9. Coopération au développement et aide humanitaire

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/aspd/765>

DOI : 10.4000/aspd.765

ISSN : 1663-9669

Éditeur

Institut de hautes études internationales et du développement

Édition imprimée

Date de publication : 1 avril 1998

Pagination : 303-333

ISSN : 1660-5934

Référence électronique

« 9. Coopération au développement et aide humanitaire », *Annuaire suisse de politique de
développement* [En ligne], 17 | 1998, mis en ligne le 31 juillet 2012, consulté le 08 septembre 2020.

URL : <http://journals.openedition.org/aspd/765> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/aspd.765>

9. COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT ET AIDE HUMANITAIRE

9.1. CADRE DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT

La politique suisse du développement et de la coopération repose sur trois piliers:

- ❑ La Loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationale (du 19 mars 1976) et son ordonnance d'application (12 décembre 1977). La loi spécifie que l'aide doit soutenir en priorité les efforts des pays en développement, régions et groupes de population les plus défavorisés.
- ❑ Les crédits-cadres pluriannuels présentés dans les «messages du Conseil fédéral» aux Chambres fédérales. Le Conseil national et le Conseil des Etats doivent approuver pour chaque instrument de coopération des engagements financiers sur plusieurs années (en principe tous les quatre ans). Ces documents permettent de faire le bilan des expériences passées et de fixer les orientations de l'aide pour les années à venir. Le Parlement fixe ensuite les montants annuels de l'aide dans le cadre de l'adoption du budget annuel de la Confédération. Le tableau n°23 (page suivante) donne la liste des crédits de programme en vigueur actuellement.
- ❑ Les documents fixant les grandes orientations de l'aide. Les *Lignes directrices Nord-Sud* (adoptées en 1994) établissent les quatre principes directeurs qui doivent guider la politique de développement: 1) sauvegarder et maintenir la paix et la sécurité, promouvoir les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit; 2) promouvoir la prospérité; 3) améliorer la justice sociale; et 4) protéger l'environnement naturel. Le document relève notamment la nécessité d'une meilleure cohérence entre la politique de coopération et les autres volets de la politique et des relations extérieures de la Suisse avec les pays en développement. L'idée est de mieux cerner les contradictions qui peuvent exister entre la coopération au développement et d'autres politiques (politique agricole, migration, environnement, politique d'encouragement à l'exportation). Sur cette base, la DDC et l'OFAEE peuvent donner leur avis sur des questions qui ne concernent pas *stricto sensu* la coopération, mais qui peuvent avoir des implications sur celle-ci: par exemple exportations d'armes, lutte contre la corruption et les fuites de capitaux, accès au marché suisse pour des produits des pays en développement, formulation d'un modèle de développement durable pour la Suisse, etc.

❑ *Organisation et gestion de l'aide*

Deux offices de l'administration fédérale se répartissent la gestion d'une grande partie de l'aide publique au développement (APD): la Direction du développement et de la coopération (DDC), relevant du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), et l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE), relevant du Département fédéral de l'économie (DFE).

Tableau n° 23
Crédits-cadres en vigueur en 1996 et 1997

Dates d'approbation	Crédits-cadres	Montant en millions de fr.	Durée
3.10.1990	Mesures de politique économique et commerciale	840	4 ans dès le 1.2.1991 jusqu'à fin 1996
30.1.1991	Crédit d'engagement pour l'aide à la Jordanie, à l'Egypte et à la Turquie	130	4 ans
13.3.1991	Programmes et projets en faveur de l'environnement global dans les pays en développement	300	dès le 1.7.1991
13.3.1991	Financement de mesures de désendettement	400	dès le 1.7.1991
4.10.1991	Adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods	4986	dès le 17.5.1992
10.12.1991	Aide humanitaire internationale	1050	4 ans dès le 3.4.1992 jusqu'à fin 1997
15.12.1994	Coopération technique et aide financière	3800	4 ans dès le 1.6.1995
19.12.1995	Participation au capital des banques régionales de développement	800	dès le 1.1.1996
Décembre 1996	Réorientation des mesures de politique économique et commerciale	960	4 ans dès le 1.1.1997
3.6.1997	Aide humanitaire internationale	1050	4 ans dès le 1.2.1998

Sources: DDC, OFAEE.

La Commission consultative de la coopération internationale au développement est une commission extraparlamentaire chargée de donner un avis au Conseil fédéral dans le domaine de la coopération. Elle peut soumettre des propositions et examiner les buts et l'ordre prioritaire des mesures à prendre dans la coopération au développement. La commission est présidée par le conseiller national Remigio Ratti (PDC, Conseil national) et compte 18 membres en janvier 1998¹. Elle s'est réunie au début novembre 1997 pour identifier les voies à suivre par la politique de développement de la Suisse ces prochaines années, sur la base de la stratégie du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, stratégie définie dans le document *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle*. Remigio Ratti souhaitait aussi aborder le problème de la corruption et des dépenses militaires dans les régions prioritaires de la coopération².

1. La Commission consultative de la coopération internationale au développement est composée de cinq membres du Conseil national et trois autres représentants du monde politique, de représentants des milieux économiques (Vorort, Novartis, Nestlé, Crédit Suisse), des organisations privées d'entraide (Communauté de travail des œuvres d'entraide, Cinfo, Pain pour le prochain, Croix-Rouge suisse), des milieux syndicaux (USS) et des milieux académiques (EPFZ).
2. Interview de Remigio Ratti dans le *Service de presse DDC*, juin 1997.

❑ *Information sur le développement et la coopération*

Une partie des activités d'information sont menées conjointement par la DDC et l'OFAEE:

- ❑ organisation de deux conférences annuelles: Conférence annuelle sur la coopération au développement (voir ci-dessous) et Journée annuelle sur l'Europe orientale (Focus Europe de l'Est, voir le chapitre 10 sur l'aide aux pays de l'Europe orientale);
- ❑ *Rapport annuel* sur la coopération, avec trois brochures (*Coopération au développement*, *Aide humanitaire* et *Coopération avec l'Europe de l'Est*).

D'autres activités d'information sont menées plus spécifiquement par la DDC:

- ❑ journée annuelle du Corps suisse d'aide en cas de catastrophe (ASC);
- ❑ contacts avec les mass media et publications³;
- ❑ audiovisuel (aide à la production de films de fiction de réalisateurs du Sud par le biais de la fondation Montecinemaverità, aide à la production de documentaires, financement de festivals et de cycles de films sur le développement);
- ❑ éducation au développement, avec notamment le remplacement des services écoles Tiers Monde par la fondation Education au développement; production d'un CD-ROM sur le coton produit au Zimbabwe;
- ❑ promotion de la culture du Sud (culture et développement, groupe de travail tourisme et développement); le disque compact *Musique des femmes du monde* produit par la DDC a rencontré un vif succès avec 16'000 exemplaires vendus.

❏ ASTM 98, section 7.3. de la partie «Revue», p. 270.

Les communiqués de presse de l'OFAEE donnent des informations sur les mesures de politique économique et commerciale et sur l'aide aux pays de l'Europe orientale.

❑ *Conférence annuelle de la coopération au développement 1997*

Le thème de la conférence annuelle portait sur la sécurité alimentaire et la coopération au développement. Depuis les années 50, la production alimentaire et les rendements agricoles ont augmenté (surtout en Asie) et la faim recule. Quelque 840 millions de personnes, dont une majorité de femmes et d'enfants, ne mangent cependant toujours pas à leur faim (soit 20% de la population des pays en développement). La faim et la malnutrition ne résultent pas d'une insuffisance de la production agricole, mais d'un problème de répartition des richesses. Pour Per Pinstrup-Andersen, directeur général de l'IFPRI (Institut international de recherche sur les politiques alimentaires), le problème de la faim ne pourra pas se résoudre uniquement par une redistribution des ressources. La croissance économique, l'augmentation de la production alimentaire et du rendement agricole doivent se poursuivre. La recherche agronomique doit être renforcée dans et pour les pays en développement.

3. Publications principales de la DDC: communiqués de presse, le *Service de presse DDC* qui propose des articles de fond sur la coopération au développement et l'action de la Confédération dans ce domaine, la *Newsletter* de la DDC (informations en bref de la DDC), la série de brochures «Ecrits sur le développement». L'ancienne revue *E + D* (*Entwicklung + Développement*) a été supprimée et sera remplacée par la nouvelle revue trimestrielle de la DDC *Un seul monde* dès février 1998. Ces publications peuvent être commandées à la DDC/DFAE, 3003 Berne, tél. 031/322.31.09, fax 031/324.13.48.

Le développement rural reste un secteur important de la coopération au développement car la production agricole demeure la principale activité économique de la grande majorité des pays les plus pauvres. Une économie agraire saine et durable est indispensable pour assurer la sécurité alimentaire. La documentation DDC/OFAEE diffusée lors de la conférence donne des exemples précis d'appui de la coopération suisse en faveur de la sécurité alimentaire⁴. Le programme agricole de la DDC se concentre sur le soutien aux petits paysans, en n'oubliant pas que les femmes jouent un rôle clé dans la production agricole. Les priorités de l'aide sont l'utilisation durable du sol, la protection intégrée des plantes, l'amélioration de la productivité des cultures vivrières, la préservation des ressources génétiques, la production animale, la promotion de la recherche agricole, la formation et la vulgarisation agricoles.

□ *Rapport annuel 1996 sur la coopération et l'aide humanitaire*

Le rapport annuel sur la coopération édité par la DDC et l'OFAEE a été transformé et paraît dès le rapport 1996 sous la forme des trois brochures susmentionnées. L'édition 1996 parle notamment de l'urbanisation. Plus de la moitié de la population mondiale vivra dans les villes en l'an 2000, alors que la coopération technique de la DDC s'adresse encore en priorité aux campagnes. Le rapport aborde aussi les thèmes de la promotion des investissements étrangers dans les pays en développement ainsi que du passage de l'état de guerre à la phase de reconstruction dans les pays ravagés par des conflits (Rwanda, Bosnie, Guatemala et Angola). Le secteur de la santé est au centre de la brochure consacrée aux pays de l'Est.

