Cohérence de la politique de coopération suisse en Asie du Sud-Est : des vertus de la persévérance en période de crise et de mutation

Jean-Luc Maurer

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/aspd/839>

DOI : 10.4000/aspd.839

ISSN : 1663-9669

Éditeur

Institut de hautes études internationales et du développement

Édition imprimée

Date de publication : 1 avril 2000

Pagination : 89-101

ISSN : 1660-5934

Référence électronique

Jean-Luc Maurer, « Cohérence de la politique de coopération suisse en Asie du Sud-Est : des vertus de la persévérance en période de crise et de mutation », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], 19 | 2000, mis en ligne le 18 août 2012, consulté le 08 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/aspd/839> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/aspd.839>

COHÉRENCE DE LA POLITIQUE DE COOPÉRATION SUISSE EN ASIE DU SUD-EST : DES VERTUS DE LA PERSÉVÉRANCE EN PÉRIODE DE CRISE ET DE MUTATION

JEAN-LUC MAURER*

EN 1995, l'*Annuaire Suisse-Tiers Monde (ASTM)* avait consacré son dossier central à une analyse des nouvelles lignes directrices de la politique extérieure helvétique envers les pays du Sud, à l'exemple du cas de l'Indonésie. Dans l'article rédigé à cette occasion, je plaçais pour la poursuite d'un engagement actif de la Suisse dans le développement économique et social indonésien comme seul moyen de soutenir le processus d'ouverture politique et de démocratisation du pays. Plus largement, je défendais aussi l'idée que la voie menant à une plus grande cohérence de notre politique extérieure envers les pays en développement passait par une coordination triangulaire accrue entre l'administration publique, les milieux de l'économie privée et le monde universitaire. Suggestion était même faite de créer au plus vite, comme le font d'autres donateurs, une commission tripartite de ce type sur l'Indonésie, afin de gérer au mieux le désengagement déjà programmé de la DDC dans ce pays à partir de 1996, et d'en faire autant pour le Vietnam, choisi comme nouveau partenaire sur lequel allait se concentrer désormais l'effort de l'APD suisse en Asie du Sud-Est. Bien que cela ne soit malheureusement guère surprenant dans une Confédération helvétique qui reste, contre vents et marées, adepte de la compartimentation des savoirs et des pouvoirs, il faut bien prendre acte du fait que ces idées n'ont été suivies cinq ans plus tard d'absolument aucun effet.

Par contre, dans l'intervalle, la DDC a effectivement mis en œuvre sa politique de retrait de l'Indonésie puisque le volume d'APD que la Suisse a consenti au seul titre de la coopération technique et de l'aide financière y est rapidement tombé de 22,6 millions en 1992 à 6,4 millions en 1998, et ne devrait plus s'élever qu'à 3 millions en 2000 pour tendre vers zéro en 2001¹. Inversement, la montée en puissance parallèle programmée au Vietnam s'est concrétisée puisque le même volume a augmenté de quelque 3 millions en 1992 à 12,5 millions en 1998, niveau qu'il devrait retrouver en 2001 après avoir sensiblement fléchi à 11,5 millions en 2000². Toutefois, aussi significative qu'elle puisse être à l'échelle helvétique, cette inversion des flux de l'APD suisse entre les deux plus grands pays de la région n'est qu'une goutte d'eau par rapport à la débâcle qu'ont subie toutes les économies d'Asie du Sud-Est dans la tourmente de la

* Directeur, IUED.

1. En fait, il semble que la DDC déboursa toujours directement en 2001 près de 1 million en Indonésie pour soutenir des mesures de suivi dans le domaine de l'environnement ainsi que le travail de plusieurs ONG suisses dans le pays. Je remercie à cet égard vivement Konrad Specker, responsable du bureau Indonésie et Vietnam à la Section Asie 2 de la DDC, de bien avoir voulu me fournir les informations chiffrées les plus récentes sur ces deux pays.
2. Il s'agit bien là du volume d'aide publique bilatérale directe octroyée par la DDC, qui n'inclut évidemment pas les 8 à 9 millions que le Seco consacre en général chaque année au Vietnam à travers ses propres instruments.

crise financière asiatique³. Partie de Thaïlande en juillet 1997, elle s'est en effet étendue comme une vraie traînée de poudre à l'ensemble de l'Asie du Sud-Est, n'épargnant finalement aucun pays mais affectant beaucoup plus gravement l'Indonésie que tous les autres. En l'espace de quelques mois, l'économie indonésienne, pourtant en apparence assez solide, s'est effondrée, plongeant l'archipel dans une crise sociale très profonde qui a sapé l'assise politique d'un régime autoritaire, sclérosé et corrompu, dont la seule légitimité résidait dans sa capacité à assurer le développement de la nation et l'amélioration progressive du niveau de vie matériel de la population. De son côté, le Vietnam, alors en pleine phase d'ascension économique, n'a pas été épargné par cette crise qui a affecté des voisins asiatiques dont il dépend énormément pour son propre développement, entraînant un fort tassement de sa croissance.

C'est donc dans le contexte régional d'une Asie du Sud-Est profondément bouleversée par la crise financière asiatique que l'on se propose de réexaminer dans quelle mesure les principes de cohérence élaborés voilà cinq ans par la Suisse pour fonder sa nouvelle politique extérieure vis-à-vis des pays en développement ont fait leurs preuves, et s'ils résistent à l'usure du temps. Pour cela, on retracera tout d'abord rapidement l'évolution économique, sociale et politique récente de l'Indonésie et du Vietnam, les deux pays de la région principalement concernés par la coopération au développement de la Suisse, avant d'esquisser un bref bilan de leur situation actuelle. Ensuite, sur cette base, on essaiera, après avoir rappelé les cinq principes sur la combinaison desquels devrait se fonder la cohérence de l'aide publique au développement helvétique, de définir lequel des deux pays concernés offre actuellement le cadre le plus propice – ou présente le moins d'obstacles – à la mise en œuvre d'une telle approche. Finalement, on tentera de tirer les leçons des expériences faites pour souligner quelles sont les principales vertus requises afin d'arriver au point où le processus de développement des pays partenaires du Sud débouche sur des conditions permettant véritablement l'application d'une politique de coopération cohérente aussi ambitieuse et contraignante. Sans vouloir déflorer le sujet, disons d'ores et déjà que ces vertus ont pour nom la persévérance, la patience et la constance. Partant du principe que l'art de la répétition peut aussi porter à terme ses fruits, l'article s'achève à nouveau sur un plaidoyer pour une collaboration triangulaire accrue sur le plan national suisse.

