Le proccessus du développement : une conception en mutation

Autor(en): **Heimo, Marcel**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **40 (1982)**

Heft 3

PDF erstellt am: **24.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-138879

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

Le processus du développement: une conception en mutation

Marcel Heimo,
ambassadeur et directeur
de la Direction de la coopération
au développement
et de l'aide humanitaire,
Berne

Le début des années 80 a été l'occasion de nombreuses célébrations touchant au développement. Bien des pays du tiers monde — en Afrique notamment — ont fêté le 20e anniversaire de leur accession à l'indépendance. Dans les pays industrialisés, c'est les 20 ans de la fondation des agences d'aide publique au développement que l'on a souvent commémorés. Au sein des organisations internationales enfin, on a tiré un trait sur la deuxième décennie du développement pour lancer la troisième. Un peu partout, on s'est senti tenu, à l'occasion de ces anniversaires, de dresser des bilans, et ce, d'autant plus que l'âge de 20 ans, que l'on associe naturellement à la fin de l'adolescence et à l'accession à la majorité civique, se prête à toutes sortes de métaphores plus ou moins heureuses.

Hommes politiques, économistes, sociologues, journalistes se sont donc penchés sur l'évolution du tiers monde et sur les péripéties des deux premières décennies du développement, succombant parfois à la tentation d'émettre un verdict définitif sur les acquis et les échecs qui, inévitablement, devaient jalonner ce cheminement ou de pronostiquer un avenir noir aux pays dont «l'enfance» ou «l'adolescence» a été difficile, comme si une entreprise d'aussi longue haleine, aussi complexe et délicate que le développement d'une nation pouvait s'inscrire dans l'intervalle d'une vie d'homme et être jugée après un laps de temps aussi bref!

Pour la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (DDA) du Département fédéral des affaires étrangères également, 1981 a été une année de commémoration. En 1961, en effet, était créé, au sein du Département politique d'alors, le Service de la coopération technique. Cet anniversaire encore tout proche est une incitation à jeter un coup d'œil sur le chemin parcouru. Et pour ne pas tomber dans le travers dénoncé ci-dessus, il est peut-être prudent de spécifier le sens que l'on veut donner à cet exercice. Plutôt que de faire le compte des réussites que la DDA peut porter à son actif et des échecs qu'elle doit inscrire à son passif, cette analyse s'attachera à l'évolution de la réflexion sur le développement et de la pratique de la coopération de la DDA au contact des réalités du tiers monde. En d'autres termes, il s'agira de répondre aux questions suivantes:

En quoi vingt ans de collaboration avec les partenaires les plus divers dans les pays du tiers monde ont-ils modifié notre vision du développement? Nous ont-ils donné une idée plus claire de la nature des processus économiques et sociaux que notre aide vise à encourager dans le tiers monde? Notre apport s'est-il adapté — dans ses modalités, si ce n'est dans son volume — aux besoins des populations défavorisées que l'expérience a peu à peu mis en

évidence? Les relations nouées avec nos partenaires, les populations bénéficiaires elles-mêmes, les administrations, les organisations non gouvernementales, etc., ont-elles également changé?

Au tout début de l'histoire de la coopération, les choses semblaient simples. Une rapide comparaison des économies sous-développées (le terme n'était à l'époque pas encore jugé inconvenant) avec la Suisse suffisait à mettre en évidence un certain nombre de carences auxquelles il s'agissait de pallier si l'on voulait que les pays du tiers monde abordent la phase dite du «décollage économique». Par rapport aux pays industrialisés, les pays du tiers monde se trouvaient simplement à un stade antérieur d'un schéma unique de croissance universellement valable. Le Pérou, l'Inde ou le Kenya, ce n'était somme toute que la Suisse moins les infrastructures routières, scolaires et hospitalières, moins une main-d'œuvre qualifiée, moins un certain nombre de techniques agricoles et d'élevage et moins l'esprit d'initiative. Les tâches assignées à la coopération au développement ressortaient immédiatement de cette soustraction: il incombait à la Suisse d'offrir son aide dans les domaines où elle jouissait d'une bonne expérience, les méthodes qui avaient fait leur preuve dans notre pays devant démontrer leur efficacité sous d'autres latitudes également. Les problèmes auxquels se trouvaient confrontés les pays du tiers monde semblaient assez faciles à résoudre. Et la distance qui les séparait de notre niveau de connaissance et de qualification semblait de nature à justifier que l'on confiât une bonne part de la mise en œuvre de la coopération au développement à des *volontaires* qui, armés avant tout de leur bonne volonté et animés par de profonds sentiments de solidarité humaine, allaient en quelque sorte prêcher par l'exemple. Quant au transfert de connaissances techniques, il s'est circonscrit, dans un premier temps et comme indiqué plus haut, aux domaines où la Suisse croyait avoir des solutions éprouvées à offrir: l'élevage (faire la preuve de la capacité d'adaptation de la «brune des Alpes» à toutes les conditions climatiques), la petite agriculture, la production laitière et la formation professionnelle.

