Ou va la cooperation suisse au developpement`?

Autor(en): **Giovannini, Jean-François / David, Thomas / Etemad, Bouda**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Traverse : Zeitschrift für Geschichte = Revue d'histoire**

Band (Jahr): **5 (1998)**

Heft 2

PDF erstellt am: **23.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-15255

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

OU VA LA COOPERATION SUISSE AU DEVELOPPEMENT?

INTERVIEW DE JEAN-FRANÇOIS GIOVANNINI

La coopération suisse au développement démarre au début des années 1950. En participant en 1950–1951 à la création d'un fonds – géré par les Nations Unies – en faveur des pays «attardés», le Conseil fédéral donne le coup d'envoi à l'aide publique au développement. C'est l'époque où les premières colonies gagnent leur émancipation politique, formant le noyau du futur Tiers Monde. Le Service de la coopération technique, ancêtre de l'actuel Direction du Développement et de la Coopération (DDC), est créé dix années plus tard (en 1961), mais il faudra attendre les années 1970 pour que la Coopération technique suisse trouve une assise légale.[1]
Sur le devenir de cet office de la Confédération, nous publions ci-dessous des extraits d'une interview de son directeur, Jean-François Giovannini, réalisée le 23 mai 1997.

LES PRIORITES DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT SUISSE

En quoi consistent les activités de la Direction du Développement et de la Coopération (DDC)? Quels sont ses instruments? Pouvez-vous nous présenter brièvement les lignes directrices de la conception de la Confédération en matière de développement?
La DDC est, avec l'Office Fédéral des Affaires Economiques Extérieures (OFAE), l'un des deux offices de la Confédération en charge de l'aide au développement. La DDC a la responsabilité de la coopération financière et technique, ainsi que de l'aide humanitaire. L'OFAE est responsable, quant à lui, des mesures économiques et commerciales, comme le développement des investissements, l'amélioration des conditions-cadres du commerce, les aides à la balance des paiements, c'est-à-dire les aides macro-économiques.
En ce qui concerne les principes directeurs de notre travail, ils sont définis dans deux documents:
– d'abord une loi de 1976 qui, en quelques articles très brefs, décrit les objectifs de la coopération au développement, à savoir en substance: mettre

les pays en voie de développement en mesure de faire face aux besoins de leur population, c'est-à-dire non pas résoudre leurs problèmes, mais renforcer leur capacité à le faire.

– ensuite, il y a un document du 7 mars 1994 qui annonce le rapport du Conseil fédéral sur les relations Nord-Sud. C'est un document qui décrit brièvement les grandes lignes de notre activité et les principes directeurs avec quatre types de priorité.

La première priorité, relevant du domaine politique, est la défense des droits de l'homme, de la démocratie, de la paix, ainsi que le renforcement de la capacité des gouvernements à bien gérer leurs affaires.

La deuxième priorité, c'est le développement économique, avec notamment les activités de l'OFAE dans le domaine de la macro-économie: résoudre le problème de la dette, renforcer la capacité d'accueillir des investissements, favoriser l'économie privée.

La troisième priorité, c'est le développement social, soit la volonté de ce que l'on appelle en anglais *empowerment.* A ce niveau, la stratégie découle d'une analyse de la pauvreté qui ne tient pas celle-ci pour un phénomène naturel, mais politique et social. La pauvreté est donc le résultat le plus souvent d'un rapport de force dans une société où les faibles sont écartés des ressources productives par les plus forts. Les objectifs ici sont de renforcer la capacité des groupes de population les plus pauvres, notamment celle des femmes, dans la société, dans l'accès aux ressources productives, aux crédits et aussi à l'éducation et aux services de santé. Donc un rééquilibrage de la situation entre hommes et femmes.

La quatrième priorité concerne le respect de l'environnement, qui est l'intégration de la thématique de la conférence de Rio dans la thématique de développement. Mais Rio, c'est aussi la pauvreté. Les deux choses sont liées, car l'environnement tient compte des besoins des personnes. Par exemple, dans le domaine de la forêt, il ne s'agit pas de créer des forêts-musées pour y garder la bio-diversité intégrale. Nous pensons que ce n'est pas possible et qu'il faut viser à une exploitation de la forêt qui permette aux personnes qui vivent dans la région de survivre. Il faut donc à la fois chercher le maintien de la valeur environnementale et résoudre le problème de la pauvreté des populations qui vivent dans ce milieu.

L'aide au développement suisse a la particularité de se concentrer dans certaines zones géographiques. Quels sont les critères qui conditionnent le choix des pays dits de concentration?

