La coopération technique : dimension nouvelle de la politique étrangère suisse

Autor(en): **Preiswerk, Roy**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft**

Band (Jahr): **6 (1966)**

PDF erstellt am: **23.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-170982

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

LA COOPÉRATION TECHNIQUE : DIMENSION NOUVELLE DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE SUISSE

par

ROY PREISWERK

Professeur à l'Institut de relations internationales, Université des Indes occidentales

> « The objectives of economic or technical aid are not economic or technical *per se* but political and social. » [1]

Le démembrement des anciens empires coloniaux constitue l'un des phénomènes qui ont marqué profondément la politique mondiale des vingt dernières années. Il est vrai que l'apparition de nouvelles entités souveraines sur le plan international préoccupe en premier lieu les anciens pays colonisateurs et les grandes puissances. Mais les autres Etats ont également eu à s'intéresser aux bouleversements survenus dans le tiers monde et à formuler une politique à l'égard des nouveaux Etats.

Pour la Suisse, la coopération technique avec les pays en voie de développement constitue l'aspect le plus récent de cette nouvelle orientation. C'est à ce titre avant tout qu'elle mérite d'être analysée en détail. Toutefois, il convient d'abord de lui assigner sa place dans l'ensemble de nos relations avec le tiers monde.

I. La place de la coopération technique dans les relations de la Suisse avec les pays en voie de développement

La politique étrangère de la Suisse est essentiellement passive dans ses grandes options. Notre pays ne peut entrer dans aucun bloc militaire; il reste à l'écart des Nations Unies; il ne s'engage que prudemment sur la voie de l'intégration européenne et il ne prend pas officiellement position dans les conflits internationaux. Mais au fur et à mesure que la coopération entre

[1] HANS MORGENTHAU, « The Frustrations of Foreign Aid », *The New Republic*, 26 mars 1956, p. 13.

Etats s'intensifie, cet abstentionnisme produit un certain malaise chez bon nombre de ceux que nos relations extérieures préoccupent. Après l'expérience, jugée malheureuse, de notre participation à la Société des Nations, la Suisse fit un revirement vers l'isolement, tout en donnant à son principe de neutralité une nouvelle dimension: celle de la solidarité. Effectivement, dans le courant de ces dernières années, les responsables de notre politique étrangère ont saisi plusieurs occasions de renforcer l'engagement de la Suisse sur le plan international et de concrétiser ainsi l'idée de solidarité.

Quand on fait l'inventaire des aspects dynamiques de la politique étrangère suisse, cet engagement se précise de la manière suivante:

1. représentation d'intérêts étrangers;
2. participation au règlement de différends entre Etats tiers;
3. actions humanitaires en faveur des victimes de guerre et de catastrophes naturelles;
4. commerce extérieur et exportation de capitaux;
5. aide aux pays en voie de développement;
6. accueil d'organisations internationales sur le sol suisse.

Nous analyserons l'incidence du principe de solidarité sur nos relations avec le tiers monde en reprenant chacun de ces thèmes, à l'exception du dernier qui n'appelle pas de remarques particulières dans ce texte.

1. *La représentation d'intérêts étrangers*

Au début de l'année 1966, la Suisse représente nominalement dix-huit Etats, parmi lesquels douze pays en voie de développement, dans huit autres Etats, dont cinq pays en voie de développement extra-européens. Le mandat le plus important est celui que la Suisse exerce à Cuba pour le compte des Etats-Unis et de neuf autres Etats de l'Amérique centrale et du Sud (Argentine, Brésil, Chili, Colombie, Equateur, Guatemala, Haïti, Honduras, Venezuela). La République fédérale allemande et la Grande-Bretagne ont confié à la Suisse leurs intérêts en Algérie. Deux autres mandats sont d'un intérêt particulier: l'Iraq est représenté par la Suisse en Allemagne de l'Ouest, et les Philippines en Bulgarie. Ce sont les seuls cas où la Suisse assume sa tâche de puissance protectrice à la demande d'Etats du tiers monde et dans un Etat de l'hémisphère septentrional. Le cas inverse est plus fréquent; mais il ne faut pas perdre de vue que l'Etat auprès duquel la Suisse exerce un mandat tire quelquefois des avantages très substantiels de cette situation [1].

Les principes de l'activité de la Suisse en matière de représentation d'intérêts étrangers ont été adaptés aux besoins de l'après-guerre. Il ne s'agit

[1] Le cas de Cuba est à ce sujet très significatif, puisque l'Ambassade de Suisse à la Havane a été amenée maintes fois à offrir de véritables bons offices pour permettre le règlement de certains contentieux avec les Etats-Unis. *Cf.* notamment l'échange de notes du 6 novembre 1965 entre cette ambassade et le Ministère des relations extérieures de Cuba, concernant le transport de ressortissants cubains aux Etats-Unis.

aujourd'hui que rarement d'établir un lien entre des pays belligérants; la rupture des relations diplomatiques a généralement des causes autres que la guerre. Dans la pratique récente, nous trouvons même un cas où la Suisse a joué le rôle de puissance protectrice dans un pays qui entretenait les meilleures relations avec l'Etat mandataire: en effet, c'est en raison du manque de cadres qualifiés que le Togo pria la Suisse, en octobre 1961, de représenter ses intérêts diplomatiques et consulaires en Nigeria [1]. Ce mandat, qui se termina en 1964, revêt en fait le caractère d'une aide technique.

2. *Participation au règlement de différends entre Etats tiers*

Dans le domaine du règlement pacifique des différends internationaux, la Suisse a une vieille tradition pacifique, à la fois en ce qui concerne les différends où elle se trouve mêlée, et les différends entre Etats tiers. Toutefois, à l'époque actuelle, le nombre des interventions importantes de la Suisse reste extrêmement réduit. Nous signalerons notamment: le rôle qu'elle joua après la guerre de Corée dans le contrôle de l'armistice et le rapatriement des prisonniers de guerre [2]; les bons offices qu'elle déploya entre 1960 et 1962 pour faciliter les négociations franco-algériennes [3]; et sa contribution financière, s'élevant à environ 2 millions de francs, pour le maintien d'une force de l'ordre des Nations Unies à Chypre [4].

3. *Actions humanitaires en faveur de victimes de guerre ou de catastrophes naturelles*

Dans le domaine de l'aide charitable à l'étranger, les organisations privées d'entraide, telles que la Croix-Rouge suisse, sont les porteurs d'action les plus importants. L'Etat met cependant à leur disposition certains moyens financiers, des vivres et du matériel. A cette fin, la Confédération dispose

---

[1] *Cf.* RAYMOND PROBST, « Die guten Dienste der Schweiz », *Annuaire suisse de science politique,* 1963, p. 34.

[2] *Cf.* DENISE BINDSCHEDLER-ROBERT, « Les Commissions neutres instituées par l'armistice de Corée », *Annuaire suisse de droit international,* 1953, pp. 89-130.

[3] *Cf.* PROBST, *op. cit.*, pp. 35-36, pour plus de détails sur ce cas et sur d'autres activités de la Suisse dans le même domaine.

Nous ne partageons pas sans réserve l'avis de WILLIAM BROSS-LLOYD JR. qui, après avoir étudié le rôle de la médiation et de la conciliation dans l'histoire de la Suisse avant la guerre du Sonderbund, suggère que notre pays intervienne activement dans les conflits actuels entre les grandes puissances pour en faciliter le règlement pacifique. Par contre, lorsqu'une des parties en cause est un pays du tiers monde, la Suisse pourrait sans doute mener une politique de médiation plus active. *Cf. Neutrale als Friedensstifter, Das Beispiel der Schweiz,* 1964.

[4] La dernière tranche de ce crédit fut accordée à un moment crucial de la crise chypriote. *Cf.* ARMAND GASPARD, « Chypre, l'O.N.U. et la Suisse », *Archives diplomatiques et consulaires,* avril 1966, pp. 238-239.

d'un crédit annuel de 11,2 millions de francs, dont environ 80 % sont dépensés dans les pays en voie de développement. Signalons en particulier les contributions à l'Unicef, à l'U.N.R.R.A. et au Haut-Commissariat des réfugiés, ainsi que l'aide directe apportée récemment au Congo, au Vietnam, au Yémen, au Pakistan et à l'Inde.

