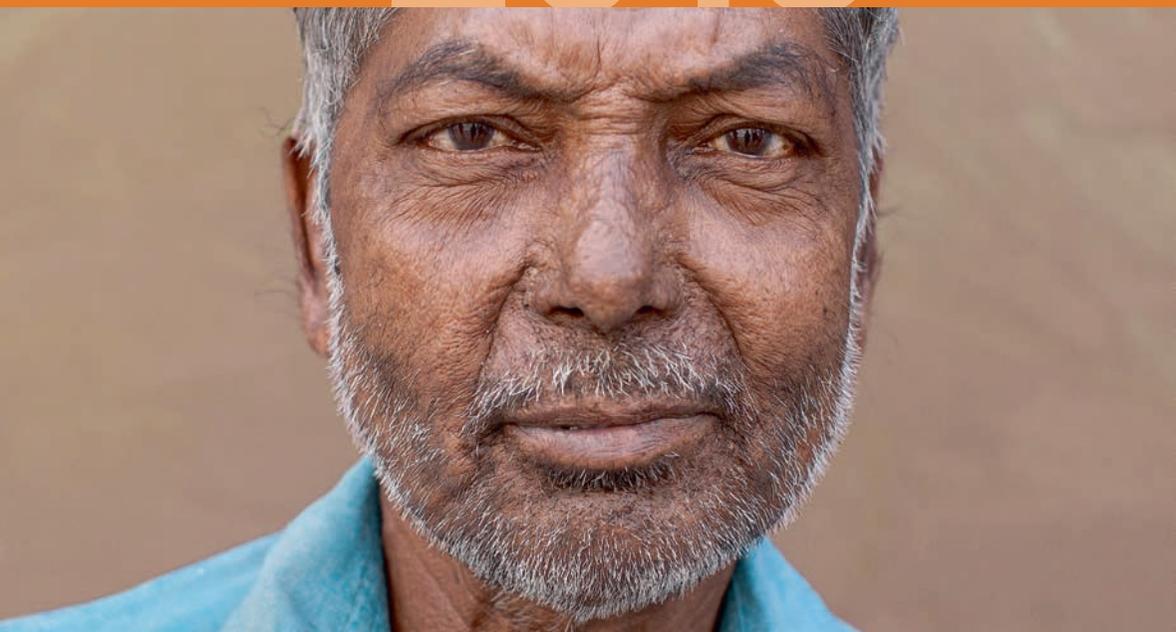


**CARITAS**

**2015**



## **Almanach**

# **Politique du développement**

**Perspectives de l'aide  
au développement**

L'annuaire de Caritas  
sur la Suisse humanitaire

Richard Gerster

## De l'aide au développement à la coopération internationale

Comme le dit Mark Twain : « Après avoir perdu de vue leur objectif, ils redoublèrent d'efforts. » Les efforts ont en effet plus que doublé en plus de cinquante ans, depuis que la Suisse a lancé sa coopération internationale avec les pays en voie de développement. Dans un contexte général en profonde transformation, affectant aussi la coopération, ce n'est pas un luxe que de mener une réflexion portant sur ses orientations et ses méthodes de travail, ses réussites aussi bien que ses échecs.

### Cadre global

Le concept de développement, compris comme facteur d'épanouissement pour toute société et de réduction des écarts de richesse à l'échelle planétaire, est né après la Seconde Guerre mondiale, engendrant une vision globale polarisée entre pays développés et pays non développés, entre donateurs et bénéficiaires. Cette idée reposait sur la volonté d'accorder les mêmes opportunités, garantissant une vie digne, aux habitants de chaque pays. La croissance économique et la modernisation permettraient de combler le manque de capitaux et les lacunes techniques. On pensait alors que le « développement de rattrapage » permettrait à la prospérité de s'étendre peu à peu à toutes les couches sociales, combattant efficacement la pauvreté. Mais il s'avéra rapidement que la croissance économique à elle seule était insuffisante pour endiguer la pauvreté, et qu'elle devait s'accompagner d'une politique économique ciblée. La

stratégie de couverture universelle des besoins fondamentaux, conséquence du droit universel à l’approvisionnement de base, s’orienta d’après ces principes, également reflétés dans les Objectifs du millénaire pour le développement à l’horizon 2015.

Le contexte international s’est profondément modifié après la Seconde Guerre mondiale. La décolonisation entraîna la création de nouveaux pays, surtout en Afrique et en Asie. Parallèlement, la Guerre froide entre l’Est ou l’Ouest influença également les relations Nord-Sud. Élargissant la notion de coopération au développement (CD), les pays en voie de développement exigèrent un « Nouvel ordre économique international » (NOEI) et, plus particulièrement, des relations commerciales et financières équitables. Les pays exportateurs de pétrole (OPEP) s’établirent comme nouveaux acteurs économiques mondiaux. Toutefois, ce climat de renouveau ne résista pas à la crise de la dette entraînant des programmes d’ajustement structurel (« Consensus de Washington »), favorables à la libéralisation et la privatisation. La « décennie perdue » des années 1980 fit place à une ère de globalisation économique et d’essor des pays émergents. L’architecture et la gouvernance de la collaboration multilatérale n’ont, jusqu’à présent, pas suffisamment tenu compte de l’émergence de ce monde multipolaire.

Cette métamorphose de l’environnement impacta le positionnement de la coopération au développement. Au cours des cinquante dernières années, la population mondiale a plus que doublé, alors que les conditions de vie s’amélioraient dans des proportions inespérées. L’essor des économies en voie de développement et des marchés émergents en Asie, en Afrique et en Amérique latine témoigne d’un succès sans précédent. Toutefois, la CD n’a jamais acquis la force d’impulsion nécessaire au niveau mondial pour devenir un moteur essentiel de l’évolution sociale, même si elle a représenté une mesure d’accompagnement importante dans les pays plus pauvres, et même vitale pour les groupes de population défavorisés. Le Sud a accompli de profondes transformations par ses propres moyens, souvent contre le courant dominant de la politique du Nord. Le dynamisme économique a permis de réduire de moitié la pauvreté dans le monde depuis 1990. L’espérance de vie a également augmenté massivement sur tous les continents. Parallèlement, l’augmentation des écarts économiques, culturels et sociaux est patente, malgré ou à cause de la mondialisation. L’avenir montrera qui assumera en fin de compte les coûts sociaux et environnementaux de cette flambée économique. Aujourd’hui, la CD intervient dans un environnement d’enjeux globaux, tels que la protection du climat, l’implémentation des droits de l’homme, le maintien des ressources d’eau, la gestion de la migration, des

réfugiés ou de la sécurité. La performance de la future collaboration internationale sera, outre la lutte traditionnelle contre la pauvreté, également mesurée à l'aune des solutions qu'elle propose pour ces enjeux globaux.

## Jalons de la coopération suisse

Les signes avant-coureurs d'une coopération de la Confédération suisse avec les pays en développement sont apparus après la Seconde Guerre mondiale. En 1950, la Confédération finançait des missions d'évaluation au Népal et en Iran, par le biais de fonds destinés à la création d'emplois. Elle offrit également quelques bourses d'études en Suisse, et contribua financièrement au nouveau programme de développement de l'ONU et aux projets de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Durant cette phase précoce, le Conseil fédéral privilégia la collaboration multilatérale<sup>1</sup>, soulignant la nature provisoire de l'aide et sa fonction de simple complément aux activités privées.

Parallèlement, divers pionniers privés entrèrent en scène. En 1955, après de nombreuses discussions et enquêtes, fut fondée l'Aide suisse aux régions extra-européennes, rebaptisée Helvetas dix ans plus tard. Le nom se référait à l'Aide suisse à l'Europe (auparavant, « Don suisse »), aujourd'hui « Swissaid ». Helvetas était la première organisation privée créée exclusivement en vue d'un engagement pour le développement. Les contacts établis au Népal permirent la mise en place des premiers projets pratiques, surtout dans le domaine de l'industrie laitière, de la construction de ponts suspendus et de la création d'ateliers mécaniques. La fondation d'Helvetas fut suivie, en 1959, par la fondation Swisscontact, proche des milieux économiques, essentiellement engagée dans la formation professionnelle technique. Swissaid, l'Entraide protestante suisse (EPER) et Caritas élargirent également leurs programmes d'aide aux pays en voie de développement. Malgré un soutien de plus en plus large dans la population, les prestations étatiques restèrent à un niveau extrêmement faible.

L'année 1961 marqua un tournant : « Pain pour le Prochain » effectuait sa première campagne, l'Église catholique lançait l'« Action de Carême », et le Parlement approuvait un premier crédit-cadre de trois ans pour la coopération technique avec des pays en voie de développement. La démarche consistait à transmettre connaissances et capitaux aux démunis, afin de leur assurer une vie meilleure. Des raisons humanitaires, économiques, mais aussi politiques, liées à la lutte contre le communisme,

déterminèrent ce bond en avant. La coopération bilatérale, tout d'abord en tant que soutien ponctuel à des projets d'organisations caritatives privées, puis via une aide de l'État à différents pays cibles (Népal, Inde, Rwanda, Bénin, Cameroun, Tunisie, Turquie, Pérou), devint prioritaire, visant à compléter les contributions aux organisations multilatérales. Un Service de la coopération technique fut créé au sein du Département fédéral des affaires étrangères, qui, se transformant au fil des ans, devint la Direction du développement et de la coopération (DDC). Aujourd'hui, elle est responsable de la coordination générale de la coopération au développement et de la coopération avec l'Europe de l'Est, ainsi que de l'aide humanitaire de la Suisse. Parallèlement, depuis 1968, le pôle « Coopération économique » dirigé par le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) du Département de l'économie, de la formation et de la recherche gagnait en importance, la compétence pour les mesures en matière économique et de politique commerciale pour le développement et les pays de l'Est lui incombant. La CD s'imposa progressivement auprès de la population comme la voix de la Suisse dans les pays du Tiers Monde. L'engagement croissant du gouvernement fédéral eût été impensable sans le rôle précurseur des organisations privées.

Les événements de 1968 renversèrent la compréhension du développement, du rôle de la Suisse et de la CD. La guerre sanglante au Biafra illustra cette nouvelle perception : on collectait des dons en Suisse pour les populations dans le besoin, alors qu'Oerlikon-Bühler livrait des canons au Nigeria qui tirait sur les vols humanitaires de la Croix-Rouge. L'engagement contradictoire de la Suisse devint patent. Le mouvement de solidarité suisse se mobilisa également dans le cadre des débats sur la guerre du Vietnam. En 1968, un groupe de personnes engagées rédigea la « Déclaration de Berne » œuvrant pour une vision globale des relations Nord-Sud, incluant des questions telles que l'exploitation du Tiers Monde, l'iniquité des prix et la course à l'armement. L'engagement pris par les plus de 1000 signataires de la « Déclaration de Berne », de verser 3% de leur revenu à une organisation caritative de leur choix, marqua particulièrement les esprits. En 1969/71, l'Alliance Sud fut fondée comme groupe de travail des grandes organisations caritatives, avec pour but d'effectuer des campagnes communes et de sensibiliser les élèves des écoles et les médias pour améliorer l'efficacité des opérations d'aide au développement. En 1970, les Églises du pays organisèrent une Conférence interconfessionnelle pour lancer un large débat sur le rôle de l'économie et des banques suisses. Trois ans plus tard paraissait un livre des étudiants et diplômés de l'Université de Saint-Gall, au titre provocateur : « Solidarität oder Rentabilität? » En 1974, le groupe de travail « Dritte Welt » dénonça la commercialisation

du lait en poudre dans les pays en voie de développement avec la campagne « Nestlé tue les bébés ». En 1975, une commission de collaborateurs d'organisations caritatives privées publia le rapport « Entwicklungsland Welt – Entwicklungsland Schweiz ». Le rapport balayait l'idée selon laquelle le Nord incarnait un modèle à atteindre pour les pays en développement. La Suisse était désormais considérée comme faisant partie du problème, et plus seulement comme sa solution. La nouvelle devise était : « Il ne suffit pas de donner plus, il faut prendre moins ». Désormais, le besoin de changement ne se restreignait plus à la CD, mais il affectait aussi la Suisse, via l'application de prix équitables dans le commerce mondial, le refus des avoirs illicites et l'obligation de rendre des comptes pour les groupes multinationaux.

Le Corps suisse d'aide humanitaire (CSA) fut fondé en 1972, sous le nom « Corps suisse d'aide en cas de catastrophe ». Il compte désormais un pool de 700 experts fédéraux de l'aide aux sinistrés. Aujourd'hui, les dix services du CSA sont responsables des quatre domaines d'activité principaux de l'aide humanitaire de la Confédération : prévention, aide d'urgence, reconstruction et défense juridique. Le CSA soutient des actions ponctuelles et des organisations internationales par la mise à disposition de spécialistes. L'engagement dans des régions de conflits, ainsi que la protection des réfugiés ont nécessité une parfaite coordination entre le personnel de sécurité militaire et civil. Outre les actions directes, l'aide humanitaire soutient principalement les organisations caritatives suisses et les organisations internationales, comme le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et le Programme alimentaire mondial (PAM). La Suisse a activement participé à la mise en place de l'Office de coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCAH). Deux tiers du budget actuel de l'aide humanitaire sont destinés à la coopération multilatérale. Contrairement à la CD, l'aide humanitaire est universelle et ne vise pas « l'éradication du sous-développement, mais le soulagement immédiat de la souffrance dans les situations exceptionnelles »<sup>2</sup>, indique le Conseil fédéral en 1971. Depuis lors, l'aide humanitaire a fortement évolué. On assiste à un « déplacement de l'aide après catastrophes naturelles vers une aide durant et après les périodes de conflits »<sup>3</sup>, constate Toni Frisch, qui fut longtemps responsable de l'aide humanitaire. Aujourd'hui, l'engagement dans la reconstruction dépasse de loin l'aide d'urgence. Le rôle de la prévention (« disaster risk reduction ») tend à occuper une place prépondérante. La DDC participe, d'une part, à des projets locaux de prévention des catastrophes, par exemple, via des microassurances contre les pertes de récolte ; d'autre part, elle est la principale interlocutrice lors de la négociation d'un cadre d'action

international visant à diminuer les risques de catastrophes.<sup>4</sup> L'implication importante de la Suisse dans l'aide humanitaire lui assure une reconnaissance internationale. La combinaison de l'aide humanitaire, de la CD, de la prévention des catastrophes et de la prise en compte du changement climatique est jugée exemplaire et novatrice.<sup>5</sup>

La loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire du 19 mars 1976 a été une étape importante et reste toujours en vigueur. La croissance de la CD incita le Parlement à instaurer une base juridique explicite, tout en renforçant son propre rôle dans le domaine de la politique étrangère face au Conseil fédéral. La prise de position des organisations de développement introduisit deux propositions controversées :

- D'une part, l'objectif de la CD devait se focaliser sur le soutien aux pays en voie de développement, aux régions et aux groupes de population défavorisés, et dépasser un simple accord entre États. Le Conseil fédéral y vit une ingérence dans les affaires intérieures des États partenaires et refusa cette clause. Mais le conseiller national Walter Renschler, véritable architecte de la loi, remporta une victoire à onze voix contre dix devant la Commission de politique extérieure dont il était le président. Malgré une défaite en plénum du Conseil national, les conseillers aux États reprirent l'idée et l'approuvèrent en grande majorité, obligeant le Conseil national à s'engager dans la procédure d'élimination des divergences. Une orientation ciblant aussi clairement la pauvreté et la compensation demeure avant-gardiste jusqu'à ce jour.
- D'autre part, un article de loi exigeant une saisie statistique des flux de capitaux privés fut mis en discussion, censé garantir la transparence et rendre la Suisse moins attrayante pour les capitaux fugitifs. La Commission de politique extérieure accepta cette motion à onze voix contre dix. Toutefois, ce complément ne survivra pas au scrutin en plénum.