1. ÉVOLUTION DE LA SITUATION DE L'INDONÉSIE ET DU VIETNAM DEPUIS 1995

En 1995, quand paraît le numéro de l'*ASTM* évoqué précédemment, l'Indonésie et le Vietnam sont dans des situations très différentes. Le premier pays fête dans la liesse le 50^e anniversaire de son indépendance. Sur le plan économique, au terme de dix ans d'ouverture commerciale progressive et de libéralisation des investissements, c'est quasiment l'euphorie. La croissance caracole à 8,2 %, un

3. Par ailleurs et plus généralement, il y a de fortes différences entre les deux pays concernés pour ce qui est de l'importance relative des flux d'aide publique et du financement d'origine privée dans leur économie. Ainsi, selon la Banque mondiale et le CAD, avant l'éclatement de la crise asiatique de 1997, l'APD ne représentait plus que 5 % du total en Indonésie contre 35 % au Vietnam. Autre indicateur du fossé qui séparait en la matière les deux pays, le volume d'APD ne correspondait plus qu'à 0,4 % du PNB indonésien en 1997, dix fois moins que le chiffre vietnamien qui s'élevait quant à lui à 4 %.

des taux annuels les plus élevés jamais atteints, l'inflation reste depuis longtemps contenue sous la barre des 10 %, la balance commerciale est à son habitude assez largement excédentaire, les investissements étrangers battent tous les records et les réserves monétaires sont nettement à la hausse. De plus, en dépit d'une forte tendance à voir les différences de revenus s'accroître depuis la libéralisation de l'économie, le niveau de vie général de la population s'est nettement amélioré au fil des ans puisque, selon le gouvernement et la Banque mondiale, le pourcentage des Indonésiens vivant sous la ligne de pauvreté est tombé au plus bas de l'histoire du pays avec 11,3 % en 1996. Certes, cela représente toujours plus de 22 millions de personnes dans ce pays qui compte alors près de 195 millions d'habitants, mais les progrès sont indéniables et impressionnants. D'ailleurs, c'est sur cette base, et malgré quelques graves faiblesses économiques structurelles – notamment au niveau du déficit chronique de la balance des comptes courants, de la dette extérieure en augmentation constante et d'un système bancaire et financier des plus fragiles –, que la Banque mondiale classe l'Indonésie parmi les sept HPAEs (High Performing Asian Economies) dans son fameux rapport de 1993, lyriquement et imprudemment intitulé *The East Asian Miracle*⁴.

Sur le plan politique, la situation est loin d'être aussi favorable. Malgré les apparences trompeuses de stabilité et d'unité nationale, que renforcent les fastueuses cérémonies consensuelles marquant ce demi-siècle d'indépendance⁵, le régime politique autoritaire de l'Ordre nouveau, mis en place par le général Suharto en 1966 au terme d'un holocauste anticommuniste ayant fait plus d'un demi-million de morts, est en fait dans une impasse de plus en plus étroite. En effet, réélu pour la sixième fois à la présidence en 1993 par un parlement unanime issu des élections législatives bien peu démocratiques ayant eu lieu l'année précédente et régnant sans partage, le vieux dictateur n'offre, à bientôt 75 ans, aucune perspective de relève politique au pays. De plus, au fil des ans, il a laissé se développer un système de collusion et de népotisme dont bénéficient en priorité sa famille et ses proches et qui a fait de l'Indonésie l'un des pays les plus corrompus du monde⁶. Rétif à toute idée de réforme, il ne comprend pas, dans son autoritarisme quasi féodal, que le développement économique accéléré qu'il a imposé au pays a entraîné des changements importants dans la société et que de nombreux segments de cette dernière aspirent désormais à une démocratisation de la vie politique. En fait, sous la stabilité d'airain affichée, le système politique indonésien est bloqué et l'on sent poindre au cœur de la société une sourde colère face à la répression, une frustration croissante devant l'impuissance à faire changer les choses et une grave crise morale en raison d'une corruption tentaculaire devenue quasiment partie intégrante de la culture nationale.

4. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press, Published for the World Bank, Oxford, 1993. Pour plus de détails sur les progrès de l'économie indonésienne jusqu'à la crise asiatique, on consultera en priorité H. Hill, *The Indonesian Economy since 1966: Southeast Asia's Emerging Giant*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

5. Le lecteur désireux de se faire une idée plus précise sur l'atmosphère qui régnait alors dans le pays peut consulter un article récent de l'auteur, intitulé «La gloire du père: images de Suharto à son apogée. Les panneaux du 50^e anniversaire de l'indépendance à Jakarta», in *L'horizon nousantarien, Mélanges en l'honneur de Denys Lombard*, vol. II, *Archipel* 57, 1999, pp. 73-95.

6. Sur le système que les Indonésiens appellent *KKN* (*Korupsi-Kolusi-Nepotisme*) et le rôle qu'il a joué dans la crise que vient de traverser le pays, se reporter à un autre article encore plus récent de l'auteur, intitulé «Corruption, développement économique et changement politique: le facteur KKN dans la chute de Suharto», in G. Blundo (dir.), *Monnayer les pouvoirs. Espaces, mécanismes et représentations de la corruption*, IUED/PUF, Nouveaux Cahiers de l'IUED, n° 9, Genève/Paris, 2000, pp. 285-314.

