

## Problèmes actuels de l'aide suisse au développement

La coopération suisse au développement passe par des crédits-cadre renouvelables périodiquement. À l'agenda politique figurent actuellement les crédits qui parviendront à échéance fin 2007 et 2008. Outre la question du volume financier, il faut aussi s'interroger sur l'orientation et les modalités futures de l'aide au développement. La Commission de gestion du Conseil des États estime, quant à elle, que les messages actuellement en cours d'élaboration doivent davantage se concentrer sur des priorités géographiques et thématiques.

### **Position d'economiesuisse**

L'économie a toujours soutenu l'aide au développement. Elle ne s'est toutefois jamais prononcée officiellement sur un ordre de grandeur, car les chiffres ne peuvent être justifiés sur le plan économique. Cependant, en comparaison internationale, la Suisse n'a pas à rougir de son engagement, tant sur le plan quantitatif que qualitatif. Dans ce domaine, elle doit continuer de mener une politique autonome, fiable et axée sur l'efficacité.

14 mai 2007      Numéro 11

# dossierpolitique



# Nouveaux crédits-cadre pour l'aide au développement : orientation, volume, chances et risques

## 1. Situation initiale

Conformément à la Constitution et à la législation, la coopération suisse au développement passe par des crédits-cadre renouvelables périodiquement. Les messages transmis au Parlement sur cette question sont autant de mandats de prestations en faveur des offices chargés de l'exécution. Le tableau ci-dessous regroupe les quatre principaux crédits-cadre de la coopération internationale.

La coopération au développement passe par des crédits-cadre renouvelables périodiquement. La coopération internationale s'appuie essentiellement sur quatre crédits-cadre.

### Principaux crédits-cadre de la coopération internationale (État 2006)<sup>1</sup>

Coopération au développement	Crédit-cadre pour la coopération technique et l'aide budgétaire en faveur de pays en développement	4.2 mrd fr. pour la période 2004-2007, soit près de 1.5 mrd fr. par an	DDC
Coopération au développement	Crédit-cadre pour des mesures de politique économique et commerciale dans le domaine de la coopération au développement	970 mio.fr. pour la période 2003-2008, soit près de 194 mio.fr. par an	Seco
Collaboration avec les États d'Europe de l'Est	Crédit-cadre pour la coopération avec les États d'Europe de l'Est	400 mio.fr. pour la période 2005-2006, soit près de 200 mio.fr. par an	DDC et Seco
Aide humanitaire	Crédit-cadre pour l'aide humanitaire	1.5 mrd fr., soit près de 375 mio.fr. par an	DDC

A l'heure actuelle, ce sont les crédits-cadre qui s'éteignent en 2007 et 2008 qui font l'objet de discussions ; le souverain et la commission compétente ont déjà accepté en 2006 et 2007 les crédits pour la coopération avec l'Europe de l'Est (730 mio. fr. et 1 mrd fr. pour l'atténuation des disparités) et pour l'aide humanitaire (1.5 mrd fr.).

Piliers principaux de l'aide publique au développement en Suisse

Les crédits-cadre pour la coopération technique et l'aide budgétaire ainsi que les mesures de politique économique et commerciale dans le domaine de la coopération au développement sont les principaux piliers de l'aide publique suisse au développement. Compte tenu des critiques récemment émises par la Commission de gestion (CdG) du Conseil des États au sujet de la cohérence et du pilotage stratégique des activités par la DDC, le Parlement s'intéresse, au-delà de la question des ressources, à l'orientation et aux modalités futures de la coopération au développement.

## 2. Message sur la continuation de la coopération technique et de l'aide budgétaire en faveur des pays en développement 2008-2012

Concentration sur des priorités géographiques et thématiques

La CdG a ainsi émis le souhait que le message actuellement en cours d'élaboration (aussi appelé « Message sud ») se concentre davantage sur des priorités géographiques et thématiques. Il doit se focaliser sur 17 pays prioritaires (12 pays à partir de 2010) parmi les pays les plus pauvres d'Afrique (9), d'Amérique latine (4) et d'Asie (4) ainsi que sur trois priorités thématiques. Conformément au cadre défini par le Conseil fédéral (« Lutte contre la pauvreté et sécurité humaine dans le contexte d'un partenariat mondial »), il s'agit avant tout d'atteindre les objectifs du millénaire pour le développement (réduire la pauvreté), de maîtriser ensuite les risques systémiques de sécurité et, enfin, de contribuer à une mondialisation encourageant le développement. Parmi ces trois thèmes, les priorités et projets concrets sont choisis sur la base des principes de l'universalité et de l'efficacité. En ce qui concerne les pays prioritaires, il s'agit d'y investir 10 mio.fr. à 20 mio.fr. par an dans des programmes à long terme. En outre, l'aide suisse au développement doit exploiter