La loi, d'ailleurs déjà adoptée à quelques différences près par le Conseil national et le Conseil des États en 1973, correspondait en grande partie aux exigences relatives au développement durable qui s'imposèrent à l'échelle internationale dix à vingt ans plus tard, et qui furent inscrites dans l'article énumérant les buts de la constitution fédérale<sup>6</sup> révisée en l'an 2000. Le projet de loi de 1973 fut immédiatement attaqué par des menaces de référendum, émises aussi bien par la droite (négligence des intérêts particuliers de la Suisse) que par la gauche (alignement sur les intérêts de l'économie suisse). Prise en tenailles, la loi subit un nouvel examen approfondi au prétexte de la crise

pétrolière et fut renvoyée à la Commission de politique extérieure du Conseil national. La demande d'un rapport complémentaire sur les implications de la crise pétrolière permit de gagner du temps. Le rapport complémentaire du Conseil fédéral souhaitait mettre la CD davantage au service de l'économie suisse, en parfaite opposition avec le rapport des organisations caritatives «Entwicklungsland Welt – Entwicklungsland Schweiz», déjà évoqué. Les deux rapports alimentèrent le débat. Finalement, la loi fut acceptée en 1976 à l'unanimité, et sans référendum. Ce «miracle» incombait aux adversaires conservateurs de la CD, pris à leur propre piège : en 1975, ils lancèrent un référendum contre l'octroi d'un crédit à l'Association internationale de développement (AID), une filiale de la Banque mondiale, déplaçant l'intérêt du public sur cette future votation. Ces quatre ans de tractations autour de la loi sur la CD sont considérés comme un «fleuron du compromis suisse».<sup>7</sup>

Le premier référendum sur la CD concerna donc un crédit de 200 millions de francs à la filiale AID de la Banque mondiale, et fut rejeté à 56 %. La campagne des partisans du crédit portait moins sur la lutte contre la pauvreté, et davantage sur l'importance économique de l'accès aux mandats de la Banque mondiale pour les entreprises suisses. Les adversaires étaient motivés par des tendances isolationnistes ou des appréhensions financières. Le monde du développement était divisé : alors que certains soutenaient le projet, plaidant en faveur d'une Suisse ouverte, le scepticisme à l'égard de la Banque mondiale prévalait chez d'autres. Fort de la loi sur la CD, le Parlement autorisa une rapide hausse des montants alloués à la CD étatique durant les années suivantes. Mais le gel du personnel de l'administration fédérale contraria l'implémentation des projets, aboutissant à une augmentation du capital des programmes de la Banque mondiale grâce à l'apport de fonds suisses («aide associée»). Il s'ensuivit une collaboration opérationnelle plus étroite entre la DDC et la Banque mondiale. D'autre part, une coalition d'organisations caritatives fonda «Intercooperation» en 1982, pour pondérer la tendance funeste de la Confédération à financer de grands projets et à concentrer les fonds du développement dans les organisations internationales. Désormais, la DDC attribua plus volontiers des mandats à de grandes organisations caritatives suisses (Intercooperation, Helvetas, Swisscontact) pour réaliser des projets dans leurs domaines spécialisés. En 2011, Intercooperation fusionna avec Helvetas<sup>8</sup>, sa fonction ne correspondant plus à l'époque. Le refus du crédit AID par le peuple n'eut pas d'impact quantitatif ou qualitatif sur la CD.

Même après le référendum, le thème de la «société civile» continua à dominer le débat public portant sur le rôle de la Suisse en Afrique, en Asie et en Amérique

latine. Le symposium largement soutenu « Le développement par la libération » qui se tint à Berne en 1981, en marqua le point culminant : son slogan exprimait parfaitement le message politique entérinant la rupture d'une CD purement humanitaire, technique et financière. En parallèle, de nombreux activistes tiers-mondistes soutenaient le Mouvement antiapartheid, dont les cercles ecclésiastiques qui dénonçaient comme inacceptable le rôle économique de la Suisse officielle. Entre 1984 et 1985, la coopération avec l'Afrique du Sud atteignit son point culminant, avec des importations qui s'élevèrent à plus de dix milliards de francs en lingots d'or.<sup>9</sup> Mais, au bout du compte, on ne put considérer la question de l'apartheid sous le seul angle des droits de l'homme ni la sortir du contexte tendu de la guerre froide. Alors que les organisations non gouvernementales appelaient au boycott de l'Afrique du Sud et collaboraient depuis des années avec des partenaires sud-africains de la société civile locale, la DDC ne lança son premier programme de mesures positives qu'en 1986, soutenant, via l'EPER, les personnes discriminées par l'apartheid. Les progrès de 1990 en Afrique méridionale permirent également de résoudre les conflits liés à l'apartheid en Suisse. Cependant, un quart de siècle plus tard, la complicité de la Suisse avec le régime de l'apartheid et son déni systématique des droits fondamentaux demeurent tabou. Afin de protéger les personnalités politiques et économiques suisses, les archives des entreprises demeurent scellées, et il a fallu attendre 2014 pour que les Archives fédérales soient accessibles, sur requête, à la recherche historique.

À la fin des années 1980 et durant les années 1990, on assista à un changement de paradigme concernant le personnel de la CD. Dès ses débuts, Swissaid avait misé sur le soutien financier de groupes d'entraide, et avait renoncé à engager des collaborateurs suisses. Mais à cette même époque, la Confédération et la plupart des organisations caritatives adoptèrent le slogan allemand « Keine Mark ohne Mann », qui perdura des années, jusqu'à ce qu'une prédominance du personnel local s'impose. Des professionnels locaux bien formés et un renforcement des institutions locales partenaires permirent de réduire le nombre de spécialistes étrangers (« expats ») actifs dans la CD, ce savoir-faire pouvant être soutenu, si nécessaire, par un engagement de courte durée de consultants. Concernant le personnel international, la Confédération et les organisations caritatives privilégiaient souvent les collaborateurs suisses, instaurant, de facto, une forme cachée de préférence nationale. De telles « obligations liées à l'octroi d'aides » sont en voie de disparition. En effet, les besoins en personnel qualifié international sont en baisse, alors que le personnel approprié suisse est souvent insuffisant pour couvrir les besoins de certains États fragilisés, tels que l'Afghanistan,

le Soudan du Sud ou Haïti.<sup>10</sup> Outre les risques, cette évolution s'explique également par le fait que la DDC a suspendu la promotion de la relève. Par le passé, les engagements fréquents de personnel spécialisé de la CD avaient pour conséquence heureuse que lorsqu'ils rentraient en Suisse, ces gens pouvaient informer et partager leur expérience des défis se posant aux habitants des pays défavorisés, ainsi qu'aux pays eux-mêmes. Ce dialogue interculturel est désormais rompu. La migration, le tourisme et la mondialisation produisent de nouveaux pendulaires oscillant entre prospérité et état d'urgence.

L'instauration d'une coopération avec l'Europe de l'Est entre 1989 et 1990 marqua une autre étape importante de la coopération internationale. En réponse à la fin de la guerre froide, le Parlement autorisa, dès 1989, des mesures d'urgence immédiates en Pologne, en Hongrie et en Tchécoslovaquie. Des augmentations de fonds furent décidées en 1992 et 1993, pour couvrir des pays supplémentaires dans le cadre d'une coopération multilatérale. Jusqu'à fin 2016, le Parlement aura débloqué environ 5,6 milliards de francs pour la coopération avec l'Europe de l'Est.<sup>11</sup> Conçue comme soutien temporaire à la transition d'une économie planifiée vers une économie de marché, la coopération avec l'Europe de l'Est est devenue part intégrante de la politique étrangère et du portefeuille de la DDC et du SECO, au plus tard depuis la loi sur la coopération avec l'Est de 2006.<sup>12</sup> Certaines organisations caritatives, telles que l'EPER, étaient traditionnellement actives en Europe de l'Est, et d'autres commencent à s'engager, par exemple Caritas en faveur des Roms. L'une des priorités de la coopération avec l'Europe de l'Est se porta sur l'Asie centrale, Kirghizstan et Tadjikistan, où la moitié de la population vivait sous le seuil de pauvreté lors de l'indépendance. L'objectif du mandat fixé par la loi visait à soutenir la démocratie et les principes de l'État de droit, ainsi que le développement économique et social. L'Asie centrale était fragilisée par des structures politiques instables et des conflits non résolus, concernant par exemple l'accès à l'eau. On comprend aisément pourquoi la Confédération s'est focalisée sur les réformes des finances publiques, le renforcement des communes, du secteur privé, de l'économie rurale, de la gestion de l'eau et du secteur de la santé. La collaboration avec l'Europe de l'Est impliquait aussi une composante de politique étrangère : le soutien actif de la Suisse en faveur d'une construction respectueuse de l'économie et de la société des régions économiquement défavorisées, lui garantissait un siège au sein du Conseil d'administration du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale. En effet, le Kirghizstan et le Tadjikistan – ainsi que l'Azerbaïdjan et la Serbie, autres partenaires de la coopération

avec l'Est – font partie du groupe de vote dirigé par la Suisse et la Pologne. Malgré les risques de gouvernance en Asie centrale, la coopération avec l'Europe de l'Est s'est rapidement établie de manière durable dans le dispositif des relations extérieures de la Suisse, et n'est guère controversée.

En 1991, à l'occasion du 700<sup>e</sup> anniversaire de la Confédération, l'Assemblée fédérale approuva un crédit-cadre supplémentaire de 700 millions de francs pour le financement de mesures environnementales et l'allègement de la dette en faveur des pays en voie de développement. La pétition «Le désendettement, une question de survie», réponse suisse à la crise de la dette des années 1970 et 1980, fut remise au Parlement en 1990. Sous la direction d'Alliance Sud, une large coalition d'organisations issues de la société civile collectèrent plus de 250 000 signatures. Du jour au lendemain, ou presque, la Suisse s'imposa comme pionnière en matière de dette, non pas tant en raison de l'enveloppe financière, plutôt modeste en comparaison internationale, mais en raison de son approche : le concept de «désendettement créatif», lancé par les organisations caritatives, exigeait l'ouverture d'un fonds en devise locale par les gouvernements partenaires, en contrepartie de l'allègement de la dette, afin de financer des projets de développement locaux au service des populations défavorisées. Via Alliance Sud, les organisations caritatives participèrent également à l'implémentation du programme. Entre 1991 et 2011, 36 pays bénéficièrent d'un désendettement nominal de 2,15 milliards de francs. Parallèlement, des fonds de contrepartie dédiés au développement social et à la lutte contre la pauvreté, d'un montant de 320 millions de francs, furent mis en place, et 760 projets furent financés.<sup>13</sup> Un bilan relève : « Par rapport aux objectifs de départ de 1992, le programme des fonds de contrepartie a obtenu de bons résultats sur le plan de la politique de désendettement, et a largement atteint son but (réduction de la pauvreté). »<sup>14</sup> Bien que la Suisse ait participé aux initiatives multilatérales, elle perdit rapidement son rôle de précurseur en matière de désendettement, surtout par manque de nouvelles initiatives destinées à instaurer une procédure ordonnée de mise en faillite des États. L'idée d'une telle procédure redevient d'actualité en raison des crises de la dette en Europe, particulièrement en Grèce.

Cet important succès des organisations caritatives et de développement privées dans l'opinion publique fut rapidement mis à rude épreuve. Le Conseil fédéral et le Parlement ouvrirent la voie à l'adhésion de la Suisse au Fonds monétaire international et à la Banque mondiale. Les acteurs du monde du développement étaient fortement divisés. Un référendum, lancé sous les auspices de la « Déclaration de Berne », fut mis au vote en 1992. L'adhésion fut décidée à une majorité de 56 %. Cette étape marqua

un revirement important de l'opinion populaire, qui s'était opposée à toute contribution en faveur de l'AID en 1976. Cependant, pour la plupart des votants, tant parmi les partisans que parmi les adversaires, la question de l'adhésion se jouait dans le champ de tension entre l'isolement de la Suisse et sa participation sur la scène internationale. La discussion du rôle du FMI et de la Banque mondiale dans le domaine de la politique du développement et de la politique suisse du développement resta globalement en arrière-plan. En amont, Alliance Sud avait pu imposer au Conseil fédéral et au Parlement l'établissement de lignes directrices relatives à la politique de développement dans les deux institutions, un signal de son influence politique croissante et un nouveau défi pour l'avenir. Désormais, les organisations caritatives, prises par d'autres tâches, ont renoncé à surveiller étroitement le vote des Suisses siégeant au Conseil d'administration du FMI et de la Banque mondiale. Les nouvelles économies en voie de développement et émergentes sont massivement sous-représentées au sein du FMI et de la Banque mondiale. L'engagement de la coopération suisse sera évalué à sa faculté de soutenir les réformes du droit de vote, même si elles touchent aux intérêts suisses ou européens.

Les programmes globaux, instaurés par la DDC dans un message au Parlement en 2008, apportèrent une autre innovation de grande portée. Aujourd'hui, des programmes globaux dédiés au changement climatique, à la migration, à l'eau, à l'alimentation et à la santé sont en cours ; le SECO, de son côté, poursuit un programme global de développement économique. La Suisse souhaite lier plus fortement ses contributions à de telles thématiques globales avec la réduction de la pauvreté. La mondialisation nécessite de privilégier le développement durable. Les formes de collaboration internationales sont insuffisantes pour gérer le patrimoine mondial commun (« global commons »). Les programmes globaux se concentrent sur le développement de solutions novatrices, la diffusion de savoir et le dialogue politique multilatéral.<sup>15</sup> Dans ce contexte, les contributions à l'agenda politique international offrent une importante plus-value par rapport aux projets traditionnels, alors que la mise en réseau de multiples partenaires issus des sciences et de l'économie privée (et d'organisations non gouvernementales) permet de nouer de nouvelles alliances et d'augmenter le nombre d'acteurs impliqués. La contribution de la Suisse ne se limite pas à l'apport d'un savoir-faire, on favorise les coopérations qui permettent des partenariats d'égal à égal et un apprentissage mutuel. Depuis 1991 déjà, la DDC contribue à la protection de l'environnement au niveau mondial, grâce au crédit-cadre déjà cité, voté par le Parlement pour le 700<sup>e</sup> anniversaire de la Confédération. Les autres

programmes globaux ont été comme tirés du chapeau d'un coup de baguette, la DDC y voyant une manière élégante de contourner l'exigence du Parlement qui voulait que les projets soient géographiquement plus concentrés. La ministre des Affaires étrangères s'estimait tenue par un principe d'universalité qui était en totale contradiction avec l'idée de la concentration sur un nombre de pays restreint. Favorisant une orientation thématique plutôt que géographique, les programmes globaux de la DDC ont ouvert de nouvelles possibilités d'organisation, à même d'affronter les enjeux globaux. Ce concept, en soi, solide, constitue cependant une source possible de fragmentation.

Entre 2008 et 2012 a eu lieu une importante réorganisation de la CD. Il a d'abord fallu désolidariser les domaines d'activité de la DDC et du SECO pour mettre fin à des décennies de tension entre ces deux offices fédéraux. Désormais, la DDC se charge principalement des pays en voie de développement les plus pauvres, alors que le SECO s'occupe de ceux à revenu moyen. Toutefois, dans la pratique, cette répartition du travail ne permet pas toujours d'éviter des recoupements parfois importants. D'une part, les mesures de politique économique et commerciale du SECO, comme la gestion des finances publiques et l'aide budgétaire, intéressent également les pays plus pauvres. D'autre part, les programmes thématiques globaux de la DDC s'adressent, en particulier, aux économies émergentes avancées, telles que l'Inde. Au final, cette réorganisation a déplacé les chevauchements sans les éliminer, même si le Message 2013–2016 a contraint la DDC et le SECO à initier une stratégie commune. Mais les réformes de la DDC, suite aux critiques du Parlement à l'encontre de la CD, ont fait les grands titres et causé beaucoup d'agitation. Le service de communication de la DDC a été intégré à celui du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), entraînant dans les médias suisses un recul notable de la couverture des thèmes liés au développement.<sup>16</sup> Dans le cadre de la restructuration des représentations suisses à l'étranger, les bureaux de la coopération au développement seront désormais intégrés aux ambassades. Il en résulte des interrogations quant aux compétences et à la cohérence de la politique de développement. La diplomatie doit préserver les intérêts suisses, et la CD soutenir les projets des partenaires en faveur du développement et de la lutte contre la pauvreté. On peut donc s'attendre à de nombreux conflits d'intérêts. Par ailleurs, le service des ressources humaines de la DDC, pourtant essentiel, a été transféré au DFAE, sans réduction visible des coûts. Une expertise externe a même constaté une hausse des coûts de transaction et une négligence de la formation continue et de la promotion de la relève. Finalement, le remaniement s'est également accompagné d'une saignée dans les postes de travail, entraînant une perte de compé-

tences théoriques et pratiques. Il est alarmant de constater que les partenaires du Sud et de l'Est n'ont pas constaté les bénéfices de cette réorganisation, et que la DDC en a été institutionnellement affaiblie, alors que les crédits-cadres de la CD sont en hausse.