D'emblée, cette coopération technique n'est considérée que comme l'une des mesures d'aide au développement prise par la Suisse, les autres étant les accords financiers, la garantie contre les risques à l'exportation, la garantie des investissements et les actions humanitaires. L'aide publique et les affaires convergent vers un même objectif. La modestie de la première par rapport aux flux commerciaux et financiers privés conduit à préciser le caractère complémentaire et la spécificité des actions que promeut l'aide et à fixer un certain nombre de critères devant présider à son affectation. En 1964 sont formulés les principes qui, pour l'essentiel, sont encore valables aujourd'hui. En bref: l'aide doit être agréée par le gouvernement du pays récipiendaire; elle prend la forme de projets précis et non de financement global du budget de l'Etat; le projet doit s'intégrer harmonieusement dans l'effort de développement du pays et pouvoir être repris dès que possible par l'entité nationale partenaire; il doit bénéficier aux couches les plus larges de la population, la préférence étant donnée aux projets réalisés dans les communautés rurales. Cette volonté de la coopération technique suisse d'alors de tracer un chemin sinon original, du moins distinct de celui de l'investissement privé, était d'autant plus méritoire que la vision des relations Nord–Sud était à l'époque imprégnée par le slogan «trade but not aid» qui, aujourd'hui, semble renaître de ses cendres outre-Atlantique.

Les années 70 seront précisément le théâtre d'une remise en cause des modèles de développement qui avaient eu cours jusqu'alors et, par voie de conséquence, des politiques

de coopération qui en découlaient. A l'optimisme qui prévalait, à un degré ou un autre, au début des années 60 succède une vision plus sombre de l'évolution des pays du tiers monde. On constate en effet non seulement qu'ils ne rattrapent pas les pays industrialisés, mais encore qu'ils piétinent ou sont engagés sur une voie où croissance n'est pas synonyme de développement. On découvre que les carences qu'on avait remarquées dans l'appareil de production et de distribution des biens et services n'apparaissent pas de manière fortuite, mais qu'elles se combinent entre elles selon une certaine logique, une certaine structure. La comparaison de ces structures avec celles des économies industrialisées montre qu'il n'y a pas développement dans un cas et retard ou absence de développement dans l'autre, mais qu'on est en présence d'économies qui évoluent en suivant des chemins distincts. Au développement qu'ont connu les pays industrialisés, on oppose la «croissance déformée», le «maldéveloppement» ou le «développement du sous-développement» des pays du tiers monde. Ce dernier processus est caractérisé par de fortes disparités sectorielles et régionales — la croissance du secteur industriel et tertiaire se faisant aux dépens de l'agriculture, l'artisanat et la petite industrie — qui impliquent ipso facto une profonde inégalité sociale, de larges couches de la population — dans les zones rurales en particulier — restant en marge des bénéfices de la croissance.

C'est également le système des relations économiques internationales qui est contesté. Détérioration des termes de l'échange, échange inégal, néocolonialisme ou impérialisme: quelles que soient les théories explicatives, on reproche au système de ne fonctionner qu'au seul profit des pays industrialisés et de condamner les pays en développement au rôle de fournisseur de matières premières à bon marché.

La valeur scientifique de ces diverses assertions n'a pas toujours été prouvée. Ceci n'a pas atténué l'impact profond de cette remise en cause sur la pratique de la coopération au développement et sur l'ensemble du dialogue Nord–Sud.

Côté coopération au développement, la réflexion sur le «maldéveloppement» (même si le terme n'a pendant longtemps pas eu cours légal) a conduit à définir plus clairement les priorités assignées à l'aide publique. Celle-ci doit attaquer le problème du sous-développement d'abord au niveau des couches sociales qui en souffrent le plus et s'adresser avant tout aux groupes de populations les moins favorisés. Telle est l'orientation que les Chambres fédérales sanctionnent en 1976 en adoptant la «loi sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationale».