Le Vietnam est dans une tout autre configuration en 1995⁷. Réuni depuis 1975, au terme d'une effroyable guerre engagée dès 1963 contre l'impérialisme américain, qui avait pris le relais de celle menée auparavant de 1945 à 1954 contre le colonialisme français, il est intervenu dès 1979 au Cambodge pour en chasser les Khmers rouges, du pouvoir et ne s'extirpera définitivement de cet interminable conflit qu'au moment des accords de Paris en 1991. Bref, bien que son indépendance ait également été prononcée par Hô Chi Minh en 1945, le Vietnam a surtout connu en cinquante ans la guerre et son cortège de misères humaines et de destructions physiques. Avec la victoire du Nord sur le Sud en 1975, le modèle de développement économique socialiste en place à Hanoi est imposé à tout le pays. Au bout de dix ans, l'échec est patent, les Vietnamiens n'arrivent pas à sortir de leur misère et l'aide soviétique qui leur permet de survivre périclité avec la fin de la guerre froide. Le gouvernement change alors en apparence radicalement d'approche par l'adoption, en 1986, de sa politique de rénovation économique dite de *Doi Moi*. En fait, à travers elle, il rompt ouvertement avec l'orthodoxie socialiste d'antan mais ne fait qu'entériner une libéralisation déjà à l'œuvre depuis 1979 dans les campagnes et les entreprises d'Etat. Consistant essentiellement en une dé-collectivisation progressive et une ouverture concomitante au marché, cette nouvelle politique porte rapidement ses fruits. En 1995, la croissance atteint le chiffre record de 9,5 % et les investissements étrangers continuent à affluer dans ce que beaucoup considèrent encore comme un nouvel eldorado asiatique avec son marché de 75 millions d'habitants⁸. Toutefois, la plupart des autres indicateurs économiques ne sont pas aussi favorables et la pauvreté, bien qu'en baisse, affecte toujours près de 50 % de la population qui vit en dessous du niveau de revenu minimum requis pour couvrir les besoins essentiels.

Au niveau politique, les changements sont nettement moins marqués. Comme la Chine, le Vietnam se propose de moderniser l'économie sans remettre en question un système politique dans lequel le Parti communiste reste unique et tout-puissant. Toutefois, ce dernier n'est pas monolithique et il est traversé par deux grands courants s'affrontant en permanence : une aile conservatrice, qui essaie de freiner les réformes économiques au nom des divers maux sociaux que cela alimente dans le pays, et une aile réformatrice, qui tente de promouvoir une plus grande autonomie du gouvernement par rapport au parti et de favoriser l'expansion du secteur privé. Ainsi, l'assemblée nationale, autrefois sans aucun pouvoir, commence à jouer un rôle plus dynamique sur le plan législatif et à demander des comptes à l'exécutif. Cela dit, en dehors du fait qu'elle abandonne l'ancienne rhétorique révolutionnaire de mise, la nouvelle constitution de 1992 ne change pas grand-chose sur le fond. La possibilité d'exprimer ses opinions reste pratiquement inexistante, la liberté religieuse est sous haute surveillance et toute dissidence féroce réprimée. Beaucoup ont le très net sentiment que le mouvement de réformes plafonne. Allié au fait que le système administratif est resté très contraignant mais que la corruption l'a désormais fortement gangrené, l'enthousiasme des investisseurs étrangers semble marquer nettement le pas en 1995, en dépit du fait que le Vietnam rejoint les rangs de

7. Je remercie Christophe Gironde, doctorant à l'IUED actuellement en train d'achever la rédaction de sa thèse sur l'agriculture vietnamienne, de ses suggestions pour améliorer dans cet article les paragraphes portant sur le Vietnam.

8. L'ouvrage de base sur la transition économique du Vietnam est celui de A. Fforde et S. de Vylder, *From Plan to Market: The Economic Transition in Vietnam*, Westview Press, Oxford, 1996.

l'ASEAN et que l'année précédente les Etats-Unis ont levé l'embargo économique qu'ils maintenaient depuis vingt ans par vengeance pure et simple envers le pays leur ayant infligé la plus cuisante défaite de leur histoire. Mais cela n'empêche pas un certain désenchantement de poindre.

Depuis 1995, la crise financière asiatique a balayé toutes les économies de la région Asie-Pacifique, affectant plus ou moins profondément et durablement chaque pays touché. Bien qu'elle soit partie en juillet 1997 de Thaïlande, dont l'économie était reconnue comme la plus vulnérable en termes de grands (et sacro-saints) équilibres d'ordre macro-économique, c'est finalement l'Indonésie, pourtant considérée comme moins fragile que beaucoup d'autres, qui va être la plus sérieusement affectée. Sans revenir sur un processus de descente aux enfers qui a fait l'objet depuis lors d'une littérature abondante⁹, il faut tout de même rappeler en quelques mots la fulgurance du phénomène. Un seul indicateur suffira : entre la mi-août 1997, quand elle a décroché du dollar, et la mi-janvier 1998, quand Suharto a annoncé qu'il présentait pour la vice-présidence B.J. Habibie, son ministre de la Technologie depuis vingt ans, considéré comme un dispendieux visionnaire, la rupiah indonésienne a perdu 85 % de sa valeur ! Cela eut des conséquences cataclysmiques sur l'économie, entraînant la faillite de milliers d'entreprises, incapables de faire face aux dettes qu'elles avaient contractées en dollars sur le marché international des capitaux à la belle époque de la spéculation débridée, et la mise à pied de centaines de milliers d'employés, obligés de se débrouiller subitement pour survivre dans un pays démuní de tout système de sécurité sociale. La croissance économique, qui caracolait encore allègrement à 7,8 % en 1996, tomba d'un coup à 4,7 % en 1997 pour s'effondrer à -13,2 % en 1998 ! Elle devrait avoir oscillé aux alentours de 0 % en 1999 et ne redevenir positive qu'en 2000, si tout va bien. Dans l'intervalle, la pauvreté a plus que (re)doublé par rapport à son niveau de 1996, atteignant 24,2 % fin 1998, soit près de 50 millions de personnes, un grand bond en arrière de vingt ans en dix-huit mois.