La loi sur la coopération au développement demeure inchangée depuis 1976. Mais au cours des années, des bases juridiques parallèles applicables à diverses formes similaires de coopération internationale ont été établies. La coopération avec les pays d'Europe de l'Est et la Communauté des États indépendants (CEI) de l'ancienne Union soviétique est notamment basée sur une loi fédérale distincte, approuvée par votation populaire en 2006. L'éventualité d'un crédit-cadre pour l'Europe de l'Est avait été discutée une première fois en 1990, et suivie en 1995 d'un arrêté fédéral limité à dix ans. Le Message sur la coopération internationale 2013–2016 comprenait, outre la coopération technique, l'aide financière et l'aide humanitaire, des mesures économiques et commerciales du SECO, et la coopération avec l'Est. Une autre loi fédérale datant de 2003 a instauré des mesures de promotion civile de la paix, et de renforcement des droits de l'homme. Les nouveaux crédits-cadres pour la coopération au développement 2017–2020 intègrent pour la première fois la promotion civile de la paix et le renforcement des droits de l'homme. Les contributions à l'élargissement versées par la Suisse à l'Union européenne (UE) ne sont pas incluses dans le budget des crédits-cadres, mais elles respectent la loi sur la coopération avec l'Europe de l'Est. La préservation de la loi sur la CD a pour prix une multiplication des bases juridiques qui permettent de prendre en compte les modifications de l'environnement international et de prendre en charge de nouvelles tâches.

## **Lutte pour les ressources**

Les attentes de la population concernant la CD sont souvent excessives et trop éloignées de la réalité. Dans les pays en voie de développement, il arrive régulièrement que les gouvernements partenaires appliquent une politique économique intéressée ou dévoyée, au lieu de lutter efficacement contre la pauvreté. Et, en cas de bonne gouvernance, la CD est généralement très loin d'exercer une influence notable sur le développement global des pays. Une comparaison rudimentaire avec l'Allemagne de l'Est après la réunification illustre clairement ce propos. Depuis la chute du mur en 1989, une somme équivalente à celle que la CD internationale destine à trois milliards

d'êtres humains fut allouée annuellement à 16 millions d'Allemands de l'Est. Perspective à long terme : atteindre la même prospérité que l'Allemagne de l'Ouest dans un délai de 50 ans, donc d'ici 2039.<sup>17</sup> Mais à mi-parcours, l'ancienne République démocratique allemande (RDA) n'a pas atteint son objectif, malgré un contexte initial bien meilleur que celui de nombreux pays en développement, des programmes d'investissement circonstanciés et des transferts sociaux.<sup>18</sup> De plus, l'Allemagne a pu compter sur une volonté politique de réunification, alors que la CD est exposée aux incessantes luttes pour constituer une majorité dans de nombreux pays donateurs, ce qui affecte ses orientations ainsi que les ressources financières dont elle dispose. En étant réaliste, la CD peut donc soutenir les efforts de partenaires publics et privés luttant contre la pauvreté et pour un développement durable, mais guère plus.

À l'origine, dans les années 1960, la Suisse mettait l'accent sur les flux de capitaux privés et les investissements, alors que la CD publique était considérée comme secondaire. Pour exemple, les statistiques de l'aide étrangère<sup>19</sup> de 1968 désignaient l'économie privée comme le plus grand donateur (950 millions de francs), alors qu'il s'agissait de transactions purement commerciales. Par comparaison, les 80 millions de francs alloués par la Confédération à la CD et les 20 millions de francs dépensés par les organisations caritatives privées paraissent faibles. À l'échelle internationale, la CD de la Suisse s'élevait à moins de la moitié (0,16 %) de la moyenne (0,36 %) des pays donateurs, membres du Comité d'aide au développement (CAD) de L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Selon l'OCDE, la CD publique inclut les flux financiers vers les pays en développement et vers les organisations multilatérales de développement provenant du secteur public, accordés à des conditions préférentielles et ciblant principalement le développement économique et l'amélioration des conditions de vie. Il est courant de rapporter la CD versée à la puissance économique du pays donateur. Un montant de 100 millions de francs représente un fardeau différent pour un pays tel que la Grande-Bretagne, dont le revenu national brut (RNB) par habitant s'élève à 30 000 euros, que pour la Suisse, dont le RNB est deux fois plus élevé.<sup>20</sup> La CD privée et publique représente seulement une partie du financement du développement – plus ou moins important selon le pays partenaire. Viennent s'y ajouter les flux de capitaux privés et les investissements, les ressources financières propres de l'État (surtout via les impôts et les licences) et les transferts d'argent des émigrants.

Dès 1958, le Conseil œcuménique des Églises exigea que le Nord mette au moins 1 % du revenu national à disposition des pays en voie de développement.

Durant la décennie suivante, cette revendication se solda par la mise en place d'une valeur indicative d'au moins 0,7 % du revenu national brut dédié à l'aide publique au développement. Une Assemblée générale de l'ONU de 1970 adopta globalement ce principe jusqu'en 1975. Suite à l'importance grandissante de la CD et au vu de crédits-cadres couvrant plusieurs années, le Parlement helvétique exigea une base juridique explicite, aboutissant à la loi sur la CD de 1976. Avec quelques années de retard, la Suisse s'est jointe au consensus global préconisant un investissement de 0,7 % comme valeur indicative réalisable à long terme. Relevons cependant que seul un nombre réduit de pays tiennent leur engagement (2012 à 2013 : Norvège, Suède, Luxembourg, Danemark, Grande-Bretagne, Pays-Bas). Actuellement, avec seulement 0,49 % du revenu national brut, la Suisse n'atteint pas les 0,7 % préconisés, même si le Conseil fédéral et le Parlement se sont entendus sur un objectif de 0,5 % à l'horizon 2015.

#### CD publique 1960 – 2014

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2014
CD publique suisse en millions de CHF	15	51	130	267	423	743	1041	1280	1510	2207	2398	3246
CD publique suisse en % du RNB	0,04	0,09	0,14	0,18	0,24	0,31	0,30	0,33	0,33	0,42	0,39	0,49
CD publique suisse en % des dépenses publiques	0,23	0,41	0,64	0,70	0,90	1,18	1,20	1,16	1,23	1,57	1,60	1,84 (2013)
CD publique CAD en % du RNB	0,51	0,48	0,33	0,34	0,35	0,33	0,33	0,26	0,22	0,32	0,32	0,29

\*1966

Sources : DDC, [https://www.eda.admin.ch/deza/fr/home/aktivitaeten\\_projekte/zahlen\\_und\\_statistiken/statistische-tabellen.html](https://www.eda.admin.ch/deza/fr/home/aktivitaeten_projekte/zahlen_und_statistiken/statistische-tabellen.html); CAD, Development Co-operation Report 2014, <http://dx.doi.org/10.1787/888933133609>.

La croissance à long terme du volume de la CD est le fruit d'une lutte incessante pour les ressources et leur répartition dans le cadre du budget fédéral. En 1982, le Conseil fédéral annonçait un plafonnement de la CD suisse à 0,26 % du revenu national, revenant sur ses précédentes prises de position et soulevant l'indignation des organisations caritatives. Celles-ci exigèrent un alignement sur la moyenne des pays de l'OCDE, s'élevant alors à 0,36 %. Les organisations caritatives lancèrent la pétition

«L'aide au développement est une question de survie» et récoltèrent sans peine 206 000 signatures. Les nombreuses manifestations se muèrent en une sorte d'université populaire interrogeant le rôle de la Suisse dans le monde. En réaction, le Conseil fédéral déplaça la CD dans son programme gouvernemental de 1984, annonçant une hausse des contributions à 0,31 % jusqu'en 1987 – une victoire largement insuffisante pour les pétitionnaires.

Dans les années 1990, les pays donateurs subirent une pression croissante les appelant à respecter leurs promesses, parfois grandiloquentes, faites au cours de conférences internationales sur la CD. Les efforts nationaux en faveur de la CD s'accompagnèrent de mesures de façade et d'aides « fantômes ». Dans le cadre de l'OCDE (CAD), les « donateurs » définissent eux-mêmes ce qui peut être statistiquement imputé à la CD. Les « pays destinataires » n'ont pas voix au chapitre. Sont imputables : les frais d'administration du pays donateur (1979), les coûts liés aux places d'études d'étudiants du pays destinataire dans le pays donateur (1984) et les coûts des requérants d'asile pendant la première année de leur séjour (années 1980). Ce dernier point n'a été plus largement utilisé qu'à partir de 1991, et en cette matière, la Suisse est championne en comparaison internationale, avec 14 %, respectivement 417 millions de francs (2013).<sup>21</sup> La remise de dettes non militaires peut également être admise comme CD publique, bien que la valeur réelle des avoirs se situe fortement en dessous du montant nominal en raison de l'insolvabilité généralisée des débiteurs. Le bond à 0,42 % entre 2003 et 2005 – la CD suisse avait stagné entre 0,32 et 0,36 % de 1993 à 2002 – est essentiellement dû à de telles gymnastiques statistiques, permettant à la Suisse de se positionner dans la moyenne du peloton des pays donateurs. Des réformes supplémentaires sont en cours de négociation au sein de l'OCDE, qui mineront encore la transparence de la CD, surtout pour les prêts au développement. Ces manipulations n'ont dégagé aucune ressource additionnelle en faveur de la lutte contre la pauvreté et du développement durable. Cette dilution a, par ailleurs, décrédibilisé la coopération au développement.

Dans le contexte des Objectifs du millénaire pour le développement, d'importants efforts ont été déployés dès l'an 2000 pour augmenter graduellement la CD suisse. Plus de soixante organisations caritatives, de femmes et de jeunesse, associations de défense de l'environnement et syndicats ont mené une campagne commune en 2007 et 2008, intitulée « 0,7 % - ensemble contre la pauvreté ». Une pétition demandait que la Suisse s'engage véritablement pour les Objectifs du millénaire et qu'elle augmente l'aide au développement à 0,7 % du RNB. La pétition recueillit plus de

200 000 signatures. Auparavant, le Conseil fédéral avait décidé de maintenir son soutien à 0,4 %, malgré ses promesses lors de l'Assemblée générale de l'ONU. En réponse, la Commission de politique extérieure (CPE) du Conseil national exigea une hausse de l'aide au développement à 0,7 % jusqu'en 2015, souscrivant à la requête formulée par les pétitionnaires. Mais le Conseil des États s'est par la suite profilé comme leader dans le débat politique. Le Conseil fédéral, réticent, fut contraint par le Parlement de soumettre un Message complémentaire précisant les modalités d'une augmentation de la CD à 0,5 % d'ici 2015. Les deux Conseils approuvèrent cette hausse à une large majorité en dépit de la volonté du Conseil fédéral. Mais rien n'est jamais acquis : les tranches des budgets doivent être à nouveau défendues chaque année. La Confédération souhaite réduire la CD dès 2016, et combler ce manque par le biais d'une aide « fantôme » dans le domaine de l'asile, pour atteindre malgré tout l'objectif de 0,5 %.

L'ancrage et l'élargissement de la CD suisse ces dernières décennies sont l'histoire d'un succès relatif. Si les controverses ont toujours été à l'ordre du jour, le principe même de la CD n'a jamais été remis en question. Il est particulièrement remarquable et inattendu que le Parlement ait assumé, à plusieurs reprises un rôle de leadership subsidiairement au recours par la société civile aux droits populaires (pétitions). Trois raisons essentielles expliquent ces succès : d'une part, le rôle actif de la Suisse en faveur de pays et de personnes économiquement plus faibles répond à sa tradition humanitaire ; d'autre part, la CD sert l'intérêt personnel d'un petit État riche, désireux d'être respecté à l'échelle internationale comme un partenaire utile ; finalement, le travail d'information et l'important réseau des organisations caritatives ont promu une compréhension générale des questions de développement dans différents groupes de la population, et un appui politique au sein du Parlement et du gouvernement.

## **CD bilatérale ou multilatérale ?**

La coopération multilatérale est l'un des ressorts de la politique étrangère et de développement de la Suisse. Les institutions multilatérales ont été étroitement liées à la naissance de la CD suisse. La Suisse s'appuie d'ailleurs sur treize institutions de coopération au développement multilatérales et cinq organisations de coopération humanitaire pour mettre en pratique sa stratégie actuelle de coopération internationale 2013–2016.<sup>22</sup> Elle se concentre sur les organisations de l'ONU axées sur le développement, sur

le Groupe de la Banque mondiale, les banques de développement régionales et d'autres organisations telles que le CICR. Les expériences de la CD bilatérale alimentent la collaboration multilatérale. La Suisse participe par exemple souvent à la conception de nouvelles stratégies, et elle aide à améliorer la qualité des évaluations des organisations multilatérales. La gestion d'enjeux globaux tels que la sécurité alimentaire ou encore la protection du climat ou de la couche d'ozone nécessite des solutions multilatérales. La collaboration permet à la Suisse de se profiler comme un partenaire tourné vers les solutions. Parallèlement, la Suisse est le deuxième plus important fournisseur de biens et de services de l'ONU après les États-Unis. La CD multilatérale n'est pas seulement un vecteur important de réduction de la pauvreté, de promotion du développement et de préservation des biens publics mondiaux, elle sert aussi l'intérêt de la Suisse et de ses pays partenaires.

La répartition de la CD publique, entre programmes bilatéraux et institutions multilatérales est restée remarquablement stable au fil des années.<sup>23</sup> Déjà en 1969, le Conseiller national UDC Walther Hofer avait observé devant le Parlement que le ratio actuel d'un sur deux, à savoir, un tiers de projets multilatéraux pour deux tiers de projets bilatéraux, semblait globalement être considéré comme une solution acceptable.<sup>24</sup> Ni le net rejet de l'adhésion à l'ONU par le peuple en 1986 ni le oui massif sur cette question en 2002 n'ont modifié la formule de répartition entre ces deux types de coopération. En approuvant les crédits-cadres de 2008, le Parlement a plafonné la coopération multilatérale à 40 % et fixé le plancher de la coopération bilatérale à 60 % de la CD, parallèlement à une augmentation de la CD à 0,5 % d'ici 2015. Cette pondération entre CD bilatérale et multilatérale reflète une plus grande confiance de la population suisse dans les interventions concrètes et directes plutôt que dans le système de l'ONU ou les banques de développement. L'OCDE reconnaît la gestion stratégique de la coopération multilatérale de la Suisse comme une *good practice*.<sup>25</sup>

Le système multilatéral traverse une crise, car d'importantes institutions ne satisfont plus aux exigences du nouveau monde multipolaire. Citons les réformes de gouvernance avortées de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, qui visaient à renforcer les droits de vote des économies en voie de développement et des marchés émergents et à réduire ceux des États-Unis et des pays membres européens. Durant le cycle de Doha de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), les intérêts divergents des pays émergents n'ont pas éveillé suffisamment d'échos, et, malgré le Paquet de Bali, l'OMC souffre d'une importante perte d'influence. Au vu de l'absence de réformes, le Brésil, la Russie, l'Inde, la Chine et l'Afrique du Sud (pays

BRICA) ont lancé leur propre banque de développement en 2014, alors que, sur proposition de la Chine, et en raison de la domination des pays industrialisés dans la Banque asiatique de développement, une Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures (AIIB) est en cours de création. En tant que petit État, la Suisse tire profit d'institutions multilatérales solides et de règles du jeu transparentes, imposant des limites au pouvoir des puissants.