En son article 5, cette loi stipule:

1. la coopération au développement soutient les efforts des pays en développement en vue d'améliorer les conditions de vie de leurs populations. Elle doit contribuer à mettre ces pays en mesure d'assurer leur développement par leurs propres forces. Elle tend, à long terme, vers un meilleur équilibre au sein de la Communauté internationale;
2. elle soutient en priorité les efforts des pays en développement, régions et groupes de populations les plus défavorisés. Elle encourage notamment:
   a) le développement rural;
   b) l'amélioration alimentaire, en particulier par les cultures vivrières destinées à la consommation locale;
   c) la promotion de l'artisanat et de la petite industrie locale;

d) la création d'emplois;

e) la recherche et le maintien d'un équilibre écologique et démographique.

Dans son effort pour répondre le mieux possible aux besoins des couches les plus défavorisées, l'aide publique suisse est amenée à diversifier ses secteurs d'intervention. Aux projets agricoles, forestiers, d'élevage et de formation professionnelle s'adjoignent des actions dans le domaine de la santé, de l'éducation, de la technologie ou de l'énergie, par exemple, ainsi que les projets dits de développement rural intégré qui peuvent comprendre la construction d'infrastructures, la vulgarisation de nouvelles techniques productives, la mise en place de systèmes de stockage et de commercialisation des récoltes, etc. Quelques années de pratique ont suffi pour que l'on se rende compte de la complexité de la problématique du développement. Le volontaire a été supplanté par l'expert, un expert auquel on ne demande pas seulement de maîtriser certaines techniques pour les transmettre, mais aussi de comprendre et de respecter les valeurs de la société qui l'accueille pour définir, dans un dialogue aussi équilibré que possible, le programme des actions à réaliser.

Côté dialogue Nord–Sud, les revendications du tiers monde prennent tout leur poids au moment où les pays de l'OPEP décident de jeter l'arme pétrolière dans la balance. Le premier choc pétrolier conduit pays en développement et pays industrialisés autour de la table de négociations. C'est, en décembre 1975, l'ouverture de la Conférence sur la coopération économique internationale de Paris. Elle se terminera un an et demi plus tard sur un constat d'échec, mais aura pour le moins eu le mérite de mettre en évidence la multiplicité et l'interdépendance des fronts de négociations — aide publique, commerce, énergie, investissements, problèmes monétaires et financiers, etc. Etait-il besoin d'en faire la preuve? Quoi qu'il en soit, il est désormais clair que le problème du développement doit être attaqué sous tous ses angles et que l'état du dialogue Nord–Sud sera jugé à la résultante des progrès enregistrés dans les diverses enceintes où sont conduites les négociations. La politique en faveur du développement doit donc comporter tout un éventail de mesures qu'énumère la loi de 1976 évoquée ci-dessus: la coopération technique, l'aide financière, les mesures de politique commerciale et les mesures en vue d'encourager l'engagement de ressources du secteur privé.

D'où la difficulté de jauger la performance de la Suisse en matière Nord–Sud. Son aide publique au développement reste, avec 0,24 % du PNB en 1981, une des plus modestes parmi les pays de l'OCDE, même si nos partenaires des pays industrialisés s'accordent à en reconnaître la qualité. Par contre, son régime de préférences tarifaires est très favorable aux pays du tiers monde qui, en règle générale, peuvent accéder à notre marché plus aisément qu'à ceux des autres pays industrialisés. En matière de code de conduite des sociétés multinationales, par contre, notre position est plus restrictive, notre système économique libéral ne nous permettant pas d'aller carrément au-devant des demandes des pays du tiers monde qui souhaitent qu'un contrôle plus étroit soit exercé sur ces sociétés. Dans l'ensemble, il est indéniable que la Suisse, compte tenu de sa prospérité, de l'importance que revêtent les relations avec le tiers monde pour son économie largement tournée vers l'extérieur, compte tenu enfin de la fidélité à la tradition humanitaire qu'elle proclame, devrait être en mesure d'accentuer son effort en faveur du développement.

Passé le cap de la contestation aiguë de la première moitié des années 70, la coopération au développement a poursuivi son évolution. Lorsqu'on essaie d'en retracer l'itinéraire, le

plus grand danger consiste peut-être à voir des virages conceptuels là où il n'y a eu en fait qu'une lente et imperceptible mutation des idées dont les signes prémonitoires apparaissent très tôt. Tel est le cas de l'objectif ultime que se fixe l'aide au développement. S'agit-il d'un objectif purement matériel et quantifiable — la construction d'une route ou d'une école, ou l'augmentation de x% des rendements du riz ou de la pomme de terre? Ces questions renvoient à une interrogation plus large, si vaste et tant de fois rabâchée qu'elle semblerait une invitation à énoncer des vérités de La Palice: qu'est-ce que le développement? Peut-on réduire ce concept à sa dimension strictement économique et matérielle, c'est-à-dire considérer qu'il y a développement lorsqu'il y a accroissement de la production et distribution plus équitable des biens et services?

