



## **Contrôle des dépenses de l'Etat : les coûts des relations avec l'étranger en expansion**

Le présent dossierpolitique fait partie d'un ensemble complet consacré au contrôle des dépenses de l'Etat. Il fait suite au Concept des dépenses publié l'année dernière par economiesuisse. Nous nous proposons de présenter pour chaque domaine, à partir des prévisions formulées l'an dernier, l'évolution effective des dépenses. Le but est de montrer si, et dans quels domaines, les dépenses présentent une évolution acceptable sur la durée. Des cartons verts, jaunes ou rouges sont attribués selon l'évolution en cours. Par rapport à 1999, les dépenses consacrées aux relations avec l'étranger ont progressé de 5,9% en 2000. Non seulement ce chiffre est très supérieur à l'évolution recommandée dans le Concept des dépenses, de 1% par an, mais il dépasse aussi l'évolution attendue de 5,5%. Ce fort accroissement s'explique principalement par l'engagement de la Suisse en vue de la maîtrise des conséquences de la guerre du Kosovo. Si rien n'est entrepris pour corriger cette tendance, il faut s'attendre à d'énormes dépenses supplémentaires dans le domaine des affaires étrangères. Celles-ci résulteront principalement de l'importante augmentation prévue de l'aide au développement.

## Un effort d'économies inévitable

En 2000, les dépenses consacrées aux affaires étrangères ont augmenté plus fortement que celles de l'ensemble des collectivités publiques et des assurances sociales qui ont dans l'ensemble progressé de 1,6%. Les relations avec l'étranger ont absorbé 1,5% des dépenses totales consolidées. Depuis 1990, leur part est restée stable. Le Concept des dépenses d'économiesuisse prévoyait un objectif d'évolution des dépenses de 1%, contre 1,8% pour l'ensemble.

### Plus de la moitié pour le développement

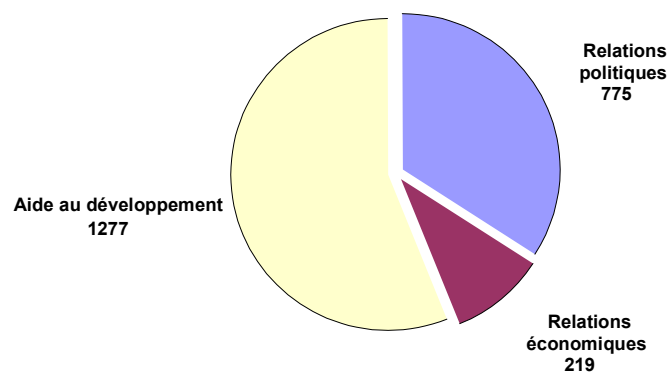
Les affaires étrangères relèvent de la Confédération. C'est à elle qu'incombent toutes les dépenses du secteur. Les dépenses consenties pour l'*aide au développement*, de 1,3 mrd fr., en représentent la plus grande part. Deux offices coordonnent l'engagement de la Suisse dans ce domaine. Avec un budget annuel de 1,2 mrd fr., la DDC, logée au sein du DFAE, gère la plus grande partie des dépenses. Sur ce total, 0,8 mrd vont à la coopération technique et à la coopération financière (contributions à des fonds de développement et aux organisations internationales ou suisses, en partie privées, et aux actions propres de la DDC) et 0,3 mrd fr. sont consacrés à l'aide humanitaire (actions humanitaires et aide alimentaire, contribution au CICR). Les autres dépenses d'aide au développement (0,1 mrd fr.)

relèvent du Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) et sont consacrées à des mesures de politique économique et commerciale. Mesurée au PNB de la Suisse, la part de l'aide au développement est en Suisse de l'ordre de 0,3%.

La catégorie *relations politiques* (0,8 mrd) recouvre surtout les dépenses du DFAE pour l'administration, les ambassades et consulats où les charges de personnel représentent environ 40%. Les autres dépenses de ce poste sont des contributions aux organisations internationales (par exemple: centre de l'ONU, OSCE, Conseil de l'Europe), des participations aux coûts d'opérations de maintien de la paix et des dépenses de la Genève internationale.

Dans le secteur des *relations économiques* (0,2 mrd), on trouve de plus petits postes comme l'aide financière à l'OSEC ainsi que des contributions à des organisations internationales telles l'OCDE, l'OMC ou l'AELE. Les ressources que le seco, situé au DFE, consacre à l'aide financière aux pays de l'Est constituent plus de la moitié des dépenses de ce poste. D'autres ressources entrant dans le cadre de l'aide à l'Europe orientale, coordonnées par la DDC, sont comptabilisées au chapitre des relations politiques. L'aide aux pays de l'Est est toutefois une forme de coopération au

Répartition des dépenses par fonction (2000, en mio.fr.)



