

IMAGE DIRECTRICE DE LA DDA

Dodis



Nous voulons, avec la série des «Cahiers de la DDA», offrir une nouvelle prestation à un public particulièrement intéressé. En règle générale, les documents publiés dans cette série sont avant tout destinés à un usage interne. Nous souhaitons cependant aussi les ouvrir à d'autres personnes intéressées, qui aimeraient élargir leur horizon dans le domaine du développement ou approfondir un aspect en particulier. Ainsi, les lecteurs et lectrices y trouveront leur intérêt de cas en cas. De par leur nature, les numéros de la série paraîtront de manière irrégulière.

Service de l'information de la DDA

Les «Cahiers de la DDA» peuvent être obtenus gratuitement auprès du Service de l'information de la DDA, 3003 Bern (tél.: 031 61 34 40 ou 61 34 88)

Image Directrice de la DDA

Buch-Nr. D-3.19

A 915249

R 3892

(F) Ed.
pour
publi

DDA Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire

DEH / DDA

Bibliothek / Dokumentation



Préface

Nous devons remonter loin dans l'histoire contemporaine pour trouver des changements aussi profonds que ceux que nous avons vécus en 1989 – 1991. De telles périodes de transformation résulte le paradoxe suivant: ce qui est sûr et familier se met en mouvement, augmentant par là même le besoin de sécurité et de familier.

Nous nous plaçons devant ce paradoxe avec l'IMAGE DIRECTRICE DE LA DDA. Les premiers travaux sur cette image ont débuté en 1988. Nous avons alors tenté d'imaginer la coopération au développement en l'an 2010. Penser un horizon aussi lointain n'a pas été facile. Avec le recul, nous sommes étonnés de constater que nous n'avions pas prévu toutes les nouveautés bouleversantes qu'amènerait l'année suivante. Cela a eu un effet à la fois dégrisant et inspirateur.

Il en va de cette IMAGE DIRECTRICE DE LA DDA comme de la coopération au développement: ce n'est pas seulement le résultat qui compte, mais aussi le chemin qui y conduit, le processus, qui a apporté beaucoup d'insécurité, beaucoup d'interrogations communes et d'apprentissages nouveaux. Le processus de clarification s'est déroulé à deux niveaux, étroitement liés: d'un côté, le développement de l'organisation et la politique du personnel, de l'autre, des lignes directrices pour la politique de coopération au développement et d'aide humanitaire. Le premier volet est destiné, sous la même présentation, à l'usage interne. Il est aussi disponible pour les organisations partenaires avec lesquelles nous collaborons étroitement. Quant au deuxième volet, nous le présentons à un public intéressé plus large. Ces accents politiques sont marquants pour les tâches et travaux de la DDA dans les années 90. Ils ne relèvent pas d'un esprit helvético-centriste, et ce

n'est pas non plus nous qui les avons inventés. Car la coopération au développement et l'aide humanitaire sont, dans le cadre de notre politique extérieure suisse, le terrain important qui permet de mener une action internationale solidaire. Les lignes directrices sont issues de l'expérience commune acquise par le Sud et le Nord dans le règlement des conflits et dans le quotidien de la coopération. Celle-ci peut en effet rapprocher les deux parties vers un monde juste et pacifique.

A handwritten signature in black ink, reading 'FR Staehelin'. The signature is written in a cursive, flowing style with a large initial 'F'.

Fritz R. Staehelin, Directeur de la DDA

L'image directrice de la DDA pour les années 90

L'image directrice adoptée par la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (DDA) pour les années 90 décrit le contexte et les buts de ses activités; elle définit les valeurs de la coopération au développement et de l'aide humanitaire de la Suisse.

Elle est destinée aux collaboratrices et collaborateurs de la DDA, à ses partenaires en Suisse et à l'étranger, ainsi qu'aux milieux intéressés.

Les problèmes posés

Les défis qu'il s'agira de relever dans les années à venir reflètent des problèmes dépassant les frontières nationales: en effet, l'environnement, l'accroissement démographique, les migrations, la famine, la pauvreté, la surexploitation et le gaspillage des ressources sont des questions qui concernent la «politique intérieure mondiale».

Les interactions entre les diverses régions du globe vont s'accroissant. La fin de la guerre froide a soudainement activé de manière imprévisible les relations internationales. Il en résulte des tâches nouvelles, de plus en plus nombreuses, pour assurer, sur une grande échelle, la coordination de la coopération au développement et de l'aide humanitaire internationales.

Notre Etat est une petite partie de l'hémisphère Nord développé, qui dispose d'une supériorité économique mais est en état d'infériorité numérique. Sa responsabilité est double:

- Il faut tout d'abord que la pauvreté régresse de façon décisive dans le monde. C'est la condition essentielle du développement, du contrôle de l'explosion démographique et de la lutte contre la surexploitation des ressources. Elle implique obligatoirement la croissance des pays du Sud, l'ensemble des ressources demeurant limité.
- De ce postulat découle la deuxième grande responsabilité incombant aux pays du Nord: celle de réduire tout autant le gaspillage des ressources dans leur propre développement économique.

La Suisse partage cette responsabilité, non seulement en vertu de la solidarité, mais aussi parce qu'elle a un intérêt vital au progrès de la paix dans le monde.

Le mandat et les buts

La loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales du 19 mars 1976 prescrit, en tant que but à long terme, l'instauration de conditions plus équilibrées au sein de la communauté internationale.

- La coopération au développement soutient les efforts des pays en développement en vue d'améliorer les conditions de vie de leurs populations. Elle contribue à mettre ces pays en mesure d'assurer leur développement par leurs propres forces.
- L'aide humanitaire tend, par des mesures de prévention ou de secours, à sauvegarder la vie humaine et à alléger la souffrance.

Son mandat s'étend au monde entier.

- L'aide humanitaire visant une action immédiate et la coopération au développement ayant pour objectif des modifications à long terme et des changements durables sont complémentaires.

La DDA fait partie du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). Elle coordonne les activités de coopération au développement et d'aide humanitaire dans l'ensemble de l'administration fédérale; elle assume aussi la majeure partie de l'exécution des programmes.

La DDA contribue à ce que la politique étrangère de la Suisse tienne compte des intérêts des pays du Sud en matière de développement. Par là, elle façonne une certaine image de la Suisse dans de nombreux pays du Sud.

Les principales tâches à l'étranger

A l'étranger, les priorités essentielles pour les années 90 sont déterminées en partie par les pays du Sud eux-mêmes, mais aussi par la communauté internationale et par l'expérience que la Suisse a acquise en trente ans d'activité dans le domaine de la coopération au développement et de l'aide humanitaire.

Personne et développement

L'épanouissement optimal de la personne dans son environnement naturel, culturel et social constitue le but central de la DDA.

L'éducation, la formation professionnelle et les soins sanitaires sont aussi nécessaires que les réformes économiques de portée générale. Les activités de la DDA n'ont d'efficacité que dans la mesure où le gouvernement et la population du pays partenaire mobilisent leurs propres énergies et moyens en utilisant les contributions extérieures de manière efficace et judicieuse.

Pauvreté et faim

La DDA vient en aide aux populations les plus défavorisées, afin qu'elles puissent pourvoir à leurs besoins essentiels en matière d'alimentation, de logement, de santé et d'éducation.

La pauvreté étant généralement due au fait que certains groupes s'assurent des avantages au détriment d'autres groupes, la DDA s'efforce d'accroître le pouvoir économique, social et politique des populations les plus pauvres. Elle soutient leurs organisations et leur facilite l'accès aux ressources productives.

Dans ce champ d'activité prioritaire mais difficile, la coopération au développement et l'aide humanitaire sont étroitement coordonnées, notamment pour les couches de population auxquelles une occupation indépendante et rentable est refusée.

Organisation de la société

La DDA favorise l'essor d'institutions publiques ou privées efficaces.

Les processus de développement – et parfois aussi les situations de crise – peuvent être contrôlés et maîtrisés uniquement si les facultés d'organisation de la collectivité sont développées.

Seul le respect de la dignité humaine et des droits de l'homme conduit à l'épanouissement des individus et de la société.

Environnement

La DDA s'attache à promouvoir des processus de développement respectueux de l'environnement. Seules les méthodes qui sauvegardent les ressources naturelles, tels les sols, les forêts, l'eau, l'air, la flore, la faune, de même que l'être humain, ont un avenir.

Economie

Au Sud, la DDA favorise une croissance économique qui ménage les ressources. Ces pays disposent d'un potentiel considérable, susceptible d'augmenter leur productivité dans le domaine de l'agriculture, de l'artisanat, de la petite industrie, des transports et du crédit. La DDA use de son influence pour que les réglementations économiques du Nord rendent possible et attrayante l'utilisation durable des ressources dans le Sud.