Il va de soi qu'un tel désastre n'aurait pas été possible si les faiblesses structurelles de l'économie indonésienne, notamment au niveau d'un système financier et bancaire insuffisamment régulé et contrôlé, n'avaient pas été aggravées par le fait que le régime politique de l'Ordre nouveau était à bout de souffle¹⁰. En mai 1998 Suharto, alors à la tête de l'Etat depuis plus de trente-deux ans, était acculé à la démission par les manifestations étudiantes et les émeutes populaires, transmettant, selon les termes de la constitution, les rênes du pouvoir à son vice-président en exercice, B.J. Habibie, ami de longue date et fils spirituel. Depuis lors, ce dernier, fortement contesté sur le plan interne, a ouvert le système politique, en rétablissant les libertés d'association et d'expression, puis organisé début juin 1999 des élections législatives anticipées qu'il a perdues au profit d'une opposition menée par Megawati Sukarnoputri, fille de Sukarno,

9. Pour plus de détails, on peut par exemple se reporter, parmi les innombrables publications récemment consacrées à l'analyse de la crise asiatique, à deux ouvrages défendant des opinions assez diamétralement opposées : celui, plus général, de K.S. Jomo (dir.), *Tigers in Trouble : Financial Governance, Liberalisation and Crisis in East Asia* (Zed Books, London, 1998), qui soutient que la crise en question provient essentiellement de l'accélération inconsidérée de la libéralisation financière de la région, et celui, entièrement consacré au cas indonésien, de H. Hill, *The Indonesian Economy in Crisis : Causes, Consequences and Lessons* (ISEAS – Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, 1999), qui ne remet pas en cause le bien-fondé du dogme néolibéral.

10. Voir à ce sujet l'article de l'auteur intitulé « Fin de règne à Jakarta », *Politique internationale*, n° 79, printemps 1998, pp. 81-102.

père de l'indépendance nationale et premier président de 1945 à 1966, et Abdurrahman Wahid, dit Gus Dur, chef du Nahdhatul Ulama, la plus importante organisation musulmane du pays, forte de 30 millions de membres. Par ailleurs, en quête de légitimité internationale, il a aussi autorisé la tenue, fin août 1999, d'un référendum d'autodétermination au Timor-Oriental, ancienne colonie portugaise annexée comme 27^e province indonésienne en 1976, qui s'est soldé par la très large victoire des indépendantistes, avec les conséquences tragiques qui en ont résulté. Cela a ravivé les tendances centrifuges latentes de certaines des provinces périphériques, d'un bout à l'autre du vaste archipel, de Aceh, à l'extrême nord de Sumatra, jusqu'à l'Irian Jaya, voisin de la Papoua-Niugini.

Malgré sa volonté de changement affichée, Habibie, homme du sérail compromis dans les affaires du régime, n'a pas gagné la confiance des Indonésiens et a été à la fois rendu responsable par les réformateurs des violences commises par l'armée indonésienne dans le passé, notamment à Java et en Aceh, et accusé par les nationalistes d'avoir bradé les intérêts nationaux à Timor. Tout cela va lui coûter la présidence à laquelle il était aussi candidat devant le parlement fin octobre 1999, au profit d'un tandem réformateur formé de Gus Dur à la tête de l'Etat et de Megawati pour le seconder. Aussitôt, ces derniers ont formé un cabinet consensuel d'union nationale pour essayer de sauvegarder l'unité du pays, désormais gravement menacée par les velléités indépendantistes de Aceh, et de relancer la machine économique, à nouveau tombée en panne depuis plusieurs mois face à l'incertitude de la situation politique et du fait des sanctions imposées à Jakarta pour faire cesser la répression sauvage des milices et de l'armée au Timor-Oriental¹¹. Toutefois, si les réformateurs sont au pouvoir, l'Indonésie est loin d'être tirée d'affaire. En fait, tout peut encore lui arriver, du meilleur au pire. Le pire irait d'une désintégration de l'archipel, qui déstabiliserait toute la région Asie-Pacifique, à l'imposition d'une nouvelle dictature militaire pour éviter que cela n'advienne. Le meilleur serait que la décentralisation mise en œuvre puisse ressouder les Indonésiens autour d'un projet commun et permette l'émergence à terme d'un Etat fédéral. Il n'est pas impossible que cela se produise, auquel cas l'Indonésie pourrait, sublime paradoxe, sortir de la crise politique dans laquelle l'a plongée le régime autoritaire de Suharto comme l'un des pays les plus démocratiques d'Asie orientale. En attendant ce jour béni, il faut regagner le terrain perdu pour retrouver le niveau économique et social atteint avant cette crise grâce à la politique gouvernementale de développement – il faut bien le reconnaître souvent judicieuse – poursuivie depuis 1970 et au soutien non négligeable de l'aide publique internationale, notamment de la Suisse.

L'évolution économique et politique du Vietnam depuis 1995 a été nettement moins dramatique. Sur le plan économique, comme tous les autres pays de la région, il a bien sûr été affecté par la crise financière, ce d'autant qu'il dépend beaucoup des investissements de certains de ses voisins asiatiques comme Singapour, Hongkong, Taiwan ou la Corée du Sud, eux-mêmes directement touchés. Autrement dit, c'est plutôt par ricochet et au deuxième degré que les effets se sont fait sentir. Par ailleurs, parti beaucoup plus tard et de plus bas, le train du développement était lancé moins vite et le choc a donc été moindre. Ainsi la

11. Une synthèse relativement approfondie, qui à la fois passe en revue les circonstances des changements qui ont bouleversé le système politique indonésien ces derniers mois, y compris le drame du Timor-Oriental, et analyse les perspectives d'avenir pour la démocratisation du pays, est fournie dans le dernier article de l'auteur, intitulé « Indonésie : une mue douloureuse », *Politique internationale*, n° 86, hiver 1999-2000, pp. 419-455.