<sup>1</sup> Par souci d'exhaustivité, il faudrait mentionner également les crédits-cadre pour la participation de la Suisse à l'augmentation de capital des banques de développement régionales et pour la promotion civile de la paix.

Une quote-part d'aide au développement fixe ?

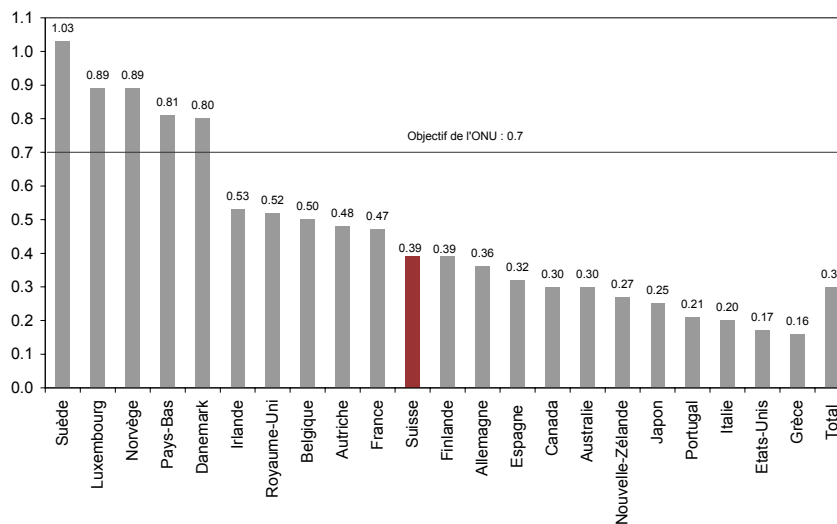
chaque fois qu'elles sont possibles les synergies avec d'autres pays donateurs et institutions multilatérales.

Le Conseil fédéral n'a pas encore pris de décision concernant l'étendue du nouveau crédit-cadre. Il avait toutefois annoncé, lors du sommet mondial organisé par l'ONU en 2005, qu'il prendrait une décision à ce sujet rapidement. À cet effet, il peut se référer aux décisions en la matière de certaines organisations internationales. Il peut viser l'objectif de 0,7 % du produit national brut (PNB), conformément à la recommandation de l'ONU, mais sans fixer de délai. Il peut aussi s'inspirer du plan d'action de l'UE, qui s'est fixé pour objectif d'atteindre 0,56 % du PNB d'ici à 2010. Enfin, le Conseil fédéral peut définir ses propres objectifs, en accord avec la planification financière à long terme.

Ce n'est un secret pour personne que le DFAE a une préférence marquée pour une augmentation nette du taux de l'aide publique au développement (APD). A son avis, il faut viser 0,56 % du PNB au minimum, un taux qui correspond à l'objectif de l'UE. Cela impliquerait une augmentation du crédit-cadre en cours de 4,2 à 5,5 mrd fr., voire 6 mrd fr.

Le volume mondial total de l'aide publique au développement était de 104 milliards de dollars en 2006. Cette année-là, la Suisse y a consacré 1,65 milliard de dollars, soit 0,39 % de son PNB.

**Aide publique au développement en % du produit national brut (PNB)**  
(ODA - Official Development Assistance - nette)



Source : OCDE, avril 2007

**3. Message relatif au 7<sup>ème</sup> crédit-cadre sur la poursuite du financement des mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement pour les années 2008-2012**

Ce crédit-cadre géré par le Seco restera focalisé sur les quatre domaines d'intervention actuels :

- soutien macroéconomique (aides budgétaires, gestion des dettes et mesures de désendettement, soutien au secteur financier)
- financement d'infrastructures (énergie, eau, gestion des déchets, transports)
- promotion commerciale (politique commerciale, accès au marché, efficacité commerciale, normes environnementales et sociales, produits de base)
- développement du secteur privé (conditions-cadre pour le secteur privé, soutien et conseil aux entreprises, financement des entreprises)

En ce qui concerne les priorités géographiques, les ressources du crédit-cadre doivent bénéficier à 10 pays prioritaires, sachant qu'une attention particulière est accordée à l'Afrique (6 pays). 70 % des ressources que la Suisse consacre au développement entrent dans des programmes bilatéraux destinés aux pays prioritaires ; 30 % sont mis à la disposition d'interventions régionales et multilatérales.

