

---

# Suisse – Mozambique

30 ANS DE COOPÉRATION BILATÉRALE DE 1979 À 2009

---



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Direction du développement  
et de la coopération DDC

Secrétariat d'État à l'économie SECO



**Les racines** de la coopération suisse avec le Mozambique remontent aux années 1880, au moment où des missionnaires romands fondèrent la Missão Suiça. Et c'est exactement cent ans plus tard, en 1979, que commença l'histoire de la coopération au développement entre les deux États, avec le lancement des premiers projets dans le domaine de l'approvisionnement en eau et des soins de santé.

**Aujourd'hui**, 30 années plus tard, nous avons derrière nous l'histoire d'un partenariat entre l'un des États les plus riches du monde et l'un des pays les plus pauvres du monde. Un pays qui ne devint indépendant qu'en 1975 et qui, en l'espace de deux décennies, fut le témoin de deux guerres civiles et de deux changements de système radicaux: du colonialisme à l'économie planifiée et de l'économie planifiée à l'économie de marché.

**Malgré ces** circonstances historiques particulières, la coopération avec le Mozambique est aussi un épisode exemplaire de l'histoire de la coopération internationale au développement. Durant les années 1970, des idéalistes partirent aux quatre coins du monde pour faire quelque chose de bien dans des régions déshéritées. Mettant en place de nombreux projets, ces personnes accomplirent un travail de pionniers. Peu à peu, la coopération et ses instruments se professionnalisèrent pour former un secteur dans lequel agissent de nombreuses agences publiques, des institutions internationales, des prestataires privés et des organisations non gouvernementales. La brochure que vous lisez retrace cette évolution tout en expliquant à quel point la coopération d'aujourd'hui est différente de ce qu'elle fut à l'époque.

**30 ans** de coopération – et un volume budgétaire total de près de 700 millions de francs –, cela nous amène aussi à nous demander ce que tout cela a finalement apporté. Toutefois, il faut garder à l'esprit qu'il est impossible de réduire à un dénominateur commun 30 ans d'évolutions diverses et parfois contradictoires ayant eu lieu dans un pays immense. Bien entendu, le Mozambique a fait des progrès importants grâce à l'aide internationale, par exemple en matière de paix, de démocratie, d'amélioration des soins de santé, d'approvisionnement en eau et de réduction de la pauvreté. De même, il est évident que des défis énormes persistent. L'évolution sociale et économique que les pays européens ont mis 200 ans à réaliser ne peut pas être expédiée au pas de course. C'est pourquoi cette brochure apporte des réponses nuancées à la question de l'utilité de la coopération et donne aussi la parole à des gens du Sud.

«**L'herbe ne** pousse pas plus vite quand on tire dessus», dit un proverbe africain. Mais nous savons aussi: si on la soigne et qu'on lui donne de l'engrais, alors si: l'herbe poussera plus vite. Or c'est exactement ce que fait la Suisse avec sa coopération axée sur le long terme. Elle apporte un soutien adapté aux besoins des plus pauvres, un soutien flexible et innovant et à bien des occasions déjà, ce petit pays qu'est la Suisse a su changer la donne. Reste que pour le Mozambique, le chemin à parcourir pour parvenir aux objectifs de développement du millénaire décrétés par l'ONU, qui consistent principalement à réduire de moitié la pauvreté mondiale d'ici 2015, est encore fort long. Mais on a déjà fait des pas importants dans la bonne direction.



Martin Dahinden  
Ambassadeur, Directeur de la DDC



Jean-Daniel Gerber  
Secrétaire d'État, Directeur du SECO

# Trois décennies mouvementées

## APERÇU GLOBAL

### Le Mozambique: faits et chiffres

Page 4

## 1880-1975

### Asservi et dominé

Leur engagement social aide la Suisse à acquérir une forte crédibilité sur laquelle s'appuya par la suite la coopération au développement moderne.

Page 6

## CONTEXTE

### Un coup de pouce de départ pour les jeunes démocraties

Page 12

## CHIFFRES

### La coopération en chiffres, à la virgule près

Page 14

## LUISA DIOGO

### «L'esprit novateur de la Suisse fait beaucoup avancer les choses»

Page 16

## 1976-1986

### Un nouveau départ grâce à l'aide de la Suisse

À la fin des années 1970, la DDC débute sa coopération au développement officielle entre la Suisse et le Mozambique.

Page 18

## EAU

### Une source de vie pour Muamula

Page 26

## SANTÉ

### Rendre les partenaires capables de s'aider eux-mêmes

Page 28

## 1987 - 1991

### Cap sur l'économie de marché

Le Mozambique devient un pays prioritaire de la coopération suisse au développement.

Page 30

## MINES

### Le lourd tribut de la guerre civile

Page 36

## MIA COUTO

### Notre avenir était-il meilleur par le passé?

Page 38

## 1992-1995

### Une transition réussie vers la paix

La Suisse joue un rôle décisif dans le processus de paix au niveau des travaux préparatoires à la démobilisation.

Page 42

## GOUVERNANCE

### Un bon travail gouvernemental ne s'improvise pas

Page 48

## ACTEURS

### Qui fait quoi au sein de la Confédération – et comment?

Page 52

Le Mozambique devient indépendant du Portugal

Début de la coopération bilatérale

Lancement du programme d'ajustement structurel

Nouvelle Constitution

Accord de paix de Rome

1975

1976

1979

1985

1987

1989

1990

1991

1992

Début de la guerre civile

La DDC ouvre un bureau de coordination à Maputo

Début de l'aide de programme de la Suisse

Sécheresse du siècle en Afrique australe

**1996–2000****L'essor à ses zones d'ombre**

Grâce à ses longues années d'expérience, la Suisse joue un rôle important dans la coordination de l'aide internationale.

Page 54

## AIDE BUDGETAIRE

**L'aide budgétaire n'est pas un chèque en blanc**

Page 60

## CORRUPTION

**L'évolution vers un État de droit: un chemin semé d'embûches**

Page 64

**2001–2009****Un combat renforcé contre la pauvreté**

L'aide de notre pays se concentre sur le développement économique, la gouvernance et la santé.

Page 66

## SIDA

**Quand un virus détruit tout**

Page 74

## PERSPECTIVES

**«Le Mozambique aura encore besoin d'aide dans 30 ans»**

Page 76

## ANNEXE

**Glossaire**

Page 78

## ANNEXE

**Adresses, impressum**

Page 80

Démobilisation

1993

1994

Premières élections libres

Premières élections municipales

1998

2000

Graves inondations

Plan d'action pour la lutte contre la pauvreté (PARPA)

2001

2004

Armando Guebuza devient président

Deuxièmes élections municipales

2008

# Le Mozambique: faits et chiffres

## Géographie

Le Mozambique est situé à la pointe sud-est du continent africain, sur le littoral de l'Océan Indien. Avec une surface de près de 800 000 kilomètre carrés, le Mozambique a une superficie de 20 fois supérieure à celle de la Suisse. Alors que le pays s'étend sur une longueur de 2500 kilomètres, il fait à peine 200 kilomètres de large en son point le plus étroit. La végétation dominante est la savane sèche, avec de la prairie et quelques forêts sèches. Il y règne un climat chaud tropical à subtropical.

## Population

À l'heure actuelle, 20,5 millions de personnes vivent au Mozambique, avec une croissance démographique annuelle de 2%. Presque la moitié de la population a moins de 15 ans. Le Mozambique compte quelque 80 ethnies et plus de 40 langues. La langue administrative est le portugais, qui n'est cependant parlé que par 3% de la population comme langue maternelle et par 20% comme langue étrangère. À peu près la moitié de la population appartient à une religion animiste. 35% sont chrétiens. Le reste de la population est musulman.

## Éducation

De nombreuses écoles ont été détruites pendant la guerre civile, mais aussi durant les inondations catastrophiques qui ont marqué le début de cette décennie. Ceci explique que, notamment dans les zones rurales, il n'y ait pas encore suffisamment de bâtiments scolaires. Mais on manque aussi d'institutrices et d'instituteurs qualifiés. Les efforts mis en œuvre au cours de ces dernières années ont cependant débouché sur une augmentation du nombre des enfants scolarisés en primaire, qui est passé de 2 millions à 4,15 millions entre 2000 et 2007.

## Santé

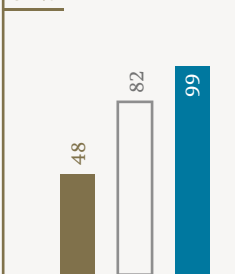
L'espérance de vie est actuellement d'un peu plus de quarante ans. La faiblesse de ce chiffre s'explique par le manque d'hygiène des conditions de vie, le manque de soins de santé et l'épidémie de sida qui sévit au Mozambique. Près de 16% des Mozambicains ont été infectés par le VIH, qui est responsable de 100 000 décès chaque année. La malaria continue à faire de nombreuses victimes. En revanche, ces dernières décennies ont vu le taux de mortalité infantile et maternelle baisser considérablement.

Berne

Berne - Maputo 8500 km

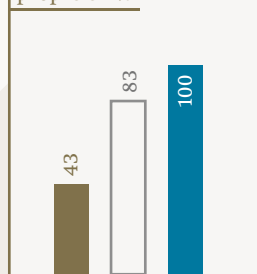
### Taux d'alphabétisation

en %



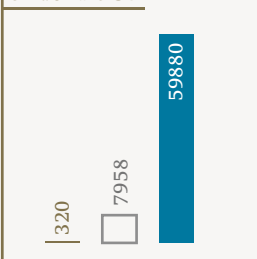
### Accès à l'eau potable

propre en %

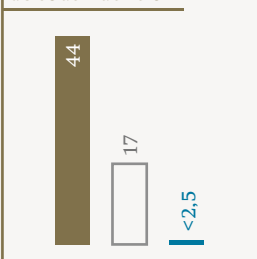


■ Mozambique  
□ Monde  
■ Suisse

Revenu brut annuel  
par habitant  
en dollars US

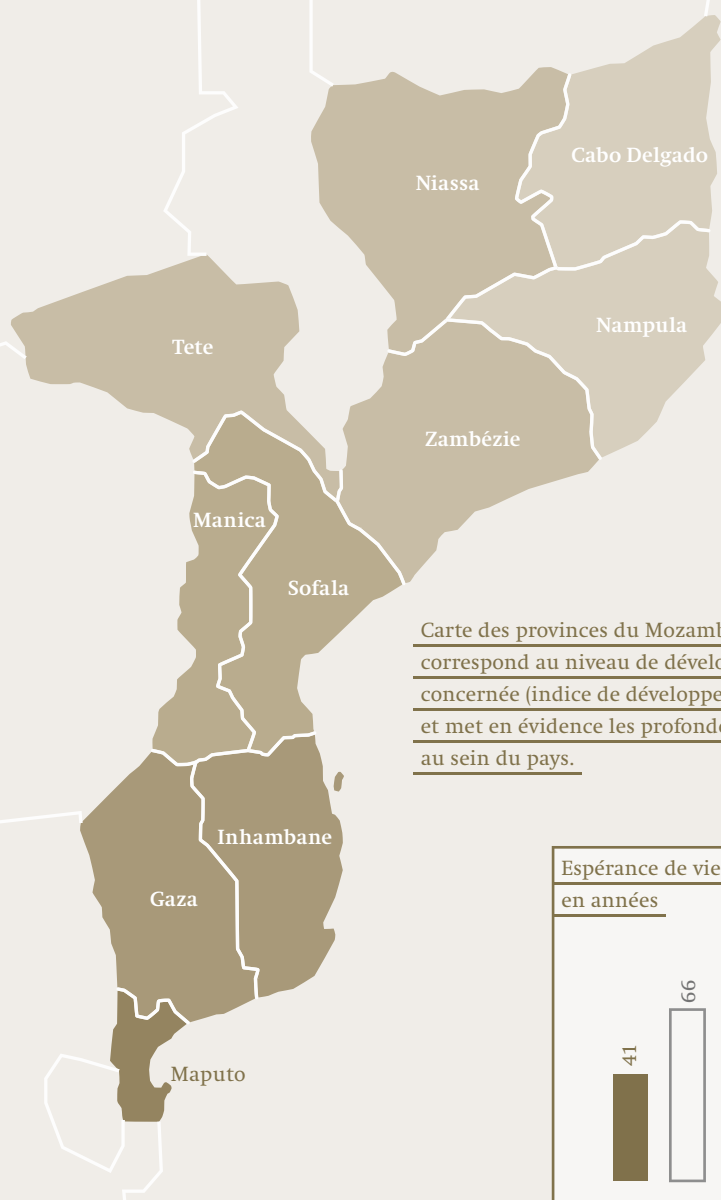


Pourcentage de la  
population en état  
de sous-nutrition



Maputo

Avec un revenu moyen par habitant d'environ un dollar US par jour, le Mozambique est l'un des pays les plus pauvres du monde. Le pays n'est devenu indépendant du Portugal qu'en 1975 et depuis, il a subi une expérience communiste qui s'est soldée par un échec, une guerre civile sanglante, des catastrophes naturelles récurrentes et une grave épidémie de sida. Depuis des décennies, ce pays à faible densité de population est fortement tributaire de la coopération internationale. Aujourd'hui, 50 % du budget de l'État provient de sources étrangères.



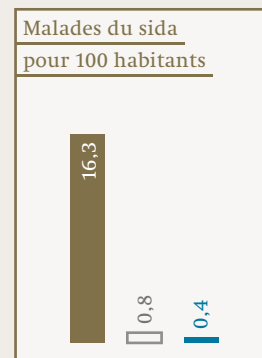
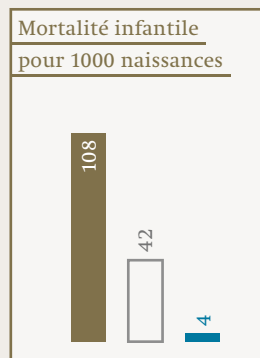
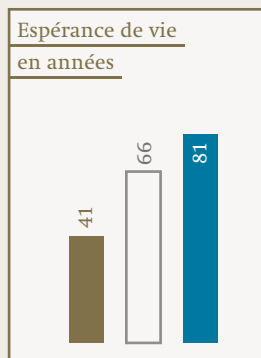
Carte des provinces du Mozambique. Le dégradé correspond au niveau de développement de la région concernée (indice de développement humain de l'ONU) et met en évidence les profondes disparités qui existent au sein du pays.

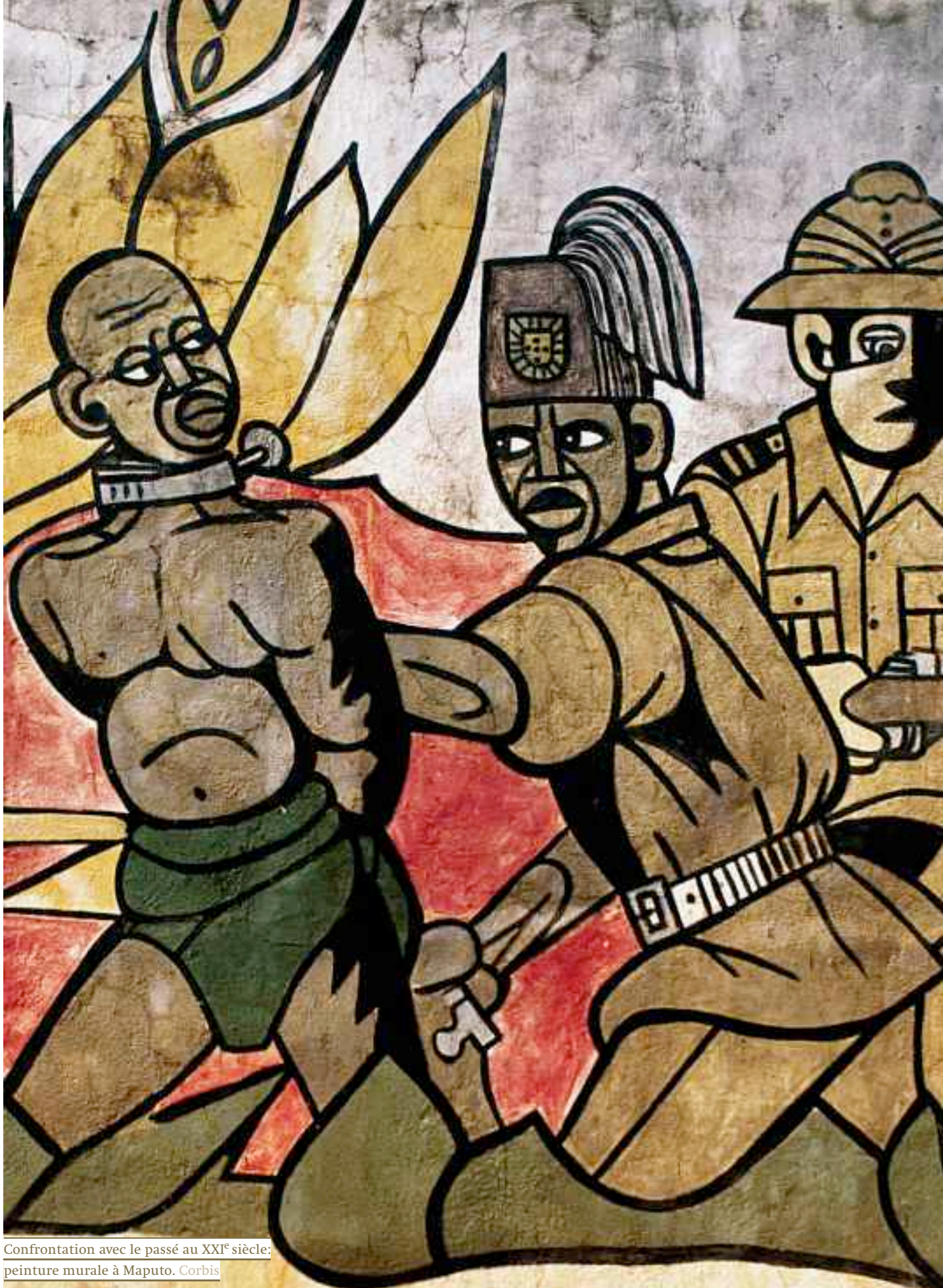
### Type de gouvernement

Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution de 1990, le Mozambique est du point de vue formel une démocratie pluraliste dotée de pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Toutefois, étant donné que l'État est de facto dominé par le parti de la liberté, le Frelimo, la séparation des pouvoirs ne fonctionne pas de façon optimale. Si l'État travaille de mieux en mieux, l'application des lois laisse encore à désirer, et la corruption est un vaste problème. Le Mozambique est un membre actif de nombreuses organisations internationales, entre autres de la Southern African Development Community (SADC), du Commonwealth of Nations et de l'ONU.

### Économie

L'économie du Mozambique, qui repose depuis toujours sur une agriculture en général peu productive, ne possède que peu de ressources minières et d'industrie. La mauvaise gestion communiste et une sanglante guerre civile de 15 ans ont encore aggravé la situation. Depuis le début des années 1990, l'économie mozambicaine enregistre un essor qui se manifeste par une croissance annuelle moyenne d'environ 8 %. Cependant, la majorité de la population ne profite pas encore suffisamment de ces taux de croissance élevés : plus de la moitié des habitants demeure au-dessous du seuil de pauvreté. Le taux de chômage est estimé à 50 %. La devise du Mozambique est le metical.





Confrontation avec le passé au XXI<sup>e</sup> siècle:  
peinture murale à Maputo. Corbis



# Asservi et dominé

Jusqu'à l'indépendance, l'histoire du Mozambique fut marquée par le joug de l'exploitation. Ce furent l'or, l'ivoire et les esclaves qui attirèrent dans le pays d'abord les Arabes, puis les Portugais, qui se servaient des colonies comme d'un magasin libre-service dont ils opprimaient brutalement la population. L'action des missionnaires suisses s'inscrit à l'opposé de cette démarche. Outre leur travail de mission, les missionnaires construisirent des écoles et soignèrent les malades. Leur engagement social aida la Suisse à acquérir une forte crédibilité sur laquelle s'appuya par la suite la coopération au développement.

**E**n 1498, Vasco da Gama fut le premier Européen à accoster au Mozambique. Il fut bientôt suivi par des compatriotes portugais, qui repoussèrent toujours plus les Arabes, qui détenaient depuis le IX<sup>e</sup> siècle des comptoirs commerciaux sur la côte nord. Mais l'histoire du Mozambique remonte à des époques encore plus lointaines: vers 300 après Jésus-Christ, des peuples bantous originaires d'Afrique centrale s'installèrent dans la région que l'on nomme aujourd'hui le Mozambique. Ils savaient déjà travailler le fer et pratiquaient l'agriculture et l'élevage. Les Bantous repoussèrent ou assimilèrent les Bochimans, peuplades semi-nomades qui parcouraient le pays en petites tribus et dont la présence remonte à bien avant la naissance du Christ.

Les Portugais croyaient trouver au Mozambique le fabuleux Eldorado, à la recherche duquel ils s'étaient enfoncés dans l'intérieur du pays en remontant le cours du Zambèze. Toutefois, la plupart des Portugais s'établirent sur le littoral, où ils pratiquèrent le commerce, d'abord de l'or puis, à partir de la fin du XVII<sup>e</sup> siècle, notamment de l'ivoire. Ils purent obtenir l'accès à ces marchandises grâce à l'aide de chefs de tribus, que les Portugais appelaient «regulos» et qui occupaient le sommet du système féodal mozambicain. Ce sont aussi les regulos qui, à partir de la deuxième moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle, permirent aux Portugais d'avoir accès aux esclaves. Les marchands d'esclaves déportèrent par la suite plus d'un million de personnes dans les colonies françaises, au Brésil, à Cuba ou aux États-Unis. Ce commerce atroce

## “ Au Mozambique, le médecin suisse René Gagnaux a une popularité confinant au mythe. Mia Couto, écrivain mozambicain ”

ne prit fin qu'au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, quand l'esclavage fut aboli dans le monde entier. Entre-temps, l'exploitation coloniale avait néanmoins vidé le Mozambique d'une bonne partie de sa population et de ses ressources naturelles et mis en fuite des milliers de personnes tentant d'échapper aux chasseurs d'esclaves en se réfugiant dans les contrées les plus inaccessibles du pays.

**La traite** des esclaves finit par se tarir, mais les Portugais demeurèrent sur place. Jusqu'au XIX<sup>e</sup> siècle, toutefois, leur domination se limita au littoral et à quelques régions bordant le cours du Zambèze. L'arrière-pays intéressait peu les Portugais. Ceci changea vers la fin du XIX<sup>e</sup> siècle avec le renforcement des rivalités liées à la conquête de colonies africaines. Les Portugais essayèrent eux aussi de consolider leur domination sur le Mozambique. La concurrence s'intensifia du fait des Britanniques, des Allemands et des Boers. En 1875, au terme d'un long bras de fer politique, le Portugal et la Grande-Bretagne finirent par se mettre d'accord sur les frontières actuelles du pays.

Si cela réglait le rapport de force entre les pays européens, la résistance de la population africaine n'en était pas pour autant vaincue. Or si les Portugais parvinrent progressivement à venir à bout de cette résistance grâce à la supériorité technique de leur armement, ils échouèrent à implanter un pouvoir fort sur l'ensemble du pays. Pour

finir, le gouvernement portugais laissa le champ libre aux compagnies commerciales privées, auxquelles il accorda une concession pour l'exploitation de certaines parties du Mozambique. Cette manière de faire était à l'époque une pratique tout à fait courante parmi les grandes puissances européennes.

Les sociétés commerciales, pour la plupart anglaises, généraient leurs profits en percevant les taxes et en réduisant sous la menace les indigènes au servage. Du reste, ceux-ci ne se distinguaient des esclaves qu'en ceci qu'ils

---

## Le Frelimo

Le Frelimo (Frente de Libertação de Moçambique) – le Front de libération du Mozambique – fut créé en 1962. Son premier président est Eduardo Mondlane. En 1964, cette organisation anticolonialiste de libération prend les armes contre le pouvoir colonial et contrôle quatre ans plus tard environ un cinquième du pays, notamment les régions du nord. Le Frelimo devient un mouvement révolutionnaire d'obédience communiste, pour lequel la guerre de libération est aussi une expression de la lutte des classes. Dans les régions libérées, il construit des écoles, alphabétise la population et organise les soins de santé. Militairement, le Frelimo est soutenu par la Chine, l'Union soviétique et puis aussi, plus tard, par Cuba. À l'indépendance, le Frelimo prend les rênes du pouvoir au Mozambique. Samora Machel, le successeur de Mondlane, assassiné en 1969 par un attentat à la bombe, devient premier président de la République.

Dans le contexte de la guerre froide, le Frelimo devient de plus en plus clairement un parti élitiste marxiste-léniniste. Il étouffe l'opposition politique et nationalise l'industrie et l'agriculture. Avec les réformes radicales que le Frelimo impose envers et contre tout et avec le soutien des mouvements de libération des pays voisins, le Frelimo se fait des ennemis aussi bien dans le pays qu'au-delà de ses frontières. À partir de 1976, le Mozambique sombre dans la guerre civile instiguée par le mouvement de guérilla de la Renamo, soutenu par des pays voisins (cf. encadré de la page 21). Réagissant à la faillite économique entraînée par la guerre et la mauvaise gestion, le Frelimo rectifia son cap au cours des années 1980 et entreprit des réformes introduisant l'économie de marché, se transformant lui-même en un parti démocratique. Après l'accord de paix de Rome, il remporte les premières élections libres en 1994. Le Frelimo domine jusqu'à aujourd'hui la vie politique du Mozambique, et les présidents de la République sont toujours issus de ses rangs.

---



L'enseignement scolaire des missionnaires suisses à Ricatla en 1908, où travailla entre autres Henri Alexandre Junod.

DM – échange et mission

n'avaient pas été déportés vers d'autres continents. Encore une fois, ce furent les régulos qui permirent cette pratique, pour laquelle ils touchèrent une commission. Les Mozambicains furent soumis au travail forcé jusque dans les années 1960, travaillant dans les plantations, posant des voies de chemin de fer ou construisant des routes. Bien évidemment, les sociétés commerciales n'offrirent aucune contrepartie, par exemple la construction d'écoles ou d'hôpitaux.

**Ils laissèrent** cette tâche aux missions, arrivées au Mozambique dès 1721 en provenance d'Afrique du Sud. Le travail de mission proprement dit ne commença qu'avec les missionnaires suisses, qui débutèrent leurs activités au Mozambique en 1887 et y ouvrirent leurs premières écoles. L'offre scolaire des missionnaires se limita cependant géographiquement aux quelques rares stations de mission, de sorte que seule une infime partie des enfants purent en profiter: en 1960, seuls 1% des enfants étaient scolarisés. Néanmoins, ces écoles et les autres services sociaux des missionnaires furent les prémises d'un partenariat fructueux entre le Mozambique et la Suisse.

En 1926, la République portugaise fut renversée et remplacée par une dictature militaire fasciste avec à sa tête Antonio Salazar. Au Mozambique, Salazar attendit l'expiration des concessions accordées aux compagnies coloniales pour prendre lui-même le contrôle du pays. Le régime Salazar établit alors une variante mozambicaine de l'apartheid: une petite minorité de métis sachant lire et écrire et inféodés à la culture portugaise étaient considérés comme des citoyens «assimilés». Les autres, la majeure partie de la population, furent opprimés dans la violence. Des cen-

taines de milliers de Mozambicains fuirent le travail forcé et les exactions policières et allèrent se réfugier dans les pays voisins. Pendant ce temps, afin de soulager la pression démographique que connaissait le Portugal, le régime fit la promotion de l'expatriation au Mozambique. C'est ainsi que jusque dans les années 1970, plus de 200 000 Portugais émigrèrent au Mozambique. Beaucoup d'entre eux étaient pauvres et analphabètes. Ceci n'empêcha cependant pas les colons d'occuper toutes les positions supérieures dans l'artisanat, le commerce et les services. Pour prévenir l'apparition de toute concurrence indésirable, les Portugais privèrent les Mozambicains d'instruction et les tinrent à l'écart des fonctions d'encadrement, empêchant ainsi la formation d'une classe moyenne autochtone.

Lorsque, après la Seconde Guerre mondiale, de nombreuses colonies africaines accédèrent à l'indépendance, au Mozambique aussi, la résistance à la puissance coloniale prit de l'ampleur. Un événement décisif fut le massacre de Mueda, en 1960, lors duquel près de 600 manifestants pacifiques furent abattus par l'armée portugaise. En 1964, le «Front de libération du Mozambique» (Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo) – cf. encadré ci-dessus) entreprit de combattre le régime despotique. Bientôt, le Frelimo, qui opérait depuis la Tanzanie, prit le contrôle de quelques provinces du nord du pays, notamment du Cabo Delgado. Mais ce n'est qu'en 1974 que le Frelimo parvint à la victoire, lorsqu'au Portugal, des éléments de l'armée se rebellèrent et que la dictature militaire fut renversée lors de ce que l'on appela par la suite la Révolution des Œillets. Les nouveaux détenteurs du pouvoir mirent sans délai fin aux guerres coloniales d'Angola et du Mozambique. Le 25 juin 1975, dans la

“ Des missionnaires suisses ont aidé de jeunes Mozambicains à retrouver leurs racines mozambicaines et leur identité. Ils leur instillèrent ainsi une confiance en eux-mêmes. Malangatana Ngwenya, célèbre peintre mozambicain et élève des missionnaires suisses ”

capitale, Maputo, le chef du Frelimo, Samora Machel, déclara le Mozambique indépendant.

**La Suisse** reconnut le Mozambique le jour même de son indépendance. En avril 1976, les deux pays établirent officiellement des relations diplomatiques. Un an plus tard, la Suisse ouvrait une ambassade dans la capitale, Maputo. Cependant, la Suisse avait été active au Mozambique avant l'indépendance. En 1922 déjà, l'évolution favorable des relations commerciales avait amené la Suisse à ouvrir un consulat au Mozambique. Parmi les entreprises particulièrement performantes, on trouvait Boror, fondé en 1899, qui gérait dans les années 1960 la plus grande plantation de cocotiers, et une société créée en 1922 qui plantait du sisal, variété d'agave dont elle transformait les fibres en cordage, ficelle et fil.

Les premiers Suisses à venir au Mozambique ne furent pourtant pas des gens d'affaires mais les missionnaires de la Mission romande (ou Mission suisse), connue au Mozambique sous le nom portugais de «Missão Suiça»\*. Elle ouvrit une station de mission à Lourenço Marques, l'actuelle Maputo, en 1887. Les missionnaires suisses étaient

connus pour leur engagement social dans différents domaines. Comme cela a déjà été mentionné plus haut, entre autres activités, ils construisirent des écoles et des hôpitaux. De nombreuses années plus tard, les missionnaires eurent pour élèves des Mozambicains influents comme Eduardo Mondlane, cofondateur et président du Frelimo (cf. enca-



Samora Machel, héros de la guerre d'indépendance et premier président du Mozambique. L'armée et le peuple fêtent l'indépendance. © Abbas/Magnum (photo de gauche), © Jean Gaumy/Magnum (photo de droite), Corbis (photo du milieu)



\* On trouvera un récapitulatif de la présence suisse au Mozambique dans le livre d'Adolphe Linder. Die Schweizer in Mosambik 1721-1990 (Les Suisses au Mozambique de 1721 à 1990), éditions Rondebosch, Basler Bibliographien 1998.



25 juin 1975:

Samora Machel proclame l'indépendance  
du Mozambique. Corbis

dré, page 8), Malangatana Ngwenya – peintre aujourd'hui de notoriété mondiale – ainsi que l'actuel président.

Mondlane fut entre autres l'élève d'Henri-Alexandre Junod (1863–1934), notamment connu pour des études ethnologiques. Junod travailla pour la Mission suisse au Mozambique de 1889 à 1920 avec quelques interruptions. Il aida Mondlane et d'autres Mozambicains à retrouver leurs racines mozambicaines. Les Portugais, qui reprochaient (à raison) à Junod et aux autres missionnaires d'enseigner les langues indigènes et de saper l'autorité du pouvoir colonial, voyaient Junod d'un très mauvais œil. Dans ses ouvrages littéraires et ses lettres, Junod critiquait surtout les effets de l'impérialisme et du capitalisme sur la population. C'est la raison pour laquelle en 1895, Junod fut expulsé du Mozambique pour quelque temps.