croissance s'est-elle seulement tassée fortement à 5,8 % en 1998, et devrait même tomber sous la barre des 5 % en 1999. Toutefois, le ralentissement enregistré est au moins autant à mettre sur le compte du désenchantement évoqué plus haut, le véritable engouement dont ce pays avait fait l'objet au sein de la communauté financière internationale à partir de 1986 ayant fait long feu devant la rigidité des autorités gouvernementales et les difficultés à travailler sur place. Par contre, au niveau politique, la crise asiatique et ses effets dévastateurs dans les pays voisins les plus durement touchés ont fourni des armes aux conservateurs opposés à une plus grande libéralisation économique du pays. Déjà en difficulté auparavant, les réformateurs n'ont plus vraiment le vent en poupe à Hanoi depuis que le Parti communiste a lancé en mai 1999 une nouvelle « campagne de purification » censée lutter contre la dissidence et la corruption. Même si l'arrêt et le reflux des investissements étrangers ont pour effet de rappeler aux Vietnamiens que le « renouveau » est aussi une affaire interne, et que, dans les faits, la libéralisation économique se poursuit, les durs ressortent donc renforcés de cet épisode et le système politique semble beaucoup plus éloigné d'un début d'ouverture démocratique qu'il ne l'était dix ans plus tôt.

2. POTENTIELS ET LIMITES DE LA COHÉRENCE HELVÉTIQUE EN ASIE DU SUD-EST

Sans revenir en détail sur les principes généraux de cohérence dont s'inspire la nouvelle politique extérieure de la Suisse, qui sont présentés et analysés dans d'autres articles de ce dossier spécial de l'*ASTM*, énumérons-les toutefois à nouveau afin de pouvoir faire une appréciation de leurs potentiels et de leurs limites dans les deux pays du Sud-Est asiatique concernés :

- ❑ prévention des conflits et promotion de la sécurité et de la paix ;
- ❑ engagement en faveur de la démocratie et des droits de l'homme ;
- ❑ croissance et ouverture économique favorisant une plus grande prospérité ;
- ❑ promotion de la cohésion et de l'équité sociales ;
- ❑ préservation du milieu naturel et gestion durable des ressources.

Examinons donc maintenant dans quelle mesure la situation économique, sociale et politique caractérisant respectivement l'Indonésie et le Vietnam au tournant du siècle est plus ou moins favorable à la mise en application de ces cinq principes.

Pour ce qui est de l'Indonésie, la conjoncture actuelle semblerait *a priori* se prêter plus qu'elle ne l'a jamais fait à la mise en œuvre de la politique extérieure cohérente que la Suisse souhaite adopter envers les pays en développement partenaires. Par rapport au premier principe énoncé, les conflits avérés et potentiels ne manquent malheureusement pas puisque l'archipel est menacé d'une véritable balkanisation depuis la chute du régime autoritaire qui avait maintenu la cohésion nationale par la force et la répression. Bien que le Timor-Oriental n'ait jamais légalement fait partie du territoire national indonésien, dont le concept fondateur est entièrement hérité de la colonisation hollandaise¹², le dénouement

12. Bien que le pouvoir central, principalement concentré sur Java, se soit parfois étendu à une bonne partie de l'archipel indonésien pendant certaines phases de l'histoire précoloniale de cette région d'Asie, ce sont les Hollandais qui

politique du drame humanitaire qui s'y est déroulé en septembre 1999, après que la population timoraise eut choisi à une très large majorité de se séparer de l'Indonésie, peut effectivement constituer le début d'un tel processus de désintégration. Si la Suisse était restée aussi impliquée en Indonésie qu'elle l'était par l'intermédiaire de la DDC jusqu'au milieu des années 90, peut-être aurait-elle été en mesure de jouer un rôle de médiation dans cette affaire entre Lisbonne et Jakarta. Pouvant être considérée comme impartiale par les Indonésiens dans cette affaire, de par sa non-appartenance à l'Union européenne, et réellement appréciée des Timorais, du fait de l'action humanitaire de plus de vingt ans menée par le CICR qui lui est souvent associée dans l'esprit de beaucoup, elle aurait en tous les cas été mieux placée que quiconque pour le faire. Même s'il était probablement trop tard pour y prétendre, il semble bien qu'une idée de ce type ait circulé au sein du DFAE fin 1998 début 1999, mais elle n'a pas été retenue. Maintenant, les conflits régionaux les plus graves se situent du côté de Aceh, des Moluques ou de l'Irian Jaya, et Berne ne peut certainement plus ambitionner de jouer un quelconque rôle de bons offices dans leur résolution¹³. Pour pouvoir éventuellement le faire et devenir un interlocuteur écouté, il eût en effet fallu continuer à être un partenaire majeur.

Si l'on en vient au second principe, l'engagement en faveur de la démocratie et des droits de l'homme, l'Indonésie présente également aujourd'hui un terrain des plus propices. La chute du régime autoritaire et répressif de Suharto a été suivie d'une ouverture démocratique sans précédent dans le pays qui a vu l'éclosion fulgurante des libertés d'association et d'expression. Ainsi, sur le plan politique, près de 150 partis se sont formés en quelques mois et 48 d'entre eux ont finalement pris part aux élections de juin 1998. Il en va de même sur le plan syndical. De son côté, la presse indonésienne, muselée et censurée pendant trente années d'Ordre nouveau, est aussi devenue en un éclair l'une des plus libres et critiques de toute l'Asie du Sud-Est. D'ailleurs, le Ministère de l'information, auparavant tout-puissant, a été purement et simplement aboli dans le nouveau cabinet gouvernemental formé par Gus Dur et Megawati. Quant aux droits de l'homme, systématiquement violés par l'armée du temps du précédent régime et même niés au nom du discours idéologique sur les « valeurs asiatiques », ils sont aujourd'hui reconnus comme une priorité nationale par la création d'un ministère à part

