

Catherine Schümperli

LA POLITIQUE SUISSE DE SOLIDARITÉ INTERNATIONALE

De la coopération au développement global

COLLECTION
**Le
savoir
suisse**

Presses polytechniques et universitaires romandes

1

DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

La coopération au développement couvre un vaste domaine dont cet ouvrage présente, pour la Suisse, une composante essentielle : l'aide publique au développement (APD). Nous abordons ici l'ensemble des moyens financiers mis à disposition des pays en développement du Sud et de l'Est. Nous allons considérer, avec le pourquoi et le comment, deux niveaux d'intervention. Le premier s'adresse aux individus. De nos jours, plus d'un milliard de personnes, soit un sixième de la population mondiale, vit dans une pauvreté extrême, sans accès à l'eau potable, ni à une nourriture en suffisance. Le plus souvent ces populations sont privées de soins médicaux appropriés et d'une éducation de base.

Le second niveau vise les Etats, ceux qui ont besoin d'un accompagnement pour leur intégration appropriée à l'économie et à la politique mondiales et une amélioration de ce que nous appellerons leur gouvernance. Innombrables sont les rapports des organismes internationaux, comme le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), qui mettent en lumière les immenses disparités entre diverses régions du monde. A titre d'exemple, le revenu intérieur brut (PIB) de l'ensemble de l'Afrique subsaharienne, qui compte 650 millions d'habitants, n'est que d'environ 10% de plus, que celui de la Suisse avec ses 7 millions d'habitants. Si l'Afrique est confrontée à un problème de production de richesse, dans d'autres régions du monde, comme en Amérique latine ou dans une grande partie de l'Asie, il s'agit avant tout d'un problème de répartition de celle-ci, soit de bonne gouvernance.

Comme dans la plupart des pays industrialisés, les activités de coopération au développement débutent, en Suisse, après la

Seconde Guerre mondiale, période marquée par trois orientations majeures ; la reconstruction d'un nouvel ordre économique mondial de conception libérale, le contexte de la guerre froide et le processus de décolonisation.

LES FONDEMENTS DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

La reconstruction économique de l'après-guerre : Bretton Woods, le FMI, la Banque mondiale

Dès 1944 les conférences internationales se succèdent afin de définir le cadre macroéconomique de l'après-guerre. Cet été-là se tient à Bretton Woods (Etats-Unis) une conférence où 44 nations alliées négocient la restructuration de l'économie mondiale. La volonté dominante est celle du Royaume-Uni, de la France et surtout des Etats-Unis qui réussissent à imposer leur point de vue. Les règles du nouvel ordre monétaire et financier international prescrivent le dollar comme monnaie de référence. Les accords établissent un Fonds monétaire international (FMI) ainsi qu'une Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), appelée communément Banque mondiale. Ces deux institutions ont pour mission d'assurer la stabilité des devises nationales et d'accorder des prêts à la reconstruction et au développement. L'URSS et les pays de l'Est n'adhèrent pas à ces institutions dont les principes économiques libéraux ne sont pas compatibles avec ceux de leur économie planifiée.

En 1947, George Marshall, secrétaire d'Etat américain, lance un plan de financement massif pour les pays européens aux économies ravagées. Le plan Marshall est adopté en 1948 et les résultats escomptés sont atteints. Ce plan réussi va servir de modèle et on tentera, par la suite, de s'en inspirer pour aider les pays nouvellement décolonisés.

Le contexte de la guerre froide et la décolonisation

Les Etats-Unis dominent donc la scène avec leur puissance financière inégalée et bénéficient du monopole nucléaire depuis

Hiroshima. Ils ont réussi à imposer les règles libérales du nouvel ordre monétaire et financier international. L'URSS, l'autre grand vainqueur de la guerre, pour sa part, dispose d'une force militaire maintenant l'Europe orientale sous sa coupe. Son prestige politique renforce son rôle de chef de file des pays communistes. L'opposition entre les deux superpuissances prend le nom de guerre froide et se radicalise. Deux idéologies opposées tentent de s'imposer à la planète.

Un discours de Truman, en janvier 1949, détermine à la manière américaine les principes de la coopération au développement presque exclusivement orientée vers l'Asie et fortement marquée par le principe de l'endiguement (en anglais *containment*), réaction de résistance économique et armée face à la menace communiste. Les principaux pays qui en profitent sont la Corée du Sud, le Vietnam et Taïwan.

L'URSS ne demeure pas en reste et définit, dès 1953, ses propres principes de coopération au développement. Elle ne dispose pas de moyens financiers aussi importants mais exerce une influence constante sur les pays en développement et va s'efforcer de construire son discours autour de deux arguments : elle vante ses propres mérites de pays qui s'est hissé par ses voies spécifiques au rang de superpuissance et s'affirme comme dédouanée de toute responsabilité dans le colonialisme. Son action passe également par un soutien actif aux partis communistes et « progressistes » dans les pays du Sud.