Les décisions en matière de pays de concentration sont prises par le Conseil fédéral et approuvées par le Parlement. Le choix d'un nombre limité de pays bénéficiaires s'explique par la volonté d'être efficace, d'aider d'abord les pays

les plus pauvres. Parallèlement, le Conseil fédéral tient aussi à ce que la coopération s'étende à tous les continents. Pour des motifs, je dirais politiques, il ne faut en effet pas réserver notre solidarité à la seule Afrique qui reçoit nettement plus que les autres continents.

Est-ce que la perspective historique est prise en considération dans l'établissement des grandes orientations de la DDC? Est-ce que les historiens de formation sont recherchés par la DDC et si oui pourquoi?
Je pense que la DDC est un endroit où il y a relativement beaucoup d'historiens et de géographes. Moi-même je suis un économiste, mais très porté sur l'étude de l'histoire. Vous ne pouvez pas travailler sans étudier le passé des sociétés auxquelles s'adresse l'aide. Vous ne pouvez donc pas aborder ce travail sous l'angle purement technique. Vous vous enracinez dans une société et essayez de la comprendre, c'est le seul moyen. Parce que le développement c'est une évolution sociale, ce n'est pas l'apprentissage d'une technique, ce n'est pas non plus des transferts financiers, l'essentiel c'est une transformation sociale, l'évolution d'une société. Donc l'aspect historique est très important.

Qu'en est-il de l'objectif de porter le volume de l'aide publique à 0,4 pour cent du produit national brut? Est-ce que les mesures liées aux restrictions budgétaires de la Confédération ne risquent pas d'avoir des conséquences négatives sur l'aide au développement?
Non je ne pense pas. C'est clair que l'objectif est toujours renvoyé parce que la situation des finances fédérales ne permet pas de l'atteindre. Ces difficultés, nous ne sommes pas les seuls à les avoir: tous les pays les connaissent. Je pense que l'exigence de l'efficacité est toujours là. De toute façon, nous essayons de faire le meilleur résultat possible, que nous ayons 0,34 ou 0,40 pour cent. Plus de moyens permettraient bien sûr d'atteindre un peu plus de résultats, mais il n'y a pas de différence d'essence entre ces deux niveaux.

SPECIFICITES DE L'AIDE SUISSE

Une part croissante de l'aide suisse se dirige vers la coopération multilatérale. Il y a des critiques qui se font entendre pour souligner l'absence de concept en Suisse en matière de coopération multilatérale. Qu'en est-il?
Ce n'est pas vrai qu'on augmente de manière significative l'aide multilatérale. Notre entrée en 1992 à la Banque Mondiale a été une étape qui a provoqué à cet égard un certain changement. Mais c'est un changement voulu par le peuple suisse: l'adhésion a été acceptée dans une votation populaire. C'est la seule

chose. Autrement, il n'y a pas de *trend* pour plus de multilatéral. Celui-ci reste à peu près au niveau de 30 pour cent du total. La critique à l'égard du multilatéral est, à mon avis, une critique étroite d'esprit: c'est un peu de l'égocentrisme suisse.

Prenez un pays comme le Burkina Faso, imaginez qu'il n'ait affaire qu'à des aides bilatérales. Il n'y aurait que les Français, les Allemands, les Anglais, les Suisses pour résoudre les problèmes de développement. Chacun ferait ce qu'il veut, chacun prendrait les projets qui l'intéressent. Il n'y aurait pas de masse critique pour les problèmes vraiment importants, qui demandent beaucoup de moyens. Il n'y aurait pas non plus une agence qui soit neutre. Ces aides bilatérales ont souvent des intérêts à défendre: les Français veulent placer les Français, les Suisses ont peut-être leur philosophie à eux, les Allemands veulent vendre des machines allemandes, les Japonais aussi. Le tout ne fait de sens que s'il y a un fort élément multilatéral. Je dirais que, à la limite, entre un tout bilatéral et un tout multilatéral, je choisirais le tout multilatéral, parce qu'avec un tout bilatéral, un pays est livré aux caprices d'une multitude d'agences.

Est-ce que l'on peut parler d'une spécificité de l'aide au développement suisse par rapport aux autres pays de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE)?

La Suisse a en matière d'aide un mandat politique très clair. Le fait que nous ayons une loi, que nous ayons des lignes directrices, nous distingue de la plupart des pays donateurs, qui, en la matière, fonctionnent avec moins de transparence. Si l'aide est soumise à des contingences, alors elle devient liée à des considérations de politique étrangère à court terme.

