Image directrice Nord-Sud : la cohérence à l'exemple de l'Indonésie

Violette Ruppanner et Matthias Meyer

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/aspd/1450>

DOI : 10.4000/aspd.1450

ISSN : 1663-9669

Éditeur

Institut de hautes études internationales et du développement

Édition imprimée

Date de publication : 1 février 1995

Pagination : 177-182

ISSN : 1660-5934

Référence électronique

Violette Ruppanner et Matthias Meyer, « Image directrice Nord-Sud : la cohérence à l'exemple de l'Indonésie », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], 14 | 1995, mis en ligne le 03 mai 2013, consulté le 08 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/aspd/1450> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/aspd.1450>

Image directrice Nord-Sud: la cohérence à l'exemple de l'Indonésie

Violette Ruppanner, Matthias Meyer, DFAEE

Pour tester dans un cas concret les nouvelles lignes directrices de la Confédération¹ pour une politique de développement des années 90, l'Indonésie est un bon exemple. Elle fait partie des pays en développement avec lesquels la Suisse réalise traditionnellement un excédent de sa balance commerciale et qui, de ce fait, contribue à une compensation du déficit de la balance commerciale avec les Etats de l'OCDE. Cet excédent dépasse de loin les prestations bilatérales d'aide au développement offertes chaque année par la Suisse à l'Indonésie. Par ailleurs, l'Indonésie fait régulièrement parler d'elle - en mal - dans la presse; que l'on songe par exemple à la répression sanglante du mouvement de libération de l'est de l'île de Timor en 1991 ou à la fermeture récente de trois grands hebdomadaires indonésiens, pour ne citer que les événements dont la presse occidentale s'est fait l'écho.

Dans cette étude, nous aimerions répondre aux interrogations de notre colloque. Dans une première partie, nous tenterons donc d'analyser un certain nombre de contradictions réelles ou potentielles qui tiennent particulièrement à coeur aux gestionnaires de fonds publics d'aide au développement que nous sommes... Ensuite, nous nous pencherons sur la question de savoir où et comment l'image directrice peut être mise en pratique. En conclusion, nous nous exprimerons sur les mécanismes possibles à l'intérieur et à l'extérieur de l'administration, qui permettent d'approcher les buts de l'image directrice.

Contradictions

Au moment où nous octroyons des fonds d'aide au développement, nous nous interrogeons toujours sur la bonne gestion gouvernementale (*good governance*) et ce, bien avant que ne soit arrêtée l'image directrice. Cette notion définit la manière dont un gouvernement poursuit de manière optimale l'objectif du développement économique et social de l'Etat et de sa population par la création des conditions-cadre politiques et économiques adéquates. Celles-ci doivent être assorties d'une distribution efficace et transparente de ressources publiques restreintes, d'un cadre juridique (*rule of law*), d'un gouvernement responsable devant le peuple (*accountability*), de la restriction de l'arbitraire et de la corruption, de l'accès généralisé à la propriété et au crédit

¹ Rapport du Conseil fédéral sur les relations Nord-Sud de la Suisse dans les années 90 du 7 mars 1994

et de la liberté d'information. Dans ces domaines, l'Indonésie n'est pas toujours un modèle du genre: les droits de l'homme ont déjà été mentionnés plus haut. D'autres points critiques concernent par exemple la gestion gouvernementale autoritaire (séparation floue des pouvoirs), la corruption considérée par beaucoup d'observateurs comme quasi endémique, qui semble même plutôt en recrudescence dans cette phase finale du règne du Président Suharto; le pouvoir de fait de l'armée, qui totalise un cinquième des représentants au Parlement et occupe une majorité des postes de secrétaires généraux et des directeurs généraux dans l'administration centrale, la structure dualiste de l'économie avec un secteur public peu efficace et une économie intérieure peu libéralisée, contrebalancée par une économie privée dynamique et un secteur d'exportation compétitif. De prime abord, suffisamment de raisons pour remettre en cause une coopération de la Suisse au développement de l'Indonésie!