**Ce théologien** romand fut l'un des premiers missionnaires à prendre en compte dans ses activités le patrimoine culturel des tribus autochtones. Il étudia la tribu bantoue locale des Tongas et traduisit la Bible dans leur langue. Les connaissances linguistiques qu'il acquit permirent à Junod de découvrir la vie des Tongas, leur histoire, leurs coutumes et rites. L'ouvrage principal de Junod, «The Life of a South African Tribe» (La vie d'une tribu d'Afrique australe), qui parut au début du XX<sup>e</sup> siècle, est aujourd'hui considéré comme un classique de l'ethnologie. Henri-Alexandre Junod mourut en 1934 à Genève. Selon son souhait, il fut enterré au Mozambique.

Un autre Suisse eut plus tard une importance quasi-mythique au Mozambique, pour reprendre l'expression de l'écrivain mozambicain Mia Couto. Il s'agit du médecin René

Gagnaux (1929–1990), qui mit sa vie au service des pauvres et des malades. Après avoir fait ses études en Suisse, Gagnaux vint en 1964 à Maputo en qualité d'assistant médical de la Mission suisse. Dans la capitale et la province environnante, il travailla dans différents hôpitaux. Pendant la guerre civile, Gagnaux et son équipe opéraient jusqu'à 15 blessés par jour, sans faire la différence entre les soldats et les rebelles. Les blessés étaient souvent pris en charge dans des conditions précaires, car on manquait de médicaments et d'instruments médicaux. En 1990, peu avant la fin de la guerre, René Gagnaux fut assassiné sur le chemin de l'hôpital de Xinavane, au nord de Maputo, dans des circonstances non élucidées. Certains accusent les rebelles de la Renamo (cf. encadré de la page 21) d'être les auteurs du crime, d'autres, parmi lesquels le fils du médecin, Pierre, penchent pour l'hypothèse d'une embuscade de bandits de grand chemin. Un an après sa mort, René Gagnaux reçut à titre posthume la médaille Bagamoyo, la plus haute distinction du pays, et fut déclaré citoyen d'honneur du Mozambique.

Gagnaux, Junod et les autres missionnaires suisses ont fondé la tradition de l'engagement de la Suisse au Mozambique. Leur longue présence sur place et leur engagement social sincère en faveur du système scolaire et médical, qui tranchaient favorablement sur la façon dont les colons jouaient des muscles, créèrent un climat de confiance entre eux et leurs partenaires mozambicains. Ces hommes ont donné à leur pays natal une crédibilité sur laquelle s'est par la suite appuyée la coopération suisse au développement.

# Un coup de pouce de départ pour les jeunes démocraties

L'Afrique australe est une région dont les pays, en dépit de leurs grandes différences culturelles, économiques et politiques, doivent relever des défis communs, des défis immenses: une grande pauvreté et de profonds déséquilibres, des démocraties fragiles et une épidémie de sida sans précédent. La Suisse ne travaille pas seulement au Mozambique depuis 30 ans, elle est également active dans d'autres pays de la région.

**La notion** de «coopération au développement» remonte au début des années 1960, au moment de la fondation de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). La mission de cette nouvelle institution, dont le siège se trouvait à Paris, consistait à coordonner ce que l'on appelait autrefois «l'aide au développement». Son rôle était jusqu'alors principalement d'accorder des crédits aux colonies, dont beaucoup accédèrent à l'indépendance à cette époque. Censée n'être qu'un engagement humanitaire – souvent compris comme une espèce de réparation pour l'époque coloniale – la coopération au développement n'était et n'est toujours pas sans refléter les

intérêts personnels des bailleurs de fonds. Jusqu'à la fin des années 1980, par exemple, la guerre froide a profondément marqué la coopération. À l'époque, de nombreux pays occidentaux industrialisés tenaient par-dessus tout à empêcher les pays en voie de développement de tomber dans la zone d'influence communiste. Outre ce conflit Est-Ouest, des intérêts économiques bien concrets jouent aujourd'hui encore un rôle dans la coopération – notamment l'accès aux matières premières et l'ouverture de débouchés commerciaux. Depuis le nouveau millénaire, enfin, d'autres éléments viennent influencer sur l'orientation de la coopération au développement: la peur de l'immi-

gration illégale ainsi que la lutte contre le terrorisme.

**C'est dans** cette zone d'intersection entre ces intérêts parfois contradictoires que se forme l'histoire de la coopération en Afrique australe. L'apartheid – la politique de la séparation des races introduite après la Seconde Guerre mondiale par le gouvernement d'Afrique du Sud – a lui aussi joué un rôle décisif. Après la chute des régimes minoritaires blancs d'Angola et du Mozambique et le changement de pouvoir au Zimbabwe dans les années 1970, la politique du développement séparé fut de plus en plus marginalisée par la communauté internationale. Plus de 500 personnes moururent lors de la révolte de Soweto, dans la banlieue de Johannesburg (1976). Après ce massacre, les ONG et les agences gouvernementales de développement prirent un peu plus conscience de leurs responsabilités et se mirent à réclamer l'abolition de l'apartheid en Afrique du Sud, avec certes quelques réticences au départ, certains gouvernements occidentaux craignant en effet que l'ANC (African National Congress) – qui était soutenu par le bloc de l'Est – ne prenne le pouvoir.

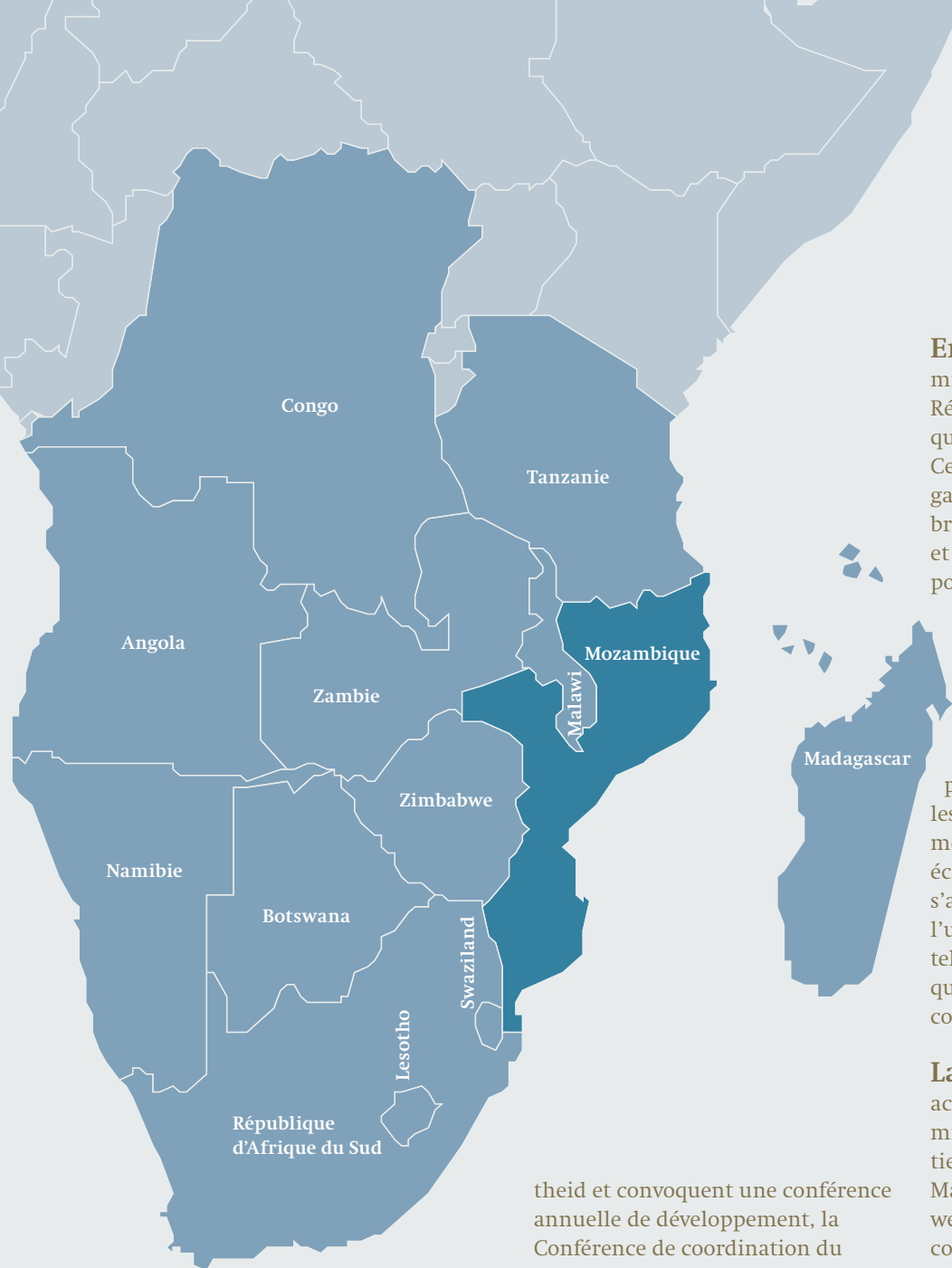
**La DDC** (appelée à l'époque la DAD) arrive vers la fin des années 1970 à la conclusion que la coopération au développement en Afrique australe doit être renforcée. Le déve-

---

## Le Programme régional pour l'Afrique australe

Pour soutenir l'initiative de la SADC, la DDC a lancé en 2005 le «Programme régional pour l'Afrique australe». Ce programme vient s'ajouter à la coopération bilatérale avec chacun des pays et est coordonné par le Bureau de la coordination suisse de Pretoria. Le programme régional poursuit trois objectifs prioritaires:

- Soutenir la bonne gouvernance et la stabilisation des jeunes démocraties de la région. Concrètement, cela signifie par exemple une assistance dans la tenue des élections et dans le domaine de l'éducation civique.
- Lutter contre le sida, notamment par le financement de concepts régionaux d'accompagnement et de projets de prévention.
- Encourager l'utilisation internationale et équitable des ressources naturelles. Ainsi, la Suisse soutient un projet de la SADEC très réussi qui développe dans le cadre de la coopération régionale une semence de maïs résistant à la sécheresse et le distribue par-delà les frontières.



veloppement de nombreux pays de cette région est à la traîne par rapport aux autres régions. Les raisons en sont les conditions climatiques défavorables, les rapports politiques marqués par de nombreux conflits ainsi qu'un régime d'apartheid dont le bras armé se déploie dans les pays voisins. Active dès les années 1960 en Tanzanie, la DDC démarre en 1978 un programme de développement au Lesotho. Un an plus tard, elle lance la coopération avec le Mozambique. Dans le même temps, les voisins de l'Afrique du Sud commencent à s'organiser contre l'apar-

theid et convoquent une conférence annuelle de développement, la Conférence de coordination du développement d'Afrique australe (CCDAA). La conférence entend être un forum anti-apartheid. Les membres de la CCDAA sont l'Angola, le Botswana, le Lesotho, le Malawi, le Swaziland, la Tanzanie, la Zambie, les Seychelles, Maurice, le Zimbabwe et le Mozambique. Comme d'autres agences de développement occidentales, la DDC soutient le processus de la CCDAA, dont elle fait bénéficier les membres d'une aide bilatérale renforcée. Un motif important des bailleurs de fonds est qu'ils souhaitent dédommager les pays pour les pertes économiques que ceux-ci essuient du fait de leur lutte contre l'apartheid.

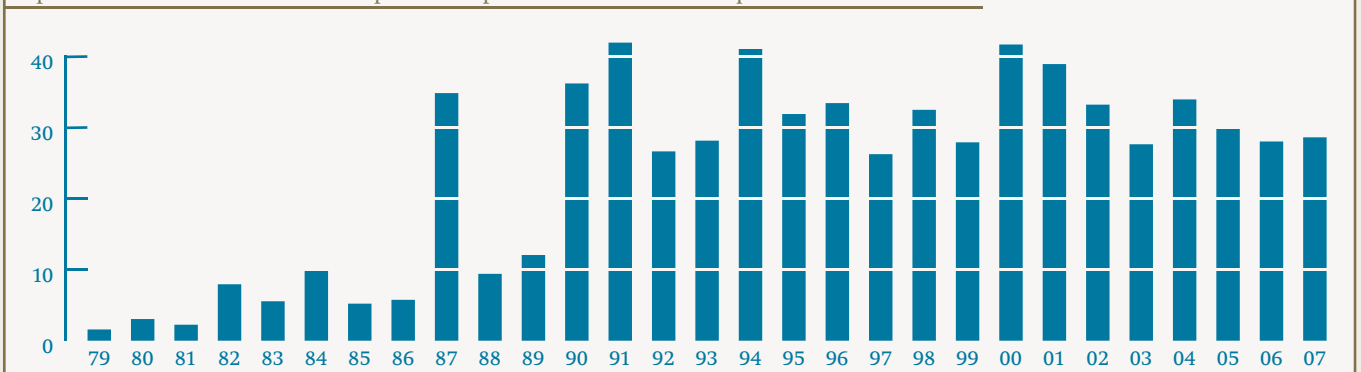
**En 1994**, enfin, la tenue des premières élections démocratiques en République d'Afrique du Sud marque la fin définitive de l'apartheid. Ceci eut pour conséquence une réorganisation de la CCDAA: les membres existants s'unirent à l'Angola et à la République d'Afrique du Sud pour former la SADC. La Communauté de développement d'Afrique australe (Southern African Development Community en anglais) est une organisation qui vise à régler en commun les problèmes de la région et à promouvoir la coopération entre les pays. On y tente également de mettre en place une zone de libre-échange commune. Par ailleurs, il s'agit de régler de manière équitable l'usage des biens publics mondiaux tels que l'eau et l'air et d'empêcher que ceux-ci ne deviennent source de conflits.

**La région** de la SADC compte actuellement au total quelque 200 millions d'habitants. Les démocraties sont certes jeunes et fragiles. Mais (à l'exception du Zimbabwe) après plusieurs décennies de conflits politiques et armés, la région semble avoir retrouvé le calme. Le problème principal est et demeure la pauvreté: d'après les estimations, 70 % de la population doivent se contenter de l'équivalent de moins de 2 dollars US par jour, 40 % vivant même dans un état de pauvreté extrême. Mais ces chiffres recouvrent des contrastes énormes dans la distribution des richesses. S'y ajoutent des disettes récurrentes dues aux sécheresses et aux inondations. Le défi principal pour la région est entre-temps le VIH: l'épidémie de sida sévit en Afrique australe comme nulle part ailleurs et mine le développement économique et social.

# La coopération en chiffres, à la virgule près

Avec une enveloppe budgétaire de quelque 30 millions de francs suisses par an, le Mozambique fait partie des principaux pays sur lesquels se concentre le travail de coopération au développement suisse. Au départ, la Suisse apportait principalement une aide liée à des projets. Dans les années 1990, le programme s'est en permanence adapté au changement des conditions générales et a été étendu. Depuis 1986, la Suisse apporte aussi une aide budgétaire. À la suite des inondations catastrophiques de l'an 2000, la Suisse a commencé à participer à l'aide d'urgence et à l'aide de reconstruction.

Dépenses totales de la Confédération pour la coopération avec le Mozambique en millions de francs



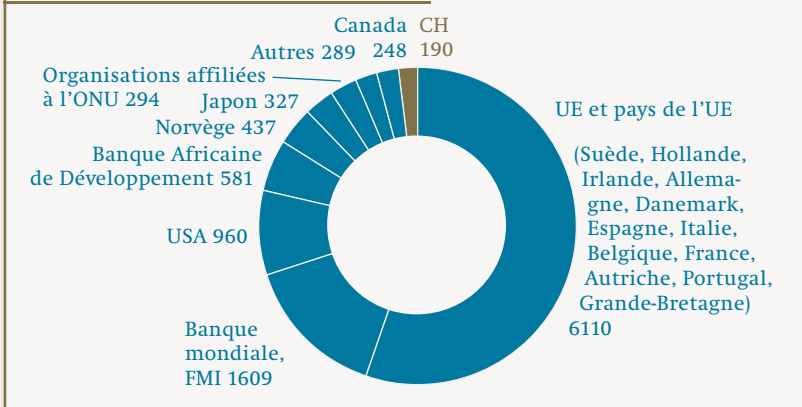
Année	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
<b>Total aide publique</b>	1 581	3 049	2 250	7 953	5 556	10 232	5 221	5 759	34 897	9 423	12 075	36 258	42 015
<b>Total Confédération</b>	1 581	3 049	2 250	7 953	5 556	10 232	5 221	5 759	34 897	9 423	12 075	36 258	42 015
DDC	1 581	3 049	2 250	7 953	5 556	10 232	5 221	5 759	24 797	9 423	12 075	36 214	26 380
Coopération au développement	564	3 049	2 076	7 296	5 178	7 960	3 819	3 859	3 619	7 165	5 797	19 769	7 628
Contributions de programme aux ONG		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Aide financière	0	0	0	0	0	0	0	0	16 900	0	2 000	10 708	13 180
Aide alimentaire	459	0	147	657	328	2 017	1 402	1 784	2 139	445	1 456	1 176	1 039
Aide humanitaire	558	0	27	0	50	255	0	116	2 139	1 813	2 822	4 561	4 533
SECO	0	0	0	0	0	0	0	0	10 100	0	0	0	15 605
Aide budgétaire et financement de la balance des paiements	0	0	0	0	0	0	0	0	10 100	0	0	0	15 605
DP IV du DFAE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Promotion civile de la paix	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Secrétariat d'État à l'éducation et à la recherche	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	44	30
Autres offices fédéraux	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cantons et communes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Aide privée (fondations d'aide)	1 517	341	368	154	339	775	1 687	1 227	2 114	1 627	1 094	772	3 653

Tous les montants sont indiqués en milliers de francs. Les sommes sont arrondies.



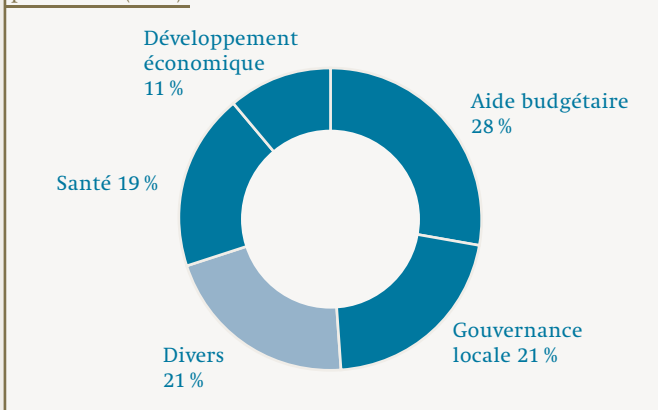
Origine de l'aide totale au Mozambique en millions de \$ US

(de 2000 à 2007) Total: 11 milliards de \$ US

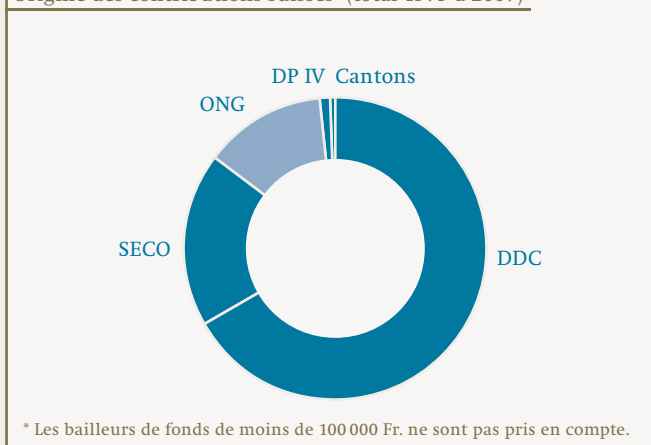


Répartition des contributions suisses

par secteur (2007)



Origine des contributions suisses\* (total 1979 à 2007)



\* Les bailleurs de fonds de moins de 100 000 Fr. ne sont pas pris en compte.

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
26682	28195	41117	31949	33488	26290	32677	28082	42351	39393	33686	28130	34377	30661	28236	29072	690656
26682	28195	41117	31949	33488	26290	32542	27959	41750	38991	33273	27687	34007	29924	28078	28662	686863
24677	28195	38117	29949	24729	17417	23088	26459	28121	30186	20781	16853	19268	16619	16344	19196	530490
8474	6516	13960	11650	13450	14126	21678	24076	20276	28050	19305	14828	16990	14550	13957	16353	336020
0	0	0	0	0	0	932	1175	1461	1446	903	1791	1835	1746	1898	1864	15053
2815	14742	17624	13895	9357	2849	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	104070
4149	790	686	3722	1902	331	0	0	1444	0	25	0	8	0	0	500	26607
9239	6147	5847	682	20	111	478	1208	4939	691	548	234	435	323	488	478	48741
2000	0	3000	2000	8759	8873	8000	1500	13428	8585	10450	8878	13236	12457	11632	9466	147969
2000	0	3000	2000	8759	8873	8000	1500	13428	8585	10450	8878	13236	12457	11632	9466	147969
0	0	0	0	0	0	1454	0	201	219	2023	1956	1503	848	102	0	8306
0	0	0	0	0	0	1454	0	201	219	2023	1956	1503	848	102	0	8306
5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	79
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	19	0	0	0	0	0	19
0	0	0	0	0	0	135	123	601	403	4139	444	369	738	158	410	3793
2688	3370	4984	2742	3490	1969	3169	3590	8980	11005	5970	7062	5292	6725	6517	10271	103492

# «L'esprit novateur de la Suisse fait beaucoup avancer les choses»

Dans une interview, Luisa Diogo s'exprime sur la situation du pays et sur la coopération avec la Suisse. La femme politique du Frelimo a intégré en 1994 le gouvernement alors dirigé par le président Chissano et devint par la suite ministre des Finances. En février 2004, elle fut la première femme à être nommée au poste de premier ministre du Mozambique. Le magazine américain US Time Magazine a fait figurer Luisa Diogo dans sa liste des 100 personnes les plus influentes au monde. Cette femme de 51 ans est originaire de la province de Tete et a 3 enfants.

**Le Mozambique est indépendant depuis 1975. Êtes-vous satisfaite des résultats obtenus jusqu'ici?**

Nous sommes très satisfaits. L'un des principaux facteurs économiques du succès du Mozambique est le leadership. Deuxièmement, la population du Mozambique travaille avec beaucoup de détermination. Et la troisième raison, c'est la solidarité internationale. Nous avons de très bons amis dans le monde entier, dont en Suisse. Une amitié qui dure depuis déjà longtemps et remonte même à l'époque d'avant l'indépendance. Depuis 1979, notre coopération est plus systématique, et la Suisse est très à l'écoute des besoins de notre pays.

**La Suisse connaît-elle bien les besoins actuels du Mozambique?**

Oui, et c'est justement ce qui explique l'immense succès de la coopération avec la Suisse: ce n'est pas le volume de l'aide qui fait la différence. C'est l'esprit novateur, l'imagination, l'initiative et une forte solidarité. Les Suisses savent identifier ce dont les Mozambicains ont besoin.

En 1991, par exemple, alors que nous étions sur le point de signer l'Accord général de paix, nous avons conduit avec différents partenaires des entretiens sur la démobilisation, la réintégration des combattants et la reconstruction. La Suisse eut alors

le courage d'effectuer avec nous les préparatifs de façon précoce. Immédiatement après l'accord de paix, les choses se sont mises à bouger, et des décisions très rapides ont dû être prises! Heureusement, à ce moment-là, il existait déjà des plans détaillés, et tout était prêt pour la démobilisation et la réintégration. La Suisse n'arriva pas avec une aide d'un grand montant, mais avec un esprit novateur et ouvert doublé d'une connaissance des réalités de notre pays, ce qui a beaucoup apporté.

**Vous avez mentionné un certain rôle de leader que jouerait la Suisse en matière de coopération. Pouvez-vous nous donner un exemple?**

En 1995, nous nous sommes rendu compte en analysant notre balance des paiements que le financement des devises destinées aux marchandises d'importation ne couvrait que les grandes et moyennes entreprises. Les entreprises qui achetaient en Afrique australe et étaient actives dans ce qu'on appelle le secteur informel ne pouvaient pas avoir accès aux devises, parce que le crédit minimum était trop

élevé. Nous en avons parlé avec nos partenaires, l'Union européenne, la Banque mondiale et tous nos partenaires multilatéraux. La Suisse a été le seul pays à proposer de mettre à disposition une somme de 3 millions de dollars US sans fixer de minimum. L'argent a été utilisé en l'espace de 9 jours! La Suisse a alors mis 9 autres millions à disposition. Cette tranche est partie en 2 semaines! Tous les partenaires internationaux ont suivi avec intérêt cette approche novatrice, qui du point de vue de la Suisse représentait beaucoup d'audace, mais s'est soldée par un franc succès. L'ensemble du secteur informel a pu alors se procurer des devises et effectuer des importations. Par la suite, le cours du change s'est stabilisé au Mozambique, la demande et l'offre de devises s'étant équilibrées. Pour la Banque du Mozambique, un nouveau concept est apparu à ce moment-là: le «Swiss Model». C'était un engagement remarquable, un engagement qui nous a permis d'avancer.

Je pourrais citer encore d'autres exemples et parler de solidarité dans les moments les plus difficiles,

“ Ce n'est pas le volume de l'aide qui fait la différence. C'est l'esprit novateur, l'imagination, l'initiative et une forte solidarité. ”



Interview de la première ministre du Mozambique  
Luisa Diogo fin mars 2009 à Maputo.  
Naita Ussene



“ Nous avons besoin de la flexibilité de l’aide non liée pour surmonter les exigences de l’avenir à l’aide de notre budget d’État. ”

par exemple en l’an 2000, quand nous avons eu besoin de moyens pour financer la reconstruction après les inondations. Encore une fois, la Suisse était au premier rang, et nous avons réussi à créer un modèle de soutien du budget de l’État. Quand, pour finir, la Banque mondiale a elle aussi accordé des fonds pour le soutien du budget de l’État, il est clairement apparu que la coopération avec un pays comme le Mozambique pouvait être une réussite sans partage à condition d’être innovante, audacieuse et motivée par une grande solidarité.

#### Dans quels domaines y aurait-il aujourd’hui besoin d’innovation?

Une possibilité que je vois serait que la Suisse s’engage en faveur d’investissements directs au Mozambique, puisque nous avons fait ensemble de grands progrès dans la stabilisation de notre pays.

Nous avons aussi de plus en plus besoin d’investissements privés étrangers au Mozambique. Nous pensons qu’une coopération avec la Suisse, par exemple dans le tourisme, apporterait des atouts de poids aux deux parties. La Suisse a dans ce domaine une grande expérience, elle sait identifier les potentiels et les utiliser, et nous sommes convaincus que les investissements seront amortis très rapidement.

Par ailleurs, nous souhaiterions que la Suisse s’engage encore plus dans l’infrastructure – pas seulement dans le domaine de l’eau et de la construction de routes, mais aussi pour le regroupement des secteurs public et privé, dans le domaine des partenariats public-privé.

D’autre part, nous espérons que la Suisse continuera à nous apporter son soutien en matière de santé, bien qu’elle ait ces derniers temps un peu réduit sa contribution dans ce sec-

teur. La Suisse possède une grande expérience quant aux composantes de base de notre stratégie de développement – santé, éducation et développement rural – de sorte que dans ce domaine, elle peut encore faire bouger beaucoup de choses.

Enfin, pour nous, il est naturellement décisif que la Suisse soutienne notre budget d’État avec son aide budgétaire générale. Nous avons besoin de la flexibilité de cette aide non liée pour surmonter les exigences de l’avenir à l’aide de notre budget d’État. Nous le faisons bien évidemment en tenant compte de nos objectifs de développement et des aspects sociaux et économiques, mais aussi dans le cadre d’un leadership d’État responsable. La Suisse est extrêmement sensible à ces besoins, et elle possède un précieux trésor d’expérience qu’elle partage avec nous. Ceci concerne notamment la poursuite de la décentralisation du Mozambique, une réforme sur laquelle la Suisse et notre gouvernement coopèrent depuis longtemps et qui permettra aux communautés locales de participer au développement du pays.

Interview: Paola Rolletta



Manifestation anti-apartheid à Maputo, novembre 1986. Corbis

# Un nouveau départ grâce à l'aide de la Suisse

En 1975, après des siècles d'oppression, les Mozambicains réussirent enfin à prendre eux-mêmes en main l'histoire de leur pays. Plein d'élan, le nouveau gouvernement de Maputo lança une politique communiste visant à améliorer les conditions de vie. Les premiers Suisses ne tardèrent pas à arriver au Mozambique pour aider le pays à réussir ce nouveau départ. À la fin des années 1970, la DDC avait débuté sa coopération au développement officielle avec le Mozambique. Celle-ci commença par se concentrer sur quelques projets dans les domaines de la santé et de l'eau.

**E**n 1975, au moment de l'indépendance, plus de 200 000 Portugais quittèrent le pays. Si la plupart partirent de leur plein gré, certains y furent forcés. Mais il y eut aussi des Portugais qui soutenaient le nouveau gouvernement et restèrent, comme par exemple l'écrivain Mia Couto. En partant, les colons emportèrent avec eux tout ce qui était transportable et détruisirent une grande partie de l'infrastructure qu'ils étaient contraints d'abandonner sur place, laissant derrière eux un pays sans classe moyenne, sans intellectuels, sans médecins ni architectes, sans cadres d'entreprises et sans personnel administratif compétent. 98 % de la population ne savaient ni lire ni écrire. Le nouveau Mozambique partait de zéro.

Pourtant, dans un premier temps, les grands espoirs de voir l'avènement d'une nouvelle société ne furent pas déçus. En concentrant les maigres ressources disponibles, le Frelimo, mouvement indépendantiste devenu d'un jour à l'autre parti de gouvernement, réussit à mettre en place un système de santé – et ce dans un pays qui n'avait encore jamais connu les bienfaits de la médecine moderne. La mortalité infantile baissa de 20 % et en 1979, 90 % de la population étaient vaccinés contre le tétanos et la rougeole.

De leur côté, les nouvelles écoles commencèrent elles aussi à se remplir, et l'analphabétisme recula.

Le Frelimo tenta de réaliser ses objectifs ambitieux en mettant en place une politique communiste: il expropria les biens portugais, nationalisa les entreprises industrielles, entreprit une collectivisation partielle de l'agriculture et centralisa le gouvernement. Il nationalisa entre autres des biens suisses d'une valeur estimée à 80 millions de francs ainsi que les hôpitaux et les écoles de la Mission suisse. Avec le recul, il semble compréhensible que le Frelimo ait opté pour une orientation communiste et se soit rallié au bloc de l'Est. Contrairement à l'Occident, la Chine, l'Union soviétique et d'autres États communistes avaient soutenu militairement le Frelimo dans sa lutte pour l'indépendance et noué avec lui pendant la guerre de libération des liens politiques et idéologiques étroits. Le nouveau Mozambique ne pouvait donc espérer aucune aide de la part de l'Occident, qui en ces temps de guerre froide imposait des sanctions aux pays communistes.

**Les structures** économiques, qui n'étaient que faiblement développées, furent à nouveau complètement détruites

“ La Suisse s’engagea tôt dans la coopération au développement avec le Mozambique et fut ainsi en mesure de créer un climat de confiance et de mettre en place un partenariat qui continue jusqu’à aujourd’hui. Herbert Schmid, coordinateur de la DDC au Mozambique entre 1985 et 1989 ”

lors de la guerre civile, qui dura plus de 15 ans. La guérilla de la Renamo (cf. encadré) perpétra ses premières attaques en 1976. La Renamo était une émanation des services secrets rhodésiens. Cette colonie britannique aujourd’hui appelée Zimbabwe se sentait menacée par le Mozambique, qui soutenait le mouvement indépendantiste rhodésien et avait fermé ses frontières avec la Rhodésie conformément aux sanctions légitimées par l’ONU. Lorsque le Zimbabwe devint indépendant en 1980, la Renamo sembla être anéantie. Mais le rêve de voir revenir la paix dut vite être abandonné car l’Afrique du Sud monta au créneau et se mit alors à soutenir les rebelles financièrement, militairement et logistiquement. Le régime d’apartheid essaya de cette manière d’affaiblir le gouvernement communiste de son voisin, qui sympathisait avec l’ANC (African National Congress) et le soutenait logistiquement jusqu’aux accords de Nkomati, par exemple en créant des bases d’opération.