4. *Commerce extérieur et exportation de capitaux*

a) ÉCHANGES COMMERCIAUX

Au cours de ces dernières années, le volume des échanges avec les pays en voie de développement a fortement augmenté. Toutefois, leur part relative dans l'ensemble du commerce extérieur suisse a diminué légèrement. En somme, les échanges commerciaux avec ces pays représentent une part assez faible de notre commerce extérieur, mais l'excédent en faveur de la Suisse de la balance des revenus est très considérable.

Commerce entre la Suisse et les pays en voie de développement [1]

	1961		1964	
	Volume (en millions de francs)	Pourcentage du commerce global	Volume (en millions de francs)	Pourcentage du commerce global
Importations	949	8,2 %	1218	7,8 %
Exportations	1623	18,4 %	1918	16,6 %
Excédent des exportations	684		700	

Malgré la tendance générale au multilatéralisme dans les négociations internationales, la Suisse développe son réseau d'accords commerciaux bilatéraux avec les nouveaux Etats. Ces accords fixent « les principes sur lesquels reposeront les échanges, dans le but d'assurer une égalité de traitement aux produits suisses. En outre, des contingents d'importation sont négociés lorsque des restrictions quantitatives font obstacle aux exportations suisses » [2]. En échange, la Suisse pratique un régime libéral d'importation

[1] Commerce avec les pays d'Amérique latine, d'Afrique et d'Asie, à l'exception de Hong-kong et du Japon. Ce tableau est fondé sur les chiffres fournis par ALFRED BOSSHARDT, « Betrachtungen zur Aussenwirtschaftspolitik », *Aussenwirtschaft*, März 1965, pp. 26-27.

[2] *Cf.* OLIVIER LONG, « Politique commerciale », *Lexique de l'économie suisse*, 1965, p. 428.

et n'exige pas toujours, dans ses rapports avec les pays en voie de développement, une réciprocité stricte [1].

Pour parer aux difficultés financières de nos clients dans le tiers monde, des crédits à l'exportation pouvant aller jusqu'à dix ans sont accordés par les banques suisses et couverts par une garantie de la Confédération. A ce titre, l'engagement de cette dernière dépasse actuellement 1 milliard de francs [2].

b) INVESTISSEMENTS PRIVÉS

On évalue à environ 2 milliards de francs au moins le montant des capitaux suisses placés dans les pays en voie de développement par le secteur privé, et à 200 millions l'augmentation annuelle moyenne [3]. Des accords pour la protection des investissements privés ont été conclus depuis 1961 par la Confédération avec une série de pays qui n'ont pas été dans le passé favorisés par les bailleurs de fonds suisses [4]. Il est encore prématuré d'évaluer le rôle de ces accords, mais jusqu'à présent les investissements suisses dans les pays en cause n'ont pas connu une expansion plus considérable que dans d'autres pays du tiers monde. Les milieux privés suisses auraient sans doute applaudi à la conclusion de tels accords avec certains pays d'Asie et d'Amérique latine, qui ont une capacité d'absorption plus grande de capitaux privés — c'est-à-dire qui détiennent surtout une infrastructure plus développée — que les pays francophones d'Afrique [5].

c) OCTROI DE PRÊTS

Depuis plusieurs années, la Confédération accorde des crédits assez importants à certains pays en voie de développement. Il ne s'agit, comme nous le verrons, que rarement d'une aide au développement dans le sens propre du terme, puisque les conditions d'octroi ne diffèrent pas de celles

---

[1] Au 30 juin 1965, la Suisse avait conclu 9 traités de commerce, d'amitié et d'établissement (Chili, Colombie, Equateur, Ethiopie, Inde, Iran, Liberia, Philippines, Thaïlande) et 28 accords commerciaux (Algérie, Argentine, Brésil, Cameroun, Chili, Congo-Brazzaville, Côte d'Ivoire, Cuba, Equateur, Guatemala, Guinée, Haïti, Indonésie, Iran, Israël, Malte, Maroc, Mexique, Niger, Pérou, République arabe unie, République dominicaine, République malgache, Ruanda, El Salvador, Sénégal, Togo, Tunisie). *Cf.* Basler Handelskammer, *Schweizerische Wirtschaftsvereinbarungen*, 1965.

[2] *Cf.* OTHMAR SCHÜRCH, *Probleme der Exportfinanzierung*, Schweiz. Zentrale für Handelsförderung, Spezialbericht Serie B, N° 62, 1963, p. 21.

[3] *Cf.* EMILIO MOSER, « Coopération économique et financière », *Lexique de l'économie suisse*, 1965, p. 14.

[4] Cameroun, Congo-Brazzaville, Côte d'Ivoire, Guinée, Malte, Niger, République malgache, Ruanda, Sénégal, Togo, Tunisie.

[5] Pour plus de détails sur ces accords: *cf.* ROY PREISWERK, *La protection des investissements privés dans les traités bilatéraux*, 1963, pp. 209-215.

du marché et que l'objectif principal est de favoriser l'exportation de produits suisses. Signalons que les principaux bénéficiaires de ces crédits sont l'Inde, les pays européens en voie de développement (Turquie, Espagne, Yougoslavie, Grèce, Islande), l'Argentine, le Brésil, le Chili et la Nigeria [1].

5. *L'aide au développement*

Nous désignons par le terme d'aide les prestations en faveur des pays en voie de développement qui impliquent de notre part un sacrifice, par opposition aux prestations fournies dans un but lucratif et aux conditions habituelles pratiquées sur le marché. Nous excluons donc les investissements privés, les crédits à l'exportation et les prêts accordés au taux du marché des capitaux. On ne saurait généralement contester la valeur de ces différents types de contributions — qui font partie des « moyens financiers mis à la disposition des pays en voie de développement » et apparaissent comme tels dans les statistiques annuelles de l'O.C.D.E. — en tant que promoteurs du développement. Il est cependant erronné de les qualifier d'aide en raison du seul fait que le partenaire dans ces opérations généralement lucratives est « en voie de développement » [2].

a) L'AIDE DANS LE DOMAINE COMMERCIAL

La naissance de l'U.N.C.T.A.D. et l'adjonction du chapitre IV au G.A.T.T. ont porté au grand jour un problème crucial des pays en voie de développement: celui de l'obtention, par le commerce extérieur, des moyens nécessaires à la croissance économique interne. Un appel angoissé est lancé par le tiers monde pour amener les pays industrialisés à prendre des mesures de politique commerciale favorables à l'expansion des exportations des nouveaux Etats, ainsi qu'à l'augmentation et à la stabilisation des revenus qui en découlent. Ces mesures peuvent être qualifiées d'aide pour autant qu'elles impliquent des concessions unilatérales, contrairement aux notions traditionnelles de réciprocité et de non-discrimination. La Suisse a fait un premier pas dans cette direction en abolissant, en 1963, les droits de douane

---

[1] Une description des différents types de crédits se trouve dans: EMILIO MOSER, *op. cit.*, *Lexique de l'économie suisse* pp. 12-17.

[2] Cette observation vise uniquement à faire respecter une certaine rigueur terminologique. Plusieurs types d'investissements privés constituent des *contributions* importantes au développement. En Inde, par exemple, la réalisation la plus spectaculaire de la Suisse est la Hindustan Machine Tools Factory, créée par la maison Oerlikon. Ce type d'investissement comporte d'ailleurs un élément authentique *d'aide* par la formation des cadres de l'entreprise et la divulgation de procédés de fabrication, dans la mesure où il faut admettre que ces efforts particuliers sont conditionnés par l'état de sous-développement économique du pays d'investissement et ne seraient pas nécessaires, si les capitaux avaient été placés dans un pays industrialisé.

sur le thé et les bois tropicaux. Sa participation à l'U.N.C.T.A.D. est active et elle se propose de faire tout ce qui est en son pouvoir pour faciliter la réalisation des objectifs de cet organisme [1].

b) L'AIDE FINANCIÈRE

La mise à disposition de capitaux ne peut être qualifiée d'aide que lorsqu'au moins l'une des conditions suivantes est remplie:

— taux d'intérêt nettement inférieur aux conditions du marché des capitaux;
— délai de remboursement nettement plus long que le maximum accordé sur le marché;
— remboursement admis en monnaie non convertible.