Source: DFE, Finances publiques en Suisse 2000

développement. Enfin, il y a lieu de relever encore les engagements découlant de garanties données par la Suisse, pour un montant de plus de 7 mrd fr., en relation avec sa participation aux banques régionales de développement ainsi qu'à la Banque mondiale et à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD). Jusqu'ici, ces obligations n'ont guère débouché sur la sollicitation de crédits.

Les dépenses concernant l'asile n'entrent pas dans ce groupe de tâches. Selon la statistique fonctionnelle officielle, elles sont la plupart du temps comptabilisées au chapitre de la prévoyance sociale où elles apparaissent sous la rubrique de l'aide aux réfugiés en Suisse.

### **Evolution des dépenses: priorité absolue à l'aide et à la présence à l'étranger**

#### *Evolution à ce jour*

Dans les années 90, les dépenses consacrées aux relations avec l'étranger ont augmenté de 36%. Auparavant, la Suisse avait enregistré à ce chapitre une évolution impressionnante des dépenses jusqu'en 1992. La principale raison de ce phénomène réside dans le fait que l'aide publique au développement était pratiquement inexistante au début des années septante. Il s'agissait donc de la mettre en place. Rien qu'entre 1985 et 1992, les dépenses concernant les relations avec l'étranger ont plus que doublé, la Suisse ayant à la fois apporté son aide financière dans la phase de transition en Europe orientale, développé son réseau de représentation diplomatique ou consulaire dans ces Etats et fourni une aide humanitaire durable dans cette période. L'adhésion aux institutions de Bretton Woods est intervenue également dans cette période. Après 1992 en revanche, les dépenses totales se sont stabilisées à la faveur des efforts menés pour réaliser une certaine discipline budgétaire.

#### *Tendance*

Suite à la stabilisation réalisée dans les années 1990, les dépenses affichent à nouveau une tendance à la hausse depuis 1999. L'évolution financière à venir de ce groupe de tâches dépendra de l'objectif fixé par le Conseil fédéral dans son Rapport de politique extérieure 2000 ; le gouvernement se propose de relever le niveau de l'aide publique au développement de manière à ce qu'il atteigne 0,4% du produit national brut (PNB) au cours de cette décennie. Certaines revendications vont même jusqu'à 0,7%. Par rapport aux autres secteurs de tâches, c'est l'aide au développement qui présente l'un des taux d'accroissement les plus élevés: dans le plan financier 2004-2006, ces taux atteignent près de 6% en

moyenne. En chiffres absolus, le volume des dépenses d'aide au développement prévu pour 2006 dépasse celui de 2002 de plus de 340 mio.fr. Si l'on tient compte en plus des dépenses consacrées à l'aide aux pays de l'Est, comme le font les statistiques de l'OCDE, on arrive à un volume d'aide publique au développement qui atteindrait 0,37% du PNB en 2006, ce qui représente un accroissement de 0,03% par rapport à 2002.

Dans le domaine des *relations politiques*, les dépenses augmentent aussi fortement selon le plan financier 2004-2006, de 4,2% en moyenne. Cette hausse s'explique principalement par le coût de la pleine participation de la Suisse à l'ONU, qui se montera à quelque 0,1 mrd fr. dès 2003. Parmi les autres facteurs de dépenses, le plan financier mentionne celles consacrées à la Genève internationale et les dépenses prévues pour 2006 au titre des opérations civiles de la paix. Les dépenses relatives aux *relations économiques*, dont plus de la moitié concerne les mesures d'aide économique en faveur des pays de l'Est, s'inscrivent en léger recul (-1,2%).

Le Concept des dépenses prévoyait, au vu des revendications formulées dans le domaine des relations avec l'étranger, une hausse des ressources nécessaires de l'ordre de 5,5% par année environ jusqu'en 2010 si rien n'est fait pour endiguer cette évolution. Certes, le programme d'allègement budgétaire à l'horizon 2006 prévoit des économies de l'ordre de 80 à 100 mio.fr. dans différents secteurs du DFAE. Avec le programme complémentaire qui l'accompagne, ce chiffre pourrait être encore augmenté de quelque 70 mio. fr. Rapporté à un volume de dépenses initialement prévu pour 2006 de 2,8 mrd fr. (environ 340 mio.fr. de plus qu'en 2003), cela ne représente que 6% d'économies. De plus, il ne s'agit pas de véritables économies, mais de coupes dans les dépenses supplémentaires envisagées. En suivant les lignes directrices du Concept des dépenses concernant les réformes à entreprendre, on devrait arriver à stabiliser la croissance des dépenses à 1% par an en moyenne.