9.2. VOLUME DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT ET ÉVOLUTION RÉCENTE

□ *Aide publique au développement fournie par la Confédération*

L'aide publique au développement versée par plusieurs départements de l'administration fédérale s'est élevée à 1,247 milliard de francs en 1996. La Direction du développement et de la coopération (DDC), dépendant du Département fédéral des affaires étrangères, gère plus de 81 % de l'APD, soit un peu plus d'un milliard de francs. L'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE), du Département fédéral de l'économie, a versé la même année 136 millions de francs au titre des mesures de politique économique et commerciale, ainsi que près de 30 millions de francs aux pays de l'Est en développement. D'autres départements gèrent moins de 4 % de l'aide totale.

La Suisse n'a jamais souscrit à l'objectif des Nations Unies d'une aide à 0,7 % du PNB. Au début des années 90, et notamment lors de la Conférence de Rio sur l'environnement et le développement, le Conseil fédéral avait exprimé à plusieurs reprises l'objectif d'atteindre progressivement une aide s'élevant à 0,4 % du PNB. Compte tenu de l'état des finances fédérales et des coupures budgétaires

4. «Sécurité alimentaire et coopération au développement», dossier de presse et documentation DDC/OFAEE, Berne, 1^{er} septembre 1997. La documentation contient des informations sur les priorités du programme agricole de la DDC ainsi que des exemples sur des programmes d'appui soutenus par la DDC: amélioration des conditions de stockage en Amérique centrale (projet Postcosecha), recherche pour l'amélioration de la culture du millet et du riz, lutte contre les maladies et les ravageurs.

adoptées par le Parlement, la Suisse s'éloigne cependant de cet objectif, puisque l'aide a passé ces dernières années de 0,36 à 0,34% du PNB et que les perspectives restent sombres pour les années à venir. Suivant les coupures budgétaires, l'APD pourrait baisser à 0,30% du PNB (la croissance nominale de l'aide au développement risque d'être limitée à 1% dans le budget 1998).

❑ *Aide publique au développement fournie par les cantons et communes*

Les cantons et communes ont versé 18,9 millions de francs d'aide au développement en 1996. Leurs versements avaient doublé de 1987 à 1992 pour atteindre 28,2 millions de francs en 1992. Conséquence des restrictions financières, cette aide a donc baissé de 28,8% de 1992 à 1996. L'évolution des contributions et leur importance varient d'un canton à l'autre. L'aide du canton de Zurich, par exemple, a passé de 6,6 millions de francs en 1992 à 2,9 millions en 1995, pour atteindre 1,3 million en 1996. Siège de nombreuses organisations internationales, le canton de Genève versait 3 millions de francs d'aide en 1996 et les communes de ce canton 1,2 million (soit 22% du total de l'aide des collectivités locales suisses).

■ **ASTM 98** Partie « Statistiques », tableaux n° 3.5.A pour l'aide des cantons et 3.5.B pour l'aide des communes suisses.

❑ *Fondation de solidarité: de nouvelles ressources pour l'aide au développement ?*

La discussion sur les fonds en déshérence et sur l'attitude de la Suisse pendant la Seconde Guerre mondiale a relancé le débat sur la solidarité et des nouvelles formes de solidarité à mettre en œuvre. Deux débats très différents ont été suscités à l'occasion de ces controverses, avec d'une part la question de la création d'un fonds d'indemnisation en faveur des victimes de l'Holocauste (et de leurs descendants). Ce fonds sera financé par les milieux privés (banques suisses, assurances, industrie) et la Banque nationale suisse (100 millions de francs). D'autre part, l'idée d'une relance du concept de solidarité a débouché sur le projet de création d'une fondation de solidarité, financée par les revenus de la réévaluation d'une petite partie des réserves d'or détenues par la Banque nationale suisse. La distinction entre le fonds d'indemnisation et la fondation de solidarité est donc importante à faire, le premier étant là pour compenser partiellement des souffrances et injustices du passé, alors que la seconde est tournée vers l'avenir. Les groupes de travail institués par le Département des finances (groupes Hermann Fehr pour les activités de la fondation et Bremi pour le financement) ont rendu leurs conclusions fin octobre 1997. Un troisième groupe examine les aspects juridiques.

Les Chambres fédérales se prononceront sur la loi instituant la nouvelle fondation en 1998 et cette loi sera soumise au référendum (en principe en 1999).

Une plate-forme de 11 organisations d'entraide a établi en été 1997 13 thèses concernant le projet de nouveau fonds de solidarité⁵. Ces ONG actives dans le domaine de l'aide sociale en Suisse et dans la coopération au développement craignent par exemple que la nouvelle fondation de solidarité lance des cam-

5. La plate-forme d'ONG pour la réflexion autour du nouveau fonds de solidarité comprend les ONG de la Communauté de travail, la Croix-Rouge suisse, l'Entraide protestante EPER, l'OSEO, la Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe et le Verband Schweizerischer jüdischer Fürsorgen.

pagnes de récolte de fonds auprès du public, ce qui entrerait directement en concurrence avec leurs campagnes de récolte de fonds. La fondation devrait agir sur le principe de l'additionnalité des ressources fournies, pour éviter que l'aide publique en diminution ne soit remplacée par cette aide. L'aide devrait reposer sur le concept de solidarité véritable avec les plus pauvres (partenariat), et non pas sur la simple aide d'urgence et de charité (agir avec les autres plutôt qu'agir pour les autres).

La Communauté de travail des œuvres d'entraide a lancé en novembre 1997 une pétition pour inciter le Conseil fédéral à augmenter les fonds destinés à la coopération au développement et pour soutenir le projet de la fondation suisse de solidarité (pétition «Pas d'avenir sans solidarité»).

PROJET DE FONDATION SUISSE DE SOLIDARITÉ

LA FONDATION sera financée au moyen des recettes découlant de la réévaluation et de l'exploitation d'une partie des réserves d'or de la Banque nationale suisse, pour un montant de 7 milliards de francs. Les revenus de ce capital permettront de financer des projets d'entraide. Sans entamer le capital lui-même, les revenus annuels pourraient s'élever à 350 millions de francs par année, à répartir à parts égales pour des projets en Suisse et à l'étranger (pour comparaison, l'aide mobilisée par les œuvres d'entraide suisses pour l'aide sociale en Suisse et l'aide à l'étranger est évaluée à 850 millions de francs par année).

La fondation disposera de trois instruments: le soutien de projets, le financement d'actions urgentes et l'attribution chaque année du Prix de la solidarité. Les domaines d'intervention de la fondation en Suisse et à l'étranger pourraient être les suivants:

- ☐ agir en faveur de personnes dont la situation de détresse est oubliée ou cachée;
- ☐ prévenir la marginalisation, la pauvreté et la violence;
- ☐ améliorer les perspectives d'avenir des enfants et des jeunes (prévention de la violence entre jeunes, lutte contre le chômage);
- ☐ aider les enfants victimes de la guerre et de mauvais traitements (abus sexuels), d'exploitation (travail des enfants);
- ☐ aider des personnes victimes de traumatismes;
- ☐ reconstituer et soutenir des structures collectives, pour une vie communautaire sans conflits;
- ☐ contribuer au processus de compréhension et de réconciliation après des conflits;
- ☐ réintégration de personnes déplacées après des guerres civiles;
- ☐ aider des groupes de population différents à s'accepter.

Dix pour cent du budget annuel pourraient être affectés à de l'aide d'urgence en Suisse et à l'étranger. La fondation serait ainsi en mesure de soutenir des projets de lutte contre la pauvreté, d'aide aux victimes de la violence, de prévention des conflits⁶. Elle sera complémentaire à d'autres formes d'aide, n'assumera pas de tâches étatiques et ne devrait pas concurrencer les œuvres d'entraide. Elle ne récoltera pas d'argent auprès du public, ne gèrera pas l'aide elle-même et n'accordera pas d'aide individuelle, mais elle pourra soutenir les projets présentés par des œuvres d'entraide qui correspondent à ses objectifs.

6. Pour en savoir plus sur la fondation suisse de solidarité, voir:

- ☐ Administration fédérale des finances, projet «Fondation suisse de solidarité», Bundesgasse 3, 3003 Berne. Site Internet de la fondation: <http://www.solidarity.admin.ch>
- ☐ Communauté de travail des œuvres d'entraide, *Revue Sud*, «Pas d'avenir sans solidarité – Arguments en faveur de la pétition», 4/1997;
- ☐ *Neue Zürcher Zeitung*, 1.-2. November 1997 «Schweizerische Stiftung für Solidarität – Ziel und Finanzierung»;
- ☐ *Revue Mosquito*, Nr. 7, November 1997, «Schwerpunkt: Was heisst Solidarität?», «Debatte um Solidaritätsstiftung: Solidarität neu entdecken», usw.;
- ☐ Christoph Stückelberger, *Impulse* 4/97, «Ja zur Schweizerischen Stiftung für Solidarität, Vorschläge von Hilfswerken und Kirchen zu ihrer Gestaltung», Bern, Brot für alle.

❑ *Collaboration avec les ONG suisses*

La coopération suisse fait une place relativement grande à la collaboration avec les ONG. Une partie de l'aide publique au développement est acheminée par le biais d'organisations non gouvernementales. En 1996, la Confédération a versé au total 136 millions de francs aux ONG (soit 11% de l'aide publique de la Confédération); 58 millions de francs sont en fait des projets effectués en régie pour la Confédération (projets déterminés par Berne, mais gérés par des ONG). La Confédération a aussi versé 43 millions de francs aux œuvres d'entraide pour financer des projets choisis et gérés par les ONG elles-mêmes. La DDC verse en outre des contributions pour l'aide humanitaire des ONG (24 millions de francs) et pour le paiement de volontaires sur le terrain (par le biais d'UNITE-Bâle, 11 millions en 1996).

Le rôle des ONG suisses est aussi important dans la récolte de fonds auprès du public, dans l'information donnée sur les pays en développement et par leur travail de groupe de pression sur les autorités politiques. Les différentes prises de position des ONG dans la politique de la Confédération envers les pays en développement sont mentionnées dans les chapitres de la partie «Revue» de cet *Annuaire*.

Plusieurs ONG européennes coéditent un rapport annuel international sur l'aide au développement (*The Reality of Aid 1997*). Ce rapport est un complément critique au rapport officiel de l'OCDE. Dans l'appréciation de l'aide suisse, le rapport regrette les perspectives de baisse de l'APD, qui risque d'atteindre 0,29% du PNB d'ici la fin du siècle, alors que l'objectif déclaré du Conseil fédéral était, comme dit plus haut, de porter l'APD à 0,4% du PNB d'ici l'an 2000. Une autre critique concerne le manque de cohérence de la politique de la Suisse envers les pays en développement (à propos des exportations d'armes par exemple).