Les principales tâches en Suisse

En Suisse, la DDA informe le public de ses activités, ainsi que de la situation et des perspectives existantes dans le Sud.

Cette information porte aussi sur les répercussions de la relation Nord-Sud sur les pays industrialisés, en ce qui touche les domaines de l'environnement, de la sécurité, de l'asile et de la recherche ainsi que dans leur politique commerciale et financière.

La DDA participe à la formulation d'une politique cohérente de la Suisse envers le Sud. Ce faisant elle aborde ouvertement les conflits inévitables entre objectifs.

La DDA se soucie d'une information claire et réaliste expliquant pourquoi, dans les processus de développement, les succès immédiats sont limités, et insistant également sur la nécessité de faire intervenir tous les instruments à disposition dans les domaines de la politique extérieure économique et sociale.

Principes stratégiques

Les exigences complexes et parfois contradictoires de la coopération au développement et de l'aide humanitaire présupposent des stratégies nettement définies.

Pour atteindre plus facilement les buts fixés, la DDA concentre les moyens dont elle dispose, aussi bien géographiquement qu'au point de vue de ses divers domaines d'activité. Ses programmes sont innovatifs et adaptés aux nouveaux défis.

Ses tâches, diverses et ardues, sous-entendent un esprit d'ouverture à la critique.

Les partenaires de la DDA

Les principaux partenaires de la DDA pour la planification et l'exécution des programmes sont les gouvernements, les organisations intéressées et les groupements sociaux. Le dialogue et la coopération mutuels exigent le respect des valeurs et des cultures différentes.

Dans l'accomplissement de ses tâches, la DDA doit pouvoir compter sur un grand nombre de partenaires à l'intérieur du pays comme à l'étranger. C'est pourquoi elle poursuit avec les universités, les entreprises privées et d'autres milieux intéressés un dialogue toujours ouvert à de nouveaux défis. Une coopération particulièrement intense s'est développée, au fil des années, avec les œuvres d'entraide.

Dans le domaine de la coopération multilatérale au développement, la DDA prend une part active aux travaux des organes dirigeants des organisations en cause, notamment de l'ONU et des banques de développement.

Pour l'essentiel la DDA confie l'exécution de ses programmes à des tiers. Elle assume la responsabilité pour les stratégies et la politique en matière de développement. Dans des domaines prioritaires elle s'assure de l'expérience nécessaire en réalisant des programmes sous sa propre responsabilité opérationnelle.

Organisation et personnel

La DDA adapte son organisation et ses méthodes de travail aux exigences nouvelles. Elle se fonde pour cela sur ses pro-

pres expériences et sur celles d'autres organisations. Dans ses services centraux comme dans son vaste réseau de relations extérieures, elle exige la transparence, une répartition claire des responsabilités et un maximum de simplicité dans les structures d'organisation et les processus de décision.

La conduite participative met l'accent sur l'encouragement du personnel, le capital essentiel de la DDA. Celle-ci attend de ses collaborateurs qu'ils fassent preuve d'initiative, de beaucoup d'engagement et aussi de la capacité d'adaptation, qu'ils aient la faculté d'envisager les problèmes de manière nuancée, qu'ils possèdent le sens de la synthèse et soient polyvalents. Est également important le goût de la communication et du dialogue, notamment dans un contexte pluriculturel.

La DDA offre à ses collaborateurs des engagements intéressants dans des fonctions diverses tant au siège central que dans les pays en développement. Pour être en mesure d'accomplir ses tâches avec succès, elle poursuit à long terme une politique d'encouragement du personnel, notamment par des mesures de formation et de planification des carrières.

Perspectives

Les relations Nord-Sud vont devenir de plus en plus importantes et conflictuelles. La DDA s'attelle à ses tâches complexes avec des moyens relativement limités. La recherche entre partenaires de solutions efficaces et solides restera un défi permanent. Leur mise en œuvre incombe à la responsabilité des pays en développement.

Les besoins en matière de coopération internationale au développement

Tendances prévisibles

Au début des années 90, il est particulièrement difficile de prévoir l'avenir des pays en développement au cours des dix ou vingt prochaines années. Les changements en Europe de l'Est, la fin de la guerre froide, le processus d'intégration européenne, de nouvelles dimensions des conflits illustrées par la guerre du Golfe, sont des éléments considérables d'incertitude.

Les conflits d'ordre culturel, économique, social et politique développent également une dynamique plus imprévisible que cela n'était le cas pendant la période de stagnation de la guerre froide.

L'avenir des pays en développement dépend des actions qu'ils entreprendront eux-mêmes, mais aussi du soutien effectif qu'ils recevront de la communauté internationale non seulement sur le plan de l'aide au développement, mais aussi et surtout sur le plan de l'aménagement du système financier, monétaire et commercial international.

Quatre dimensions au moins illustrent de manière de plus en plus nette à quel point le Nord et le Sud dépendent l'un de l'autre:

- Migrations: si la richesse ne va pas aux pauvres, les pauvres se dirigeront vers la richesse;
- Environnement: quel est le niveau de développement compatible avec les possibilités physiques du vaisseau spatial Terre? Et quelle est la profondeur du fossé Nord-Sud compatible avec un développement durable de l'humanité?

- Sécurité: des conflits armés locaux, comme il y en a tant eu ces dernières années, peuvent s'étendre et devenir régionaux. Des conflits pour le contrôle des ressources naturelles, qu'il s'agisse de pétrole, d'eau, ou de matières premières, sont imaginables dans de nombreuses variantes et à de nombreux endroits;
- Interdépendance économique: tous les pays, qu'ils soient du Nord ou du Sud, deviennent de plus en plus dépendants du système international des finances, des flux commerciaux et de la maîtrise des technologies.

Certaines grandes tendances joueront un rôle important:

- Le fossé s'agrandit entre pauvres et nantis
- L'endettement des pays pauvres s'aggrave
- L'Etat est menacé par la crise
- La pauvreté persiste
- L'accès aux connaissances est entravé
- La croissance démographique continue d'être trop rapide
- L'environnement est de plus en plus menacé
- Les efforts de formation sont insuffisants.

Le fossé entre pays pauvres et pays riches

Les tendances à la diversification des pays du Sud constatées jusqu'ici vont certainement se poursuivre: la Chine, l'Inde et divers autres pays asiatiques ont une base économique, politique, technologique, humaine donnant de bons espoirs pour une continuation des progrès réalisés depuis 20 ans.

En Afrique en revanche, tout donne à penser que les progrès resteront modestes pendant très longtemps. Il faut même plutôt craindre une détérioration par rapport à la situation actuelle, déjà très difficile.

La situation en Amérique latine dépendra pour beaucoup de la solution qui sera trouvée à la crise de l'endettement. Le poten-

tiel naturel et humain de ce continent est en principe élevé. Mais la plupart de ces pays ne se relèveront durablement qu'au prix d'une refonte de leurs structures politiques et sociales.

La situation des pays les moins avancés ne s'est pas améliorée dans les années 80, à quelques exceptions près, et rien ne laisse prévoir un changement positif au cours des années à venir. A part le Bangladesh, ces pays sont de petite ou très petite dimension, souffrant souvent de handicaps supplémentaires comme l'isolement physique ou un climat très défavorable.

L'endettement et l'économie mondiale

La crise de la dette a atteint une dimension énorme: chaque habitant des pays du Sud a en moyenne une dette de 500 francs à l'égard des pays industrialisés!

Malgré certains signes positifs, les mesures décidées jusqu'ici sont encore trop modestes pour ramener la dette à un niveau réaliste, faute de moyens financiers adéquats.

Pour réduire la dette de moitié, ce qui est considéré comme un minimum, et en se basant sur une possibilité d'achat de 25% en moyenne de la valeur nominale, il faudrait que les gouvernements du Nord et/ou les institutions financières internationales engagent plus de 150 milliards de dollars.

Mais même une solution au problème de la dette ne suffirait pas à résoudre le problème macro-économique qui empêche les pays en développement d'accroître leurs recettes d'exportations de manière à couvrir leurs besoins d'importations.

Ils se heurtent à de multiples obstacles. Pour les produits locaux non traditionnels, ce sont le protectionnisme des pays industrialisés, le mauvais environnement technologique, les

frais de transport et les délais liés à la distance ainsi que les coûts de production élevés en raison des faibles quantités produites.

Quant aux produits traditionnels, ils sont gravement défavorisés par la saturation des marchés conduisant à des chutes de prix (par exemple le café, le thé, le cacao), par la concurrence de produits synthétiques (par exemple la vanille) ou par de nouvelles technologies (fibres optiques, en verre, remplaçant le cuivre).