Trop de crédits qui ne remplissent aucune de ces conditions sont qualifiés d'aide financière. C'est également le cas en Suisse où, jusqu'en 1966, seules certaines sommes prélevées sur le crédit-cadre de coopération technique pouvaient être considérées comme une aide financière, telles que les crédits accordés à la coopérative Trafipro, au Ruanda. En effet, la coopérative ne paiera qu'un intérêt de 3 % et elle remboursera le principal, réparti en douze annuités, en monnaie locale. L'attribution des crédits destinés à favoriser nos exportations connaît toutefois une tendance toujours plus accentuée vers l'allègement des conditions d'octroi. Ainsi, le crédit de 31,5 millions de francs accordé à l'Inde en vertu de l'accord signé à Berne le 8 mars 1966, à un taux de 3 % et pour une durée de douze ans, constitue le premier véritable *soft loan* de cette catégorie.

c) LA COOPÉRATION TECHNIQUE

L'aide ou assistance technique comporte certes des dépenses à fonds perdu (à ce jour 180 millions de francs par le Gouvernement suisse), mais elle vise à la transmission de connaissances scientifiques et techniques, par opposition au haut degré d'intensité en capitaux qui est caractéristique de l'aide financière [2]. Les deux formes d'aide peuvent d'ailleurs être combinées dans un même projet de développement. L'aide technique, pour sa part, implique l'envoi de conseillers et d'enseignants, équipés du matériel nécessaire, et la mise à disposition de bourses d'étude. Le plus souvent, ces deux méthodes de transmission de connaissances se complètent et aboutissent, dans le

---

[1] *Cf.* P. R. JOLLES, *Aktuelle Probleme der schweizerischen Handelspolitik*, Vortrag an der Generalversammlung der Vereinigung des Schweizerischen Import- und Grosshandels, Bern, 9. Dezember 1965.

[2] Pour un exposé succinct de la coopération technique suisse: *cf.* AUGUST LINDT, « Coopération technique », *Lexique de l'économie suisse*, 1965, pp. 17-20. Une description plus complète, mais qui s'arrête en 1962, donc avant le véritable essor de l'action de la Confédération, se trouve chez: FRANCINE HUBERT-DE PERROT, *La Suisse et la coopération avec les pays en voie de développement*, 1964.

pays en voie de développement, à la création d'une institution permanente telle qu'un centre de formation professionnelle ou une station d'essais agricoles.

Le terme « coopération technique » a remplacé celui d'« aide » et d'« assistance technique », non seulement pour des questions de courtoisie, mais parce que le pays bénéficiaire de l'aide est appelé à mobiliser ses propres ressources pour compléter l'apport extérieur. Cette contribution locale excède souvent la moitié des dépenses globales. En vue d'assurer une exécution ordonnée et efficace de tels programmes exécutés en commun, la Confédération a conclu avec divers pays nouveaux une vingtaine d'accords couvrant exclusivement le coopération technique [1].

Nous aurions préféré intituler cette étude: « L'aide au développement, dimension nouvelle de la politique étrangère suisse. » Toutefois, ainsi que nous le constaterons plus loin, les différentes formes d'aide ne sont pas soumises, en Suisse, à un régime uniforme. Cela s'explique avant tout par le fait que les décisions concernant l'aide financière sont prises cas par cas, tandis qu'un crédit-cadre couvrant une multitude d'actions particulières est attribué à la coopération technique tous les deux ou trois ans. Or, si les décisions sur les crédits attribués aux projets spécifiques de coopération technique échappent au Parlement, ce dernier tient évidemment à être renseigné d'avance sur la conception qui présidera à la répartition du crédit-cadre. Ainsi, parmi les différentes catégories d'aide au développement, seule la coopération technique est actuellement fondée sur une motivation et une conception cohérentes et suffisamment définies pour faire l'objet d'une étude systématique.

II. Politique étrangère et motivation de la coopération technique

Les Etats industrialisés accordent leur aide aux pays en voie de développement pour des raisons politiques, économiques et humanitaires. D'une manière générale, les intérêts poursuivis sur le plan *politique* sont les suivants:

— assurer la présence en tant que nation dans le tiers monde;
— contrecarrer les efforts d'implantation ou d'expansion des pays appartenant à un autre bloc idéologique;
— donner satisfaction à la pression de l'opinion publique mondiale, telle qu'elle s'exerce notamment dans les organisations internationales (les Etats européens, des deux côtés du rideau de fer, subissent en outre une pression respectivement des Etats-Unis et de l'Union soviétique, tendant à une répartition des charges financières qu'implique l'aide au développement);

---

[1] Pour une description et la liste de ces accords: *cf.* Roy Preiswerk, « Les accords de coopération technique avec les pays en voie de développement », *Annuaire suisse de droit international*, 1964, pp. 69-108.

— faciliter le règlement de différends avec les pays en voie de développement, notamment de ceux qui surgissent de nationalisations.

Il est vrai que ces objectifs généraux sont en partie vagues, contradictoires ou fondés sur des erreurs d'appréciation. Ainsi, par exemple, l'efficacité de l'aide occidentale pour endiguer le communisme est pour le moins douteuse, car les répercussions du développement économique dans les domaines politique et social sont, dans certaines phases, plutôt défavorables à la stabilité [1]. Mais chaque Etat poursuit également certains objectifs politiques spécifiques. On sait, par exemple, que la République fédérale allemande cherche à empêcher la reconnaissance de la République démocratique allemande en comblant les dirigeants des pays afro-asiatiques de multiples cadeaux [2]. Israël cherche des amitiés en Afrique noire pour contrebalancer l'hostilité que lui témoignent les Etats arabes. La France maintient, par le moyen de l'aide, des contacts étroits avec ses anciennes colonies [3]. Les Etats-Unis et la France usent — et abusent — couramment de leur aide sur le plan de la tactique politique soit pour appuyer un régime contre son opposition locale, soit au contraire pour faire tomber un gouvernement en lui retirant des appuis financiers. Enfin, la diplomatie de l'aide au développement n'est pas sans avoir des répercussions sur certains votes au sein des organes de l'O.N.U.

Quant à la Suisse, ses objectifs sont beaucoup plus modestes et paisibles. Elle n'intervient pas dans les affaires intérieures des nouveaux Etats et ne cherche pas à orienter la politique étrangère de ceux-ci dans certaines directions. Dans l'opinion publique, aux Chambres fédérales et, en ce qui

---

[1] *Cf.* ROBERT PACKENHAM, « Political-Development Doctrines in the American Foreign Aid Program », *World Politics*, janvier 1966. L'auteur conclut que l'aide étrangère joue un rôle pratiquement nul dans la promotion de régimes stables et démocratiques (p. 229). D'autres auteurs vont bien plus loin: ils prétendent que l'aide et le développement économique qui devrait s'ensuivre sont générateurs d'instabilité à l'intérieur et d'agressivité à l'extérieur. *Cf.* HANS MORGENTHAU, « A Political Theory of Foreign Aid », *American Political Science Review*, juin 1962, pp. 301-309. ROBERT HEILBRONNER, *The Great Ascent*, 1963. EDWARD C. BANFIELD, *American Foreign Aid Doctrines*, 1963. L'évolution de ces idées, allant d'un optimisme peut-être exagéré à un pessimisme excessif est décrite et discutée par GORAN OHLIN, *Réévaluation des politiques d'aide à l'étranger*, O.C.D.E., 1966, pp. 18-28.

[2] *Cf.* ULRICH DAMM, *Die Bundesrepublik Deutschland und die Entwicklungsländer*, thèse de l'Institut universitaire de hautes études internationales, Genève 1965. De toutes les études sur la motivation de l'aide, cette thèse est la plus pénétrante et la plus révélatrice. Ulrich Damm démontre dans tous les détails les rapports qui existent entre les intérêts politiques de la R.F.A. et l'attribution des crédits de développement.

