

Introduction. Dans un monde en mutation, quel positionnement pour la coopération au développement ?

Catherine Schümperli Younossian



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/aspd/285>
DOI : 10.4000/aspd.285
ISSN : 1663-9669

Éditeur

Institut de hautes études internationales et du développement

Édition imprimée

Date de publication : 1 avril 2007
Pagination : XIII-XVI
ISBN : 978-2-88247-066-9
ISSN : 1660-5934

Référence électronique

Catherine Schümperli Younossian, « Introduction. Dans un monde en mutation, quel positionnement pour la coopération au développement ? », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], 26-1 | 2007, mis en ligne le 08 février 2010, consulté le 21 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/aspd/285> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/aspd.285>

Introduction

Dans un monde en mutation,
quel positionnement pour la coopération au développement ?

S I L'OBJECTIF de l'Annuaire est de présenter les principaux événements qui ont trait à la politique de développement de la Suisse, il lui appartient également de les replacer dans le cadre des mutations de la scène internationale et de mesurer leurs conséquences dans le domaine de la coopération et du développement. Depuis le début des années 1990, on ne peut qu'être frappé par la perceptible évolution des rapports de force entre Etats.

Les Etats de l'Europe de l'Est, un processus de transition à vitesse variable

En mai 2004, l'Union européenne s'élargit à huit nouveaux Etats, les Pays baltes (Lituanie, Lettonie et Estonie) et cinq pays d'Europe centrale (Pologne, Tchéquie, Slovaquie, Hongrie et Slovénie). En 2007, ce sont la Roumanie et la Bulgarie qui font leur entrée. Pourtant, seul un tiers des 27 pays en transition sont considérés, par la Commission européenne, comme des Etats de droit stable et jouissant d'une économie de marché compétitive, qui justifie leur entrée dans l'Union. Quinze ans après la chute du Mur de Berlin, les réformes politiques et économiques ne sont pas achevées pour la plupart des pays qui présentent des caractéristiques très hétérogènes. La situation sociale, politique et économique demeure fragile dans les pays de l'Europe du Sud-Est (ex-Yougoslavie), ainsi que dans de nombreux pays de la Communauté des Etats indépendants (CEI), notamment en Asie centrale (Ouzbékistan, Tadjikistan et Kirghizistan) et du Sud-Caucase (Géorgie, Arménie et Azerbaïdjan).

La Suisse, dont les premières activités de coopération au développement dans cette région datent de 1990, s'est dotée, en novembre 2006, d'une loi pour ses activités de coopération. C'est cette base légale qui permet la présentation ultérieure de demande de crédits au Parlement. Adoptée à une large majorité par les Chambres fédérales, la loi a été contestée par l'Union démocratique du centre (UDC), qui a lancé un référendum. Soumis au vote populaire, le texte a finalement été approuvé en automne 2006 par une faible majorité du peuple suisse (53,4% des voix). La nouvelle loi concerne deux formes d'aide de la Suisse : d'une part, elle permet la poursuite de l'aide à la transition (aide au développement traditionnelle) apportée aux pays en développement de l'Europe de l'Est (Europe du Sud-Est, Asie centrale et Sud-Caucase). D'autre part, elle pose les fondements juridiques de la contribution de la Suisse à la réduction des disparités économiques et sociales au sein de l'Union européenne élargie.

La coopération au développement, en Suisse comme ailleurs, a ainsi adapté ses instruments au nouveau contexte des pays de l'Est. En 2005, le Comité d'aide au développement (CAD) a également revu la liste des pays bénéficiaires des aides publiques. Initialement composée de deux parties, les pays bénéficiaires de l'aide publique au développement (APD) et ceux bénéficiaires de l'aide

publique (AP), la liste ne possède plus qu'une partie. Le Belarus et l'Ukraine ont été intégrés à la nouvelle liste des pays bénéficiaires de l'APD. Les autres pays, bénéficiant par le passé de l'AP, n'apparaissent plus dans les statistiques du CAD (Bulgarie, République tchèque, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie, Russie et Slovaquie). Cette simplification statistique implique subrepticement une nouvelle perception de ces Etats.