Un autre élément qui nous distingue des autres acteurs, c'est le fait que les responsables du programme de coopération sont réunis en deux agences homogènes, qui travaillent en étroite collaboration, à savoir la Direction du Développement et de la Coopération d'une part, l'Office de l'économie extérieure d'autre part, et ceci avec des mandats bien séparés. Dans la plupart des autres pays, le nombre d'agences s'occupant de la coopération est nettement plus élevé. Par exemple, en Suisse, les coopérations techniques et financières, bilatérales et multilatérales, sont réunies dans une même agence, la Direction du Développement et de la Coopération. Nous avons la possibilité d'une grande flexibilité. C'est ainsi un avantage que de pouvoir passer d'une forme de coopération (le bilatéral) à une autre (le multilatéral), en les liant si nécessaire.

A cela s'ajoute une démarche très pragmatique: il n'y a pas en haut des politiques qui prennent les décisions, et en dessous des praticiens qui doivent

se limiter à exécuter les programmes. Les politiques sont élaborées en tenant compte des expériences pratiques. Notre participation à la discussion internationale est également basée sur une connaissance vécue des réalités du terrain.

DE LA GESTION DES CONFLITS D'INTERETS

A la lumière de ce que vous dites de la collaboration entre politiciens et praticiens du «sous-développement», est-ce que cela n'engendre pas, dans la politique extérieure de la Suisse, une prédominance des intérêts privés (agricoles, industriels, bancaires) au détriment de l'aide au développement?
La relation entre le Nord et le Sud est une relation qui n'est pas seulement une relation entre gouvernements et Organisations Non Gouvernementales (ONG). C'est une relation qui couvre beaucoup plus d'acteurs. Je pense à un domaine qui est intéressant et toujours croissant, c'est le domaine universitaire. Il y a beaucoup d'échanges universitaires entre le Nord et le Sud, ainsi que des recherches communes que nous avons essayé de favoriser par certains programmes ou des jumelages. Mais, ils se font sans nous. Nous avons fait un relevé, il y a trois ou quatre ans, de toutes les recherches qui se faisaient en Suisse avec des partenaires du Sud. Il y en a des centaines.
Les relations économiques sont encore plus denses: les investissements, les relations bancaires, les relations de voyage. Il y a des milliers d'acteurs dans cette relation Nord-Sud. Nous devons essayer d'avoir une alliance aussi large que possible. Le secteur privé ne peut pas résoudre les problèmes qui nous préoccupent, par exemple de faire en sorte que toutes les femmes du Bangladesh aient accès à un système de santé. Ça, ce n'est pas leur affaire, mais lorsque les acteurs privés vont créer des postes de travail au Bangladesh, dans la pharmacie par exemple, ils travaillent dans un secteur où nous ne sommes pas présents, mais où nous sommes des alliés. Je crois qu'il y a simplement énormément de convergences et nous voyons notre travail comme quelque chose de très large.

Mais y a-t-il aussi des divergences d'intérêts?
Il y a des divergences d'intérêts.

Comment les abordez-vous?
On essaie de les thématiser. Il n'est pas toujours possible de satisfaire tout le monde. Il y a des conflits d'intérêts, par exemple, dans le domaine agricole. Ils sont moins grands qu'autrefois, parce qu'on a réduit un certain nombre de

protections dans le domaine des importations agricoles, mais il y a souvent des conflits d'intérêts et on doit trancher. Un autre exemple souvent cité est celui des exportations suisses pour ce grand projet des Trois Gorges en Chine. Certains avaient estimé que c'était contraire à notre philosophie environnementale et de développement, parce qu'il y avait beaucoup de personnes qui seraient déplacées, etc. De l'autre, il y avait des intérêts économiques suisses importants. Le Conseil fédéral a tranché en faveur des firmes exportatrices. C'est clair que cet élément-là existe toujours: tantôt il y a des convergences d'intérêts, tantôt il y a des conflits d'intérêts.

En ce qui concerne le barrage des Trois Gorges en Chine, la décision d'accorder une garantie d'exportation à Asea Brown Boveri (AAB) va à l'encontre des lignes directrices tracées par le Conseil fédéral. Quand on lit le projet, ce n'est pas tellement du développement durable.