L'aide privée versée par les organisations d'entraide privées s'est élevée à 321 millions de francs en 1996. Ces prestations ont été financées par les fonds collectés auprès du public (225 millions de francs en 1996), par les contributions de la Confédération pour les projets des ONG (78 millions de francs) et par les contributions des cantons et communes (18 millions de francs). Les ONG ont en outre exécuté des projets en régie de la Confédération pour un montant de 59 millions de francs (aide publique passant par le canal des ONG).

9.3. COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT DE L'OCDE

Le Comité d'aide au développement (CAD) est l'organe de l'OCDE chargé de traiter des questions de coopération au développement⁷. C'est l'une des principales instances qui permet aux pays donateurs de coordonner leur politique d'aide, de fournir des informations statistiques harmonisées de l'APD ainsi que de formuler des recommandations pour accroître l'efficacité de l'aide. Le rapport annuel sur la coopération pour le développement est devenu une référence dans

7. Pays membres du Comité d'aide au développement: Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, Etats-Unis, Finlande, France, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède et Suisse ainsi que la Commission des Communautés européennes. Plusieurs pays membres de l'OCDE ne sont pas membres du CAD: Grèce, Hongrie, Islande, Mexique, Pologne, République de Corée, Tchèque et Turquie.

ce domaine⁸. Le CAD publie dans ce rapport des statistiques sur l'APD et édicte des directives sur ce qui peut être compris dans l'aide. Il harmonise les informations fournies par les pays membres pour les rendre comparables. Le CAD est aussi un lieu de dialogue et d'échanges d'expériences sur l'aide. Il est habilité à adresser des recommandations aux pays membres sur les questions de l'aide au développement. La déclaration intitulée *Vers un partenariat pour le développement dans le nouveau contexte mondial* adoptée en 1995 représente la stratégie à suivre pour la coopération au développement dans les années à venir. Cette stratégie a été approuvée en 1996. Elle propose un nouveau partenariat mondial en faveur du développement et fixe un ensemble d'objectifs quantitatifs à atteindre d'ici 2015 (objectifs issus des grandes conférences internationales – Rio, Le Caire, Pékin, Copenhague) : diminuer la pauvreté, assurer l'éducation primaire à tous les enfants, faire baisser très fortement les taux de mortalité infantile et maternelle. La stratégie fixe aussi des objectifs qualitatifs : partenariat, *good governance*, etc.

■ **ASTM 1997**, p. 142.

□ *Modification de la liste des pays bénéficiaires de l'aide*

Pour les statistiques de l'aide, deux problèmes se sont accentués depuis le début des années 90. En plus de l'aide fournie aux pays en développement, les pays de l'OCDE ont d'une part commencé à verser des fonds aux pays de l'Est, suite à la chute du mur de Berlin. La situation des pays dits en développement est d'autre part de plus en plus différenciée, car certains pays ont connu une très forte croissance économique ces vingt dernières années. C'est pourquoi le CAD a décidé dès 1994 de dresser deux listes séparées de pays et les pays membres se sont entendus sur la composition de ces deux listes. La première liste comprend les pays et territoires en développement dont l'aide peut être comptabilisée dans l'agrégat «aide publique au développement». Cette liste a été élargie pour accueillir certains pays dont le PNB par habitant est faible⁹ (PNB par habitant inférieur à 3035 dollars en 1995, ainsi que la Slovaquie). Une deuxième liste de pays comprend les pays et territoires en transition : pays de l'Europe centrale et orientale, pays de la Communauté des Etats indépendants, mais aussi, ce qui est nouveau depuis 1996, certains pays en développement plus avancés. La liste de ces pays «plus avancés» non compris dans l'APD comprendra progressivement (d'ici l'an 2000) tous les pays à revenu élevé (PNB par habitant supérieur à 9385 dollars en 1995)¹⁰. L'aide aux pays de cette deuxième liste n'est pas comprise dans l'APD, mais dans un agrégat séparé intitulé «aide publique», aide aux pays en transition. Remarquons que certains pays de l'Europe orientale relèvent de la première liste et d'autres de la seconde.

■ **ASTM 98**, chapitre 10 («Coopération avec les pays de l'Europe centrale et orientale et de la CEI»), p. 335.

8. OCDE, *Coopération pour le développement – Efforts et politiques des membres du Comité d'aide au développement*, Paris, OCDE, parution annuelle en début d'année sur l'aide de l'année précédente.

9. Liste des pays issus de l'ancien bloc de l'Est qui ont été ajoutés dans le groupe des pays en développement : Etats de l'ex-Yougoslavie, Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizistan, Moldova (dès 1997), Ouzbékistan, Slovaquie, Tadjikistan.

10. Liste des pays dont l'aide ne peut plus être comptabilisée dans l'APD dès 1996 : Bahamas, Brunei, Emirats arabes unis, Koweït, Qatar et Singapour. Dès 1997 s'ajoutent à cette liste les pays suivants : Bermudes, îles Caïmans, Chypre, Falkland, Israël, Hongkong et Taiwan. D'ici l'an 2000, des pays ou territoires comme la Nouvelle-Calédonie, Macao, la Corée du Sud, Gibraltar ou la Libye seront vraisemblablement retirés de la liste des pays bénéficiaires de l'APD.

❑ *Examen de la coopération suisse par le Comité d'aide au développement de l'OCDE*

Le CAD entreprend à tour de rôle des examens périodiques de l'aide des pays membres (tous les trois ans). Le programme et la politique d'aide de la Suisse ont été examinés le 4 novembre 1996 par le Secrétariat de l'OCDE et par deux autres pays membres du CAD (Finlande et Autriche). Le rapport du CAD sur la coopération suisse publié par la suite reconnaît la bonne qualité de l'aide au développement fournie par la Suisse¹¹, ainsi que les grandes compétences du personnel. Le CAD relève notamment la bonne attention donnée à la participation des populations concernées par l'aide, ainsi que la solide capacité d'analyse et d'exécution des projets. La méthode employée par la DDC pour évaluer l'efficacité de ses projets et programmes est jugée exemplaire (évaluations externes et autoévaluation). La Suisse devrait cependant augmenter le volume de son aide pour atteindre l'objectif qu'elle s'est elle-même fixé (0,4% du PNB). Le CAD relève qu'aucun pays membre ne s'est employé autant que la Suisse à analyser et à tenter de résoudre les problèmes de cohérence entre les objectifs de développement et les autres intérêts des politiques extérieure et intérieure suisses (fuites de capitaux, ventes d'armes, corruption, environnement, aide à l'agriculture et soutien à l'exportation, etc.).

La particularité de la Suisse est que l'aide au développement est gérée conjointement par deux départements (Affaires étrangères et Economie). Il convient pour le CAD de veiller en permanence à garantir l'efficacité de la gestion de l'aide, en tenant compte de la nécessaire coordination entre les deux offices impliqués par l'aide (DDC et OFAEE). Selon le CAD, il existe à l'évidence des différences dans les démarches adoptées par les deux instances et des risques de double emploi (surtout pour l'aide aux pays de l'Est). La situation comporte pourtant aussi des avantages, car deux « ministères » peuvent mieux défendre la cause de la coopération au développement et les problèmes de cohérence entre politiques intérieure et extérieure peuvent mieux être mis en évidence.

❑ *Evolution de l'aide publique au développement*

L'aide publique au développement versée par les pays du CAD a sévèrement baissé ces dernières années. L'APD totale des pays du CAD est passée de 60,9 milliards de dollars en 1992 à 58,9 milliards en 1995 et à 55,5 milliards en 1996. Les Nations Unies recommandent aux pays donateurs d'affecter 0,7% de leur PNB à l'aide publique au développement mais seuls le Danemark, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède dépassent cet objectif. L'APD de tous les pays du CAD ne représentait en 1996 plus que 0,25% du PNB, soit le pourcentage le plus faible jamais enregistré depuis que l'objectif de 0,7% a été fixé. Il faut toutefois préciser que certains très grands pays tirent cette moyenne vers le bas, la moyenne arithmétique de l'aide étant à 0,40% du PNB. L'aide publique versée par les Etats-Unis a passé de 0,20% du PNB en 1992 à 0,10% en 1995, pour remonter à 0,12% en 1996. L'aide de la Suisse (0,34% du PNB en 1996) est légèrement inférieure à la moyenne des pays membres de l'Union européenne (0,37% du PNB).

11. OCDE, *Série des examens en matière de coopération pour le développement: Suisse*, n° 20, Paris, Comité d'aide au développement, 1997, 63 pages. Voir aussi: DFAE/DFEP, *Communiqué de presse*, 17 avril 1997, «Examen de la coopération suisse par le CAD de l'OCDE – Résumé du rapport des examinateurs».

En valeur absolue, les plus grands apports d'aide proviennent du Japon (9,4 milliards de dollars versés en 1996), des Etats-Unis (9,4 milliards), de l'Allemagne (7,6 milliards) et de la France (7,5 milliards); ces quatre pays versent ensemble plus des trois cinquièmes de l'APD.

L'aide des pays du CAD destinée au groupe des pays les moins avancés ne correspond qu'à 0,06% du PNB des pays donateurs, alors que l'objectif que la conférence de Paris de 1990 sur les PMA avait fixé était de 0,15% du PNB.

Graphique n°4
APD des pays membres du CAD en pour-cent du PNB, en 1996

Source: OCDE, Paris.

L'aide publique fournie par les pays non membres du CAD est en baisse ces dernières années (3,1 milliards de dollars en 1991, 1,1 milliard en 1995). Certains pays de l'Est, autrefois donateurs, sont maintenant devenus bénéficiaires de l'aide publique fournie par les pays occidentaux. Les pays exportateurs de pétrole qui avaient sensiblement augmenté leur aide dans les années 70 suite à l'augmentation des revenus pétroliers, ont ces dernières années à nouveau fortement baissé leur aide (de 9,5 milliards de dollars en 1980 à 0,6 milliard de dollars en 1995). Certains nouveaux pays industrialisés asiatiques fournissent maintenant de l'aide, mais le volume reste encore assez marginal (Corée du Sud, Taiwan).

