

CONFIDENTIEL

Berne, le 22 août 1977

Conclusions à tirer de la Conférence sur la
Coopération Economique Internationale (CCEI)
en matière de politique étrangère suisse.1. Introduction

La Conférence sur la Coopération Economique Internationale (CCEI) s'est achevée le 3 juin 1977. Une appréciation en est donnée dans le 9e rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique économique extérieure. L'objet du présent texte est de tirer de la CCEI et de la participation suisse à cette conférence quelques conclusions et enseignements d'ordre général en matière de politique extérieure.

2. La CCEI a confirmé l'inéluctabilité d'un réaménagement des relations politico-économiques internationales et la nécessité dès lors d'une négociation d'ensemble permanente

La CCEI a confirmé non seulement la nécessité, mais aussi l'inéluctabilité d'un réaménagement des relations politico-économiques internationales¹⁾. Peu importe le nom que l'on donne à

1) Par "réaménagement des relations politico-économiques internationales", il faut entendre la modification progressive non seulement des rapports de force économique-politiques (l'enrichissement de l'OPEP et l'appauvrissement de certains pays développés p.ex. ou l'accentuation de la dépendance des pays consommateurs de produits de base à l'égard des pays producteurs de ces produits) mais aussi, et cela par voie de conséquence, de certaines "règles du jeu" (p.ex. les préférences commerciales accordées aux pays en développement ou les accords par produit dans le domaine des produits de base).

ce réaménagement, "Nouvel Ordre Economique International" ou réaménagement de l'ordre présent. Que nous le voulions ou non, nous allons vers un ordre politico-économique différent de celui dans lequel nous vivons depuis plus de vingt ans. L'état présent des relations internationales avec tout ce qu'il implique de déséquilibres sur le plan politico-économique n'est viable à la longue ni pour le monde industrialisé ni pour le tiers monde. Cela est dû à de nombreux facteurs qui ont tous pour conséquence d'augmenter l'interdépendance politique et économique du monde actuel : L'émancipation politique du tiers monde qui entend réaliser toutes ses virtualités par une émancipation économique, sociale et culturelle, l'explosion démographique de ce même tiers monde, l'écroulement du système monétaire international, la crise de l'énergie, l'inflation et la récession mondiales, le bouleversement des équilibres financiers, etc. Ce qui importe pour nous est que ce réaménagement nécessaire des relations, notamment économiques, internationales se fasse par voie de coopération et de négociation entre tous les pays concernés, en tenant compte des intérêts de tous, et non à coup de crises, de révolutions et d'actions unilatérales dont chacune est une menace pour la paix. C'est ainsi que la négociation et la coopération internationales permanentes constituent plus que jamais des gages de sécurité car chaque fois que celles-ci sont empêchées ou interrompues, des conséquences conflictuelles dommageables ne manquent pas de surgir. C'est ainsi aussi que la négociation Nord-Sud d'ensemble avec tout ce qu'elle engendre de revendications et de concessions mutuelles est devenu un élément indispensable du réaménagement en cours.

3. La nécessité pour la Suisse de développer une conception

En termes de politique étrangère suisse, cet état de fait implique en premier lieu un effort de réflexion, de prise de conscience et d'information à tous les niveaux au sujet de nos

intérêts à long terme dans le cadre du réaménagement en cours. La Suisse doit développer à cet égard une conception politique et économique fondée aussi bien sur ses intérêts que sur sa place et son rôle dans la négociation d'ensemble citée plus haut qui a lieu dans de nombreuses enceintes internationales. La Suisse doit aussi définir plus clairement ses intérêts et ses objectifs en matière de restructuration des relations économiques internationales. Nombreuses sont les questions qui doivent faire l'objet de cet effort de réflexion : Comment faire coïncider complètement la politique Nord-Sud de la Suisse avec les principes généraux de notre politique étrangère ? La Suisse doit-elle activement promouvoir un renforcement de la coopération entre pays industrialisés et en particulier un renforcement de sa propre coopération avec la CEE qui est le partenaire avec lequel - l'expérience de la CCEI l'a confirmé - elle a le plus d'intérêts en commun ? Dans quelle mesure la Suisse a-t-elle intérêt à une réglementation des marchés des produits de base et à un renforcement des structures du système monétaire international ? Quelle doit être la contribution de la Suisse dans le cadre du passage très difficile de l'ère pétrolière à l'ère post-pétrolière ? etc. etc.