Oui tout à fait. Dans cette affaire, nous avons clairement présenté au Conseil fédéral les conflits d'intérêts. Naturellement, le Conseil fédéral n'a pas pour seule tâche et mission de promouvoir le développement du Tiers Monde, il a aussi pour tâche et mission de sauvegarder les intérêts de l'économie suisse. A un certain moment, s'il y a des conflits d'intérêts, il peut regarder ce qui est le plus important pour lui. Il décide: c'est un acte politique. La politique, c'est justement cela: c'est de trancher dans les cas de conflits d'intérêts. Il faut savoir aussi que le Conseil fédéral décide en fonction de ce que le peuple suisse a voulu. Le peuple suisse n'a pas envoyé au Parlement une majorité d'écologistes, mais une majorité de personnes qui trouvent que l'économie suisse est importante.

DETOURNEMENT DE L'AIDE: QUE FAIRE?

On dénonce souvent l'enrichissement frauduleux des dictateurs et leurs dépôts bancaires en Suisse. Quelles sont les compétences de la DDC pour détecter les risques de corruption dans les pays bénéficiaires de l'aide?

Ce n'est pas notre domaine de compétence. D'autres offices fédéraux sont en charge de ce problème. Ce que nous faisons dans le domaine de la corruption, c'est par exemple de soutenir *Transparency International*. C'est une organisation qui lutte contre la corruption en l'exposant. Leur stratégie est d'en parler. Le meilleur ami de la corruption, c'est le silence. Donc il faut en parler et thématiser la chose. Nous subventionnons cette institution.

Mais certains disent que la corruption n'est pas une maladie, mais une affaire.
Oui, voici un exemple d'un problème qu'on a thématisé: est-ce que le montant de la corruption peut faire l'objet d'une déduction fiscale, ce qui est le cas en Suisse? C'est considéré en Suisse comme un frais d'acquisition. D'un autre côté, il est très difficile d'intervenir. Il nous arrive d'agir à travers l'OCDE. La communauté internationale essaie de lutter contre la corruption, parce qu'il est inefficace de lutter seul contre elle. Si tout le monde donne 15 pour cent de commission et vous vous ne donnez rien, le résultat est simple: vous n'avez pas votre commande. C'est un phénomène complexe contre lequel la lutte doit s'organiser sur le plan multilatéral. L'OCDE travaille dans ce sens et nous collaborons avec elle pour imposer des règles plus contraignantes.

Il y a aussi ceux qui proposent de confisquer ces biens frauduleux et d'en verser une partie à des ONG.
Nous vivons dans un système légal qui ne prévoit pas de confiscations. Ce qui est prévu, à la rigueur, c'est la restitution au propriétaire légitime. Nous sommes dans un monde géré par des lois, nous ne pouvons pas simplement dire «ce monsieur ne me plaît pas, alors je confisque ses biens». Le problème avec un Mobutu était tout à fait clair. Il était le gouvernement légitime, peut-être pas moral, mais légitime. La Suisse n'a pas d'instrument pour qualifier ses partenaires de plus ou moins légitimes. Nous reconnaissons les gouvernements en place et tant qu'ils sont en place, l'argent qu'ils déposeraient en Suisse est l'argent du gouvernement. Si c'est le président, il a le droit d'avoir des fonds en Suisse. Donc nous ne pouvons agir que dans la mesure où le gouvernant est condamné par les autorités de son pays.

Même s'il est prouvé que cet argent vient de la corruption, du détournement de l'aide humanitaire, comme dans le cas de Mobutu?
D'abord, nous ne le savons pas. A notre avis, c'est au gouvernement congolais d'en faire la preuve. Si la preuve est faite que cet argent leur appartient, leur a été volé, il leur sera rendu. C'est ce qui a été fait avec le Mali: l'argent a été restitué. La DDC a financé les avocats suisses qui ont traité cette affaire. Il en a été de même avec les fonds Marcos.

A QUI PROFITE L'AIDE?

Selon une étude de l'Institut Universitaire d'Etudes du Développement (IUED) de Genève, chaque franc d'aide publique au développement «rapporte» au pays donateur entre 1.50 francs et 1.80 francs. Alors finalement à qui profite l'aide au développement?

Il est clair que l'aide a un effet sur l'économie du pays donateur, dans le sens où cela crée des emplois en Suisse, etc. Cependant, le bénéfice de l'opération ne se situe pas chez nous, mais à l'étranger. La construction d'un équipement, disons au Bangladesh, a un effet direct sur le produit intérieur brut de la Suisse, parce que ce sont des entreprises suisses qui ont fourni le matériel, ce sont des ingénieurs suisses et des experts suisses qui y ont participé. L'investissement exerce des effets d'entraînement en Suisse, mais c'est le Bangladesh qui dispose et bénéficie de l'équipement.

Est-ce que les retombées positives pour le pays donateur sont évaluées au début de l'aide?