9.4. RÉPARTITION SECTORIELLE ET GÉOGRAPHIQUE DE L'AIDE

L'aide bilatérale a baissé depuis 1994, en passant de 985 millions de francs en 1994 à 895 millions de francs en 1996. Les secteurs prioritaires de l'aide bilatérale versée par la DDC en 1996 sont l'infrastructure, l'eau et l'énergie (19%), l'agriculture et l'élevage (17%), l'éducation et la culture (12%), la forêt et l'environnement (11%), ainsi que la santé, la nutrition et la population (10%). Plusieurs thèmes transversaux reçoivent une attention particulière dans la gestion des projets de coopération: développement durable, développement équilibré hommes-femmes (*gender*), participation des populations concernées par l'aide. Au lieu de se limiter à faire des projets spécifiques dans l'un de ces domaines, tous ces domaines devraient être pris en compte dans tous les programmes d'aide. Les politiques sectorielles sont régulièrement révisées par la DDC. L'orientation, l'analyse et l'application de l'aide sont assurées par le personnel sur la base des stratégies par pays et des programmes annuels, ainsi que par des instruments de travail pour la planification, l'évaluation, le suivi et l'application (PESA).

□ *Développement social*

L'article 5 de la Loi fédérale sur la coopération au développement stipule que la coopération suisse soutient en priorité les efforts des pays en développement, régions et groupes de population les plus défavorisés. Une partie des secteurs d'activités de la coopération suisse concerne le développement social (sécurité alimentaire, agriculture, développement rural, santé, approvisionnement en eau potable, hygiène de l'habitat, formation de base, promotion de l'artisanat et de la petite industrie). Une série de grandes conférences internationales ont eu lieu dans les années 90 sur des questions sociales, dont en mars 1995 le Sommet mondial pour le développement social à Copenhague. En Suisse, un groupe de travail interdépartemental comprenant aussi des représentants d'ONG et des milieux universitaires s'est penché sur le «suivi dans les relations Nord-Sud du Sommet mondial pour le développement social». Les objectifs du groupe de travail étaient de promouvoir la compréhension de la problématique du développement social, de définir les objectifs à atteindre pour réaliser les engagements du sommet et d'élaborer des éléments de la politique et des stratégies à suivre par la DDC. Le rapport de ce groupe a été publié par la DDC en décembre 1997¹². Ce rapport rappelle les principaux résultats du sommet de Copenhague. Il dresse un long catalogue des buts à atteindre pour lutter contre la pauvreté, la marginalisation et les inégalités sociales, le chômage, l'exclusion de tout pouvoir. Le développement social et le développement économique sont interdépendants et doivent servir l'homme et la dignité humaine. Ils doivent ensemble promouvoir des sociétés équitables. L'OFAEE et l'OFIAMT regrettent le ton général du rapport, trop critique à l'égard des milieux économiques.

□ *Aide à l'enfance*

Un groupe de travail a été lancé en novembre 1994 sur l'initiative de la DDC pour réfléchir à la situation des enfants dans le monde et aux possibilités d'action de la coopération pour ce groupe cible. Le groupe est composé de membres

12. DDC, *Le développement social dans les relations Nord-Sud*, Berne, DDC, série Ecrits sur le développement n° 1, 168 pages.

de la DDC et de neuf grandes ONG actives dans l'aide à l'enfance. Le premier document, publié en mai 1997, ne propose pas une stratégie d'aide proprement dite, mais la DDC souhaite faire prendre conscience de la situation des enfants et relever les actions menées par elle-même et les ONG pour répondre à certains besoins des enfants et pour faire reconnaître leurs droits fondamentaux¹³. La DDC estime à 36 millions de francs par année le montant des dépenses pour des projets dont les principaux bénéficiaires sont des enfants (soit 3,5% du volume total de l'aide publique au Sud et à l'Est versée par la DDC). Les actions pour le développement équilibré hommes-femmes, l'*empowerment*, la lutte contre la pauvreté et la marginalisation sociale, l'éducation, la santé et la nutrition sont aussi indirectement favorables aux enfants. La DDC souhaite mettre l'accent sur le développement social. Les neuf ONG du groupe de travail ont consacré de 1994 à 1996 en moyenne 56 millions de francs par année pour l'aide à l'enfance (soit près de la moitié du volume total de leurs projets).

L'aide à l'enfance est un des domaines les plus porteurs pour la récolte des fonds auprès du public en Suisse (aux côtés des grandes catastrophes et du domaine de la santé). Sur les 220 ONG d'entraide répertoriées par l'IUED, plus de 160 ont des activités d'entraide dans le domaine de l'aide à l'enfance (enfants de la rue, jardins d'enfants, scolarisation de base, matériel scolaire, santé maternelle et infantile)¹⁴.

□ Environnement

Le programme de la DDC dans le domaine de l'environnement est surtout consacré au suivi de la Conférence de Rio sur l'environnement et le développement. A l'occasion du 700^e anniversaire de la Confédération et suite à une pétition de la Communauté de travail des œuvres d'entraide, le Parlement avait adopté en 1991 un crédit additionnel de 300 millions de francs d'aide multilatérale et bilatérale destiné au domaine de l'environnement. L'OFAEE axe aussi une partie de son aide sur l'encouragement de transferts de technologies propres et sur l'instauration de labels environnementaux. L'OFAEE finance des fonds de capital-risque destinés à des investissements «propres», et des études d'impact sur l'environnement sont une condition pour le financement d'équipements.

▣ ASTM 98, section 4.1. de la partie «Revue» (suivi de la conférence de Rio), p.191.

La DDC a adopté en 1993 une stratégie environnementale visant à intégrer les questions écologiques en tant que priorité globale, applicable à l'ensemble de ses activités. Selon cette stratégie, la DDC doit intégrer l'impact sur l'environnement, encourager la diffusion de techniques contribuant à résoudre les problèmes environnementaux, soutenir la recherche et la formation dans ce domaine et renforcer la capacité des pays en développement dans la gestion durable des ressources naturelles. Une attention particulière est donnée à l'environnement des

13. *Enfants dans le monde: l'avenir commence aujourd'hui – Leur situation, les facteurs déterminants, les possibilités d'action*, Berne, DDC, mai 1997. Ce document peut être commandé à la section information de la DDC. Il résume notamment l'action d'aide à l'enfance menée par la DDC et les neuf ONG suivantes: Caritas Suisse, Croix-Rouge suisse, Enfants du monde, HEKS/EPER, Terre des hommes Lausanne et Suisse, Comité suisse pour l'UNICEF, fondation Village d'enfants Pestalozzi, fondation Vivamos Mejor.

14. Voir la liste des domaines d'activités des ONG d'entraide, in: IUED, *Aide suisse aux pays en développement et aux pays d'Europe orientale 1996-97*, IUED, 1998.

régions de montagne, l'approvisionnement en eau potable, le maintien de la diversité biologique et la lutte contre la désertification¹⁵.

❑ *Répartition géographique de l'aide*

La DDC poursuit une politique de concentration de l'aide sur certains pays. Avec le concours de l'OFAEE, elle prépare des programmes par pays couvrant généralement une période de cinq ans. Ces programmes définissent les objectifs de la coopération suisse. Les pays dits de concentration ont passé progressivement de 20 à 17¹⁶. Le tableau n° 3.3.A. de la partie « Statistiques » relève les montants de coopération technique et d'aide financière versés par la DDC dans les pays de concentration. Les versements les plus élevés ont concerné l'Amérique centrale (30 millions de francs en 1996), l'Inde (27,5 millions) et le Mozambique (22,8 millions). En 1997, le Vietnam a remplacé l'Indonésie dans la liste des pays de concentration. D'autres volets de la coopération au développement n'obéissent pas au critère de concentration sur les mêmes pays que la coopération technique de la DDC. Ainsi le versement des bourses d'étude, l'aide humanitaire, les mesures financées par l'OFAEE et les contributions versées aux ONG ne se dirigent pas forcément surtout dans les pays dits de concentration. L'OFAEE, de par la nature de ses instruments (mesures de désendettement, aide à la balance des paiements, etc.) ne peut pas se concentrer géographiquement aussi bien que la DDC. Il se concentre sur les domaines dans lesquels l'économie suisse a un avantage comparatif, ainsi que sur les réformes économiques, le transfert de technologies (en particulier pour la protection de l'environnement) et la mobilisation des efforts et des ressources privées.

Suite au génocide d'avril 1994, la coopération au développement pour le Rwanda a été remplacée en grande partie par de l'aide d'urgence, et la DDC n'a pas encore déterminé si le Rwanda pourra redevenir un pays de concentration. L'aide humanitaire comprend notamment le soutien des écoles de soins infirmiers à Kigali et du laboratoire médical national ainsi que l'assainissement de postes de santé en campagne. Dans le cadre d'un programme d'aide à la reconstruction, la DDC soutient le retour de réfugiés et de personnes déplacées, le rétablissement des services de santé et la formation scolaire élémentaire. La Suisse donne aussi un appui à l'encouragement de l'Etat de droit (justice indépendante et démocratisation).

Le graphique n° 5 ci-après montre les principaux pays bénéficiaires de l'aide suisse.

15. Voir le *Service de presse DDC* de juin 1997 sur le thème « développement et environnement ».

16. Liste des pays ou région de concentration de l'aide fournie par la DDC. Afrique: Bénin, Burkina-Faso, Madagascar, Mali, Mozambique, Niger, Tanzanie, Tchad. Amérique latine: Bolivie, Honduras, Nicaragua/Amérique centrale, Pérou. Asie: Bangladesh, Inde, Népal, Pakistan et Vietnam.

Graphique n°5
Principaux pays et régions bénéficiaires
de l'aide suisse et répartition par types d'aide
 Total cumulé de l'aide 1991 – 1995, en millions de francs

Source : IUED, Aide suisse aux pays en développement et aux pays de l'Europe orientale, éd. 1991 à 1995.

9.5. MESURES DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET COMMERCIALE

Ces instruments de coopération sont gérés par l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE). Le cinquième crédit de programme pour la continuation et la réorientation des mesures de politique économique et commerciale est entré en vigueur au début de l'année 1997. Le message présenté aux Chambres fédérales proposait une réorientation de certaines mesures.

ASTM 97, «Nouveau message concernant le financement et la réorientation des mesures de politique économique et commerciale», pp. 152-164.