4. La nécessité pour le monde industrialisé de développer une conception

La Suisse doit ensuite promouvoir l'élaboration d'une conception au niveau de ses partenaires industrialisés. L'expérience de la CCEI a en effet démontré qu'un réaménagement des relations économiques internationales par voie de négociation ne peut se faire qu'à condition que le monde industrialisé dispose d'une plate-forme commune. Les pays en développement ont réussi à établir une telle plate-forme et cela en dépit de l'immense diversité d'intérêts qui les caractérise. C'est grâce à cette plate-forme - maximaliste et pas toujours réaliste il est vrai - que le tiers monde est parvenu à engager une véritable négociation avec

les pays industrialisés et aussi d'ailleurs à y prendre l'initiative. Si la négociation est restée décevante jusqu'ici dans le sens qu'elle est demeurée ponctuelle et que la CCEI n'a pas réussi à la rendre véritablement globale et fondamentale, cela est dû surtout à l'absence d'une conception à la fois réaliste et dynamique du monde industrialisé. Celui-ci est jusqu'à présent resté dans la défensive et dans l'apologie d'un système d'économie de marché d'ailleurs plus entièrement respecté au sein même des pays industrialisés. Aussi la négociation globale n'aura-t-elle une chance d'avancer et d'aboutir à des résultats équilibrés que lorsque les pays industrialisés parviendront à prendre eux-mêmes l'initiative de la négociation et à confronter le programme du tiers monde avec un concept viable et répondant autant que possible aux aspirations des pays en développement. Le concept des pays industrialisés ne devrait pas nécessairement viser à réaménager profondément notre système économique, mais à lui apporter des retouches dans le sens d'une plus grande participation du tiers monde à ses bénéfices.

5. La "participation" en tant que principe de notre politique étrangère

La Suisse, enfin, doit être présente et active là où a lieu le débat, le dialogue, la négociation sur le réaménagement des relations politico-économiques internationales. Notre participation à la CCEI a d'ailleurs confirmé cette option de plus en plus fondamentale de notre politique étrangère récente, celle de la participation active, dans le respect de notre neutralité et la sauvegarde de nos intérêts fondamentaux, à tout effort sérieux de coopération internationale. Alors que dans le passé la Suisse a parfois eu tendance à attendre avant d'y adhérer qu'une certaine forme de coopération ait fait la preuve de son efficacité et des avantages qu'elle était en mesure de lui apporter, notre

pays a été progressivement amené à considérer la coopération internationale en tant que telle et dès lors le principe de la participation suisse comme politiquement souhaitables. Notre pays a en d'autres termes été amené à tenir compte davantage de la dynamique positive propre de toute coopération et négociation internationales et à ne pas se limiter à en déterminer les avantages spécifiques pour elle. Cette politique suisse de plus en plus affirmée - politique dont notre adhésion à l'Agence internationale de l'énergie et au Club de Londres et notre participation à la CSCE sont des exemples récents - est non seulement conforme à nos intérêts de petit pays économiquement et politiquement dépendant d'un monde ouvert basé sur la coopération, mais elle est également conforme à l'esprit qui est à la base de notre politique étrangère de neutralité et de solidarité.

Au niveau de la concertation entre pays industrialisés, la présence et la participation suisses sont assurées. Au niveau de la concertation mondiale par contre celles-ci ne le sont que partiellement. Aussi à cet égard le fait que la CCEI n'ait pas été institutionnalisée - le tiers monde se sent en effet plus à l'aise à l'ONU où il détient la majorité et où chacun de ses membres peut se faire entendre - confirme-t-il la justesse des conclusions positives du 3e rapport du Conseil fédéral sur l'adhésion de la Suisse à l'ONU. Après la CCEI, le rôle de l'ONU et en particulier de son Assemblée générale va être plus central que jamais dans la négociation Nord-Sud d'ensemble. Deux autres institutions de la famille des Nations Unies qui jouent un rôle de plus en plus important dans cette négociation d'ensemble - une grande partie des recommandations de la CCEI leur sont adressées - sont celles de Bretton Woods (FMI et Banque mondiale). Que l'on pense au rôle primordial joué récemment par ces institutions dans le financement des déficits de paiement de nombreux pays. La question d'une adhésion de la Suisse à ces institutions deviendra nécessairement de plus en plus prioritaire pour la politique étrangère de la Suisse.

- 6 -

Remédier à l'absence partielle de la Suisse de la négociation sur le plan mondial doit devenir dans les années à venir une des premières tâches de notre politique étrangère.