Non pas du tout. L'étude commandée à l'IUED devait après coup montrer que dans l'aide il n'y a pas que des pertes, mais aussi des éléments positifs. De fait, le multilatéral «rapporte» beaucoup plus. Nous versons chaque année à peu près 200 millions de francs à la Banque Mondiale et aux banques régionales de développement. Mais parce que la Suisse a une industrie tournée vers les biens d'équipement, elle reçoit proportionnellement plus que sa participation annuelle. Ainsi, pour les 200 millions investis, le retour est de 600 millions, voire davantage. Là, le gain est élevé. Dans le bilatéral en revanche beaucoup moins, parce qu'ici beaucoup de dépenses locales sont effectuées.

AIDE AU DEVELOPPEMENT ET IMAGE DE LA SUISSE

Le fait que la Suisse soit neutre et qu'elle n'ait pas dans le passé participé à l'aventure coloniale a-t-il un impact sur son image auprès des pays bénéficiaires de l'aide helvétique?

Le fait de n'avoir pas été un pays colonisateur a certainement joué un rôle, et joue encore aujourd'hui un rôle, en tous les cas en Afrique, où la présence coloniale a été lourde. C'est clairement un avantage. Dans d'autres pays, comme en Inde par exemple qui a eu avec le colonisateur britannique une relation plus ambiguë, les choses peuvent être différentes. L'Inde par ailleurs est un grand pays qui veut se mesurer à d'autres grands de ce monde. Pour elle, les vrais partenaires sont les Etats-Unis ou la Russie.

Est-ce que la coopération ne sert pas au fond d'instrument de propagande suisse à l'étranger?
Non, pas de propagande, mais là où nous sommes présents, cela nous fait une très bonne carte de visite. Je reviens du Nicaragua, où nous sommes très populaires. J'y ai été reçu par le vice-président et par plusieurs ministres. Il est évident que l'accueil n'aurait pas été le même si nous n'étions pas présents dans ce pays comme acteurs; et s'ils n'avaient pas tant d'estime pour notre coopération.

Est-ce que cela se répercute aussi sur les relations économiques?
Je pense qu'il faut plutôt réfléchir en termes d'accès. Un ambassadeur ou un représentant du pouvoir politique suisse sera beaucoup mieux reçu dans un pays avec lequel nous entretenons des relations économiques intenses ou bien des relations de coopération. Nous sommes des partenaires recherchés en raison aussi de la qualité de notre aide, de la clarté de notre mandat. L'honnêteté dans la démarche, l'efficacité dans l'action et la transparence sont particulièrement appréciées. C'est là une carte de visite importante pour la Suisse: cela nous ouvre des accès. La reconnaissance vaut aussi sur le plan international: nous sommes des acteurs reconnus à l'OCDE, aux Nations Unies. Cela joue un rôle quand nos intérêts doivent être défendus.

(Propos recueillis et retranscrits par Thomas David, Bouda Etemad et Michela Trisconi)

Notes

1 Pour en savoir plus sur les origines et la portée de la Coopération suisse au développement voir Jean-Jacques de Dardel, *La Coopération au développement. Certitudes et interrogations,* Genève 1981. Ainsi que *Vers un développement solidaire* 120 (1993), Lausanne.

ZUSAMMENFASSUNG

WOHIN MIT DER SCHWEIZERISCHEN ENTWICKLUNGSPOLITIK?

Dieses Interview mit Jean-François Giovannini, zur Zeit Vorsteher der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), handelt vom aktuellen Stand der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit und deren Perspektiven. Es ruft zuerst die Leitlinien und Eigenschaften der schweizerischen Ent-

wicklungshilfe in Erinnerung. Ein zweiter Teil des Gesprächs ist dem schwierigen und zuweilen widersprüchlichen Umgang mit Interessenkonflikten gewidmet. Die Entwicklungshilfe erscheint dabei als politische Handlung, welche aber immer auch auf dem Hintergrund wirtschaftlicher Interessen stattfindet. Thematisiert werden auch Fragen der Unterschlagung von Hilfeleistungen durch skrupellose Diktatoren und mögliche Vorteile der Hilfeleistungen für das Geberland. Der letzte Punkt des Interviews schliesslich zeigt, dass Entwicklungshilfe auch eine Frage des Images ist; sie ist eine Visitenkarte, welche es der Schweiz nicht nur ermöglicht, sich den Empfängerländern vorzustellen, sondern auch sich auf der internationalen politischen Bühne zu profilieren.

(Übersetzung: Sonja Waelti)