## Ressources du secteur privé pour la promotion du développement

Les investissements privés et les flux de capitaux dans les pays en voie de développement ont toujours largement dépassé la CD suisse. Toutefois, les statistiques de l'OCDE donnent une image faussée : les rapatriements de capitaux sont incomplètement représentés, les ressources privées sont extrêmement volatiles et les fonds n'atteignent pas les pays les plus pauvres, mais bénéficient aux pays émergents, plus intéressants sur le plan économique. Pour autant, le recours à la CD comme catalyseur d'un transfert quantitatif et qualitatif de ressources privées vers des pays plus pauvres est tout à fait concevable : cette idée animait déjà les premières étapes de la conception de la CD. Dès 1959, des représentants engagés de l'économie helvétique créèrent la fondation Swisscontact<sup>26</sup>, principalement axée sur la formation professionnelle. Durant les années suivantes, s'y ajoutèrent notamment la Fondation Avina de Stephan Schmidheiny, la Fondation Novartis pour le développement durable<sup>27</sup> et d'autres entreprises philanthropiques. Cependant, l'impact des investissements privés et des flux financiers sur le développement ne se décrète pas lors de la création de fondations d'utilité publique, mais dans les implications en matière de politique de développement et dans la responsabilité de l'entreprise dans les activités commerciales transfrontalières quotidiennes.

La création de fondations masque mal les difficultés que pose le développement à l'économie privée sans la promesse de subventions ou de gains à court terme. En 1972, Helvetas et Swisscontact fondèrent la Société suisse de développement international pour financer des projets de développement à l'aide de crédits avantageux. La Confédération et l'économie privée devaient toutes deux participer au capital-actions, mais leur frilosité entraîna la liquidation de la société après quelques années. En 1982, la DDC et le SECO firent un nouvel essai en fondant la Société suisse de financement

du développement, mais le secteur privé se montra à nouveau réticent. La majorité des entreprises hésitent encore à s'orienter vers le développement durable, même si de nombreuses entreprises suisses réputées figurent sur la liste des signataires du « Global Compact » de l'ONU. Nestlé, Novartis et UBS, entre autres, se sont engagées à aligner leurs activités commerciales et leurs stratégies sur dix principes universellement reconnus concernant les droits de l'homme, les normes du travail, la protection de l'environnement et la lutte anticorruption. Mais les entreprises refusent tout contrôle indépendant sur la mise en œuvre de ces règles. L'économie s'oppose également à un supplément contraignant au droit des sociétés anonymes obligeant à davantage de transparence. La question de savoir si la mondialisation est réellement favorable au développement ou s'il s'agit seulement d'un miroir aux alouettes n'est donc pas encore tranchée.

Les mesures d'économie et de politique commerciale auxquelles recourt aujourd'hui le SECO sont nées durant les années 1960 au sein de la division du commerce du Département fédéral de l'économie, en tant que composantes du dispositif de la CD. Un résumé sur l'histoire de la CD en Suisse observe : « Alors que par le passé, les crédits mixtes et l'aide à la balance des paiements, souvent liés à un soutien à l'exportation pour les entreprises suisses, étaient les principaux outils de développement disponibles, le SECO se concentre de plus en plus, depuis les années 1990, sur la création d'un environnement propice à l'économie dans ses pays partenaires. »<sup>28</sup> Cette évolution est notamment soutenue par des réformes d'économie générale, du commerce durable, du cofinancement des infrastructures et par la promotion du secteur privé. Ce nouvel alignement sur les besoins des pays partenaires plutôt que sur ceux de l'économie helvétique a permis au « bouquet » SECO de voir sa politique de développement moins exposée au feu des critiques. Cette règle se voit d'ailleurs confirmée par des débats ponctuels portant, par exemple, sur le Fonds suisse d'investissement dans les marchés émergents (SIFEM) ou sur les partenariats publics-privés pour le développement (PPDP). Toutefois, tous les projets du secteur privé soutenus par la CD, sans exception, doivent voir leur efficacité de développement soumis à évaluation.

Le commerce équitable exige probité plutôt que charité et doit au minimum s'autofinancer. Les « achats solidaires » représentent un engagement attrayant, dépassant le simple versement de dons. La projection du film « Bananera Libertad » de Peter von Gunten à Frauenfeld début 1973 marqua sans doute la naissance du commerce équitable en Suisse. Les « Femmes pour les bananes », menées par Ursula Brunner, ont

mené durant des décennies une croisade pour davantage de justice dans le commerce mondial, y compris par le biais de magasins de commerce équitable, dont le nombre a connu une rapide expansion. La coopérative d'importation OS3 et les magasins Claro présents sur l'ensemble du territoire répondirent à la demande croissante en produits équitables. En 1986, les organisations caritatives privées lancèrent une campagne pour un commerce équitable avec le Tiers Monde, leur pétition récoltant plus de 100 000 signatures. Mais les grands distributeurs refusèrent tout engagement. Une nouvelle tentative, cinq ans plus tard, aboutit à la création de la fondation Max Havelaar. À partir de là, Coop et Migros acceptèrent d'intégrer du café issu de commerce équitable et d'autres produits ayant le label Max Havelaar dans leur assortiment. La sortie de la niche alternative était réussie, et un pont avait été jeté vers les grands distributeurs. Après une aide au départ du SECO, Max Havelaar couvre ses coûts grâce aux revenus de ses licences. Depuis lors, la gamme de produits a été considérablement élargie, incluant même de l'or équitable. Pour certains produits, tels que les bananes et les roses, la part des importations issues du commerce équitable est spectaculairement élevée. La Suisse est, par ailleurs, championne du monde de commerce équitable en comparaison internationale et par habitant.<sup>29</sup> En outre, de nombreux nouveaux labels ont vu le jour, brouillant quelque peu l'orientation des consommateurs. Mais après une success-story de plus de vingt ans, les limites du concept apparaissent clairement. Max Havelaar Suisse commercialise désormais des produits à hauteur de 434 millions de francs (2013), mais au regard du « libre » échange engendrant 186 milliards de francs en importations vers la Suisse (2013), le commerce équitable se chiffre en pour mille, avec un impact limité dans les pays du Sud. La formulation de règles pour le commerce mondial plus favorables au développement reste donc une priorité.

## **La société civile comme facteur clé**

Jusque dans les années 1970, l'État était considéré comme l'acteur essentiel du développement, mais les abus de pouvoir et les échecs ont effrité cette confiance, surtout en Afrique et en Amérique latine. Une société civile s'est donc développée dans divers pays émergents, s'instituant comme porte-parole des couches défavorisées de la population et promouvant l'autoassistance. De telles organisations contrebalançant les pouvoirs publics peuvent exiger une plus grande transparence et responsabilité des

gouvernements. Parallèlement à la crise de l'État et à la libéralisation économique, les organisations non gouvernementales internationales telles que World Vision, Caritas et Oxfam ont pris un réel essor. Elles ont exploité de nouvelles marges de manœuvre et pris la parole dans les négociations mondiales pour formuler propositions et requêtes sur la protection de l'eau et du climat. La CD suisse a également participé à cette évolution des organisations caritatives traditionnelles vers des organismes capables d'aborder de manière professionnelle une politique de développement dédiée à la lutte contre la pauvreté et à la promotion du développement durable. Helvetas par exemple ne se contente pas de soutenir les paysans de montagne des Andes péruviennes pour qu'ils s'adaptent aux conséquences du réchauffement climatique : Rupa Mukerji, coresponsable des Services consultatifs, a participé en tant qu'auteur scientifique à la rédaction du dernier rapport climatique global du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). Cet exemple illustre parfaitement le renforcement de l'engagement en matière de politique du développement. Parallèlement, les organisations caritatives jouent également un rôle important dans l'information de la population suisse. Outre les déclarations de l'État (DDC), des voix issues de la société civile défendent les intérêts de la CD, accordant également la parole aux pays en voie de développement, trop souvent ignorés. Ces campagnes d'information participent de manière déterminante à une large acceptation de la coopération au développement par la population. Cependant, la liberté d'action des groupes d'entraide et des organisations non gouvernementales du Sud varie fortement. Le contexte national, culturel et politique du pays concerné détermine fortement les marges de manœuvre, les procédures et les alliances dont disposent les acteurs locaux issus de la société civile.

Les organisations caritatives ont bénéficié et bénéficient encore d'une grande popularité auprès de la population. Celle-ci se traduit par la croissance durable du volume des dons. Le label de qualité ZEW<sup>30</sup> certifie les organisations caritatives dignes de confiance et garantit des normes de qualité minimales. Les montants collectés pour la CD en Suisse ont été multipliés par un facteur supérieur à huit, passant de 50 millions de francs suisses en 1970 à 431 millions de francs en 2010. En pour cent du revenu national brut (RNB), cela représente une hausse de 0,05 à 0,07%.<sup>31</sup> Les chiffres les plus récents (2013) s'élèvent à 466 millions de francs, respectivement à 0,07%. En comparaison internationale, l'Irlande arrive en tête avec 0,13%, suivie par les États-Unis et le Canada (0,10%) et l'Australie (0,08%). La Belgique et la Suisse sont à 0,7%. Aucune donnée n'est disponible pour la Norvège. La CD privée a globalement fortement

progressé partout au cours des décennies. Selon l'OCDE, le volume global des dons s'élevait à 32 milliards de dollars américains en 2011,<sup>32</sup> contre 5 milliards dix ans auparavant, en 1998. Rapporté à la CD publique, cela représente une augmentation de 10 % à 24 %. Une estimation du groupe « Reality of Aid » évalue même la CD privée à deux fois ce montant, à savoir 65 milliards de dollars américains (2013).<sup>33</sup> La CD d'Oxfam dépasse celle de la Finlande ou de l'Autriche, et se chiffre à 1,4 milliard de francs suisses (2013/2014). En comparaison internationale, la CD publique de la Suisse se situe dans le peloton de tête, même si elle n'occupe pas les premiers rangs.

Dans la coopération au développement de la DDC et du SECO, les organisations issues de la société civile, en Suisse, mais également dans les pays du Sud et de l'Est, sont des partenaires établis. Ils sont considérés comme des partenaires « chevronnés dans le domaine de l'aide au développement et de la coopération avec les États d'Europe de l'Est ».<sup>34</sup> La coopération est ancrée dans la loi sur la CD, et la stratégie de la DDC réaffirme l'importance des partenariats avec la société civile. La DDC contribue financièrement aux programmes internationaux de certaines organisations caritatives suisses sélectionnées qui proposent un dialogue régulier sur la stratégie, les priorités, les méthodes et les résultats. En outre, la DDC et le SECO confient l'exécution de mandats géographiquement et thématiquement définis et généralement mis au concours à diverses organisations non gouvernementales qualifiées. En 2014, vingt-cinq pour cent de la CD bilatérale en Suisse a été distribuée aux organisations non gouvernementales, dont un tiers consistant en contributions aux programmes des associations caritatives.<sup>35</sup> Entre 2009 et 2011, suite à une enquête du Contrôle parlementaire de l'administration sur la collaboration entre l'administration fédérale et les organisations non gouvernementales, les relations de la DDC avec les organisations caritatives ont été discutées en détail.<sup>36</sup> L'évaluation s'est concentrée sur la situation de concurrence lors de l'attribution des mandats, et a laissé de côté des questions bien plus importantes :

- Quelle est la répartition du travail entre la DDC et le SECO en cas de coopération avec des organisations caritatives privées? Il semble compatible avec la tradition suisse que l'État assume uniquement les missions qu'il ne peut confier ni aux organisations caritatives ni à l'économie privée. La charge de preuve incombant à la Confédération, celle-ci décide indépendamment, et au cas par cas, si elle doit intervenir. Le Conseil fédéral avait à nouveau confirmé ce principe de subsidiarité dans son message sur la loi sur la CD du 19 mars 1973.<sup>37</sup> La subsidiarité n'est plus perceptible dans les documents de stratégie actuels. Les partenariats sont plutôt considérés comme renforcement et complément des compétences.

- Quelle stratégie est poursuivie par la DDC et le SECO pour recourir systématiquement aux acteurs de la société civile comme véhicules de modifications sociales? Le rôle du secteur privé et plus particulièrement celui des petites entreprises est reconnu comme source potentielle d'emplois et de prospérité. En revanche, la manière d'intégrer le potentiel de la société civile tant en Suisse que dans les pays partenaires aux stratégies de la DDC et du SECO nécessite encore quelques clarifications. Pour le SECO par exemple, notamment dans le cadre du soutien aux finances publiques des pays partenaires, le rôle et le renforcement de la société civile sont primordiaux, car cette dernière doit pouvoir exiger que les prestations promises soient fournies à la population dans les secteurs de la formation et de la santé. Peter Niggli (Alliance Sud) propose l'adaptation suivante : «La DDC devrait faire du renforcement de la société civile dans les pays partenaires un axe stratégique de ses programmes et conclure à cet effet un partenariat avec les œuvres d'entraide.»<sup>38</sup>

Le soutien grandissant que la population accorde aux organisations caritatives privées ne doit pas occulter la dimension extrêmement compétitive du marché des dons. Collecter des fonds pour lutter contre la pauvreté dans des pays lointains représente un réel défi : selon les spécialistes en recherches sociales, un projet visant à « offrir des chiens d'aveugle à des enfants handicapés des régions de montagne » est assuré de récolter un maximum de fonds.<sup>39</sup> Les dons affectés à des projets concrets sont populaires. Mais le financement de composantes essentielles aux projets, tels que l'accompagnement professionnel, l'élaboration de principes de base ou la réalisation d'évaluations, demeure difficile. Le Centre for Philanthropy Studies (CEPS)<sup>40</sup> de l'Université de Bâle relève à ce propos que le souci de maintenir les frais administratifs au plus bas est une « aberration économique ». Gérer la mobilisation de dons pour le développement, l'aide d'urgence et l'aide en cas de catastrophe, ainsi que leur utilisation dans les programmes de soutien, demande un grand professionnalisme. La Chaîne du Bonheur, fondation active lors de catastrophes, et « Chaque centime compte », campagne initiée par les médias, complètent et concurrencent à la fois les efforts des organisations caritatives. Le paysage déjà très diversifié des organisations caritatives compte aussi d'innombrables petites associations d'entraide, souvent issues de rencontres spontanées. Nombreuses sont les organisations qui recourent aujourd'hui volontiers aux nouveaux médias et aux réseaux sociaux pour assurer le soutien de la population dans un environnement en constante mutation.

Les rapports des organisations caritatives doivent respecter des exigences minimales, telles que la transparence et l'autocritique, pour pouvoir s'assurer durablement la confiance du public. L'Initiative internationale pour la transparence de l'aide (IATI)<sup>41</sup> offre une grille d'évaluation de la transparence envers les donateurs et les partenaires : certaines agences étatiques comme la DDC (mais pas le SECO) l'ont ratifiée, ainsi que de nombreuses organisations privées à travers le monde. Jusqu'à présent, aucune organisation caritative suisse n'a adopté le standard IATI, malgré la généralisation d'une politique de l'information ouverte. La fondation ZEWO, fidèle à sa fonction d'organisme de certification pour les associations caritatives, devrait examiner ce standard. Le respect des directives IATI implique la mise à disposition de volumineuses informations formelles, par exemple les listes de tous les projets et les liens vers les documents ad hoc. Mais la pertinence de ce genre d'évaluation demeure une question ouverte. La description détaillée des succès d'une collaboration, des difficultés rencontrées, et même des échecs, intéresse tout autant le public que les statistiques d'un projet. Par ailleurs, l'autocritique est indispensable à toute information digne de confiance. Une réflexion sur « IATI plus » serait donc prometteuse pour la future politique de l'information des organisations caritatives telles que la DDC ou le SECO.

## **Succès et échec : la CD et sa culture des résultats**

Les avis divergent quant à la nature du succès : faut-il contribuer à la croissance économique ou plutôt réduire la pauvreté et la misère ? Les opinions des « donateurs » et des « partenaires » sur la question peuvent être très contrastées. En fin des années 1970, la société laitière du Népal avait sollicité le soutien d'Helvetas pour la construction d'une fromagerie à Pauwa, pour valoriser le lait de bufflonne. Un chauffage au biogaz, à même de couvrir les besoins énergétiques dans le respect de l'environnement, avait été prévu. Les déchets de la laiterie permettaient de nourrir des porcs dont le fumier servait à son tour à la production du gaz. L'efficacité de cette installation fut renforcée par des collecteurs solaires. Cependant, l'approvisionnement en énergie renouvelable se révéla trop complexe, et, après quelque temps, l'entreprise passa au kérosène. Malgré ce revers, les partenaires népalais décrétèrent le plein succès du projet : en effet, la caséification du lait était à leurs yeux décisive, et le type d'énergie, négligeable. En revanche, Helvetas évalua ce projet de fromagerie, le dernier d'une série, de manière

moins positive, car elle s'attachait avant tout à l'innovation d'un recours aux énergies alternatives. Par la suite, l'exploitation fut totalement abandonnée, car non rentable au vu du prix du kérosène. La durabilité des projets et des programmes soutenus par la CD constitue sans doute le plus grand des défis.