C’est ainsi que la Renamo put continuer à faire sauter des routes, des voies de chemin de fer et des usines. Mais la Renamo attaquait aussi les écoles et les hôpitaux, car ces établissements symbolisaient la politique communiste du Frelimo. Il en était de même pour les médecins et les enseignants, que la Renamo tuait s’ils tombaient entre ses mains. De manière générale, la Renamo agissait avec une cruauté extrême. Mais il arriva aussi que le Frelimo n’y aille pas de main morte: lorsque les troupes gouvernementales subodoraient une collaboration avec les rebelles, elles s’en prenaient elles aussi à la population civile.

À l’époque de la guerre froide, la Renamo était considérée par les Occidentaux qui la soutenaient comme un

mouvement de libération anticommuniste. En réalité, elle n’avait que peu de substance idéologique. Elle jouissait cependant d’un certain soutien au sein de la population, notamment dans le centre du Mozambique. Compte tenu de la radicalité avec laquelle le Frelimo avait rompu avec le mode de vie villageois traditionnel, ceci n’est pas pour surprendre. Les autorités rurales, les regulos et les curandeiros (guérisseurs), qui régnaient depuis des siècles sur leur village, avaient été dépossédés de leur pouvoir par le Frelimo, parfois de façon humiliante.

**Le bilan** de la guerre civile est terrible: d’après les estimations de l’ONU, près d’un million de personnes ont perdu la vie. Presque deux millions de personnes furent dans les pays voisins tandis que quatre millions devenaient des réfugiés dans leur propre pays. D’après les calculs du ministère des Finances, le coût des infrastructures détruites et du retard de développement représente un total de 15 milliards de dollars US. Partout dans le pays, on trouvait des écoles et des hôpitaux réduits en cendres et désertés, la plupart des installations industrielles et des voies de communication étaient détruites.



Projet de développement suisse de Mueda.  
Christian Poffet





Luis de Miguel, premier directeur du projet de Mueda, s'adresse aux collaboratrices et collaborateurs.

Christian Poffet

C'est dans ce contexte que la Suisse et le Mozambique conclurent en 1979 un accord de commerce et de coopération économique. La même année, la Direction du développement et de l'aide humanitaire (la DAD – aujourd'hui DDC) commença à s'engager au Mozambique. Le gouvernement mozambicain avait demandé son soutien à la Suisse et proposé divers projets. Des collaborateurs et collaboratrices de la DDC se rendirent à Maputo pour sélectionner les projets. Il leur sembla préférable de se concentrer sur Maputo et ses environs ainsi que sur la province du nord

du pays, le Cabo Delgado. En effet, la Renamo n'avait pas encore pris pied dans ces régions.

Cependant, la DDC avait été précédée au Mozambique par des ONG (organisations non gouvernementales) suisses et des bénévoles suisses travaillant pour le Mozambique. Parmi les coopérants suisses, nombreux étaient ceux qui avaient de la sympathie pour l'expérience communiste du Frelimo et pour sa vision d'une société non raciste qui promettait d'améliorer la vie des gens après des siècles d'oppression. Alors que certaines entreprises suisses

## La Renamo

Renamo signifie Resistência Nacional Moçambicana – Résistance nationale du Mozambique. Cependant, son nom est trompeur, dans la mesure où cette guérilla est une création de la Rhodésie voisine (aujourd'hui Zimbabwe). La constitution de cette troupe de résistance équipée d'armes rudimentaires comme des arcs et des flèches et des machettes fut une réaction à la fermeture des frontières avec la Rhodésie par le gouvernement de Maputo conformément aux sanctions décidées par l'ONU. L'intention de la Rhodésie était de déstabiliser le Mozambique, et c'est dans le même esprit que plus tard la Renamo fut soutenue par l'Afrique du Sud. Mouvement prétendument anticommuniste, la Renamo est dans une certaine mesure cautionnée par les gouvernements conservateurs occidentaux. Au Mozambique, elle s'appuie sur les perdants des réformes communistes du Frelimo. Au plus fort de la vague, la Renamo a compté jusqu'à quelque 20 000 combattants armés, dont beaucoup d'enfants soldats. Elle recrutait souvent ses combattants par la force.

Au milieu des années 1980, la Renamo voit diminuer inexorablement le soutien qu'elle reçoit de l'étranger et se trouve contrainte de faire de plus en plus face seule. Elle vit de pillages, du commerce illégal de l'ivoire et d'extorsion. Après l'accord de paix de 1992 et la démobilisation qui s'ensuit, la Renamo se transforme en un parti d'opposition démocratique. Son leader, Afonso Dhlakama, est trois fois candidat aux élections présidentielles, qu'il perd à chaque fois contre le candidat du Frelimo. Excepté au centre du Mozambique, la Renamo est profondément marginalisée sur le plan politique. Lors des élections municipales de 2008, la Renamo n'a remporté aucun mandat.



Construire ensemble quelque chose, voilà quelle était la devise après l'indépendance. Christian Poffet

entretenaient des relations commerciales avec l'Afrique du Sud de l'apartheid, en Suisse, les cercles critiquant cette démarche soutenaient le gouvernement noir-africain du Mozambique.

**Des volontaires** de différents pays européens répondirent à l'appel à l'aide lancé par le gouvernement mozambicain. Non seulement ils furent sur place, au Mozambique,

avant les agences de développement officielles comme la DDC, mais ils établirent la liaison entre ces agences et le pays d'Afrique australe. C'est ainsi que la DDC s'engagea tout d'abord dans des projets dirigés par des coopérants volontaires pour le compte du gouvernement mozambicain. Parmi l'une de ses premières mesures, la DDC compléta les salaires des volontaires suisses, qui avaient perdu beaucoup de leur valeur à cause de l'inflation qui sévissait au Mozam-

---

## Le projet de développement intégré de Mueda

À proximité de la ville de Mueda, dans la province septentrionale du Cabo Delgado, la DDC a lancé en 1979 un projet de développement rural en coopération avec le ministère mozambicain de l'Agriculture et la Direction de la forêt. Diverses mesures sont censées améliorer les conditions de vie de la population locale.

A priori, les conditions naturelles étaient en soi très bonnes sur le Planalto de Mueda. Sur ce haut-plateau situé à près de 800 m d'altitude, il fait plus frais que dans d'autres régions du pays, il n'y a pas de moustiques et donc pas de malaria. Mais la surexploitation des terres et une déforestation très avancée entraînaient une érosion des sols, débouchant à son tour sur une détérioration des conditions agricoles.

La DDC et ses partenaires mozambicains ont donc commencé à reboiser la forêt. Les spécialistes suisses ont ainsi essayé de rééquilibrer le régime hydraulique et de restaurer la fertilité des sols. Ils se proposaient d'améliorer les récoltes en apportant de l'humus au sol et en utilisant des semences particulières et de meilleurs outils. Par ailleurs, on a montré à la population comment fabriquer du charbon de bois, afin de préserver la forêt.

Malheureusement, en 1984 la DDC a dû abandonner prématurément le projet, qui avait déjà généré de bons résultats: d'une part, l'agence suisse avait sous-estimé la détérioration croissante des conditions générales due à la centralisation de l'agriculture; mais surtout, le travail était devenu trop dangereux du fait de la guerre civile.



“ Pendant la guerre civile, la coopération au développement ne fut possible qu’à Maputo et dans la province septentrionale du Cabo Delgado. Ces deux endroits étaient séparés par 2000 km qui ne pouvaient être franchis que par avion. Armon Hartmann, chargé de programme de la DDC pour le Mozambique, le Kenya et le Lesotho de 1982 à 1990 ”

bique. Fait révélateur sur les liens entre l’engagement volontaire et la coopération au développement officielle: le coopérant Herbert Schmid devint par la suite coordinateur de la DDC à Maputo.

En dépit de tout l’idéalisme que l’on peut avoir, il ne faut pas oublier que la Suisse, en soutenant le Frelimo, prêtait assistance à un partenaire qui était capable de se

montrer brutal lorsqu’il s’agissait de restructurer la société selon ses idées. Le Frelimo mit par exemple en œuvre des déplacements de personnes par la force, afin de regrouper la population dans ce que l’on appelait des villages collectifs, où il y avait un approvisionnement en eau potable et un accès aux soins de santé, des rues et une école. Cette entreprise en soi louable n’avait néanmoins que peu de sens si elle arrachait ces personnes à leurs champs. Par ailleurs, les déplacements détruisirent les structures traditionnelles et entraînèrent des dommages sociaux parfois encore sensibles aujourd’hui. La Suisse renonça à protester contre ce genre de pratiques ou à exercer une pression politique. À l’époque, il semblait en effet plus important de soutenir le grand changement qui avait lieu dans le pays et était susceptible d’apporter beaucoup de choses positives mais semblait sans cesse menacé que de dénoncer les abus.

En lançant la collaboration précocement, avant même la fin de la guerre civile et en ayant un gouvernement socia-



Les reboisements étaient au cœur du projet de développement de Mueda. Christian Poffet





Un routier ramasse des grains de maïs sur la route.

© Jean Gaumy/Magnum

liste comme partenaire, la Suisse prenait un certain risque, qui s'avéra cependant fructueux par la suite parce qu'il avait permis d'installer un climat de confiance décisif pour le rôle d'intermédiaire que devait jouer la Suisse dans le processus de paix (cf. encadré, page 25). La coopération au développement avec le Mozambique fut d'abord coordonnée à partir de Berne, puis de Dar es Salaam (Tanzanie). Mais en 1982, la DDC ouvrit dans la capitale, Maputo, un bureau chargé de soutenir administrativement le travail de projet. Trois ans plus tard, ce bureau administratif fut transformé en un bureau de coordination. Le coordinateur de la DDC à Maputo se vit ainsi confier la responsabilité des projets suisses au Mozambique. En même temps, le Mozambique devint un pays prioritaire de la coopération suisse au développement en Afrique.

Dans un premier temps, la coopération se concentra sur le travail de projet et l'aide humanitaire. Le pays était en proie à la guerre et à des famines. L'approvisionnement en denrées alimentaires de la population, qui vivait dispersée sur des surfaces immenses, était donc la priorité absolue, et la Suisse livra de grandes quantités de poudre de lait et de maïs. Financièrement, dans les années 1980, le montant de la contribution suisse à l'aide humanitaire au Mozambique s'élevait à près de 2 millions de francs par an. Peu à peu, la Suisse étendit sa coopération au développement avec le Mozambique. Contrairement à ce qui arriva par la suite, la Suisse n'avait alors pas de programme cohérent. Ce n'est que plus tard que celui-ci fut mis au point à partir des projets, le point fort des premières années étant constitué par les domaines de l'eau, de l'approvisionnement en nourriture (Food Security), de la santé et de l'infrastructure.

**Le choix** de ces domaines pour l'engagement de coopération était une réponse aux besoins du Mozambique. De nombreuses personnes n'avaient par exemple pas d'eau potable propre. C'est pourquoi la DDC organisa un projet d'approvisionnement en eau pour la province septentrionale du Cabo Delgado, qui fut mis en œuvre par l'ONG suisse Helvetas à partir de 1979 et se poursuit jusqu'à aujourd'hui sous différentes formes. Des hydrologues suisses construisirent des puits, des canalisations d'eau et d'autres infrastructures importantes. Grâce à ce vaste projet, une grande partie de la population du Cabo Delgado pu être approvisionnée en eau potable. Cependant, le projet Helvetas révéla aussi les faiblesses caractéristiques des projets techniques isolés: en raison de déficits de formation, les partenaires autochtones eurent du mal à prendre en charge la responsabilité du projet et de l'infrastructure qui avait été construite. De même, l'amélioration de l'approvisionnement en eau potable était également l'objectif d'un autre projet, réalisé celui-ci par la DDC en coopération avec l'organisation onusienne Unicef. Il s'agissait d'acheminer à l'aide de cinq pompes sur le haut plateau sec du Planalto de Mueda (province du Cabo Delgado) de l'eau prise dans la plaine, de la stocker dans des réservoirs et de l'amener jusqu'aux villages.

La DDC réagit au manque cruel de personnel spécialisé en offrant une assistance à la Direction mozambicaine de l'eau dans ses cours de formation pour techniciens en eau potable et eaux usées. Une fois titulaires de cette formation, ces techniciens avaient la capacité de planifier et de construire des installations d'approvisionnement en eau et d'élimination des eaux usées. La DDC offrit en outre des conseils et des moyens financiers pour soutenir un cours

“ À ses débuts, la coopération était également caractérisée par une certaine naïveté. Nous avons commencé un projet pour ensuite devoir nous rendre à l'évidence: les conditions générales imposées par le gouvernement de Maputo n'avaient bien souvent aucun sens. Jörg Frieden, coordinateur de la DCC au Mozambique de 1989 à 1993 ”

1976–1986

de plus haut niveau pour techniciens hydrauliques proposé par l'Institut industriel de la ville de Maputo. Ces cours contribuèrent dans une mesure considérable à couvrir les besoins du pays en spécialistes de l'eau.

La Suisse fut également active très tôt dans le domaine de la santé, un engagement qui s'imposait compte tenu de la guerre civile et du manque de soins de santé. À partir de 1983, des médecins suisses de la Croix-Rouge suisse mirent en place un service de transfusion sanguine en coopération avec le ministère mozambicain de la Santé. Un centre de transfusion sanguine fut ouvert dans chaque province du pays. Ceci permit à la population, notamment aux nombreux blessés de guerre, de bénéficier d'une meilleure prise en charge. Par ailleurs, la Suisse soutint la création et le fonctionnement de deux laboratoires pharmaceutiques du ministère mozambicain de la Santé: l'un était destiné au contrôle de la qualité des médicaments et l'autre au contrôle de l'eau et des produits alimentaires.

## Les premiers projets suisses au Mozambique

Les premières années de la collaboration bilatérale entre la Suisse et le Mozambique couvraient entre autres les projets suivants:

### Infrastructure:

- Cofinancement de deux projets de la FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture). Pour stocker du maïs afin d'améliorer la sécurité alimentaire, un silo à céréales a été construit dans la ville portuaire de Beira. En outre, des spécialistes ont été formés à la gestion des silos. Début: 1979.
- Amélioration de la situation alimentaire des mères et des enfants par l'auto-production de produits alimentaires; création d'une crèche. Projet de Terre des Hommes cofinancé par la DDC. Début: 1979.
- Projet de développement rural intégré de Mueda, reposant entre autres sur des reboisements. Début 1979. Abandon du projet en 1984 en raison des mauvaises conditions générales et de la guerre civile (cf. encadré, p. 22).
- Reconstruction d'une ligne de courant fort et remise en état d'une turbine à gaz destinée à l'alimentation électrique de Maputo. Début: 1985.
- Bourses pour la formation de personnel de direction et d'exploitation pour un moulin à céréales à Beira. Début: 1985.
- Remise en état du moulin à céréales de Beira. Commande de la DDC à des entreprises privées. Début: 1987.

### Eau:

- Amélioration de l'approvisionnement en eau de la province du Cabo Delgado. Projet planifié par la DDC et réalisé par l'ONG suisse Helvetas. Début: 1979. Soutien apporté par la DDC à partir de 1982.
- Projet de l'Unicef destiné à améliorer l'approvisionnement en eau et l'irrigation sur le haut-plateau de Mueda (Cabo Delgado). La DDC cofinance le projet. Début: 1979.
- Soutien à la Direction nationale de l'eau pour la formation de techniciens en eau potable et eaux usées. Début: 1985/86.
- Restructuration de la Direction nationale de l'eau. La DDC participe en apportant des conseils et du financement. Début: 1989.

### Santé:

- Soutien de la DDC au développement et à l'exploitation de deux laboratoires pharmaceutiques du ministère mozambicain de la Santé. Contrôle de la qualité de l'eau potable, des aliments étendu par la suite aux médicaments. Début: 1980.
- Création d'un centre de transfusion sanguine par la Croix-Rouge suisse avec la participation de la DDC. Début: 1983.
- Cours de formation professionnelle et continue à l'intention du personnel de l'imprimerie du ministère mozambicain de la Santé. Projet placé sous la régie de l'Œuvre suisse d'entraide ouvrière. La DDC soutient le projet financièrement. Début: 1984.

# Une source de vie pour Muamula

La gestion de l'eau est un facteur décisif pour le développement d'un pays. Lorsque la population n'a pas accès à de l'eau potable propre et vit dans des conditions non hygiéniques, de nombreux enfants meurent, des adultes tombent fréquemment malades, et la société ne progresse pas. À Muamula, un village reculé du nord du Mozambique, la population a construit un puits avec l'aide de la Suisse et ainsi amélioré sa qualité de vie.

**Muamula est** un village du district de Chiure, dans la province du Cabo Delgado, à l'extrême nord du Mozambique. Le village est constitué de huttes en terre couvertes de toits de paille et situé au beau milieu d'anacardiens (ou noyers de cajou), manguiers, papayers et bananiers. 1400 personnes y vivent de ce que leur offre le sol aride: maïs, manioc, mil et haricots. Pas d'électricité, pas de voitures, pas de magasins. Et pas d'eau courante non plus: parmi le quart de million d'habitants du district, moins de la moitié ont accès à de l'eau potable propre. En tout, il y a à peine plus de 200 puits, dont quelques-uns datent de la période coloniale. Les femmes et les enfants, à qui incombe la charge d'aller chercher l'eau, doivent souvent parcourir des chemins bien longs pour approvisionner leur famille. L'eau qu'ils portent ainsi provient de puits non protégés. Les conséquences de la consommation de mauvaise eau et du manque d'hygiène sont des maladies qui touchent principalement les enfants. Au Mozambique, 450 enfants de moins de dix ans meurent chaque jour.

C'est dans cette région reculée qu'en 1979, l'organisation de développement suisse Helvetas a commencé à mettre en place des projets d'eau potable. L'ONG a été soutenue dans ces actions par la DDC, avec régularité et sur le long terme. Kaspar Grossenbacher, directeur de pro-

jet d'Helvetas pour les projets d'eau, se souvient: «Au début, juste après l'indépendance, il y avait un manque cruel d'instruction, parce que tous les Portugais avaient quitté le pays.» À l'époque, il n'était pas non plus possible de se procurer les instruments de travail nécessaires sur place. Il était donc important de faire venir des spécialistes de Suisse et d'importer un peu de matériel pour le projet. Jusqu'ici, Helvetas a au total construit ou remis à neuf 2000 puits neufs avec pompe manuelle ou petits systèmes d'approvisionnement en eau. Ces systèmes hydrauliques ont contribué à l'amélioration de la situation de la province du Cabo Delgado sur le plan de l'eau ces dernières années. Selon les estimations de l'ONU, entre 1990 et 2004, la proportion de la population bénéficiant d'un approvisionnement en eau amélioré est passée de 36 à 43 % au niveau national.

**Durant les** trente années de coopération, un certain nombre de choses ont changé. D'une part, le savoir-faire technique et l'expérience en matière de planification et de construction de systèmes d'eau potable se sont améliorés. Mais ce n'est pas tout: alors qu'au début, les brigades mises à disposition par l'État sous la direction de spécialistes étrangers construisaient un puits pour le confier ensuite à la population, celle-ci participe

aujourd'hui dès le départ aux projets. C'est elle qui fait la demande de construction ou de remise à neuf d'une installation d'eau potable et participe aux décisions à tous les stades du projet. Le village fait des propositions, sur la base desquelles les spécialistes locaux formés par le projet élaborent des solutions. Il est ainsi possible de garantir que les installations d'eau potable correspondent aux besoins et aux possibilités de la population. Pour renforcer le sens des responsabilités, la population apporte en outre sous forme de travail et d'argent une contribution à la construction de l'installation.

«**L'initiative individuelle** et l'auto-organisation sont les bases de la réussite du déroulement et de la durabilité des effets d'un projet», explique Grossenbacher. Muamula a lui aussi dû apporter sa contribution à la construction du puits. On a exigé un apport de l'équivalent d'un franc cinquante par famille – une somme à première vue modeste, mais que tous n'ont pas été en mesure de verser. Au bout de plusieurs années de préparatifs, fin 2005, le projet a été achevé: une entreprise de construction privée de la région, chargée par Helvetas et les autorités de la province d'exécuter ce contrat, s'est mise au travail. Elle a pratiqué un forage jusqu'à la nappe phréatique et y a enfoncé



L'accès à l'eau potable propre est décisif pour le développement d'un pays. DDC

un tube en matière synthétique. Ensuite, les ouvriers ont monté la pompe manuelle et construit une couverture en ciment. Le village avait alors enfin de l'eau propre. Depuis, les diarrhées ont reculé de façon saisissante, non seulement parce que les habitants boivent dorénavant de l'eau propre, mais aussi parce qu'une augmentation de la disponibilité de l'eau a amélioré leur hygiène.

**Après l'achèvement** du puits, le village se voit confier la charge de le surveiller. Muamula a créé un comité de développement de village et désigné des personnes responsables de l'entretien du puits. Le comité est élu par les villageois et s'assure que les décisions sont prises à la base et qu'elles sont aussi soutenues par celle-ci. Lors des réunions qui ont lieu à intervalles réguliers, on explique les problèmes, on fixe les priorités et on discute des solutions possibles.

Entre-temps, l'objectif de la coopération ne consiste donc plus seulement à fournir aux habitants des puits, mais aussi, parallèle-

ment, à rendre les gens capables de s'aider eux-mêmes, à renforcer les structures locales et à soutenir les processus démocratiques. Après l'indépendance, l'État, à l'époque communiste, a dans les premiers temps pris ses décisions sans consulter les personnes concernées. Au cours des années 1990, le gouvernement a accordé de plus en plus de place aux installations décentralisées et à l'initiative privée. Aujourd'hui, le gouvernement central de Maputo, la capitale, délègue de plus en plus de compétences budgétaires aux autorités locales du district. La population locale se voit ainsi accorder de plus en plus de possibilités de participer à la prise de décision relative à l'utilisation des moyens financiers et à la planification du village. Cette évolution s'est faite entre autres sous l'influence de la Suisse, qui en tant qu'État fédéral, promeut la décentralisation.

**Au fil** de toutes ces années, la répartition des rôles des différentes organisations suisses a changé: alors qu'auparavant, la DDC réalisait ses projets elle-même, elle confie

aujourd'hui ce travail à des ONG spécialisées comme Helvetas. La DDC se concentre pour sa part sur le dialogue avec le gouvernement, avec les autres bailleurs de fonds et avec les organisations d'aide et fournit par ailleurs un soutien direct à l'État central ou aux ministères spécialisés. Cette répartition des tâches a fait ses preuves: les ONG travaillent à la base, en premier lieu au niveau de la commune dans les régions rurales. L'attention du gouvernement central se porte en revanche sur l'établissement de structures publiques, la prestation de services fondamentaux ainsi que sur les conditions générales. Avec les expériences pratiques faites sur le terrain, la Suisse s'efforce d'influencer par le dialogue la politique nationale de façon positive. Mais on a aussi besoin de citoyennes et de citoyens qui profitent des possibilités de codécision et prennent eux-mêmes en main la planification de leur environnement. Tout comme l'ont fait les habitants de Muamula.

# Rendre les partenaires capables de s'aider eux-mêmes

Le Mozambique n'est pas seulement l'un des pays les plus pauvres au monde, c'est aussi l'un de ceux qui sont le plus touchés par les problèmes de santé: la malaria, le sida, les complications post-natales ou les épidémies comme le choléra font des victimes chaque jour. Avec d'autres bailleurs de fonds, la DDC contribue dans une large mesure à ce que le système de santé se renforce progressivement et ne s'écroule pas sous le poids des immenses défis auxquels il est confronté.

**Les chiffres** sont consternants: plus de 100 000 personnes meurent chaque année du sida. Un quart de la population tombe malade une fois par an de la malaria. Chaque année, 50 000 enfants de moins de 5 ans meurent de cette maladie. Conjugués à la sous-nutrition, la diarrhée, la tuberculose et les maladies des voies respiratoires, le sida et la malaria sont les principaux responsables de la faible espérance de vie et des conditions de vie difficilement supportables. Les experts estiment qu'actuellement, l'espérance de vie moyenne du pays ne dépasse pas 45 ans. Ce chiffre recouvre néanmoins des disparités énormes: à la campagne – où la pauvreté est plus importante et l'accès aux soins de santé laisse encore plus à désirer que dans les zones urbaines – l'espérance de vie n'atteint parfois même pas 35 ans. Pourtant, être en bonne santé, cela recouvre plus qu'une longue vie et une bonne qualité de vie pour la personne concernée. La santé est aussi une condition sine qua non du développement d'un pays. «Seules les personnes en bonne santé sont à même de travailler de façon productive et de s'occuper de leur famille», explique Jochen Ehmer, médecin et directeur de projet chez Solidarmed, une ONG suisse qui met en œuvre des projets de santé au Mozambique, entre autres pour le compte de la DDC.

**Après la** fin de la guerre civile, le Mozambique était anéanti. Il n'y avait pratiquement pas de spécialistes, pas d'argent, et l'infrastructure des services publics était détruite. Grâce aux efforts gigantesques de la communauté internationale, l'infrastructure s'est entre-temps considérablement améliorée, les postes sanitaires ont été reconstruits. La pauvreté absolue a reculé, entraînant une amélioration de la situation alimentaire. «En outre, les vastes campagnes de vaccination ont été efficaces», précise Giorgio Dhima, chargé des questions de santé au sein du Bureau de Coopération Suisse de Maputo. Un nombre impressionnant d'organisations d'aide s'engagent aujourd'hui sur place dans la lutte contre les maladies. Le résultat de ces efforts est par exemple un recul de la mortalité infantile et maternelle. La disponibilité des médicaments s'est elle aussi nettement améliorée. Et l'on a aussi enregistré des succès dans le domaine de la prévention (sauf pour le sida): dans les pays en voie de développement, de nombreuses maladies peuvent être évitées par des mesures simples.

**La Suisse** s'engage depuis le début des années 1990 dans le secteur de la santé mozambicain. Au début, il s'agissait en majorité de projets isolés s'attaquant aux problèmes les plus urgents. Même

si une aide de ce type améliore la situation ponctuellement, elle ne contribue que de façon limitée au développement des responsabilités et des capacités locales. Au fur et à mesure que le pays se stabilisait politiquement, la Suisse a donc réorienté son aide vers une approche plus large: avec le ministère de la Santé et d'autres bailleurs de fonds, la DDC a participé de façon déterminante à la mise en place de ce que l'on appelle une approche sectorielle ou Sector Wide Approach, SWAP en anglais. À cet égard, la DDC a accompli un travail de pionnier: les efforts de toutes les institutions actives sur place ont été coordonnés et intégrés à un concept global. Entre-temps, la coopération est devenue encore plus étroite, et les bailleurs de fonds mettent aussi en commun leurs moyens financiers. «Nous nous sommes détournés des interventions et souhaitons plutôt être des catalyseurs pour les processus qui ont lieu sur place», déclare Giorgio Dhima pour résumer cette évolution. «Notre objectif, c'est que nos partenaires soient en mesure d'être eux-mêmes actifs et de mettre en place des institutions efficaces.»

**Des études** montrent que l'approche sectorielle et l'aide budgétaire sont des instruments efficaces. Mais ce ne sont pas des panacées. Vouloir s'embarquer dans un projet en emmenant à bord toutes les



Distribution de médicaments dans un hôpital à Mecuburi. Richard Gerster

parties prenantes prend du temps et rend la collaboration compliquée. Il n'est donc pas étonnant que le niveau d'accès aux soins de santé demeure très bas: dans le district de Chiure, un ou une médecin et 47 personnels soignants doivent assurer à eux seuls la couverture en soins de santé d'une population de 250 000 personnes. «Bien que nous voyions des succès évidents», explique Jochen Ehmer, «le Mozambique reste un pays ayant des indicateurs de santé très mauvais». Par ailleurs, ce secteur dépend chroniquement de l'étranger, ce qui représente un problème de taille: même si les dépenses de santé, qui s'élèvent à 23 dollars par habitant, sont extrêmement faibles par rapport aux autres pays, deux tiers des fonds proviennent de l'étranger.

Au cours des 5 dernières années, la Suisse a investi un montant annuel de près de 6 millions de francs dans le système de santé mozambicain, dont la majeure partie a été absorbée sous forme d'aide budgétaire sectorielle par la mise en place d'institutions. «L'aide arrive jusqu'en bas», constate Giorgio Dhi-

ma. C'est ce dont s'assurent régulièrement les trois collaborateurs et collaboratrices chargés du secteur de la santé au Bureau de Coopération en allant visiter des institutions sanitaires jusque dans des régions reculées. «Là-bas, on voit très vite si les fonds arrivent, car si tel n'est pas le cas, les gens manquent de tout», précise Giorgio Dhima. Parallèlement au dialogue politique et à la mise en place des institutions, la DDC continue aussi à soutenir certains projets d'organisations partenaires comme Solidarmed, qui travaille directement avec des groupes de population défavorisés. «L'une et l'autre des deux approches sont nécessaires, et elles se complètent», commente Giorgio Dhima.

**Compte tenu** des moyens financiers limités dont elle dispose, la coopération suisse se concentre tout spécialement sur des approches innovantes susceptibles d'être adoptées par le gouvernement du Mozambique et multipliées. La Suisse, un pays petit et néanmoins capable de pragmatisme et de flexibilité, parvient ainsi à donner des

impulsions importantes à un pays nettement plus grand. Maya Tissafi, directrice du département Afrique de l'Est et australe de la DDC, souligne en outre l'importance et la valeur de l'engagement dans le domaine de la santé: «La santé et est restera à l'avenir l'un des principaux terrains d'engagement de la DDC.» Les investissements réalisés dans le système de santé sont durables, car ils stimulent la croissance économique. «Seule une amélioration de la situation sanitaire permettra aux femmes et hommes pauvres du Mozambique de trouver un chemin pour sortir de la pauvreté.»



Sur le chemin du marché, entre Nampula  
et Namina. Joseph Hanlon



# Cap sur l'économie de marché

La guerre, la sécheresse et l'échec de sa politique économique avaient ruiné le Mozambique. C'est ainsi qu'au milieu des années 1980, le gouvernement se vit contraint de renoncer au communisme comme doctrine d'État. Sous la direction de la Banque mondiale, le pays entreprit des réformes d'économie de marché et bénéficia en contrepartie d'une augmentation de l'aide étrangère. Le Mozambique devint un pays prioritaire de la coopération suisse au développement. Le cours des réformes initiées par le gouvernement et la paix qui commençait à se dessiner créèrent les conditions d'un vaste programme de coopération.

**E**n dépit des difficultés immenses rencontrées lors du nouveau départ qui avait suivi l'indépendance, le Frelimo avait réussi à mettre en place une couverture scolaire et sanitaire de base assurée par l'État. Mais les premiers succès ne tardèrent pas à se lézarder: ainsi, le gouvernement échoua à diriger lui-même les entreprises publiques. Il manquait de ressources financières et techniques et, faute de personnel d'encadrement, il manquait également du savoir-faire nécessaire. Le Frelimo commit de graves erreurs dans le domaine de l'agriculture en négligeant les petits paysans, qui représentaient près de 80 % de la population. Au lieu d'augmenter la production de denrées alimentaires par des incitations, le Frelimo

tenta, dans la plus pure tradition communiste, d'organiser la population locale en grandes coopératives agricoles et en villages collectifs. Ceux-ci étaient mal gérés et insuffisamment équipés et d'une manière générale inadaptés aux conditions mozambicaines. Autrefois dominée par les Portugais et les entreprises étrangères, l'agriculture commerciale, qui s'était effondrée au moment de l'indépendance, ne put pas être remplacée par les fermes d'État. En conséquence, la production de produits alimentaires recula, et il y eut plusieurs famines.

La politique gouvernementale, qui concentrait les ressources existantes dans les entreprises d'État et fixait tous les prix, ne créa pas non plus d'incitations aux acti-

“ Face à l'évolution négative, nous nous sommes rendu compte que le modèle de développement communiste ne fonctionnait pas. Abdul Magid Osman, ministre des Finances et ministre des Ressources minières du Mozambique durant les années 1980 ”

vités privées dans les domaines extérieurs à l'agriculture. Pendant ce temps, les entreprises d'État, qui n'avaient aucune concurrence, gaspillaient les copieux crédits dont elles bénéficiaient. La faillite fut accélérée par les sanctions économiques imposées non seulement par l'Occident mais aussi par l'Afrique du Sud – les principaux partenaires commerciaux du Mozambique. Chaque année, la production diminuait d'environ 5 %. Le pays manquait de plus en plus d'argent et de matières premières indispensables, l'inflation augmentait, le commerce s'effondrait, les magasins étaient vides et le marché noir florissant.