Quant au montant de l'aide, le Seco part également du principe que le cadre financier actuel, 970 mio.fr. pour cinq ans, doit être augmenté. On évoque 1,2 à 1,6 mrd fr.

Sérieux doutes sur l'efficacité de l'aide au développement

#### 4. Appréciation

L'aide au développement internationale a fait récemment l'objet de critiques virulentes. Son efficacité, en particulier, est remise en question compte tenu du fait que les conditions institutionnelles d'un processus autonome d'évolution économique et sociale ne sont pas données dans de nombreux pays bénéficiaires. Aussi longtemps que les gouvernements ne n'assurent pas une protection juridique effective, ne protègent pas les droits de propriété, n'ouvrent pas les marchés des biens et du travail, ne veillent pas à une stabilité monétaire et fiscale minimale, l'aide au développement ne peut que se perdre sous les coups de boutoir et rester pratiquement sans effet. Aujourd'hui, ce phénomène est attesté par des preuves empiriques. Les agences étatiques d'aide au développement ne peuvent se contenter d'évacuer le problème qui n'est pas « politiquement correct ». C'est principalement l'Afrique qui se trouve dans la ligne de mire : aucun pays ou presque n'est en mesure de générer durablement de la croissance et de la prospérité avec les ressources fournies par les pays du nord. Les belles déclarations et les conférences n'y changent rien. « Il ne suffit pas de construire des écoles pour faire venir des enseignants. De même, il ne suffit pas de signer les objectifs du millénaire pour que le développement aie lieu »<sup>2</sup>.

L'indice de perception de la corruption (IPC) de Transparency International examine le niveau de corruption dans 163 pays au total. L'étude montre qu'il existe une forte corrélation entre la corruption et la pauvreté.

La Suisse est active dans des pays en développement connaissant, à des degrés divers, une corruption importante (projets dans des pays prioritaires, programmes de partenariats et programmes spéciaux). Le tableau indique la position de ces pays sur la liste de Transparency International.

Source : [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

#### Indice de corruption 2006

Classement des pays bénéficiant le plus de l'aide au développement suisse

Rang	Pays	Score IPC 2006*	Etudes utilisées**
51	Afrique du Sud	4.6	8
60	Turquie	3.8	7
68	Cuba	3.5	3
70	Chine	3.3	9
	Egypte	3.3	6
	Ghana	3.3	6
	Inde	3.3	10
	Pérou	3.3	5
79	Burkina Faso	3.2	5
84	Madagascar	3.1	5
	Sri Lanka	3.1	6
93	Tanzanie	2.9	7
99	Mali	2.8	7
	Mongolie	2.8	5
	Mozambique	2.8	7
105	Bolivie	2.7	6
111	Nicaragua	2.6	6
	Vietnam	2.6	8
121	Bénin	2.5	6
	Népal	2.5	5
130	Indonésie	2.4	10
138	Equateur	2.3	5
	Niger	2.3	5
142	Pakistan	2.2	6
156	Bangladesh	2.0	6
	Tchad	2.0	6
	Soudan	2.0	4

\* Le score IPC fait référence à la perception du degré de corruption par les milieux d'affaires et les analystes de risque. Il va de 10 (haut niveau de probité) à 0 (haut niveau de corruption). En 2006, la Finlande a obtenu le meilleur score (9,6) et Haïti le moins bon (1,8).

\*\* Fait référence au nombre d'études utilisées pour évaluer la performance d'un pays. Un minimum de trois études était requis pour pouvoir inclure un pays dans l'IPC.