[3] Le Rapport Jeanneney énumère les motifs suivants pour justifier l'aide française: la nécessité, sur le plan économique, que de « jeunes prospérités » retentissent sur les « prospérités plus anciennes »; la nécessité d'avoir des amis ou des alliés politiques dans le tiers monde; le devoir de solidarité humaine; le besoin de rayonnement; l'appui diplomatique ou militaire que les Etats assistés pourront donner « en certaines circonstances actuellement imprévisibles »; des avantages pour l'organisation de la défense (facilités intercontinentales de repérage, de télécommunication et de transport); des avantages économiques indirects et un enrichissement culturel. *Cf.* Ministère d'Etat chargé de la réforme administrative, *La Politique de coopération avec les pays en voie de développement*, 1963, pp. 35-48.

concerne les déclarations officielles, même au sein de l'Administration fédérale, on attribue rarement de l'importance aux aspects politiques de notre aide. Une des premières manifestations spontanées et catégoriques dans ce sens est due à Mme A. Im Hof, qui écrivit en 1962 [1].:

« *L'expansion économique* de notre pays dans les régions en voie de développement et la *coopération technique* ne sont-elles pas précisément un double moyen de donner à notre neutralité un poids, une consistance plus grande ? Sommes-nous conscients du fait qu'une *voie politique* nous est ouverte, une voie très importante dans la situation actuelle ? Il ne s'agit ni d'être gentils avec les pauvres ni d'être à la mode; il s'agit d'utiliser avec intelligence un instrument politique à notre portée pour affirmer notre raison d'être, notre présence, notre vitalité. »

Sur le plan parlementaire, l'importance politique de l'aide est encore moins souvent invoquée que dans l'opinion publique. Lors du débat sur le crédit-cadre de 60 millions, en 1961, un conseiller national fit les déclarations touchantes que voici:

« Keine politischen Zwecke verfolgen, das ist eine saubere Konzeption, die dem neutralen Staat angepasst ist. Weil wir nie Kolonien hatten, weil wir auch jetzt nichts für uns wollen, haben die Schweizer in den Entwicklungsländern erfahrungsgemäss einen guten Ruf und geniessen Vertrauen. »

En 1964, en donnant leur approbation pour un crédit de 90 millions de francs, la quasi-totalité des députés qui prirent la parole, parlaient surtout d'un devoir que nous impose notre conscience chrétienne [2].

Quant à l'Administration, elle a longuement hésité à admettre les motifs politiques de l'aide suisse. Le Message du Conseil fédéral concernant le crédit-cadre de 60 millions, souligne que le « caractère humanitaire (de la coopération technique) ne saurait nous laisser indifférents... » [3]. Notons également la grande prudence avec laquelle le premier accord de coopération technique, de protection des investissements et de commerce fut présenté aux Chambres. Craignant que la réunion, dans une même négociation, de ces trois aspects de notre politique économique à l'égard des pays en voie de développement puisse éveiller des susceptibilités, le Conseil fédéral déclara qu'il « y avait lieu de veiller à ce que la coopération technique ne soit grevée ni d'hypothèques politiques, ni d'hypothèques commerciales » [4]. Le Message du Conseil fédéral pour le crédit-cadre de 90 mil-

---

[1] « Expansion économique et coopération technique au service d'une politique », *La Suisse* (Annuaire de la Nouvelle Société Helvétique), 1962, pp. 229-239.

[2] On sent nettement les effets d'une campagne massive menée auprès des députés par les missions. Tous les orateurs au Conseil des Etats (Mäder, Bächtold, Stucki, Lusser) ont souhaité l'augmentation des crédits alloués aux œuvres missionnaires. *Cf. Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale*, Conseil des Etats, pp. 151-160 (22 septembre 1964).

[3] *Feuille fédérale*, 1961, I, p. 1013.

[4] Message du Conseil fédéral concernant les accords avec la Tunisie. *Feuille fédérale* 1962, I, p. 637.

lions, sans négliger les considérations économiques et humanitaires, met nettement plus d'accent sur l'élément politique que les textes et déclarations précédents [1]:

« Du point de vue politique, notre petit pays est particulièrement intéressé à ce que le fondement de la vie internationale soit non la force, mais la collaboration. L'aide au développement peut contribuer à affermir le tiers monde dans sa conviction que ses problèmes peuvent être résolus de concert avec les pays industrialisés et non contre eux. Bien comprise, elle contribue à l'établissement d'un véritable ordre international. »

A côté des objectifs politiques visés par l'aide à l'étranger, les considérations *économiques* jouent un rôle capital. Les crédits qui ont été accordés à un certain nombre de pays sous le nom d'aide financière sont dépensés en Suisse et profitent directement à notre industrie. La coopération technique procure également dans l'immédiat certains revenus à des entreprises suisses: fournisseurs d'équipement, assureurs et entreprises de transports encaissent en moyenne presque la moitié des crédits destinés à la coopération technique. Mais sur le plan économique, la coopération technique a essentiellement une vocation à long terme. Elle vise notamment à créer les conditions d'un développement industriel et agricole dans les pays partenaires, qui favorisera, d'une part, l'augmentation du pouvoir d'achat et, partant, le volume des importations et, d'autre part, la capacité d'absorption de capitaux privés étrangers [2]. C'est dans cette optique, par exemple, que la Fondation suisse d'assistance au développement technique, mise sur pied par un groupe d'industries, s'est attachée à la formation de main-d'œuvre qualifiée en Inde, au Pakistan, en Nigeria, au Dahomey, en Tunisie et au Pérou [3]. Issu d'une vision réaliste, cet organisme est de loin le plus efficace sur le plan de l'assistance technique privée.

Des motifs *humanitaires* sont le plus fréquemment invoqués pour justifier l'aide suisse. De nombreuses organisations, confessionnelles aussi bien que laïques, mènent des actions de propagande destinées simultanément à assurer leur financement et à porter à la connaissance du public l'ampleur de la misère, de la faim et du désespoir dans le monde. Toute action qui contribue à développer la prise de conscience du problème chez le citoyen

---

[1] *Feuille fédérale*, 1964, I, p. 1069. Cette évolution semble avoir été favorablement accueillie dans le pays. Une autre phrase du même Message a été utilisée par F. BAUMANN comme titre de son article: « Notre contribution à l'aide aux pays en voie de développement fait partie intégrante de notre politique extérieure », *La Suisse dans la Communauté internationale*, 1964, N° 3, pp. 38-40.

[2] Pour un exposé plus complet des motifs économiques par un haut fonctionnaire de la Division du commerce: *cf.* PIERRE LANGUETIN, *La Suisse dans l'économie européenne et mondiale*, Office suisse d'expansion commerciale, Rapport spécial série B, N° 66, 1964, p. 20 ss.

[3] ELISABETH FELLER, «Die technische Entwicklungshilfe schweizerischer Unternehmen», in *Ostschweiz, Westschweiz, Eidgenossenschaft* (Denkschrift für Fritz Hummler), 1965, p. 65 ss.

est souhaitable. Mais le problème n'est pas pour autant résolu quand ce citoyen, pour décharger sa mauvaise conscience, a fait son aumône ou expédié quelque vieux vêtement à une organisation charitable [1]. Du fait de cette orientation essentiellement sentimentale, le soutien populaire à la politique gouvernementale et aux campagnes des organisations privées est soumis à des fluctuations considérables et risque d'ailleurs de se dissiper de plus en plus. En effet, le point culminant de l'enthousiasme a été atteint entre 1959 et 1961. A cette époque, définitivement révolue, un parti politique pouvait s'attirer des suffrages en insérant l'annonce suivante dans la *Neue Zürcher Zeitung*: « Pour l'aide aux pays en voie de développement, votez liste 3 » [2]!

Du côté des bénéficiaires de notre aide, l'accent mis sur les motifs humanitaires est généralement peu apprécié. Nous risquons sérieusement d'être accusés d'hypocrites, car nos partenaires ont découvert depuis fort longtemps que cette aide qualifiée d'humanitaire sert bien souvent des objectifs parfaitement égoïstes.

Si plusieurs raisons militent donc en faveur d'une appréciation plus réaliste de la motivation de l'aide aux pays en voie de développement, il y a toutefois deux questions auxquelles on ne peut échapper si on veut attribuer sa véritable place au facteur politique:

1. La politisation de l'aide constitue-t-elle une menace au rendement et à l'efficacité des projets de développement sur le plan économique et technique? Ce danger est très réel et on en trouve de multiples exemples dans la pratique des Etats, qui pour des raisons politiques ont été obligés à un certain moment de mettre sur pied trop hâtivement un programme d'aide à l'étranger [3], ou qui ont déterminé le volume de l'aide en fonction

---

[1] En effet, le problème éthique subsiste et ne peut pas être éliminé par l'aumône. *Cf.* André Biéler, « De Calvin à l'aide au tiers monde », *Revue économique et sociale*, juillet 1965, pp. 239-251, et Jean-Lucien Brun, « L'aide aux pays sous-développés dans la pensée chrétienne », *Annuaire français de droit international*, 1962, pp. 863-871.