On peut estimer que, au moins pour la partie touchant au commerce international, les programmes d'ajustement structurel du Fonds monétaire sont basés sur une illusion. Les exportations des pays du Sud ne peuvent s'accroître que modestement et les recettes d'exportations resteront stagnantes aussi longtemps que le système des échanges ne sera pas complètement remanié.

Il y a un manque total de scénarios cohérents quant à la place des pays en développement dans le système mondial d'échange. Il est bien évident que le modèle de développement genre Corée du Sud ou Taiwan n'est pas reproductible de manière générale en raison de la saturation des marchés pour les produits qui ont fait le succès des «Nouvelles économies industrialisées».

La crise de l'Etat et des institutions politiques

L'image d'ensemble est très contrastée. On ne peut parler de crise des institutions politiques en Asie, sauf dans l'un ou l'autre pays; elle est par contre manifeste dans au moins deux régions du monde: en Afrique sub-saharienne et en Amérique latine.

La plupart des Etats d'Afrique sub-saharienne ont perdu toute marge d'autonomie: les décisions sont prises sur le plan

macro-économique par le Fonds monétaire ou la Banque mondiale, et sur le plan du développement par des donateurs multilatéraux et bilatéraux. Le domaine d'intervention de l'Etat est réduit par l'assainissement imposé par la crise financière. Les moyens manquent pour les fonctions élémentaires comme l'éducation, la santé ou la police. L'Etat asphyxié s'atrophie.

En Amérique latine, l'Etat, le plus souvent démocratique depuis peu, est miné par la crise macro-économique et sociale, l'inflation et le chômage, par la criminalité organisée ou par des mouvements violents internes, de gauche ou de droite.

La crise des institutions politiques, à un niveau plus profond, touche à leur représentativité. Il y a toujours, et dans tous les pays, une certaine dichotomie entre société politique et société civile. Cette séparation peut être dramatique dans des pays où le gouvernement n'est qu'une clique brutale, opprimant et exploitant la population.

Dans de nombreux pays en développement, la situation est loin d'être acceptable. A cela s'ajoute le risque qu'une intervention de l'extérieur, sous forme d'aide, renforce plutôt l'oppression que la liberté.

L'évolution récente, notamment dans les pays de l'Est européen, peut donner quelque espoir. Les progrès ne seront cependant que trop lents.

La pauvreté persistante

Les résultats de 30 ans de développement sont connus: les écarts de niveau de vie ne se sont pas seulement accrus entre pays riches et pays pauvres, mais aussi entre riches et pauvres dans les pays en développement eux-mêmes.

Cela ne signifie pas que le sort des pauvres et des plus pauvres n'ait connu aucune amélioration, soit comme résultat

d'actions délibérées en leur faveur, soit comme résultat indirect du développement. On doit cependant reconnaître qu'un des objectifs majeurs de l'aide accordée par des pays industrialisés, la lutte contre la pauvreté, n'est pas atteint de manière satisfaisante.

Les raisons de cette situation sont multiples. Par exemple, on peut penser qu'une certaine naïveté politique a conduit à ignorer la brutalité des rapports sociaux dans la plupart des pays en développement.

La distribution des richesses se fait d'abord sur la base de rapports de force, et ces rapports de force sont souvent basés sur la violence: milices privées, escadrons de la mort, armée ou police servent à maintenir les pauvres à leur place et les empêchent de s'organiser pour défendre leurs intérêts.

Des modèles occidentaux de consommation ont par ailleurs accru «les besoins» des groupes dominants, qui accaparent une grande partie des ressources en devises pour leur usage personnel.

Certains exemples montrent cependant que la couverture des besoins essentiels du plus grand nombre est possible même dans les pays pauvres si des politiques appropriées sont appliquées.

Développement scientifique et technologique

C'est probablement sur le plan scientifique et technologique que la situation des pays en développement s'est le plus diversifiée au cours des dernières décennies.

L'Inde et la Chine, mais aussi le Brésil ou la Corée ont pu développer une capacité autonome en la matière et former les scientifiques et les techniciens dont ils ont besoin.

Par contre, la plupart des pays en développement, surtout les plus petits, n'ont jamais atteint la masse critique nécessaire pour le développement d'une capacité propre, et voient l'écart qui les sépare du monde industrialisé, mais aussi des pays en développement plus avancés, croître de manière continue.

Malheureusement, rien ne permet d'envisager un renversement de cette tendance: le fossé deviendra de plus en plus profond et empêchera de plus en plus une véritable intégration économique des pays les plus pauvres dans le système économique mondial.

Les pays les moins avancés ne disposent pas de capacité de recherche autonome, même pour leurs besoins internes et immédiats. Leur dépendance face à ce qui se fait dans d'autres pays est totale. Ils n'ont souvent même pas la capacité d'adapter les technologies disponibles ailleurs.

Seule exception, au moins partielle: la recherche agricole grâce au système international du CGIAR (Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale).

Evolution démographique

Les phénomènes démographiques se jouent sur de longues durées. Au cours des 20 ou 30 prochaines années, rien ne pourra affecter la poursuite de la forte croissance démographique des dernières décennies. Ce n'est qu'à partir de 2050 au plus tôt qu'on peut espérer une véritable stabilisation démographique, et cela à un niveau de 12 à 14 milliards de personnes, dont plus de 90% vivront dans les pays en développement.

L'expérience montre que la stabilisation démographique ne peut guère être recherchée pour elle-même, mais qu'elle est

plutôt la conséquence d'une forme de développement permettant l'amélioration des soins de santé, l'accès des filles à l'éducation et à l'exercice d'une activité professionnelle.

A moyen terme, la croissance démographique continuera donc d'exercer une pression considérable sur les ressources économiques et écologiques des pays les plus pauvres, rendant difficile une amélioration des conditions de vie. Cette situation poussera à des mouvements migratoires internes et externes de plus en plus importants.

La croissance urbaine et l'émergence de grandes villes sans structuration adéquate sont des phénomènes qu'on ne peut freiner de manière significative. Ils se poursuivront sans aucun doute au cours des prochaines décennies, même si des mesures sont prises pour la population rurale jusqu'à présent largement défavorisée.

La ville offre tout simplement infiniment plus de possibilités économiques et humaines et continuera donc de drainer vers elle les éléments les plus dynamiques de la population.

Seule solution possible: la multiplication des villes moyennes, offrant les avantages de la ville sans l'inconvénient des mégapoles comme Mexico.

Le phénomène d'urbanisation a ses caractères propres d'un cas à l'autre. En Inde, par exemple, l'exode rural est surtout le fait de familles de ruraux sans terre chassées par l'évolution technologique de l'agriculture, qui emploie de moins en moins de main-d'œuvre. En Afrique, l'urbanisation est surtout le résultat de l'exode des populations les plus dynamiques, les hommes jeunes, dont le départ affaiblit l'équilibre rural.

L'urbanisation sert souvent de première étape à une migration internationale, qui prend une ampleur de plus en plus consi-

dérable. L'Europe et l'Amérique du Nord attirent les éléments les plus dynamiques des sociétés pauvres.

Environnement

La pauvreté, la croissance démographique et la nécessité d'accroître la production ont conduit, au cours des dernières décennies, à une destruction croissante de l'environnement et à une utilisation excessive des ressources naturelles dans les pays en développement.

Cette évolution va se poursuivre, et même des efforts considérables des pays en développement et des donateurs ne permettront que de l'affaiblir sans la renverser.

Le bois de feu et le charbon de bois vont continuer à être la principale et même souvent la seule source d'énergie disponible. La terre agricole devient de plus en plus rare et ne peut le plus souvent être acquise que par le déboisement. La destruction progressive de la forêt conduira inévitablement à une crise grave de l'approvisionnement en énergie et à des dégâts écologiques considérables.

De plus, les mêmes causes provoquent déjà dans de nombreux pays en développement une raréfaction des terres productives et de l'eau potable. La population de ces pays perd ainsi progressivement la base de son développement économique.

Cette dégradation conduit à son tour à accroître la pression sur l'environnement, ce qui ferme le cercle vicieux de la destruction. Développement et environnement sont indissociablement liés. Des solutions durables ne seront trouvées que si l'on tient compte de l'interdépendance de ces deux domaines.

Les pays en développement ne sont cependant pas seulement touchés par les atteintes à l'environnement qu'ils causent eux-

mêmes. De plus en plus, leur développement est affecté par les problèmes environnementaux globaux. Le réchauffement provoqué par l'effet de serre, la destruction de la couche d'ozone, la pollution des océans, les dépôts de déchets dangereux touchent aussi les pays en développement, parfois même plus que les pays industrialisés.