Les instruments d'aide gérés par l'OFAEE ont en effet changé assez fondamentalement de nature en dix ans. Le graphique n° 6 montre l'évolution de l'importance relative des différents types d'aide. De 1986 à 1990, les mesures économiques comprenaient surtout l'aide à la balance des paiements et les financements mixtes. Pour la période de 1992 à 1996, l'importance de l'aide à la

balance des paiements et des mesures de soutien dans le secteur des produits de base a diminué. Les mesures de désendettement ont été introduites dès 1991 lors de l'adoption du crédit de programme du 700^e anniversaire de la Confédération, suite à la pétition lancée par les œuvres d'entraide suisses en faveur du désendettement. La promotion des investissements du secteur privé dans les pays en développement gagne de l'importance.

Graphique n°6
Importance des différentes mesures de politique économique et commerciale *
 Montants cumulés de l'aide pour les périodes de 1986 à 1990 et de 1992 à 1996

Source : OFAEE.

Le nouveau crédit de programme propose une série de nouveaux instruments de coopération destinés à stimuler les exportations et les investissements vers les pays en développement.

- La nouvelle Société financière suisse pour le développement (SFSD) permettra de donner un appui aux entreprises de l'OCDE qui souhaitent lancer des joint-ventures ou moderniser des entreprises existantes dans un pays en développement ou dans un pays de l'Europe orientale. La Société financière suisse

est une entreprise conjointe du secteur privé et du secteur public suisse; le capital prévu de 100 millions de francs devra être souscrit à 51 % par des actionnaires privés et à 49 % par la Confédération. Le principe de la création d'une SFSD ayant été approuvé lors de l'adoption du message, reste maintenant à convaincre le secteur privé, dont l'engagement est encore insuffisant, à prendre part au capital de base pour que la société puisse devenir opérationnelle.

- ❑ Un fonds de garantie de 300 millions de francs, plus important que dans le crédit précédent, permettra en outre de couvrir les risques liés à l'octroi de garanties à des pays n'ayant pas encore accès à la Garantie contre les risques à l'exportation et à la Garantie contre les risques à l'investissement.
- ❑ Les autres mesures de promotion des investissements comprennent des appuis pour la mise en relation d'affaires (entre entreprises du Nord et du Sud), le financement d'études pour des investissements et d'activités de formation du secteur privé et l'encouragement du transfert de technologies respectueuses de l'environnement.

❑ ASTM 98, partie «Analyses et positions» l'article de Laurent Guye (OFAEE), p. 117.

En 1996, les mesures de politique économique et commerciale se sont élevées à 135,7 millions de francs. Le graphique n° 7 montre la répartition par instrument de ces mesures.

Graphique n°7
Versements au titre de mesures de politique économique et commerciale 1996
(en millions de francs)

Source : OFAEE.

❑ Aide à la balance des paiements

Le tableau n°24 de l'*Annuaire Suisse-Tiers Monde 1997* donne la liste complète des aides à la balance des paiements accordées par la Suisse depuis le début des années 90. La Suisse a déboursé en 1996 pour 29,5 millions de francs d'aide à la balance des paiements. En 1996, elle a octroyé de nouvelles aides à la balance des paiements à l'Erythrée (engagement de 9 millions de francs pour soutenir la reconstruction), au Mozambique (18 millions de francs), au Burkina Faso (13 millions); en 1997, elle a accordé une quatrième aide à la balance des paiements pour la Tanzanie d'un montant de 12 millions de francs et une aide similaire au Sénégal de 13 millions de francs.

❑ ASTM 97, tableau n°24, liste des «Aides à la balance des paiements de 1991 à 1996», p. 154.

❑ Mesures de désendettement

En 1996, 38 millions de francs ont été déboursés par la Suisse pour des mesures de désendettement. Jusqu'en 1997, des engagements ont été pris pour un montant de 348 millions de francs sur les 500 millions de francs à disposition. En 1996 également, la Suisse a conclu des accords de désendettement avec huit pays pour un montant total de 158,8 millions de francs (voir, dans le chapitre 2 de cet *Annuaire*, le tableau n° 8 sur les «Rééchelonnements bilatéraux» détaillés par pays). Trois accords intergouvernementaux ont été conclus en 1997, avec la Bolivie, le Honduras et le Sénégal. La contribution financière totale s'est élevée à 39,4 millions de francs, dont 20 millions au fonds de l'Initiative en faveur des PPTE, pays pauvres très endettés – en anglais *HIPC*, *highly indebted poor countries* (sur cette initiative, voir le chapitre 2).

Les mesures servent notamment à financer le rachat de dettes commerciales bénéficiant d'une garantie publique envers les exportateurs suisses, le rachat de créances commerciales non garanties (dettes à l'égard des banques et fournisseurs), l'annulation d'arriérés de paiements de dettes multilatérales et les obligations envers des institutions financières multilatérales (FMI, Banque mondiale et banques régionales de développement). Pour pouvoir bénéficier de la Facilité suisse de désendettement, un pays débiteur doit suivre un programme d'ajustement structurel avec le soutien du FMI et de la Banque mondiale.

❑ ASTM 98, voir, dans le chapitre 2, les parties «Mesures prises par la Suisse en matière d'endettement», p. 153, «Position de la Suisse au sein du FMI», p. 160, et «Les relations de la Suisse avec la Banque mondiale», p. 166.

❑ Financements mixtes

Les financements mixtes combinent un don de la Confédération et un prêt (aux conditions du marché) consenti par un consortium de banques suisses. Ces crédits permettent d'acheter du matériel et des produits en Suisse (50% au minimum) et dans d'autres pays. Depuis 1977, la Suisse a conclu 38 accords de financement mixte en faveur de 21 pays (et de deux banques régionales), pour plus de 800 millions de francs. Les principaux pays bénéficiaires ont été la Chine, l'Egypte, l'Indonésie et l'Inde. Dix-sept accords donnent lieu à des déboursements à l'heure actuelle, en faveur de 12 pays. Les versements se sont élevés à près de 25 millions de francs en 1997. Parmi les accords les plus récents, la Confédération avait accordé un quatrième financement mixte à la Chine fin octobre 1995, pour un montant total de 60 millions de francs (dont 24 millions

de francs versés par la Confédération). Le crédit mixte octroyé au Vietnam a été augmenté de 10 millions de francs en 1996 (part de la Confédération: 5 millions de francs). Fin 1997, un quatrième crédit mixte a été approuvé en faveur de l'Egypte. Les opérations de financement mixte concerneront à l'avenir surtout des projets relatifs à l'environnement. En outre, chaque projet sera soumis à une étude d'impact environnemental et la priorité sera donnée à ceux dont l'impact sera favorable.

Le volume annuel des dépenses pour les crédits mixtes a diminué ces dernières années, notamment suite à l'adoption par l'OCDE de règles de conduite restreignant le recours aux financements mixtes aux projets non viables commercialement et parce que la plupart des Etats se retirent de l'industrie.

■ **ASTM 96**, «ensemble d'Helsinki», p. 164.

□ *Promotion des investissements*

Ces mesures prennent de l'importance ces dernières années. En 1996 et 1997, l'OFAEE a pris part à des fonds de capital-risque pour des investissements privés respectueux de l'environnement en Amérique centrale et dans la région du sud de l'Afrique. La Confédération participera aussi à concurrence de 25 millions de francs au fonds de capital-risque sino-suisse (80% du capital total), pour promouvoir des partenariats et joint-ventures entre PME suisses et entreprises chinoises. L'OFAEE participe aussi à un fonds de partenariat semblable en Inde pour un montant de 5 millions de francs, en collaboration avec une banque de développement indienne.

□ *Promotion commerciale*

Des programmes intégrés de promotion commerciale vont être mis sur pied pour remplacer des mesures plus isolées, en tenant mieux compte des différents besoins des pays concernés et en choisissant des pays partenaires où la Suisse est déjà active avec d'autres instruments de coopération (financements mixtes, aide à la balance des paiements, coopération technique). Le premier pays partenaire choisi est le Vietnam, avec pour objectif un renforcement des capacités de ce pays en matière de politique commerciale et l'amélioration de l'efficacité des opérations commerciales, en préparant aussi l'adhésion de ce pays à l'OMC.

La Confédération et le canton de Genève soutiennent financièrement le Centre international pour le commerce et le développement durable (CICDD), créé à Genève par des ONG. Le but du centre est de promouvoir un commerce international conforme au développement durable et de faciliter l'accès aux informations pour les milieux du commerce international et les ONG du Nord et du Sud.

9.6. AIDE HUMANITAIRE

□ *Evolution récente de l'aide humanitaire (1994-1996)*

La chute du mur de Berlin et la fin de la guerre froide avaient suscité de grandes espérances. Les conflits n'ont pas diminué pour autant et la liste des drames causés par l'homme reste longue: guerre dans les Etats de l'ex-Yougoslavie, conflits en Afghanistan, en Somalie, au Sri Lanka, en Tchétchénie, en Sierra Leone, génocide au Rwanda, etc. Les catastrophes naturelles ne représentent qu'une partie des causes d'interventions humanitaires, à laquelle s'ajoutent la misère urbaine, l'exode rural et les migrations internationales, les conflits armés, la remise en question de frontières étatiques, la lutte de minorités ethniques, l'effondrement de structures étatiques, les catastrophes dites de civilisation (rupture de barrages, accidents nucléaires ou catastrophes chimiques).

Tableau n° 24
Aide humanitaire de la Confédération
(montants cumulés de 1994 à 1996)

Pays ou régions bénéficiaires de l'aide humanitaire	En millions de francs
1. Etats de l'ex-Yougoslavie	75.1
2. Rwanda/région des Grands Lacs	50.5
3. Angola	18.5
4. Caucase	15.2
5. Ethiopie	13.1
6. Mozambique	12.9
7. Russie	11.7
8. Erythrée	10.2
9. Soudan	9.9
10. Madagascar	9.2
11. Zaïre (République du Congo)	9.2
12. Liberia	8.5
13. Afghanistan	7.6
14. Pérou	7.4
15. Tanzanie	7.3
15 pays/régions ci-dessus	266.1
Autres pays	122.4
Non ventilé géographiquement	208.0
Aide humanitaire multilatérale	132.4
Total cumulé de l'aide humanitaire	728.8

Source: tableau élaboré à partir des données du *Rapport annuel sur la coopération au développement 1996*, DDC, OFAEE.

Le tableau n°24 (page précédente) montre les principaux pays ou régions bénéficiaires de l'aide humanitaire versée par la Suisse de 1994 à 1996. Cette aide s'est concentrée sur trois régions: l'ex-Yougoslavie, la région des Grands Lacs (Rwanda et Burundi) et la Corne de l'Afrique (Somalie, Soudan, Erythrée et Ethiopie). Depuis dix ans, elle représente entre 19 et 20% de l'aide publique au développement totale (part assez stable en Suisse, alors que la part de l'aide humanitaire augmente sur le plan international).