[2] Il va sans dire qu'une assez grande partie de l'opinion publique n'a jamais été favorable à l'aide à l'étranger. Une enquête menée dans le public en 1965 semble indiquer que 30 % seulement de la population soutiennent pleinement cette aide. A l'intérieur de ce groupe, 67 % sont motivés par l'amour du prochain, 46 % voient la nécessité de lutter contre le communisme et 34 % espèrent un renforcement des économies sous-développées qui nous profitera plus tard. (La plupart des personnes interrogées ont indiqué simultanément plusieurs motifs). On doit reprocher aux organisateurs de cette enquête d'avoir mal posé les questions sur la motivation, notamment en ce qui concerne les arguments politiques. *Cf.* « Die schweizerische Meinung zur Entwicklungshilfe », *Neue Zürcher Zeitung*, 28 juillet 1965, N° 3145.

[3] *Cf.* par exemple Ulrich Damm, *op. cit.*, p. 83: « ... zeigte es sich bereits 1956, dass die vorwiegend unter aussenpolitischen Gesichtspunkten eingeleiteten Massnahmen der Bundesregierung nicht hinreichend auf ihre wirtschaftlichen Konsequenzen hin durchdacht und zu wenig auf die wirklichen Bedürfnisse der Entwicklungsländer abgestellt waren ». Voir également Rolf Pauls, « Aussenpolitik und Entwicklungshilfe », *Aussenpolitik*, juin 1965, pp. 375-382.

de la propension des pays à être des amis politiques ou même des alliés [1]. Toutefois, comme nous le verrons en étudiant les critères qui interviennent dans le choix des projets, le problème ne se pose pas de la même manière en Suisse.

2. L'aide est-elle un moyen efficace pour atteindre des buts politiques ? Nous avons constaté plus haut (page 83) que la réalisation de quelques-uns des objectifs généraux assignés à l'aide est probablement illusoire. Dans tous les cas, le résultat politique est extrêmement difficile à évaluer. On ne pourra évidemment jamais chiffrer dans quelle mesure les Etats bénéficiaires de l'aide reconnaissent « notre raison d'être, notre présence, notre vitalité ». Néanmoins, on peut constater certains succès modestes sur le plan de la compréhension de notre neutralité par les dirigeants des nouveaux Etats. Au cours des négociations qui précèdent et qui accompagnent l'exécution des projets de coopération, notre politique étrangère est maintes fois expliquée et précisée. Les experts, au cours de leurs séjours dans le pays, sont souvent obligés de répondre à des questions sur la neutralité [2]. Enfin, de nombreux boursiers africains, asiatiques et latino-américains, séjournant dans notre pays, se familiarisent avec nos institutions et pourront donc interpréter nos idées dans leurs pays respectifs. Qui sait si lors d'un débat aux Nations Unies — qui pourrait quand même avoir lieu un jour — sur l'admission de la Suisse avec un statut particulier, nous n'aurons pas besoin de tels appuis ?

Dans le cas d'un pays africain au moins, c'est sans doute grâce à l'importance des projets de coopération technique mis en chantier par la Suisse et, partant, grâce à la volonté mutuelle de maintenir de bonnes relations, qu'une solution a pu être trouvée pour liquider un contentieux qui risquait d'envenimer sérieusement les rapports politiques.

III. Politique étrangère et conception de la coopération technique

Après avoir étudié les objectifs de la coopération technique, il nous reste à déterminer dans quelle mesure le facteur politique intervient lors des décisions sur l'attribution des crédits individuels, en présentant certains aspects de la conception suisse de la coopération technique. Cette conception, élaborée sous l'impulsion personnelle de l'actuel délégué du Conseil fédéral à la coopération technique, M. August Lindt, a été exposée dans le Message

---

[1] « It is the political attitude of the recipient rather than his economic needs that appear to be the determining factor in the South-East Asian area. » USHA MAHAJANI, « Foreign Aid at the Operational Level in South-East Asia », *The Year Book of World Affairs*, 1965, p. 137.

[2] Les cours de formation organisés par le Bureau du délégué à la coopération technique depuis 1965 à l'intention des futurs experts comportent un enseignement sur la politique étrangère. *Cf.* RICHARD PESTALOZZI, *Entwicklungshilfe und schweizerische Aussenpolitik*, Cours de formation pour experts suisses, Memento N° 9.

du Conseil fédéral aux Chambres du 29 mai 1964 [1]. Elle fait en outre l'objet de l'ouvrage très complet de Walter Renschler, ce qui nous dispense d'en examiner ici tous les détails [2].

1. *Le choix entre l'aide bilatérale et l'aide multilatérale*

Bien que les contributions de la Suisse aux organisations internationales qui s'occupent essentiellement de coopération technique n'aient cessé d'augmenter au cours des dernières années pour atteindre à l'heure actuelle 12 millions de francs par an, le pourcentage de ces versements dans l'aide globale décroît graduellement et ne représente aujourd'hui plus que 40 % [3]. Cette évolution repose évidemment sur un choix.

Les raisons militant pour et contre l'aide multilatérale ont été récemment développées par le suppléant du Délégué à la coopération technique [4]. Nous n'y revenons donc que pour en souligner quelques aspects particulièrement importants.

La prétendue supériorité de l'assistance multilatérale repose sur deux mythes. D'abord on a tendance à croire que cette aide n'est pas politisée. Il est certain que l'Organisation des Nations Unies n'a pas de visées expansionnistes ou néo-coloniales. Mais son aide doit justifier sa présence dans le monde et contribuer au maintien de la paix. Ce sont des motifs constructifs, mais politiques. Ils ont contraint l'Organisation à mettre sur pied un programme d'assistance à l'échelle universelle. Or, si la donnée de base est que tous les membres du tiers monde doivent être inscrits à ce programme, les considérations économiques et techniques risquent quelquefois d'être oubliées lors de l'attribution des crédits. De plus, les représentants-résidents des Nations Unies, chargés de transmettre des demandes et de surveiller l'exécution des projets, entrent dans le circuit diplomatique et dans le jeu des intrigues et du prestige tout autant que les représentants diplomatiques des grandes puissances. Combien de fois, par exemple, des demandes sont adressées aux Nations Unies uniquement pour forcer la main à un pays particulier qui hésite à accéder aux désirs de l'Etat demandeur!

L'autre mythe consiste à croire que tous les pays en voie de développement préfèrent en toute circonstance l'aide multilatérale. Ce n'est pas entièrement

---

[1] *Feuille fédérale*, 1964, I, p. 1069.

[2] WALTER RENSCHLER, *Konzeption der technischen Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und den Entwicklungsländern*, Zürich 1966.

[3] *Cf.* AUGUST LINDT, *op. cit.*, *Lexique de l'économie suisse*, 1965, pp. 17-20. La somme indiquée couvre les contributions régulières au Fonds spécial et au Programme élargi, ainsi que les participations occasionnelles à certains projets spécifiques. Il faut tenir compte du fait que la Suisse verse en outre des contributions régulières à certaines institutions spécialisées qui ont également des programmes d'assistance technique, notamment la F.A.O., l'O.I.T. et l'O.M.S.

[4] *Cf.* RICHARD PESTALOZZI, « Multilaterale oder bilaterale technische Hilfe an Entwicklungsländer », *La Suisse dans la Communauté internationale*, 1965, N° 2, pp. 27-32.

exact. Bien des dirigeants de ces pays déplorent le grand nombre d'anciens administrateurs coloniaux parmi les experts multilatéraux; les délais d'attribution de crédit, qui sont parfois excessivement longs; les exigences particulièrement strictes sur le plan matériel de certains experts multilatéraux; la surveillance et la direction parfois nettement insuffisantes des opérations par la centrale, etc... Il est donc concevable que dans certaines circonstances bien déterminées, un pays en voie de développement préfère l'aide apportée par un petit Etat comme la Suisse à l'aide multilatérale.

Ces critiques ne cherchent aucunement à diminuer l'énorme mérite de l'O.N.U. dans le domaine des efforts « fonctionnels » en faveur de la paix. Au contraire, la Suisse a tout intérêt à soutenir des actions qui sont susceptibles d'affermir le rôle politique des Nations Unies dans le tiers monde. Par notre participation aux programmes multilatéraux d'assistance technique, nous manifestons donc notre solidarité avec les buts contenus dans la Charte des Nations Unies. Cet engagement a été très net dans le cas de l'opération civile au Congo: malgré l'opposition de plusieurs pays à l'intervention de l'O.N.U. et la véritable campagne lancée à cette occasion par l'Union soviétique et la France contre l'Organisation, la Suisse a investi plusieurs millions de francs dans ce programme et a mis à disposition plus d'une centaine d'assistants techniques [1].