Les pays en développement sont appelés à faire leur part pour lutter contre ce phénomène, alors qu'ils n'en sont que très marginalement responsables. Dans certains domaines importants, comme la conservation de la biodiversité, leur rôle est même crucial, notamment pour la sauvegarde de la forêt tropicale, berceau menacé d'un grand nombre d'espèces vivantes.

La situation de l'environnement dans les pays en développement est alarmante. Un développement durable ne sera possible que si la stratégie de développement donne une place centrale à la protection des ressources naturelles et de l'environnement.

Formation et emploi

Il y avait autrefois, dans de nombreux pays en développement, en particulier africains, carence considérable, voire complète, de personnel qualifié à tous les niveaux; la situation s'est aujourd'hui largement inversée.

Il y a généralement surabondance de cadres formés, souvent même très bien formés, et manque de possibilités financières de les utiliser, d'où chômage de personnel qualifié et émigration vers les pays du Nord.

L'aide internationale, bilatérale et multilatérale, s'est mal adaptée à cette évolution. Elle continue de payer très cher des cadres expatriés alors que les mêmes ressources financières seraient mieux utilisées en ayant recours aux ressources humaines disponibles localement.

L'évolution va sans doute se poursuivre et s'accroître, et elle risque de provoquer des tensions politiques accrues. Les cadres nationaux acceptent de plus en plus difficilement la présence de concurrents expatriés dont le salaire et le niveau de vie sont jusqu'à 100 fois plus élevés que les leurs.

La concurrence par les cadres expatriés n'est qu'un aspect d'un problème plus vaste, celui du sous-emploi des ressources humaines des pays en développement. Des centaines de millions de jeunes gens formés à tous les niveaux doivent trouver une occupation en dehors de l'agriculture et de la fonction publique. Problème social, politique et économique majeur auquel l'aide internationale n'a jusqu'ici apporté que des balbutiements de réponse.

De quel soutien les pays en développement ont-ils besoin?

Pour une stratégie de la DDA, l'analyse des besoins en soutien extérieur par les pays en développement doit être faite sous l'angle des priorités de la coopération suisse au développement. Il n'est en effet pas possible de déterminer des priorités sans jugement de valeur.

Une telle analyse devrait servir de base à la politique que la Suisse défendra sur le plan international et guider sa propre action bilatérale ou autonome.

Rétablir les conditions macro-économiques de la croissance

La crise macro-économique est telle dans de nombreux pays d'Afrique sub-saharienne et d'Amérique latine qu'elle empêche tout développement et toute amélioration de la situation des populations. Dans de nombreux cas, on peut parler d'asphyxie.

La mesure la plus urgente est donc le rétablissement des conditions macro-économiques minimales sinon optimales. Il s'agit notamment de:

- la réduction du poids de la dette à un niveau compatible avec les possibilités réelles des pays concernés. Pour les pays les plus pauvres, en particulier en Afrique sub-saharienne, dont la dette est surtout détenue par des institutions publiques bilatérales et multilatérales, il faudra soit effacer la dette, soit accepter un moratoire sans intérêt pour un temps très long.

Pour d'autres pays à revenu moyen, dont la dette est contractée pour l'essentiel vis-à-vis d'institutions bancaires privées, il s'agit de mettre en œuvre des mesures de type «plan Brady», mais avec des ressources financières adéquates, ce qui n'est pas le cas maintenant.

- l'amélioration sensible des conditions d'exportations pour les produits des pays en développement sur les marchés des pays industrialisés: diminution du protectionnisme, organisation des marchés de produits traditionnels, soutien à la diversification et à la pénétration commerciale dans les pays développés.

- l'amélioration de la gestion des importations par les pays en développement de manière à trouver une optimisation entre besoins et possibilités réelles de financement à long terme. Il faut faire des choix technologiques conduisant à la dépendance la plus faible, améliorer la connaissance du marché et renforcer l'esprit de concurrence, freiner les importations de produits de luxe et fixer un taux de change réaliste. La gestion de l'aide internationale, particulièrement faible sur le premier point (choix technologiques), doit être améliorée, ainsi que les approches macro-économiques du Fonds monétaire international qui se contente trop facilement de la panacée «taux de change réaliste».

- l'amélioration de l'analyse et de la pratique des institutions internationales responsables de l'ajustement structurel imposé à nombre de pays en difficulté. Ceci afin de rendre les réformes compatibles avec les exigences d'une croissance réelle et d'amener une amélioration des conditions de vie des populations. Il s'agit en particulier d'éviter que les prêts d'ajustement structurel ne soient détournés vers un remboursement de la dette à un taux incompatible avec un assainissement durable de la situation.
- l'amélioration de la gestion interne des pays en développement, en particulier en leur permettant de constituer une épargne intérieure suffisante et de la diriger vers des investissements productifs et non spéculatifs. Ce qui signifie réforme des systèmes fiscaux et bancaires plutôt qu'approche simpliste par licenciement de fonctionnaires, fermetures d'écoles et d'hôpitaux, etc.

Soutien de l'autonomie

La différenciation progressive entre les pays en développement ne concerne pas seulement les niveaux de vie mais plus encore l'autonomie dans la démarche de développement. Dans nombre de cas, l'autonomie s'est dégradée, la marge de liberté, créée en partie par le recours à l'emprunt, s'est maintenant réduite.

Quelle est l'autonomie d'un pays dont plus de 80% des dépenses de développement sont décidées par des agences extérieures, qui poursuivent en partie leurs propres objectifs, c'est-à-dire des intérêts commerciaux, leur survie institutionnelle, le goût du pouvoir, ou des avantages matériels personnels? Jusqu'ici, les agences d'aide ont un bilan plus que mitigé sur ce plan, elles sont autant obstacles que moteurs de développement autonome.

Un meilleur soutien à l'autonomie du développement devrait notamment passer par:

- le recours systématique à l'exécution nationale des programmes de développement. Le recours au personnel expatrié devrait constituer l'exception à justifier de manière rigoureuse. Pour cela, il faut trouver le chemin adéquat entre l'exécution gouvernementale souvent insuffisante, et l'exécution par les agences ou entreprises étrangères, souvent trop coûteuse et peu durable dans ses effets. Adaptation des techniques à un niveau compatible avec une exécution nationale; schémas d'organisation compatibles avec des systèmes administratifs nationaux; recherche de formes de contrôle financier n'impliquant pas un personnel permanent d'expatriés, éventuellement par des représentations locales d'entreprises spécialisées dans la surveillance financière ou économique.
- le renforcement des institutions nationales, soit en participant financièrement à leur fonctionnement, soit par des programmes de formation ou de coopération technique à faible coût, sans experts permanents.
- le soutien à des formes non gouvernementales d'auto-promotion: groupes informels, coopératives, à condition qu'elles soient basées sur des forces nationales et ne soient pas d'abord des émanations d'organisations non gouvernementales étrangères.
- le soutien à l'initiative privée, en particulier dans le secteur informel: petites et micro-entreprises, emplois autonomes, par exemple en facilitant le recours au crédit.
- en général renonciation à un perfectionnisme coûteux et non durable, simplification des approches et des procédures.

Lutte contre la pauvreté

La lutte contre la pauvreté est un des buts affichés les plus importants de la plupart des aides extérieures, qu'elles soient bilatérales ou multilatérales. Les pays en développement ont

souvent eux-mêmes des buts analogues dans leurs politiques nationales.

Les pauvres constituent donc, selon l'affreux jargon en vigueur dans le métier, le «groupe-cible» préférentiel du développement. Et pourtant, leur sort ne s'est guère amélioré, il s'est même souvent détérioré au cours des dernières années.

Comment peut-on rendre plus efficace la poursuite de cet objectif:

- Il faut d'abord une approche plus politique du problème de la pauvreté. La pauvreté, c'est d'abord et surtout l'absence de pouvoir. C'est la faiblesse politique dans la lutte pour accéder aux ressources productives: eau, terre, crédit, services gouvernementaux de soutien. Une approche plus politique peut se situer à différents niveaux:

- au niveau de l'analyse: soutenir et accepter une approche lucide même si elle dérange les intérêts ou les préjugés idéologiques;
- au niveau du dialogue politique entre donateurs et bénéficiaires: il faudrait des exigences beaucoup plus grandes en matière de réforme agraire, d'accès aux ressources, de droits de l'homme, d'équité fiscale;
- au niveau des personnes: renforcement de la force politique des pauvres en soutenant les organisations de défense et d'auto-promotion, organisation de leur défense juridique, formation de leurs cadres.