En effet, un processus de décolonisation s'enclenche en 1946 et produit deux vagues successives : les pays asiatiques accèdent à l'indépendance dès la fin des années 1940 au début des années 1950 ; il faut attendre jusqu'aux années 1960 le tour des pays africains. En une vingtaine d'années (1946-1966), la plupart des pays colonisés gagnent leur indépendance, au prix de conflits sanglants.

Les élites nationales nouvellement arrivées au pouvoir affichent deux objectifs majeurs : la réduction de leur dépendance par rapport à l'ancienne métropole et l'amélioration de la situation économique et sociale de leur population. Certains Etats s'inspirent du modèle soviétique où le rôle de l'Etat prédomine,

ainsi qu'une approche du développement basée sur l'industrie lourde. D'autres, au contraire, mettent en œuvre le modèle libéral. Ainsi, certains se rapprochent du camp socialiste (Vietnam et Corée du Nord). Alors que d'autres, les pays d'Amérique latine, demeurent économiquement dans l'orbite nord-américaine et soumis à la zone d'influence des pays occidentaux. Mais la majorité des pays africains et asiatiques cherchent à éviter de se rallier à l'un ou l'autre camp et lancent le mouvement des «non-alignés» lors de la conférence de Bandung en 1957. Néanmoins, un point commun rassemble les différents Etats nouvellement indépendants : tous vont tenter de mobiliser les ressources extérieures accessibles au titre de la coopération au développement.

Les débuts de la coopération s'inscrivent donc très clairement dans la logique de la guerre froide, fortement marquée par la concurrence qui s'instaure entre l'Est et l'Ouest. Les grandes puissances vont profiter du processus de décolonisation pour définir des zones d'influence, qui vont délimiter les enjeux et les principes de la coopération. Cette situation persiste jusqu'à l'effondrement du mur de Berlin. Ce sont les années 1990 qui ouvrent pour la coopération au développement de nouvelles perspectives, ajoutant aux préoccupations planétaires la préservation de l'environnement, la défense des droits de l'homme ou la prévention d'un nouveau type de menaces sur la paix.

Le développement, concept à multiples facettes

Sous le même vocable de «développement» se cachent des acceptions très différentes. Une école définit celui-ci d'emblée comme l'imitation du modèle qui a «réussi», l'occidental, en franchissant une série d'«étapes» rationnellement définies et accessibles de préférence dans un régime démocratique et par le libre-échange. Une autre, à l'opposé, propage une vision de développement endogène «autocentré» et protectionniste, à l'image de l'expérience tanzanienne d'Ujamaa. D'autres encore, surtout sous l'obédience soviétique, proposent de créer d'abord une industrie lourde. L'approche par la satisfaction des «besoins fondamentaux» en prend le contre-pied. Les années 1990 sont

marquées par le Sommet de la Terre à Rio et par la promotion de la notion de développement durable.

Il est trop ambitieux dans cet ouvrage, consacré principalement à la politique de coopération de la Suisse, de vouloir présenter l'histoire du «développement». Pour appréhender les différents courants qui l'ont traversée, on se reportera à l'ouvrage de Gilbert Rist *Le développement – Histoire d'une croyance occidentale* (2001).

LES MOTIFS DE LA POLITIQUE SUISSE DE COOPÉRATION

Pour la période que nous venons de décrire, on notera que ce ne sont ni le devoir de solidarité pas plus que l'idée d'une aide désintéressée qui ont fondé la coopération au développement. Cette dernière est un instrument de politique étrangère qui figure pour d'autres raisons, depuis une cinquantaine d'années, dans la panoplie des riches nations. L'importance des moyens financiers engagés dépend d'objectifs stratégiques, toujours inspirés par la défense des intérêts nationaux.

En réalité, trois types de motivation déterminent le comportement des Etats en matière de coopération internationale: une motivation d'ordre politique par l'emprise qu'un Etat cherche à exercer sur les pays bénéficiant de son aide, ou des finalités plus larges, telles que l'extension de zones d'influence. Une motivation d'ordre économique, ensuite, axée sur la recherche de profits par un commerce accru. Reste une motivation d'ordre éthique. Celle-ci apparaît dans le sillage des droits économiques et sociaux de l'ONU et du droit au développement, paradigme nouveau consacrant l'extension de la question sociale au plan international. Au début des années 1990, la production de «biens publics globaux» dans les domaines de la sécurité, de l'environnement ou dans la lutte contre la pauvreté s'intègre au discours de la coopération. Bien souvent ces trois raisons se combinent de manière complexe selon l'histoire et les intentions (politiques, idéologiques, économiques) des pays donateurs.

Pour la Suisse, les motivations de son action publique de coopération au développement s'articulent autour de trois types

d'arguments. Premièrement, la solidarité internationale avec sa dimension éthique. L'aide est perçue comme indispensable au fonctionnement de la communauté internationale. Deuxièmement, l'intérêt économique. Les relations bilatérales avec les pays en développement et l'engagement dans les organisations internationales doivent être profitables à l'industrie et au commerce de l'Etat donateur. Enfin, les activités de coopération au développement doivent permettre d'étendre le rayonnement de la Suisse dans le monde.