Une telle analyse reste toutefois insuffisante à nos yeux. Elle se limite en effet à une vision statique de la situation. Pour avoir une vue globale, il est cependant important d'y intégrer la dimension temporelle. Sous cet angle, la situation en Indonésie est moins dramatique, étant donné que:

- L'Indonésie n'est soumise à la pression des pays donateurs - qui réclament davantage de bonne gestion gouvernementale - que depuis le changement de dogme qui a fait suite à la chute du mur à Berlin. Durant la guerre froide, les priorités des pays qui soutenaient l'Indonésie se situaient ailleurs, car il s'agissait de maintenir et de stimuler son importance stratégique.
- D'un point de vue économique, on peut dire que l'Indonésie représente véritablement l'histoire d'un succès. La croissance économique annuelle moyenne de 6% au cours des 25 dernières années a permis à ce pays de réduire le seuil de pauvreté absolue de 40% de la population en 1978 à 15% en 1993 (même si le nombre absolu des pauvres - estimé à environ 27 à 35 millions - reste néanmoins dramatiquement élevé). Grâce à un management macro-économique circonspect, utilisant des mécanismes institutionnels, le gouvernement indonésien a réussi à suivre une politique économique stable et à bien rebondir face à des chocs aussi bien internes (par ex., la surchauffe conjoncturelle de 1990-91) qu'externes (par ex., la chute des prix du pétrole brut en 1986-87). Depuis bientôt 10 ans, le gouvernement poursuit une politique de libéralisation, de dérégulation et d'ouverture progressive à l'extérieur qui doit permettre au pays de se hisser au rang des tigres asiatiques.
- Dans le domaine politique, on décèle également des signes d'un desserrement graduel, résultant surtout de la pression populaire croissante qui réclame plus de responsabilité de la part du gouvernement et plus de participation du peuple à ses décisions. La démilitarisation de la bureaucratie et du gouvernement commencée dans les années 80 progresse, malgré quelques retours de manivelle (nomination au poste de Vice-Président de l'ex-général en chef des forces armées); ainsi, par exemple, en

1993, un civil a été élu pour la première fois de l'histoire de l'Indonésie Président du parti gouvernemental GOLKAR et les premiers pourparlers et tentatives de rapprochement entre le gouvernement et des groupes dissidents et d'opposition (est de l'île de Timor compris) ont eu lieu.

Autre contradiction: le conflit potentiel pour l'aide au développement, entre l'objectif qui consiste à promouvoir la croissance économique et le niveau de vie d'un pays en développement et celui qui vise à stimuler les exportations. Cela concerne notamment les financements mixtes qui, aujourd'hui, constituent le seul instrument lié - autrement dit, ils financent l'achat de marchandises et de prestations suisses - de l'aide au développement suisse. Nous estimons que ces objectifs ne sont pas a priori en conflit, pour autant qu'un processus de sélection rigoureux (principalement par un appel d'offres international) ait eu lieu dans le pays en développement et qu'une sérieuse analyse de projet ait été établie entre l'institution donatrice et le pays en développement. Dans le cas de l'Indonésie, la première condition n'a pas toujours été remplie. La centrale d'eau thermale Belawan, dans le nord de Sumatra, financée par la Suisse, a été négociée selon une procédure bilatérale, sur la base de la position indonésienne de l'époque qui souhaitait négocier les projets prioritaires directement avec les donateurs internationaux. Le gouvernement indonésien avait eu au demeurant la possibilité d'établir une comparaison des prix, puisque des offres concurrentielles avaient été faites par d'autres donateurs. Dans le deuxième cas, le projet de réfection d'un train à crémaillère dans l'ouest de Sumatra, la position de quasi-monopole du fournisseur suisse rendait superflu un appel d'offres international. Là aussi, le gouvernement indonésien a eu la possibilité de faire une comparaison des prix sur la base de livraisons précédentes effectuées par cette entreprise. Pour notre part, nous avons soigneusement contrôlé la validité de ces deux projets sous l'angle de la politique de développement et communiqué les résultats de notre travail aux autorités indonésiennes.