- Il faut ensuite bâtir les stratégies de lutte contre la pauvreté sur les forces propres des pauvres, qu'on a trop tendance à considérer comme des bénéficiaires passifs, alors qu'ils représentent une énergie et un potentiel considérables pour leur propre développement. Le pauvre doit être considéré comme acteur et sujet potentiel de son propre développement. Il doit

Cohérence des efforts de développement

pouvoir mener une activité économique autonome; par exemple il doit avoir accès au crédit, à des facilités de commercialisation, etc. D'autre part, il faut soutenir les secteurs informels urbains et les initiatives locales, surtout celles des femmes. En un mot, il faut reconnaître la vitalité et la valeur culturelle propre des pauvres.

Les aides internationales n'ont jusqu'ici pas été intégrées dans une approche cohérente. Cela est dû pour beaucoup au caractère hétéroclite des objectifs poursuivis: développement harmonieux certes, lutte contre la pauvreté aussi, mais encore intérêts commerciaux (aide liée), intérêts politiques, beauté de l'effort solitaire, arrogance ou prétention, en particulier des petites organisations.

Des efforts notables ont été accomplis depuis 1980 pour renforcer la coordination des efforts, avec pour résultat une certaine amélioration de la transparence et de la consultation. Mais beaucoup reste à faire avant d'arriver à une optimisation de l'effet obtenu par l'aide extérieure.

Différentes mesures pourraient être prises dans ce but:

- définition des objectifs et des moyens: en tout cas dans les pays dépendant de l'aide extérieure pour plus de la moitié de leur effort de développement, il devrait y avoir une sorte de pacte ou d'accord général entre toutes les parties sur les objectifs à poursuivre pendant une certaine période. Ces objectifs devraient faire partie d'un ensemble cohérent, bien étudié dans toutes les interrelations, par exemple investissements – entretien, importations – frais locaux, intégration verticale et horizontale.
- limitation des inconvénients du liement de l'aide: le liement de l'aide ne cause pas seulement une augmentation des coûts

de l'ordre de 15%, mais provoque surtout des distorsions considérables dans les choix technologiques et dans la gestion. Des solutions devraient être recherchées, par exemple par la voie de banques nationales de développement, qui pourraient recourir à des adjudications pour des acquisitions de biens et de services, tout en assurant un équilibre des commandes entre les sources de financement (en utilisant des lignes de crédit liées).

- amélioration de la capacité nationale de planification et de gestion de développement, de la capacité d'analyser les interrelations verticales et horizontales; amélioration des systèmes de contrôle.
- renonciation systématique à l'approche par projet en faveur de programmes mixtes coopération technique/aide financière adaptés aux besoins et intégrés dans un ensemble cohérent. Ces programmes doivent être modulés de façon souple.
- réforme des institutions internationales dans le sens d'une meilleure intégration entre les différentes formes d'assistance, en particulier entre l'assistance technique et l'assistance financière, entre les différents secteurs (agriculture/industrie par exemple) et dans les systèmes nationaux de décision et de gestion.

Education et santé

La crise économique et les ajustements structurels ont généralement pour effet de réduire les moyens déjà faibles consacrés à l'amélioration des ressources humaines, particulièrement sous l'angle de l'éducation et de la santé.

Les systèmes d'éducation sont parvenus à un stade critique: d'une part, les ressources financières et humaines de la plupart des pays en développement ne suffisent pas pour permettre à l'ensemble de la population de bénéficier du système

existant. Souvent, la proportion de la population scolarisée ou formée à des stades plus élevés tend maintenant à décroître, après avoir d'abord augmenté puis atteint un plafond.

Par ailleurs, la formation donnée ne correspond pas aux besoins et aux possibilités réelles d'emploi, d'où chômage de personnes formées. Une nouvelle stratégie devra être trouvée, qui permettrait de mieux baser les systèmes d'éducation sur les vrais besoins et les possibilités réelles des pays en développement.

Les aides étrangères devront participer activement à cette réflexion, et seront appelées à soutenir financièrement et humainement un investissement considérablement augmenté dans ce secteur.

Un engagement accru dans le domaine de la santé sera aussi absolument nécessaire. Cela portera sur l'application généralisée de la stratégie d'Alma Ata: approvisionnement en médicaments essentiels, soutien à l'immunisation, appui donné aux programmes en faveur des femmes et des enfants, espacement des naissances, sécurité alimentaire, lutte contre le SIDA.

Production alimentaire

Les perspectives en matière de production alimentaire sont assez sombres. La production alimentaire par habitant a pu croître depuis 30 ans, partout sauf en Afrique, grâce à la combinaison de plusieurs facteurs: développement de nouvelles plantes hybrides à haut rendement, extension des terres cultivées, accroissement des possibilités d'irrigation, emploi accru d'engrais. Les perspectives pour les 30 prochaines années sont beaucoup moins favorables pour chacun de ces facteurs. Il faudra beaucoup plus d'efforts et d'investissements pour le prochain doublement de la production qu'il n'en a fallu pour le dernier.

Le soutien à la production agricole, et d'abord à la recherche agricole, restera une grande priorité de l'aide internationale aux cours des années à venir. Un accent particulier devrait être mis sur la culture en sols arides et semi-arides, sur la production de céréales locales, de nourritures populaires (par exemple haricots), pour permettre d'améliorer l'alimentation des populations défavorisées. Des améliorations substantielles sont possibles pour limiter les importantes pertes après récolte.

Environnement

Le soutien de la communauté internationale à la maîtrise de l'environnement dans les pays en développement devra être à la mesure des problèmes, c'est-à-dire massif. Il devra porter sur les points les plus stratégiques, c'est-à-dire:

- la maîtrise des grands bassins fluviaux;
- le maintien de la forêt de montagne et tropicale;
- la lutte contre la désertification;
- la lutte contre la dégradation du sol;
- la participation à la gestion de l'environnement global (ozone, réchauffement de l'atmosphère, biodiversité, océans).

Les programmes et projets de développement, qu'il s'agisse de creuser des puits, de financer des ajustements structurels ou de modifier les relations économiques internationales, ne sont pas neutres du point de vue de l'environnement. Toutes ces mesures influencent l'environnement de manière positive ou négative. La protection de l'environnement doit donc être partie intégrante de chaque programme de développement. Plus les ressources des pays en développement sont faibles, plus ces considérations sont nécessaires pour que les investissements à long terme aient un effet positif.

Contexte politique

Au nom du principe de non-ingérence dans les affaires intérieures, la coopération internationale au développement a toujours été très discrète sur les questions de politique

intérieure. Certains pays, avec des régimes politiques extrêmes de gauche comme de droite, ont bien fait l'objet d'une mise en quarantaine partielle, voire totale (Vietnam, Haïti, Afghanistan, etc.), mais la plupart des pays en développement n'en ont pas moins continué à recevoir de l'aide quel que soit leur régime politique ou leur attitude à l'égard des droits de l'homme.

On ne peut faire de lien simpliste entre succès dans le développement et libéralisme économique. On doit cependant considérer que le régime politique, le respect des droits de l'homme, le respect aussi d'un minimum de liberté et d'initiative économique privée sont des préconditions d'un développement réel.

On pourrait envisager un engagement beaucoup plus ferme de la part des pays donateurs sur ce plan:

- dans le dialogue politique, ou dialogue de coopération, lorsque les partenaires discutent des conditions générales de la coopération, les donateurs pourraient insister sur la politique d'équité et de droits de l'homme, ainsi que sur une priorité suffisante pour les dépenses sociales (réduction des dépenses militaires);
- dans la pratique quotidienne, il est possible de mieux soutenir les organisations locales défendant les droits politiques et économiques de la population;
- enfin, on pourrait envisager une plus grande sélectivité dans le choix des pays bénéficiaires. Lorsque les conditions politiques minimales ne sont pas remplies, on pourrait renoncer à donner de l'assistance, sauf sous la forme d'aide humanitaire, et faire savoir clairement pourquoi.

Financement

Jusqu'ici, les ressources financières mises à disposition du développement ont été calculées sur la base d'un compromis entre l'objectif «politique», le 0,7% du produit national brut, accepté par les Nations Unies et, d'autre part, les dures réalités de la gestion des budgets dans les pays industrialisés.

Le fait que l'aide globale de l'OCDE se soit stabilisée à 0,35% du produit national brut pourrait faire penser que le compromis n'a été qu'arithmétique.

Il faut bien admettre que la discussion n'a presque jamais porté sur un examen sérieux de l'ensemble des objectifs désirables ou nécessaires et des moyens financiers correspondants.