Les exemples de CD réussie ne manquent pas.

- Toujours au Népal : durant des décennies, la construction d'environ 3000 ponts suspendus pour piétons a permis d'élargir le réseau des sentiers dans les régions escarpées, de les ouvrir au « monde extérieur », et d'améliorer la santé et l'éducation. Les efforts conjoints de la population locale, des districts impliqués et du gouvernement, ainsi que l'appui d'Helvetas et de la DDC ont permis un tel succès.
- Au Mozambique, le SECO contribua, en quelques années seulement, à infléchir fortement la dépendance du pays envers l'aide étrangère en offrant conseil technique et soutien financier au système fiscal. « Le pays doit vivre de ce qu'il produit lui-même. L'énorme dépendance du Mozambique à l'aide étrangère est nuisible et périlleuse », explique Herminio Sueia, directeur de l'administration fiscale (« Mozambique Revenue Authority »). Des avancées majeures ont permis une meilleure mobilisation des recettes intérieures. Il y a cinq ans, six francs sur dix du budget de l'État provenaient de l'aide internationale au développement. Aujourd'hui, ce sont moins de quatre francs sur dix.
- L'éducation constitue l'une des priorités de la coopération au développement suisse, ainsi que de ses partenaires. Le système éducatif de pays tels que le Bénin et le Burkina Faso accuse un énorme retard. Au Bénin, seuls deux habitants sur dix savent lire et écrire. La Suisse a donc soutenu des cours d'alphabétisation pour adultes dans les langues locales pendant de nombreuses années. Mme Toko N'Gobi Bio Gijiri, de N'Dali en a suivi plusieurs : « À l'époque, quand j'achetais quatre sacs d'engrais au dépôt, on m'en facturait cinq. Aujourd'hui, on ne peut plus me traiter ainsi. Avant, nous étions aveugles, mais maintenant, nous voyons! »

Ces exemples concrets sont évidemment flatteurs, et il est tentant d'en faire état dans les communications, malgré l'arbitraire d'un tel choix. Désormais, on recourt donc plus fréquemment aux rapports d'impact thématiques ou transversaux. Ainsi, la DDC et le SECO rendent compte de manière conjointe, via leurs rapports d'impact<sup>42</sup>, de la CD dans les secteurs du changement climatique (2014), de l'agriculture (2010) et de l'eau (2008). En outre, la DDC a publié « La Suisse en action », un rapport sur son travail entre 2006 et 2010, alors que le SECO faisait le bilan de la coopération écono-

mique et du développement entre 2006 et 2011. Ces comptes-rendus sont certes rédigés en interne, sans évaluation extérieure, mais ils reposent sur des audits de programmes et de projets effectués par des experts externes. Le SECO intégra, par exemple, 183 évaluations externes de sa performance entre 2005 et 2013, ce qui lui a permis d'estimer la part des projets réussis à 77%.<sup>43</sup> La pertinence et l'efficacité des actions ont régulièrement obtenu des notes satisfaisantes, même si l'efficience peut encore être améliorée. Par contre, les résultats de la durabilité laissent toujours à désirer. Le Rapport annuel du SECO de 2013 explique cette faiblesse par un manque de ressources locales, une planification trop optimiste, une formation inadéquate des professionnels et un manque d'intérêt des organisations partenaires. Le Conseil fédéral, à la demande du Parlement, avait déjà mandaté un rapport d'impact couvrant la première décennie suivant l'établissement de la loi sur la coopération au développement, entre 1976 et 1985, puis la deuxième, entre 1986 et 1995. Les rapports de l'époque, aux contenus moins informatifs que ceux de la nouvelle génération, qui sont aussi beaucoup plus autocritiques, tendaient à embellir le tableau. Globalement, la CD compte parmi les domaines politiques les plus attentivement évalués. Pour la seule année 2013, la DDC répertorie 109 évaluations complètes de la CD bilatérale ; l'année précédente, ce nombre dépassait également la centaine.<sup>44</sup> S'y ajoutent les évaluations de la coopération multilatérale effectuées par les institutions elles-mêmes. Werner Bussmann, responsable des évaluations de l'Office fédéral de la justice, estime que la DDC se situe parmi les meilleurs départements fédéraux quant à son professionnalisme concernant la gestion de ses évaluations. Le dernier rapport de l'OCDE souligne également la conformité du système d'évaluation de la Suisse avec les principes internationaux en la matière.<sup>45</sup>

Des décennies d'engagement permettent aujourd'hui de dresser des bilans à long terme, et d'établir des rapports couvrant 50 ans (Népal<sup>46</sup>, Inde<sup>47</sup> et Bhoutan<sup>48</sup>), ou 30 ans (Mozambique<sup>49</sup> et Bénin<sup>50</sup>) de CD. Bien que la plupart de ces comptes-rendus aient été rédigés par les parties prenantes, ils fournissent un aperçu instructif des rouages de la coopération suisse au développement. Une ou deux gouttes d'encre rouge ne permettront jamais de changer la couleur de l'océan. Toutefois, et malgré sa petite taille, la Suisse s'est démarquée comme un acteur de niche influent. La bonne réputation de la CD suisse repose sur ses efforts persistants pour chercher des solutions adaptées avec ses partenaires. Le Contrôle fédéral des finances (CFD) a opéré un audit d'efficacité de nature particulière, en réalisant une analyse ex post de quatorze anciens projets de développement de la DDC, menés en Afrique du Sud et en Inde, ciblée

sur les abandons et la durabilité.<sup>51</sup> À l'époque de la conclusion des projets, les objectifs étaient considérés comme largement atteints : 40 objectifs réalisés ; neuf objectifs partiellement réalisés, un objectif non réalisé. Quelques années plus tard, en 2012, le CFD obtenait les évaluations suivantes : 34 objectifs réalisés ; quatorze objectifs partiellement réalisés, trois objectifs non réalisés – un résultat des plus convaincants. La mesure et l'évaluation des aspects durables se sont avérées complexes et délicates. Les définitions des objectifs, les évaluations des risques et la documentation des projets devraient être améliorées. Le chef de projet Ueli Luginbühl relève dans un bilan que l'image donnée par les projets évalués était globalement positive. Les collaborateurs locaux ont perçu la collaboration avec la Suisse comme un rapport d'égal à égal : « Les Suisses ne sont pas du genre à débarquer, distribuer de l'argent et disparaître. »<sup>52</sup>

La CD, souvent confrontée à de mémorables défis externes, s'est toujours efforcée de tenir son rôle de partenaire digne de confiance et fiable dans les situations de crise les plus diverses. La constante dans les réponses de la Suisse est d'éviter toute pénalisation des bénéficiaires de la collaboration, à savoir la population pauvre et non concernée, lorsqu'un retrait précipité est nécessaire en cas de délits ou de violations commis par les pouvoirs publics. La revalorisation de l'analyse des conditions-cadres politiques et économiques dans lesquelles les programmes de coopération au développement sont intégrés constitue un autre invariant de la gestion des crises. Quelques exemples :

- En 1980, le Général García Meza renversait Lydia Gueiler Tejada, la nouvelle présidente démocratiquement élue en Bolivie<sup>53</sup>, pays prioritaire. La brutalité de ce « putsch de la cocaïne » l'a rendu tristement célèbre. Le coup d'État, suivi par l'arrestation de collaborateurs de la DDC, l'instauration d'un couvre-feu et de surveillances téléphoniques, bouleversa l'environnement du programme bolivien en cours. Le personnel de la DDC en Bolivie plaida pour un désengagement progressif et un retrait ordonné des collaborateurs de terrain, alors que le chargé d'affaires suisse et l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE, aujourd'hui, SECO) préconisaient leur maintien. Le Conseil fédéral décida finalement de réduire significativement le programme de développement en Bolivie et de suspendre l'aide financière prévue. Deux ans après, la junte céda face à un gouvernement démocratiquement élu, ce qui permit une relance de la coopération dès 1982. Par son refus de servir la dictature militaire en 1980, la Suisse gagna en réputation.
- Le génocide de 1994 au Rwanda<sup>54</sup> est sans doute l'événement le plus traumatisant auquel la CD suisse ait été confrontée dans son histoire. Depuis 1963, le Rwanda faisait partie des pays prioritaires ; il était soutenu par des programmes agricoles

et forestiers, de marketing et de microfinance. Entre 1963 et 1975, puis entre 1982 et 1993, la Suisse délégua même un conseiller auprès de la présidence. La Suisse ne réagit que tardivement (1990) au conflit entre Hutus et Tutsis, en promouvant des actions en faveur des droits de l'homme et des principes de l'État de droit, avant de rappeler le conseiller du président en janvier 1993. Après le génocide, la DDC se vit reprocher sa passivité dans le conflit et son engagement partial en faveur des Hutus. Pour évaluer ces critiques, le DFAE rassembla un groupe de travail sous la direction de Joseph Voyame, ancien directeur de l'Office fédéral de la justice. Lukas Zürcher, historien à l'Université de Zurich, compila les résultats et en conclut que « la DDC avait réagi trop peu fermement au problème ethnique au début des années 1990, mais qu'elle n'avait pas pu prévoir la catastrophe à venir et avant tout l'ampleur de cette dernière ». <sup>55</sup> Après le génocide, la Suisse interrompit la CD avec le Rwanda, se limitant à fournir une aide humanitaire jusqu'en 1997. Depuis 1998, elle a repris sa CD dans le cadre du programme régional des Grands Lacs couvrant le Rwanda, le Burundi et la République démocratique du Congo. L'accent porte désormais sur la promotion de la paix, la bonne gouvernance et la santé.

- En 1994, l'armée du Mali, un pays partenaire<sup>56</sup> depuis de longues années, tua Jean-Claude Berberat, responsable du bureau de coopération suisse, ainsi que deux de ses collaborateurs. La DDC se retira du nord du pays, suspendit le soutien des partenaires publics et se concentra sur une collaboration avec des organisations privées. Les excuses officielles du gouvernement malien en 2001 ouvrirent la voie à une normalisation des relations. Un coup d'État en 2012 entraîna de nouveaux conflits ouverts. La précarité des conditions de sécurité obligea la DDC à interrompre ses activités dans les régions de Mopti et de Tombouctou pour se concentrer sur Sikasso, dans le sud.
- L'Inde et le Pakistan, pays partenaires depuis des décennies, procédèrent à des essais nucléaires en 1998. La mise à feu des ogives nucléaires, accompagnée d'agressions verbales, mit en lumière la situation sécuritaire instable du sous-continent indien. Par ailleurs, au regard de la pauvreté généralisée, la Suisse considéra cette course aux armements comme un gaspillage éhonté de fonds publics. La Suisse ne se retira pas pour autant des deux pays, mais déplaça totalement sa coopération vers des partenaires privés et des structures étatiques décentralisées. Les organisations caritatives privées poursuivirent également le travail à la base pour soutenir les personnes défavorisées et privées de droits.

- Au Népal<sup>57</sup>, pays partenaire de la première heure, les tensions sociales et politiques augmentèrent constamment dans les années 1980 et 1990, avant de dégénérer en guerre civile opposant rebelles maoïstes et troupes gouvernementales entre 1996 et 2006. La DDC, Helvetas et d'autres associations caritatives ne se retirèrent pas pour autant. Au contraire, la Suisse donna une nouvelle orientation à sa coopération sur la base d'une analyse de conflit : elle veilla à ce que les collaborateurs de la CD appartiennent à différents groupes ethniques ; elle décentralisa sa structure organisationnelle de la capitale vers les régions ; son bureau de coopération investit de manière ciblée dans les relations avec d'autres donateurs ; elle fit effectuer des analyses régulières de l'évolution du conflit. Finalement, en 2009, après un demi-siècle de coopération au développement pratique, la Suisse ouvrit une ambassade à Katmandou, signal fort d'une normalisation en cours.

Outre les situations extrêmes dans les pays partenaires, la CD releva également des défis sur le front de la politique intérieure. Si les déclarations de principes en faveur d'une collaboration efficace ne manquent pas, les programmes concrets de la CD sont, quant à eux, constamment menacés d'instrumentalisation par des intérêts tiers. Quelques exemples :

- *Politique extérieure* : l'instrumentalisation de la CD à des fins de politique étrangère est largement répandue au plan international. Les grandes puissances et les anciens pays colonisateurs se servent de la CD pour consolider leur sphère d'influence ou lutter contre le terrorisme, alors que la réduction de la pauvreté n'est souvent qu'un corollaire positif. Walter Fust, qui fut longtemps directeur de la DDC, met en garde : « L'aide ne doit pas être instrumentalisée ; les mandats de prestations de la diplomatie et de la coopération au développement sont différents. »<sup>58</sup> La préservation d'intérêts particuliers par le biais de la diplomatie et la lutte contre la pauvreté sont deux choses différentes. En politique étrangère, la Suisse respecte le principe de l'universalité de ses relations. La CD est incluse dans cette politique étrangère. Elle est donc menacée de fragmentation. L'OCDE, dans son dernier rapport d'évaluation, le déclare sans ambiguïté : la Suisse « doit s'attacher à mieux gérer la tension qui existe entre sa volonté de concentrer davantage son aide et les objectifs de sa politique étrangère qui entraînent sa fragmentation ». <sup>59</sup> Cependant, l'exploitation effective de la CD à des fins politiques demeure une exception. Les risques d'abus se situent plutôt au niveau

de l'économie, comme cela est décrit ci-après. On compte sur la Suisse, petit État riche, pour prendre sa part du fardeau de la solidarité internationale. Le volume de la CD helvétique permet donc de donner une image positive en matière de politique extérieure.