Finalement, nous aimerions aborder un problème qui n'a rien perdu de son acuité et de son actualité après le sommet mondial de Rio. Outre la pauvreté, la croissance économique fulgurante est la cause principale de la progression de la pollution et de la destruction des ressources naturelles dans les pays en développement. L'Indonésie paie actuellement son développement débridé de ces dernières années par des dommages irréparables de l'environnement. Le besoin légitime d'une amélioration de la croissance et du niveau de vie qu'éprouvent les pays en développement est-il en contradiction avec un développement durable? Quelle mission incombe aux pays industrialisés - dont la Suisse - qui, par leur manière de consommer et leur utilisation excessive de ressources, sont responsables d'une part plus que proportionnelle des effets négatifs sur l'environnement? Avons-nous le droit de montrer du doigt des pays en développement «coupables», de prendre des mesures nationales de protection de l'environnement et de restreindre les échanges commerciaux, ce qui, à long terme, porte préjudice aux pays en développement sur le plan

économique, mais aussi, de manière démultipliée, sur le plan écologique? Nous pensons que non. Il importe beaucoup plus de soutenir, par des mesures positives, les pays en développement dans leurs efforts pour assurer un développement durable. Concrètement, cela veut dire que, d'une part, les projets d'aide au développement doivent également être conçus selon des critères écologiques et que, d'autre part, l'on mette à disposition les moyens afférents pour améliorer les méthodes de production et de traitement utilisées par les pays en développement. En effet, pour des raisons financières et techniques, ceux-ci ne sont pas encore en mesure d'atteindre des standards ad hoc de protection de l'environnement. Dans le cas du projet Belawan, controversé sur le plan écologique, cela s'est concrétisé, par exemple, par un financement mixte lié à l'obligation d'intégrer un contrôle de l'impact sur l'environnement que la Suisse a financé par un don.

Solutions

A l'aide de ces quelques exemples, il semble clair que, compte tenu de la multiplicité des acteurs qui représentent des intérêts divergents - et parfois opposés -, il est difficile et même parfois impossible d'éviter les conflits entre les objectifs. Il ne peut donc y avoir de solution toute faite et la question doit être traitée cas par cas. L'exemple de la garantie contre les risques à l'exportation (GRE), qui est motivée par des considérations de politique intérieure et a pour but de stimuler les exportations suisses et de sauvegarder les emplois en Suisse, illustre aussi cette problématique. Cet objectif est, par définition, autre que celui de la politique de développement qui vise au bien-être des pays en développement. L'image directrice Nord-Sud ne tend d'ailleurs pas à éliminer complètement toutes ces contradictions, mais est davantage destinée à présenter et mettre en lumière les conflits entre intérêts différents, et ce, afin d'intégrer à la prise de décision les différentes préoccupations des acteurs. Au bout du compte, il s'agira de décider quelle politique globale, quel environnement et quel sacrifice minimum de ses intérêts un petit Etat comme la Suisse peut adopter pour atteindre ses objectifs. Une politique de confrontation ne profite finalement à personne, comme l'a montré l'exemple de la Hollande. Par une attitude par rapport à l'Indonésie exclusivement centrée sur la sauvegarde des droits de l'homme, le gouvernement néerlandais s'est exclu du dialogue politique avec ce pays, mettant en péril ses relations économiques sans que cela n'améliore d'un iota la situation des droits de l'homme en Indonésie. Une telle politique nous ferait perdre le seul avantage que nous ayons en tant que petit Etat jouissant d'une bonne réputation: influencer sur les événements et les comportements à travers des relations commerciales et le dialogue politique. Cette influence joue du reste un grand rôle dans les instances et les conventions internationales où la voix de la Suisse, recueillie le plus souvent un écho positif.