**Le Frelimo** aurait peut-être eu plus de succès si la guerre n'était pas venue contrecarrer ses plans. Mais le conflit démantela les structures économiques encore peu développées qui avaient été mises en place au prix de grands efforts. Les rebelles de la Renamo détruisirent tout type d'infrastructure: routes, ponts, barrages, usines, écoles et hôpitaux. Le transport routier de marchandises fut paralysé par les mines et les attentats. Les paysans durent quitter leurs champs, une grande partie du bétail fut abattu durant les famines. Du fait de la guerre et de l'échec de la politique économique, au

milieu des années 1980, la production industrielle et agricole était retombée à un niveau bien inférieur à celui d'avant l'indépendance. Les anciens projets pilotes des secteurs de la santé et de l'éducation durent être abandonnés. 90 % de la population vivaient en état de pauvreté absolue, et une large proportion dépendait de l'aide alimentaire étrangère.

---

## L'aide budgétaire sectorielle dans le secteur de la santé

Au début des années 1990, un projet pilote de la DDC dans le secteur de la santé montra comment l'aide budgétaire sectorielle peut fonctionner. À la fin des années 1980, le secteur mozambicain de la santé était plongé dans une crise profonde. La guerre et le déclin économique firent chuter le montant disponible par personne pour les soins de santé jusqu'à cinq cents par an! Dans ces conditions, le ministère de la santé n'était plus en mesure d'agir. Les médicaments ne pouvaient plus être réfrigérés et se perdaient; dans les hôpitaux, on manquait de draps et de cuvettes; faute d'essence, les médecins, sages-femmes et infirmières n'arrivaient plus à entrer en contact avec leurs patients. Dans cette situation d'urgence, la DDC couvrit une partie des frais courants des soins de santé de base. La Suisse mit les moyens financiers nécessaires à la disposition du ministère de la Santé à Maputo et aux directions de la santé des provinces. C'est ainsi qu'avant même la fin de la guerre civile, le système de santé put être remis sur pied.

La Suisse fut à cet égard le premier pays donateur à soutenir le gouvernement en apportant une aide budgétaire sectorielle. La réussite de sa démarche vint démentir le préjugé selon lequel l'argent versé aux gouvernements africains est de l'argent perdu. Un audit financier réalisé par la DDC en 1999 en collaboration avec le ministère mozambicain des Finances montra du reste que seuls 0,25 % des moyens financiers furent détournés. Sur un volume total de 24 millions, ceci correspond à un total de 60 000 dollars. Les irrégularités découvertes furent signalées aux autorités responsables, qui lancèrent les poursuites judiciaires qui s'imposaient.

L'aide budgétaire en faveur du secteur de la santé avait le gros atout de renforcer le système de santé public au lieu de le remplacer par les structures du pays donateur. Le succès de cette procédure incita peu à peu d'autres pays donateurs à se joindre à cette expérience, de sorte que l'impact des moyens financiers investis dans le système de santé du Mozambique dépassa largement les limites de ce que la Suisse avait donné. C'est ainsi que se mit en place un système s'appuyant sur des soutiens multilatéraux et qu'on eut un système de santé à même de fonctionner.



Un investissement dans l'avenir: centre de formation de Magunto, projet de développement de Mueda et construction d'un puits neuf à Mocimba do Praia. DDC, Christian Poffet



C'est sous ces auspices bien sombres qu'en 1984, le Mozambique se vit contraint d'adhérer au Fonds monétaire international et à la Banque mondiale. Sous la direction de ces organisations multilatérales, le pays se lança en 1987 dans un vaste programme économique d'ajustement structurel. En contrepartie, il bénéficia d'une aide accrue au développement – y compris de la part de la Suisse – et d'un crédit de la Banque mondiale de plus de cent millions de dollars. Les ajustements structurels visaient à rétablir la croissance de cette économie plongée dans une récession extrême, à rééquilibrer les finances publiques et à ouvrir le marché mozambicain aux investisseurs étrangers. À partir de là, le Mozambique se transforma progressivement pour devenir un pays d'économie de marché.

**Après l'indépendance** et le communisme, les ajustements structurels étaient déjà le deuxième changement de cap en l'espace de 12 ans. Or celui-ci ne fut pas moins radical que les précédents: les prix fixes, qui étaient jusqu'alors la règle pour les produits d'usage courant, furent supprimés. Le cours du change de la devise nationale, le metical, jusqu'ici surestimé par l'État, fut libéré et perdit beaucoup de valeur par rapport aux devises occidentales. Sur les 1200 entreprises d'État, 900 passèrent aux mains du secteur privé. Les petites entreprises furent généralement rachetées par des Mozambicains, les grandes sociétés par des investisseurs étrangers. Dans les secteurs de l'éducation et de la santé, le monopole d'État fut aboli. L'administration fut allégée, les salaires des autorités furent diminués et un contrôle strict de l'endet-

tement public fut introduit afin de réduire les dépenses de l'État.

Les premiers résultats des réformes furent encourageants: le processus de décomposition de l'économie réussit à être endigué grâce à l'importante aide étrangère qui arrivait à présent dans le pays, mais aussi grâce à une augmentation de l'activité privée dans l'industrie et l'agriculture. Les exportations passèrent de 80 à 100 millions de dollars en l'espace d'un an. À la fin des années 1980, l'économie enregistrait globalement une croissance annuelle moyenne de 6,7%. Les ajustements structurels systématiques renforcèrent la confiance des pays donateurs, de sorte que le Mozambique put bénéficier de la part du Club de Paris – une émanation des principaux États créanciers – de rééchelonnements et d'annulations de ses dettes. Les annulations de dettes et l'aide étrangère se montaient entre 1989 et 1991 au total à quelque 1,35 milliards de dollars.

Pourtant, le Mozambique continua à être aux prises avec de grandes difficultés: la guerre civile et les graves sécheresses réduisirent instantanément à néant de multiples efforts. Le secteur privé ne prit pied que lentement et ne réussit tout d'abord pas à faire progresser le développement économique de manière décisive. La demande intérieure en produits restait faible, les débouchés commerciaux limités. Il y avait trop peu de concurrence, et les entreprises privées souffraient comme par le passé du manque de personnel d'encadrement. Les routes, en mauvais état et dangereuses, rendaient la vie des gens difficile et empêchaient les paysans de se rendre sur les marchés. À ces problèmes s'ajoutait un contexte politique

“ L’aide budgétaire fut un véritable succès pour le système de santé mozambicain: grâce au financement suisse, celui-ci put être préservé même au plus fort de la guerre civile. Cette forme de coopération était tout à fait nouvelle au début des années 1990. Jörg Frieden, coordinateur de la DCC au Mozambique de 1989 à 1993 ”

qui tout en autorisant l'économie privée, ne la favorisait pas véritablement pour autant. Le contrôle étatique n'était plus omniprésent: cependant, une bureaucratie nombreuse et complexe continuait à rendre les transactions commerciales difficiles. Dans des statistiques qui notent tous les pays du monde en fonction de leur attractivité commerciale, le Mozambique n'arrive aujourd'hui encore que loin derrière certains autres pays africains.

**Ces circonstances** eurent pour conséquence que le Mozambique resta très largement dépendant de l'aide étrangère, dont le montant équivalait en 1992 à 87 % du budget de l'État! De plus, l'essor économique n'atteignait pas tout le monde, loin s'en faut. À la campagne, si certains paysans profitaient de la libération des prix – par exemple ceux qui produisaient les noix de cajou pour l'exportation –, la plupart des autres pratiquaient une agriculture dont le produit ne suffisait même pas à couvrir les besoins quotidiens. Les trois quarts de la population rurale continuaient à vivre dans un état de pauvreté extrême. Une étude réalisée en 1988 par le ministère de l'Économie en collaboration avec l'Unicef montra qu'au moins un tiers des enfants mozambicains souffraient de malnutrition. Un tiers des nouveau-nés – environ 200 000 chaque année – mourraient avant l'âge de cinq ans. Et la hausse des prix des produits alimentaires plongeait des couches entières de la population dans les difficultés.

**La Banque** mondiale s'efforça d'atténuer les répercussions sociales des programmes d'ajustement structurel. Comme ailleurs en Afrique, on avait prévu à cet effet le programme «Social Dimension of Adjustment (SDA)», dont un département spécial de la Banque mondiale avait la char-

ge. Au Mozambique, le SDA introduisit d'une part un renforcement institutionnel du ministère des Affaires sociales. D'autre part, le programme comportait des projets concrets destinés à combattre la pauvreté. La Suisse apporta une contribution de près de 5 millions de francs au SDA pour le Mozambique. Le programme n'eut qu'un succès limité, principalement parce que le département du SDA au sein de la Banque mondiale était très isolé.

Pour la coopération suisse au développement, au milieu des années 1980, le Mozambique était devenu un pays prioritaire. Or si la Suisse s'était jusqu'alors surtout engagée dans des projets isolés, grâce au programme d'ajustement structurel et à la paix qui commençait à se

## Le programme de la coopération suisse au développement au début des années 1990

Au début des années 1990, la coopération au développement entre la Suisse et le Mozambique se concentrait prioritairement sur les secteurs de l'eau, de la santé, de l'alimentation ainsi que sur la macro-économie. Le programme comportait entre autres les mesures suivantes:

- Amélioration de l'approvisionnement en eau des régions rurales: poursuite des projets au Cabo Delgado, financement de cours de formation pour techniciens en hydraulique à Maputo.
- Soins médicaux de base: aide budgétaire à l'intention du ministère mozambicain de la Santé destinée à couvrir les frais courants.

- Amélioration de la situation alimentaire: soutien logistique au programme de développement des Nations Unies. Soutien financier des ONG actives dans ce secteur.
- Aide à la balance des paiements pour les produits d'importation essentiels.
- Participation financière au programme «Social Dimension of Adjustment (SDA)» destiné à atténuer les répercussions sociales du programme de restructuration.



Des jeunes achètent du coca-cola au kiosque du village. Richard Gerster

dessiner, les conditions d'un programme global étaient réunies. La Suisse mit ce programme en œuvre à partir de 1989. Celui-ci prévoyait d'une part des aides macro-économiques, mais il comportait encore et toujours le soutien de divers projets. La planification cohérente garantissait que la Suisse ne dispersait pas ses moyens financiers mais se concentrait sur les secteurs de l'eau, de l'alimentation et de la santé.

Une partie de l'aide macro-économique pour le Mozambique fut dirigée par l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE – aujourd'hui SECO) sous forme d'aide bilatérale à la balance des paiements (ABP). Le SECO finançait les marchandises d'importation particulièrement urgentes comme par exemple les turbines pour centrales électriques ou les composants de moulins à céréales. S'appuyant sur des produits et le savoir-faire suisses, l'ABP du SECO permit entre autres au gouvernement mozambicain de rénover une centrale électrique à Maputo et Nacala et de remettre en état le moulin à céréales de Beira, qui produisait de la farine pour les provinces septentrionales.

**À l'époque**, la DDC eut elle aussi recours à des instruments macro-économiques en ceci qu'elle participa au crédit de la Banque mondiale pour le programme d'ajustement structurel. Tenant compte des réformes durables et de la gestion sérieuse des dettes, la Suisse contribua en outre au début des années 1990 à hauteur de 4,3 millions de dollars US au rachat de dettes commerciales dans le cadre d'une action concertée destinée à désendetter le Mozambique.

Les dettes du pays envers des banques commerciales internationales s'élevaient en 1989 à près de 320 millions de dollars US. Par rapport à la dette publique totale, ce n'était certes pas énorme. Les dettes du pays envers des créanciers commerciaux avaient cependant un poids particulièrement lourd en raison de la charge élevée des intérêts. L'action de désendettement, à laquelle participèrent aux côtés de la Suisse la Banque mondiale, la Suède et les Pays-Bas, soulageait donc de manière décisive le budget de l'État du Mozambique et améliorait ainsi les conditions économiques générales.

Outre la coopération au niveau macro-économique et le travail sur les projets, l'aide humanitaire demeura un élément prioritaire de la coopération suisse au développement. La guerre civile, qui ne prit fin qu'en 1992, et la sécheresse catastrophique du début des années 1990 (cf. encadré page 45) débouchèrent sur une situation de détresse qui exigeait que l'on réagisse avec détermination. La faim menaçait une grande partie de la population. La Suisse participa donc au programme d'urgence des Nations Unies qui approvisionna la population en produits alimentaires. Réalisées à temps, les importations de denrées alimentaires empêchèrent une famine comparable à celle du début des années 1980, lors de laquelle des milliers et des milliers de personnes étaient mortes de faim.

# Le lourd tribut de la guerre civile

**Le Mozambique est truffé de milliers de mines à l'affût de leurs victimes. Les mines tuent, mutilent et entravent le développement du pays. La Suisse soutient les autorités nationales chargées du déminage dans leur combat contre cet héritage de la guerre.**

**Les parties** en conflit ont posé entre un et deux millions de mines, non seulement durant la guerre de libération du Mozambique mais aussi plus tard, durant la guerre civile. Le Mozambique est ainsi devenu un des pays les plus minés au monde avec une charge explosive pour dix habitants. Les mines ont continué à faire des victimes même des années après les guerres. En 1995, des rapports officiels faisaient état de 50 à 80 morts et blessés par mois. Certes, grâce au déminage et aux campagnes de sensibilisation, le nombre de victimes a fortement baissé depuis, mais il subsiste des milliers et des milliers de mines non découvertes qui continuent de nuire au développement du pays.

En effet, les mines représentent une menace pratiquement partout: elles mettent en danger

les paysans dans leurs champs, les femmes qui vont chercher de l'eau à la rivière; elles bordent les poteaux électriques; elles bloquent l'accès aux ponts. Les enfants, dont le sens du danger n'est pas aussi affûté que celui des adultes, sont les plus sévèrement menacés. Du reste, connaître l'emplacement des mines n'est plus d'un grand secours lorsqu'elles sont emportées par des pluies torrentielles. Se débarrasser de chacune de ces mines est devenu un impératif.

«À genoux, avec les mains, lentement et scrupuleusement», voilà comment un démineur de «Halo Trust» décrit son travail. Cette organisation britannique de déminage a travaillé il y a quelques années dans la province du Cabo Delgado, dans le nord du pays, pour la Division politique IV du Département

Fédéral des Affaires Etrangères. Sa mission: neutraliser la totalité des mines de la province. Pour mener à bien ce travail dangereux, long et méticuleux, «Halo Trust» a essentiellement employé des démineurs autochtones, qui ont suivi une formation approfondie afin d'être préparés à cette tâche délicate. Le DFAE a également financé un deuxième projet, dans le sud du pays, près de Maputo.

**Les démineurs** procèdent de différentes manières en fonction des conditions locales: minutieusement et laborieusement comme «Halo Trust» au Cabo Delgado ou avec des machines, pour peu que le terrain soit assez plat, comme dans le sud du pays. On emploie parfois des chiens démineurs et depuis peu, des rats. Plus exactement des rats géants

Formation de démineurs à Matalane.  
Richard Gerster





Malgré de sérieuses blessures, on garde le sourire: deux hommes dans un hôpital à Maputo. Corbis

de Gambie. A l'instar des chiens, ces animaux peuvent flairer de manière fiable l'explosif que renferment les mines. Mais contrairement aux chiens, les rats ne sont exposés à aucun danger puisqu'ils sont trop légers pour faire exploser une mine.

**La Suisse** est engagée depuis longtemps déjà dans la bataille contre les mines, et pas seulement au Mozambique. La Suisse a en effet joué un rôle déterminant dans les préparatifs de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel (Convention d'Ottawa), adoptée en 1997. Depuis, la Convention a été ratifiée par un grand nombre de pays de par le monde, y compris par le Mozambique. Le Centre International de Déminage Humanitaire de Genève, fondé par la Suisse en 1998, qui surveille et fait avancer la mise en œuvre de la Convention, bénéficie toujours de subventions considérables.

Au Mozambique, la Suisse a été le premier pays donateur à accorder sa confiance aux autorités locales chargées du déminage, et à travailler en collaboration directe avec

l'Institut National de Déminage (IND), la formation des spécialistes mozambicains étant l'objectif prioritaire de la démarche. Aujourd'hui, l'IND dispose des connaissances nécessaires pour effectuer la planification des opérations de déminage. L'institut suit ainsi le programme national pour la détection des mines et la mise en garde contre les mines, qui a bénéficié du soutien financier de la Suisse. Il coordonne le travail des différentes organisations de déminage au sein du pays. Celui-ci devrait être débarrassé de ses mines en 2014. Malgré cela, il subsiste encore environ 450 champs de mines non désamorcés.

**L'objectif du** déminage est de permettre de s'attaquer au plus vite aux réparations nécessaires des routes, ponts et autres infrastructures et de faciliter le retour des habitants sur leurs terres. Afin d'endiguer l'insécurité des populations, le déminage s'accompagne d'une sensibilisation au danger des mines. Des formations dispensées dans les villages ont permis à la DDC d'attirer l'attention sur ces dangers,

particulièrement élevés après les inondations. «Sensibiliser les gens au danger des mines fait partie intégrante de notre travail», déclare Thomas Greminger, ancien directeur du Bureau de coordination de la DDC à Maputo.

**Une personne** blessée par une mine a besoin d'un aide médicale rapide. Celle-ci demeure pourtant souvent insuffisante au Mozambique, tout particulièrement à la campagne. Avec le soutien de l'ONU, du CICR et des ONG locales, la Suisse a pris en charge le traitement et la réintégration des victimes. Dans le cadre de cet engagement, la DDC soutient «Handicap International», une ONG qui possède des centres orthopédiques dans tout le pays. Ces centres procurent aux blessés traitements et prothèses en cas de perte d'un membre et leur apprennent à mieux vivre avec leurs blessures.

# Notre avenir était-il meilleur par le passé?

Mia Couto est né en 1955 de parents portugais dans la ville portuaire mozambicaine de Beira. Jusqu'en 1985, il occupa un poste de direction dans le domaine du journalisme avant de suivre des études de biologie. Il est aujourd'hui professeur à l'Université de Maputo et dirige une entreprise qu'il a créée. Bien qu'il ait publié des romans et des nouvelles à succès, il se considère avant tout comme biologiste et non comme écrivain\*.

**Je suis** né et j'ai passé mon enfance dans une petite ville coloniale, dans un monde qui n'existe plus depuis bien longtemps. J'ai appris relativement tôt que je devrais mener une vie à contre-courant de mon époque. La réalité coloniale était omniprésente. Elle divisait les gens en fonction de leur race et repoussait les Africains hors des villes, au-delà des banlieues. Du fait de ma couleur de peau, j'étais moi-même privilégié et considéré comme un «Blanc de deuxième génération». Je vivais au quotidien l'humiliation des Noirs, qui dans le bus n'étaient autorisés à s'asseoir que dans les rangées arrière – au dernier rang de la vie.

Le jour de l'indépendance du Mozambique, j'avais 19 ans. Plein d'espérance, j'attendais avec impatience le moment où, pour mon pays, un drapeau serait hissé en haut d'un mât. Je croyais alors qu'un simple drapeau suffisait à matérialiser le rêve d'un peuple. J'étais journaliste, j'avais le monde pour église, les gens pour religion. Et tout était encore possible.

La nuit du 24 juin, comme des milliers de Mozambicains, je me suis rendu au stade de Machave pour assister à la proclamation d'indépendance que Samora Moisés Machel devait annoncer de sa voix rocailleuse. L'annonce devait avoir lieu à minuit précis. Au lever du jour, c'est un nouveau pays qui

se réveillerait. Mais vingt minutes après minuit, Samora Machel n'était pas encore apparu sur l'estrade. Soudain, son uniforme de guérillero se dessina parmi les invités présents. Au mépris de l'heure, le Président proclama : «À zéro heure de ce jour du 25 juin ...» Comme d'un coup de baguette magique, nous avions remonté le temps. Commença alors l'heure véritable, notre heure.

**Je n'oublierai** jamais les visages radieux, les cris d'allégresse, les coups de feu des guérilleros qui annonçaient la fin de toutes les guerres. Ce fut une grande fête. Le sol sous nos pieds et le ciel de la liberté au-dessus de nos têtes, nous fêtions notre humanité. Plus encore qu'un pays, c'est notre nouveau destin que nous célébrions. Ceux qui avaient attendu cet instant pendant des siècles n'accordaient aucune importance à ces vingt minutes.

**Aujourd'hui, une** bonne trentaine d'années plus tard, pourrions-

nous encore une fois remonter le temps? La même foi anime-t-elle toujours le peuple mozambicain? Non, elle ne l'anime plus. Elle ne pouvait aucunement perdurer. En 1975, nous éprouvions la conviction légitime mais naïve que nous serions capables, en l'espace d'une génération, de changer le monde et de redistribuer les cartes du bonheur. Nous ne savions pas que le monde était un filet constitué de liens complexes; un filet collant où certains sont les captifs et d'autres les chasseurs.

Dans l'histoire d'un pays, trente ans ne représentent presque rien. L'injustice coloniale est déjà bien loin. Nous sommes déjà bien loin de pouvoir comprendre le rêve qui nous avait plongés dans une telle exultation ce 25 juin. Une partie de ces attentes reste encore à réaliser. Si une nouvelle annonce devait avoir lieu aujourd'hui, nous ne nous précipiterions plus avec la même foi. Cela ne signifie pourtant pas que nous sommes aujourd'hui

“ Je n'oublierai jamais les visages radieux, les cris d'allégresse, les coups de feu des guérilleros, qui annonçaient la fin de toutes les guerres. ”





Mia Couto. Laif

“ Aujourd’hui, nous le savons : L’indépendance n’est rien de plus qu’une possibilité de choisir nous-mêmes nos dépendances. ”

de choisir nous-mêmes nos dépendances. Dans les années 1970, le monde offrait encore la possibilité de choisir entre différentes options et alliances stratégiques. De nos jours, les économies nationales s’alignent sur un modèle économique sans aucune alternative. Nous choisissons ce que les autres ont choisi pour nous. Cependant, la diminution de la souveraineté n’est pas un processus qui touche uniquement le Mozambique. Il est même largement répandu. Aujourd’hui, toutes les nations sont moins nationales.

moins prêts à croire. Nous le sommes encore. Mais nous sommes conscients qu’il faut laisser toute chose trouver sa voie et prendre son temps.

Nous pourrions chercher des explications, porter des accusations. Mais tout cela ne serait pas très productif. Nous ne pouvons simplement pas nous attendre à ce qu’un pays qui sort de l’état de sous-développement du fait de la domination coloniale puisse atteindre la même chose que des États anciens et indépendants en phase de développement. Le Mozambique apprend désormais à être souverain dans un monde qui peine tant à accepter la souveraineté des autres.

**À travers** un processus difficile et conflictuel, le Mozambique a su se créer une réputation d’exception en Afrique. Cette réputation, je la trouve méritée. Nous avons été capables

d’établir la paix après plus de 12 ans de guerre. Nous avons réussi à créer une démocratie formelle, à atteindre la stabilité et à garantir des libertés fondamentales telles que la liberté d’expression et de pensée. Je suis fier de ce processus. Mais j’ai aussi mes craintes. Non seulement la voie que nous avons suivie n’a pas réellement été choisie par nous, mais les résultats ne sont pas non plus mesurés selon nos propres critères. Notre progrès ne peut pas être uniquement mesuré en fonction de la réussite de l’application de recettes politiques et financières. Au contraire, nous devons être jugés sur la créativité avec laquelle nous pensons notre place dans le monde.

Pendant les splendides années de notre combat pour la libération, nous criions : «Independência ou Morte, Venceremos». Aujourd’hui, nous le savons. L’indépendance n’est rien de plus qu’une possibilité

**Bien des** Mozambicains ne voyaient pas la Suisse comme un pays, mais bien plus comme le nom d’une mission religieuse. La Missão Suíça, la mission suisse, avait pris pied dans le sud du Mozambique. Elle y fut l’objet de lourdes suspicions de la part du pouvoir colonial portugais. En 1895, le Genevois Henri Junod fut expulsé du Mozambique colonial car il enseignait ce que l’on appelle les «langues indigènes». Le missionnaire aida des Mozambicains à retrouver leurs racines mozambicaines, parmi eux le pre-

\*En 2005, Couto s’exprima lors d’une commémoration organisée par la DDC à l’occasion du 30<sup>e</sup> anniversaire de l’indépendance de son pays sur la collaboration du Mozambique avec l’Occident. Ce texte est une version très abrégée de son discours, qui porte un regard critique à la fois sur les donateurs et sur les destinataires.

“ Mais le plus grave est que ce qui nous est donné d’une main nous est aussitôt repris de l’autre. ”

mier président Eduardo Mondlane; au fur et à mesure de ce processus, il s’africanisa jusqu’à finalement souhaiter être enterré sur le sol mozambicain.

Nous avons aujourd’hui une conception plus moderne de la Suisse. Nous la désignons par un nom plutôt singulier: celui de «pays donateur». Le monde est aujourd’hui divisé en donateurs et destinataires. Comme si cet état était supposé naturel ou génétique, ou censé durer pour l’éternité. Nous, les receveurs de ce que l’on qualifie d’«aide», avons déjà porté d’autres noms: Tiers-Monde, pays en voie de développement, pays sous-développés, nations périphériques.

**La farandole** des noms est infinie. Désormais, le politiquement correct nous donne pour la première fois le droit de partager le même nom: nous tous, les pauvres comme les riches, nous appelons des «partenaires». Ce nouveau nom est plus sympathique. Mais il pose un problème de fond: il n’est pas possible de résoudre par des mots ce qui n’est pas résolu dans sa substance.

Je lutte farouchement contre la tendance des Africains à s’ériger en victimes. Tant que nous continuerons à rejeter sur les Européens la responsabilité de nos propres erreurs, nous serons dans l’incapacité de nous envisager comme moteur primordial du changement. Percevoir notre rôle en tant que sujet historique: tel était l’enjeu le plus

important et le plus passionnant de notre indépendance nationale.

Si certains Africains pensent que la faute revient aux Européens, il existe à l’inverse également des Européens qui pensent que la faute revient aux Africains. Une relation plus saine entre les deux parties nécessiterait des bouleversements fondamentaux, et un nouveau départ serait inéluctable. Mais dans l’histoire, ce retour à zéro n’existe pas. C’est à nous de nous poser certaines questions et de remettre en cause les conditions de nos relations mutuelles.

**L’opinion publique** européenne et américaine reste persuadée que l’Afrique pourrait avoir raison de ses crises si elle gérait correctement ses subsides. C’est faute d’être bien employée que l’aide ne serait pas suffisante. C’est vrai: des parties de cette aide ont été détournées par une élite minoritaire. Une partie de cette fortune volée gît au cœur de l’Europe, sur des comptes bancaires. Mais il est également vrai que même en en faisant bon usage, l’aide actuelle ne suffirait pas pour résoudre les problèmes que vivent les nations appauvries.

En réalité, pratiquement aucune des nations développées ne s’est tenue aux objectifs fixés il y a trente ans par les Nations Unies, à savoir consacrer 0,7% de son propre budget à l’aide extérieure. En moyenne, ce soutien s’élève aujourd’hui à quelque 0,25%. Cela

montre tout simplement que les pays pauvres ne sont pas les seuls à ne pas s’acquitter des obligations décidées à un niveau international.

**Mais le** plus grave est que ce qui nous est donné d’une main nous est aussitôt repris de l’autre. Le protectionnisme et les subventions retirent aux pays pauvres 2050 millions d’euros. Cette somme dépasse de loin le volume de l’aide apportée. En outre, les subventions agricoles de l’Europe et des États-Unis vont à l’encontre de la logique qui nous est imposée concernant les mécanismes de régulation économique. En un mot: les prophètes du marché libre ne font pas chez eux ce qu’ils prêchent en public.

Pire encore: il a été prouvé que 40% de ce qui est versé aux pays pauvres passe dans le salaire des consultants internationaux. Dans les faits, il y a aujourd’hui plus d’étrangers en Afrique qu’à l’époque coloniale. Cela signifie qu’une partie de l’aide réintègre donc le circuit des pays riches. Retirons encore cette somme des 0,25%, et il ne reste finalement que quelque 0,1%. Il est donc donné beaucoup moins que ne le pensent les citoyennes et citoyens des pays riches.

**Les pays** africains déboursent souvent plus d’argent pour le service de la dette que pour investir dans la santé et l’éducation. La dette a déjà été qualifiée de «continuation de la guerre par d’autres moyens». Cette agression silencieuse ne passe pas à la télévision, bien qu’elle soit responsable chaque année de la mort d’un demi-million d’enfants. Les miséreux du continent, à qui serait en fait destinée l’aide internationale, paient chaque année plus qu’ils ne reçoivent. Aucun pays africain ne pourra exercer son indé-

pendance tant que ce poids n'aura pas été supprimé. Avec un tel passé, aucun avenir n'est possible.

Les pays pauvres ont besoin d'espaces libres où mener leurs propres débats et expérimenter des solutions à leur propre rythme. Nous souhaiterions par exemple avoir la liberté de décider nous-mêmes du moment opportun pour la privatisation des services publics. Cette liberté a finalement été déléguée aux Européens.

**Par ailleurs**, parmi ce qui est exigé de notre part, il est des choses qui sont tout simplement irréalisables d'un point de vue temporel. Les pays les plus pauvres doivent libéraliser leur économie dans un délai bien plus court que celui qui a été imposé aux pays développés eux-mêmes. Il est fréquent que l'octroi de moyens financiers soit conditionné par la mise en place de mesures qui ne sont pas réalistes. On attend de nous qu'en cinq ans, nous parvenions à ce que d'autres pays ont mis des siècles à réaliser. Certaines nations européennes attendent de nous des mesures de décentralisation, alors qu'elles-mêmes ne sont pas encore arrivées bien loin dans leur propre décentralisation.

**La réponse** à tous ces problèmes est évidente: elle doit venir des pays pauvres eux-mêmes. Nous devons avoir notre propre agenda et notre propre stratégie. Il ne s'agit pas ici uniquement de la collaboration du Mozambique avec l'Europe et le

“ L'aide réelle ne consiste pas à augmenter l'aide, mais à transformer l'enchevêtrement des relations actuelles dans un effort réalisé conjointement par les Européens et les Africains. ”

reste du monde. Voilà la première question qui devrait se poser: comment le Mozambique collabore-t-il avec lui-même? Comment soutenir le développement à partir de l'intérieur? Ce débat doit être mené au sein même de l'Afrique. La jeune génération possède déjà de premières ébauches de réponses. Lorsqu'il s'agit d'analyser la situation du continent, celle-ci ne se contente plus de lancer des incriminations de façon unilatérale.

**Réclamer de** l'aide pendant trente ans nous a conduits à une dépendance mentale qui annihile l'esprit du 25 juin 1975. Chez toute une génération de cadres, les pensées tournent autour d'une chose: à qui demander quoi. Nous créons des personnes dont les rêves eux-mêmes sont marqués par la dépendance et la soumission. Le pire est qu'au Mozambique, ces créatures se reproduisent, de manière endogène et indigène.

Il est vrai que c'est aux Africains qu'il appartient de redevenir des partenaires crédibles. Mais dans le contexte de l'ordre mondial actuel, les Africains ne sont pas en mesure de le faire. L'aide réelle ne consiste

pas à augmenter l'aide, mais, dans un effort réalisé conjointement par les Européens et les Africains, à transformer l'enchevêtrement des relations actuelles. Nous avons besoin d'une aide qui nous permette d'avoir moins besoin d'être aidés. Nous devons créer une dépendance qui nous rendra de moins en moins dépendants.

“ Les pays pauvres ont besoin d'espaces libres où mener leurs propres débats et expérimenter des solutions à leur propre rythme. ”



Un garçon dans un centre de réinsertion pour combattants de la Renamo. Laif

# Une transition réussie vers la paix

La profonde lassitude éprouvée envers la guerre et un changement de la situation politique mondiale préparèrent le terrain pour les négociations et les accords de paix de 1992. Et le Mozambique réussit avec brio une transition difficile vers la paix. La réconciliation nationale, qui s’amorça alors, après plus de 15 ans de guerre civile, représenta un véritable exploit. La Suisse joua un rôle important dans le processus de paix au niveau des travaux préparatoires à la démobilisation.