- *Commerce extérieur* : les intérêts du commerce extérieur ont impacté la coopération au développement dès ses débuts.<sup>60</sup> L'aide financière à la Turquie (1963), ainsi que les crédits mixtes – composés d'une tranche bancaire commerciale et d'un prêt subventionné de la Confédération – à l'Inde (1966) et au Pakistan (1970) étaient conditionnés par l'acquisition de marchandises suisses. Une telle aide liée est alignée sur les besoins du secteur suisse des exportations, et elle améliore sa compétitivité au niveau international. Les pays partenaires « bénéficiaires » ne furent donc pas autorisés à effectuer un appel d'offres international ni à sélectionner les fournisseurs les moins chers ; ils durent acheter des produits suisses onéreux. Au cours des années, cette alliance entre Confédération et économie permit d'allouer un montant de plus d'un milliard de francs à plus de vingt pays émergents de revenu moyen. Ces crédits permirent la construction de centrales électriques, de routes et de ponts, ainsi que la fourniture de machines à tisser, de systèmes de surveillance et de locomotives. Le SECO a poursuivi la pratique des crédits mixtes jusque dans les années 1990, malgré des critiques concernant leur impact sur le développement. Finalement, le déclin de cet instrument n'aura pas tant été dû aux doutes concernant son efficacité qu'au manque d'intérêt des pays partenaires pour cette source de financement relativement onéreuse.
- *Agriculture* : dès les années 1960, dans le cadre de son assistance humanitaire,<sup>61</sup> la Suisse a participé à l'aide alimentaire. Elle fournissait surtout du lait en poudre en raison des excédents produits par l'industrie laitière suisse. Ces surplus étaient facturés au prix à la production dans les crédits de l'aide alimentaire, même si, sur le marché mondial, le lait en poudre ne coûtait qu'une fraction de ce prix, et engendrait de moindres frais de transport. Cette pratique permettait de soulager le compte laitier de la Confédération. C'était aussi l'intérêt de l'économie laitière qui déterminait le produit : dès les débuts en effet, les organisations caritatives suisses impliquées et le Programme alimentaire mondial auraient souhaité distribuer du lait en poudre écrémé, plus digeste pour les enfants sous-alimentés, et moins cher. Mais la Confédération et le secteur agricole imposèrent l'utilisation de lait en poudre entier. Au fil du temps, ces conflits d'objectif générèrent un malaise qui aboutit à une consolidation quantitative de l'aide alimentaire durant

les années 1980, et à de nouvelles directives sur les marchés publics qui plaçaient la priorité sur les besoins des destinataires. L'actuel crédit-cadre pour l'aide humanitaire de 2013 à 2016 prévoit une assistance alimentaire à base de produits laitiers pour un montant de 20 millions de francs par an. La mise à disposition de produits laitiers est toujours liée aux livraisons en provenance de la Suisse. Le Comité d'aide au développement de l'OCDE a déjà appelé à diverses reprises – la dernière fois en 2013 – au déliement de cette aide, contraire aux bonnes pratiques.<sup>62</sup>

- *Immigration* : au cours des vingt dernières années, les parlementaires ont plusieurs fois discuté et demandé de lier la CD à des objectifs en matière de politique migratoire : les pays refusant de signer un accord de réadmission de leurs requérants d'asile déboutés seraient sanctionnés par une suppression de la CD. En 2011/2012, le Conseil fédéral a été chargé « de faire en sorte que le versement des aides financières et au développement que la Suisse accorde à des pays du Maghreb en proie à des bouleversements politiques soit désormais lié à la conclusion d'accords de réadmission des réfugiés déboutés de leur demande d'asile. »<sup>63</sup> Le Conseil fédéral, estimant que ce mandat méconnaissait la réalité, refusa de sanctionner les États non coopératifs au vu de la complexité de cette problématique, misant sur une conditionnalité positive reposant sur un partenariat des politiques migratoires. L'Érythrée, pays dont sont issus le plus grand nombre de demandeurs d'asile, ne bénéficie d'aucune CD. La Syrie, qui occupe le deuxième rang, affronte des problèmes plus sérieux que les questions de rapatriement. Le gouvernement du Mozambique se montra ouvert au dialogue en 2000, mais la Suisse n'accueillant aucun requérant de ce pays, le projet avorta. Quatre ans plus tard, la Suisse suspendit le versement de l'aide budgétaire au Ghana pour convaincre le gouvernement de négocier un traité de rapatriement, mais le Ghana ne se montra pas intéressé, aucun cas concret n'étant répertorié. La réputation de la Suisse comme un partenaire fiable souffrit pendant quelque temps de ces atermoiements.

Parallèlement au débat international sur le volume des prestations de développement, d'intenses efforts furent déployés dans le cadre des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) afin d'améliorer également la qualité de l'aide. La « Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide » (2005) posa un jalon important de cette réflexion. La Suisse, qui en fut signataire, approuva donc elle aussi les principes de l'appropriation (« Ownership »), de l'alignement sur les stratégies des partenaires (« Alignment »),

de l'harmonisation entre pays donateurs, de l'orientation sur les résultats et de la redevabilité mutuelle en vue d'améliorer l'efficacité de la CD. Afin de mesurer les progrès de la mise en œuvre de la « Déclaration de Paris », les pays partenaires et les donateurs convinrent d'indicateurs concrets et de valeurs cibles. Lors des conférences organisées dans le prolongement de cette première rencontre, à Accra (Ghana) en 2008 et à Busan (Corée) en 2011, ces principes furent approfondis, surtout en matière de partenariats avec la société civile et le secteur privé. L'efficacité de la CD est à son sommet lorsque les partenaires privés et étatiques pilotent eux-mêmes les processus des changements de la société, même dans les cas où les contextes instables compliquent la situation. Sans complaisance, Dino Beti, collaborateur de longue date de la DDC, constate : « Notre coopération au développement aurait pu être organisée de manière plus efficace et économique. Mais elle n'avait pas suffisamment confiance dans ses partenaires. Cela la conduisait à instaurer constamment de nouvelles mesures de contrôle, coûteuses en temps et en argent. De ce fait, la DDC n'a pas pu véritablement traduire dans les faits les principes d'appropriation et d'autonomie devant régir une coopération entre des partenaires placés sur un pied d'égalité. »<sup>64</sup> La CD suisse a donc un retard à rattraper dans l'implémentation de ces principes. »<sup>65</sup>

Le débat sur l'efficacité de la coopération est indubitablement important et légitime, mais il produit des effets secondaires malvenus.<sup>66</sup> Tout d'abord, il a pour conséquence que nous nous précipitons sur des résultats objectifs et mesurables, mais il ne faut pas négliger les facteurs qualitatifs, qui eux ne sont pas quantifiables. En effet, le développement, vu comme un ajustement institutionnel et social, échappe largement à la planification et à la quantification. Ensuite, le fait de se focaliser sur les modifications à court terme risque de faire perdre la vision à long terme. Les bilans à longue échéance montrent que les approches de la CD peuvent avoir de surprenantes répercussions. Le gouvernement indien a, par exemple, inauguré sept nouveaux centres dans le pays sur le modèle de l'Institut de microélectronique de Bangalore (CEDT) financé par la Suisse. Troisièmement, il ne faut pas négliger le fait que les évaluations de l'efficacité de la CD ne doivent pas uniquement servir à faire des comptes, mais également à lancer et à soutenir les processus d'apprentissage des parties prenantes ; or, dégager de tels enseignements demande patience et longueur de temps, et ne saurait découler d'une seule évaluation méthodologique, aussi persuasive fût-elle. Quatrièmement, il faut relever que souvent, les évaluations très centrées sur les objectifs concrets fixés ne se préoccupent pas de savoir si les partenaires seront capables, à l'avenir et dans l'optique de l'« Aide à l'autoassistance », de réaliser eux-mêmes ce

genre de projets. Enfin, il reste lors de l'analyse d'impact la question de l'attribution de la paternité des réussites : ces dernières ont de nombreuses « paternités », et parfois, ces succès sont attribués à la CD bien qu'ils soient principalement dus au partenaire qu'elle soutient.

## Facteurs de réussite de la CD

Les organisations caritatives suisses et la Confédération sont actives dans la CD depuis plus de cinquante ans. Cette expérience du terrain permet de soumettre quelques idées directrices aux donateurs concernant l'impact de leurs contributions :

- *Réfléchir sur le long terme, réfréner sa propre impatience* : le déséquilibre est profond entre la perspective politique à court terme des donateurs et l'horizon à long terme du soutien au développement. Alors que le progrès technologique évolue de façon fulgurante, les changements sociétaux sont beaucoup plus lents. Les crédits-cadres de la CD ont une durée de quatre ans. En cas de budgets annuels, la première reddition de comptes est fixée à douze mois. Un engagement à long terme crée des liens de confiance mutuelle. In fine, toute décision repose sur un facteur humain. Une collaboration sur cinq ans, dix ans ou plus permet une connaissance du contexte et une coopération fiable. Lorsqu'en 1963 la Suisse lança une coopération liée à l'élevage dans le sud de l'Inde, personne n'aurait pu imaginer que cinquante ans plus tard, ce pays deviendrait le premier fournisseur de lait mondial produisant plus de 100 millions de tonnes par an. Ces cinq dernières décennies, la contribution suisse fut importante à tous niveaux : élevage, formation, institutions, directives. Le lait est vital pour les familles pauvres. Les revenus supplémentaires générés par le lait contrebalancent les risques ruraux. Ce n'est pas un hasard si les régions laitières ont un taux de suicide des paysans très bas. Des succès qui étaient imprévisibles à long terme peuvent donc parfois surpasser toutes les attentes.
- *S'appuyer sur les conceptions et les institutions des partenaires* : on obtient des succès durables lorsqu'on soutient de l'extérieur les programmes des partenaires, au lieu de mettre en place ses propres institutions parallèles. Dans ce domaine, la Suisse doit combler un important retard : près de la moitié de la CD suisse soutient des projets ne profitant ni aux institutions ni aux procédures des pays partenaires, et l'OCDE a récemment critiqué cet état de fait en relevant que la Suisse n'avait

pas réformé son traitement de la CD, toujours relayé par des institutions parallèles.<sup>67</sup> Cette inertie s'explique entre autres par la forte orientation de la DDC sur des États fragiles<sup>68</sup> qui sont pris dans le cercle vicieux de la faiblesse de l'État, de la pauvreté et de la violence. Conformément à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide mentionnée plus haut, la Suisse est donc sommée de travailler de manière plus sectorielle et structurée en fonction des programmes.<sup>69</sup>

- *Éviter la fragmentation, fixer des priorités* : l'OCDE critique la fragmentation de la CD suisse depuis des années. « La CD bilatérale de la Suisse demeure fragmentée ; elle se répartit sur de nombreux pays, et, pour chacun, entre de nombreux secteurs. »<sup>70</sup> Le Parlement a exigé une réduction des pays cibles prioritaires, mais une augmentation des programmes régionaux (par exemple, dans la région du Mékong ou dans la Corne de l'Afrique) et globaux a permis de contourner ce principe de concentration. Malgré l'appel au respect de cette orientation, de nouveaux programmes sont lancés au Myanmar, et des projets existants en Corée du Nord sont reconduits, en contravention avec la décision parlementaire.<sup>71</sup> Une telle dispersion génère des coûts plus élevés et empêche toute amélioration de l'efficacité. En effet, les donateurs plus importants peinent eux-mêmes à mobiliser des collaborateurs hautement qualifiés, ayant une connaissance du contexte local, et à les répartir entre plusieurs douzaines de sites. Ce constat s'applique évidemment tant aux administrations publiques qu'aux organisations caritatives privées. Outre la concentration géographique, les priorités thématiques sont cruciales. Se restreindre à un nombre limité de secteurs, tels que la santé, la promotion du commerce ou la reconstruction post-catastrophe permet d'acquérir suffisamment de compétences et d'expérience pour s'imposer comme interlocuteur professionnel et reconnu dans l'élaboration de solutions. Une répartition sectorielle et géographique du travail augmenterait l'efficacité de la coopération des acteurs publics et privés.
- *Oser prendre des risques* : il ne s'agit évidemment pas de se lancer dans des actions imprudentes, mais d'engager des opérations de financement présentant un risque raisonné, fondées sur une analyse transparente des avantages et des inconvénients. La Suisse est un petit pays, et en tant que tel, elle est contrainte de soutenir l'innovation et de faire preuve d'un esprit pionnier dans ses investissements. Elle n'est perçue comme un acteur qui compte que si elle lance des programmes novateurs, car ses moyens financiers sont trop faibles pour lui permettre de jouer un rôle quantitatif décisif, même si elle respectait le principe de concentration :

une prise de risques est donc inévitable. À la fin de la guerre civile qui dévasta le Mozambique, la Suisse versa des contributions précoces à la démilitarisation et au déminage du pays, devançant de nombreux autres donateurs restés dans l'expectative. Cette coopération lui permit de réaliser des objectifs ciblés, et la Suisse se forgea une excellente réputation auprès du nouveau gouvernement, réputation qui ne s'est pas démentie jusqu'à ce jour, vingt ans plus tard. Mais prendre des risques signifie également s'exposer aux échecs. Un projet au Rajasthan (Inde) a par exemple montré que les chèvres locales étaient supérieures, car mieux adaptées aux conditions climatiques extrêmes que celles issues d'un croisement avec les chèvres suisses.

- *Travailler avec une approche de type portefeuille* : au plan méthodologique, le rapport coût-bénéfice des projets individuels est mauvais. Il est plus prometteur de regrouper plusieurs opérations dans un même portefeuille ou de choisir, dès le début, une approche par programmes. La Tanzanie a fortement réduit sa mortalité infantile grâce à un important soutien suisse. Les synergies entre les efforts déployés par le gouvernement et différents instruments de la coopération internationale ont permis cette réussite. Durant la campagne anti-paludisme, soutenue par l'Institut tropical suisse, des moustiquaires imprégnées d'insecticide ont été distribuées à de larges groupes de population. La DDC a soutenu la coordination du programme anti-paludisme de manière ciblée, tout en renforçant le système de santé dans son ensemble pour lutter contre d'autres maladies répandues. Le SECO, quant à lui, a stimulé l'implémentation de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté par une aide budgétaire générale, tout en consolidant les réformes du service public pour que le système de santé de Tanzanie dispose d'un personnel qualifié.
- *Voir la « Swissness » par les yeux des partenaires* : la CD bénéficie-t-elle d'une plus-value « Swissness »? Hisser le drapeau national à chaque bonne action ne saurait définir la « Suissitude » qui s'exprime davantage dans la manière typiquement helvétique de soutenir les programmes et projets des partenaires. Ce particularisme se vérifie dans différents pays partenaires de la CD suisse, tels que la Bolivie et le Pérou. Une étude sur cinquante ans de coopération entre la Suisse et l'Inde m'a permis d'approfondir cette question lors de multiples entretiens avec nos partenaires indiens. Trois éléments clés sont apparus :
  - La sélection des priorités du programme destiné à l'Inde était principalement basée sur les points forts helvétiques (« avantages comparatifs »). La tradition fédérale de la Suisse, sa société civile dynamique et plurielle, sa formation

professionnelle axée sur la pratique, sa préférence affichée pour les régions de montagne, sa forte orientation sur l'élevage dans les débuts de la collaboration, et son engagement dans les secteurs financier et environnemental ne sont pas le fruit du hasard. « On ne peut donner que ce qu'on a », commenta N. Reguraj de la fondation Nettur pour la formation professionnelle (NTTF) à Bangalore (Inde).

- « Swissness » signifie placer son partenaire au centre, en favorisant ses capacités personnelles et institutionnelles, lui céder la priorité, se tenir en retrait. L'empathie pour le pays et ses habitants devient palpable. La Suisse ne poursuit pas d'agenda caché. Pieder Casura, en charge de l'Inde à cette époque pour l'EPER, indique : « Notre programme est déterminé à 80 % par les partenaires ». Une étude approfondie consacrée à la microfinance en Inde qualifie l'héritage de la Suisse comme une « relation entre partenaires plutôt qu'un soutien par le haut (top-down) ».
- La méthode de travail helvétique promulgue des valeurs telles que la méticulosité, la diligence et la précision. La réalisation de l'objectif et le processus sont considérés au même titre que les produits. « Vous nous avez surtout transmis votre culture du travail », tel est le bilan tiré par un collaborateur indien de projet. Le fait que même les titulaires de diplômes techniques et universitaires se salissent les mains fit forte impression.

En revanche, l'approche « Nous mettons à disposition des spécialistes, vous êtes les apprentis » est très mal vue. L'essentiel est de faire des expériences en commun. « Nous n'avions aucune idée de la manière de réduire l'énorme consommation d'énergie de la petite industrie », se souvient le directeur général du bureau indien d'efficacité énergétique. « Nos partenaires helvétiques nous ont dit : « Nous n'avons pas la solution, mais nous pouvons chercher de nouvelles réponses ensemble ». Nous entendons rarement de tels propos, car la plupart des donateurs livrent des solutions avant même d'avoir compris les problèmes. »

## Faiblesse en matière de cohérence

Il y a cependant un revers à la médaille du «Swissness». Soumis à l'obligation de réussir, le petit État helvétique n'a pas de politique cohérente en Amérique latine, en Afrique et en Asie. Une politique étrangère qui s'attache à obtenir des avantages économiques à court terme ne peut être qualifiée de cohérente. Des objectifs de politique étrangère doivent avant tout donner la mesure d'une stratégie de développement cohérente. Dans les années 1990, le Conseil fédéral avait déjà défini cinq objectifs fondamentaux en matière de politique extérieure : maintien et promotion de la paix et de la sécurité, promotion des droits de l'homme, de la démocratie, des principes de l'État de droit, soutien de la prospérité, réduction des clivages sociaux et protection des ressources naturelles. Ces orientations stratégiques devraient être les jalons de la politique étrangère et de développement ; or, elles ne sont que marginalement évoquées parmi les objectifs globaux du rapport du Conseil fédéral sur les priorités de la politique étrangère de la législature 2012–2015<sup>72</sup>, et elles ont pratiquement disparu<sup>73</sup> du plus récent rapport de politique étrangère.