Plusieurs pays ou régions autrefois en crise se trouvent actuellement dans une phase positive de reconstruction, où la coopération à plus long terme remplace peu à peu l'aide humanitaire: Afrique du Sud, Amérique centrale (Guatemala, Salvador), Bosnie, Erythrée, Mozambique, Proche-Orient.

□ *Aide aux Etats de l'ex-Yougoslavie*

Jamais la Suisse n'avait versé autant de ressources dans une région en crise que dans les Etats en conflit issus de l'ex-Yougoslavie. Au total, les dépenses de la Suisse en faveur de ces Etats se sont élevées à 1,228 milliard de dollars de 1991 à 1996 (montant beaucoup plus grand que les quelque 125 millions de dollars comptabilisés dans l'aide publique au développement). Les dépenses totales englobent l'aide aux réfugiés en Suisse (1,049 milliard de dollars de 1991 à 1996, pas compris dans l'APD), 112 millions de dollars d'aide d'urgence (compris dans l'APD), 24,4 millions de dollars de contributions à la reconstruction économique et sociale en Bosnie, et 19,4 millions de dollars de contribution à la reconstruction politique en Bosnie¹⁷ (ces deux dernières rubriques partiellement comprises dans l'APD). A ces sommes s'ajoute un engagement d'ONG pour un montant d'au moins 23 millions de dollars. Les contributions à la reconstruction politique, économique et sociale en Bosnie (43,8 millions de dollars au total de 1991 à 1996) comprennent les éléments suivants: aide financière, aide humanitaire, coopération technique, campagne de retour des réfugiés, soutien au processus électoral, mission des bérêts jaunes, missions de l'OSCE et soutien à des médias indépendants.

Dès que les conditions l'ont permis, la Suisse a progressivement remplacé l'aide d'urgence par l'aide à la reconstruction (deux composantes de l'aide humanitaire), puis par la coopération à plus long terme. La DDC et l'Office fédéral des réfugiés ont dès juin 1996 mis sur pied un plan d'action commun pour organiser le rapatriement de réfugiés se trouvant en Suisse. Jusqu'à fin décembre 1997, plus de 11'000 réfugiés avaient déclaré leur volonté de participer au programme de retour et plus de 5300 réfugiés étaient retournés volontairement dans leur pays. La seconde étape en cours concerne le rapatriement de 8000 personnes (il y avait 20'000 réfugiés provenant de l'ex-Yougoslavie en Suisse au début de 1996). Les personnes concernées par le retour se voient attribuer une aide à la subsistance de 1000 francs suisses par ménage ainsi qu'une aide au rapatriement de 4000 francs par adulte et 2000 francs par enfant. Ces montants, financés par des crédits de l'Office fédéral des réfugiés (et non par le crédit de programme de l'Europe de l'Est), sont destinés à la rénovation de la maison, à l'acquisition d'un logement, de locaux ou d'instruments de travail ou toute autre mesure visant à

17. Source: SDC, Swiss Agency for Development and Cooperation, *Swiss Commitment in Former Yugoslavia*, Bern, DDC/SDC, August 1997, 8 pages.

faciliter la réintégration. Le retour volontaire est aussi encouragé par des versements financiers supplémentaires de la DDC (correspondant aux montants d'aide individuelle) destinés à la reconstruction de l'infrastructure locale et à la promotion des structures locales dans les endroits et les régions prêts à accueillir les rapatriés (bâtiments publics, écoles, logements pour les réfugiés).

Le programme d'aide au retour des réfugiés a été en général bien accueilli en Suisse et sur le plan international. La décision du Conseil fédéral de renvoyer les réfugiés bosniaques avait cependant été critiquée par des institutions privées d'aide aux réfugiés. En 1997, la DDC a mandaté des chercheurs de l'Institut d'ethnologie de l'Université de Berne afin d'évaluer le programme d'aide au retour. Le rapport d'évaluation relève divers problèmes de réintégration en ex-Yugoslavie¹⁸:

- ❑ impossibilité de retourner dans le lieu d'origine pour 40% des rapatriés, car leur sécurité ne serait pas garantie en raison de leur appartenance ethnique;
- ❑ chômage élevé;
- ❑ difficulté de trouver un logement, en raison du nombre important d'habitations endommagées durant la guerre.

Pour la DDC et l'Office fédéral des réfugiés, le programme d'aide au retour ne peut pas résoudre tous les problèmes de réinsertion et de réintégration des personnes déplacées par la guerre. L'aide aux réfugiés peut apporter une protection pendant la guerre mais ne peut pas résoudre toutes les conséquences économiques sur place.

La Suisse a alloué plus de 50 millions de francs pour l'aide à la Bosnie depuis la signature des Accords de Dayton signés le 14 décembre 1995 (aide en plusieurs tranches). L'aide humanitaire comprenait des mesures dans différents domaines: aide aux personnes déplacées, aide alimentaire, fourniture d'abris, mais aussi aide à la reconstruction d'écoles par le Corps suisse d'aide en cas de catastrophe, restauration de homes pour personnes âgées et d'orphelinats. Cette aide humanitaire est peu à peu complétée par d'autres instruments de coopération: opération de désendettement menée par la Banque mondiale en Bosnie, centre pour femmes à Mostar (cofinancé avec l'OSEO), restauration d'hôtels. L'OFAEE est surtout actif dans le secteur de l'énergie, mais il finance aussi un fonds de garantie de 9 millions de francs pour les entreprises étrangères désirant s'installer en Bosnie. La Division pour la coopération avec l'Europe de l'Est (qui appartient à la DDC) mène des projets d'approvisionnement en eau, de traitement des déchets et dans le domaine agricole. Elle soutient aussi les projets culturels multiethniques et les médias indépendants (projet de l'OSCE Free Election Radio Network). Un bureau de coordination de la DDC a été ouvert à Sarajevo en été 1996, cela au moins jusqu'à la fin du rapatriement des réfugiés.

❑ *Aide alimentaire à la Corée du Nord*

La situation alimentaire est très dramatique en Corée du Nord et plusieurs organisations internationales ont lancé un appel en faveur de l'aide d'urgence aux populations touchées par la famine (au moins 5 millions de personnes, dont 40% d'enfants). Walter Fust, chef de la DDC, a fait un voyage début août 1997 en

18. Source: *Neue Zürcher Zeitung*, 31. Januar 1998 «Evaluation des Rückkehrhilfeprogramms – Gemischte Bilanz in Bosnien-Herzegowina».

Corée du Nord pour se rendre compte de la situation. Le pays est frappé par une disette dont les causes sont autant naturelles (inondations et sécheresses selon les régions) que liées à la crise économique structurelle. Walter Fust a regretté que la communauté internationale ne se mobilise pas plus (l'aide de la Suisse représente 10% de l'ensemble de l'aide fournie à ce pays). Depuis 1995, la Confédération a versé 17 millions de francs d'aide en faveur de la population nord-coréenne, dont plus de 9 millions en 1997 (dont les contributions par des organisations internationales et ONG suisses, mais sans compter les dons en nature). Les mesures comprennent l'aide alimentaire, la fourniture d'habits, de semences, d'engrais et de bâches plastiques pour la protection des semis. Des semences d'orge (achetées en Chine) ont été fournies par la Suisse à des coopératives agricoles nord-coréennes pour ensemençer 7000 hectares en mars 1997. Le produit des récoltes a été distribué ensuite à des familles du pays. La Suisse a aussi livré du maïs (acheté en Chine) et 25 tonnes d'aliments pour bébés et de médicaments (fournis par Novartis). Plus de 2500 tonnes de viande de bœuf provenant des surplus agricoles suisses ont été livrées en Corée du Nord en automne 1997, ainsi que 150 tonnes de conserves (du Département militaire fédéral). La Suisse a installé une antenne humanitaire dans la capitale nord-coréenne pour assurer et contrôler l'acheminement de l'aide.

❑ *«Message du Conseil fédéral sur la continuation
de l'aide humanitaire internationale de la Confédération»*

Le nouveau message du Conseil fédéral soumis aux Chambres fédérales présente une analyse de l'action humanitaire entreprise de 1992 à 1995 et des problèmes récents. Il faut noter d'emblée que les crédits-cadres de l'aide humanitaire permettent de financer l'aide aux pays en développement (comptabilisée dans l'APD), soit 225,7 millions de francs en 1996, mais aussi l'aide aux pays de l'Europe orientale (4,7 millions de francs en 1996). Le Parlement a adopté le nouveau crédit-cadre de 1050 millions de francs afin d'assurer le financement des actions humanitaires pour au moins les quatre années à venir (dès mi-1997). La répartition des moyens destinés à l'aide humanitaire est assez semblable à celle du crédit-cadre précédent (voir tableau n° 25 page suivante). Le Parlement fixe ensuite le montant des versements annuels d'aide humanitaire lors de l'adoption du budget annuel de la Confédération (156 millions de francs pour l'année 1997). La réserve obligatoire permet de fournir des crédits supplémentaires aux crédits annuels budgétisés, pour remédier aux situations de détresse et catastrophes imprévues.

Le message du Conseil fédéral relève plusieurs problèmes dans la gestion de l'aide humanitaire dont celui de la multiplication des organismes internationaux et non gouvernementaux actifs dans ce domaine. Cela entraîne des problèmes de coordination de l'aide, et une certaine concurrence s'installe entre les différents acteurs de l'action humanitaire.

«La Confédération accorde son aide humanitaire par deux voies: les interventions directes (par le Corps suisse d'aide en cas de catastrophe, 15% des versements d'aide humanitaire) et le soutien apporté aux organisations partenaires, tant suisses qu'internationales (85% de l'aide). Les interventions directes et le soutien aux partenaires peuvent se combiner. Les prestations d'aide font appel à du personnel, à des contributions en espèces et à des livraisons de denrées

alimentaires et de matériel, et ce dans quatre domaines: la prévention, le sauvetage, la survie et la reconstruction. Elles résultent soit d'une offre spontanée du pays donateur, soit de la demande conjuguée d'autorités du pays sinistré et d'organisations suisses et internationales.» (Message susmentionné, p. 13.)