2. *Le choix des pays partenaires*

En principe, aucun pays n'est exclu du groupe des bénéficiaires de l'aide suisse. Mais tenant compte de l'immensité des besoins et de la modestie de nos moyens, une certaine concentration est indispensable. Parmi les quelque 80 partenaires ayant coopéré jusqu'à présent avec la Suisse, les pays situés en tête par ordre d'importance des crédits engagés par la seule Confédération sont au 1er janvier 1966:

1.	Inde	8 millions
2.	Turquie	7 millions
3.	Ruanda	5,6 millions
4.	Népal	5,6 millions
5.	Tunisie	3,3 millions
6.	Cameroun	3,2 millions
7.	Pérou	2,2 millions

Enumérons les critères positifs et les critères négatifs qui ont été retenus pour justifier ces choix.

---

[1] Il y a, entre parenthèses, dans les milieux opposés à l'entrée de la Suisse à l'O.N.U., un curieux raisonnement, selon lequel même l'abstention sur un problème politique intéressant les grandes puissances constituerait une prise de position incompatible avec la neutralité. On se demande alors pourquoi la Suisse, pays non-membre de l'Organisation, prend aussi nettement position dans une affaire violemment controversée, tout en s'interdisant de devenir membre pour des raisons de neutralité.

a) CRITÈRES POSITIFS

Les cinq critères que nous déterminons dans ce groupe ne sont pas tous applicables à chacun des pays. On constate que seul les deux premiers ont un contenu politique.

— Premier critère: le rôle que la Suisse, en tant que petit Etat neutre, peut remplir dans un pays particulièrement handicapé dans ses relations avec les pays voisins ou avec l'ancienne puissance coloniale. L'importance de ce facteur est primordiale dans le cas du Népal et du Ruanda [1].
— Deuxième critère: la dimension réduite du territoire, qui permet d'obtenir dans le pays aidé un effet visible. Ce critère a été déterminant dans les cas du Népal, du Ruanda et de la Tunisie.
— Troisième critère: la proximité du pays aidé, qui contribue à réduire les frais et à faciliter la surveillance des opérations. Ce facteur a joué en faveur de la Turquie et, à nouveau, de la Tunisie; mais on constate que tous les autres « centres de gravité » ne répondent pas à cette exigence.
— Quatrième critère: la présence d'une colonie suisse particulièrement active et désireuse de contribuer le plus possible au progrès de leur pays de résidence: c'est le cas du Pérou. En Inde, plusieurs missionnaires ont rempli le même rôle, en rapportant des suggestions concrètes pour la coopération même en dehors des œuvres missionnaires.
— Cinquième critère: l'engagement préalable d'organisations privées de coopération technique que la Confédération soutient financièrement, non sans respecter ses propres critères de sélection. Cet élément explique en partie l'ampleur des fonds destinés au Cameroun, au Népal et, de nouveau, à l'Inde.

b) CRITÈRES NÉGATIFS

Des considérations d'ordre politique interviennent plus souvent dans le sens négatif. On constate, en effet, que certains pays ont été rigoureusement exclus de l'aide suisse. Les raisons semblent avoir été les suivantes:

— Lorsqu'un gouvernement maintient des structures sociales et politiques par trop archaïques, l'aide étrangère court un triple risque: elle sert indirectement à consolider un état de choses voué à la disparition; ses réalisations peuvent être annihilées en cas de rupture trop brutale sur le plan politique; enfin, un régime nouveau et révolutionnaire manifestera vraisemblablement peu de sympathie à l'égard des pays qui ont soutenu l'ancien ordre.
— Certains pays ayant accédé récemment à l'indépendance manifestent peu d'empressement de coopérer avec des Etats industrialisés autres

[1] Il a également joué un rôle dans le choix de certains projets dans des pays tels que la Guinée et la Trinité qui ne sont pourtant pas des « centres de gravité » de l'aide suisse.

que l'ancienne puissance coloniale. Or, seuls les pays qui souhaitent notre assistance et qui accomplissent de leur côté un effort humain, financier et administratif, peuvent devenir un « centre de gravité » de l'aide suisse.

— L'existence de différends graves entre la Suisse et un pays en voie de développement empêche la réalisation de projets de coopération. A ce propos, il convient cependant de souligner que la Suisse ne cherche jamais à utiliser son aide pour faire directement pression sur un Etat en vue d'obtenir des prestations autres que le complément nécessaire à la réalisation d'un projet concret de développement. En ce qui concerne les pays qui ont procédé à des nationalisations de biens suisses, ils ne peuvent être admis au bénéfice de nouvelles contributions substantielles qu'au moment où le différend a pu être réglé d'un commun accord. Par contre, les activités déjà entamées sont toujours menées jusqu'au bout, car leur arrêt compromettrait l'investissement antérieur sans toucher véritablement les responsables politiques. Ce seraient, par exemple, les élèves à moitié formés d'un centre de formation professionnelle qui ressentiraient le plus durement les conséquences d'un arrêt [1].

— Un problème analogue se pose en cas d'agression commise par un Etat bénéficiaire d'aide contre un pays voisin. La Suisse ne soutient pas les Etats qui manifestent une attitude systématiquement belliqueuse, mais elle ne peut pas purement et simplement annuler son apport au développement économique et technique lorsqu'un conflit éclate entre deux pays normalement pacifiques tels, par exemple, l'Inde et le Pakistan.

3. *Le choix des projets*

L'étude des processus de décision qui aboutissent à l'attribution des crédits individuels permet d'affirmer qu'en Suisse, tout au moins, les considérations d'ordre économique et technique sont en dernière analyse seules déterminantes. La volonté politique d'aider un certain pays plutôt qu'un autre est secondaire: la qualité du projet prime. Cela explique d'ailleurs pourquoi, vu le manque de projets valables, relativement peu a été fait pour certains pays qui, dans l'optique politique, auraient pu être des centres de gravité (par exemple le Mali), tandis que des projets individuels étaient réalisés dans des pays considérés généralement comme des partenaires peu propices à la coopération (par exemple l'Indonésie).

---

[1] En 1965, une campagne a été menée dans la presse et au Parlement par le conseiller national Eisenring pour exiger l'arrêt complet et immédiat des opérations d'aide dans certains pays ayant procédé à des nationalisations. Mais les faits ont suffi pour désavouer cette campagne: grâce au climat favorable créé par la continuation de la coopération technique, l'un des pays en question a entamé le paiement des indemnités moins d'une année après la proclamation du décret de nationalisation.

Si cette recherche du rendement économique se veut sincère, elle nécessite dans bien des cas une réorientation des désirs exprimés par nos partenaires, réorientation qui n'est pas toujours appréciée. Le gouvernement du pays bénéficiaire doit approuver les actions menées dans le cadre de la coopération technique, mais l'initiative d'une demande ne doit pas forcément avoir une origine particulariste dans un de ses ministères.

4. *Le choix entre l'aide liée et l'aide inconditionnelle*

Dans la phase de l'exécution, la coopération technique pose un autre problème, qui peut avoir des répercussions sur le plan politique et qui continue à susciter des réactions émotionnelles dans bien des pays en voie de développement: c'est le problème de l'aide liée. Deux types de liens doivent être distingués afin de dépassionner le débat: les liens commerciaux, d'une part, qui forcent le pays partenaire, par une clause contractuelle ou par le fait de la non-convertibilité de la monnaie dans laquelle un crédit est accordé, à acheter les produits du pays donateur ou créancier; les liens que l'on pourrait appeler techniques, d'autre part, qui obligent le pays bénéficiaire de l'aide à accepter que des spécialistes du pays donateur participent à l'élaboration du projet et en surveillent l'exécution.

Les liens commerciaux créent certains inconvénients fâcheux, puisqu'ils empêchent quelquefois un pays d'acheter les meilleurs produits aux conditions les plus favorables. L'entretien de l'équipement de base du secteur industriel est souvent compliqué, étant donnée la multiplicité des pays dispensateurs d'aide financière et technique. Mais il faut reconnaître que ces derniers considèrent l'aide étrangère comme un moyen de politique conjoncturelle également, et il est naïf de les en accuser. Ce qui est moins compréhensible, c'est que notre pays, farouchement engagé dans la lutte contre la « surchauffe » économique, continue à lier les crédits financiers à l'achat de produits suisses [1].

