témoignent de l'intérêt qu'ils portent à ce volet de leur politique extérieure, un intérêt grandissant si l'on en juge par l'évolution du volume de l'aide publique au développement. De plus, répondant à des situations et à des besoins qui changent, la coopération au développement évolue dans ses structures et ses modalités.

III. La politique suisse de coopération au développement avant le vote du 13 juin

Examinons maintenant les activités de coopération au développement de notre pays.

- 18 -

Sur le plan quantitatif d'abord.

D'environ 130 millions de francs en 1969 et en 1970, notre aide publique au développement a passé à près de 250 millions de francs en 1972 pour retomber à environ 200 millions de francs en 1973 et en 1974 et atteindre 267 millions de francs en 1975. Par rapport au PNB, notre aide publique a passé de 0,16% en 1969 à 0,18% en 1975.

Le total des flux financiers - aide publique et apports privés - en provenance de la Suisse vers les pays en développement était, en 1969, de 515 millions de francs; il a atteint, en 1974, plus de 1 milliard de francs, passant ainsi de 0,64% du PNB en 1969 à 0,74% en 1974.

Si notre aide publique au développement était donc, par rapport à notre PNB, l'une des plus faibles de tous les pays du CAD, - nous nous sommes même situés, en 1974, au dernier rang en ce domaine - l'apport total de ressources en provenance de la Suisse était déjà plus favorable puisque, toujours par rapport au produit national brut, nous arrivions à des chiffres assez voisins de la moyenne de l'ensemble des pays du CAD. En 1969 - 1970 environ 60% de notre aide publique au développement était de l'aide bilatérale. Cette proportion a atteint 66% en 1974 et 67% en 1975.

Dans son rapport du 28 janvier 1976 sur les grandes lignes de la politique gouvernementale pendant la législature 1975-1979, le Conseil fédéral a déclaré, et je cite: "notre objectif est d'accroître progressivement, dans le cadre de notre coopération en matière de développement, l'aide publique que fournit la Suisse, pour qu'elle se rapproche tout d'abord des prestations moyennes des autres Etats de l'OCDE (0,33% du produit national brut) ... En outre, nous continuerons à chercher à obtenir un équilibre

- 19 -

entre les prestations de l'aide bilatérale et celles qui sont accordées sur le plan multilatéral".

Sur le plan qualitatif, nous avons fourni un effort constant pour réaliser des projets de coopération technique et d'aide financière correspondant aux vrais besoins des populations que nous souhaitons aider. Nous vouons une attention particulière au contrôle financier de nos projets: les comptabilités, en principe tenues par nos experts, sont ensuite minutieusement examinées par notre propre Service de révision avant d'être soumises au contrôle fédéral des finances. Je crois donc pouvoir affirmer qu'il n'y a, en la matière, aucune possibilité de fraude ou de détournement, que chaque franc que nous payons est effectivement utilisé pour la réalisation des projets que nous avons préparés. Encore faut-il évidemment que ces projets soient bien conçus, qu'ils soient utiles à ceux à qui ils sont destinés: c'est là aussi quelque chose que nous contrôlons très soigneusement et c'est pourquoi nous avons depuis plusieurs années un Service spécial chargé d'organiser l'évaluation de nos projets. Des missions d'experts, choisis en dehors de notre Service et généralement même en dehors de l'administration, vont sur le terrain, étudient la préparation et le fonctionnement de nos projets; ils examinent leur utilité pour les bénéficiaires, le réalisme des objectifs que nous nous sommes fixés ainsi que la mesure dans laquelle nous parvenons à atteindre ces objectifs. Ces évaluations nous permettent d'améliorer la qualité de notre travail. D'une manière générale, elles nous ont permis de conclure dans de nombreux cas que notre travail avait été efficace et, surtout utile.

Depuis plusieurs années, conformément au principe aujourd'hui ancré dans la Loi sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales, nous concentrons notre aide sur des pays, des régions et des populations plus défavorisés. Le développement de l'agriculture et de l'élevage et, plus généralement, l'appui aux

populations rurales constitue l'une de nos priorités. L'éducation et la formation professionnelle sont également un secteur d'intervention important et nous comptons développer encore nos activités dans le secteur de la santé et en matière sociale. Ce sont là nos options. Vous les connaissez si bien que vous me dispenserez de m'étendre.