Source : Transparency International, Corruption Perceptions Index 2006

<sup>2</sup> Bourguignon, F./Pleskovic, B.(Ed) : "Annual World Bank Conference on Development Economics 2005 : Lessons of Experience", Oxford/Londres 2005

La bureaucratie internationale de l'aide au développement réclame plus de moyens

De l'autre côté, la bureaucratie de l'aide internationale au développement - c'est-à-dire les organisations onusiennes concernées, le Comité d'aide au développement de l'OCDE et les responsables de l'aide publique au développement - invite à adopter les objectifs du millénaire et à multiplier par deux les engagements en faveur de l'aide au développement. La philosophie de base repose toujours sur l'idée du « *big push* » (un processus par lequel d'un seul coup un pays se développe rapidement) et sur l'idée que l'action de l'État peut induire le développement. Il faut ajouter à cela que les ONG, soutenues par des organisations ecclésiastiques et les partis de gauche, plaident également pour une augmentation sensible de l'aide au développement. Les œuvres d'entraide suisses lanceront cet été une pétition appelant à lutter ensemble contre la pauvreté et à accroître l'engagement en faveur de la coopération au développement à 0,7 %.

Dans la pratique : pas de dispositions législatives strictes

Dans la pratique, il n'existe, selon le prof. Dani Rodrik de Harvard, ni recettes toutes simples (« *best practices* ») ni règles universelles (consensus de Washington) qui puissent être appliquées n'importe où avec succès<sup>3</sup>. En effet, M. Rodrik considère qu'il n'y a pas de lien de cause à effet direct entre les réformes politiques et la croissance économique, parce que l'homme est constamment confronté à un grand nombre d'incitations qui varient selon le niveau de développement. Faute d'informations, M. Rodrik plaide, en matière de politique du développement, pour l'humilité, la diversité des politiques, pour des réformes sélectives et modestes ainsi que pour l'expérimentation. L'aide au développement suisse va dans cette direction.

Aide suisse reconnue pour sa qualité et son professionnalisme

Dans le contexte mondial de l'aide publique au développement, forte de 104 milliards de dollars en 2006, l'aide suisse, avec un volume de 1,6 milliard de dollars ou 0,39 % du PNB, ne joue certes pas un rôle déterminant, mais elle n'en est pas moins appréciée. L'aide suisse est reconnue pour sa qualité, son approche pragmatique des problèmes, son efficacité, de sa fiabilité et son professionnalisme. Comme le débat politique sur l'aide au développement se poursuivra à coup sûr et qu'il pourrait influencer l'opinion publique, il faudra à l'avenir, plus encore qu'aujourd'hui, être attentif à l'efficacité de l'aide suisse au développement.

## 5. Position de l'économie

Justification économique de l'aide suisse au développement

L'économie a toujours soutenu l'aide suisse au développement en tant qu'élément de la politique économique extérieure. Au fil des années, cette aide s'est de plus en plus concentrée sur la fourniture de biens publics (État de droit, gouvernance, formation, santé, eau, etc.). Du point de vue économique, la fourniture de biens publics est la justification la plus convaincante de l'aide au développement. En effet, elle contribue à fournir des biens publics qui n'existeraient pas sans elle et dont l'absence rendrait plus difficile le progrès économique et social. Une aide au développement conçue de la sorte sied à un pays ouvert au monde et possédant une tradition humanitaire et culturelle.

L'ampleur concrète de l'aide pose problème

Toutefois, l'économie ne s'est jamais prononcée officiellement sur l'ampleur de cette aide, car il n'est pas possible de justifier économiquement tel ou tel chiffre. L'objectif de 0,7 % défini par l'ONU ne constitue qu'une recommandation et non une obligation. L'aide au développement se bat – comme tout autre secteur d'activité étatique – pour la répartition de ressources publiques limitées et ne peut se prévaloir d'un traitement spécial.

L'aide suisse au développement n'a pas à rougir de la comparaison internationale, que ce soit sur le plan quantitatif ou qualitatif. Cette aide est presque systématiquement non liée. Sur le plan quantitatif, elle se situe dans la moyenne des pays industrialisés. Les pays scandinaves et les Pays-Bas sont en tête du classement. Il n'y a certainement pas de quoi se sentir coupables, comme le voudraient les anti-mondialisation, la gauche, certaines organisations ecclésiastiques et des organisations d'aide au développement. Il faut néanmoins se poser la question de savoir si la loi de 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationale est toujours appropriée. Depuis cette époque, l'économie mondiale a connu de profonds changements et les pays en développement ne forment plus un groupe homogène. Aussi serait-il judicieux de redéfinir les objectifs et les instruments dans l'intérêt aussi du contrôle stratégique.