Il n'est donc guère surprenant que la Suisse s'autorise le luxe d'assumer un rôle contradictoire, voire hypocrite, face au reste du monde. C'est un paradoxe auquel les personnes actives au niveau international sont constamment confrontées. « La Suisse est le pays où nos riches cachent leur argent » – telle est la déclaration qu'on entend depuis des décennies dans différents pays et sous des formes diverses. Ces graves incohérences entre objectifs de la politique de développement et pratiques de la politique économique sont monnaie courante. La Suisse aime se voir comme la nation de la Croix-Rouge, toujours prête à voler au secours d'autrui, mais dans le processus de mondialisation de la justice, la différenciation claire entre agresseur, victime et secouriste n'est plus aussi perceptible qu'avant. Des conflits d'intérêts apparaissent, par exemple, dans les domaines suivants :

- *Politique technologique* : dans le monde entier, y compris en Suisse, le régime des brevets est renforcé, alors même que l'histoire économique suisse<sup>74</sup> montre bien que l'imitation est une option attrayante pour les pays importateurs de technologies et que chaque pays devrait pouvoir déterminer lui-même si, quand et comment les découvertes – par exemple les médicaments – doivent être protégées des imitations.
- *Politique agricole* : la culture et le conditionnement de la betterave sucrière sont toujours privilégiés en Suisse, entravant l'importation de sucre provenant des pays en voie de développement, alors même que la production de sucre en Europe

est économiquement et écologiquement absurde. Alors que la majorité du peuple suisse s'est clairement opposée dans un scrutin à une hausse du taux d'autoapprovisionnement en sucre de 45 % à 55 %, le lobby des paysans a aujourd'hui instauré une autarcie à plus de 100 %.

- *Politique commerciale* : le Ghana est, de loin, le plus grand fournisseur de fèves de cacao de la Suisse (21 millions de kilos en 2014) ; mais les fournisseurs ghanéens brillent par leur absence en ce qui concerne le conditionnement de ces fèves. En effet, les fèves non traitées sont exemptes de droits de douane, alors que les tablettes de chocolat du Ghana doivent assumer une taxe douanière de 32.50 francs pour 100 kilos. L'industrie de la transformation au Ghana est donc entravée, alors que, parallèlement, la CD contribue à garantir un environnement de travail favorable et de bonnes rémunérations.
- *Politique fiscale* : le revenu fiscal des pays partenaires constitue la base du financement du développement. Le SECO soutient donc le développement et l'expansion du système fiscal de différents pays partenaires. Toutefois, l'OCDE indique que les pays en développement souffrent de pertes de revenus massives en raison du degré élevé de fraude et d'évasion fiscale commises tant par les multinationales que par les particuliers. La Suisse a conclu des conventions relatives à la double imposition avec un nombre très restreint de pays en voie de développement, elle n'apporte donc généralement aucun soutien en matière d'entraide administrative fiscale. Le modèle de convention établi par l'OCDE pour l'échange automatique d'informations néglige lui aussi les pays en voie de développement.

Le Conseil fédéral et le Parlement se sont officiellement attachés à mener une politique de développement cohérente en 1994 par le biais des lignes directrices Nord-Sud. Celles-ci appellent à une politique de développement cohérente pour le Sud, « qui fasse apparaître les éventuelles contradictions entre les intérêts particuliers de la Suisse et les objectifs de sa politique de développement, qui mette en balance les avantages à court terme et les conséquences à long terme et qui lie ces intérêts de manière optimale ».<sup>75</sup> Malheureusement, le rôle pionnier de la Suisse s'est progressivement érodé. Par le traité de Lisbonne entré en vigueur en 2009, l'Union européenne instaure explicitement l'impératif de cohérence en matière de politique du développement. En 2013, la DDC a mandaté une analyse externe des incohérences des secteurs des matières premières, de la migration et de la politique fiscale.<sup>76</sup> Le Conseil national a refusé l'introduction d'une obligation de diligence en matière de droits de l'homme

et de l'environnement pour les entreprises d'envergure internationale.<sup>77</sup> Désormais, une large coalition issue de la société civile a lancé une initiative sur la responsabilité des entreprises.<sup>78</sup> Alors que d'autres pays s'efforçaient de mettre en place une politique de développement systématique, la mise en œuvre des lignes directrices helvétiques est restée lettre morte en raison de conflits d'intérêts particuliers. Il ne s'agit pas là seulement de mon évaluation personnelle de la situation, elle est également partagée par les milieux administratifs et les parties indépendantes.

- Des faiblesses chroniques de la cohérence de la politique de développement suisse sont régulièrement pointées du doigt par les études du Comité d'aide au développement de l'OCDE, la dernière datant de 2014.<sup>79</sup> La mise en place de groupes de travail interdépartementaux est insuffisante, la DDC et le SECO ont besoin des capacités adaptées pour s'y engager. Par ailleurs, le concept de cohérence n'est pas compris par tous les secteurs de l'administration. Selon l'OCDE, l'une des conditions préalables à la cohérence est l'observation systématique (monitoring) et l'analyse de l'impact des lois nationales sur les pays en voie de développement. Parallèlement, le rapport constate le manque de mécanismes fixes de mise en œuvre et de rapports ad hoc qui seraient, par exemple, inclus dans le rapport de politique étrangère du Conseil fédéral.<sup>80</sup> Malgré tous les efforts déployés et les progrès accomplis, les compromis politiques vont souvent à l'encontre de la cohérence.
- Le Centre pour le développement mondial (Center for Global Development, CGD) classe chaque année<sup>81</sup> 27 pays industrialisés selon leur contribution à la prospérité, à la bonne gouvernance et à la sécurité dans les parties les plus pauvres du monde (Indice d'engagement en faveur du développement, CDI). La cohérence du développement de l'aide internationale, les relations commerciales et les investissements, la politique migratoire, environnementale, sécuritaire et technologique sont autant de facteurs analysés. La Suisse a été reléguée au rang 25 sur 27 pays riches, juste devant le Japon et la Corée du Sud.

## Expériences et enseignements

*La CD qui se définissait par la lutte contre la pauvreté a fait peau neuve pour se consacrer aujourd'hui à la coopération internationale (CI) : le débat sur le remplacement des Objectifs du millénaire pour le développement par des Objectifs de développement durable pour tous les pays, à l'horizon 2015, illustre le bouleversement fondamental de la CD.*

Le traditionnel agenda Nord-Sud est supplanté par l'approche élargie de la CI qui inclut des contributions aux biens publics mondiaux (GPC) tels que la protection climatique, la sécurité ou la stabilité financière.<sup>82</sup> On ne parle plus de donateurs et de bénéficiaires, car tous les pays sont pareillement responsables, dans la lignée déjà préconisée par la publication « *Entwicklungsland Welt – Entwicklungsland Schweiz* », en 1975. La DDC et le SECO poursuivent actuellement cette voie grâce à leurs programmes globaux, tout comme les organisations caritatives privées qui soutiennent par exemple des programmes dédiés à une meilleure gestion des changements climatiques.

*Une large majorité de la population soutient le rôle solidaire de la Suisse dans le monde :* en plus de cinquante ans, la CD et l'aide humanitaire n'ont jamais directement été contestées lors d'une votation populaire. Ce sont des circonstances particulières qui entraînèrent le rejet du prêt à l'Association internationale de développement (IDA) en 1976, qui devait permettre à l'économie helvétique d'accéder aux contrats de la Banque mondiale, et celui de la création d'une fondation de solidarité pour la gestion du passé, en 2002. Le volume des dons collectés par les organismes d'aide au développement, toujours élevé et en hausse constante, est également un indicateur de la confiance accrue accordée à l'aide humanitaire

*La valeur ajoutée de la CD et de la CI doit également se refléter dans la politique étrangère, car la solidarité à elle seule est insuffisante :* la dynamique de la mondialisation soulève des craintes dans certaines tranches de la population suisse. Dans un tel contexte, il est très clairement dans l'intérêt de la Suisse de jouer un rôle actif, fiable et orienté sur les problèmes au sein de la coopération internationale. Il ne s'agit pas de plaider pour une instrumentalisation de la CD pour la réalisation d'objectifs de politique étrangère, mais d'un appel visant à ancrer largement dans la population la transition de la CD luttant contre la pauvreté vers une CI multifonctionnelle et dédiée à la production de GPC. Il est tout à fait dans l'intérêt de la CD, du SECO et des organisations non gouvernementales d'être présents dans l'opinion publique avec de tels thèmes.

*Le besoin de réussite de la CD nécessite des programmes adaptés :* l'époque des « îlots bénéficiaires d'un projet » et des projets personnels est révolue, car les projets isolés, faiblement durables et d'une envergure limitée d'un point de vue systémique, souffrent d'un mauvais rapport coût-bénéfice. L'aide aux programmes basée sur les principes reconnus d'efficacité en matière de CD a fait un pas supplémentaire. Recourir aux institutions et aux règles du jeu des partenaires est plus durable à long terme et plus efficace que la mise en place d'institutions et de procédures parallèles. Les donateurs

étatiques et privés devraient remplacer les coûteux projets à tous crins par le soutien des programmes du partenaire. L'aide au programme avec les partenaires appropriés peut se révéler une option attrayante pour les organisations non gouvernementales tout comme les programmes étrangers de certaines œuvres caritatives suisses sont cofinancés par la DDC par des contributions aux programmes.

*Une concentration géographique et thématique plus importante, au lieu d'une fragmentation de la CD* : tant la CCD que le SECO et les organisations caritatives privées peinent à fixer leurs priorités en matière de CD. La fragmentation est le talon d'Achille de la CD helvétique. La diversité des donateurs augmente avec l'essor des donateurs que sont désormais les pays émergents et les grandes fondations privées, et cela mine tout effort de coordination et d'amélioration de l'efficacité. Le pouvoir de négociation des partenaires augmente, une évolution souhaitable du point de vue de la politique de développement (ownership). Mais, comme le dit le proverbe, « trop de cuisiniers gâtent la sauce », et les coûts de transaction augmentent également.

*Le secteur privé et la société civile sont aussi nécessaires que l'État au développement durable* : depuis la Conférence internationale sur l'efficacité de l'aide à Busan en 2011, les partenariats de développement<sup>83</sup> ont gagné en importance, et sont également reconnus par la Suisse. Si le SECO promeut régulièrement le rôle de l'économie privée en tant que partenaire de développement, la fonction de la société civile dans la stratégie suisse de la CD n'a pas été clarifiée. Le principe de subsidiarité, porté aux nues par le passé et limitant l'intervention de l'État aux cas où toute solution privée s'avère impossible, est-il réellement périmé?

*L'efficacité de la CD n'est pas décisive à elle seule, le succès global du pays partenaire sur le chemin du développement compte aussi* : la CD joue un rôle complémentaire. Elle soutient les couches marginalisées de la population, contribue à la construction d'institutions centrales d'intérêt public et favorise les investissements et les innovations destinées à résoudre des problèmes régionaux et globaux. Une CD complémentaire prend comme point de départ les conceptions des partenaires, elle renonce à « acheter » leurs réformes en instrumentalisant la CD, évite les structures parallèles et laisse la responsabilité des programmes et de la politique à ses partenaires.

*Le dossier de la « cohérence » reste en suspens* : l'exigence d'une cohérence de toutes les mesures de développement de la Suisse envers les pays partenaires devrait être le cœur de l'agenda de la CD, et non une simple option supplémentaire.<sup>84</sup> Mais les cinquante dernières années ont clairement révélé les limites de la politique intérieure en matière de faisabilité. Ce n'est pas par hasard si la DDC n'a toujours pas de man-

dat lui permettant de coordonner les questions de politique de développement de manière contraignante en dehors de son secteur d'activité. Les progrès réalisés au niveau de la cohérence ne sont pas affaire d'arguments ou d'intelligence, ils découlent de l'environnement. Par exemple, l'appel à fournir une assistance judiciaire aux pays en voie de développement en cas de fraude fiscale n'a pas été entendu pendant des décennies. Ce n'est qu'avec les attaques contre le secret bancaire lancées par les États-Unis qu'on a pu rendre cette exigence respectable et négociable. La politique de développement et les relations avec les pays plus pauvres d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine sont périphériques pour la politique étrangère suisse. Face aux intérêts particuliers organisés, comme ceux de l'industrie d'exportation ou de l'armement, toute velléité de changements est contrariée.

*Pourquoi apprenons-nous si peu de nos erreurs?* Bien qu'il n'y ait pas de recette miracle, nous connaissons bien la dynamique du développement et les ressorts d'une CD efficace. Mais nous opérons peu de changements. Pourquoi? Les raisons sont multiples :

- Les donateurs de la CD sont confrontés aux conflits d'intérêts de différentes parties prenantes dans leur propre pays, par exemple, le secteur agricole. De tels conflits entravent les processus d'apprentissage et empêchent une solution propice au développement au cas par cas. Politiquement, il est plus simple d'augmenter le budget de la CD plutôt que de poursuivre une politique de développement cohérente.
- Les contraintes institutionnelles internes empêchent la coordination entre bailleurs de fonds, indépendamment des engagements publics préalables. On constate le peu de souplesse des échelons supérieurs des différentes agences lorsqu'il s'agit de coordonner les visites du personnel d'encadrement des donateurs des CD. De tels drames se reproduisent lorsqu'il s'agit d'harmoniser les comptes-rendus des partenaires.
- La nécessité institutionnelle et personnelle de se profiler au sein de la CD conduit à privilégier le lancement de nouveaux projets plutôt que de poursuivre ou de clore les interventions en cours. La soif de réussite des donateurs surcharge trop souvent les partenaires dépassés.
- Selon le pays partenaire, la CD se positionne sur un « marché » présentant une offre excédentaire. Citons l'exemple des nombreux pays souhaitant s'établir au Myanmar en voie d'ouverture, malgré ses capacités d'absorption très réduites. Le pouvoir de négociation du donateur est faible, et, en toute connaissance de cause,

- il accepte des compromis parce qu'il faut satisfaire aux exigences politiques.
- Les possibilités de financement et le potentiel de communication des pays du Nord jouent également un rôle lors de l'établissement des priorités de la CD, et pas uniquement l'efficacité de la collaboration pour réduire la pauvreté et le développement durable du Sud. Le grand public est, par exemple, plus sensible aux projets sanitaires qu'aux réformes invisibles des finances publiques.

*La modestie et l'humilité sont de mise* : tout d'abord, de nombreuses économies émergentes doivent leurs succès en matière de développement à leur propre combinaison de principes d'économie de marché et d'interventions étatiques, plutôt qu'à une sagesse économique prédominante. Par ailleurs, même des pays pauvres tels que le Mozambique ont enregistré une croissance économique fulgurante de plus de 7%. La dépendance à l'aide étrangère est en baisse. Cependant, la pauvreté de la population stagne à un niveau inacceptable. Indubitablement, la hausse de la richesse, dopée par l'extraction des matières premières, est très mal répartie. Malgré tout, il existe une stratégie gouvernementale de lutte contre la pauvreté qui sert également de ligne directrice aux donateurs de la CD. Cette stratégie n'est-elle qu'un tigre de papier qui ne sera pas mis en œuvre ? Ou est-ce la stratégie elle-même qui est erronée ? Ou encore ne maîtrisons-nous toujours pas, après tant de décennies, les voies permettant à la croissance économique de promouvoir la prospérité à grande échelle dans différents environnements sociaux ?

## Notes

<sup>1</sup> Informations détaillées, cf. Waldburger et al., 2012 p.37.

<sup>2</sup> Feuille fédérale 1971, volume II, p. 1651.

<sup>3</sup> « Aargauer Zeitung », 30.3.2001, cité dans : Waldburger et al., p. 192.

<sup>4</sup> cf. la troisième conférence mondiale de l'UNO consacrée à « Disaster Risk Reduction », Sendai (Japon) 2015. cf. <https://www.eda.admin.ch/deza/fr/home/themen/katastrophenvorsorgenothilfeundwiederaufbau/katastrophenvorsorge.html>.

<sup>5</sup> OCDE, 2014, p. 102.