Je vous ai décrit, il y a quelques instants, certaines des nouvelles tendances qui s'affirment en matière de coopération technique et d'aide financière dans les débats des différentes organisations internationales. Je crois pouvoir dire, sans fausse modestie, que ce sont là des idées qui nous préoccupent depuis longtemps et qui ont marqué nos réflexions et notre propre effort de coopération au développement au cours des dernières années. Elles vont, j'en suis convaincu, dans le sens d'une adaptation plus étroite de nos activités aux besoins des populations des pays en développement et influenceront toujours davantage notre façon de préparer et de réaliser les projets de développement dont nous avons la charge.

Ces nouvelles conceptions en matière de coopération au développement nous ont paru si importantes, que nous avons tenu à ce que la Loi, qui impose maintenant un cadre à nos activités, en reflètent les éléments essentiels.

En bref, effort quantitatif faible, insuffisant en ce qui concerne l'aide publique et moyen en ce qui concerne les apports globaux; volonté clairement exprimée par le Conseil fédéral d'accroître notre aide publique au cours de la présente législation; recherche d'un niveau qualitatif élevé tant pour notre coopération technique que pour notre aide financière. Telles étaient les caractéristiques de notre politique.

- 21 -

Je crois avoir ainsi résumé l'essentiel de ce qu'était notre coopération au développement à la veille du vote sur la participation de la Suisse à la 4ème reconstitution des ressources de l'IDA, notamment les intentions du Conseil fédéral concernant le renforcement de notre participation à l'effort de développement du Tiers monde. Je vous ai déjà dit que nous avons entrepris un gros effort d'information en vue de rendre nos concitoyens conscients de l'enjeu du 13 juin, pour qu'ils comprennent aussi bien les raisons d'une coopération au développement qui pèse assez lourdement sur le budget de la Confédération que les caractéristiques de notre aide et la nécessaire complémentarité de ses diverses formes. Je n'insisterai pas sur le travail fait au sein de l'Administration, sur les documents que nous avons préparés et diffusés, sur les réunions auxquelles nous avons participé. Mais je dois souligner l'écho remarquable que les thèses favorables à l'octroi du crédit ont trouvé dans la presse suisse qui, au surplus, a donné à ses lecteurs une information complète et objective, tant sur les problèmes généraux de la coopération au développement que sur les conditions et raisons de notre prêt à l'IDA.

Comment dès lors expliquer le refus, par une assez nette majorité, (713'855 non contre 550'557 oui), opposée à notre prêt à l'IDA. Les motifs qui ont poussé la majorité des 34,5% de nos concitoyens qui ont voté ce jour-là à mettre un "non" dans l'urne ont été multiples. Il y a, bien entendu, ceux qui ont suivi M. Schwarzenbach. Il est peut-être bon de rappeler que M. Schwarzenbach ne s'est pas opposé au principe de la coopération au développement; il a bien plutôt axé sa campagne sur la critique de la voie multilatérale, en particulier d'une aide - même sous la forme d'un prêt à des conditions concessionnelles - qui transiterait par une filiale de la Banque mondiale, et sur la réduction du volume de l'aide publique au développement. Il en est même venu à insister au cours de la campagne référendaire sur certaines des thèses de l'opposition