### **Carton rouge pour l'évolution effective des dépenses**

En 2000, les dépenses consacrées aux relations avec l'étranger ont augmenté de 5,9% par rapport à 1999. Cette progression est supérieure à l'objectif de 1% par an défini dans le Concept des dépenses et dépasse même la tendance constatée alors. Une telle évolution mérite un carton rouge. L'augmentation des dépenses pour l'année sous revue dépasse également l'accroissement moyen de 3,3% par an enregistré entre 1990 et 1999. La forte progression de l'an 2000 s'explique essentiellement par les événements du

Kosovo qui ont été à l'origine d'une aide extraordinaire, par exemple dans le domaine de la coopération technique ou de l'aide humanitaire. De fortes hausses de dépenses sont enregistrées aux chapitres des relations économiques et des relations politiques, l'aide au développement affichant un léger recul.

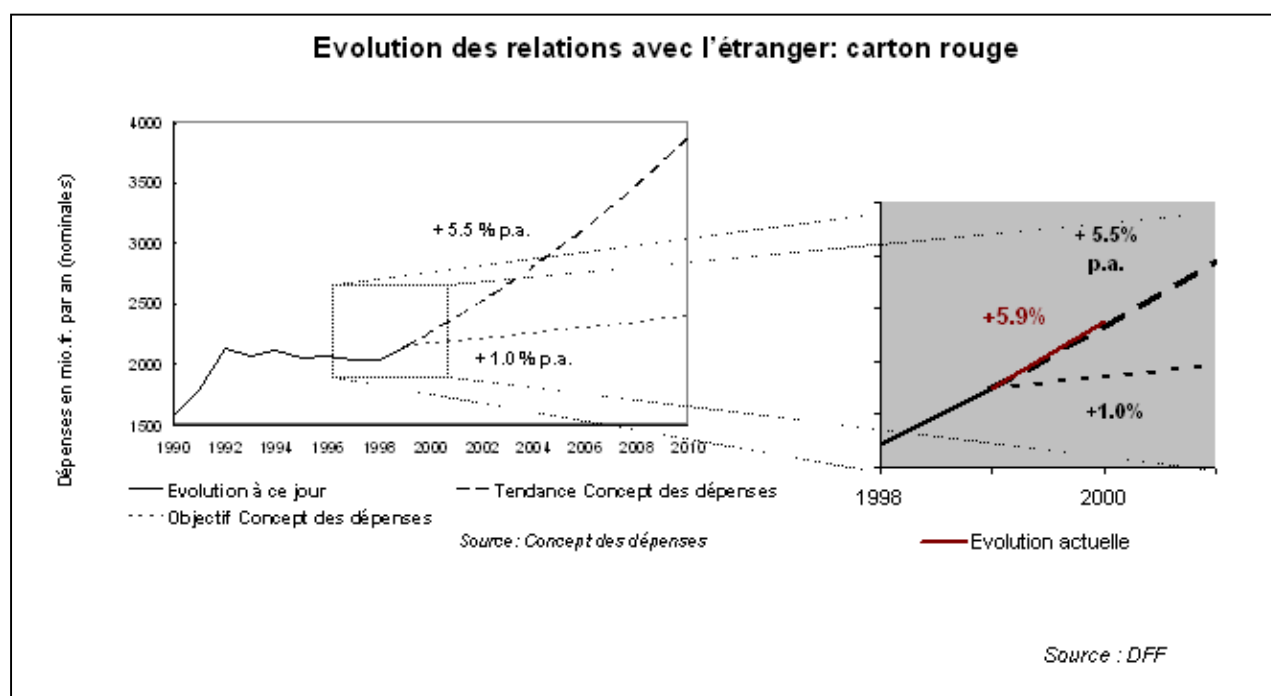
Il faut s'attendre à moyen et à long termes à une tendance qui se situera au-dessus de l'objectif visé. Les lignes directrices concernant les réformes présentées dans le Concept des dépenses doivent donc absolument être prises en considération.

### S'attaquer aux causes et concentrer les ressources

La Suisse n'a pas à rougir de ses prestations d'aide au développement en comparaison internationale, ni sur le plan quantitatif, ni sur le plan qualitatif. L'établissement de priorités et d'échéanciers concernant les projets et programmes (clauses de caducité dites "sunset") s'impose du point de vue de la politique financière et est judicieuse sur le fond. L'aide bilatérale au développement doit s'inspirer à la fois du principe de « bonne gouvernance » et de celui de l'aide à la prise en charge autonome. L'engagement des fonds doit davantage tendre à lutter contre la pauvreté, raison pour laquelle l'engagement dans les pays en transition est à considérer d'un regard critique. Il y aurait lieu de revoir plus régulièrement les priorités de l'engagement suisse et de les aménager de manière plus souple. Cela concerne surtout les contributions volontaires aux organisations internationales. La fixation d'un objectif à atteindre, sous forme d'un pourcentage du PNB ainsi que tout automatisme qui lui serait