**A**près plus de 15 ans de guerre civile, au début des années 1990, les soldats se retrouvaient sans bottes dans le maquis en se demandant pourquoi ils continuaient à combattre. Beaucoup d’entre eux avaient été enrôlés de force dans l’armée du Frelimo ou de la Renamo, pour s’y battre dans le cadre d’une guerre qui avait en partie été imposée de l’extérieur au pays et dont la plupart des Mozambicains ne voulaient pas. La fin de la guerre froide et la chute de l’Union soviétique, à la fin des années 1980, avaient tari la principale source de financement et d’approvisionnement en armes du parti au pouvoir, le Frelimo, et ce à une époque où l’armée et la guerre engloutissaient plus de la moitié du budget de l’État

de ce pays notoirement sous-développé. La Renamo était quant à elle de plus en plus isolée, car le régime d’apartheid sud-africain vivait ses derniers moments. Au début des années 1990, une sécheresse extrême aggrava la situation déjà précaire du pays, de sorte qu’il ne resta pratiquement plus rien qui vaille la peine de se battre. Les temps étaient mûrs pour la paix.

Soutenues par la Suisse, les belligérants entamèrent des négociations en 1990. Du côté du Frelimo, elles furent conduites par Joaquim Chissano, devenu président du Mozambique en 1986, qui avait en face de lui Afonso Dhlakama, le leader de la Renamo. Parmi les médiateurs, on trouvait entre autres l’ONU et l’Italie, auxquelles la Commu-



Un camp de démobilisation: des rebelles et des soldats gouvernementaux rendent leurs armes. © Jean Gaumy/Magnum

nauté de Sant'Egidio apportait son concours. Le 4 octobre 1992, Chissano et Dhlakama signèrent à Rome un accord de paix prévoyant comme point principal la dissolution complète des deux armées et la constitution d'une nouvelle armée unifiée. La démobilisation devait être suivie par des élections.

**Les anciens** adversaires demandèrent aux Nations Unies de les aider pour mettre en œuvre les accords de paix. L'ONU mit alors en place la mission ONUMOZ (Opération des Nations Unies au Mozambique), dans le cadre de laquelle elle surveilla le déroulement de la démobilisation et des élections. L'ONU en profita pour appliquer les leçons qu'elle venait de tirer de l'échec encore tout récent de sa mission en Angola, où elle n'était pas parvenue à désarmer les belligérants, entre autres parce qu'elle y avait envoyé trop peu de troupes internationales. Contrairement à ce qu'elle avait fait pour l'Angola, l'ONU n'envoya donc pas 800 mais près de 7000 soldats au Mozambique ainsi que des spécialistes civils. L'ONU collecta les armes, se lança dans le déminage, fournit des denrées alimentaires, aida au retour des réfugiés et permit la réintégration des soldats démobilisés. La mission du Mozambique fut l'une des plus réussies de l'histoire de l'ONU. Ceci n'était pas sans lien avec les travaux préparatoires à la démobilisation, auxquels la Suisse s'était attelée très tôt, avant même la signature des accords de paix (cf. encadré, page 46).

Fin 1993, les combattants commencèrent à se regrouper dans des camps de démobilisation, où ils rendirent leurs armes. C'est à ce moment que l'on put se rendre compte à quel point les Mozambicains aspiraient au retour de la

paix: les rebelles du Renamo et les soldats gouvernementaux jouaient ensemble au football, échangeaient des cigarettes et se racontaient des histoires de guerre. Ajello et d'autres observateurs internationaux ont toujours insisté sur le fait que la réussite du processus de paix fut en grande partie due à la volonté de paix des Mozambicains, plus forte que tout. Les soldats hier ennemis firent un geste fort dans ce sens.

**En août** 1994, les deux armées étaient dissoutes. Environ 90 000 soldats – parmi lesquels quelque 25 000 rebelles du Renamo – furent renvoyés. Les soldats reçurent quelques mois de salaire à titre de compensation pécuniaire ainsi que des outils et des semences pour pouvoir prendre un nouveau départ. La majorité retournèrent chez eux. La plupart des soldats étaient si las de la guerre que seuls quelque 10 000 d'entre eux allèrent rejoindre les rangs de la nouvelle armée, les Forças Armadas de Defesa de Moçambique (FADM), en fait prévue pour comporter 30 000 hommes.

Cependant, des difficultés attendaient les soldats renvoyés chez eux. La plupart d'entre eux étaient des analphabètes sans aucune formation professionnelle. Que devaient faire ces ex-soldats dans un pays où il n'y avait presque pas d'emplois? Certains trouvèrent du travail dans la construction de routes ou dans le cadre d'autres travaux publics de reconstruction. Pour beaucoup, pourtant, les perspectives d'avenir étaient sombres. Certains ex-soldats se mirent à piller des dépôts de produits d'aide humanitaire ou à attaquer les transports par camions. Lorsque la situation fut sur le point de dégénérer, l'ONU augmenta le montant de ses compensations pécuniaires afin de calmer le jeu et de gagner du temps pour les élections.

“ En tant que pays dénué de tout intérêt colonial, nous avons réussi à gagner la confiance du gouvernement et de la population. Ceci nous a permis d’être des médiateurs au cours du processus de paix et de faire progresser la démobilisation des soldats. Gregor Binkert, coordinateur de la DCC au Mozambique de 1993 à 1998 ”

1992–1995

**Alors que** le Frelimo pouvait s’appuyer sur ses longues années d’expérience à la tête du gouvernement, la Renamo devait d’abord cesser d’être une troupe de guérilleros et se transformer en parti démocratique. L’ONU aida les deux partis à mettre en œuvre ce processus et créa un fonds destiné à l’édification de structures de parti et doté d’une enveloppe de 17 millions de dollars, auquel la Suisse apporta une contribution substantielle. Si quelques leaders de la Renamo utilisèrent cet argent pour améliorer leur niveau de vie, le fonds s’avéra néanmoins être un investissement judicieux, car il empêchait que la Renamo ne bloque le processus de paix.

D’après les conclusions des 3000 observateurs internationaux chargés de surveiller les élections – parmi lesquels on comptait onze Suisses – les élections furent libres et équitables. Avec 53 % des voix, le président sortant, Joaquim Chissano, battit largement le leader de la Renamo, Afonso Dhlakama. Lors des élections législatives, la Renamo obtint un score un peu meilleur et remporta les élections dans cinq provinces du centre du Mozambique. Mais en dehors de son ancienne zone de retrait, la Renamo n’obtint pratiquement pas de voix.

**Les élections** marquèrent la fin du mandat de l’ONU, au cours duquel on estime que 1,7 million de réfugiés rentrés de l’étranger et 4 millions de réfugiés intérieurs étaient retournés chez eux. Des centaines de milliers de personnes firent le trajet par leurs propres moyens et pour la plupart, à pied. D’autres profitèrent du programme de rapatriement de l’ONU, qui avait investi plus de 200 millions de dollars pour organiser des moyens de transport et mettre en place des postes de ravitaillement pour approvisionner les rapatriés en produits alimentaires, eau, médicaments et semences. Cette aide de départ était indispensable, car la plupart des

Celles-ci eurent lieu en octobre 1994. Après cette longue guerre civile, les conditions des élections démocratiques n’étaient certes pas optimales, mais elles n’étaient pas mauvaises non plus. En effet, avant même la fin de la guerre, le Mozambique avait déjà commencé à s’engager dans la voie d’une démocratie parlementaire. En 1990, le Frelimo avait introduit une nouvelle constitution et un système multipartite. L’État, le parti et l’armée avaient officiellement été séparés. Les élections furent préparées et mises en œuvre par la Comissão Nacional de Eleições (CNE), la Commission électorale nationale composée de membres de tous les partis. La CNE inscrivit quatre cinquièmes des électeurs potentiels sur des listes, mit en place 8500 bureaux de vote et engagea 50 000 assesseurs pour le jour des élections.

## La sécheresse est l’alliée de la paix

Au début des années 1990, l’Afrique australe est frappée par la pire sécheresse depuis le début du siècle. En 1992, au Mozambique, presque la totalité de la récolte se dessèche sur pied. Dans certaines provinces, il n’y a plus d’eau. Le bétail meurt, les gens fuient. Dans les régions du centre du Mozambique contrôlées par la Renamo, la population abandonne ses villages. Ceci affaiblit les rebelles, qui dépendent de la population locale pour leur ravitaillement. D’une manière générale, la sécheresse renforce la lassitude des combattants envers la guerre, et ce des deux côtés. Des centaines de milliers de personnes se rassemblent dans des camps, où leurs besoins vitaux sont couverts par la communauté internationale. En important à temps des produits alimentaires, on réussit à éviter une catastrophe comme celle de 1984/85, qui coûta probablement la vie à plusieurs centaines de milliers de personnes. Dans le même temps, la Suisse renforce son aide humanitaire et soutient diverses ONG telles que Médecins Sans Frontières et le World Food Programme (WFP) pour assurer la prise en charge de base des réfugiés de la sécheresse. Le Corps suisse d’aide humanitaire (CSA) lance ses activités, en construisant des galeries de captage et creusant des puits.

“ Le seul chemin sûr menant à la démocratie et au développement, c'étaient les négociations. Sans négociations, nous n'aurions pas atteint nos objectifs, même si nous avions gagné. Notre adversaire se serait alors retiré dans les forêts, et la guerre aurait continué.

Raul Domingos, représentant de la Renamo lors des négociations de paix ”

réfugiés rentraient au pays sans aucune possession. Certaines personnes n'avaient même plus de vêtements et étaient obligées d'utiliser des écorces d'arbres pour se couvrir. Les rapatriés étaient aussi confrontés à un autre problème de taille: les mines terrestres, dont l'ONU estimait le nombre à environ deux millions au Mozambique à la fin de la guerre.

Avec la paix s'annoncèrent des temps meilleurs: les paysans retournèrent sur leurs terres et heureusement pour eux, à l'automne 1992, la pluie tant espérée finit par arriver, mettant ainsi fin à la grande sécheresse. Dans ces conditions, la production agricole fit un bond de plus de 20 % durant la première année de paix. D'autres bonnes années suivirent, et en 1996, le pays réalisa la meilleure récolte depuis 20 ans. En conséquence, le nombre de familles dépendantes d'aides alimentaires chuta par rapport à 1994, passant d'un million à 95 000. Mais l'agriculture ne fut pas le seul secteur à progresser: l'économie enregistra une croissance annuelle totale de plus de 8 %, et l'inflation réussit à être freinée.

Durant les premières années qui suivirent la guerre, on parvint à reconstruire une partie de l'infrastructure, et les soldats de l'ONU restaurèrent la sécurité intérieure. À l'intérieur et à l'extérieur du parlement, on assista à l'émergence progressive d'une culture politique; plus d'une douzaine

de partis participèrent aux élections. La liberté de la presse devint une réalité. La société civile se développa elle aussi et s'enrichit de nouvelles facettes: on vit apparaître des ONG, des groupes d'Église, des organisations commerciales et

## Les plans de démobilisation suisses

Lorsque la fin de la guerre civile commença à se dessiner, Magid Osman, alors ministre des Finances du Mozambique, demanda à la Suisse d'aider à la démobilisation de l'armée gouvernementale, à laquelle il était obligé de consacrer une (trop) grande partie de son budget. C'est ainsi que la Suisse se lança dans la planification d'une transition ordonnée vers la paix. Celle-ci prévoyait en premier lieu la démobilisation et la réintégration des soldats. Pour les travaux préparatoires réalisés par la DDC, le Conseil d'État accorda un crédit spécial de 10 millions de francs. Cet argent permit entre autres de réaliser un sondage auprès de 20 000 soldats du Frelimo, qui furent interrogés sur leurs besoins et sur leur éventuelle démobilisation. Il en ressortit que les soldats souhaitaient avant tout une chose: rentrer chez eux. Or si la mise en œuvre de la démobilisation par l'ONU fut un tel succès, c'est bien parce qu'elle s'appuyait sur la connaissance de cet ardent désir de paix, de famille et de retour au pays qu'avait identifié le sondage.

La communauté internationale devait veiller à ce que le retour des soldats chez eux se passe sans anicroches. Ceci passait aussi par la prise en compte du contexte culturel. Les spécialistes de la DDC avaient appris par une ethnologue que les soldats ne pouvaient pas retourner dans leurs villages les mains vides sans perdre la face. Au moment du retour, l'ONU remit donc à chaque soldat démobilisé un paquet contenant des produits alimentaires, des vêtements, des chaussures, des outils et des cadeaux pour les femmes. Par ailleurs, l'ONU mit à disposition des sommes d'argent pour soutenir les ex-soldats financièrement. Les soldats reçurent une partie de cet argent en liquide, et le reste leur fut remis lors de leur retour dans leur district d'origine. C'est ainsi que l'on put garantir avec une certitude assez forte que les soldats rentrèrent effectivement chez eux.

Grâce à sa planification soigneuse, qui tenait compte de ce genre de détails, à sa connaissance de l'état psychique de l'armée et à sa volonté de prendre un certain risque, la Suisse joua un rôle clé dans le processus de paix au Mozambique.





Slogans électoraux sur un bâtiment en ruines.

Richard Gerster

des groupes d'artistes. Timidement, une scène culturelle commença à fleurir, principalement à Maputo. Sur le plan de la sécurité, la situation évolua en revanche moins favorablement: après le retrait des troupes de l'ONU, on assista à une recrudescence du nombre d'attaques de bandits de grand chemin. Les déplacements par voie terrestre devinrent extrêmement dangereux, ce qui entrava le transport de marchandises et la reconstruction.

**La division** politique IV du DFAE (cf. vue d'ensemble des acteurs page 52) soutint le processus de réconciliation et de construction au Mozambique entre 1990 et 1993 par une aide moyenne annuelle de 32 millions de francs. Le rôle joué par la Suisse dans la démobilisation des armées et la réintégration des ex-soldats lui a valu une reconnaissance internationale. Ainsi, la Suisse a soutenu des mesures destinées à transformer la guérilla qu'était la Renamo en un parti politique – en dispensant par exemple des cours de comptabilité aux anciens guérilleros et en réinsérant du personnel originaire des régions de la Renamo dans le système de santé national. La Suisse a ainsi apporté une contribution importante à une paix durable (cf. encadré). La Suisse était par ailleurs représentée au sein de la commission de réintégration de l'ONU et a participé au programme de rapatriement.

**Outre son** travail en faveur de la paix, la Suisse poursuivit son programme, qui se concentrait traditionnellement sur les secteurs de la macro-économie (participation à des programmes de la Banque mondiale et aides bilatérales à la balance des paiements), santé, approvisionnement en eau, remise en état de l'infrastructure et développement rural.

Vinrent désormais s'y ajouter des initiatives dans le domaine de la gouvernance, qui comportent différents aspects de la gestion de gouvernement. Ainsi, par exemple, la Suisse soutint la réforme administrative, qui visait en premier lieu à décentraliser les structures communistes centralistes.

Diverses ONG suisses cofinancées par la DDC s'engagèrent dans le processus de paix et de développement. La plupart d'entre elles étaient déjà présentes depuis longtemps au Mozambique. Helvetas s'occupa de l'approvisionnement en eau dans les camps de rapatriés et œuvra dans le domaine du développement agricole (infrastructure, écoles, eau). Caritas finança divers projets en faveur de la conscientisation et de la réconciliation. Terre des Hommes Suisse construisit des écoles, l'Œuvre suisse d'entraide ouvrière aida à préparer les élections. Enfin, la section suisse de Médecins Sans Frontières soutint des programmes destinés à mieux identifier les dangers liés aux mines, un domaine dans lequel travaillait également la Croix-Rouge (CICR). L'Entraide Protestante Suisse (EPER) s'engagea dans l'aide d'urgence à destination des réfugiés et des personnes déplacées, alors que le Département Missionnaire (lui aussi rattaché à l'Église évangélique), s'employa pour sa part à améliorer le suivi sanitaire à la campagne.

# Un bon travail gouvernemental ne s'improvise pas

Marc de Tollenaere s'exprime dans cette interview sur des questions de gestion de gouvernement. Ce natif de Belgique est historien et travaille depuis quatre ans pour le Bureau de Coopération Suisse de Maputo en tant qu'expert en gouvernance. Ce que l'on appelle la gouvernance - un terme apparu à la fin des années 1980 - n'est pas défini avec exactitude. Une bonne gestion gouvernementale est un idéal d'organisation de l'État qui englobe des institutions en ordre de marche, le respect des droits humains, un État de droit, la raison économique, la participation de toutes les couches de la société, l'équité sociale et la paix.

**Monsieur De Tollenaere, quelle est aujourd'hui globalement la situation du Mozambique en matière de bonne gestion gouvernementale? Dans quels domaines le pays a-t-il enregistré des réussites ces dernières années?**

Dans les années 1990, après la sanglante guerre civile et l'expérience socialiste, le pays a dû se relever et reconstruire des institutions dont tout pays a besoin pour pouvoir tout simplement fonctionner. Entre-temps, le gouvernement mozambicain y est parvenu, même si la construction n'est pas encore tout à fait achevée. En outre, le Mozambique a également développé son système juridique et créé des centaines de lois et de décrets, qui constituent en quelque sorte la colonne vertébrale de l'État. Troisièmement, l'État - non sans l'aide de la Suisse et d'autres pays donateurs - a mis au point de nombreuses stratégies et politiques fixant les objectifs et la suite à donner concernant les points importants pour le pays. Depuis, il n'existe plus guère de secteurs ne disposant d'aucune stratégie. Dans certains domaines, il y a désormais presque trop de stratégies, qui parfois ne s'accordent pas tout à fait. Le gouvernement a donc porté pendant les dernières années beaucoup d'attention à la construc-

tion de l'État et a, là aussi, remporté des succès reconnus.

**Où se situent alors désormais les enjeux?**

Ces derniers temps, le Mozambique a pris conscience qu'il n'a pas uniquement besoin d'un appareil d'État qui fonctionne et de disposer de ressources suffisantes, mais aussi d'un système de contrôle mutuel, sans quoi l'État risque de devenir surpuissant. Il faut des contrôles internes et externes pour surveiller les activités de l'État et le cas échéant réagir. Ces dernières années, l'État mozambicain et les pays donateurs ont accordé plus de valeur aux audits et inspections internes. Ils ont également renforcé des organisations externes n'appartenant pas à l'exécutif, comme les tribunaux administratifs. Cela a conduit à une amélioration sensible de l'activité administrative. La Suisse, en particulier, s'est en outre mise à soutenir la société civile, qui fait contrepoids au gouvernement, et à mieux équilibrer le rapport entre

l'État et la société. Ce qui pose un gros problème est que la population a toujours peu d'attentes vis-à-vis du gouvernement: un sondage réalisé au Mozambique et dans des pays frontaliers a montré qu'à l'inverse de leurs voisins, les Mozambicains n'exigent pour ainsi dire pas que leur gouvernement leur rende des comptes. Nous devons encourager une culture dans laquelle les gens exigent naturellement d'en savoir plus sur leur gouvernement, ce qu'il fait, ne fait pas, et pourquoi. Et exercer ainsi une pression constante pour que le gouvernement s'améliore. À cet égard, le pays n'en est qu'à ses débuts.

**Qu'en est-il alors du judiciaire? Ne devrait-il pas constituer, en tant que troisième pouvoir de l'État, le contrepoids de l'exécutif et du législatif?**

Par le passé, au Mozambique, la jurisprudence avait peu d'importance. Le premier gouvernement après l'indépendance, né directement du mouvement pour la liberté, sans

“ Il faut des contrôles internes et externes pour surveiller les activités de l'État et le cas échéant réagir. ”



Grâce à l'aide de la Suisse, le Mozambique a introduit la TVA. Pour ce faire, l'administration a dû développer un système informatique. Richard Gerster

“ Un sondage réalisé au Mozambique et dans des pays frontaliers a montré qu'à l'inverse de leurs voisins, les Mozambicains n'exigent pour ainsi dire pas que leur gouvernement leur rende des comptes. ”

élections, ne jugeait pas la jurisprudence prioritaire. Et jusqu'à la nouvelle constitution de 1990, il n'existait pas de séparation formelle des pouvoirs au sein de l'État. Dans les années 1990, le Mozambique a lentement commencé à étendre les compétences juridictionnelles. Aujourd'hui encore, la jurisprudence doit largement être améliorée – pas uniquement dans le domaine des droits humains, mais également en ce qui concerne les aspects économiques. Par exemple, en cas de litige, il est toujours extrêmement difficile de faire valoir des dispositions contractuelles. De telles conditions ne favorisent précisément pas les pratiques commerciales exemplaires et rebutent les investisseurs.

#### Comment la coopération publique au développement a-t-elle adapté ses instruments pour favoriser une bonne gestion gouvernementale?

Les instruments de coopération se sont fortement modifiés lors des vingt dernières années – toutefois pas seulement pour influencer la gestion gouvernementale, mais aussi pour améliorer l'efficacité de la coopération au développement dans son ensemble. Ce qui s'est énormément modifié est que la coopération publique ne met aujourd'hui en œuvre aucun projet elle-même, mais soutient ses partenaires sur place au niveau de la réalisation – qu'il s'agisse de services gouvernementaux ou d'ONG. Par le passé, la DDC employait des directeurs de projets, qui embauchaient eux-

mêmes du personnel, fournissaient le matériel, etc. Aujourd'hui, un projet est élaboré en coopération avec le partenaire mais réalisé par le partenaire lui-même. La DDC assiste celui-ci par son savoir-faire et l'aide pour le financement. Cette démarche donne de meilleurs résultats, car les personnes sur place reconnaissent le projet comme le leur et prennent davantage de responsabilités. D'un autre côté, cela permet d'éviter de construire des structures parallèles, ce qui contribue à une meilleure efficacité et une gestion plus durable.

#### La «gouvernance» s'est-elle donc aussi améliorée du côté des pays donateurs?

Oui, sans aucun doute. Auparavant, c'est souvent de leur propre chef que les organisations de développement étrangères décidaient quoi faire dans le pays partenaire, quand et comment. Il faut savoir que la Suisse, heureusement, n'est pas le seul État à s'engager au Mozambique. Mais ce qui posait problème est que les différents pays donateurs ne se concertaient pas.

“ Grâce à sa propre expérience, la Suisse peut servir d'exemple pour la poursuite de la décentralisation du pays. ”

Aujourd'hui, l'aide est bien mieux coordonnée. Au lieu d'une foule d'initiatives isolées, on a désormais des programmes. Nous nous réunissons avec nos partenaires du gouvernement et de la société civile – et avec d'autres donateurs également – et décidons ensemble de ce qui doit être fait. Entre-temps, rares sont les

programmes encore financés uniquement par la Suisse. Cela mène à une plus grande cohérence de l'aide, et en outre à la réduction des coûts dits de transaction, à savoir les frais déboursés pour planifier, gérer et contrôler les projets. Pour nous, les spécialistes étrangers, il ne s'agit plus de nous contenter, dans

notre travail quotidien, de faire de la gestion de projet, mais très souvent également de dialoguer.

**Les donateurs conviennent-ils donc ensemble d'une position entre eux avant de la communiquer en commun au gouvernement mozambicain?**

Afin d'harmoniser les activités, en particulier dans le cadre de l'importante aide budgétaire, et de s'exprimer d'une seule voix auprès du gouvernement, en 2004, 15 pays donateurs du Mozambique se sont unis en un forum permanent appelé G15. Ce forum comporte trois groupes de travail sur le thème de la gou-



En réponse à la situation précaire en matière de sécurité, dans les années 1990, la Suisse a investi dans la formation d'agents de police. Photos de l'Académie de police ACIPOL. Richard Gerster



vernance: un sur la décentralisation, un autre sur les compétences juridictionnelles et un troisième sur la réforme du secteur public. La Suisse est très active dans le groupe sur la décentralisation, auquel participent plusieurs de ses collaborateurs du Bureau de coordination. Les trois groupes de travail sont représentés auprès du gouvernement par une personne. Jusqu'à présent, la Suisse a pu chaque année, à une exception près, en avoir la présidence qui, au nom de tous les donateurs, dialogue avec le gouvernement au sujet de la gouvernance. Cette position privilégiée donne un certain poids à la Suisse pour influencer les priorités du gouvernement mozambicain. Notre pays peut être fier, malgré des possibilités financières modestes – comparé à des pays donateurs comme l'Allemagne et la Grande-Bretagne – de mettre son savoir-faire en première ligne et d'apporter ses idées sur une bonne coopération.

#### **Quelles qualités particulières la Suisse peut-elle apporter dans la coopération?**

Je pense que, grâce à sa propre expérience, la Suisse peut représenter un exemple pour une meilleure décentralisation. Au Mozambique, un État centraliste à tous les égards, un grand nombre d'hommes politiques de la capitale redoutent que le pays ne se désintègre s'il est organisé de manière décentralisée. La Suisse prouve que cette peur est infondée. Au contraire: elle montre que la structure fédérale peut fonctionner correctement et avoir ses avantages. Par ailleurs, la Suisse est dans tous les domaines un partenaire très fiable. Contrairement à d'autres donateurs, elle s'engage dans chaque domaine dans une coopération sur le long terme, et ses partenaires le savent. En outre, la coopération suis-

**“ Malgré ses possibilités financières modestes, la Suisse peut mettre son savoir-faire en première ligne et apporter ses idées sur une bonne coopération. ”**

se est très souvent ouverte à l'innovation. La Suisse est prête à prendre un risque calculé afin de tester la réussite d'approches de coopération prometteuses, souvent avec succès. La Suisse fait ainsi progresser la coopération internationale au développement. Le pays fait par exemple partie des premiers donateurs bilatéraux à avoir travaillé directement avec des organisations de la société civile. Bien d'autres ont suivi cet exemple.

#### **Certains, cependant, doutent par principe du fait que nos conceptions de l'organisation de l'État soient réellement appropriées pour un pays africain. Que pensez-vous de cette critique?**

Il faut certes prendre en considération l'histoire et la dynamique d'un pays partenaire, mais cependant, certaines des valeurs, telles que les droits de l'homme, doivent être appliquées dans le monde entier. De plus, bon nombre de nos idéaux concernant la gestion de gouvernement – comme la responsabilité et le leadership – ont également une grande importance dans les sociétés traditionnelles de l'Afrique. Nous ne nous permettons pas, nous, les pays partenaires, d'imposer tout simplement nos concepts occidentaux. J'ai observé les élections municipales en novembre dernier, et cela m'a beaucoup touché de voir que, même dans les régions reculées, les gens qui ne possèdent aucune éducation se penchent

sérieusement sur la question de leur État et prennent part aux processus démocratiques. Je suis convaincu que nous sommes sur la bonne voie. Mettre en place les principes d'une bonne gestion de gouvernement n'est pas une fin en soi. En définitive, l'important est que la population aille mieux. Certes, établir une bonne gestion gouvernementale est un long processus. Mais nous ne pouvons pas attendre que les choses changent du jour au lendemain. Nous devons poursuivre le dialogue sur une bonne gestion gouvernementale – avec énergie, mais dans le respect mutuel. Les confrontations n'apportent rien.

# Qui fait quoi au sein de la Confédération – et comment?

Le principal responsable de la coopération bilatérale entre la Suisse et le Mozambique est le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). Les activités du DFAE se fondent sur les cinq objectifs de politique étrangère définis dans la Constitution fédérale: favoriser la coexistence pacifique des peuples, promouvoir le respect des droits humains et de la démocratie, sauvegarder les intérêts de l'économie suisse à l'étranger, soulager les populations dans le besoin et lutter contre la pauvreté, préserver les ressources naturelles.

## DDC

La Direction du développement et de la coopération est l'organe du DFAE en charge de la coopération internationale. Lui

incombent la coordination d'ensemble de la coopération au développement et de la coopération avec l'Europe de l'Est avec d'autres offices fédéraux ainsi que l'aide humanitaire de la Confédération.

La DDC s'acquitte de sa tâche avec le concours de quelque 600 collaborateurs et collaboratrices travaillant en Suisse et à l'étranger ainsi que d'un millier d'employées locaux, et elle dispose pour ce faire d'un budget annuel de 1,4 milliards de francs (2008). Elle conduit des projets directs, apporte son soutien à des programmes mis en œuvre par des organisations multilatérales et cofinance des projets menés par des œuvres d'entraide – suisses et internationales – dans les domaines suivants: coopération régionale et globale, aide humanitaire, coopération avec l'Europe de l'Est. La DDC concentre son travail sur 12 pays dits prioritaires, parmi lesquels le Mozambique.

La coopération au développement a pour objectif de faire reculer la pauvreté en aidant à l'autonomisation des populations dans les pays partenaires. Elle promeut notamment l'accès à l'autonomie économique et politique des États, contribue à améliorer les conditions de production et aide à gérer les problèmes écologiques ainsi qu'à améliorer l'accès des groupes de population les plus défavorisés à la formation et aux soins médicaux de base.

## DP II

La Division politique II Afrique/Moyen-Orient du DFAE est en charge des relations bilatérales de la Suisse avec les 66 États que

comptent ces deux ensembles géographiques. Elle a pour tâche principale de défendre les intérêts suisses au sein de cet espace et d'y coordonner les activités de politique étrangère des divers organes de la Confédération.

La Division est en contact permanent avec les ambassades, consulats généraux, consulats, agences consulaires et bureaux de liaison de Suisse établis sur les territoires relevant de sa compétence. Elle participe activement à la définition et à la mise en œuvre de la politique étrangère de la Suisse. Elle est en prise directe avec l'actualité et l'évolution de la situation politique, économique et humanitaire en Afrique et au Proche-Orient, qu'elle suit et analyse en permanence.

Les principales tâches de la Division sont par exemple d'élaborer des positions politiques pour la politique étrangère suisse à l'échelon bilatéral, de maintenir un dialogue régulier avec les représentations des États étrangers dans notre pays ainsi que de préparer les voyages à l'étranger de la cheffe du DFAE ainsi que du président ou de la présidente de la Confédération.

## DP IV

La Division politique IV Sécurité humaine du DFAE est chargée de la mise en œuvre des mesures de promotion civile de la paix

et de renforcement des droits humains. Le concept de sécurité humaine met au premier plan la sécurité individuelle et la protection des personnes contre la violence politique, la guerre et l'arbitraire. Il tient compte des liens étroits qui existent entre la politique de la paix, la politique des droits humains et la politique humanitaire.

La politique de la Suisse au service de la paix, des droits humains et de l'humanitaire lui a apporté une plus-value internationale de prestige et d'influence ces dernières années. Malgré des ressources limitées, elle a développé des instruments efficaces et obtenu des résultats manifestes, comme la création du Conseil des droits de l'homme de l'ONU, l'Initiative de Genève pour le Proche-Orient et ses contributions aux processus de paix en Colombie, au Sri Lanka, au Népal, au Sud-Soudan et en Ouganda.

Pour accomplir ses tâches, la DP IV dispose d'un crédit-cadre qui doit être approuvé par le Parlement tous les quatre ans. En 2008, elle a disposé d'environ 70 millions de francs pour la promotion de la paix et des droits humains et pour soutenir les centres genevois (Centre de politique de sécurité GCSP, Centre international de déminage humanitaire CIDHG, Centre pour le contrôle démocratique des forces armées DCAF).

## SECO

Le Secrétariat d'État à l'économie fait partie du Département fédéral de l'économie et il est le centre de compétences de la

Confédération pour toutes les questions clés de politique économique. Son but est d'assurer une croissance économique durable. À cet effet, il met en place le cadre général nécessaire à l'activité économique.

Le secteur «Coopération et développement économiques» du SECO est chargé de concevoir et de mettre en œuvre des mesures de politique économique et commerciale avec les pays en développement, les pays d'Europe de l'Est et d'Asie centrale ainsi qu'avec les nouveaux États membres de l'UE. De plus, le SECO est responsable de la coordination des relations de la Suisse avec le Groupe de la Banque mondiale, les banques régionales de développement et les organisations économiques des Nations Unies.

Les principaux objectifs du SECO sont d'impliquer les pays partenaires dans le système économique mondial et de promouvoir une croissance économique durable dans ces pays. Le SECO contribue ainsi à la lutte contre la pauvreté. Il intervient en priorité pour promouvoir la stabilité des conditions-cadres économiques, renforcer la compétitivité, diversifier les échanges commerciaux, mobiliser des investissements nationaux et étrangers et améliorer l'infrastructure de base. Les questions touchant à l'énergie, à l'environnement et au climat revêtent une importance particulière.

Le SECO investit quelque 220 millions de francs par an dans la coopération avec les pays en développement et en transition (sans compter les mesures de désendettement et la contribution à l'élargissement de l'UE), soit plus de 10% de l'aide publique au développement consentie par la Suisse.