de la gauche idéaliste, notamment celle du caractère mercantile d'un prêt qui serait finalement destiné moins à aider le Tiers monde qu'à accroître nos exportations. Il y a aussi ceux - ils existent - qui estiment que l'aide au développement est inutile, dont ils ne voient ni le sens, ni la nécessité, qu'elle n'est que gaspillage. Il y a bien sûr ceux qui, par principe, votent toujours non; et celui qui suit de près la politique intérieure de la Suisse sait qu'ils sont nombreux (20% ?). Sur l'autre bord, et c'est là je crois un point particulièrement important, il s'est trouvé quelques groupements et organisations, par ailleurs très actifs en matière de coopération au développement et d'aide humanitaire, pour estimer que les activités de l'IDA ne profitent pas réellement aux pays les plus pauvres, qu'elles servent davantage les couches les plus riches des populations du Tiers monde, qu'elles les aident à se maintenir au pouvoir ou tout simplement qu'elles sont l'émanation et l'expression d'un système économique, d'une idéologie, qu'ils rejettent en bloc. Par une étrange convergence, ou coïncidence, mais bien entendu, pour des raisons différentes - "cartiérisme", nationalisme étroit et moyen mêlé d'un racisme latent, d'un côté, idéalisme culturel, anti-économisme, hantise de l'exploitation de l'autre - une certaine droite et une certaine gauche se sont rejoints dans l'opposition, ce qui devait naturellement plonger de nombreux électeurs dans la confusion. Ce qui était de "bonne guerre" (si l'on peut dire) pour M. Schwarzenbach devenait par contre difficilement compréhensible de la part de certaines organisations privées, vouées par ailleurs à la coopération au développement, qui ainsi jetaient de sérieux doutes dans l'esprit, et peut-être le coeur, de nombre de leur "fidèles", affaiblissaient la position de l'aide publique aux yeux de l'opinion et, finalement, privaient le Tiers monde d'une aide d'importance non négligeable. Mais parmi les opposants à l'IDA se sont retrouvés surtout ceux qui, contribuables connaissant les difficultés financières actuelles de la Confédération et sachant devant quelles échéances et quelles

- 23 -

impasses se trouvent notre grand argentier, on cru devoir refuser, je dirais presque par réflexe, d'accepter dans une situation financière aussi critique une dépense de 200 millions de francs.

Eu égard à ces conditions difficiles et bien que, encore une fois, l'écart entre les voix nous ait surpris, ne peut-on se féliciter et se réjouir que, malgré tout, plus d'un demi-million de nos concitoyens aient, dans les conditions que vous savez, répondu affirmativement à la question posée par les autorités fédérales.

IV. Les conséquences du rejet sur notre politique de coopération au développement

Bien entendu, nous devons maintenant tirer les conséquences de ce vote. Dans l'immédiat la plus importante - c'était l'objet même de la votation - est que nous ne participerons pas à la 4ème reconstitution des ressources de l'IDA, ni sans doute aux suivantes. De ce fait, l'aide publique au développement de la Suisse au cours des prochaines années sera inférieure à ce qui avait été prévu. J'espère néanmoins, sous réserve de l'évolution des difficultés budgétaires de la Confédération, que, à partir de 1974, le volume de notre aide au développement pourra à nouveau augmenter progressivement. Mais même si la réalité devait confirmer cet espoir, l'aide au développement de la Suisse demeurerait d'ici la fin de la présente législature assez éloignée de la moyenne des prestations des autres pays du CAD.

Intéressés à une interprétation aussi unilatérale et extensive que possible du vote populaire, certains extrémistes volent aujourd'hui au secours de la "victoire" en affirmant que le peuple suisse a purement et simplement rejeté l'aide au développement. Très

- 24 -

honnêtement et sans vouloir exclure que certains aient voulu par leur "non" manifester une attitude aussi généralement négative, on peut affirmer, se fondant sur l'éventail des thèses défendues pendant la campagne référendaire, que le scrutin ne met pas en cause le principe de la coopération au développement. En particulier, la conception de notre coopération au développement reste celle qui a été définie ces dernières années et dont les grands traits ont été retenus par la Loi sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales du 19 mars 1976. Personne, durant la campagne référendaire, n'a soulevé de réserve à ce sujet. Au contraire, je dirais même que certains, tant à droite qu'à gauche, se sont référés aux principes énoncés dans la Loi pour justifier aussi bien l'approbation qu'ils donnaient au prêt de 200 millions de francs que leur opposition à l'IDA.

Nous poursuivrons donc, c'est évident, notre effort de coopération au développement. Pratiquement, le crédit-cadre de coopération technique dont nous disposons sera épuisé vraisemblablement en avril prochain. Aussi le Conseil fédéral envoie-t-il en ce moment un Message aux Chambres concernant la continuation de la coopération technique avec les pays en développement. Il y précise, avec de nombreux exemples à l'appui, la façon dont nous appliquons et dont nous comptons continuer à appliquer les principes définis dans la Loi. Par ce Message, qui sera examiné par les Chambres aux sessions de décembre et de mars prochains, le Conseil fédéral demandera un crédit de programme d'environ 350 millions de francs - le montant définitif reste à déterminer - pour la poursuite de nos activités de coopération technique à partir du 1er mai 1977 et jusqu'en 1979.