Quant à la nécessité des liens techniques, elle s'impose de manière impérieuse. Seules une programmation rationnelle et une surveillance serrée permettent de garantir l'utilisation judicieuse des fonds. Quelquefois même, il faut empêcher, en plus des erreurs techniques, des défaillances humaines et protéger les vrais destinataires de l'aide contre l'irresponsabilité ou la corruption de leurs dirigeants. Malheureusement, les experts chargés d'une mission dans le cadre de la coopération technique ne connaissent pas toujours suffisamment les conditions particulières de leur pays de résidence et

---

[1] Les crédits de coopération technique sont liés dans la mesure seulement où l'équipement peut être acheté en Suisse à des conditions favorables. Notons que le Japon et le Canada pratiquent le principe de l'aide complètement liée, tandis qu'à l'autre extrême, 27 % seulement des crédits de la R.F.A. sont subordonnés à l'achat de produits allemands. Voir cependant les raisons un peu particulières de cette pratique chez: ULRICH DAMM, *op. cit.*, pp. 127-133.

imposent trop rigidement des solutions et des méthodes inadaptées. Ce défaut doit cependant être éliminé par la formation intensive des experts et non pas par un relâchement du contrôle.

IV. Synthèse et conclusion

1. La coopération technique n'est qu'*un aspect* de nos relations avec les pays en voie de développement, mais c'est l'aspect le plus systématique et le plus doté de possibilités dynamiques. *Systématique*, parce qu'un nombre infiniment plus élevé de pays que dans les autres domaines de notre politique étrangère est partenaire à cette coopération. *Dynamique*, parce qu'il ne suffit pas de ne pas refuser ou critiquer des demandes: il nous appartient au contraire de découvrir nous-mêmes des possibilités concrètes de coopération et de les soumettre à nos partenaires.

2. L'*opinion publique* n'est pas encore acquise à l'aide aux pays en voie de développement. Lors de l'enquête menée par Publitest, environ la moitié des personnes interrogées estimaient qu'il faudrait d'abord aider les Suisses pauvres. Beaucoup de nos vaillants compatriotes estiment donc que le bonheur d'un pays se fait exclusivement à l'intérieur de ses frontières et dans l'isolationnisme. Il s'agit-là, d'un phénomène assez étonnant dans un pays situé au cœur de l'Europe et dépendant largement de l'extérieur sur les plans économique, scientifique et culturel. Pourtant, l'avenir de tous les pays dépend autant de leurs rapports extérieurs que de leur force intérieure. Chaque pays doit définir une proportion entre les moyens destinés à couvrir les besoins intérieurs et ceux affectés aux obligations extérieures. La coopération technique coûte au peuple moins d'un pour mille du revenu national. Or, il n'y a aucune raison que la Suisse laisse aux autres pays riches la charge d'aider les pays émergeants, tout en tirant des bénéfices considérables de ses relations économiques avec ces derniers.

3. La partie de l'opinion publique qui est favorable à l'aide et les Chambres fédérales fondent leur attitude positive avant tout sur des *considérations humanitaires*. Si nous nous sommes attachés ici à démontrer les fondements politiques de l'aide suisse, ce n'est ni pour minimiser l'importance du facteur humain ni par esprit d'imitation, alors que l'aide de bien d'autres Etats est presque totalement politisée, mais pour placer le facteur politique dans sa perspective réelle. On ne peut simplement assimiler la coopération technique ni aux actions de secours à des victimes de guerre ou de catastrophes naturelles ni à l'aide aux réfugiés, car la coopération n'est pas entièrement désintéressée. Or, il est très dangereux de parler pudiquement de charité et de dégrader le partenaire en le plaçant au niveau du mendiant, quand les motifs égoïstes de l'aide paraissent au grand jour.

4. Parmi les objectifs politiques spécifiques — en dehors des objectifs généraux que nous avons en commun avec les autres Etats occidentaux — celui de la *consolidation de la neutralité* par une activation de notre politique

de solidarité est au premier plan [1]. Il est vrai que même si le jeu des forces politiques et militaires ne ressemble en rien à celui de 1815 ou même de 1939, le statut de neutralité ne se modifiera guère indépendamment de notre volonté. Mais la transformation du monde exige une *adaptation de notre politique de neutralité*. Celle-ci doit tenir compte du fait que les leviers de commande sont aujourd'hui situés en majorité en dehors de l'Europe occidentale et qu'une cinquantaine de nouveaux Etats ont fait leur apparition sur la scène internationale au cours de ces dernières années [2]. Elle doit également refléter le fait qu'au conflit idéologique Est-Ouest s'est ajouté le conflit Nord-Sud, de nature essentiellement économique [3]. La coopération technique répond à cette transformation des rapports internationaux; elle s'attaque au problème économique le plus grave de tous les temps et elle a, pour la Suisse, en même temps une signification politique à l'échelle universelle: solidarité avec les pays en voie de développement, qui font un effort sincère pour progresser; solidarité avec les Nations Unies en renforçant leurs moyens de servir la paix dans le tiers monde; solidarité avec les pays industrialisés qui assument la charge de l'aide aux pays en voie de développement.

On a souvent tendance à croire que la Suisse est particulièrement bien placée pour coopérer avec le tiers monde à cause de sa neutralité. En réalité, le fait que la Suisse est un petit Etat sans prétentions impériales et sans passé colonial est tout aussi important. En matière de représentation d'intérêts étrangers, c'est la grande expérience accumulée au cours des années qui est déterminante dans le choix de la Suisse comme puissance protectrice. Dans tous les domaines de la coopération, l'existence d'une population suisse de langue française est un immense atout. Plutôt que de dire que la Suisse *peut* apporter plus facilement son aide en raison de sa neutralité, il faudrait admettre qu'elle *doit* développer ses programmes de coopération, dans le sens le plus large du terme, pour rendre sa neutralité à la fois viable dans un monde profondément transformé, et acceptable auprès des nouveaux Etats.

Quant aux succès que l'on peut obtenir dans ce domaine, ils sont réels, bien que modestes et encore difficiles à évaluer. Mais il faut bien se rendre à l'idée que la gamme des moyens pacifiques de pénétration politique est limitée.

---

[1] Dans un récent discours, le ministre des Affaires étrangères de Suède a rangé l'aide aux pays en voie de développement parmi les « conséquences d'une politique de neutralité en temps de paix. » *Cf.* TORSTEN NILSSON, « Neutrality as a practical policy in the world of today », *Nordisk Tidsskrift for International Ret*, 1965, pp. 61-72.

[2] Voir sur la nécessité d'une réorganisation de la politique de neutralité: HANS-PETER FURRER et ANTOINE MARTIN, « Entweder-Oder, Gedanken über die Grundlagen einer aktiven schweizerischen Aussenpolitik », *Schweizer Rundschau*, 1964, pp. 9-20.

[3] C'est au printemps 1964, pour la première fois, que le « Groupe des 75 pays sous-développés » présenta, lors de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, un front uni au monde. Simultanément, l'Union soviétique défendit ses intérêts de pays industrialisé et se trouvait par conséquent en accord avec l'Occident sur de nombreux points.

5. En comparaison avec d'autres pays industrialisés, l'aide de la Suisse est relativement peu politisée dans sa motivation. Son avantage principal réside cependant dans le fait qu'il n'y a pour ainsi dire *aucune politisation de la conception* suisse de l'aide. La citation de Hans Morgenthau au départ était donc une hypothèse de travail qui ne se vérifie que partiellement dans notre cas, puisqu'en dernière analyse le rendement économique et l'efficacité technique priment toutes les autres considérations dans le choix des projets. D'ailleurs, il est évident que sans obtenir des résultats concrets sur le plan économique, l'aide n'atteint pas non plus ses objectifs politiques. C'est la raison pour laquelle tous les Etats industrialisés cherchent à dépolitiser leur conception d'aide. Ils y réussissent avec plus ou moins de facilité selon le degré de politisation de leur motivation [1].

On peut déduire de ce qui précède que la motivation politique de l'aide n'est pas un mal en soi; au contraire, l'aide repose sur des fondements plus solides si l'opinion publique des pays donateurs apprécie de façon réaliste les raisons, le plus souvent égoïstes, qui militent en faveur de l'augmentation de l'aide. La politisation devient dangereuse à partir du moment où un lien direct est établi entre l'aide et une contre-prestation politique précise et immédiate. Dans ce cas, d'ailleurs, il ne faudrait plus parler d'aide ou de coopération, mais d'affaire de troc.