Dans le cadre de sa politique de développement, l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE) met actuellement sur pied une nou-

velle panoplie d'instruments destinée à apporter un soutien plus direct au processus de libéralisation et de privatisation dans les pays en développement et à favoriser les investissements privés. Le but de ces nouveaux instruments est d'encourager le transfert de capitaux, de technologies et de savoir-faire dans les pays du Sud. Il s'agit à cet égard de soutenir le développement d'une coopération reposant sur un véritable partenariat entre entreprises du Nord et du Sud qui aille au-delà de simples transactions commerciales et prévoie une répartition correcte des risques et des bénéfices en impliquant autant que possible les ressources et l'expertise d'entreprises suisses.

Mécanismes

Plutôt que de se mettre en quête de nouveaux mécanismes permettant d'assurer une certaine cohérence, il nous paraît préférable d'utiliser de façon optimale ceux qui existent déjà, aussi imparfaits soient-ils. Parmi ces mécanismes, mentionnons, à l'échelle internationale, le Groupe consultatif sur l'Indonésie placé sous la houlette de la Banque mondiale, qui se réunit chaque année afin de clarifier des questions politiques et économiques avec les autorités indonésiennes et de coordonner les activités des différents donateurs. La Suisse joue un rôle actif dans ce forum. Profitant du fait qu'elle est membre des institutions de Bretton Woods et des banques régionales ², nous prenons régulièrement position - parfois en consultation avec les organisations d'entraide et les organisations non gouvernementales (ONG), sur des pays, des domaines et des questions spécifiques liés à nos efforts particuliers en matière de politique de développement. Il ne faut pas non plus sous-estimer le rôle de la diplomatie (ambassade, visites) pour maintenir un dialogue permanent. Un représentant de la Direction pour la coopération au développement et l'aide humanitaire siège au sein de la commission GRE, qui a pour tâche de sensibiliser les autres membres de la commission aux questions qui relèvent de la politique de développement.

Il existe en outre un mécanisme de consultation avec le Service de développement de l'OFAEE concernant les activités GRE dans les pays en développement les plus pauvres. Lorsqu'il s'agit de grands projets et/ou de projets controversés, on consulte en outre la Banque mondiale. Par la création de la Chambre de commerce Suisse-ASEAN, l'économie privée est également mieux organisée dans la région. On pourrait aussi envisager que les ONG actives en Indonésie aient un statut de membre ou d'observateur dans cette chambre.

Il importe avant tout qu'un échange d'informations plus intensif et plus ciblé ait lieu entre les divers milieux intéressés. L'organisation de séminaires ou d'ateliers de réflexion sur des sujets actuels pourrait à cet égard favoriser une meilleure compréhension entre les différents cercles d'intérêt et d'élargir leur vision au-delà de leurs préoccupations immédiates.

² Banque interaméricaine de développement, Banque africaine de développement, Banque asiatique de développement

Pour conclure, nous aimerions encore aborder la question de savoir si la coopération au développement est un moyen d'influence adéquat pour obtenir une plus grande cohérence. L'exemple de la Hollande cité auparavant démontre clairement que la coopération au développement ne peut sûrement pas être utilisée comme moyen de pression global par un petit état comme la Suisse qui dispose d'un pouvoir de négociation limité. Toutefois, si la réalisation des objectifs fixés n'est pas ou n'est plus garantie, autrement dit si toute participation de la population au processus de développement est exclue, nous n'hésiterons pas à prendre les mesures qui s'imposent. L'alternative, si souvent évoquée, consistant à entreprendre uniquement des projets à la base en cas de doute, par exemple, quant à la légitimité du gouvernement d'un pays, est à nos yeux discutable. En effet, de tels projets peuvent également contribuer à maintenir les structures en place. En revanche, des projets de développement traditionnels peuvent avoir un effet «subversif»: même lorsque leurs objectifs semblent techniques, ils impliquent souvent une transformation du cadre institutionnel et une participation de la population bénéficiaire qui vont à l'encontre des politiques établies.