Montée en puissance de nouveaux acteurs internationaux: la Chine et l'Inde

Plus récemment, l'émergence de quelques «pays du Sud», couramment évoqués sous le vocable «BRIC» (Brésil, Russie, Inde et Chine), attire l'attention. Leur produit intérieur brut cumulé devrait, si leur croissance continue au rythme actuel, dépasser dans une trentaine d'années celui des six principales économies actuelles (États-Unis, Japon, Allemagne, France, Royaume-Uni et Italie). Certes, ces économies restent fragiles et leur marché volatile, mais le poids politique de ces Etats se renforce d'année en année. En 2006, le Conseil fédéral a adopté des stratégies spécifiques pour la politique économique de la Suisse à l'égard des «BRIC». Le chapitre introductif du *Rapport de politique extérieure 2006*¹ s'intéresse à leur importance économique au niveau mondial et à leurs incidences pour la Suisse.

L'émergence de ces nouvelles puissances économiques ne va pas sans répercussions sur d'autres régions en développement. Pour illustrer cette problématique, des chercheurs de l'OCDE ont tenté de mesurer l'impact et l'influence de la Chine et de l'Inde sur le continent africain: «Par leur taille, le rythme phénoménal de leur croissance, leur boulimie en ressources naturelles et l'augmentation de leur puissance économique et politique, elles vont forcément remodeler l'économie mondiale et peser sur les règles du jeu de cette dernière.»² L'étude pose le constat que les pays africains ne sont pas seulement des spectateurs du bond économique de la Chine et de l'Inde, ils en sont également les protagonistes. La puissance économique de ces deux géants asiatiques influence dès à présent les schémas de croissance des pays africains, particulièrement des pays exportateurs de pétrole et de produits de base. Et force est de constater que certains pays africains délaissent aujourd'hui leurs partenaires traditionnels de l'OCDE au profit de ces deux puissances. Le volume des échanges commerciaux en est une illustration frappante: entre la Chine et le continent africain, ils ont été multipliés par 50 entre 1980 et 2005; de 12,39 milliards de dollars en 2002, ils ont atteint 40 milliards en 2005 et 50 milliards en 2006³.

Le Forum Chine-Afrique qui s'est tenu à Pékin en novembre 2006 confirme encore ce renversement d'alliance. Peu de médias ont relayé l'événement, et pourtant 48 chefs d'Etat (sur 53 pays africains) ont répondu à l'appel du président de la République populaire de Chine, Hu Jintao. Comme le relève un article de *L'Hebdo*, les relations ne sont pas uniquement commerciales: «Pékin entend contribuer au développement du continent noir où il déplace des milliers de travailleurs et de coopérants dans tous les secteurs: construction (de routes, de voies ferrées, de bâtiments officiels, de complexes hôteliers ou locatifs),

¹ Conseil fédéral, *Rapport sur la politique économique extérieure 2006* du 10 janvier 2007 (FF 2007 851).

² A. Golstein, N. Pinaud, H. Reisen et X. Chen, *L'essor de la Chine et de l'Inde. Quels enjeux pour l'Afrique ?*, Etudes du Centre de développement, Paris, OCDE, 2006.

³ «Comment la Chine a conquis les Africains», *L'Hebdo*, 25 janvier 2007.

santé (ouverture d'hôpitaux et de dispensaires, apport de médicaments génériques, de médecine chinoise, vaccination, prévention contre le sida et le paludisme), échanges culturels (des milliers de bourses d'études pour étudier en Chine, des semaines culturelles chinoises en Afrique). »⁴

Cette situation nouvelle pose de nombreuses questions : Quels sont les effets sur l'environnement d'une forte et rapide augmentation de la demande en ressources naturelles (matières premières et pétrole) ? Quelles sont les conséquences sur les marchés locaux de l'importation massive de produits *made in China* ? Comment gérer le caractère asymétrique de ces nouveaux échanges et de nouvelles dépendances ? Comment les anciennes métropoles coloniales vont-elles reconsidérer leur offre et leur attitude envers les pays africains ? Comment s'assurer que les nouvelles conceptions et pratiques de la coopération au développement établies dans le cadre du CAD (déclarations de Rome sur l'harmonisation de l'aide et de Paris sur l'efficacité) puissent garder de leur validité dans ce nouveau contexte ?

Telles sont quelques-unes des principales questions auxquelles sont confrontés les acteurs traditionnels de la coopération au développement. Changeons maintenant d'échelle et intéressons-nous aux enjeux de politique suisse en la matière.

La coopération au développement suisse : les échéances politiques de 2007

L'année 2007 est une année cruciale pour la coopération au développement de la Suisse. Si elle bénéficie d'une bonne image et d'un fort soutien auprès de la population suisse, la coopération a subi, ces dernières années, de fortes attaques des milieux conservateurs. Ceux-ci cherchent à lui « couper les ailes » en tentant de diminuer son financement et de la discréditer dans son fonctionnement en utilisant des arguments techniques.