Pourquoi la coopération au développement ?

La motivation évolue

La première motivation qu'ait affichée la coopération suisse a été son désir et sa volonté de participer à la lutte contre la pauvreté. Leitmotiv: la solidarité internationale. Ce fondement moral perdure jusqu'à ce jour. Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, on évoquait plutôt la nécessité de participer à la paix mondiale, mais dès les années 1960 l'objectif central est la lutte contre la pauvreté, repris dans les discours des conseillers fédéraux en charge des Affaires étrangères et dans les messages adressés par l'exécutif au Parlement pour obtenir les crédits de la coopération. A partir des années 1990, la communauté internationale prend conscience de l'émergence des nouveaux problèmes globaux liés à l'environnement, aux migrations, aux trafics de drogue ou d'êtres humains. De nouveaux arguments en faveur de la coopération vont s'imposer et revêtent un caractère d'obligation morale planétaire, ainsi que d'une redéfinition de l'intérêt général. L'interdépendance de tous les Etats devient évidente.

La défense des intérêts économiques et le rayonnement de la Suisse

Dès 1945 la politique extérieure de la Suisse développe une approche pragmatique basée sur la préservation de ses intérêts nationaux dans le nouveau contexte international bipolaire.

La politique économique extérieure prime de toute évidence sur les considérations d'ordre politique (voir dans la même collection : Altermatt, 2003).

La défense des intérêts de l'économie suisse apparaît donc d'emblée dans l'histoire de la coopération. Dès le premier message de 1951 sur l'assistance technique, l'intérêt du pays receveur est certes mentionné, mais sert d'introduction à un autre souci, la promotion des intérêts suisses par l'aide au développement. L'ambivalence ainsi créée va perdurer au fil des prises de position du gouvernement. Pour combattre des opposants dont la véhémence ne faiblit pas, la motivation économique est l'argument massif en faveur de la coopération. A noter que les conflits d'intérêts entre objectifs de développement et défense des intérêts nationaux ne sont pas une spécificité helvétique, mais s'observent dans la plupart des pays industrialisés. Au nombre des paradoxes du domaine traité par ce livre, persiste la confrontation entre le caractère désintéressé de l'aide au développement et la préoccupation que cette activité génère des retombées appréciables pour les économies nationales.

La prise en compte de cette ambivalence est, aujourd'hui encore, déterminante pour appréhender les relations politiques et économiques de la Suisse avec les pays en voie de développement, mais elle s'est complexifiée. Dans sa pratique de coopération au développement, la Suisse donne plutôt l'image d'une «bonne élève». Elle a notamment, au cours des ans, renoncé à l'«aide liée», en s'abstenant de conditionner son aide à l'achat de biens et de services auprès de fournisseurs suisses. Cependant, en matière de politique économique extérieure, la Suisse adopte une posture très combative pour favoriser ses exportations au risque de faire d'importantes entorses aux objectifs de développement.

Enfin, la coopération est un instrument au service du «rayonnement» helvétique sur la scène internationale. Il s'agit à cet égard de la perception que la Suisse a d'elle-même et de l'image qu'elle veut donner. L'influence politique sur le reste du monde, voire sur d'autres Etats, ne constitue pas un facteur qui motive la mise en œuvre de son aide au développement. Sans passé

colonial, elle se présente et agit comme un Etat neutre. Elle n'a jamais cherché à exercer une domination sur les Etats voisins. Elle se montre soucieuse, en revanche, de donner une image positive, porteuse et garante de valeurs éthiques et morales, dans ses relations avec le reste du monde. Par certains aspects de sa politique, elle se sent dotée d'une vocation quelque peu missionnaire et veut porter la bonne parole. Elle propose volontiers sa médiation lors de conflits. Ces «bons offices» sont facilités par sa neutralité.

A l'étranger, dans ses activités de coopération bilatérale, la Suisse bénéficie d'une image essentiellement positive. Son histoire sans colonies atteste qu'elle entend travailler dans un esprit de partenariat et la compétence de ses acteurs de terrain est reconnue. Dans la coopération multilatérale, il est frappant de constater qu'elle développe des stratégies de proposition très actives. Elle a tardé, il est vrai, à adhérer aux principales organisations internationales, mais dès son accession il lui est arrivé de s'imposer comme acteur influent. Tel fut le cas, nous le verrons, pour les institutions de Bretton Woods, ainsi qu'aux Nations Unies, forum au sein duquel elle a joué un rôle remarqué dans la définition du «Conseil» des droits de l'Homme qui, en juin 2006, a remplacé la «Commission» des droits de l'homme.

L'engagement financier que consent un Etat n'échappe pas à l'attention de la communauté internationale. La Suisse joue surtout là son «image». Les pays industrialisés qui endossent les charges de la coopération au développement tiennent à une répartition équitable. Mais pour qu'il y ait vraiment équité, il faudrait que les pays particulièrement riches s'engagent plus que les autres. A ce point de vue il apparaît que la Suisse a encore des efforts à fournir.