Si on veut corriger la stagnation et recommencer à améliorer la situation réelle des populations des pays en développement, l'aide internationale devra agir sur les points suivants:

- d'abord, et en priorité, accroître les possibilités des pays en développement d'améliorer leurs revenus par des exportations accrues et mieux rémunérées;
- ensuite, soutenir les pays en développement dans toutes les mesures qu'ils prennent pour mobiliser leur épargne propre (institutions bancaires, régimes fiscaux, lutte contre la fuite des capitaux, etc.);
- enfin, déterminer les volumes d'aide en tenant compte des besoins effectifs de soutien extérieur pour résoudre rapidement le problème de la pauvreté extrême et donner aux pays en développement les moyens de maîtriser eux-mêmes leur développement.

Politique de la DDA pour les années 90

Le mandat de la DDA

La DDA est un office fédéral chargé de la mise en œuvre de la politique définie par le Conseil fédéral en application de la loi du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales.

Ses tâches particulières sont décrites dans l'ordonnance du 12 décembre 1977: la DDA est en particulier chargée de coordonner l'élaboration de la conception globale de la contribution suisse à la coopération au développement et à l'aide humanitaire internationales. Elle a donc pour mandat global de veiller à ce que les objectifs de la loi du 19 mars 1976 soient atteints.

Ce mandat va au-delà des simples mesures de coopération technique et d'aide financière ainsi que d'aide humanitaire. Il implique l'analyse de l'ensemble des problèmes de développement et la poursuite d'une politique adéquate de la part de l'ensemble des services de la Confédération.

Le Conseil fédéral définit sa politique de coopération au développement et d'aide humanitaire principalement dans les messages qu'il adresse aux Chambres fédérales pour l'ouverture de différents crédits de programme.

Les objectifs de la politique de coopération au développement et d'aide humanitaire sont une partie des objectifs poursuivis par le Conseil fédéral en matière de relations avec l'étranger. Il peut y avoir conflit entre divers objectifs, ce qui exige des arbitrages politiques, mais aussi des possibilités de convergence et de synergie.

La DDA peut d'autre part mettre son expérience opérationnelle au service d'autres tâches qui lui sont confiées par le chef du DFAE ou par le Conseil fédéral.

Valeurs et objectifs fondamentaux

La coopération suisse au développement tend vers un meilleur équilibre au sein de la communauté internationale.

Elle a pour but de soutenir les efforts propres des sociétés en développement afin de créer des conditions leur permettant de préserver leur identité, et d'offrir à toute personne, dans le cadre des efforts de sa communauté, les moyens d'épanouir ses facultés, de vivre dans la liberté et la dignité, et d'être en mesure d'assurer elle-même, par son travail et son initiative, la couverture de ses besoins essentiels en matière d'alimentation, de santé, d'habitat, d'éducation, pour elle-même et pour les personnes à sa charge.

Ce soutien s'exprime par des appuis directs et par des actions visant à créer des conditions-cadre favorables, notamment sur le plan international.

Le soutien apporté n'a de chance d'avoir des effets durables, au-delà du retrait de l'assistance extérieure, que s'il se fonde sur des rapports de confiance, le respect des choix du partenaire, dans un esprit d'appui à une initiative propre par laquelle le partenaire assume la responsabilité de son développement. L'appui fourni contribue alors à ce que le partenaire soit en mesure d'atteindre les objectifs qu'il s'est fixés.

La coopération suisse au développement attache beaucoup d'importance à ce que les efforts du partenaire qu'elle soutient aient pour effet une décentralisation du pouvoir, l'amélioration de la répartition des ressources et une distribution équitable des bénéfices du développement, de manière à éliminer progressivement les injustices sociales.

L'aide humanitaire a pour but de contribuer, par des mesures de prévention ou de secours, à la sauvegarde de la vie humaine lorsqu'elle est menacée, ainsi qu'au soulagement des souffrances.

Etant essentiellement un appui à court terme dans des situations extrêmes, elle cherche à éviter la dépendance et à établir dès le début des liens étroits avec les efforts à plus long terme qui sont du ressort de la coopération au développement.

Tant la coopération au développement que l'aide humanitaire ont pour but de permettre aux populations de vivre dans leur propre pays sans être forcées à l'émigration pour des raisons économiques ou environnementales.

Les grandes priorités de la DDA pour les années 90

L'activité de la DDA doit tenir compte à la fois des objectifs fondamentaux de la coopération suisse et de la situation des pays en développement partenaires. Partant de l'analyse contenue dans le document «Les besoins en matière de coopération internationale au développement», la DDA entend poursuivre un certain nombre de priorités au cours des années 90.

Ces priorités devraient permettre à l'action de la DDA d'atteindre des résultats plus significatifs et durables. Elles ne doivent pas être comprises comme des choix exclusifs, mais comme des orientations pour la sélection et la préparation des nouveaux programmes. Elles concernent autant la coopération au développement que l'aide humanitaire.

Les priorités de la DDA peuvent être modifiées pour tenir compte de nouvelles tâches confiées par le Chef du Département fédéral des affaires étrangères ou par le Conseil fédéral.

**Première priorité:
l'autonomie économique
et étatique**

La capacité institutionnelle et de gestion des pays en développement et de leurs populations de maîtriser leur propre développement reçoit une attention accrue. Ce renforcement procède d'une réflexion sur le rôle de l'Etat au sein de la société et de la répartition optimale des tâches entre l'administration publique et les initiatives individuelles et communautaires (secteur privé, organisations non gouvernementales, groupes d'auto-promotion, etc.) qui en découle.

Le soutien suisse porte en particulier sur:

- le renforcement et la diversification des initiatives individuelles; les conditions pour que ces initiatives puissent se développer comprennent notamment une participation accrue des populations aux décisions qui les concernent, à travers un processus de décentralisation, et un respect des droits des individus (droits de l'homme universels et observation des droits garantis par la législation nationale);
- l'amélioration du fonctionnement des institutions nationales chargées des activités de développement et de leur ouverture vers les partenaires n'appartenant pas à l'administration publique;
- renforcement de la complémentarité entre les institutions publiques et privées;
- le renforcement de la maîtrise économique vis-à-vis de l'extérieur, par une solution adéquate aux problèmes de surendet-

tement, la possibilité d'une participation profitable aux échanges internationaux, la mise à disposition de financements extérieurs suffisants, et la mobilisation des ressources financières internes;

- l'amélioration de la gestion économique interne;
- le développement de la capacité propre de recherche et de formation;
- le renforcement de la collaboration économique et scientifique entre pays en développement.

**Deuxième priorité:
soutenir les pauvres**

L'expérience des trente dernières années montre que la situation des pauvres ne s'est pas suffisamment améliorée et qu'un progrès n'est possible que dans la mesure où les populations défavorisées peuvent accroître leur pouvoir politique et social de défendre leurs propres intérêts.

La coopération au développement doit donc chercher à accroître ce pouvoir économique, social, politique. L'aide humanitaire peut être utilisée comme moyen d'aide directe aux plus défavorisés. Par ailleurs, un objectif est de créer des conditions permettant aux populations de rester chez elles et de ne pas être forcées à l'émigration.

La DDA entend:

- soutenir les organisations propres des groupes les plus défavorisés dont la vocation est de défendre les intérêts de ces groupes face à d'autres ou vis-à-vis de l'Etat, ou de promouvoir leurs propres activités économiques;
- soutenir l'accès au crédit pour les plus défavorisés;

- soutenir l'organisation et l'activité de groupements féminins, et toute autre action favorisant la participation des femmes au processus de développement;
- penser chaque programme et chaque projet de manière à maximiser la participation des groupes défavorisés à la prise de décision et aux bénéfices de l'action;
- soutenir les réformes structurelles des pays en développement, par exemple la réforme agraire;
- utiliser l'aide humanitaire pour diminuer la pauvreté extrême par des secours urgents aux populations les plus menacées, le cas échéant par des programmes de longue durée.

**Troisième priorité:
appui à la maîtrise de
l'environnement**

Les pays en développement se voient confrontés à une dégradation de leur environnement qui touche à la base même de leur survie. Notamment la destruction des forêts, la désertification, l'érosion et la salinisation des sols diminuent la capacité de production agricole et forestière de la terre et ont un impact négatif sur le climat et le régime des eaux. La croissance des villes provoque des problèmes de pollution, d'évacuation des ordures et d'hygiène qui affectent directement la santé et le bien-être de la population.

Les causes de cette dégradation se trouvent dans la pauvreté, l'endettement, la surpopulation, la faiblesse institutionnelle et le manque de formation dans ces pays.