Il faut ajouter enfin et cela à la lumière de l'expérience de la CCEI que la simple participation à la coopération internationale ne suffit pas, que celle-ci doit être active. La coopération internationale est en effet dominée par quelques grandes puissances ou groupements de pays qui tout naturellement marquent la négociation de l'empreinte de leurs intérêts et de leurs problèmes. Aussi un petit pays n'appartenant à aucune alliance n'a-t-il une chance de pouvoir se faire entendre et de chercher à faire prévaloir le point de vue qui correspond à ses intérêts au sens large - cet intérêt étant souvent simplement l'élimination de tout élément confrontationnel - qu'en étant actif et imaginatif. C'est ainsi par exemple que si le problème des investissements privés a reçu à la CCEI autant d'attention de la part des pays en développement et si des progrès notables ont pu être faits dans ce domaine, cela est dû surtout à une inlassable activité de la délégation suisse.

Il est vrai que la CCEI a aussi clairement montré les limites de l'influence que peut avoir un pays comme la Suisse, même actif. L'existence de ces limites ne doit toutefois pas nous inciter à la résignation mais plutôt à déployer des efforts accrus d'imagination pour continuer d'affirmer la présence de notre pays et de défendre ses intérêts. Un exemple - peut-être pas le meilleur - des limites de notre influence a été l'échec à la CCEI de la proposition des pays industrialisés de poursuivre le dialogue énergétique. La Suisse attachait vraisemblablement plus d'importance à cette proposition que les USA et la CEE qui ont déjà un dialogue suivi avec les pays de l'OPEP. Le domaine de la coopération avec les pays producteurs de pétrole est donc un domaine par excellence où notre pays doit faire preuve d'imagination et de persévérance.

6. L'importance du "burdensharing" en matière d'aide publique au développement dans le cadre de la politique étrangère suisse

Un élément essentiel et indispensable de la coopération Nord-Sud en vue d'un ordre plus stable, plus équilibré et plus juste est constitué par l'aide des pays riches aux pays pauvres et plus particulièrement l'aide aux plus pauvres des pauvres. Cette aide est indispensable car les pays les plus pauvres, ceux qui n'appartiennent pas à la catégorie des gros exportateurs de produits de base, qui disposent d'infrastructures insuffisantes et qui n'attirent pas de capitaux privés, ne pourront véritablement "décoller" pour progressivement s'intégrer à l'économie mondiale que grâce à des injections répétées d'aide étrangère (aide technique et financière, bi- et multilatérale). La CCEI a clairement confirmé que l'aide publique au développement et son augmentation substantielle était dans l'intérêt bien compris de tous, donateurs et receveurs, et qu'elle formait un des piliers du réaménagement des relations internationales et plus particulièrement de l'intégration progressive du tiers monde dans l'économie mondiale. La CCEI a également confirmé et cela de manière peut-être encore plus claire que jusqu'à présent, qu'il existait à cet égard une sorte de "pacte de solidarité" entre les pays riches qui se répartissent aussi équitablement que possible le fardeau de cette aide. L'importance politique de ce pacte non écrit, qui au même titre qu'un pacte de défense militaire, comporte des aspects de politique de sécurité au sens large, ne saurait être sous-estimée.

A la CCEI, la Suisse a été le seul pays riche à ne souscrire que très partiellement à ce pacte. Elle n'a fait ainsi que confirmer une politique qui fait de la Suisse le plus petit donateur d'aide parmi les pays que l'on peut qualifier en toute bonne conscience de riches. En termes relatifs, la part de la Suisse à l'effort commun d'aide (ou au "burdensharing") est quatre fois moins grande que celle d'Etats comme la Suède, la Norvège et les

Pays-Bas et trois fois moins grande que celle de la France, de la Belgique et du Danemark. Cette politique connaît une notoriété internationale au plus tard depuis la votation sur l'IDA, à la suite de laquelle la Suisse a dû renoncer à participer à un effort international d'aide financière auquel s'étaient pourtant associés des pays beaucoup plus pauvres qu'elle, tels que la Yougoslavie, l'Espagne et la Corée. La réserve suisse à la CCEI¹⁾, la seule de son genre, a définitivement attiré l'attention du monde extérieur sur le "cas suisse".

La participation inadéquate de la Suisse au "burden-sharing" en matière d'aide publique est potentiellement préjudiciable pour notre pays. Il y va non seulement de notre intérêt économique propre à un tiers monde qui se développe et qui fournisse ainsi de nouveaux débouchés à l'économie suisse, mais aussi et surtout de notre image dans le monde, dans un monde nouveau surtout qui ne connaît encore que mal notre pays. Il y va, enfin, de la crédibilité de notre politique de neutralité et de solidarité.