## Améliorer l'efficacité de la coopération internationale au développement

Les ambitieux Objectifs du Millénaire pour le développement (cf. encadré page 71) exigent que la coopération au développement évolue encore plus en s'écartant des projets individuels pour aller vers des programmes d'ensemble. Pour que cette forme complexe de coopération soit efficace, il est indispensable de se concerter à l'échelon international. C'est pourquoi plus de 90 pays donateurs et pays en développement ainsi que des organisations multilatérales se sont mis d'accord en 2005 sur un document définissant les principes d'une coopération efficace: la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Les pays donateurs s'y sont engagés à mieux concerter leurs activités, à simplifier et à uniformiser le processus (harmonisation). Ils ont aussi annoncé qu'ils allaient mieux s'aligner sur les besoins des pays bénéficiaires (alignement). Le principe essentiel est appelé «appropriation», c'est-à-dire que les pays donateurs reconnaissent que l'aide ne peut être efficace que si les pays bénéficiaires décident eux-mêmes de leurs stratégies de développement.

Trois ans plus tard, dans le cadre du Forum d'Accra (Ghana), des représentants des gouvernements des pays donateurs et bénéficiaires ont dressé un premier bilan intermédiaire et constaté que les pays en développement avaient réussi à accroître leur influence sur les structures de la coopération internationale. De plus, la société civile a été impliquée dans le processus de préparation. Le Programme d'action adopté par les ministres réunis à Accra va cependant plus loin: il prévoit d'une part que les pays industrialisés fournissent à l'avenir jusqu'à la moitié de leur aide au développement sous forme de contributions au budget des États. D'autre part, il affirme la volonté d'impliquer plus fortement la société civile dans la coopération au développement.

La Suisse participe activement aux processus d'harmonisation et d'alignement lancés à Paris et à Accra, et elle veut mettre en œuvre la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra. «Nous contribuons ainsi à améliorer le fonctionnement du système d'aide et l'efficacité de la coopération», explique Edita Vokral, vice-directrice de la DDC. «Ce faisant, nous ne perdons de vue ni nos propres principes, ni nos objectifs clés, à savoir réduire la pauvreté et améliorer durablement les conditions de vie dans les pays partenaires», précise Mme Vokral, qui est aussi cheffe du domaine «Coopération régionale» de la DDC.

Il y a longtemps que la Suisse se préoccupe de l'efficacité de la coopération au développement et d'autres questions soulevées dans la Déclaration de Paris. Au Mozambique en particulier, la Suisse a accompli un travail de pionnier. Dès avant l'an 2000, elle jouait un rôle crucial dans le renforcement de la coordination entre les bailleurs de fonds et dans la mise en place de l'aide budgétaire et sous forme de programmes. Aujourd'hui, la Suisse s'engage par exemple pour assurer une prise en charge médicale de base et implique à cet effet les populations locales. De même, la Suisse encourage la décentralisation, et donc la participation de la société civile, mais elle renforce aussi l'économie privée pour que celle-ci puisse épanouir pleinement son potentiel de productivité.



Signe de l'essor économique:  
bâtiment fraîchement rénové à Maputo. DDC



## L'essor a ses zones d'ombre

Stabilité, réformes et aide de l'étranger sont les facteurs qui ont permis au Mozambique de connaître une forte croissance économique dans les années 1990. Au niveau politique, le Mozambique a maintenu son cap démocratique. Cependant, la corruption et la criminalité ont entravé le développement, et les graves inondations survenues au début des années 2000 l'ont même fait reculer. Grâce à sa longue expérience sur place, la Suisse a joué un rôle important dans la coordination de l'aide internationale.

**A**u cours des années 1990, le Mozambique a accompli une triple transition: de la guerre à la paix, du communisme à l'économie de marché et d'un régime de parti unique à la démocratie. De plus, quatre à six millions de réfugiés, soit près d'un tiers de la population, ont été réintégrés. On ne saurait trop souligner la valeur de ces performances, qui ont permis un essor durable et des taux de croissance à deux chiffres. Le revenu par habitant a augmenté, atteignant en 2000 quelque 240 dollars US par an. En même temps, les importations ont augmenté très rapidement. L'inflation a diminué, passant de 70 % en 1994 à 4 % en 1998, et elle est restée faible en dépit des inondations et de la hausse du prix du pétrole.

Grâce à la détermination avec laquelle le gouvernement a mis en route les réformes économiques, le Mozambique a été l'un des premiers pays à se qualifier pour une initiative de créanciers visant à désendetter les pays en développe-

ment. En 1995, la dette du Mozambique se montait à 5,3 milliards de dollars US, les intérêts engloutissaient 16 % des dépenses de l'État. À la fin des années 1990, les créanciers du Mozambique ont annulé 4,3 milliards de la dette du pays, soit une réduction de 70 % de la dette de l'État.

Cependant, le Mozambique est demeuré l'un des pays les plus dépendants au monde. L'une des raisons de cette dépendance était le fort déficit de la balance des paiements (plus d'importations que d'exportations). D'autre part, vivant en autosuffisance ou travaillant dans le secteur informel, 97 % des Mozambicains ne touchaient pas de salaire officiel et ne payaient donc pas d'impôts. De ce fait, le gouvernement n'était pas en mesure de financer sans aide étrangère les services de base tels que la prise en charge sanitaire ou la construction de routes. Par conséquent, le gouvernement a lancé avec le soutien de la Suisse une réforme fiscale dont le pays avait besoin de toute urgence (cf. encadré).

“ Par son approche pragmatique, la Suisse a, avec ses partenaires, fortement contribué à la relance de l'économie et au rétablissement des services de base. Gregor Binkert, coordinateur de la DDC au Mozambique de 1993 à 1998 ”

**La Suisse** a contribué à relancer l'économie en trouvant un moyen de fournir des crédits au secteur privé de manière plus efficace qu'auparavant. Le processus jusqu'alors usuel était compliqué et lent: les investisseurs en quête d'argent demandaient à la Banque d'État un crédit, qui était la plupart du temps financé par des fonds de la Banque mondiale. Par conséquent, les investisseurs devaient se soumettre aux règlements contraignants de la Banque mondiale, qui imposaient par exemple des appels d'offres à l'échelle mondiale pour les produits d'importation. De ce fait, des années pouvaient s'écouler entre la demande de crédit et son accord. La Suisse a accéléré ce processus en fournissant à la Banque centrale des devises que celle-ci a revendues aux banques commerciales mozambicaines. Les banques commerciales pouvaient décider sous leur propre responsabilité à qui et à quelles conditions elles prêtaient cet argent. C'est ainsi que les fonds suisses furent mis en circulation en l'espace de quelques jours seulement.

Une nouvelle loi sur la propriété foncière, mise en vigueur par le gouvernement en 1997, a été d'une importance capi-

tale pour la plupart des habitants. Elle permettait en effet aux petits agriculteurs de faire valoir leurs droits sur leurs terres, même en l'absence de certificat de propriété, dans la mesure où ils pouvaient prouver qu'ils les exploitaient depuis un temps déterminé. Ce règlement était d'autant plus important qu'après la guerre, de nombreuses personnes s'étaient établies sur des terrains appartenant auparavant à l'État, ces terrains se trouvant ainsi privatisés. La nouvelle loi a empêché la question de la propriété foncière de se transformer en pomme de discorde, comme cela a été le cas dans certains pays d'Afrique ou d'Amérique latine.

---

## Une réforme fiscale pour augmenter les recettes de l'État

La Suisse considère depuis longtemps déjà la question des impôts au Mozambique comme l'une des priorités essentielles. C'est pourquoi depuis 1996, elle soutient à hauteur de plusieurs millions de francs les réformes fiscales menées par le gouvernement. Ces réformes visent à augmenter les recettes extrêmement faibles de l'État. La Suisse en a fait une condition de son aide budgétaire. En effet, le Mozambique ne peut pas dépendre éternellement de pays donateurs.

Mais pourquoi les impôts sont-ils si importants? En Suisse, la plupart des citoyens les considèrent comme une charge désagréable. Presque personne ne pense au fait qu'un système fiscal qui fonctionne est la condition de tous les services publics et de tout progrès social. Que ce soit l'éducation, l'infrastructure, la santé ou la sécurité sociale – sans recettes fiscales, aucun État au monde ne peut fournir quoi que ce soit.

Aujourd'hui, les experts financiers disent que le Mozambique dispose d'un système fiscal correspondant aux normes internationales. Dans le cadre de ses réformes, le gouvernement a révisé l'imposition des entreprises et l'imposition individuelle et a introduit une TVA. Cela a permis d'augmenter les recettes: en 1996, les impôts et les droits de douanes ne représentaient que 10,8 % du produit intérieur brut, en 2008, ils en représentaient déjà 16,4 %. Cette augmentation relative ne reflète qu'en partie la hausse car, dans le même temps, les contributions internationales et donc le budget de l'État ont nettement augmenté. Un autre chiffre l'exprime bien: l'augmentation des recettes fiscales a permis de diminuer la part de l'aide étrangère et de la faire passer de 87 % autrefois à environ 50 % aujourd'hui.

Le Mozambique est donc sur la bonne voie et a l'intention de continuer à augmenter ses recettes fiscales de 0,5 % par an jusqu'en 2015. Les experts considèrent ce chiffre comme réaliste, le Mozambique n'épuisant actuellement qu'environ deux tiers de son potentiel fiscal. Une autre étape importante sera la mise en place de l'assujettissement général à l'impôt. Ceci devrait contribuer à ce que les habitants prennent conscience de leurs droits et devoirs et se sentent encore plus citoyens de leur pays. Mais, pour que ce soit donnant-donnant, il est décisif que l'État mozambicain remplisse lui aussi ses devoirs et étende ses services.



L'essor économique est arrivé, mais le clivage entre riches et pauvres s'est aggravé. Richard Gerster

Au niveau politique, le Mozambique a pu maintenir le cap démocratique qu'il avait choisi. Cependant, le parti Frelimo est resté dominant: il a toujours obtenu la majorité des sièges au Parlement, et le président est toujours issu de ses rangs. Cette concentration du pouvoir est problématique pour la démocratie au Mozambique. Dans son travail de coopération, la Suisse a donc attaché beaucoup d'importance au renforcement de la société civile et à la décentralisation des structures politiques.

À cet égard, le Mozambique a réalisé une étape importante en introduisant des élections municipales, qui ont eu lieu pour la première fois en 1998. Depuis quelques temps, le gouvernement central avait commencé à élever les villes d'une certaine taille et d'un certain poids économique au rang de municipalités dotées de compétences propres et à leur accorder par exemple l'autonomie en matière d'urbanisme et d'infrastructure. Lors des élections municipales, ces villes ont pu se doter d'un maire et d'une assemblée municipale. Par la suite, d'autres villes se sont qualifiées pour ce surcroît d'autonomie, et elles sont aujourd'hui au nombre de 43. L'autonomie municipale au Mozambique n'est cependant pas comparable à celle pratiquée en Suisse, les villes ayant trop peu de revenus propres pour être financièrement indépendantes de Maputo.

La corruption est un obstacle au développement du pays. Le scandale de l'ancienne Banque d'État, durant lequel des millions ont été détournés, l'a révélé de façon particulièrement saisissante. Ces détournements de fonds, dans lesquels de hauts représentants du gouvernement étaient impliqués, auraient ruiné la banque si l'État n'était

pas intervenu. Les pays donateurs craignaient que les fonds d'aide budgétaire ne soient indirectement absorbés par l'assainissement de la banque. Certains menacèrent dans ce cas de cesser leur coopération avec le Mozambique. La médiation de la Suisse permit de trouver une solution: l'État nationalisa provisoirement la banque pour l'assainir. En contrepartie, le Mozambique a renforcé à long terme le contrôle des banques. La Suisse a ensuite conditionné une partie de son aide budgétaire à la mise en œuvre de ces mesures. Peu après, le Président Joaquim Chissano démit de leurs fonctions certains gouverneurs soupçonnés d'avoir trempé dans cette affaire, renforçant symboliquement l'État de droit. Cependant, la corruption reste l'un des principaux obstacles au développement du Mozambique.

Le scandale bancaire avait été révélé entre autres par le journaliste Carlos Cardoso, assassiné par balles en l'an 2000. Cet assassinat représente une atteinte extrême à la liberté de la presse, qui semblait jusqu'alors assurée. Au cours des années 1990, la presse avait réussi à se créer un statut indépendant et était devenue un contre-poids important au pouvoir de l'État. Certes, l'analphabétisme étant largement répandu, l'influence des médias et de la presse écrite en particulier restait limitée. Mais ils contribuaient néanmoins à créer une opinion publique critique, comme le prouva la retransmission télévisée en direct du procès pour l'assassinat de Cardoso, qui sensibilisa la population à la thématique de la corruption et des délits commis par l'État.

L'assassinat de Cardoso eut lieu à un moment où la criminalité lourde, qui avait terrorisé le pays au milieu des années 1990, semblait vaincue. À cette époque, la sécurité



Formation de techniciens des eaux, hôpital à Mecuburi, aide budgétaire: la coopération au développement se joue à tous les niveaux. Richard Gerster

était si menacée que la coopération au développement était quasiment impossible. En 1996, Nicole Bezençon, collaboratrice suisse de la DDC, fut victime d'un crime crapuleux à Maputo. Cette expérience incita la Suisse à participer à la réforme de la police, lancée par le gouvernement sous l'égide de l'ONU en réponse à l'augmentation de la criminalité. La réforme de la police améliora la formation des policiers, la Suisse y contribuant par ses connaissances en la matière. On abrégua la formation, ce qui permit d'augmenter rapidement les effectifs de la police. De plus, une Académie de police fut mise en place, qui assura la première formation d'officiers depuis l'indépendance. Ces efforts contribuèrent à une amélioration sensible de la sécurité vers la fin des années 1990.

**Le Mozambique** a connu un recul général de son développement en raison des graves inondations qu'il a subies en 2000 et 2001. En 2000, la pluie tomba sur le pays pendant cinq semaines sans interruption: fleuves en crue, digues en mauvais état emportées, plaines inondées sur une largeur de 20 kilomètres – les dégâts furent immenses. 700 personnes perdirent la vie, un demi-million de personnes leur toit. Des écoles, des rues et des hôpitaux furent détruits. Les masses d'eau emportèrent les récoltes et 20 000 têtes de bétail se noyèrent. Des centaines de milliers de personnes devinrent dépendantes de l'aide alimentaire. Pendant plusieurs mois, Maputo resta coupé du reste du pays. La situa-

tion fut encore aggravée par une mauvaise gestion des eaux du Limpopo, de l'Incomati et du cours supérieur du fleuve Zambèze. On y trouve divers barrages, dont le Cahora Bassa, l'un des plus grands barrages au monde. Le débordement de ces barrages fut ouvert sans coordination ni avertissement des populations, d'où un déversement qui prit les personnes vivant en aval entièrement au dépourvu.

Forte de son expérience dans le pays, la Suisse aida à canaliser l'aide internationale mise en branle par les images dramatiques de la catastrophe. L'attention des médias mobilisa une aide internationale d'un montant de quelque 450 millions de dollars. La Suisse fixa les priorités et établit les contacts avec les décideurs locaux. Des experts suisses participèrent aussi directement à la prévention des épidémies et à l'installation de dispositifs de traitement des eaux. De plus, la Suisse contribua à la recherche des mines emportées par les eaux et appuya une campagne de sensibilisation visant à attirer l'attention de la population sur ce danger.

**Après les** inondations, ce fut le tour de l'aide à la reconstruction. Dans les régions touchées, 70% de l'infrastructure sanitaire et le réseau de distribution d'eau comprenant des centaines de puits avaient été détruits. Il y avait suffisamment de fonds disponibles, et la Suisse se concentra donc sur le renforcement des capacités de gestion dans les institutions clés que sont la Direction des eaux et le Ministère de la san-



La Suisse a souvent joué le rôle «d'honest broker» – de négociatrice honnête – entre le gouvernement et les bailleurs de fonds. Bien des questions délicates ont pu être réglées lors de rencontres informelles à la Résidence suisse.

Thomas Greminger, coordinateur de la DDC et chargé d'affaires au Mozambique de 1999 à 2001



té. La DDC participa au déplacement de plusieurs centaines de familles pour les protéger d'inondations futures. Des villages entiers, y compris les écoles, furent reconstruits en lieu sûr. La Suisse aida par ailleurs l'Institut national des catastrophes naturelles à mettre en place un système d'alarme. Grâce à la mise en place rapide de systèmes d'alarme et de

plans d'évacuation, les inondations de 2001 firent nettement moins de victimes que celles de l'année précédente. Dans les années suivantes, malgré des crues parfois aussi fortes qu'en 2000, on ne déplora plus que quelques victimes.

Mis à part cette situation exceptionnelle, la coopération suisse avec le Mozambique se base depuis le début des années 1990 sur un programme conçu sur le long terme. Celui-ci englobe toutes les activités suisses au Mozambique. Entre 1998 et 2002, le programme était subordonné à des objectifs comprenant la lutte contre la pauvreté, la promotion de la justice sociale, la stabilisation de la paix et la démocratisation. Pour atteindre ces objectifs, la Suisse s'est concentrée sur le renforcement des institutions mozambicaines dans les secteurs de la santé, de l'eau et de la gouvernance. Depuis le milieu des années 1990, l'aide budgétaire directe, dans laquelle les fonds d'aide vont directement au budget de l'État bénéficiaire, a gagné en importance en tant qu'instrument de la coopération (cf. interview page 60). Cela a permis de renforcer les institutions et de promouvoir les compétences du personnel administratif.

## Le programme de la coopération au développement au Mozambique à l'aube de l'an 2000

À la fin des années 1990, le programme de la Suisse se concentre sur les domaines de la gouvernance, de la santé, de l'eau et de la société civile.

### Gouvernance

- Promotion de la démocratie et renforcement des capacités des administrations à plusieurs niveaux (Capacity Building)
- Promotion de la décentralisation par un soutien professionnel des municipalités autonomes
- Soutien de la réforme fiscale mozambicaine visant à augmenter les recettes de l'État
- Soutien de la réforme de la police en réaction au niveau critique d'insécurité
- Aide budgétaire orientée de manière générale vers les performances, liée à un dialogue intersectoriel sur la politique de développement entre le gouvernement et les bailleurs de fonds

### Santé

- Soutien de programmes de santé dans les régions rurales, en coopération avec les ONG

- Soutien du système de santé national par une aide budgétaire sectorielle

### Eau et eaux usées

- Engagement pour un meilleur approvisionnement en eau dans les zones rurales
- Formation de techniciens des eaux en coopération avec l'Institut industriel de Maputo et d'autres institutions
- Soutien des administrations des eaux à différents niveaux

### Société civile

- Aide à l'autonomisation pour les populations rurales défavorisées
- Renforcement stratégique de la société civile en tant que contrepoids au gouvernement central
- Soutien des organisations de droits humains en liaison avec la réforme de la police
- Cours de formation pour les ONG
- Déplacement de 400 familles suite aux inondations de 2000

# L'aide budgétaire n'est pas un chèque en blanc

**Interview de Lukas Schneller, Secrétariat d'État à l'économie (SECO). L'économiste Lukas Schneller a 32 ans, son travail porte sur les instruments macro-économiques, ces outils de la coopération visant à stabiliser à long terme l'économie des pays partenaires et à générer une croissance durable. Les instruments macro-économiques sont apparus dans les années 1990, et le Mozambique est considéré comme un pays modèle en la matière.**

## **Monsieur Schneller, qu'est-ce qu'un instrument macro-économique?**

En gros, la coopération au développement connaît aujourd'hui deux types d'aide financière: d'une part, les mesures de désendettement limitées dans le temps, d'autre part l'aide budgétaire générale, qui existe depuis 1996. Dans ce cas, le pays partenaire reçoit chaque année des fonds qui alimentent directement le budget de l'État. L'utilisation ciblée de ces fonds n'incombe pas au pays donateur mais au gouvernement bénéficiaire. L'aspect financier de l'aide budgétaire n'est cependant qu'une partie d'un paquet global. Un dialogue politique durable avec le gouvernement concerné, par exemple sur l'utilisation du budget de l'État, est tout aussi important. De plus, le pays partenaire bénéficie d'un soutien technique, par exemple de consultations pour la réalisation d'une réforme fiscale. Contrairement à son prédécesseur, l'aide à la balance des paiements, l'aide budgétaire vise à soutenir le pays partenaire à long terme dans la mise en œuvre d'une stratégie de lutte contre la pauvreté.

## **Pourquoi l'aide budgétaire est-elle apparue ces dernières années?**

À la fin des années 1980, il est apparu de plus en plus clairement que le travail traditionnel sous forme de projets affaiblit parfois les capacités locales, n'est pas toujours

durable et empêche les autorités de prendre leurs responsabilités. De plus, considérés individuellement, les projets des 50 dernières années ont certes connu des succès, mais à l'échelle macro – par exemple au niveau des systèmes de santé nationaux –, il n'y a qu'un nombre limité d'améliorations sensibles. L'adoption des Objectifs du Millénaire pour le développement (cf. encadré page 71) a considérablement fait augmenter la pression sur les résultats. L'aide budgétaire peut compenser ces déficits en renforçant les structures du pays partenaire et en obligeant le gouvernement à fournir des résultats et à rendre des comptes. C'est ce qu'exprime très bien le terme de «responsabilisation». Cet instrument renforce durablement l'efficacité des services publics de base tels qu'éducation, santé et sécurité. De plus, l'aide budgétaire crée les conditions cadres nécessaires à une croissance à long terme. Enfin, l'aide budgétaire apporte un complément idéal à l'aide par projets. Les projets fournissent de nouvelles ébauches de solutions, que l'État

peut mettre en œuvre à l'échelle nationale par son budget.

## **Quelle est aujourd'hui la place des instruments macro-économiques dans la coopération suisse?**

La Suisse pratique l'aide budgétaire dans quelques pays sélectionnés. Outre le Mozambique, il s'agit du Bénin, du Burkina Faso, du Ghana et de la Tanzanie. L'aide budgétaire transfère la responsabilité de l'aboutissement des objectifs de développement du pays donateur au gouvernement du pays partenaire, ce qui représente donc un certain risque pour le donateur. Ce qui est décisif pour nous, c'est la crédibilité d'un gouvernement dans la poursuite de ses réformes – dans les actes et non dans les paroles. À cet effet, il faut une confiance mutuelle pour pouvoir maîtriser les enjeux difficiles. Avec un montant total d'environ 40 millions de francs par an, la part de l'aide budgétaire ne représente que 2% de la coopération suisse totale de par le monde. La majeure partie des fonds va donc toujours à des projets. Dans les pays où l'aide

“ L'aide budgétaire renforce les structures du pays partenaire et oblige le gouvernement à fournir des résultats et à rendre des comptes. ”

budgétaire est pratiquée, elle remplit une fonction importante dans le programme global de la Suisse. Comme je l'ai déjà mentionné, l'aide budgétaire ne se limite pas au versement d'argent mais comprend aussi un dialogue intensif avec le gouvernement. Ces entretiens structurés à différents niveaux et coordonnés avec d'autres bailleurs de fonds ont une influence non négligeable sur les priorités d'un pays.

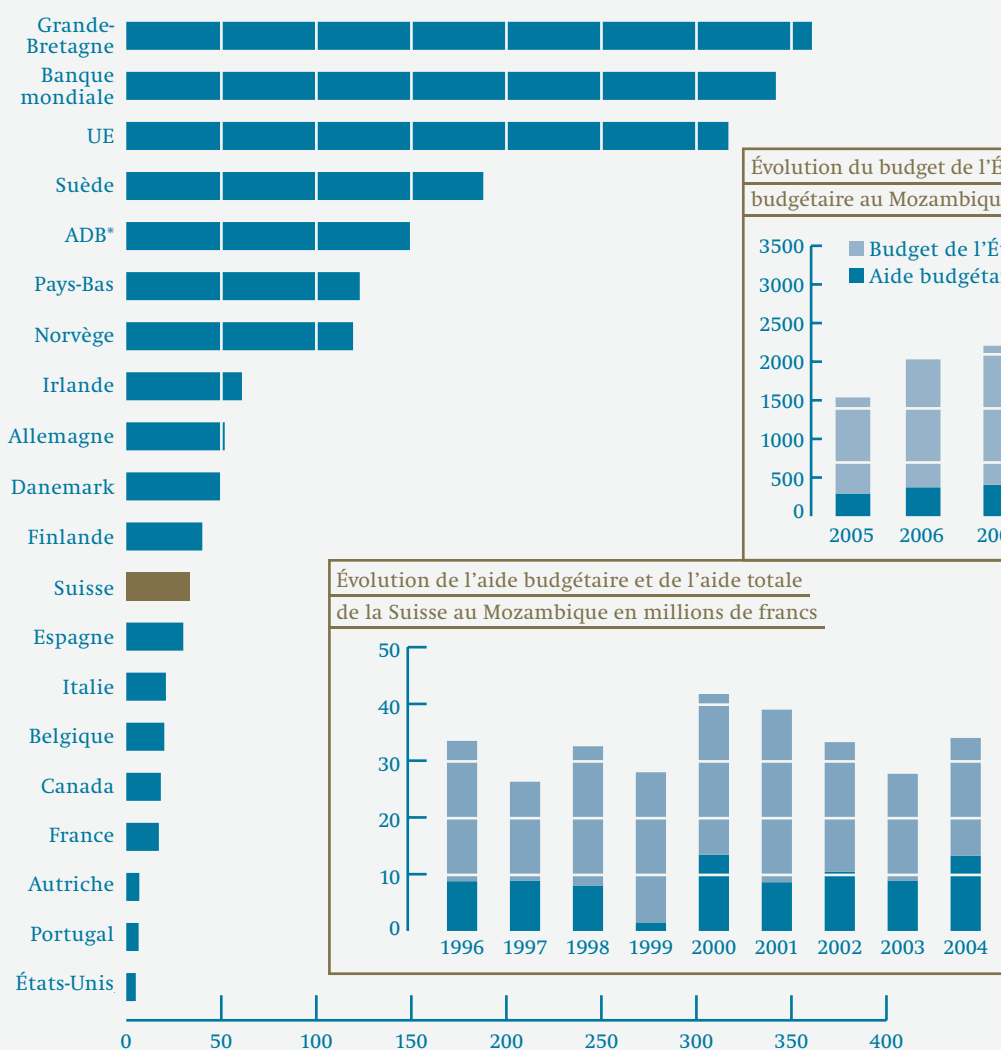
Il est donc important pour un petit pays comme la Suisse de participer à ce dialogue.

**À quelles obligations un pays doit-il se soumettre pour obtenir une aide budgétaire?**

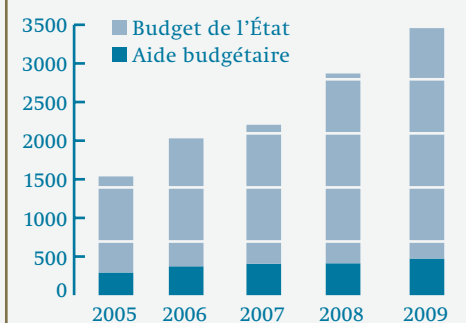
Les réformes ne sont efficaces que si elles sont voulues par le gouvernement et la population. L'expérience montre que les mesures imposées de l'extérieur – comme

cela s'est produit par exemple dans le cadre des programmes d'ajustement structurel – n'ont pas l'effet escompté. Cependant, l'aide budgétaire n'est pas un chèque en blanc: les conditions sont déterminées conjointement avec le gouvernement. Les mesures politiques et les indicateurs de succès sont définis en commun dans ce que l'on appelle un cadre d'évaluation des performances («Performance Assess-

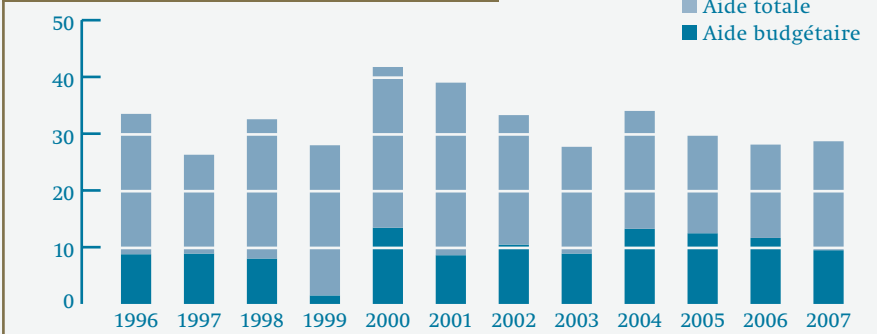
Aide budgétaire par pays donateur, somme totale de 2005 à 2009, en millions de \$ US



Évolution du budget de l'État et de l'aide budgétaire au Mozambique en millions de \$ US



Évolution de l'aide budgétaire et de l'aide totale de la Suisse au Mozambique en millions de francs



\* Banque de développement africaine

“ Il serait présomptueux de prétendre que les succès du pays sont uniquement dus à l'aide budgétaire. Mais au bout du compte, elle a certainement joué un rôle important. ”

ment Framework», PAF), c'est-à-dire un document indiquant en détail comment évaluer les performances du gouvernement. Ce faisant, le bailleur de fonds a naturellement une influence sur les objectifs du pays bénéficiaire. C'est ainsi qu'après la guerre civile, de 1996 à 2001, la Suisse a directement conditionné son aide budgétaire au Mozambique à une réduction des dépenses militaires.

#### Et que se passe-t-il si le gouvernement n'atteint pas les objectifs fixés?

Si le pays contrevient aux principes fondamentaux de bonne gouvernance définis par écrit, la

Suisse interrompt ses versements. C'est par exemple ce qui arriverait en cas de graves atteintes aux droits humains. À part cela, les versements se font en fonction des performances. Ces dernières années, la Suisse prévoyait une aide budgétaire de quelque 9 millions de francs pour le Mozambique. Une tranche fixe de 60 % de la somme totale promise est versée si les réformes font des progrès satisfaisants par rapport au PAF. Les 40 % restants sont liés à des objectifs précis qui doivent être atteints. Dans le cas du Mozambique, il s'agit d'objectifs quantifiables tels que par exemple le rapport entre les recettes fiscales et le produit national brut ou

d'améliorations concrètes telles que l'élaboration d'une nouvelle loi sur le commerce.

#### Est-il déjà arrivé que la Suisse ne verse pas au Mozambique les sommes prévues parce que les objectifs n'étaient pas atteints?

Oui, nous ne plaisantons pas: en 2004, le gouvernement n'a pas réussi à augmenter ses recettes fiscales comme convenu, et nous avons donc retenu les versements partiels correspondants. De même, en 2009, la Suisse n'a pas versé l'ensemble de l'aide budgétaire prévue car, dans le cadre du contrôle annuel, elle est arrivée à la conclusion que le Mozambique aurait dû en faire plus en matière d'objectifs de bonne gouvernance. Il s'agissait d'une somme d'un demi-million de francs environ, d'une portée plutôt symbolique par rapport à l'ensemble du budget de l'État. Cependant, cette mesure a fait du bruit dans la presse et dans les cercles dirigeants. D'une manière générale, il

---

## Action de désendettement réussie

En 2001, le Mozambique a été l'un des premiers pays à bénéficier de l'allègement de la dette décidé dans le cadre de l'initiative PPTE. L'initiative PPTE, lancée par la Banque mondiale et le FMI, vise à désendetter les pays pauvres très endettés, PPTE signifiant «Pays Pauvres Très Endettés». Au total, 2,3 milliards de dollars US de la dette du Mozambique ont été annulés. Ceci a permis de diminuer nettement la part de revenu de l'État affectée au service de la dette. En 2002, seuls 3,8 % des revenus d'exportation allaient encore au service de la dette. La Suisse a elle aussi annulé entièrement la dette bilatérale du Mozambique, d'un montant de 3,9 millions de francs. Les sommes requises pour le service de la dette ayant diminué, les dépenses sociales ont pu augmenter nettement au cours de ces dernières années.

Enfin, en janvier 2006, dans le cadre de l'Initiative pour l'annulation de la dette multilatérale, le Fonds monétaire international a accordé au Mozambique une annulation complète de sa dette, qui se montait à 119 millions de dollars US. L'Initiative pour l'annulation de la dette multilatérale a été décidée en juin 2005 par les ministres des finances du G8. Elle prolonge le mécanisme de l'initiative PPTE et accorde aux pays ayant atteint le point d'achèvement du PPTE une annulation complète de leur dette auprès du Fonds monétaire international, de l'institution IDA (Association internationale de développement), une émanation de la Banque mondiale, et du Fonds africain de développement (FAD).



faut savoir que nous supervisons en permanence l'aide budgétaire, de manière à pouvoir agir préventivement pour éviter les problèmes qui risqueraient d'entraîner des sanctions sévères.