En 2007, dans un climat politique tendu, le cadre financier de l'aide publique au développement (APD), pour les quatre ou cinq années à venir, va être défini par le Parlement. En effet, pas moins de cinq nouveaux crédits-cadres doivent être approuvés dans le courant de l'année 2007, destinés à l'aide humanitaire, au Fonds pour l'environnement mondial (FEM), à la coopération en Europe de l'Est, aux mesures de politique économique et commerciale (SECO) et, enfin, à la coopération technique et à l'aide financière destinées aux pays du Sud (DDC). S'ajoutent à cette dimension financière les répercussions politiques que le rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats, rendu public en décembre 2006, ne manque pas de soulever⁵.

Les débats parlementaires en 2007 liés à l'attribution des montants consacrés à la coopération au développement sont importants du point de vue de la politique nationale. Ils permettront de « sentir » les positions des uns et des autres par rapport à ce volet de la politique extérieure de la Suisse et donneront quelque indication sur la volonté de l'engagement helvétique dans le domaine de la coopération internationale. Avec un pourcentage de 0,44 % de son revenu national brut (RNB) consacré à l'APD, rappelons que la Suisse se situe en 11^e position des 22 pays membres du CAD. Il est vrai que l'amélioration de ce pourcentage est le fait d'une nouvelle

⁴ *Ibid.*

⁵ Commission de gestion du Conseil des Etats, *Cohérence et conduite stratégique des activités de la DDC*, 8 décembre 2006.

comptabilisation de l'agrégat de l'APD, mais force est de constater que de nombreux pays interprètent librement cette définition émise par le CAD.

L'engagement financier que consent un Etat n'échappe pas à l'attention de la communauté internationale. La Suisse joue donc là son «image». Les pays industrialisés, qui assurent l'essentiel du financement de l'APD, 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. De ce point de vue, il apparaît que la Suisse a encore des efforts à fournir du fait de son niveau de vie.

Elargissement de la question du financement du développement: dossier de l'Annuaire 2007

La question du financement du développement est au cœur des débats de la coopération internationale. Trop souvent pourtant, cette notion est interprétée de façon restrictive par le biais de l'aide publique au développement (APD), vision partielle car ces flux d'aide sont souvent dérisoires en rapport avec d'autres flux financiers internationaux ayant également un impact sur le développement, comme les investissements étrangers. Les montants d'APD (108 milliards de dollars en 2005) sont également relativisés en comparaison des rapatriements de fonds effectués par des travailleurs migrants, transferts qui, selon l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), totalisent près de 167 milliards de dollars en 2005.

En 2002, la Conférence de Monterrey a eu le mérite d'établir un plan d'action global permettant d'identifier les principales sources de financement favorisant le développement. Sans nier l'importance de l'aide publique au développement, la conférence pose le constat qu'aucune aide extérieure, aussi massive soit-elle, ne pourra jamais remplacer les réformes fondamentales nécessaires aux économies nationales. La principale avancée de la Conférence de Monterrey est d'appréhender de manière plus large le financement du développement par l'identification de six domaines d'action complémentaires. A l'aide publique au développement, qui reste un apport central pour la coopération au développement, s'ajoutent la mobilisation des ressources nationales, les mécanismes de financement novateurs (comme le prélèvement de nouvelles taxes sur le kérosène, les billets d'avion ou les armes), les investissements étrangers, la question de la dette (et par là du désendettement), ainsi que le commerce international. Ainsi, cinq ans après la Conférence de Monterrey, le prochain dossier de l'Annuaire (parution en automne 2007) établira une esquisse des initiatives et des progrès dans ce domaine.

* * *

Le comité de rédaction tient à remercier vivement les auteurs des textes publiés dans ce nouveau volume de l'*Annuaire suisse de politique de développement*, ainsi que les nombreux spécialistes de l'Administration fédérale, des ONG de développement et des milieux académiques qui, par leur relecture critique ou leurs précieux conseils, assurent à notre publication sa rigueur. Notre gratitude va également à celles et ceux qui contribuent à la conception, à la réalisation et à la traduction de cette publication. C'est grâce à la compétence et à l'engagement de toutes et tous que la fiabilité de cet ouvrage de référence est ainsi garantie.

Catherine Schümperli Younossian
Directrice de la rédaction