ont progressivement, tardivement et péniblement imposé leur domination, de Sabang, petite île au large de la pointe nord de Aceh (à Sumatra), jusqu'à Merauke, ville située sur la frontière sud des deux parties de la Nouvelle-Guinée. Ce concept d'un territoire national indonésien allant de Sabang à Merauke est tellement central dans le mythe fondateur de l'Etat indépendant proclamé par Sukarno en 1945 que ce dernier, même au plus fort de son combat contre le néocolonialisme et l'impérialisme, dont il était l'un des chantres, n'a jamais revendiqué le Timor-Oriental, territoire occupé par les Portugais dès avant l'arrivée des Hollandais dans l'archipel. Ce n'est que parce que la décolonisation bâclée du Timor-Oriental, comme de toutes ses autres colonies, par le Portugal, alors en pleine « révolution des œillets », débouchait sur une guerre civile où les forces progressistes du Fretilin, taxées de communistes, semblaient prêtes à prendre le pouvoir, que l'Indonésie de Suharto est intervenue par la force en 1975 et a annexé cette partie de l'île comme 27^e province du pays, avec la bénédiction des Etats-Unis et de l'Australie. Pour plus de détails sur ces questions fascinantes, voir un article récent de l'auteur intitulé « Singularités et paradoxes territoriaux en Indonésie. De l'ambivalence des frontières dans un cadre de diversité insulaire extrême », in J. Bonnemaison, L. Cambrézy et L. Quinty-Bourgeois, *La Nation et le territoire. Le territoire : lien ou frontière ?*, t. II, L'Harmattan, Géographie et Cultures, Paris, 1999, pp. 211-234.

13. C'est d'autant moins le cas en Irian Jaya, récemment rebaptisé Papua Barat ou Papouasie occidentale, que le CICR y est compromis à son insu dans la ténébreuse et sanglante affaire qui a marqué, en mai 1996, la libération de l'équipe des scientifiques étrangers et locaux otages des indépendantistes de l'OPM (Mouvement de libération papou) par les bérêts rouges de l'armée indonésienne, commandés par le sulfureux général Prabowo Subianto, gendre de Suharto. Sur cette affaire déjà ancienne mais revenue récemment sous les feux de l'actualité après un reportage sensationnaliste de la télévision australienne ABC intitulé *Blood on the Cross*, voir l'article paru dans *Le Temps* du 15.9.99.

entière confié à Hasballah M. Saad, militant respecté de la cause et originaire de Aceh. Cela explique certainement, au moment où les retouches finales sont apportées à cet article, qu'il est de plus en plus probable que les militaires responsables des crimes et exactions commis dans cette province et ailleurs dans l'archipel, notamment au Timor-Oriental, seront finalement amenés à s'expliquer devant la justice, y compris le général Wiranto, dernier chef des forces armées sous Suharto et Habibie. Toutefois, la marge de manœuvre du nouveau régime démocratique est limitée car l'unité nationale est en danger, et cela peut à tout moment offrir un prétexte de reprise du pouvoir par les forces réactionnaires, qui n'acceptent pas les changements en cours et la remise en cause de leurs privilèges. Plus que jamais, l'Indonésie a besoin de l'appui des partenaires qui souhaitent la voir évoluer dans la voie de la démocratisation et du respect des droits de l'homme. Au vu de ses traditions en la matière, la Suisse aurait certainement pu s'engager à fond pour cette noble cause si la DDC était restée fortement impliquée dans le pays. Cela est d'autant plus regrettable qu'une bonne partie de l'avenir politique de l'archipel se joue autour de la réforme de décentralisation actuellement en discussion, domaine dans lequel la riche et unique expérience helvétique eût certainement été des plus précieuses.

Par souci de concision, on peut logiquement combiner l'examen des troisième et quatrième principes. Il est fait référence à une ouverture économique favorisant une plus grande prospérité; or, le nouveau régime politique réformiste de Gus Dur et de Megawati s'est clairement déclaré en faveur d'une poursuite de la libéralisation commerciale et financière engagée depuis le début des années 80 par leur prédécesseur. Cependant, on peut espérer qu'il s'y prendra de manière nettement différente. Le nouveau ministre chargé de la coordination de l'économie et des finances, Kwik Kian Gie, est en effet un partisan connu d'une ouverture progressive, soumise à la régulation de l'Etat. On peut donc penser que la sauvagerie avec laquelle la libéralisation bancaire et financière du pays a eu lieu ces dix dernières années est heureusement révolue. Largement responsable de l'intensité avec laquelle la crise financière asiatique a dévasté l'Indonésie, elle sera désormais soumise à la mise en place des règles prudentielles et des mécanismes de contrôle requis. Par ailleurs, même si les choses ne vont sûrement pas changer en un tournemain, la lutte contre la corruption et pour une plus grande transparence figure aussi assez haut dans les priorités de la nouvelle équipe au pouvoir et devrait faire des progrès sous la houlette de Marzuki Darusman, le nouveau procureur général, qui a acquis une légitimité incontestable en la matière. A cet égard, il a décidé juste avant la fin de l'année de rouvrir le procès intenté contre Suharto, qui s'était soldé par un non-lieu du temps de Habibie, pour tenter de faire la lumière sur la manière dont lui et les siens ont amassé leur immense fortune. Quant à la promotion de la cohésion et de l'équité sociales, là aussi le contexte est plus favorable que jamais puisqu'elle constitue l'un des objectifs affichés de la nouvelle politique gouvernementale. Il s'agit en effet de rattraper le temps perdu en matière de pauvreté depuis deux ans et surtout de combler le fossé qui s'était creusé entre une riche minorité et le reste du pays. Pour cela, il est acquis que les associations locales et les organisations de base chères à la DDC auront un rôle beaucoup plus important à jouer que par le passé. Tout cela devrait favoriser la mise en place d'une stratégie de développement plus équitable qui va dans le sens de ce que la Suisse essaie de promouvoir avec ses pays partenaires dans le Sud.