Par ses programmes, la coopération suisse appuie essentiellement des efforts visant à l'élimination de ces causes. Elle donne en plus une importance accrue à des appuis directement liés à la conservation et à l'amélioration de l'environnement en prenant les formes suivantes:

- projets et programmes spécifiques pour une conservation ou amélioration durable de la base de production agricole et forestière;
- examen et adaptation des programmes de coopération au développement pour assurer un impact optimal sous l'angle de l'environnement;
- renforcement du cadre institutionnel pour améliorer la gestion des ressources des pays en développement;
- soutien à la recherche internationale et nationale et à l'application pratique de ses résultats;
- renforcement de la formation dans les pays en développement, à tous les niveaux, pour assurer une prise en compte durable de l'environnement;
- soutien aux efforts nationaux, régionaux et internationaux visant à l'amélioration du cadre environnemental dans les pays en développement.

**Quatrième priorité:
amélioration des
ressources productives**

Une amélioration des conditions de vie de la population n'est pas possible sans une croissance de la base économique des pays concernés. La DDA s'emploie dès lors à améliorer les conditions macro-économiques des pays en développement pauvres, à favoriser la production agricole et la sécurité alimentaire, à promouvoir la production industrielle et artisanale, à soutenir le développement d'une technologie adaptée.

Cet appui prendra entre autres les formes suivantes:

- soutien financier aux réformes et restructurations ayant pour but d'améliorer le dynamisme social et la capacité durable de production de biens et services;

- appui aux capacités de recherche scientifique, en particulier dans l'agriculture;
- programmes de formation axés sur une activité économique;
- appui à la diversification économique: petites industries, secteur informel, nouveaux domaines d'activités tournés vers l'exportation, création d'emplois;
- soutien à l'infrastructure de transport;
- soutien au secteur privé au sens large.

**Cinquième priorité:
valorisation des ressources
humaines**

Les ressources humaines jouent un rôle clé dans le développement du bien-être social et de la croissance économique. Des objectifs tels que le renforcement du pouvoir civil, le soutien au secteur privé, l'appui à l'auto-promotion, la lutte contre la pauvreté et l'appui à la maîtrise de l'environnement ne pourront être atteints indépendamment d'une valorisation optimale des ressources humaines. Tout développement économique et social durable est fortement dépendant des investissements qui auront été consentis et des progrès réalisés dans les secteurs de l'éducation, de la formation professionnelle et de la santé.

L'appui de la DDA dans le secteur des ressources humaines visera dès lors à:

- soutenir des formes d'éducation et de formation professionnelle – tant dans le secteur formel qu'informel – qui facilitent la participation aux activités de production ainsi qu'à celles de la vie associative locale et nationale et qui permettent d'améliorer les conditions de vie des populations;

- soutenir de façon prioritaire la participation des femmes au développement comme bénéficiaires et partenaires actives responsables à côté des hommes; à reconnaître leurs rôles socio-économiques dans la famille, la communauté, le pays, et leur donner un meilleur accès au travail et à l'argent, à l'éducation et à la formation, aux technologies et aux ressources, aux décisions et aux responsabilités;
- soutenir les efforts qui contribuent à l'équilibre démographique;
- soutenir la promotion de la santé pour tous.

Moyens d'actions

Les objectifs de la DDA sont poursuivis de manière appropriée à chaque mode d'action, en tenant compte du rôle spécifique de la DDA et de ses relations avec les autres acteurs de la relation Nord-Sud.

Participation à l'élaboration de la politique suisse à l'égard des pays en développement

L'objectif de la loi sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales ne peut être atteint par les seules mesures de coopération technique, d'aide financière et d'aide humanitaire. D'autres types de mesures, touchant à la politique commerciale, financière, à la législation sur les banques, etc. sont nécessaires, de même qu'une politique étrangère active en matière de droits de l'homme, de désarmement et de paix.

L'ordonnance du 12 décembre 1977 concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales

donne à la DDA le rôle de coordination pour l'élaboration de la conception globale de la contribution suisse à la coopération au développement et à l'aide humanitaire. Le comité inter-départemental de la coopération au développement et de l'aide humanitaire internationales a été mis sur pied comme organe de cette coordination.

La DDA s'engage dans la préparation des décisions du Conseil fédéral pour que la politique suisse tienne compte des intérêts des pays en développement. Elle cherche en particulier à promouvoir une solution réelle et rapide du problème du surendettement, la diminution du protectionnisme, un transfert de technologie appropriée à des conditions abordables pour les pays en développement.

La DDA s'engage aussi en faveur d'actions politiques lorsque des problèmes politiques, comme les violations des droits de l'homme ou la corruption font obstacle au processus de développement, entravent des mesures de secours et d'aide humanitaire en faveur de victimes de catastrophes ou des conflits, ou bien sont elles-mêmes à l'origine de problèmes humanitaires graves.

La concertation internationale

La concertation internationale joue un rôle croissant pour rendre la coopération au développement plus pertinente et efficace.

La concertation se place à plusieurs niveaux; elle a lieu sur le plan international, par exemple à l'OCDE ou dans des conférences thématiques (éducation, pays les moins avancés) ou dans le cadre de l'appui au développement d'un pays spécifique, le plus souvent sur place, avec l'aide de la Banque Mondiale ou du Programme des Nations Unies pour le développement.

Dans cette concertation, la DDA s'engage en fonction des priorités de sa politique. Elle défend ses valeurs, fait valoir ses expériences, mais soutient activement l'effort de coordination internationale et accepte de s'intégrer à l'effort commun. En ce qui concerne la coordination sur place, la DDA veut qu'elle soit placée sous l'autorité du pays bénéficiaire.

Coopération bilatérale

La coopération bilatérale et la coopération multilatérale sont des instruments complémentaires. La coopération bilatérale est la partie prépondérante de la coopération suisse au développement.

Dans sa coopération bilatérale, la DDA applique les principes suivants:

- La DDA concentre son activité bilatérale sur un nombre limité de régions et de pays, de manière à rendre ses mesures d'appui aussi efficaces que possible. Dans le choix des pays partenaires, les critères suivants sont observés:
 - La situation politique interne doit permettre d'atteindre de manière réelle les objectifs de la loi du 19 mars 1976. Par situation politique interne, on entend aussi bien la situation des droits de l'homme que la volonté réelle des autorités d'améliorer le sort des populations et leur volonté de gestion efficace.
 - Il doit y avoir une possibilité pour la Suisse d'apporter une contribution significative soit dans une région soit dans un secteur. L'apport doit correspondre à un véritable besoin d'aide extérieure, doit avoir un effet durable, mesurable, si possible multiplicateur. La masse critique doit être atteinte.
 - Le choix des pays partenaires se fait dans le cadre d'une politique de continuité. Il n'y a de modifications dans le

choix de pays partenaires que si les conditions-cadre sont substantiellement modifiées.

- Maintien d'un équilibre entre les grandes régions géographiques.
- De manière à utiliser au mieux les capacités de gestion de la DDA, l'activité bilatérale se concentre sur un nombre limité de secteurs, choisis sur la base des critères suivants:
 - Les secteurs d'intervention doivent correspondre aux grandes priorités des besoins d'aide extérieure, selon le document intitulé «Les besoins en matière de coopération».
 - Il s'agit de secteurs dans lesquels la DDA dispose elle-même des compétences techniques nécessaires, ou est à même de mobiliser des compétences nécessaires à l'extérieur.
 - Les programmes et projets soutenus par la DDA sont inscrits dans une programmation par pays et par secteur de manière à assurer qu'il s'agit d'actions prioritaires significatives bien ancrées dans l'effort de développement du pays et qu'elles ont un effet durable.
 - Par ses activités, la DDA œuvre en faveur d'un développement durable, promouvant l'indépendance, la responsabilité, et le respect de soi chez ses partenaires. Ces valeurs sont mieux réalisées en poursuivant une démarche participative, transparente, visant la décentralisation. Les résultats du développement sont longs à mûrir, la patience, la qualité et la profondeur de l'analyse sont donc systématiquement pratiquées.
 - Le porteur de l'action doit être, du début à la fin, une institution du pays bénéficiaire. Les notions de «projet» et de «remise

de projet» doivent être abandonnées. La DDA veut éviter la création d'îlots de développement qui ne survivent que par le soutien de l'intervention extérieure.

- Les conditions financières sont dictées par l'objectif de l'action et par le souci de la meilleure efficacité possible. Ceci vaut pour les conditions de remboursement (prêts, prêts remboursables en monnaie locale, prestations non remboursables), comme pour la prise en charge de frais locaux et de frais récurrents. L'aide est déliée car beaucoup plus efficace ainsi. L'aide déliée permet en effet le choix optimal de la solution technique, une simplification de la maintenance et de la gestion, ainsi que l'achat aux conditions les plus favorables.