Très vite, ceux qui sont à l'œuvre sur le terrain ont réalisé que leurs efforts pour apporter des mutations dans l'appareil productif restaient vains s'ils n'étaient accompagnés d'un changement dans l'attitude, le comportement des populations bénéficiaires. Comment définir cet élément éminemment qualitatif du développement? Peut-être la tentation a-t-elle été, au début de l'histoire de la coopération, de lui donner parfois un contenu quelque peu ethnocentrique: développer, c'est insuffler l'esprit d'initiative et l'ardeur au travail — helvétiques — aux populations du tiers monde. Cette vision simpliste a été contestée au fur et à mesure que l'on découvrait dans toute sa complexité l'altérité des sociétés avec lesquelles on coopérait, que sont apparues les formes originales que revêt l'esprit d'initiative de ces populations et que l'on a saisi les raisons — parfaitement rationnelles — qui étaient à la clé d'une attitude de «résistance au changement». Si l'on est toujours convaincu qu'il n'y a pas de vrai développement sans changement des mentalités, on ne mesure plus aujourd'hui ce changement à la même aune. Pour préciser la direction qu'a prise la réflexion, il est nécessaire de prendre du recul et de tenter de déterminer ce qui caractérise les pays du tiers monde sur le plan culturel, social et politique, puisqu'il est vrai que le diagnostic du sous-développement ne peut se cantonner à la seule sphère économique. Toute généralisation est bien sûr dangereuse; il semble néanmoins que l'on retrouve dans de nombreux pays du tiers monde des phénomènes tels que

— le fossé qui sépare gouvernants et gouvernés;

— l'absence ou la fragilité des corps intermédiaires, des organisations qui servent de relais ou de courroie de transmission entre ces deux pôles (syndicats, associations d'intérêt, partis politique, groupements communaux, etc.);

— la précarité des mécanismes à la portée des gouvernés pour exprimer leur volonté;

— la prédominance de la répression sur la recherche du consensus;

— un certain conformisme face à l'injustice, ancré dans les mentalités par une longue tradition.

Dans cette optique, l'un des objectifs du développement doit viser le renforcement de la capacité de négociation des couches les plus défavorisées, de leur aptitude à prendre leur destin entre leurs mains ou, plus simplement, l'accroissement de leur «self-reliance». Le développement se définit donc plus comme une dynamique, un processus que comme une liste d'objectifs quantifiables à atteindre. Le bilan d'un projet de développement se mesurera certes aux réalisations tangibles (routes, écoles, surfaces ensemencées) qu'il aura mis à son actif, mais aussi à la vigueur du processus qui aura été déclenché pour aboutir à ce résultat et

à sa capacité de poursuivre son chemin au-delà de l'impulsion initiale. D'où l'importance que le projet ne soit pas imposé de l'extérieur — que ce soit du bureau d'un ministère du pays concerné ou de celui de la source de coopération — mais *qu'il se greffe sur l'initiative qu'auront prise les populations concernées pour améliorer leurs conditions d'existence.* Ce point est essentiel. S'il ne fallait retenir qu'une définition — aussi courte que possible — du développement, on pourrait dire que c'est la multiplication des initiatives prises à tous les niveaux pour changer un ordre des choses paralysant: l'initiative des paysans qui se regroupent pour construire une route ou une école, celle des ouvriers qui constituent un syndicat, celle des villageois qui s'associent pour mieux faire entendre leur voix à l'échelon local, celle, également, de l'entrepreneur qui investit pour accroître la production. C'est ce processus multiple et diffus qui permet d'une part d'assurer la croissance économique et le mieux-être, d'autre part et simultanément, de créer entre gouvernés et gouvernants une série de corps intermédiaires, de relais grâce auxquels la volonté des premiers pourra s'exprimer, la prise de décision s'exercer à tous les niveaux et l'action des derniers rencontrer un support et des partenaires avec lesquels partager l'effort. Tout ne peut être, bien sûr, le fait des initiatives d'individus ou de petites collectivités: certaines tâches sont d'une telle ampleur que leur réalisation ne peut passer que par la médiation de l'appareil central de l'Etat, auquel revient le rôle de cristalliser la volonté collective de changement et de la traduire en actes. Mais il n'empêche que rien ne saurait se substituer au foisonnement des initiatives individuelles et collectives qui témoignent de la volonté de ne pas plier devant la pauvreté, devant la prodigieuse force d'inertie qui s'en dégage. S'il ne peut reposer sur ce substrat, le plan ne restera qu'une liste d'objectifs et de projets désarticulés qui devront être portés à bout de bras par l'administration ou, plus probablement encore, par l'aide externe.