Malheureusement, il sera par contre selon toute vraisemblance beaucoup plus problématique pour l'Indonésie de respecter le cinquième principe de cohérence que vise la politique extérieure helvétique avec les pays en développement. Dans la conjoncture actuelle, il est en effet difficilement envisageable de pouvoir à la fois relancer l'économie ainsi que réduire la pauvreté et les inégalités sociales tout en mettant en place les mesures drastiques nécessaires pour préserver le milieu naturel et promouvoir la gestion durable des ressources. Pour sortir du gouffre de la récession dans laquelle il a été précipité en 1998, le pays devra hélas certainement plus que jamais compter sur l'exploitation de ses abondantes ressources naturelles. Passe encore pour la production de pétrole et de gaz, qui n'est *a priori* pas des plus dommageables pour l'environnement. Certaines ressources minières, surtout quand elles sont exploitées à ciel ouvert, comme c'est le cas pour le nickel en Irian Jaya, posent déjà nettement plus de problèmes. Mais, c'est bien évidemment la question de la forêt tropicale qui est la plus préoccupante. Après les énormes feux forestiers qui ont ravagé d'immenses superficies à Kalimantan et à Sumatra en 1997, de mémoire d'homme la pire année pour ce qui est des effets récurrents du phénomène «El Niño» dans l'archipel, la situation est très grave. Il faudrait avoir la volonté et le courage de prononcer un moratoire sur l'exploitation sauvage de la sylvie pour prendre le temps de mettre en place une politique forestière plus responsable et durable. Il est malheureusement improbable que cela se produise. D'ailleurs, les questions environnementales figurent à première vue moins haut dans la liste des priorités gouvernementales, ainsi que l'atteste la nomination à la tête de ce ministère d'une personnalité assez peu connue, dont les compétences en la matière restent à prouver, ainsi que d'une autre, guère plus qualifiée et désignée pour des raisons purement politiques, pour diriger celui de la Forêt. De plus, il faut aussi prendre en considération le fait que la décentralisation administrative peut avoir des effets très différents dans ce domaine, le meilleur et le pire étant également envisageables. Malgré cet écueil de taille hautement regrettable sur les questions d'environnement, il faut une nouvelle fois souligner combien le contexte indonésien est favorable depuis peu à la mise en œuvre des principes de cohérence analysés dans ce dossier.

On ne peut pas en dire autant en ce qui concerne le Vietnam. Sans entrer autant dans les détails, du simple fait que les changements ne sont pas comparables avec ceux enregistrés depuis deux ans en Indonésie, voyons quel est le potentiel pour l'application d'une telle politique. Pour le premier principe évoqué, on ne rencontre guère de problèmes. Depuis la fin de son intervention au Cambodge et l'amélioration de ses relations avec la Chine, le Vietnam n'est pas confronté à un risque de conflit externe majeur. Il y a bien la délicate question du différend régional concernant la souveraineté sur les îles Spratly et Paracel, mais on ne voit guère la Suisse en mesure de jouer un rôle médiateur en la matière. Sur le plan interne, la forte homogénéité culturelle de la société vietnamienne, hormis les minorités montagnardes, la prémunit vraisemblablement contre le risque de balkanisation auquel est confronté l'archipel indonésien. Par contre, les choses sont autrement plus épineuses pour ce qui est du deuxième principe évoquant la démocratie et les droits de l'homme. De fait, le pays donne plutôt l'impression d'avoir régressé dans ce domaine depuis l'éclatement de la crise financière asiatique. Il n'était déjà pas très avancé en la matière puisque en plus des sévères limites aux droits d'association, consacrées par la sacro-sainte unicité du Parti

communiste, et d'expression, caractérisées par une presse entièrement aux ordres, le Vietnam a la particularité de ne pas être très respectueux de la liberté religieuse, bouddhistes et catholiques étant l'objet d'une répression systématique pour un oui ou pour un non. Malgré le fait qu'il a adhéré, depuis l'adoption des réformes de *Doi Moi*, à la vieille doctrine du frère ennemi chinois – modernisation économique sans atteinte au système politique –, l'atmosphère était devenue moins pesante au Vietnam sous les effets d'une ouverture au marché mondial orchestrée par les éléments les moins conservateurs dominant le gouvernement. Ces signes avant-coureurs de démocratisation ont cessé depuis que la récession a redonné l'avantage aux partisans du statu quo.

Cela a donc une incidence majeure sur le troisième principe de cohérence qui essaie précisément de favoriser une ouverture économique porteuse de croissance et de plus grande prospérité. Echaudé par les malheurs de ses voisins, il semble bien que le Vietnam, parti plus tard et plus lentement qu'eux dans la course à l'ouverture économique et déjà très partagé en la matière, ait pour l'instant décidé de ne pas ouvrir plus largement la porte entrebâillée et que certains soient même tentés de la repousser quelque peu. La croissance économique, qui s'est déjà fortement tassée, s'en ressentira encore plus, ce qui mettra certainement un frein à l'extension de la prospérité relative dont a commencé à bénéficier une partie de la population en milieu urbain, et même dans certaines des régions rurales les plus favorables. Cela risque bien de brider l'élargissement de la nouvelle classe moyenne émergente, et surtout d'empêcher les provinces les plus défavorisées du Vietnam central et les régions marginales de montagne de pouvoir sortir de leur très grande pauvreté. Certes, comme ailleurs dans toute l'Asie du Sud-Est, la croissance accélérée et la libéralisation économique des dix dernières années, si elles ont permis de faire baisser sensiblement le niveau moyen de pauvreté, ont également renforcé les inégalités sociales. Il n'est toutefois pas dit qu'une croissance ralentie soit le gage d'une plus grande équité ni d'une meilleure cohésion sociale, telles que les souhaite le quatrième principe de cohérence. La part du gâteau diminuant, il ne va en tous les cas pas être plus facile d'en reprendre à la minorité, qui s'est habituée à en manger, pour en distribuer à la multitude qui n'y a pas encore goûté. Par ailleurs, il n'est pas certain non plus que cela enraie la prolifération des maux sociaux issus de l'afflux d'argent comme la prostitution, l'alcoolisme, la toxicomanie ou la corruption, contre lesquels les adversaires de l'ouverture économique mènent leur combat. Une fois le ver dans le fruit, ce n'est pas en enfermant la pomme dans une boîte que l'on arrête son pourrissement. Enfin, la préservation du milieu naturel et la gestion durable des ressources que recherche le cinquième principe risquent malheureusement d'être aussi problématiques aujourd'hui du fait de la stagnation de la pauvreté résultant de la récession économique qu'elles l'étaient auparavant à cause de la recherche du profit immédiat que suscitait la croissance rapide.