Tableau n°25
Répartition des moyens destinés à l'aide humanitaire

Moyens	En millions de francs	
	Nouveau crédit-cadre	Ancien crédit-cadre
Interventions directes du Corps suisse d'aide en cas de catastrophe	110	90
Assistance financière à des opérations humanitaires	580	576
Aide alimentaire en produits laitiers d'origine suisse	140	140
Aide alimentaire en céréales	110	110
Réserve obligatoire pour les catastrophes et situations de détresse dont le financement ne peut être absorbé par les crédits de paiement	110	134
Total	1050	1050

Le schéma n° 1 résume les formes d'interventions de l'aide humanitaire.

Schéma n°1
Formes d'intervention de l'aide humanitaire

Source: «Message du Conseil fédéral sur la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération» du 20 novembre 1996, Berne, message 96.092.

❑ *Actions bilatérales*

Le Corps suisse d'aide en cas de catastrophe (ASC) compte 1800 membres (corps de milice), répartis en neuf groupes spécialisés. Le groupe de sauvetage (avec les chiens pour repérer les personnes ensevelies sous les décombres) est médiatiquement le plus connu, mais d'autres groupes s'occupent entre autres de la médecine, de la construction (reconstruction d'infrastructures de base), de l'eau potable, de la logistique, de la transmission, de l'information ou de la prévention (avec des géologues et des volcanologues). Le spectre d'action du Corps suisse est devenu beaucoup plus large en incluant la prévention et en mettant l'accent sur la reconstruction et la réintégration des réfugiés (comme en Bosnie par exemple)¹⁹. Le soutien à des organisations partenaires suisses passe par des contributions financières à des ONG ou par des livraisons de denrées alimentaires (pour un montant de 23,8 millions de francs en 1996). Les partenaires principaux sont (par ordre décroissant des versements en 1997) Caritas, Croix-Rouge suisse, Terre des hommes Lausanne, EPER, Armée du Salut, Médecins sans frontières, Terre des hommes Suisse-Genève.

L'aide humanitaire s'effectue dans quatre domaines: la prévention, le sauvetage, la survie, ainsi que la reconstruction. La prévention de catastrophes joue un rôle de plus en plus important (avec par exemple la surveillance des activités volcaniques au Guatemala). Le sauvetage concerne surtout le dégagement et l'assistance aux blessés. Les mesures de survie comprennent l'approvisionnement en eau potable, la distribution de nourriture, la livraison et le montage de tentes et d'abris de secours, l'envoi d'équipes pour l'assistance médicale. La reconstruction permet de remettre en état des infrastructures (routes, ponts) et de reconstruire des bâtiments publics (hôpitaux, écoles) et des habitations.

❑ *La Suisse soutient surtout cinq acteurs de l'aide humanitaire internationale*

Le CICR reçoit environ un tiers du total des versements d'aide humanitaire de la Confédération. Ces dernières années, 28 millions de francs par année en moyenne ont été alloués pour les programmes opérationnels. Pour ces derniers, la Suisse a versé 18 millions en 1996, dont 3,5 millions pour le secours d'urgence au Zaïre et 3 millions pour la Tchétchénie. En 1997, les versements se sont élevés à 16 millions de francs pour 12 pays, dont quatre pays de l'Europe orientale ou de la CEI. Un arrêté fédéral permet en outre le versement des contributions au budget de siège du CICR, soit 65 millions de francs par an (le montant total versé au CICR a donc atteint 81 millions de francs en 1997). Le budget total du CICR pour l'année 1997 s'élève à 816 millions de francs (142 millions de francs pour le siège et 674 millions pour les actions sur le terrain). Dans les statistiques de l'aide, les versements au CICR sont comptabilisés dans l'aide bilatérale, alors que les contributions aux organismes ci-dessous sont comptées dans l'aide multilatérale. Le CICR connaît une crise financière qui l'amène à réduire des postes de travail au siège de Genève.

La Suisse est membre du comité exécutif du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et verse en moyenne 30 millions de francs par année à cet organisme. En 1996, 29 millions de francs ont été versés au HCR,

19. Voir le compte-rendu de la journée annuelle du Corps suisse d'aide en cas de catastrophe, *Neue Zürcher Zeitung*, 22./23. März 1997 « Von Seismographie bis zur Rückkehrhilfe – Verändertes Spektrum des Katastrophenhilfekorps ».

dont 13 millions de contributions ordinaires, 4,2 millions pour les réfugiés et personnes déplacées de la région des Grands Lacs (Rwanda) et 3,5 millions pour le rapatriement de réfugiés en Ethiopie.

Le Programme alimentaire mondial des Nations Unies (PAM) est chargé d'apporter de l'aide alimentaire. La Suisse fait partie de son conseil administratif et soutient ses programmes pour un montant de 30 millions de francs par année environ (33 millions en 1996).

La Suisse prend part aux rencontres régulières des pays donateurs de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine au Proche-Orient (UNRWA) et soutient le programme d'activités à raison de 11 millions de francs par année en moyenne (9,5 millions en 1996).

La coordination entre les acteurs de l'aide sur le terrain est importante, pour éviter les duplications et les incohérences. Le Département des affaires humanitaires des Nations Unies (DAH), créé en 1992, avait cette tâche de coordination. Son siège se trouvait à Genève. La Suisse soutenait ces programmes pour un montant de 2 millions de francs en moyenne par année (5,5 millions en 1996). Dans le cadre de la réforme du système des Nations Unies, le rôle de Genève a été renforcé dans le domaine des droits de l'Homme et dans la coordination des actions humanitaires si bien que le DAH sera remplacé à Genève par un office pour la coordination des affaires humanitaires.

□ *Adoption du nouveau message par le Parlement*

L'aide humanitaire jouit en Suisse d'une bonne réputation et plusieurs parlementaires ont relevé la qualité du message présenté par le Conseil fédéral. Le Conseil national a approuvé le nouveau crédit de programme en mars 1997 par 158 voix contre 3. Le conseiller national Peter Tschopp (PR/GE), rapporteur de la commission, a relevé le fait que le message ne soulève pas d'opposition. Cette approbation d'un crédit portant sur un engagement de dépenses sur quatre ans ne devrait selon lui pas être oublié par la suite, lors de l'adoption des budgets annuels en décembre (fixation des dépenses d'une année). L'engagement doit être traduit par les votes par tranche annuelle, sans coupures budgétaires. L'UDC s'est exprimée en faveur du crédit-cadre, cela malgré la situation déplorable des finances fédérales, mais le parti a proposé, sans succès, une diminution de la part des contributions de la Confédération aux œuvres d'entraide suisses, au profit d'une augmentation de la part versée au CICR. Le Conseil des Etats a approuvé à l'unanimité le nouveau crédit-cadre le 3 juin 1997.

9.7. AIDE MULTILATÉRALE ET COOPÉRATION INTERNATIONALE

L'aide multilatérale s'est élevée à 373 millions de francs en 1996, soit 30% de l'aide totale de la Confédération. La part de l'aide multilatérale est en constante augmentation depuis le début des années 90 (elle représentait 22% de l'aide totale en 1991). Il faut toutefois remarquer que l'aide comptabilisée comme étant multilatérale ne recouvre de loin pas toute l'aide transitant par les organisations

internationales, puisque l'aide associée, les cofinancements²⁰ et les contributions au CICR sont notés dans l'aide bilatérale. L'aide associée et les cofinancements se sont élevés à 135 millions de francs en 1996. Avec les versements au CICR (83,2 millions de francs), c'est donc au total plus de 590 millions de francs qui ont été versés à des organisations internationales (47,3 % de l'aide totale).

Bien que non-membre des Nations Unies, la Suisse participe aux activités des principales institutions spécialisées et programmes de l'organisation. Le tableau n° 3.4 de la partie « Statistiques » relève les versements multilatéraux de la Suisse. Les principales organisations internationales soutenues par la Suisse sont (par ordre décroissant des contributions suisses) l'Agence internationale de développement (AID, 72,5 millions de francs en 1996), le PNUD (58 millions de francs en 1996), la Banque mondiale (50 millions de francs), les Fonds asiatique et africain de développement, le PAM et l'UNICEF.

Le tableau n° 3.3.C de la partie « Statistiques » relève les montants multi-bilatéraux versés par la Suisse. Les cofinancements concernent surtout la Banque mondiale (44,5 millions de francs en 1996). L'aide associée est essentiellement destinée aux centres de recherche du Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (CGIAR, 23,6 millions de francs), l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN, 4,6 millions de francs) et l'UNICEF (3,1 millions de francs). Les contributions ordinaires à l'OMS sont incluses dans l'aide multilatérale, alors que les versements aux programmes spéciaux de l'OMS sont compris dans l'aide bilatérale.

Notons que selon des directives adoptées par le Comité d'aide au développement de l'OCDE, seule une partie des versements des pays de l'OCDE à certaines organisations internationales peut être comptabilisée dans l'APD. Par exemple, peuvent être inclus dans l'aide publique au développement les trois quarts des contributions ordinaires de la Suisse à l'OMS, 84 % de ses contributions au Fonds pour l'environnement mondial, et 30 % seulement de ses versements à l'OMPI. Ce taux est respectivement de 53 % pour l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), 25 % pour l'UNESCO et 15 % pour l'OIT. Le tableau n° 14 (chapitre 5, première partie, p. 217) montre les contributions globales de la Suisse au système des Nations Unies en 1996. Pour les raisons invoquées ci-dessus, les montants de ce tableau sont plus élevés que les versements d'aide publique au développement indiqués dans la partie « Statistiques ».

En plus des versements aux organisations internationales et de l'engagement concret de la Suisse dans les instances dirigeantes de certaines organisations, les actions de la Confédération et du canton de Genève se sont aussi intensifiées ces dernières années pour défendre Genève en tant que centre d'organisations multilatérales.

20. On entend par « aide associée » le financement de projets administrés par une organisation multilatérale, mais choisis par le bailleur de fonds, et par « cofinancements » les actions financées conjointement par plusieurs pays fournisseurs d'aide. Ces deux types de financement représentent, avec les contributions au CICR, des versements multi-bilatéraux et sont comptabilisés dans l'aide bilatérale.