6. Depuis un certain temps, on s'aperçoit que la multiplicité des organismes privés suisses qui s'intéressent à l'assistance technique dépasse la fiction [2]. Mais sur le plan institutionnel, cette dispersion des efforts, bien que grave, n'est pas le seul phénomène préoccupant. Au niveau de l'Administration fédérale, quatre départements sont compétents pour l'aide aux pays en voie de développement. Le Département fédéral de l'économie publique s'occupe des mesures de politique commerciale et, en collaboration particulièrement étroite avec le Département fédéral des finances et des douanes, de l'aide financière. Le Département politique fédéral dirige les programmes de coopération technique, à l'exception des bourses universitaires, qui sont du ressort du Département fédéral de l'intérieur! Plusieurs organes interdépartementaux de coordination ont été créés afin de concerter les vues des

[1] Le conflit entre la motivation politique et la conception économique explique, par exemple en Allemagne fédérale, les délais parfois excessivement longs entre l'attribution d'un crédit-cadre à un pays déterminé pour devancer la reconnaissance de la R.D.A. et l'exécution de projets concrets de coopération. Voir également la conclusion tirée d'une enquête auprès des fonctionnaires de l'*Agency for International Development* par ROBERT PACKENHAM, « Political-Development Doctrines in the American Foreign-Aid Program », *World Politics*, janvier 1966, p. 231: « At the broadest, most abstract level of verbal justifications of aid, *all* the respondents regard it as political... However at the instrumental level of day-to-day decisions aid is seen as properly separate from politics. Aid can best promote the national interest if it contributes to economic development, according to rigorous economic criteria that are separate from political considerations. » Toutefois, des différences de vue existent à ce sujet entre l'A.I.D. et le Département d'Etat qui cherche à atteindre des résultats immédiats sur le plan politique: « The Department of State, arguing that ' you have to get by the short-term if there's to be a long-term', sees A.I.D. as naive, idealistic and apolitical. »

[2] Voir notamment l'inventaire dressé par FRANCINE HUBERT-DE-PERROT, *La Suisse et la coopération avec les pays en voie de développement*, 1964.

instances compétentes. Mais la coordination, on le sait même sans avoir lu Parkinson, est une solution de second choix. Il en résulte qu'en Suisse, il existe bien une conception de la coopération technique, mais il n'existe aucune *conception globale de l'aide au développement*. Cette dernière n'a de chances d'être élaborée qu'au moment où toutes les questions relatives à cette aide seront traitées par une seule instance, celle-ci étant rattachée à l'un ou l'autre des deux départements intéressés au premier chef, c'est-à-dire au Département fédéral de l'économie publique ou au Département politique fédéral [1].

Les raisons qui militent en faveur d'une conception unique couvrant notamment l'aide financière et la coopération technique, mériteraient d'être exposées dans une étude séparée. Nous ne pouvons ici que poser les jalons en faisant ressortir l'aspect le plus important.

La tendance vers le « soft loan » n'est pas la seule évolution que doit prendre l'aide financière. Il est temps de reconnaître que la coopération technique, même sur le plan économique et technique, n'est pas un but en soi. On ne forme pas aveuglément des ouvriers qualifiés sans investir simultanément dans le secteur industriel et il ne suffit pas de faire des essais d'assolement ou des croisements de bétail sans se soucier de l'application des résultats qui seront atteints un jour [2]. Ces activités sont nécessaires pendant la période qui, du côté des pays en voie de développement, n'est que préparatoire au véritable essor économique et qui, du côté des pays avancés, est une phase-pilote pour mettre à l'épreuve des formules viables de coopération. Il faut donc dès maintenant penser à la prochaine phase au cours de laquelle un nombre limité de types d'intervention qui ont été couronnés de succès (par exemple le développement du mouvement coopératif au Ruanda), serait mis en application sur une large échelle. Cette phase d'application n'est d'ailleurs pas seulement du ressort de la coopération intergouvernementale: elle ouvre de nouvelles perspectives à l'investissement privé. A l'heure actuelle, le financement par la Confédération des activités de préinvestissement n'est pas encore concerté avec le secteur privé; mais indépendamment d'une telle coordination préalable, les entreprises privées trouveront des moyens d'expansion grâce au travail préparatoire fourni dans le cadre de la coopération technique.

---

[1] Tous les pays dispensateurs d'aide ont rencontré le même problème, mais la plupart ont réagi en prenant des mesures ou en discutant sérieusement le problème. En Angleterre, le Service de la coopération technique, créé en 1961, a été amalgamé, en 1964 avec d'autres services dans un Ministère du développement d'outre-mer. En France, un rapport concernant la coopération française dans ses mécanismes d'intervention a été soumis au Conseil économique et social en 1965. Il contient notamment le passage suivant: « La multiplicité des ministères compétents (ils sont au nombre de quatre) et les nombreux organismes qui en relèvent... rendent délicate l'estimation du coût effectif de cette aide et de ses résultats concrets (et) maintiennent des mécanismes et des structures parfois désuets et inefficaces. » *Cf.* « Trop d'administrations françaises s'occupent de l'aide aux pays du tiers monde », *Le Monde*, 5 mars 1965, p. 20.

[2] Les responsables du Bureau du Délégué à la coopération technique sont les premiers à en être conscients.

Ce que l'on appelle actuellement — à tort, nous l'avons constaté — l'aide financière de la Suisse mérite d'être sérieusement médité si l'on veut éviter que la coopération technique ne reste bloquée dans la phase-pilote. Il faudrait, par exemple, que la Division de l'aide au développement, dont on souhaite voir la création dans un avenir rapproché, dispose complémentairement et en plus du crédit-cadre de coopération technique, d'un crédit-cadre pour la réalisation de projets concrets de la phase d'application. Ceci l'obligerait d'ailleurs à présenter au Parlement une conception cohérente de l'aide financière. On pourrait envisager que de tels « soft loans » remplacent les crédits assez considérables réservés actuellement au financement de nos exportations à destination de certains pays en voie de développement, d'autant plus que, comme le prouve l'expérience de la coopération technique, même les crédits sans liens commerciaux, mais destinés strictement à la réalisation de projets convenus, sont en grande partie dépensés dans le pays donateur. En insistant sur la conversion de la nature des crédits plutôt que sur une augmentation des montants, la Confédération éviterait de prendre une trop grande distance à l'égard de l'opinion publique suisse.

Actuellement, la Suisse ne participe pas aux travaux du Comité d'aide au développement de l'O.C.D.E., qui cherche à concerter les efforts des pays occidentaux et du Japon. La principale raison de cette absence est qu'en réalité le C.A.D. est un organisme de pression pour amener les membres à fournir des contributions qui entrent dans le schéma des grandes puissances [1]. Or, la Suisse subit de toute manière une telle pression. La participation au consortium en faveur de la Turquie avec 43 millions de francs de crédits financiers (contre, à l'époque, 20 millions pour la coopération technique par an et pour tous les pays du tiers monde) prouve que nous n'avons pas toujours été les maîtres de nos décisions.

Rester à l'écart du C.A.D. signifie que nous acceptons de voir notre aide rangée dans la quantité négligeable fournie par « d'autres Etats ». Mais nous avons obtenu des réalisations remarquables sur le plan de la coopération technique et il n'y a aucune raison, malgré nos moyens modestes, de mettre en doute l'intérêt que présente notre contribution pour les autres Etats, notamment pour ceux qui travaillent au même niveau que nous.

Pour affirmer notre présence, les réalisations de la coopération technique ne suffisent cependant pas: il nous faut dépasser le stade des actions isolées de la phase pilote et mettre sur pied une conception globale de l'aide au développement. Le succès d'une telle évolution dépendra d'abord de notre détermination à reviser nos structures: concentrer les efforts dispersés de cette multitude d'organismes privés à vocation charitable qui se disputent la faveur du public; réunir sous une seule direction ces instances qui agissent sans se concerter assez à l'échelon de l'Administration fédérale.

---

[1] *Cf.* EDWARD MASON, « The Equitable Sharing of Military and Economic Aid Burdens », *Proceedings of the Academy of Political Science*, mai 1963.