Au total, on voit donc très clairement que la situation actuelle du Vietnam n'est guère propice à la mise en application des cinq principes de cohérence qui prétendent guider dorénavant la nouvelle politique extérieure de la Suisse vis-à-vis des pays en développement. A l'inverse, les changements récents qui se sont produits en Indonésie rendent certainement le terrain moins défavorable à la poursuite d'une politique aussi ambitieuse. Le problème est que le Vietnam a remplacé dans l'intervalle l'Indonésie comme pays de concentration de l'aide publique au développement helvétique en Asie du Sud-Est. Il est évidemment

paradoxal et pour tout dire un peu cocasse de constater que les événements des deux dernières années ont abouti à un complet renversement des contextes respectifs des deux pays, précisément au moment où la DDC remplaçait l'un par l'autre comme partenaire prioritaire dans la région. Il est bien sûr difficile de reprocher à la DDC de ne pas avoir su prévoir l'avenir, car personne n'est en mesure de le faire. Toutefois, il était évident dès le début des années 90 que le développement économique accéléré de l'Indonésie pendant les vingt-cinq années précédentes avait déclenché un changement social en profondeur qui, compte tenu des échéances et des circonstances, rendait le pays mûr pour une ouverture et une démocratisation de son système politique. Vu la conjoncture actuelle, il est peu probable qu'il ne faille pas attendre au moins aussi longtemps pour que cela soit le cas au Vietnam.

EN GUISE DE CONCLUSION, rappelons que l'on s'est borné à souligner dans cet article les difficultés que présentait la mise en œuvre des principes de cohérence adoptés par la coopération au développement helvétique en fonction de la situation économique, sociale et politique respective des deux principaux pays partenaires de la Suisse dans une région (le Sud-Est asiatique) en crise et en mutation profondes. Les obstacles à l'application d'une politique de cette envergure ne se cantonnent évidemment pas aux contextes spécifiques des pays concernés. D'autres éléments importants interviennent aussi dans les pays en question, tels que la coordination des politiques des donateurs, en général plus que déficiente, ou la nécessaire recherche d'une harmonisation croissante entre ces derniers et leurs partenaires dits «bénéficiaires», à travers un «dialogue politique», lui aussi souvent embryonnaire. Faute de place, il a été décidé de ne pas en traiter ici. Par ailleurs, il faut également dire que c'est souvent en Suisse même que les obstacles à la poursuite de la politique visée se manifestent, car le succès suppose une cohérence accrue au niveau de la politique de coopération au développement ainsi qu'entre cette dernière et les autres politiques sectorielles. D'autres articles de ce dossier spécial de l'*ASTM* sur la cohérence traitent de ces questions plus essentiellement suisse-helvétiques.

Pour en revenir à la situation des pays en développement, il faut peut être aussi souligner que la mise en œuvre à leur égard d'une politique extérieure répondant aux principes de cohérence est chose extrêmement ambitieuse et complexe qui demande de la persévérance, de la patience et de la constance dans le partenariat. On perd souvent de vue la dimension temporelle dans une affaire de cette envergure. Rome ne s'est pas faite en un jour et la construction de la démocratie souvent encore imparfaite qui règne dans la plupart des pays industrialisés a pris au minimum deux siècles d'histoire mouvementée et tragique. Entre le moment où le développement économique, auquel concourt l'aide publique de la coopération internationale envers un quelconque pays du Sud, est suffisamment soutenu et celui où il débouche sur la démocratisation de son système politique, il n'est donc pas totalement absurde de considérer qu'il faut trente à cinquante années de transformation sociale en profondeur, dont émergent les acteurs du changement. Cela signifie bien sûr, chacun en est convaincu, que la coopération au développement exige des engagements à long terme avec les partenaires choisis. Et c'est *a fortiori* le cas quand il s'agit de mettre en place envers eux une politique extérieure cohérente, basée sur les cinq principes ambitieux analysés dans le cadre de cet article.

Rétrospectivement, il nous semble donc que le reproche adressé voilà cinq ans à la DDC de se retirer trop tôt de l'Indonésie était fondé au vu de la crise économique dramatique et de la mutation politique encourageante actuelles de ce pays. Il est évidemment trop tard et qui plus est inutile de se lamenter sur tout ce que la Suisse aurait pu faire dans le nouveau contexte indonésien pour favoriser un développement répondant aux principes de cohérence de sa politique extérieure. La seule leçon à tirer de cette fâcheuse péripétie est qu'il faut maintenant assumer le choix alors fait de concentrer sur le Vietnam la politique de coopération helvétique en Asie du Sud-Est. Les évolutions qui y sont souhaitées ne seront certainement pas plus faciles et prendront au moins autant de temps qu'en Indonésie. C'est la raison pour laquelle il ne m'apparaît pas superflu de recommander à nouveau, cinq ans plus tard, la mise en place pour ce pays d'une collaboration triangulaire accrue entre l'administration publique, les milieux de l'économie privée et le monde universitaire, concertation qui doit même devenir quadrangulaire en l'élargissant aux représentants de la société civile et des ONG, afin de réunir l'ensemble des compétences permettant d'accompagner ce processus lent, progressif et complexe. Qui sait, le message passera-t-il cette fois ?