**Quelles ont été les expériences réalisées avec l'aide budgétaire? Cet instrument ou son utilisation ont-ils changé avec le temps?**

Aujourd'hui, on considère l'aide budgétaire et les activités de l'État plus qu'autrefois dans le contexte social global du pays partenaire. C'est ainsi que nous tenons actuellement mieux compte de la manière dont le gouvernement rend des comptes au Parlement et à la société civile. Si la population du pays surveille la manière dont les ministères dépensent l'argent du contribuable, c'est plus efficace que les interventions de l'extérieur.

**Avec le recul, quels résultats concrets de l'aide budgétaire voyez-vous au Mozambique?**

Depuis la guerre civile, le Mozambique a fait beaucoup de chemin. Le pays est dans un état de réforme permanente depuis plus de 20 ans. Prenez par exemple le système fiscal, qui a été soutenu par l'assistance technique du SECO et par le dialogue politique de l'aide budgétaire. Depuis 1996, le système fiscal a connu un renouvellement complet: révision de l'imposition des entreprises et de l'imposition individuelle, introduction de la TVA, libéralisation du commerce, réduc-

tion des droits de douane et mise en place d'une base institutionnelle entièrement nouvelle pour l'administration fiscale. Grâce à cela, le pays a continuellement augmenté ses recettes fiscales. Même dans un pays développé, il serait très difficile de tenir un tel rythme de renouvellement. Mais il serait présomptueux de prétendre que les succès du pays sont uniquement dus à l'aide budgétaire. D'une manière générale, l'aide budgétaire n'est pas une panacée – cela n'existe d'ailleurs pas en matière de coopération au développement. Au bout du compte, l'aide budgétaire a certainement joué un rôle important au Mozambique, mais il reste bien sûr fort à faire. Les réformes du gouvernement ont par exemple été prises de vitesse par les transformations économiques. Il faut poursuivre les réformes dans le secteur public. On pourrait allonger la liste à loisir. De ce point de vue, et vu la pauvreté qui règne dans le pays, le verre n'est qu'à moitié plein.

**Certains émettent des critiques, avançant que l'aide budgétaire non liée favorise le népotisme et la corruption. Que dites-vous de ce reproche?**

L'OCDE a certainement mandaté l'évaluation la plus approfondie de l'efficacité de la coopération par aide budgétaire. Cette évaluation a conclu que l'aide budgétaire n'est pas plus sujette aux abus que d'autres formes de coopération. Au contraire: l'aide budgétaire est le seul instrument permettant de

mener un dialogue sur la lutte contre la corruption et de conclure des accords avec le gouvernement pour qu'il prenne des mesures en ce sens. Les systèmes publics de contrôle et de gestion des finances sont systématiquement renforcés et informatisés, ce qui diminue la marge de manœuvre de la corruption. Il ne s'agit pas seulement que les processus budgétaires se déroulent conformément à la loi, mais que la transparence soit respectée et que l'on rende des comptes à la population. Aucun autre instrument n'aboutit à de telles améliorations systémiques.

**Tout de même, que fait le SECO concrètement pour assurer une utilisation correcte des fonds?**

Nous utilisons divers instruments de surveillance: premièrement, un diagnostic préalable, deuxièmement, un contrôle permanent et troisièmement, un contrôle de la comptabilité et une évaluation a posteriori. Du point de vue du SECO, le diagnostic préalable est particulièrement important. Nous n'envisageons un engagement sous forme d'aide budgétaire que si le risque reste acceptable. De plus, le soutien demandé doit vraiment renforcer sensiblement le budget du pays bénéficiaire. Enfin, nous n'accordons d'aide budgétaire que si des institutions multilatérales telles que la Banque mondiale sont de la partie. Le diagnostic préalable est en général effectué par des institutions externes et indépendantes sur mandat des bailleurs de fonds. Là encore, il est décisif que le partenaire soit disposé à mettre en œuvre des réformes de fond pour que le rapport entre l'avancée escomptée et le risque encouru soit équilibré.

“ L'aide budgétaire ne se limite pas au versement d'argent mais comprend aussi un dialogue intensif avec le gouvernement. ”

# L'évolution vers un État de droit: un chemin semé d'embûches

Entre-temps, il y a au Mozambique de nombreuses lois, et de bonnes lois. C'est au niveau de leur application qu'il y a cependant parfois quelque chose qui cloche. La justice manque de moyens et est souvent dépassée par le poids de sa mission. Ceux qui violent les dispositions légales se voient rarement demander de rendre des comptes, surtout s'ils ont un porte-monnaie bien rempli ou des relations. La corruption est très répandue et fait partie du quotidien. Bien que, sous la pression internationale, le gouvernement ait renforcé son action ces dernières années afin d'améliorer la situation, de nombreux revers continuent à assombrir le bilan.

**Jusqu'à la** fin des années 1970, le Mozambique était considéré comme l'exemple de l'intégrité par excellence: l'administration était pratiquement incorruptible. En 1980 encore, un haut fonctionnaire s'est suicidé parce qu'il ne supportait pas le déshonneur de s'être fait surprendre en train de s'enrichir aux frais de l'État. Mais ceci est du passé: un sondage réalisé en 2001 auprès de plus de 1000 Mozambicains et Mozambicains a mis en évidence que 45 % des personnes interrogées avaient eu affaire à de la corruption au cours des six derniers mois. Souvent, il n'y avait en jeu que de petites sommes. Toutefois, 22 % des sondés ont déclaré avoir versé entre 60 et 600 dollars US de pots-de-vin – une somme considérable, si l'on la rapporte au revenu moyen annuel, qui est de moins de 400 dollars. Si l'on en croit ce sondage, les versements de pots-de-vin ont principalement eu lieu dans des hôpitaux et des écoles ainsi que dans la police.

Une des raisons du développement de la corruption au cours de ces années-là étaient les baisses de salaire prévues par le programme d'ajustement structurel, pour limiter les dépenses de l'État. Les fonctionnaires essayèrent d'y répondre en améliorant leur salaire par d'autres moyens. Selon des chif-

fres récents fournis en 2008 par l'organisation non gouvernementale Transparency International, le Mozambique se classe 126<sup>e</sup> sur 180 pays évalués dans l'indice de la corruption et se situe donc dans la moyenne basse. Sur une échelle de 0 (forte corruption) à 10 (peu de corruption), le Mozambique obtient la note de 2,6. Sur la liste des pays du monde, le pays se trouve entre la Libye et l'Ouganda.

**On entend** par corruption l'abus d'une fonction au sein de l'administration, de la justice, de l'économie, de la politique ou d'organisations non économiques dans le but d'obtenir un avantage matériel ou immatériel: la police fait disparaître des preuves à charge, les politiciens exigent des pots-de-vin pour l'attribution de contrats publics et les accusés versent des dessous de table aux juges. Il y a quelques années, dans un discours devant le Parlement, le Procureur général Joaquim Madeira mentionna «le recours croissant à l'usage de moyens illégaux, la domination prenant de plus en plus le pas sur le droit et la malhonnêteté sur l'honnêteté.» Source de sa critique: lors d'une enquête sur des accusations de corruption, Madeira avait demandé à quatre ministres de lui fournir des

informations. Un seul avait obtempéré. Un autre l'avait rappelé par téléphone pour lui signifier qu'il n'avait nullement l'intention de répondre, et deux n'avaient pas du tout réagi.

**Le mépris** des lois, phénomène très répandu, est facilité par le fait que les coupables n'ont pour ainsi dire pas à craindre de devoir rendre des comptes. Cela commence par le manque de personnel de la police, qui ces derniers temps perd chaque année plusieurs centaines de fonctionnaires à cause du sida, ce qui n'arrange pas les choses. Selon des informations d'Amnesty International, les organes juridictionnels du pays manquent cruellement de personnel. D'après cette ONG, la justice dispose de plus de 1000 collaborateurs, dont 184 juges. Mais chacun des 128 districts n'a pas son propre juge. Résultat: plus de la moitié de la population du Mozambique n'a ni accès aux tribunaux et aux juristes, ni aux informations sur les lois du pays. Et bien qu'il existe un institut d'aide juridictionnelle à disposition des personnes sans ressources, la connaissance des lois et donc des droits et des devoirs des citoyens est peu répandue.

**L'appareil judiciaire** a été réellement mis à l'épreuve par ce



Un garçon contemple les affiches d'un monument à la mémoire de Carlos Cardoso à Maputo. Le procès de l'assassin de Cardoso a été une grande étape pour la justice mozambicaine. Laif

que l'on a appelé l'affaire «Cardoso», qui a agité l'opinion publique pendant plus d'une décennie: en 1996, lors de la privatisation de la Banco Comercial de Moçambique, la plus grande banque du pays: des millions de dollars US ont disparu – manifestement dans les poches de hauts fonctionnaires du gouvernement. Carlos Cardoso, le journaliste le plus célèbre du pays, qui était en train d'enquêter sur ce scandale, a été assassiné en pleine rue en 2000. Après des préparatifs qui traînèrent en longueur, le procès de l'assassin de Cardoso fut tout de même mené à bien par la justice mozambicaine, ce qui lui valu un succès. Mais ce procès resta un cas isolé. Le tueur à gages, qui avait été condamné à trente ans d'emprisonnement, réussit plusieurs fois à s'enfuir de sa prison de haute sécurité, la dernière fois en date en décembre 2008.

Face à ces défaillances évidentes et aux revers essuyés dans la lutte contre la criminalité, de nombreux bailleurs de fonds jugent que le principal piège de la coopération est la faiblesse de l'État de droit du Mozambique. L'instrument qu'est

l'aide budgétaire offre néanmoins une possibilité de combattre ces abus et d'en appeler à la responsabilité du gouvernement. Celui-ci a en effet élaboré conjointement avec les bailleurs de fonds un catalogue dans lequel il fixe les objectifs concrets qu'il se propose d'atteindre. Cinq des 40 indicateurs que compte au total ce catalogue de prestations concernent le droit et l'ordre public, par exemple le nombre de condamnations judiciaires et le nombre d'affaires de corruption qui ont abouti. Dans le cadre de l'aide budgétaire, les bailleurs de fonds vérifient régulièrement que les objectifs traduits en indicateurs ont été remplis et abordent ce sujet avec le gouvernement.

**Notamment sous** la pression croissante de la communauté internationale, le gouvernement a commencé il y a quelques années à combattre avec plus de sévérité les agissements illégaux dans le service public: ainsi, en 2005, le département anticorruption a été revalorisé et doté de ressources plus importantes. En 2006, le gouvernement

a arrêté une stratégie anticorruption afin de garantir une bonne gouvernance, la transparence des processus décisionnels des niveaux supérieurs des hiérarchies administratives et la sécurité publique. L'efficacité de ces mesures demeure contestée par les observateurs, et la plupart d'entre eux la trouvent toujours insuffisante. En 2007, le Mozambique n'avait en effet atteint que deux des cinq objectifs dans le domaine juridique, ce qui amena la Suisse (tout comme du reste la Suède) à diminuer son aide budgétaire. Quoi qu'il en soit, ces derniers mois, le gouvernement semble agir avec une plus grande détermination: ainsi, la police a arrêté tout récemment une série de personnalités de haut rang. Par ailleurs, le gouvernement a arrêté un vaste plan stratégique sur plusieurs années (2009 à 2014) pour l'ensemble du secteur de la justice. Et d'ici fin 2009, les derniers districts devront eux aussi s'être vu attribuer leur propre juge. Tous ces signes font espérer qu'une nouvelle ère vient de s'ouvrir en matière d'application des lois.



Fontaine d'eau potable au centre de santé de Nachere. Richard Gerster

# Un combat renforcé contre la pauvreté

Malgré une croissance économique continue, dans les années du changement de millénaire, une grande partie de la population mozambicaine vivait encore dans la misère, que le gouvernement choisit de combattre en adoptant en 2001 un vaste plan d'action. La communauté internationale des pays donateurs a soutenu ces efforts par le biais d'une aide budgétaire massive. Afin de rendre plus efficace la collaboration entre les acteurs, la coordination entre pays donateurs et pays partenaires a été renforcée. La Suisse y a endossé un rôle important. L'aide de notre pays se concentre aujourd'hui sur le développement économique, la gouvernance et la santé. L'évolution politique récente donne lieu à une certaine inquiétude car le Frelimo, le parti du gouvernement, s'octroie de plus en plus de pouvoir.

**M**algré les vingt dernières années faites de réformes d'économie de marché et d'une croissance économique annuelle moyenne de 8 %, 70 % de la population du Mozambique vivent encore au début de cette décennie dans une profonde misère. Lors d'un sondage de 2003, 38 % des personnes interrogées indiquaient aller moins bien qu'avant. Le bien-être croissant n'avait pas atteint les couches défavorisées. La création de richesses avait principalement lieu à Maputo et dans les districts voisins, où sont faits la plupart des investissements nationaux et étrangers, car il s'y trouve un réseau de communication, une infrastructure en ordre de marche et des personnes relativement bien formées. En outre, le gouvernement a implanté dans les environs de Maputo de grands projets prestigieux tels que la fonderie d'aluminium MOZAL. Certes, ces entreprises génèrent des bénéfices, mais l'industrie locale et la population n'en profitent pratiquement pas. Le «trickle-down effect» (ou effet de

diffusion) escompté par les bailleurs de fonds multilatéraux, selon lequel les grandes entreprises enrichissent et entraînent l'économie régionale, se fait attendre.

En conséquence de cette concentration de l'économie autour de la capitale, le revenu par personne y a augmenté, tandis qu'il a dans certains cas diminué dans les régions rurales. Par exemple, dans la province de Zambézie, dans le centre du Mozambique, les gens gagnent aujourd'hui en moyenne quatorze fois moins qu'à Maputo. C'est avant tout une élite urbaine, qui grâce à ses relations et sa formation, est parvenue à occuper une position économique clé et ainsi à profiter de la libéralisation de l'économie. À cela vient s'ajouter que la productivité de l'agriculture, dont 80 % des Mozambicains tirent leurs revenus, est particulièrement faible et n'augmente guère. Il y a également des raisons naturelles à cela: pendant la plus grande partie de l'année, la vie est régie par la sécheresse. Et pourtant, lorsque la pluie arrive, elle est violente. La sécheresse et les inondations ont

“ La situation politique actuelle est stable. Il serait cependant naïf de penser que nous vivons dans une paix infaillible. En effet, il y a des facteurs qui mettent inévitablement la paix en danger: l'exclusion politique et sociale, l'intolérance, le manque de dialogue, la pauvreté, la criminalité et le chômage. Raul Domingos, représentant de la Renamo aux négociations de paix ”

conduit à plusieurs reprises le Mozambique à recourir à des aides alimentaires, en dernier lieu après les inondations de début 2008.

À l'occasion du changement de millénaire, la communauté internationale a une nouvelle fois tenté de s'attaquer aux tenaces problèmes mondiaux de développement: au Sommet du Millénaire de New York, l'ONU a adopté ce qu'elle a appelé les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD, voir encadré page 71), qui depuis, contribue à déterminer l'orientation des agences de développement publiques telles que la DDC. Le principal objectif des OMD consiste à réduire de moitié le nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté d'ici 2015. L'instrument principal développé par de nombreux pays du Sud et de l'Est pour y parvenir sont les Documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP). Entre-temps, chaque état soutenu par des donateurs multilatéraux comme la Banque mondiale a établi un plan d'action complet de la sorte, qui décrit en détails les mesures destinées à la réduction de la pauvreté dans le pays. De nombreux instruments de la coopération, notamment l'aide budgétaire, s'appuient sur le DSRP et sont censés aider le pays à atteindre les objectifs mentionnés dedans.

Au Mozambique, le DSRP est appelé «Plano de acção para a redução da pobreza» (PARPA). L'objectif du PARPA adopté en 2001 et remanié depuis est de diminuer de moitié le taux de pauvreté, conformément aux Objectifs du Millé-

naire pour le Développement. D'ici 2010, dans une première étape, celui-ci devra être diminué pour passer de plus de 70 à 50%. Atteindre ce but est extrêmement exigeant, car pour ce faire, il faudra s'attaquer contre une large palette de problèmes profondément enracinés, par exemple le manque d'éducation, le manque d'emplois, la mauvaise infrastructure ou l'approvisionnement insuffisant en médicaments, en eau potable et en électricité. Orienté sur le long terme, le PARPA représente cependant une approche prometteuse. Pour que cela ne s'arrête pas à la formulation d'objectifs généraux, le PARPA renferme des objectifs définis concrets, tels qu'une certaine proportion élèves/professeur dans le domaine de

---

## L'engagement culturel au service de la compréhension mutuelle

En 2000 est sorti «Karimbo», le premier album du groupe mozambicain «Mabulu». Ce premier CD de musique intégralement produit au Mozambique a été enregistré par le Berlinois Roland Hohberg, qui possède un studio d'enregistrement cofinancé par la DDC à Maputo. Hohberg et la DDC poursuivent des objectifs similaires: ils souhaitent promouvoir la tolérance, le respect et la compréhension entre les cultures. C'est dans ce sens que la DDC a pris en charge avec Helvetas les deux tiers des coûts de la tournée suisse de Mabulu, qui a conduit le groupe à l'automne 2000 à travers diverses villes suisses. Mabulu – le nom signifie à la fois recherche du dialogue et quête du consensus – s'est entre autres produit à la conférence annuelle de la DDC à Bienne. Les musiciens mozambicains ont en outre cultivé le dialogue interculturel par le biais de divers ateliers réalisés avec des groupes d'élèves suisses.

Mabulu mérite l'intérêt qu'il a suscité en Suisse car il contribue de manière essentielle à la préservation du patrimoine culturel du Mozambique. Lisboa Matavel, 62 ans, le leader du groupe, est considéré avec Dilon Djindji comme le grand et vieil homme de la Marrabenta. La Marrabenta est le son mozambicain classique, en fait une musique traditionnelle à danser, que Mabulu associe à des éléments tirés du Hip-Hop. Dans ses textes, Mabulu aborde des problèmes auxquels sont confrontés les gens au Mozambique: le fossé entre pauvres et riches, la violence ou le sida. Mabulu est ainsi, dans le domaine culturel, un symbole fort pour la société civile mozambicaine, dont la promotion représente l'un des principaux objectifs de la coopération au développement suisse.



Présentation d'un projet à Namitil.  
Richard Gerster

l'éducation ou un certain nombre de routes stabilisées dans le domaine de l'infrastructure. Des contrôles des résultats montreront si ces valeurs cibles sont atteintes.

L'action coordonnée du gouvernement dans le cadre du PARPA a depuis enregistré de premières réussites, avant tout dans le domaine de la formation. Nous pouvons par exemple nous réjouir de l'évolution du taux de scolarisation chez les six ans: il a augmenté, passant de 30 % en 2000 à 70 % en 2007. Les efforts de ces dernières années ont permis de porter entre 2000 et 2007 le nombre d'enfants scolarisés en primaire de 2 à 4,15 millions.

**En dépit** de ces progrès, le Mozambique restera durant les prochaines années dépendant de l'aide étrangère. La Banque mondiale et les pays donateurs comme la Suisse soutiennent encore le Mozambique à l'aide de remises de dettes et d'aides budgétaires d'un volume exceptionnel (voir page 60). En 2000, le budget national était constitué à 30 % de recettes propres et à 70 % de contributions internationales. L'objectif du gouvernement mozambicain est d'inverser ce rapport d'ici à 2015. Il est d'ailleurs sur la bonne voie, car les fonds internationaux ne représentent plus désormais qu'un peu plus de 50 % du budget de l'État.

Afin de coordonner la coopération avec le gouvernement, les donateurs d'aides budgétaires se sont regroupés en ce que l'on appelle le G-19, un regroupement de 16 pays – dont la Suisse fait partie – et de trois organisations multilatérales: l'UE, la Banque mondiale et la Banque africaine de développement. Le G-19 travaille en dialogue constant avec le gouvernement sur les objectifs de développement fixés dans le PARPA et dans le plan quinquennal du gou-

vernement. Les représentants du G-19 et le gouvernement se rencontrent deux fois par an pour faire le bilan, discuter des objectifs et établir la répartition du budget. L'un des succès particuliers de la coordination des bailleurs de fonds du Mozambique est l'intégration de la Banque mondiale, qui par le passé opérait souvent de son propre chef. C'est pourquoi la coordination des bailleurs de fonds du Mozambique est considérée comme exemplaire au niveau international.

Le G-19 met en pratique la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (Paris Declaration on Aid Effectiveness), avec laquelle, en 2005, de nombreux pays donateurs et partenaires ainsi que diverses organisations multilatérales se sont fixé pour objectif de mettre en place une coopération au développement plus efficace (voir encadré page 53). Ainsi, les bailleurs de fonds doivent coordonner leurs activités et en faciliter le déroulement plus que par le passé. La Déclaration demande également que tous les efforts s'alignent plus sur les besoins des pays en voie de développement. Les pays donateurs doivent donc s'orienter vers les priorités que les pays partenaires se sont eux-mêmes fixées dans le cadre de leur stratégie de lutte contre la pauvreté. Dans un esprit de responsabilité mutuelle, pays donateurs et pays partenaires s'informent étroitement du bilan de leurs actions et procèdent à des évaluations mutuelles.

Bien qu'étant un poids léger dans la politique internationale et au niveau de ses possibilités financières, la Suisse, du fait de sa longue expérience au Mozambique, a endossé un rôle important dans le G-19. L'estime dont jouit la Suisse en tant que partenaire au Mozambique se manifeste notamment dans le fait que de 2004 à 2006, elle fit partie du comité directeur du G-19, qui est composé de trois pays

“ La Suisse s’engage pour une meilleure coordination des bailleurs de fonds et un dialogue politique fructueux avec le gouvernement. Cela vient compléter efficacement les programmes bilatéraux pour la mise en œuvre des Objectifs du Millénaire pour le Développement. Adrian Hadorn, ancien ambassadeur et directeur du Bureau de Coopération au Mozambique de 2002 à 2006 ”

auxquels s’ajoutent l’UE et la Banque mondiale (troika) et qu’en 2005, elle présida la communauté internationale des bailleurs de fonds. Grâce à la coopération des bailleurs de fonds, la Suisse peut aujourd’hui mettre en œuvre sa stratégie de coopération au Mozambique avec plus d’efficacité que par le passé. Le programme actuel de la Suisse, qui investit chaque année quelque 30 millions de francs au Mozambique, met principalement l’accent sur trois thèmes: le développement économique, la gouvernance (en particulier le renforcement des gouvernements locaux) et la santé. Dans chacun de ces domaines, la Suisse travaille avec le gouvernement central, tout en coopérant également avec les autorités sur le plan des provinces, des districts et des communes, ainsi qu’avec la société civile et les ONG. En travaillant sur différents plans, la Suisse contribue beaucoup à la décentralisation du pays.

Il est crucial pour lutter contre la pauvreté au Mozambique que plus de ressources de la capitale parviennent aux provinces. Il n’y a qu’ainsi que le déséquilibre entre Maputo et le reste du pays pourra se réduire. Les deux tiers des habitants vivent en-dehors des villes. Ils cultivent la terre à l’aide de moyens extrêmement rudimentaires. C’est pourquoi le programme suisse encourage en premier lieu, dans le domaine de la gouvernance, la décentralisation de l’adminis-

tration. Ainsi, par exemple, il soutient des projets du domaine de la gouvernance, les processus participatifs d’utilisation de l’eau dans les villages, et renforce les structures décentralisées dans les districts. Pour la réforme fiscale également, pour laquelle la Suisse continue à s’engager, il s’agissait tout récemment de mettre la décentralisation au premier plan, avec pour objectif de procurer plus de revenus aux autorités des districts et communes. D’autres projets ont pour objectif le renforcement de la société civile, afin que la population puisse mieux se faire entendre par le gouvernement.



Augmentation des taux de scolarisation, formation de personnel médical et construction de structures de base dans les régions rurales: voici quelques-uns des principaux projets actuels. DDC, Richard Gerster (à droite)



Dans le cadre de l'aide budgétaire, la Suisse souscrit actuellement à un contrat auprès du budget national du Mozambique d'environ 8 millions de francs par an. Mais les différents projets mis en œuvre par les ONG locales et suisses demeurent eux aussi un instrument primordial de la coopération. À l'échelon local, la Suisse soutient par exemple les services de santé qui assurent également les soins médicaux dans des villages éloignés, ou des projets de microcrédits, qui aident les gens à créer leur propre entreprise. Un bon exemple de la coopération entre aide budgétaire, programme sectoriel et projets locaux se trouve dans le domaine de la santé: la collaboration avec le ministère de la santé mozambicain est une tradition et évolue sur la base d'une coopération ancienne caractérisée par une grande confiance mutuelle. Dans le contexte de la crise financière, il subsiste le risque que la couverture de la population en soins de santé dans les pays pauvres, comme le Mozambique, soit limitée et que la mortalité infantile remonte.

**La Suisse** s'est beaucoup engagée dans le domaine de la culture, sachant qu'elle a dans ce domaine une longue tradition qui commença au XIX<sup>e</sup> siècle avec l'activité des missionnaires suisses. La DDC a par exemple rendu possible l'exposition d'artistes makondes originaires de la province du Cabo Delgado. Cette riche tradition de sculpture sur bois n'était jusque-là connue à Maputo, à 3000 kilomètres de là, où s'est tenue l'exposition, que comme un artisanat d'art destiné au marché touristique. Soucieuse de promouvoir les échanges culturels au sein du pays, la DDC a également financé la publication de diverses études scientifiques concernant la culture et l'histoire du Mozambique. La publication de ces travaux dans la série «Coleção Identidades» contribue à l'expression de l'identité culturelle du Mozambique. À titre d'échange culturel, la DDC a également financé l'exposition de jeunes photographes mozambicains montrée dans différentes villes suisses ainsi que la tournée suisse du groupe musical «Mabulu» (voir encadré page 68).

## Les Objectifs du Millénaire pour le Développement mettent la pression

En septembre 2000, les chefs d'États et de gouvernements de 189 pays se sont réunis à New York pour la plus grande rencontre au sommet ayant jamais été organisée par les Nations Unies. À l'issue de cette rencontre, ils ont adopté la Déclaration du Millénaire, dans laquelle la communauté des États expose comment elle souhaite remédier au sous-développement et à la pauvreté au début du nouveau millénaire. Cette déclaration a permis de déduire huit objectifs généraux de développement, que l'on appelle les «Objectifs du Millénaire pour le Développement» (OMD) et que la communauté internationale se propose d'atteindre, en unissant ses forces, d'ici 2015. Afin de pouvoir évaluer si les OMD sont effectivement atteints, ceux-ci ont été complétés par plus de 40 indicateurs de développement et des directives claires quant aux objectifs.

Les MDG prévoient:

- de diminuer de moitié la part de la population mondiale qui souffre de l'extrême pauvreté et de la faim;
- de permettre à tous les enfants d'accéder à l'instruction primaire;
- de promouvoir l'égalité des genres et de renforcer les droits de la femme;
- de diminuer la mortalité infantile;
- d'améliorer la santé des mères;
- de lutter contre le VIH/sida, la malaria et d'autres maladies transmissibles;
- d'améliorer la protection de l'environnement;
- de mettre en place un partenariat de développement à l'échelle mondiale.

Les sept premiers Objectifs du Millénaire comprennent des buts devant être réalisés par les pays en voie de développement avec le soutien des bailleurs de fonds. Le huitième Objectif du Millénaire s'adresse aux pays industriels et les engage à créer des conditions générales qui permettent aux pays en voie de développement de faire face à leurs obligations. Parmi ces conditions générales figurent: une augmentation des budgets de la coopération publique au développement, plus d'actions de désendettement, et la coordination internationale de l'aide publique au développement. La communauté internationale et le gouvernement mozambicain sont bien partis pour atteindre ces objectifs, avec des succès variables selon la taille de l'objectif.



À Maputo, dans le cadre d'un projet artistique national, cet artiste réalise des sculptures en soudant des armes collectées après la guerre civile. Jusqu'à ici, plus d'un demi-million d'armes ont été détruites ou transformées en objets d'art. Laif

**Ces dernières** années, suite à l'engagement considérable des bailleurs de fonds étrangers et de la volonté de réforme du gouvernement mozambicain, l'État est certes devenu plus efficace et les choses ont évolué, lentement mais sûrement; sur un plan politique, en revanche, l'évolution a stagné. Joaquim Chissano, garant de la réconciliation nationale et président depuis 1986, ne s'est pas représenté aux dernières élections présidentielles de 2004. Son successeur, président et chef du parti, Armando Guebuza, a simplifié l'organisation du parti et renvoyé beaucoup de politiciens modérés du Frelimo. Le cabinet n'est désormais pratiquement plus composé que de membres du parti fidèles à sa ligne, qui considèrent plus la Renamo comme l'ennemi d'hier que comme adversaire politique. Lors des élections législatives de la même année, le Frelimo a également réussi à renforcer sa suprématie au Parlement. Seuls 43 % des personnes ayant le droit de vote ont pris part à cette élection, du reste contestée par des observateurs, ce que l'on peut interpréter comme une lassitude politique.

Cette évolution suscite de l'inquiétude chez de nombreux observateurs. Du fait de la répartition du pouvoir entre le gouvernement et le parlement, le Mozambique est certes, dans la forme, une démocratie, mais dans les faits, il est sur la voie du monopartisme, avec lequel l'État et le parti au gouvernement ne sont plus guère distincts. Cela est également dû au fait que les électeurs ne peuvent opter que pour un parti et non pas pour différents candidats. La loyauté des parlementaires s'applique donc à leur parti, et non aux électeurs. C'est pourquoi il n'est pas étonnant que les dirigeants aient une interprétation très libérale de leurs compétences: sous Chissano, le gouvernement avait déjà refusé à la Rena-

mo – seule opposition du pays – le droit d'affecter des gouverneurs aux provinces dans lesquelles elle avait gagné les élections. Les villes dirigées par un maire de la Renamo ne devaient s'attendre à aucun soutien de la part de Maputo. Les partisans de la Renamo se sont vus refuser l'accès à l'administration publique. Cette discrimination de la Renamo a débouché à plusieurs reprises sur des tensions politiques, des manifestations et des actions policières excessives. Suite aux élections controversées de 1999 ayant généré des troubles dans différentes régions du pays, plus de 80 opposants sont morts étouffés dans une cellule de prison surpeuplée. La Division Politique IV a réagi à ces événements en mettant en place un programme de prévention des conflits en vue des élections de 2004. À l'aide de ce programme, un large réseau d'organisations locales a non seulement surveillé les élections, mais aussi réalisé un décompte parallèle des résultats. Ces efforts ont permis de mettre en évidence les défauts de l'organisation des élections.

Il n'appartient évidemment pas aux pays donateurs d'intervenir dans la politique d'un pays partenaire ou de renforcer l'opposition. Cependant, la communauté des bailleurs de fonds, en grande partie du fait des événements politiques récents, a employé les grands moyens pour garantir plus de contrôles mutuels et d'équilibre au sein de l'État. Des investissements ont ainsi été réalisés dans la séparation des pouvoirs, la justice, l'amélioration de la reddition de comptes, et les mécanismes de contrôle internes et externes. L'objectif était en outre de créer un contrepoids au pouvoir croissant de l'État en renforçant la société civile. Dans le cadre de l'aide budgétaire, la Suisse a réclamé la prise en compte de la société civile dans le dialogue politique et a soutenu plu-

“ La Suisse prend une part active aux processus d’harmonisation et d’alignement internationaux afin d’améliorer l’efficacité de la coopération. Edita Vokral, vice-directrice de la DDC ”

2001–2009

sieurs ONG locales qui encouragent la société civile à faire valoir ses droits et à avoir l’œil sur le gouvernement.

Après les expériences de 2004, la crainte était grande que des irrégularités se reproduisent lors des élections communales de 2008. Il a été d’autant plus réjouissant que le pays réussisse ce test démocratique: les observateurs électoraux, aussi bien internationaux que nationaux, ont qualifié les élections de libres et correctes. Le gouvernement avait donc suivi les recommandations internationales. Autre évolution positive: le taux de participation a à nouveau légè-

ment augmenté, ce qui laisse espérer qu’à l’avenir, les gens exerceront à nouveau davantage leurs droits démocratiques. Pour la Renamo, cependant, le résultat des élections fut un désastre. Elle y perdit les cinq mairies qu’elle avait jusque-là, tandis que le Frelimo remportait la majorité absolue dans 42 villes sur 43. Il reste à voir comment le Frelimo gèrera ce nouveau renforcement de son pouvoir et quelles conclusions la Renamo en tirera.