<sup>6</sup> Art. 54 Cst. : « La Confédération s'attache à préserver l'indépendance et la prospérité de la Suisse ; elle contribue notamment à soulager les populations dans le besoin et à lutter contre la pauvreté, ainsi qu'à promouvoir le respect des droits de l'homme, la démocratie, la coexistence pacifique des peuples et la préservation des ressources naturelles. »

- <sup>7</sup> Schrötter, 1981.
- <sup>8</sup> La nouvelle organisation fut nommée « Helvetas Swiss Intercooperation » (ci-après, Helvetas).
- <sup>9</sup> cf. les données historiques de l'administration des douanes, publiées seulement en 2015 (!).  
cf. <http://www.ezv.admin.ch/themen/04096/04101/05233/05672/index.html?lang=fr>.
- <sup>10</sup> cf., p. ex., « Tages-Anzeiger », 21.1.2014, p. 5.
- <sup>11</sup> Waldburger et al., 2012, p. 146.
- <sup>12</sup> Par contre, l'aide à l'Europe de l'Est est encore légalement limitée, même si le Conseil fédéral propose de l'étendre encore sur dix ans, dès 2017.
- <sup>13</sup> Die Volkswirtschaft, N° 7–8/2011, p. 14.
- <sup>14</sup> Stöckli Bruno : Das schweizerische Gegenwertfonds-Programm : Resultate und Auswertungen ausgewählter Erfahrungen. Décembre 2009.
- <sup>15</sup> DDC : Réponse au changement climatique, co-bénéfices pour le développement. Rapport d'expérience de la coopération au développement suisse. Berne, 2012.
- <sup>16</sup> OCDE, 2014, p. 88.
- <sup>17</sup> NZZ, 29.9.2000, p. 87.
- <sup>18</sup> cf., p. ex., NZZ, 21.10.2014, p. 29.
- <sup>19</sup> Waldburger et al., 2012, p. 62.
- <sup>20</sup> Données de l'Office fédéral de la statistique, 2012.
- <sup>21</sup> En 2011, la moyenne des pays membres du Comité de développement de l'OCDE s'élevait à 3 % (OCDE 2014, p. 48).
- <sup>22</sup> cf. [https://www.eda.admin.ch/deza/fr/home/partnerschaften\\_auftraege/multilaterale-organisationen.html](https://www.eda.admin.ch/deza/fr/home/partnerschaften_auftraege/multilaterale-organisationen.html).
- <sup>23</sup> Message 2013–2016, p. 2769.
- <sup>24</sup> Waldburger et al., 2012, p. 60.
- <sup>25</sup> OCDE, 2014, p. 40.
- <sup>26</sup> Diener Franziska : Die Schweizerische Stiftung für technische Entwicklungshilfe (Swisscontact) 1956–1971. 2012. cf. [https://www.afz.ethz.ch/images/.../Lizenziatsarbeit\\_Franziska\\_Diener.pdf](https://www.afz.ethz.ch/images/.../Lizenziatsarbeit_Franziska_Diener.pdf).
- <sup>27</sup> Bürgi, Imfeld, 2004, y compris explications relatives aux autres initiatives, p. 132–133, p. 190–191.
- <sup>28</sup> Waldburger et al., 2012, p. 185.
- <sup>29</sup> cf. <http://www.swissfairtrade.ch/fr/commerce-equitable/faits-et-chiffres/>  
<http://www.maxhavelaar.ch/de/fairtrade/ueber-max-havelaar/jubilaem/entwicklung-national-und-international/>.
- <sup>30</sup> cf. <https://www.zewo.ch/guetesiegel/bedeutung>.
- <sup>31</sup> DDC. cf. [https://www.eda.admin.ch/deza/fr/home/aktivitaeten\\_projekte/zahlen\\_und\\_statistiken/statistische-tabellen.html](https://www.eda.admin.ch/deza/fr/home/aktivitaeten_projekte/zahlen_und_statistiken/statistische-tabellen.html).
- <sup>32</sup> OCDE, 2014, p. 111.
- <sup>33</sup> The Reality of Aid, 2014, p. 13. cf. [http://www.realityofaid.org/roa\\_report/rethinking-partnerships-in-a-post-2015-world-towards-equitable-inclusive-and-sustainable-development/](http://www.realityofaid.org/roa_report/rethinking-partnerships-in-a-post-2015-world-towards-equitable-inclusive-and-sustainable-development/)
- <sup>34</sup> Conseil fédéral, 2012, p. 2763–2765.
- <sup>35</sup> OCDE, 2014, p. 20.

- <sup>36</sup> Rapport de la CdG du Conseil des États du 21.8.2009. cf. <http://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2010/1367.pdf>.
- <sup>37</sup> Gerster, 1995, p. 70.
- <sup>38</sup> DDC 2011, p. 23.
- <sup>39</sup> NZZ Folio, N° 12/1995, p. 37.
- <sup>40</sup> CEPS Philanthropie Aktuell, N° 1/15. cf. <https://ceps.unibas.ch/service/philanthropie-aktuell-abonnieren/>.
- <sup>41</sup> cf. <http://www.aidtransparency.net/>
- <sup>42</sup> cf. [https://www.eda.admin.ch/deza/fr/home/resultate\\_und\\_wirkung/wirkungs\\_und\\_jahresberichte.html](https://www.eda.admin.ch/deza/fr/home/resultate_und_wirkung/wirkungs_und_jahresberichte.html).
- <sup>43</sup> SECO : Rapport annuel 2013, juin 2014. cf. <http://www.seco-cooperation.admin.ch/themen/01033/01130/05120/index.html?lang=fr>.
- <sup>44</sup> DDC : SDC's Evaluations. Evaluations completed in 2013. 2014. cf. [https://www.eda.admin.ch/deza/fr/home/resultate\\_und\\_wirkung/evaluationen.html](https://www.eda.admin.ch/deza/fr/home/resultate_und_wirkung/evaluationen.html).
- <sup>45</sup> OCDE, 2012, p. 83.
- <sup>46</sup> Wilhelm, 2012. DDC : 50 Years Nepal-Swiss Development Partnership 1959–2009. Kathmandu/Berne, 2009.
- <sup>47</sup> Gerster Richard : Swissness made in India. Wirtschaftliche Entwicklung und die Zusammenarbeit Schweiz - Indien. Orell Füssli, Zurich, 2008.
- <sup>48</sup> Society Switzerland – Bhutan : Far apart and close together. Bhutan and Switzerland – Partners in Development since 1950.
- <sup>49</sup> DEZA/SECO: Schweiz – Mosambik. 30 Jahre bilaterale Zusammenarbeit von 1979 bis 2009. Berne, 2009.
- <sup>50</sup> DDC : Capitalisation de 30 ans de la DDC au Bénin, édité par Emmanuelle Berny, Cotonou, 2011.
- <sup>51</sup> Contrôle fédéral des finances, 2013. cf. [http://www.efk.admin.ch/index.php?option=com\\_content&view=article&id=184&Itemid=179&lang=fr](http://www.efk.admin.ch/index.php?option=com_content&view=article&id=184&Itemid=179&lang=fr).
- <sup>52</sup> « Tages-Anzeiger », 27. 11. 2013.
- <sup>53</sup> Pallmann Martin, In : Holenstein, 2010, p. 188–196.
- <sup>54</sup> À ce sujet, cf. Chappatte Serge, In : Holenstein, 2010, p. 177–180.
- <sup>55</sup> Zürcher Lukas : L'aide au développement suisse au Rwanda. cf. <http://www.wirkamenu-mzuhelfen.ch/index.php?menuid=19&getlang=fr>.
- <sup>56</sup> DDC 2011, p. 23.
- <sup>57</sup> Wilhelm, 2012, p. 263–295. DDC, 2011, p. 20.
- <sup>58</sup> Holenstein, 2010, p. 221.
- <sup>59</sup> OCDE, 2014, p. 40.
- <sup>60</sup> Hug, Mesmer, 1993, p. 350–362.
- <sup>61</sup> Idem, p. 460–477.
- <sup>62</sup> OCDE, 2014, p. 93.
- <sup>63</sup> Mo. Conseil national (Groupe RL). Inscrire l'aide au Maghreb dans une politique migratoire Rapport de la Commission de politique extérieure du 9 janvier 2012
- <sup>64</sup> Beti Dino, In: DDC, 2011, p. 9.

- <sup>65</sup> Le rapport 2014 du Center for Global Development (CGD) confirme d'ailleurs cette analyse, la Suisse n'intégrant le Top Ten d'aucune des quatre catégories d'évaluation. CGD, 2014, The Quality of Official Development Assistance 2014. cf. <http://www.cgdev.org/page/quality-oda-quoda?callout=4-5>.
- <sup>66</sup> Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE) 2014, Darstellung von Ergebnissen in der Entwicklungszusammenarbeit – Risiken und Grenzen, Nr. 4/2014, Bonn.
- <sup>67</sup> OCDE, 2014, p. 70–72.
- <sup>68</sup> cf. [https://www.eda.admin.ch/deza/fr/home/themen/fragile-kontexte-und-praevention/arbeit\\_der\\_deza\\_infragilenkontexten.html](https://www.eda.admin.ch/deza/fr/home/themen/fragile-kontexte-und-praevention/arbeit_der_deza_infragilenkontexten.html) et <http://www.admin.ch/dokumentation/studien/detail/index.html?lang=df&studienid=68>.
- <sup>69</sup> OCDE, 2014, p. 20.
- <sup>70</sup> Dernière occurrence, OCDE, 2014, p. 39.
- <sup>71</sup> « Tages-Anzeiger », 01. 10. 2013.
- <sup>72</sup> DFAE : Rapport sur les axes stratégiques de politique étrangère de la législature (Stratégie de politique étrangère). Berne, 2012. cf. <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/26149.pdf>.
- <sup>73</sup> Conseil fédéral : Rapport de politique étrangère, Berne, 2014. cf. <http://www.admin.ch/opcd/federal-gazette/2014/1055.pdf>
- <sup>74</sup> Gerster, 2011, p. 14/15. cf. [http://www.gersterconsulting.ch/sites/res\\_globalisation.html](http://www.gersterconsulting.ch/sites/res_globalisation.html).
- <sup>75</sup> Conseil fédéral : Rapport sur les relations Nord-Sud de la Suisse dans les années 1990 (« Lignes directrices Nord-Sud ») du 7 mars 1994, p. 3.
- <sup>76</sup> Swiss Development Cooperation/European Centre for Development Policy Management : Putting Policy Coherence for Development into Perspective. Supporting Switzerland's promotion of PCD in commodities, migration and tax policy. 2013. cf. <http://www.admin.ch/dokumentation/studien/detail/index.html?lang=fr&studienid=199>.
- <sup>77</sup> cf. [http://www.parlament.ch/f/suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20143671](http://www.parlament.ch/f/suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20143671).
- <sup>78</sup> cf. <http://konzern-initiative.ch/?lang=fr>.
- <sup>79</sup> ODCE, 2014 : Suisse – Examen par les pairs de la coopération au développement, Paris 2014. cf. <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/switzerland.htm>.
- <sup>80</sup> OCDE, 2014, p. 16.
- <sup>81</sup> Center for Global Development : Commitment to Development Index. 2014 Results, Washington, 2015. cf. <http://www.cgdev.org/article/commitment-development-index-cdi-2014-results>.
- <sup>82</sup> L'OCDE, entre autres, se prononce également en faveur d'une intégration des biens publics mondiaux dans un programme de développement élargi (cf. OCDE, 2012).
- <sup>83</sup> cf., entre autres : The Reality of Aid, 2014.
- <sup>84</sup> House of Commons, International Development Committee : The Future of UK Development Co-operation. Beyond Aid, 2015. cf. <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/international-development-committee/news/beyond-aid-report-published/>.

## Indications bibliographiques

- Bürgi Jürg, Imfeld Al*: Mehr geben, weniger nehmen. Geschichte der Schweizer Entwicklungspolitik und der Novartis Stiftung für nachhaltige Entwicklung. Orell Füssli, Zurich, 2004.
- Contrôle fédéral des finances*: Retrait et durabilité de l'aide suisse au développement. Une analyse ex post de 14 projets en Afrique du Sud et en Inde. Berne, 2013. cf. <http://www.efk.admin.ch/>.
- DDC : 50 ans DDC – au-delà de l'aide. Un seul monde n° 1, mars 2011.
- Gerster Richard*: Schwellenland Schweiz. Wie die Schweiz reich wurde, e-book, 2011. cf. [http://www.gersterconsulting.ch/sites/res\\_globalisation.html](http://www.gersterconsulting.ch/sites/res_globalisation.html).
- Gerster Richard*: Nord-Süd-Politik : abschreiben oder investieren? Perspektiven der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit. Orell Füssli, Zurich, 1995.
- Gerster Richard*: Aus Fehlern lernen? Die Schweiz und die Dritte Welt. Ex Libris, Zurich, 1987.
- René Holenstein*: Wer langsam geht, kommt weit. Ein halbes Jahrhundert Schweizer Entwicklungshilfe. Chronos, Zurich, 2010.
- Holenstein Anne-Marie, Renschler Regula, Strahm Rudolf*: Entwicklung heisst Befreiung. Erinnerungen an die Pionierzeit der « Erklärung von Bern », Chronos, Zurich, 2008.
- Hug Peter, Mesmer Beatrix* (éd.): Von der Entwicklungshilfe zur Entwicklungspolitik. Berne, 1993.
- Klingebiel Stephan*: Entwicklungszusammenarbeit – eine Einführung. Deutsches Institut für Wirtschaftspolitik (DIW), Bonn, 2013. cf. <https://www.die-gdi.de/studies/article/entwicklungszusammenarbeit-eine-einfuehrung/>.
- Matzinger Albert*: Die Anfänge der schweizerischen Entwicklungshilfe 1948–1961. Paul Haupt, Berne et Stuttgart, 1991.
- Möckli Thomas*: 50 Jahre Helvetas. Inspiratorin schweizerischer Entwicklungszusammenarbeit im Spannungsfeld von struktureller Abhängigkeit und entwicklungspolitischer Vision. Diplôme de licence, Université de Fribourg, 2004. cf. [http://de.wikipedia.org/wiki/Helvetas\\_Swiss\\_Intercooperation](http://de.wikipedia.org/wiki/Helvetas_Swiss_Intercooperation).
- OCDE : Switzerland 2013. Development Co-operation Peer Review. Paris, 2014. cf. <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/switzerland.htm>.
- OCDE : Coopération pour le développement : Rapport 2011. Édition spéciale « 50<sup>e</sup> anniversaire » Paris, 2012. cf. [http://www.oecd-ilibrary.org/development/cooperation-pour-le-developpement-2011\\_dcr-2011-fr](http://www.oecd-ilibrary.org/development/cooperation-pour-le-developpement-2011_dcr-2011-fr).
- Schrötter Dieter Freiherr von*: Schweizerische Entwicklungspolitik in der direkten Demokratie. Weltforum-Verlag, Munich/Cologne/Londres, 1981.
- Conseil fédéral*: Message concernant la coopération internationale 2013 – 2016, 2012. cf. [https://www.eda.admin.ch/dam/eda/fr/documents/publications/EntwicklungszusammenarbeitundHumanitereHilfe/Botschaft-zur-Internationalen-Zusammenarbeit-2013\\_fr.pdf](https://www.eda.admin.ch/dam/eda/fr/documents/publications/EntwicklungszusammenarbeitundHumanitereHilfe/Botschaft-zur-Internationalen-Zusammenarbeit-2013_fr.pdf).
- The Reality of Aid*: The Reality of Aid 2014. An Independent Review of Poverty Reduction and Development Assistance. Quezon City, 2014. cf. [http://www.realityofaid.org/roa\\_report/rethinking-partnerships-in-a-post-2015-world-towards-equitable-inclusive-and-sustainable-development/](http://www.realityofaid.org/roa_report/rethinking-partnerships-in-a-post-2015-world-towards-equitable-inclusive-and-sustainable-development/).
- Waldburger Daniele, Zürcher Lukas, Scheidegger Urs*: Au service de l'humanité: les grandes étapes de la coopération suisse au développement depuis 1945, Haupt-Verlag, Berne, 2012.
- Wilhelm Rolf*: Gemeinsam unterwegs. Eine Zeitreise durch 60 Jahre Entwicklungszusammenarbeit Schweiz - Nepal. Haupt-Verlag, Berne, 2012.