lié réduiraient la marge de manœuvre nécessaire; ce mécanisme est donc contestable. L'objectif de 0,4% fixé par le Conseil fédéral pour l'aide au développement ne doit donc pas demeurer une déclaration d'intention, car aucun secteur de dépenses ne doit échapper aux arbitrages financiers dans l'attribution des ressources limitées de l'Etat. En outre, il faut bien voir que l'aide financée par l'Etat n'est qu'un aspect du processus d'aide au développement. Il s'agit notamment de faciliter la participation des pays en développement à l'échange international de marchandises et de services, par exemple en ouvrant le marché des pays industrialisés aux produits pour lesquels les pays en développement présentent des avantages comparatifs. En outre, les investissements directs ne servent pas seulement à combler le manque d'épargne sur le plan national, ils permettent aussi le transfert de connaissances en management et technologie.

Le réseau diplomatique et consulaire présente des structures en partie dépassées. C'est ainsi que la collaboration entre Etats s'opère de plus en plus au niveau multilatéral, par exemple dans le cadre de l'ONU. Les coûts supplémentaires résultant de la pleine adhésion à l'ONU devront donc aussi être compensés par des mesures d'économies sur les montants versés à titre volontaire. La Suisse devrait veiller à une utilisation efficace des ressources des organisations internationales dont elle est membre et auxquelles elle paie des cotisations. La logique voudrait qu'elle déploie uniquement des activités dans les domaines où elle présente des avantages comparatifs par rapport aux autres pays et qu'elle renonce à un activisme excessif. La réduction du réseau de représentation bilatérale que d'autres pays ont



entreprise permettrait de réaliser des économies supplémentaires. L'utilité des représentations consulaires en particulier est de plus en plus relative avec le développement des technologies modernes de l'information (cf. e-gouvernement, revues de presse, augmentation des informations rendues publiques). En outre, les tâches purement administratives peuvent être accomplies avec un personnel réduit et ne nécessitent plus nécessairement une présence sur place.

### **Commentaire**

Les objectifs politiques visés, notamment celui d'un pourcentage du PNB consacré à l'aide au développement, de même qu'un engagement renforcé dans les organisations internationales laissent présager des dépenses en nette expansion dans le domaine des relations avec l'étranger. Le plan financier de la Confédération parle à cet égard un langage clair. Mais le domaine des affaires étrangères ne peut être épargné par les efforts tendant à maîtriser les dépenses totales des collectivités publiques. C'est pourquoi le Concept des dépenses vise à stabiliser la croissance moyenne des dépenses dans ce secteur de tâches à 1% par an. Il propose des mesures concrètes aux effets potentiels non négligeables pour atteindre ce but.

La principale de ces propositions consiste à renoncer à un lien rigide avec un pourcentage du PNB. D'une part, ce lien réduit la marge de manœuvre permettant de fixer des priorités, d'autre part l'aide financière publique ne constitue qu'un élément parmi d'autres pour appuyer le processus de développement. Pour s'attaquer aux causes des problèmes, il faudrait que les marchés des pays industrialisés s'ouvrent aux produits pour lesquels les pays en développement présentent des avantages comparatifs. Le Concept des dépenses recommande en outre davantage de retenue en ce qui concerne la participation à des programmes internationaux et le maintien des efforts bilatéraux d'aide au développement. Selon les estimations d'économiesuisse, cette formule permettrait de faire un usage plus efficace des ressources limitées à disposition. La coopération suisse au développement va dans la bonne direction dans la mesure où, à la faveur du renouvellement des crédits cadre pluriannuels, elle reconnaît dans une politique gouvernementale judicieuse une condition nécessaire du développement durable. En principe, pour des raisons de politique économique, les conditions-cadre institutionnelles et juridiques sont la condition indispensable des transferts de capitaux libres, notamment sous forme d'investissements directs. Un autre aspect positif est celui d'une concentration accrue de l'aide au développement sur les pays les plus pauvres.

Les dépenses supplémentaires découlant pour la Suisse de sa pleine adhésion à l'ONU devraient être compensées au niveau des contributions volontaires. A l'avenir, selon le Concept des dépenses, l'aide aux pays d'Europe orientale devrait passer

par le canal de la coopération ordinaire au développement. A moyen et long termes, il y aurait un important potentiel d'économies dans la réduction du réseau diplomatique et consulaire dont les structures sont en partie dépassées, compte tenu de l'existence des technologies modernes de l'information.

Pour tout renseignement :  
pascal.gentinetta@economiesuisse.ch