Un nouveau parti, le «Mouvement démocratique du Mozambique» (Movimento Democrático de Moçambique – MDM) fondé en mars 2009, est susceptible d’apporter un meilleur équilibre. Il est probable que ce parti rassemblé autour de Deviz Simango, le maire populaire de Beira, réussira à entrer au parlement lors des élections d’octobre 2009. Seul l’avenir nous dira si le MDM pourra s’établir sur le long terme.

## Programme actuel de coopération au développement avec le Mozambique

Le programme actuel de la coopération suisse au développement avec le Mozambique (2007–2011) se concentre sur les secteurs de la gouvernance, de la santé et du développement économique.

### Gouvernance

- Promotion des compétences des communes urbaines (municipalités) en vue d’améliorer le ravitaillement de base et de renforcer leur autonomie
- Renforcement de la société civile et de son rôle d’«organe de surveillance» des autorités locales
- Promotion des autorités de district et des groupes de population locaux pour améliorer l’approvisionnement en eau et l’hygiène des habitations (entre autres conjointement avec l’ONG suisse Helvetas)
- Soutien d’un programme national de décentralisation de la planification et des finances
- Soutien des autorités responsables de l’eau dans le cadre du fonds pour l’approvisionnement en eau des zones rurales et l’hygiène des habitations

### Santé

- Soutien du système de santé mozambicain par une aide budgétaire sectorielle. Approche globale coordonnée (SWAP) avec les 25 pays donateurs et le ministère de la Santé mozambicain
- Promotion d’une prise de conscience de la santé au niveau des villages et de l’amélioration des soins de

santé locaux (conjointement avec l’ONG suisse Solidarmed)

- Participation à la conception d’un projet à grande échelle d’amélioration de l’approvisionnement de base au niveau local avec implication de la population locale (Banque mondiale et ministère de la Santé)

### Développement économique

- Aide budgétaire générale axée sur les résultats associée à un dialogue transversal sur la politique de développement entre le gouvernement et la communauté des bailleurs de fonds
- Soutien technique et financier de la réforme fiscale visant un meilleur recouvrement des impôts et la réduction de la dépendance au soutien international
- Formation et soutien technique du bureau du gouvernement en charge de la politique économique
- Renforcement d’un institut indépendant de recherche et d’analyse destiné à promouvoir les débats publics et critiques sur le développement socio-économique.
- Mise en place d’un réseau de caisses d’épargne et de prêt rurales destiné à stimuler l’activité économique locale
- Consolidation des capacités nationales d’analyse de la qualité des aliments
- Soutien d’initiatives pour la certification et l’amélioration des normes de qualité de certains produits exportables

# Quand un virus détruit tout

**En Afrique australe, le sida fait des ravages sans précédent. Au Mozambique, rares sont les familles épargnées par la maladie. Plus de 16% des Mozambicains sont séropositifs. Environ 400 000 enfants ont perdu leur mère ou leurs deux parents à cause du sida. L'épidémie est partie pour réduire à néant les progrès timides que le pays avait réalisés. Afin d'endiguer la maladie et d'en atténuer les conséquences, la Suisse investit dans le système de santé du Mozambique.**

**Prudencia, une** jeune fille de 13 ans originaire de Manica, dans l'ouest du Mozambique, a été infectée par le VIH à l'âge de neuf ans, à la suite d'un viol, avant de perdre ses parents du sida. Le sort de Prudencia, aussi extrême qu'il puisse paraître, n'est pas un cas isolé. En Afrique australe, l'épidémie de sida sévit comme nulle part ailleurs dans le monde. D'après les données de l'ONUSIDA, 1,5 million de personnes vivent avec le sida au Mozambique. Beaucoup d'enfants sont également touchés. Plus de 160 000 enfants portent en eux le virus, la plupart ayant été contaminés dès leur naissance ou pendant la grossesse par une mère séropositive. Mal pris en charge et affaiblis par la malnutrition, ils n'ont guère de chance de survivre: plus de la moitié d'entre eux décèdent avant leur premier anniversaire, et ils dépassent rarement l'âge de cinq ans.

**Du fait** du grand nombre de personnes malades et de décès, dans bon nombre de villages, la traditionnelle cohésion s'écroule. Et à nouveau, les enfants sont les premiers à en souffrir. D'après les estimations, il y a au Mozambique plus de 400 000 orphelins du sida de moins de 20 ans. «Bien souvent, les proches ne sont plus en situation d'accueillir les orphelins, car ils ont du mal à subvenir à leurs propres besoins», déclare l'experte du sida

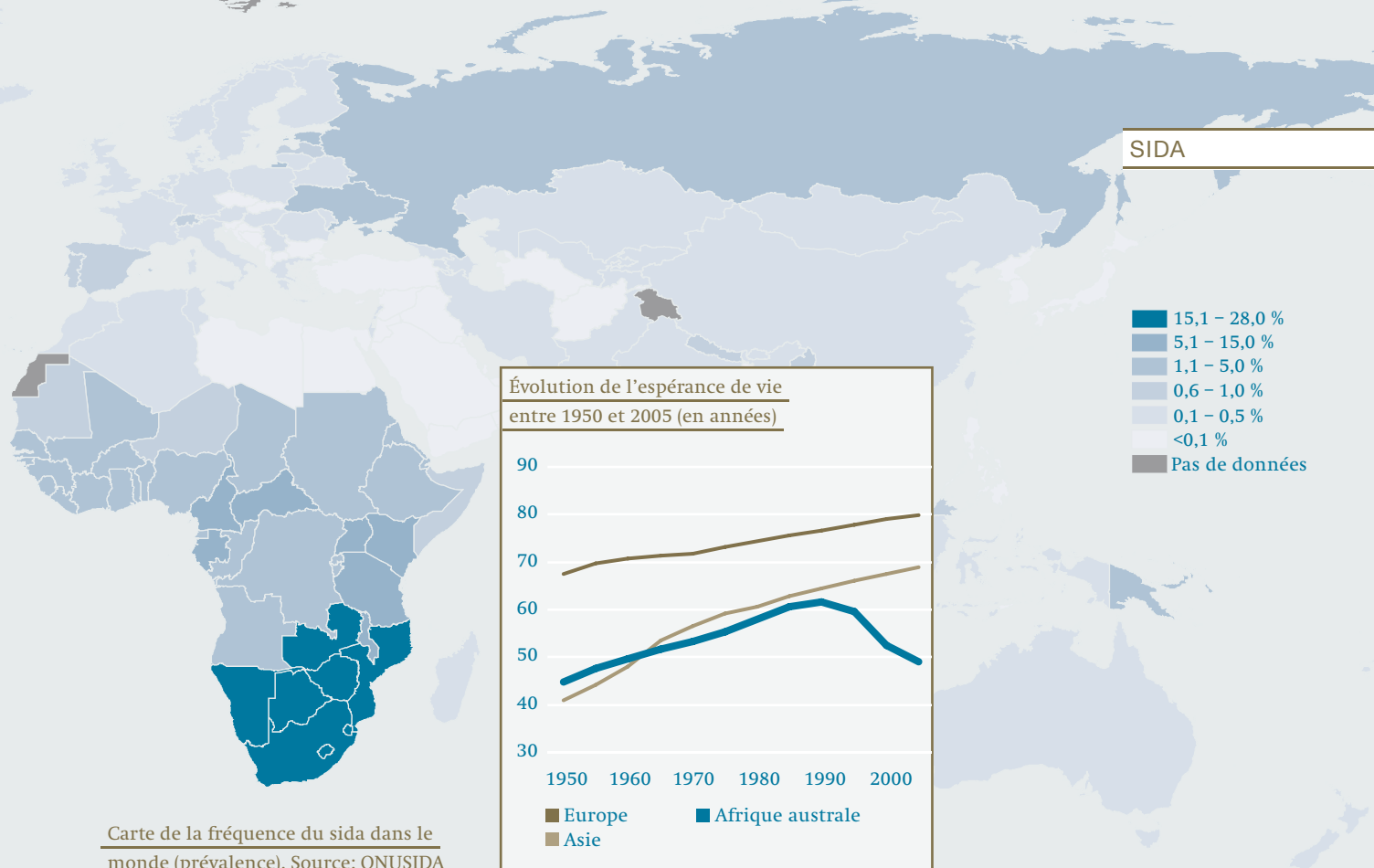
de la DDC, Nathalie Vesco Ghélew. «De plus, les enfants doivent endosser tôt le rôle de parents.» Outre les dizaines de milliers de souffrances humaines que le sida a infligées à la société mozambicaine, la maladie immunitaire menace aussi très concrètement le développement économique et social du pays et annihile les progrès réalisés jusque-là. Par exemple, le pays manque d'ores et déjà de personnel enseignant. Et du fait de l'épidémie, la situation ne va faire qu'empirer, car de nombreux professeurs meurent prématurément.

**Alors que** dans les pays industrialisés, les nouvelles thérapies et les campagnes de prévention ont eu raison des peurs associées à la maladie, en Afrique australe, le sida continue son avancée: les deux tiers des malades du sida du monde entier vivent dans la région subsaharienne, qui est en proie à la pauvreté. Au vu de cette terrible menace, la communauté internationale a réagi. L'ensemble des grandes organisations et grands réseaux internationaux tels que l'ONUSIDA et leurs partenaires comme le UNHCR, l'UNICEF, le PAM, le PNUD ou la Fédération Internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge s'emploient à la prévention, au traitement et au soutien des malades et de leurs proches. De par le monde, les sommes déployées pour lutter contre le sida

sont passées entre 2000 et 2007 de 1,5 à 10 milliards de dollars US par an.

**À Manica,** la banlieue où habite Prudencia, à la frontière avec le Zimbabwe, l'organisation non gouvernementale locale ANDA (Associação Nacional para o Desenvolvimento Auto-Sustentado) a mis en place un centre pour les orphelins du sida. La principale voie de liaison entre le Zimbabwe et la ville portuaire de Beira amène beaucoup de camionneurs dans cette région, et avec eux, le VIH. Entre-temps, un habitant de cette région sur cinq est porteur du virus. Celui-ci a privé de nombreux enfants pour toujours de leurs parents. L'ANDA prend les orphelins en charge, et parmi eux Prudencia, qui habite chez sa grand-mère. Au total, le centre s'occupe de plus de 400 enfants. Après l'école, les enfants se voient offrir un repas et de l'aide pour leurs devoirs. Dans la menuiserie, ils apprennent à manier les outils ou dans la boulangerie, la pâte. Dans l'atelier de couture, ils confectionnent entre autres des uniformes d'écoliers. Ils s'occupent de l'élevage de volailles au poulailler, ou bien ils donnent un coup de main à la cuisine. Autant d'expériences pratiques qui les aident à prendre leur vie en main.

**La Suisse** s'engage elle aussi dans le domaine du sida, dans le cadre



d'une vaste stratégie. «Nous nous efforçons de renforcer les capacités du pays plutôt que de mettre en place des systèmes parallèles», affirme Nathalie Vesco. Notre objectif principal est d'œuvrer pour permettre aux services sociaux et de santé locaux d'assurer eux-mêmes la prévention, le traitement, les soins et le soutien mais également d'atténuer les conséquences sociales de l'épidémie. C'est pourquoi la Suisse ne met en œuvre au Mozambique aucun projet propre sur le sida mais soutient d'une part le ministère de la Santé, qui a lancé en 2000 un programme national de lutte contre le sida; d'autre part, la Suisse participe aux activités d'organisations internationales travaillant aussi en dehors du secteur de la santé.

**Malgré le** large soutien international dont bénéficie le pays, le gouvernement mozambicain reste dépassé par le problème du sida. Le pays manque moins de moyens financiers que de personnel spécialisé, de capacités en management et

de coordination. Depuis qu'il existe des médicaments génériques, les thérapies contre le sida sont également accessibles aux pays pauvres. Par conséquent, les institutions de santé mozambicaines peuvent distribuer gratuitement ces médicaments qui sauvent des vies. Cependant, donner des comprimés aux malades ne suffit pas, car le sida n'est pas uniquement un problème de santé. On a besoin d'un encadrement complet de l'entourage des personnes concernées qui s'appuie sur des mesures sociales et sociétales allant jusqu'à aborder la question de l'égalité des sexes.

**Pourtant, tandis** qu'on note quelques progrès dans le traitement du sida, un aspect décisif de la lutte contre le VIH n'avance pas: la prévention. «Le sida reste un sujet tabou dont on évite de parler», affirme Nathalie Vesco. Les problèmes ne sont pas abordés ouvertement. Les nombreuses relations sexuelles menées de front facilitent elles aussi la propagation de la maladie. Les

efforts de communication réalisés dans le pays sont jusqu'à présent restés isolés. Il faudrait mettre en place une campagne nationale efficace à grande échelle. Beaucoup ne savent toujours pas comment faire pour se protéger. Et les jeunes femmes, trois fois plus touchées par la contamination que les hommes du même âge, ne parviennent pas à imposer l'utilisation du préservatif. Voilà pourquoi on dénombre au Mozambique 500 nouvelles infections par jour. En d'autres termes: pour deux personnes qui reçoivent une thérapie, cinq autres sont contaminées.

# «Le Mozambique aura encore besoin d'aide dans 30 ans»

**Thomas Litscher, ambassadeur et chef du Bureau de la coopération suisse de Maputo depuis 2006, dresse un bilan et risque un regard vers l'avenir proche de la coopération avec le Mozambique. M. Thomas Litscher est âgé de 55 ans, il est ingénieur agronome EPF et travaille depuis plus de 20 ans dans le corps diplomatique de notre pays.**

**En 30 ans de coopération avec le Mozambique, des succès certains ont été accomplis: paix, démocratie, essor économique. Mais de graves problèmes persistent. Quel est votre bilan personnel de la coopération?**

Lorsque j'ai rendu ma visite d'installation à la Première ministre Luisa Diogo, à ma grande surprise, elle m'a exposé pendant vingt bonnes minutes l'histoire à succès de la coopération entre la Suisse et le Mozambique. Elle a insisté sur notre rôle de pionnier que nous avons joué dans la démobilisation des parties de la guerre civile et sur l'importance de ce rôle pour la période de transition et la stabilisation de la paix au début des années 1990. Elle a souligné comment la Suisse, au milieu des années 1990, a à nouveau apporté une contribution décisive au règlement d'un conflit entre le Mozambique et les institutions de Bretton Woods dans le domaine de la politique macro-économique et fiscale. Enfin, elle a estimé comme essentiel le rôle de la Suisse dans le renforcement de la coordination des donateurs et dans la mise en place des modalités de l'aide budgétaire et des programmes d'aide. À l'évidence, la coopération suisse est parvenue à laisser des traces durables.

Le Mozambique est généralement considéré comme un exemple de réussite, et je pense que nombre d'éléments vont en ce sens. Après 15 ans de guerre et de régime communiste de parti unique, il ne va pas de

soi de réussir à passer à un système démocratique d'économie de marché relativement stable. La stabilité macro-économique et la stabilité de la politique fiscale ainsi que la croissance économique des dernières années sont remarquables. De même, les chiffres de réduction de la pauvreté et d'extension des services sociaux de base poussent à dresser un bilan positif, même si des conditions incompatibles avec la dignité humaine sont encore très répandues et nous font souhaiter des progrès plus rapides. Ce que je trouve important de souligner dans le bilan, c'est que par le biais de l'aide budgétaire, je pense qu'on est parvenu à mettre en place un partenariat coordonné entre les bailleurs de fonds mais aussi avec le gouvernement, partenariat qui offre un espace d'interactions et de dialogue permettant d'aborder ouvertement les grands enjeux, c'est-à-dire les graves problèmes qui persistent.

**Quels sont à votre avis les plus grands succès de la coopération suisse au Mozambique?**

Je pense que les points mentionnés par la Première ministre sont certainement ceux pour lesquels la Suisse a eu l'impact le plus important et le plus durable. D'une

manière générale, l'importance qu'a encore aujourd'hui la coopération au développement suisse au Mozambique me semble remarquable. Bien que notre contribution financière d'environ 1,5% de l'ensemble du volume d'aide soit relativement modeste, nous sommes considérés comme l'un des bailleurs de fonds les plus influents qui, par ses approches novatrices, une certaine témérité, une grande fiabilité et une forte présence personnelle, a un impact durable et positif sur le développement. Nous devons maintenir cette orientation.

La coopération au développement avec le Mozambique, qui a été commencée en 1979, est un bon exemple de l'engagement de longue durée qui caractérise les programmes bilatéraux suisses.

**La Suisse soutiendra-t-elle encore le Mozambique en 2039?**

Ce qui ne fait à mon avis pas l'ombre d'un doute, c'est que dans 30 ans, le Mozambique aura encore besoin d'aide sous forme de coopération. Le pays a certes un potentiel énorme, et les progrès des 15 dernières années sont considérables. Mais le niveau de développement du Mozambique est encore extrêmement bas. L'indice de développe-

“ La coopération suisse est parvenue à laisser des traces durables. ”

ment humain» de l'ONU répertorie 179 pays, dont seulement quatre placés derrière le Mozambique. Il s'agit d'un pays où plus de la moitié de la population vit encore dans la pauvreté la plus totale, sans accès au système de santé public ni à l'eau potable. Il y a moins de 1000 médecins pour 20 millions d'habitants. Pour 14 millions d'habitants devant essentiellement vivre de l'agriculture, pratiquée avec des moyens traditionnels rudimentaires, le pays compte tout juste quelque 600 conseillers agricoles. Le revenu par habitant se monte à moins de 400 dollars US par an. Même si on table sur un maintien de la croissance économique impressionnante de ces 10 dernières années, le revenu par habitant atteindra dans 30 ans un niveau que beaucoup de partenaires de la coopération au développement, dont la Suisse, ont déjà dépassé aujourd'hui. Il en va de même de la couverture en services sociaux de base. Sans parler des énormes défis posés par la répartition de la croissance, par l'épidémie de sida ou par la vulnérabilité particulière du Mozambique vis-à-vis du changement climatique.

La Suisse sera-t-elle encore partenaire? La profondeur historique et la qualité particulière des relations bilatérales ainsi que la contribution tout à fait positive apportée jusqu'à présent par la Suisse au développement du Mozambique vont dans ce sens. Mais 30 ans sont une perspective trop longue, et l'avenir est trop incertain pour que je puisse me lancer dans un pronostic.

#### **Quel pourra être le rôle de la Suisse au Mozambique au cours des prochaines années?**

Notre stratégie actuelle de coopération me semble tout à fait pertinente, y compris à moyen terme.

“ Nous disposons d'un programme équilibré, clairement focalisé et comportant une composante sociale, une composante de gouvernance et une composante de production. ”

Nous nous engageons de manière ciblée dans le domaine de la santé, en impliquant les communautés locales, pour donner à la prise en charge sanitaire de base la place qu'elle mérite dans la politique nationale. Dans le domaine de la gouvernance, nous encourageons en particulier la décentralisation par des approches novatrices, et enfin, nous soutenons également le Mozambique pour qu'il parvienne, par l'économie privée, à mieux exploiter son considérable potentiel de production. Nous disposons par conséquent d'un programme équilibré, aux points forts bien définis et comportant une composante sociale, une composante de gouvernance et une composante de production. Dans le cadre du dialogue politique entre donateurs et avec le gouvernement, la contribution générale au budget de l'État ou aide budgétaire nous permet de jouer un rôle actif et de faire valoir dans la politique nationale l'expérience que nous avons accumulée dans le travail sur des projets.

#### **Quels seront à votre avis les effets de la crise financière mondiale sur le développement du Mozambique?**

Le Mozambique est comparative-ment bien préparé. Grâce à la politique de stabilité qu'il mène depuis des années, le pays dispose d'une certaine marge de manœuvre permettant d'atténuer les chocs extérieurs. De plus, le secteur financier mozambicain est si peu développé

et si peu internationalisé que les institutions financières locales sont peu affectées par les événements internationaux. Des effets négatifs se feront probablement sentir du fait du recul ou du retard des investissements prévus dans les grands projets miniers et dans le secteur de l'énergie. De même, il existe une réelle incertitude pour ce qui est de l'évolution future des fonds d'aide. Le budget du Mozambique est financé pratiquement par moitié par les fonds de développement. Une baisse substantielle de ces fonds aurait des effets dramatiques dans la mesure où quelque 65 % du budget sont employés directement dans des secteurs en rapport avec la pauvreté. Plus que jamais, le mot d'ordre doit donc être d'améliorer encore l'efficacité de l'utilisation des fonds et donc l'efficacité de l'aide.

# Glossaire

## Aide liée/non liée

Dans le cadre de la coopération au développement, on parle d'aide liée lorsque la fourniture de biens et de services financés par l'aide publique au développement est assurée exclusivement par des entreprises du pays donateur. L'aide n'est pas liée lorsque le pays bénéficiaire peut acquérir ces biens et ces services sur le marché international. En 2001, le > CAD a adopté une recommandation visant à délier l'aide destinée aux pays les moins avancés. Le déliement de l'aide – une exigence à laquelle la politique suisse de coopération satisfaisait déjà – a constitué un pas concret dans la réalisation d'un développement basé sur un partenariat réel entre pays donateurs et pays bénéficiaires.

## Aide multilatérale

Contributions générales, non affectées à des projets définis, versées au programme central d'institutions internationales d'aide humanitaire et au développement dont les membres sont composés exclusivement d'États. Il s'agit notamment des contributions statutaires des membres, des participations au capital de banques de développement et de contributions annuelles – sans affectation – aux fonds et programmes de l'ONU.

## Banques de développement

Les principales banques de développement multilatérales sont le Groupe de la Banque mondiale et les quatre banques régionales de développement – africaine ([www.afdb.org](http://www.afdb.org)), asiatique ([www.adb.org](http://www.adb.org)), européenne ([www.ebrd.org](http://www.ebrd.org)) et intra-américaine ([www.iadb.org](http://www.iadb.org)). Les banques de développement dites sous-régionales (Amérique centrale, Afrique de l'Ouest, Afrique de l'Est et autres) jouent un rôle moins important.

## Biens publics mondiaux

Les biens publics mondiaux (en anglais: Global Public Goods) sont des biens publics qui ne se limitent pas aux frontières nationales mais sont valables

dans le monde entier. Un bien public est généralement considéré comme mondial dès lors qu'il touche plusieurs groupes de population. C'est ce qui le distingue d'un bien public national. Par conséquent, les biens publics mondiaux ont tant des bénéfices que des effets extérieurs mondiaux et ne se limitent pas à un État. Exemples: environnement propre et intact, stabilité du climat, stabilité des marchés financiers, paix, sécurité, justice, santé, contrôle des maladies transmissibles, héritage culturel.

## Bonne gouvernance

Le terme anglais de *governance* (gestion des affaires publiques) a fait son entrée dans la politique de développement au début des années 1990, en lien avec les événements qui ont marqué la fin de la guerre froide et la chute du Mur de Berlin. On a alors réalisé que la coopération au développement ne peut être efficace que si les gouvernements fonctionnent de manière fiable et transparente. La Banque mondiale fut la première à utiliser la notion de «Good Governance» dans le but d'améliorer l'efficacité de l'allocation de fonds publics. L'expression anglaise ne se réfère pas seulement à la gestion gouvernementale. Elle inclut également la gestion des institutions non étatiques. C'est pourquoi la DDC préfère le terme de «gouvernance», dérivé de l'anglais, à celui de «bonne gestion des affaires publiques». Une bonne gouvernance est assurée lorsque l'interaction ainsi que la répartition des rôles entre l'État, la société civile et l'économie privée reposent sur quelques principes essentiels: participation, transparence, non-discrimination, efficacité et fiabilité dans les affaires publiques.

## Bureaux de coopération

Représentations la plupart du temps (exceptions: aide humanitaire) implantées par la DDC dans les pays prioritaires du «Sud» et représentations installées dans des pays de «l'Est» importants où sont développés ses programmes. La direction générale des

programmes y est assurée par un responsable sur place.

## CAD

Comité d'assistance au développement (Development Assistance Committee, DAC). Sous-organe de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), le CAD ([www.oecd.org/dac](http://www.oecd.org/dac)) supervise les efforts de développement fournis par les pays industrialisés, intervient en faveur de la coordination et de l'unification des procédures et s'efforce de capitaliser et de diffuser le fruit de ses expériences.

## Coopération bilatérale

Coopération directe entre deux États.

## Coopération financière

La coopération financière comprend les aides financières, les garanties de crédit, les aides à la balance des paiements, les mesures de désendettement, ainsi que les mesures de promotion du commerce et des investissements.

## Coordination des donateurs

La coordination des donateurs (bailleurs de fonds) est une question qui préoccupe depuis longtemps la coopération au développement. Lorsque cela paraît opportun, on s'efforce de coordonner l'action des donateurs bilatéraux et multilatéraux. Les principaux acteurs de la coopération se réunissent alors pour aboutir à des ententes rationnelles. Cela s'organise généralement à l'échelle du pays bénéficiaire, par exemple sous l'égide de la Banque mondiale ou du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Mais la coordination ne suffit pas. Pour renforcer l'efficacité de la coopération, il convient également de simplifier et d'adapter les approches du développement, les processus de réalisation et les contraintes administratives. La coordination des donateurs est donc désormais inséparable de notions telles que l'harmonisation des donateurs, l'alignement ou la simplification.



## Décentralisation

La décentralisation se définit comme une délégation de compétences et de responsabilités en matière d'accomplissement des tâches publiques de l'État central à des autorités décentralisées (subordonnées ou autonomes) ou au secteur privé.

## État de droit

L'État de droit (rule of law) est en étroite relation avec le concept de l'État moderne, qui assure des conditions générales stables et favorables à l'épanouissement et au développement de tous les habitants de son territoire. Le concept d'État de droit garantit les fonctions gouvernementales et évite les abus du monopole étatique du pouvoir, notamment dans l'intérêt des élites. Il n'existe pas de définition unifiée de ce concept au sein de la communauté internationale. On s'accorde cependant sur certains éléments communs tels que le rôle essentiel d'une justice indépendante, l'égalité de tous les citoyens dans les processus d'élaboration et d'application du droit, la priorité accordée à la Constitution, la séparation des pouvoirs et le respect des droits humains aux plans civil et politique.

## Institutions de Bretton Woods

En font partie le Fonds monétaire international et le Groupe de la Banque mondiale.

## Institutions multilatérales (de développement)

Toutes les formes de coopération institutionnalisées rassemblant les acteurs étatiques et exceptionnellement non étatiques de plusieurs pays (davantage que les seuls pays donateurs et bénéficiaires). En font partie toutes les organisations internationales qui traitent d'activités de développement. Les ONG, les initiatives et les réseaux entretiennent souvent des relations réglementées avec des institutions multilatérales. L'un des domaines d'action des institutions multilatérales (de développement) est la participation à de grandes conférences

– le plus souvent organisées par l'ONU – et le suivi des activités ultérieures.

## NEPAD

Le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) est un programme de développement économique lancé en 2001 par l'Organisation de l'unité africaine (OUA). Il vise à élaborer des valeurs et à superviser leur mise en œuvre dans le cadre de l'OUA. La Suisse partage et appuie les objectifs du NEPAD. La plupart des programmes suisses de développement et de coopération vont dans le même sens. Le secrétariat du NEPAD est basé en Afrique du Sud.

## ONG

Il existe des organisations non gouvernementales (ONG) dans tous les pays. Elles ne poursuivent aucun but lucratif et assument des tâches de lutte contre la pauvreté. Elles sont financées par leur propre collecte de fonds ou par des ressources publiques (provenant le plus souvent de pays donateurs). Dans le contexte multilatéral, elles agissent souvent au niveau mondial dans le cadre de campagnes de sensibilisation à certains problèmes sociaux, économiques, environnementaux ou liés aux droits humains ou défendent parfois leurs intérêts directement.

## Pauvreté

La pauvreté est un phénomène aux multiples facettes qui peut affecter tous les domaines de l'existence, y compris celui des biens immatériels. Elle paralyse l'être humain et porte atteinte à sa dignité. Être pauvre ne signifie pas seulement que l'on manque d'argent (un revenu d'un dollar US par jour étant universellement admis comme le seuil de la pauvreté); la pauvreté implique d'une manière générale des privations et une absence de bien-être. Lorsque la pauvreté n'est pas due uniquement à une production insuffisante de biens, elle se trouve toujours en relation avec son contraire, la richesse. Toutes deux résultent d'un même processus: une répartition inéquitable basée sur le pou-

voir et la force. Sans aide extérieure, il n'y a guère moyen d'échapper au cercle vicieux de la pauvreté.

## Politique de développement

L'ensemble des moyens et des plans politiques, économiques, sociaux et écologiques visant à organiser le développement de manière à améliorer durablement les conditions de vie et la prospérité en général dans les pays en développement et en transition.

## Sector-Wide Approach (SWAP)

Forme de coopération au développement dans laquelle les principaux donateurs actifs dans un secteur s'orientent en fonction de la stratégie sectorielle du bénéficiaire. En principe, l'approche SWAP ou approche sectorielle inclut des formes d'aide budgétaire.

## Société civile

Il n'existe pas de définition précise de la société civile. Celle-ci englobe d'une manière générale toutes les organisations non étatiques et les citoyens. La coopération au développement distingue trois grandes catégories d'acteurs, qui présentent des recoupements: les institutions publiques, le secteur économique (secteur privé) et la société civile. Celle-ci comprend les > ONG et d'autres associations à but non lucratif telles qu'associations de consommateurs, syndicats, groupes de défense des droits humains, mouvements de base, médias indépendants et organisations écologistes. On considère que le renforcement de la société civile constitue un bon moyen de promouvoir la démocratie dans les pays dirigés de façon autoritaire ou oligarchique.

# Adresses, impressum

Direction du développement et de la  
coopération DDC  
Freiburgstrasse 130  
CH-3003 Berne  
[www.ddc.admin.ch](http://www.ddc.admin.ch)

Secrétariat d'État à l'économie SECO  
Effingerstrasse 31  
CH-3003 Berne  
[www.seco-cooperation.ch](http://www.seco-cooperation.ch)

Division Politique II,  
Afrique/Moyen-Orient  
Palais fédéral ouest  
CH-3003 Berne  
[www.eda.admin.ch](http://www.eda.admin.ch)

Division Politique IV,  
Sécurité humaine  
Bundesgasse 32  
CH-3003 Berne  
[www.eda.admin.ch](http://www.eda.admin.ch)

Swiss Cooperation Office in Maputo  
Av. Ahmed Sekou Touré, 637 - R/C  
P.O. Box 135  
Maputo, Mozambique  
[www.swisscooperation.org.mz](http://www.swisscooperation.org.mz)

[www.odamoz.org.mz](http://www.odamoz.org.mz) (banque de données de l'aide publique au développement au Mozambique)

[www.poptel.org.uk/mozambique-news](http://www.poptel.org.uk/mozambique-news)  
(agence de presse du Mozambique)

[www.mozambique.mz](http://www.mozambique.mz) (site web officiel du pays)

Éditeur:  
Direction du développement et de la  
coopération DDC; Secrétariat d'État à  
l'économie SECO.

Texte et rédaction,  
mise en page et production:  
Locher, Schmill, Van Wezemaal &  
Partner AG, Bâle, [www.comm-care.ch](http://www.comm-care.ch)

Coordination: DDC, Division  
Afrique orientale et australe

Versions linguistiques: cette brochure  
est également disponible en allemand  
et en portugais.

Commandes: [http://www.deza.admin.ch/fr/Accueil/Documentation/Publications\\_Nouveautes\\_et\\_archives](http://www.deza.admin.ch/fr/Accueil/Documentation/Publications_Nouveautes_et_archives)

[info@deza.admin.ch](mailto:info@deza.admin.ch)

Berne, mai 2009



Depuis 1979, la Suisse coopère avec le Mozambique, l'un des pays les plus pauvres du monde. Cette brochure récapitule l'histoire de cette coopération et montre à la lumière d'une multitude d'exemples, de voix et de chiffres tous les acquis réalisés en l'espace de ces 30 années, mais aussi les défis qu'il reste à relever aujourd'hui. Pour ce faire, on ne s'est pas contenté de montrer les différentes facettes du partenariat particulier qui lie la Suisse à cet État de l'Est de l'Afrique australe, mais on a aussi dressé un tableau de l'évolution de la politique suisse de développement au fil du temps.