La situation dans le domaine de l'aide financière n'est pas très différente, le crédit de programme de 400 millions de francs, accordé en 1971 étant lui aussi pratiquement épuisé. Il est donc envisagé de proposer aux Chambres, dès la session de mars prochain,

- 25 -

un nouveau crédit de programme d'aide financière dont les modalités sont encore à définir.

S'il est une conclusion que l'on peut légitimement tirer de la campagne référendaire et du vote, c'est que la voie multilatérale est loin de bénéficier des suffrages de tous nos concitoyens. Nous devons donc en tenir compte en revoyant la pondération du multilatéral par rapport aux autres voies qui nous sont ouvertes pour réaliser notre politique de coopération au développement et acheminer notre aide. Déjà en rayant le prêt de 200 millions de francs à l'IDA, nous réduisons la part du multilatéral dans notre aide au développement. Ceci dit, nous ne pensons en tout cas pas que l'issue du scrutin devrait nous conduire à renoncer à l'aide multilatérale qui, comme vous le savez, constitue la preuve tangible de notre solidarité, d'une part et sans doute, avec les pays en développement qui affectionnent cette voie de l'aide, mais aussi et surtout avec nos partenaires industrialisés qui, pour la plupart d'entre eux, ne lésinent pas avec les grandes organisations multilatérales et, en particulier, avec l'IDA. Nous continuerons naturellement à contribuer au Programme des Nations Unies pour le développement et, conformément à nos engagements, à participer aux Banques asiatique, africaine et interaméricaine de développement. Vouloir encore réduire la part que notre pays consacre à la coopération multilatérale, qui a représenté ces dernières années un tiers du total de notre aide publique au développement, serait préjudiciable à l'image de notre pays et affaiblirait nos positions de négociations dans les affaires internationales.

Enfin, il est une leçon encore que nous devons tirer de la votation du 13 juin. Nos options en matière de politique étrangère, notamment en ce qui concerne une coopération au développement qui occupe une large place dans nos relations non seulement avec le Tiers monde mais aussi avec nos partenaires industrialisés, dépendent

aussi de la volonté du souverain. Cette constatation, qui à vrai dire n'est pas nouvelle, devrait nous amener à mettre en oeuvre une information plus poussée, plus incisive, plus pénétrante que jusqu'ici sur la situation politique et économique de la Suisse au plan international, sur le rôle qu'elle peut et doit y jouer eu égard aux conditions d'interdépendance qui y prévalent, le cas échéant sur le danger que nous soyons réduits à une certaine inaction. Permettez-moi d'ouvrir une brève parenthèse. Naturellement il ne s'agit pas seulement de l'information proprement dite, de ses techniques, des moyens mis à sa disposition. Il s'agit aussi, peut-être surtout, du terrain sur lequel le bon grain est semé. Pour être efficace, l'information présuppose l'existence d'un climat de confiance, de crédibilité entre l'informateur et l'informé et un minimum d'effort de compréhension de la part du destinataire de l'information. Pouvons-nous affirmer que cette double condition est réunie aujourd'hui en Suisse, ou qu'elle le sera dans un proche avenir ? L'expérience du récent référendum IDA ne permet pas d'être optimiste, s'agissant de la réponse à donner à cette question. Quoiqu'il en soit, nous devons faire connaître, par tous les moyens dont nous disposons, les motivations et le contenu de notre politique étrangère et, en particulier de notre coopération au développement. Cette préoccupation rejoint du reste la vôtre puisqu'il vous échoit, dans l'accomplissement de votre mission, d'informer les autorités de vos pays de résidence des problèmes et des difficultés qui sont les nôtres, mais aussi de notre volonté de poursuivre notre effort de coopération au développement, même s'il est limité. Finalement, il est de notre devoir, à tous, de faire prendre conscience à nos concitoyens de la réalité du monde d'aujourd'hui, de l'image de la Suisse telle qu'elle y est perçue et, plus spécialement, des conséquences de décisions telles que celle qui a été prise le 13 juin. Vous êtes, dans cette perspective, des observateurs et des acteurs privilégiés:

Vous pouvez donc aider à faire comprendre au peuple suisse que la sort qu'il réservera à la coopération au développement déterminera dans une certaine mesure son avenir, notre avenir.