Coopération multilatérale

La coopération multilatérale est complémentaire de la coopération bilatérale.

La DDA s'engage en faveur de l'effort multilatéral dans les cas où celui-ci est une réponse plus adéquate que la somme des approches bilatérales pour résoudre les problèmes, soit en raison de la dimension de ceux-ci, soit en raison d'autres avantages de la coopération multilatérale comme le caractère relativement moins politisé.

Une coopération multilatérale substantielle est notamment nécessaire pour le rétablissement du fonctionnement général des économies, pour la recherche agricole, pour les problèmes démographiques, pour les grandes infrastructures, pour les grands travaux liés à l'environnement, pour la lutte contre les pandémies.

Elle est également nécessaire en relation avec le problème des réfugiés, des personnes déplacées et des rapatriés et en ce qui concerne les victimes de conflits armés. Par sa coopéra-

tion multilatérale, la Suisse accepte le principe d'un partage des charges entre donateurs pour certaines tâches universelles (burden sharing).

Dans sa participation à la coopération multilatérale (Conseils d'administration, etc.), la DDA veille à ce que soient effectivement poursuivis les objectifs prioritaires de sa coopération au développement et de son aide humanitaire. Elle veille également à l'utilisation efficace des moyens financiers mis à disposition. Elle suit les mêmes critères que pour l'action bilatérale. Elle favorise une meilleure collaboration entre les institutions multilatérales de développement et celles à vocation humanitaire, contribuant ainsi à une solution à long terme de problèmes humanitaires dans le cadre du processus de développement.

Relations avec les milieux privés

Le rééquilibrage des relations Nord-Sud exige une participation active de tous les acteurs de ces relations: cela concerne en particulier le secteur privé suisse, qui joue un rôle important par ses investissements, ses exportations, ses achats de biens produits dans les pays en développement ainsi que par sa capacité technologique.

La DDA doit agir comme un catalyseur et un animateur, susciter la réflexion et l'intérêt pour le développement harmonieux des pays du Sud. Elle poursuit une politique d'information ouverte, tenant l'opinion publique au courant des activités de coopération au développement et d'aide humanitaire, et suscitant la compréhension pour les valeurs et les problèmes des populations du Sud.

La DDA cherche aussi à utiliser au mieux toutes les capacités extérieures à l'administration, de manière à faire de la coopération au développement l'affaire de tous ceux qui ont quelque chose à offrir dans ce domaine.

Les œuvres d'entraide privées suisses

Le soutien aux activités d'œuvres d'entraide privées suisses a une place importante dans la coopération suisse au développement.

La DDA entretient des relations privilégiées avec les œuvres d'entraide privées suisses tant pour la réflexion sur les buts et moyens de la coopération au développement que pour la mise en œuvre de son programme.

Les œuvres d'entraide privées suisses ont en effet accumulé une vaste expérience en matière de coopération technique et d'aide humanitaire, précédant dans le temps, pour certaines d'entre elles, l'intervention de la Confédération dans ce domaine.

Elles ont tissé des liens étroits de collaboration avec des organisations non gouvernementales (ONG) des pays en développement. Ces ONG sont particulièrement aptes à organiser et soutenir les initiatives prises par les intéressés eux-mêmes pour améliorer leur sort.

La collaboration avec les œuvres d'entraide privées suisses offre donc un moyen privilégié de faire parvenir une aide directe aux couches de population les plus défavorisées.

La DDA traite les œuvres d'entraide privées suisses selon des critères identiques et clairement établis.

L'aide humanitaire

L'aide humanitaire complète les instruments de la politique étrangère du Conseil fédéral sous une forme efficace, diverse et rapide. Elle est engagée dans le monde entier.

Des actions de secours sont menées dans les situations de détresse aiguës ou durables qui ne peuvent plus être maîtrisées par les gouvernements des pays concernés, et qui

sont tellement graves que la population ne peut satisfaire ses besoins essentiels ou exercer ses droits les plus fondamentaux.

Au début de chaque action, il est nécessaire de procéder à une bonne appréciation des besoins, de manière à assurer que l'aide atteigne réellement ses objectifs.

De plus en plus, l'aide humanitaire est complémentaire d'autres domaines de la politique étrangère. Il est donc nécessaire d'assurer une coordination approfondie avec d'autres offices fédéraux, les institutions privées ainsi qu'avec les organisations internationales.

La DDA dispose de deux instruments pour l'aide humanitaire: le Corps suisse pour l'aide en cas de catastrophe (ASC) et l'aide humanitaire et alimentaire.

L'ASC agit d'entente avec les gouvernements des pays concernés et est en mesure d'offrir une aide très rapide, ponctuelle, dans des cas de catastrophes aiguës comme les catastrophes naturelles (tremblements de terre, éruptions volcaniques); l'ASC est aussi engagé dans les cas de catastrophes liées à l'activité humaine (rupture de barrages, accidents industriels), à la guerre ou à des catastrophes structurelles (bidonvilles).

La durée des engagements varie de cas en cas. Il peut s'agir: d'actions préventives, destinées à empêcher des catastrophes ou à réduire leurs conséquences (observations de volcans, formation pour la gestion de crise); d'aides d'urgence ou de survie; de couverture des besoins essentiels; enfin, de reconstruction avec un engagement pouvant durer jusqu'à deux ans, et ceci en étroite relation avec la coopération au développement.

Le deuxième instrument de l'aide humanitaire n'est pas directement opérationnel. Il prend la forme de contributions financières ou d'aide alimentaire à des oeuvres d'entraide privées suisses ou à des organisations internationales.

Les besoins d'aide humanitaire sont de plus en plus grands. Les personnes ayant besoin d'aide peuvent être les réfugiés, les personnes déplacées, les réfugiés de retour dans leur pays, d'autres victimes de conflits, de situations de famine ou de pauvreté causées par de graves crises économiques.

Comme les mesures d'assistance ne sont pas directes mais sont exécutées par des organisations partenaires, le choix de ces dernières est déterminant pour la qualité de l'aide. Le choix se base sur les critères de capacité personnelle, administrative et de gestion.

Dans le monde, les besoins en aide humanitaire dépassent très largement les moyens personnels et financiers disponibles. Il est donc nécessaire d'engager l'aide humanitaire là où le besoin est le plus grand et de la concentrer sur la couverture de besoins essentiels. Pour cette raison, la très grande partie de l'aide humanitaire se fait dans des pays en développement.

Sommaire

- 6 **L'image directrice de la DDA pour les années 90**
- 15 **Les besoins en matière de coopération internationale au développement**
- 15 **Tendances prévisibles**
 Le fossé entre pays pauvres et pays riches
 L'endettement et l'économie mondiale
 La crise de l'Etat et des institutions politiques
 La pauvreté persistante
 Développement scientifique et technologique
 Evolution démographique
 Environnement
 Formation et emploi
- 25 **De quel soutien les pays en développement ont-ils besoin?**
 Rétablir les conditions macro-économiques de la croissance
 Soutien de l'autonomie
 Lutte contre la pauvreté
 Cohérence des efforts de développement
 Education et santé
 Production alimentaire
 Environnement
 Contexte politique
 Financement
- 37 **Politique de la DDA pour les années 90**
- 37 **Le mandat de la DDA**
- 38 **Valeurs et objectifs fondamentaux**
- 39 **Les grandes priorités de la DDA pour les années 90**
 L'autonomie économique et étatique
 Soutenir les pauvres
 Appui à la maîtrise de l'environnement

Amélioration des ressources productives
Valorisation des ressources humaines

45 **Moyens d'actions**

Participation à l'élaboration de la politique suisse à l'égard des
pays en développement
La concertation internationale
Coopération bilatérale
Coopération multilatérale
Relations avec les milieux privés
Les œuvres d'entraide privées suisses
L'aide humanitaire

Publié par le Service de
l'information de la Direction de la
coopération au développement et
de l'aide humanitaire (DDA)

Copyright 1991 DDA

Conception visuelle et composition:

Atelier Lars Müller, Baden,

Edith Spettig, Monika Kaufmann

La politique extérieure de la Suisse doit faire face à de nouveaux défis, tant en Europe que dans le monde entier. Dans un domaine de politique extérieure qui est appelé à prendre une importance croissante, l'IMAGE DIRECTRICE DE LA DDA (Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire) met des accents particuliers pour les années 90.

Ce volume ouvre la série des cahiers de la DDA. Il contient l'image directrice et quatre documents de base. Ceux-ci portent sur les besoins en matière de coopération internationale au développement, sur la politique de la DDA dans les années 90, ainsi que sur le développement de l'organisation et la politique du personnel de la DDA.