1) A la CCEI, la Suisse a apporté une réserve à l'endroit de l'engagement pris par les pays industrialisés d'augmenter substantiellement leur aide publique au développement. Cette réserve a été exprimée par M. le Conseiller fédéral Graber dans sa déclaration à la CCEI du 30 mai 1977 dans les termes suivants : "D'une manière générale, les besoins spécifiques des pays en développement exigent des mesures multiples et diversifiées. Il s'agit d'appuyer efficacement les efforts propres des pays en développement dans les domaines en particulier de l'agriculture, des infrastructures, de l'industrialisation et de la technologie. Nous reconnaissons donc l'importance qu'ont pour ces pays les apports extérieurs et notamment l'aide publique. A cet égard, le Gouvernement suisse s'efforce de renforcer sa politique de coopération au développement, notamment en accroissant progressivement le volume et la qualité de son aide publique. Il entend poursuivre dans cette voie, et cela dans l'esprit du consensus auquel sans doute la Conférence parviendra en cette matière. Pour des raisons qui tiennent aux règles constitutionnelles qui gouvernent l'accroissement et l'affectation des ressources publiques dans un pays de démocratie directe et référendaire, le Gouvernement suisse remarque toutefois que, pour ce qui est du volume de l'aide publique, ce consensus ne pourra pas constituer pour lui un engagement au sens formel du terme. Ceci n'affecte nullement sa volonté de contribuer, le cas échéant, à toute action spécifique qui pourrait être entreprise en faveur des pays à faible revenu."

Lorsqu'à l'occasion de conférences telles que la CCEI par exemple, nous essayons de cerner de plus près l'image que nous projetons vers l'extérieur, surtout vers le tiers monde, nous constatons que cette image est celle d'un pays relativement peu ouvert aux revendications du tiers monde. Cette image est complétée il est vrai par une réputation de sérieux et de dynamisme. Nous constatons que beaucoup de pays en développement classent les pays industrialisés en deux catégories, à savoir la catégorie des grandes puissances économiques (USA, RFA, Japon surtout) qui se sentent suffisamment fortes vis-à-vis du tiers monde pour demeurer relativement conservatrices dans le contexte Nord-Sud et la catégorie des petits pays industrialisés (essentiellement Benelux et Scandinavie) qui sont assez naturellement portés à être ouverts à l'endroit du tiers monde. La Suisse est le seul petit pays industrialisé à être classé dans la première catégorie. Il est intéressant de constater que cette "particularité suisse" est attribuée par nos partenaires étrangers bien davantage à la puissance financière de la Suisse, de ses banques, de ses entreprises qu'à son système de démocratie directe. Dans la mesure où un lien est établi avec ce dernier, les réactions à l'étranger vont surtout dans le sens d'une admiration fortement réduite à l'endroit d'un système politique qui a pour conséquence de diminuer nos prestations d'aide au tiers monde.

Si l'image qui vient d'être donnée de la Suisse dans le dialogue Nord-Sud ne reflète que partiellement la réalité et ne tient pas compte de l'attitude relativement ouverte de la Suisse à maints égards (produits de base p.ex.), cela est dû surtout à la faiblesse de l'aide publique suisse. Même si cette image est donc trop schématique et pas assez nuancée, son existence même ne devrait pas nous laisser indifférents. Car notre politique étrangère a toujours été basée sur la bonne réputation de notre pays et la crédibilité de sa politique traditionnelle de neutralité et de solidarité. C'est grâce à sa réputation que la Suisse a pu

rendre des services innombrables sur le plan international - que l'on pense à la défense des intérêts étrangers -, que notre pays est pris au sérieux sur le plan de la coopération internationale et qu'il a été en mesure de sauvegarder avec tant de succès ses intérêts économiques extérieurs. C'est ainsi que la première tâche de notre politique étrangère doit être de lutter contre le processus lent et souvent imperceptible d'érosion de notre image et de notre réputation à l'étranger, et cela notamment en tâchant d'une manière ou d'une autre d'accroître notre effort d'aide au développement et en devenant encore davantage des partenaires à part entière de la coopération au plan mondial.

7. La politique étrangère suisse doit être basée sur un consensus national

Nul autre domaine que la coopération au développement démontre avec autant de clarté la nécessité de la recherche d'un consensus national. Une conception Nord-Sud de la Suisse, des initiatives suisses dans les enceintes internationales qui ne seraient pas basées sur un tel consensus n'auraient qu'une valeur relative car elles risqueraient d'échouer en cas de scrutin populaire. La votation sur l'IDA est là pour nous le rappeler. Aussi le problème numéro un de notre politique extérieure, en particulier vis-à-vis du tiers monde, demeure le problème de l'information et du dialogue permanent avec le parlement et le peuple.