L'objectif de l'aide au développement ne doit pas être de se substituer à un effort collectif dans les pays en développement dont on sait qu'il est irremplaçable, mais de le prolonger, principalement en répondant aux initiatives qui le composent, soit directement, soit en aidant les administrations à bâtir des structures souples qui leur permettent de capitaliser, sans les écraser, ces amorces de mouvement au profit du développement. Voilà qui requiert une méthodologie faite de beaucoup de prudence et de patience: ne pas fixer d'objectifs qui n'aient été agréés par les destinataires, ne pas imprimer à la marche du projet un rythme plus rapide que celui que veulent suivre ses bénéficiaires, ne pas enfermer le déroulement du projet, sous prétexte de planification, dans un carcan qui l'empêche de réagir à la dynamique qu'il aura lui-même contribué à déclencher. Sans doute, le bilan qu'un observateur pourra à première vue tirer de tels projets sera-t-il moins spectaculaire que celui de projets exigeant des implantations massives, pour ne pas parler de nombreux éléphants blancs qui jonchent l'histoire de la coopération au développement. En réalité, il n'est pas de meilleure garantie d'efficacité et de pérennité que l'adaptation étroite d'un projet aux besoins et à la volonté des populations concernées.

Au cours des deux dernières décennies, l'expérience et la réflexion se sont conjuguées pour donner du processus de développement une interprétation causale moins simple que celle qui prévalait dans les années d'après-guerre, un contenu mieux adapté aux ressorts profonds qui déclenchent et entretiennent ce processus, un contenu plus dynamique aussi. Cette vision du développement nourrie — encore une fois — par l'analyse de l'évolution des pays du tiers monde, est indéniablement une source d'inspiration et de décision pour la DDA. Mais quelle que soit l'importance qu'elle attribue à cette approche, la DDA ne saurait

l'ériger en évangile à prêcher tous azimuts ou en exclusive. Les efforts pour le développement — ceux que déploie le pays lui-même et ceux que réalisent les aides externes — doivent être aussi diversifiés que sont nombreux les problèmes à affronter.

Confrontés à la baisse de leurs recettes d'exportation, à la hausse dramatique des prix des hydrocarbures ou d'autres biens importés, aux graves problèmes de balance des paiements et d'endettement qui s'ensuivent, confrontés également à de flagrantes carences en matière d'infrastructure, les pays les plus pauvres ne peuvent s'en remettre aux seules initiatives prises à l'échelle locale par les populations elles-mêmes. Et l'appoint qu'ils reçoivent des pays industrialisés devrait dans la mesure du possible couvrir toute la gamme de leurs besoins. Or, c'est là que le bât blesse: les aides externes ont parfois leur marotte et attribuent une place de choix à un secteur d'intervention qui n'est pas forcément de première priorité. Dans la décision qu'elles prennent, en effet, l'accueil que leur opinion publique est susceptible de réserver à tel ou tel projet de coopération pèse parfois autant que les vœux exprimés par le pays bénéficiaire.

Les modes étant contagieuses, il s'ensuit dans certains cas un engorgement de l'aide dans quelques secteurs «populaires» (le développement rural, la promotion de la femme, par exemple), tandis que l'appui fait cruellement défaut dans d'autres domaines. D'où la nécessité impérieuse d'une coordination entre les aides et d'une concertation entre celles-ci et les pays en développement afin de délimiter le champ prioritaire d'intervention et d'assigner aux uns et aux autres leurs responsabilités dans la tâche commune de développement. Cet effort de coordination n'en est qu'à ses débuts, mais le seul fait qu'on en ait reconnu le besoin et l'importance — à la Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés (Paris, septembre 1981) notamment — est déjà en soi un acquis.

C'est précisément dans le dialogue qu'elle noue avec ses partenaires que la DDA peut faire valoir les convictions qu'elle a acquises au long de ses 20 ans d'expérience, mais sans jamais les présenter comme une panacée aux problèmes du développement, ni les préférer à l'approche différente que peuvent avoir les pays en développement eux-mêmes. Car s'il est une vérité qui est vite apparue et que les événements n'ont jamais démentie, c'est bien que le développement est la responsabilité première des pays et des populations du tiers monde et que c'est à eux d'en déterminer l'orientation.