<sup>3</sup> Rodrik, Dani : "Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s : Learning from a Decade of Reform, dans le *Journal of Economic Literature*", décembre 2006

Aide budgétaire : risquée

Quant au contenu de l'aide au développement, l'économie a toujours exprimé un certain scepticisme à l'égard de l'aide budgétaire, mais aussi des investissements publics dans des fonds de capital-risque, des sociétés de leasing, etc. L'aide budgétaire, de par sa nature, est moins transparente, plus politisée et ne relève que difficilement de la notion de biens publics. « Le risque existe que l'aide étrangère sous la forme d'aide budgétaire n'incite pas le chef du gouvernement à améliorer beaucoup les institutions<sup>4</sup>. » Sa légitimation économique est plutôt faible. De plus, la mise en œuvre de l'aide budgétaire est non seulement difficile, mais elle requiert une forte implication du pays donateur dans le processus de réforme du pays bénéficiaire. Par conséquent, elle présente davantage de risques que l'aide apportée au travers de projets.

Constituer des fonds de capital-risque avec les ressources de l'aide au développement est erroné

Du point de vue économique, la constitution de fonds de capital-risque avec les ressources de l'aide publique au développement dans des pays ayant accès aux marchés financiers internationaux est erronée. Il faudrait avoir le courage de supprimer définitivement cet héritage de l'ancienne Société financière pour le développement. Enfin, il importe d'utiliser de manière ciblée, avec circonspection et non comme un remède miracle, le nouvel instrument que constitue le partenariat public-privé.

L'efficacité exige un rapport clair entre les objectifs et les moyens

Le fait que deux offices fédéraux soient chargés de la mise en œuvre opérationnelle de l'aide au développement aboutit nécessairement à la création de nombre d'interfaces entre la DDC et le Seco. Au final, il revient au Conseil fédéral de décider si cette répartition des tâches est encore adaptée et viable. On notera toutefois que les discussions nécessaires quant à la qualité de l'aide suisse au développement n'ont pas provoqué de rupture entre ces deux Offices fédéraux aux orientations distinctes.

Pour l'économie suisse, la capacité de l'aide au développement à générer une évolution mesurable dans les pays bénéficiaire constitue un critère déterminant. Il est dans son intérêt que les pays en développement intègrent l'économie mondiale, à court et long termes, avec les mêmes droits et devoirs. Par conséquent, elle privilégie des projets montrant clairement le rapport entre les objectifs et les moyens, et une politique économique extérieure libérale. En s'engageant pour une aide au développement ainsi conçue, constante dans ses apports financiers parce que tenant compte des possibilités du budget fédéral, l'économie suisse rend un grand service aux pays les plus pauvres.

## 6. Conclusion

L'aide suisse au développement n'a pas à rougir de la comparaison

1. L'aide au développement ne peut – pas plus qu'aucun autre domaine des dépenses étatiques – se soustraire à la lutte pour la répartition des ressources limitées de l'État.
2. La définition d'objectifs chiffrés en matière d'aide au développement n'est pas justifiée du point de vue économique. Il peut s'agir tout au plus de déclarations d'intention politiques. En outre, mesurer les prestations étatiques aux moyens consacrés pose problème. Au final, c'est le résultat qui compte, c'est-à-dire l'efficacité des dépenses par rapport aux objectifs tels que la réduction de la pauvreté ou l'amélioration du bien-être individuel dans les pays bénéficiaires.
3. L'aide suisse au développement n'a pas à rougir de la comparaison avec d'autres pays, ni en termes qualitatifs, ni en termes quantitatifs. La Suisse serait bien inspirée de continuer à mettre l'accent sur une politique autonome, fiable et efficace, en accord avec un budget fédéral géré de manière durable. L'économie plaide donc pour une aide suisse au développement intelligente et non idéologique.

Pour toute question :  
rudolf.walser@economiesuisse.ch

<sup>4</sup> Oechslin, Manuel : "Foreign Aid, Political Instability and Economic Growth", Université de Zurich, 2006. Jean-Luc Bernasconi, Seco, défend un autre point de vue : « Les effets de l'aide budgétaire générale : un bilan intermédiaire positif », dans La vie économique, n° 12, 2006