9.8. BANQUES RÉGIONALES DE DÉVELOPPEMENT

Les banques régionales sont des institutions financières multilatérales dont le but est de soutenir des projets et programmes favorisant le développement, en octroyant des prêts et une assistance technique. Les ressources financières des banques régionales de développement sont composées du capital-actions de base, des emprunts effectués sur le marché international des capitaux, des contributions des pays donateurs aux fonds de développement, ainsi que des revenus de placements à court terme. Les banques régionales de développement fournissent deux types de crédits, l'un aux conditions du marché pour les pays les mieux lotis de la région, et l'autre à des taux favorables pour les pays les plus démunis, par le biais des fonds de développement de chacune des banques. Grâce à leur capital largement réparti et aux garanties des pays membres, les banques régionales de développement peuvent mobiliser, sur les marchés internationaux, les fonds supplémentaires indispensables à de nombreux pays de leur continent afin de financer des investissements prioritaires en matière de développement. La qualité des opérations de ces banques et leur capacité à mettre en œuvre des politiques nouvelles sont deux éléments essentiels de l'évaluation qui est faite tant par les pays donateurs que par les marchés financiers. Les négociations périodiques relatives aux augmentations de capital des banques et aux reconstitutions de leur fonds de développement sont ainsi des moments cruciaux où se révèle la confiance des pays donateurs. Elles représentent aussi une occasion de fixer les priorités de travail pour les années à venir. Les trois banques régionales citées ci-dessous sont confrontées à la nécessité d'améliorer l'efficacité de leurs activités opérationnelles (programmes et projets) et d'entreprendre des réformes institutionnelles; elles doivent accorder une attention plus grande à la *governance* dans les Etats du Sud: amélioration de l'efficacité de la gestion du secteur public, promotion de l'engagement du secteur public dans le secteur social tout en minimisant les dépenses non productives telles que les dépenses militaires, lutte contre la corruption.

Les banques régionales de développement sont dirigées par un conseil des gouverneurs (dans lequel chaque pays membre siège avec un gouverneur et un suppléant) et un conseil d'administration (avec des administrateurs représentant un groupe de pays), et elles sont gérées par une direction.

La Suisse est membre de la Banque asiatique de développement (BAsD) depuis 1967 et de deux autres banques régionales depuis leur ouverture à des pays extérieurs à la région (1976 pour la Banque interaméricaine de développement – BID – et 1982 pour la Banque africaine de développement – BAD)²¹. Suite à l'adoption du message du Conseil fédéral par les Chambres fédérales, l'arrêté fédéral concernant la participation de la Suisse à l'augmentation du capital des banques de développement est entré en vigueur le 19 décembre 1995. Ce crédit de programme de 800 millions de francs a été ouvert pour la participation de la Suisse à l'augmentation du capital des Banques de développement interaméricaine, asiatique et africaine, ainsi que de la Société interaméricaine d'investissement et de l'Agence multilatérale de garantie des risques à l'investissement (AMGI). Seuls 45 millions de francs seront effectivement libérés, le reste du montant

21. Parmi les banques régionales de développement, nous traitons ici de la Banque africaine, de la Banque asiatique et de la Banque interaméricaine, alors que la Banque européenne est abordée dans le chapitre 10 de la partie «Revue».

constituant un capital de garantie. Les contributions de la Suisse aux banques régionales de développement et à leurs fonds spéciaux se sont élevées à 177 millions de francs en 1996, auxquels il faut ajouter près de 50 millions de francs de cofinancements (aide multi-bilatérale) (voir tableaux n^{os} 3.3.C et 3.4 de la partie «Statistiques»). La Suisse forme avec d'autres pays (extérieurs aux régions concernées) un groupe de vote qui désigne un représentant au conseil d'administration.

■ **ASTM 1996**, «Informations sur le message sur la participation de la Suisse aux activités des banques régionales de développement», pp. 155-160.

□ *Banque africaine de développement (BAD)*

Le volume total des prêts de la BAD s'est élevé en 1996 à 483 millions de dollars pour les pays ayant exclusivement accès aux prêts de la banque; en outre, 294 millions de dollars ont été alloués aux pays qui reçoivent les prêts exclusivement du Fonds africain de développement (FAD) et 22 millions de dollars ont été prêtés aux pays ayant accès aux deux types de financement²². Les assemblées des Conseils des gouverneurs de la Banque africaine et du FAD ont eu lieu à Abidjan en mai 1997. La délégation suisse était composée de deux représentants de l'OFAEE et d'un représentant de la DDC.

La banque a traversé une période de crise de 1993 à 1995. Le rapport du groupe d'experts sous la conduite de M.D. Knox a mis en évidence les dysfonctionnements de l'organisation et le manque d'efficacité des projets. Le processus de réforme entamé en 1995 commence, de l'avis de la Suisse, à produire des effets positifs qui permettront de reconquérir la crédibilité de la banque. Le plan de réforme comprend les volets suivants: réforme de la structure organisationnelle de la BAD, amélioration de la qualité des opérations de la banque (avec l'établissement de stratégies par pays et de rapports de performance), révision de la gestion financière, amélioration de la politique d'information, réforme de la *governance* (avec deux études sur la *governance* financées par la Suisse)²³. Le processus de renouvellement du personnel permettra d'améliorer la qualification des employés. Des sanctions plus sévères, telles que la suspension des droits de vote, incitent certains pays à honorer leurs arriérés envers la banque. La BAD s'est engagée en avril 1997 à participer à l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (Initiative HIPC) pour un montant de 300 millions de dollars sur sept ans. Elle a aussi exprimé son intention d'appuyer plus fortement le développement du secteur privé en Afrique.

■ **ASTM 98**, l'initiative HIPC est traitée dans le chapitre 2.

L'Afrique du Sud est devenue le 53^e pays africain membre de la BAD (les 24 autres pays sont extérieurs à la région). Des négociations sont en cours en vue d'une cinquième augmentation du capital de la BAD mais des divergences existent encore entre pays membres régionaux et non régionaux. Certains pays africains s'opposent à une plus grande ouverture du capital de la banque aux pays non régionaux, pour maintenir une prédominance des droits de vote pour les pays

22. L'Egypte, le Nigeria et le Zimbabwe ont accès au financement mixte de la Banque africaine et du Fonds africain de développement. Les pays suivants ont accès exclusivement aux prêts de la banque: Afrique du Sud, Algérie, Botswana, Gabon, Maurice, Maroc, Namibie, Seychelles, Swaziland, Tunisie. Trente-neuf autres pays, plus pauvres, ont accès exclusivement aux prêts concessionnels du Fonds africain de développement.

23. *Rapport sur la politique extérieure 96/1 + 2*.

africains (ces derniers ont actuellement 66% des droits de vote)²⁴. Un accord sur la septième reconstitution du Fonds africain de développement (FAD) a été trouvé en 1996 après trois ans de négociations, pour un montant de 2,6 milliards de dollars pour la période 1996-1998. Ce fonds, alimenté par les pays industrialisés, permet d'accorder aux 39 pays africains les plus pauvres des prêts à long terme sans intérêt (prêts d'une durée de cinquante ans, avec une période de grâce de dix ans). La participation de la Suisse à la reconstitution du FAD s'élève à 86 millions de francs. La Suisse est représentée à la BAD par une assistante de l'administratrice de juin 1997 à l'été 1999.

■ **ASTM 1997**, accord sur la septième reconstitution du FAD, p. 149.

■ *Banque asiatique de développement (BAsD)*

La BAsD comprend 56 pays membres, dont 16 pays extérieurs à la région. Un consensus n'a pas encore été trouvé sur l'accueil des deux membres potentiels que sont la Corée du Nord et la Russie. Des crédits ont été accordés pour un montant total de 5,5 milliards de dollars en 1996 (banque et fonds concessionnel). Ils concernent surtout les domaines de la construction de routes et de chemins de fer (27% des crédits) et l'énergie (22%). Les investissements dans le secteur des infrastructures sociales (écoles, santé) représentaient 13% des crédits (en forte baisse de 1995 à 1996, alors que l'objectif fixé par les pays membres est de 50% des crédits pour ce secteur). Les principaux pays bénéficiaires des crédits de la BAsD sont la Chine, l'Indonésie et l'Inde, qui absorbent en effet plus de 71% des ressources financières ordinaires de la BAsD. Le Fonds asiatique de développement (FAsD) a fourni des crédits concessionnels pour 1,7 milliard de dollars (sans intérêt, avec des délais de remboursement jusqu'à quarante ans). Trois pays absorbent plus de la moitié de ces ressources (Bangladesh, Pakistan et Vietnam). La sixième reconstitution du FAsD, pour un montant de 6,3 milliards de dollars, a été décidée en 1997 (pour la période 1997-2002). Plus de la moitié de ce montant doit pourtant être financée par d'autres moyens que les donateurs traditionnels (pays industrialisés et Japon). Certains pays asiatiques les plus avancés et une partie des bénéficiaires de la BAsD doivent ainsi permettre de financer en partie cette reconstitution du fonds. La croissance économique élevée de la plupart des pays du continent asiatique s'accompagne de la persistance de la pauvreté et d'une détérioration de l'environnement.

La Suisse est représentée à la BAsD par un administrateur suppléant d'octobre 1996 à l'été 1998. L'assemblée annuelle de la BAsD s'est tenue en mai 1997 au Japon, avec dans la délégation suisse des représentants de l'OFAEE, de la DDC ainsi que de la Ville de Genève. Lors de cette assemblée annuelle, le Gouverneur suisse a été nommé Président du conseil des gouverneurs en vue de la 31^e Assemblée de la BAsD, qui se tiendra à Genève du 29 avril au 1^{er} mai 1998. C'est la première fois que Genève accueille l'assemblée annuelle d'une banque régionale de développement.

La Suisse reconnaît que les efforts pour améliorer la qualité et la préparation des projets ne se font pas toujours sans difficultés. Demander des analyses plus détaillées sur les conséquences écologiques et sociales de certains projets et formuler des conditions et obligations peuvent être des facteurs mal perçus par les

24. *L'Agefi*, 14 octobre 1997 «La Banque africaine de développement à un tournant historique».

pays bénéficiaires (en étant considérés comme une ingérence dans les affaires intérieures du pays). La Suisse aimerait que la banque concentre ses moyens sur des projets visant la lutte contre la pauvreté, l'amélioration de l'infrastructure sociale et le développement durable.

❑ *Banque interaméricaine de développement (BID)*

La BID avait un volume total de prêts de 6,4 milliards de dollars en 1996 sur le capital ordinaire et de 374 millions de dollars sur le fonds concessionnel (Fonds pour les opérations spéciales). Quatre pays représentent les trois quarts des prêts sur capital (Argentine, Brésil, Mexique et Pérou). Tous les pays d'Amérique latine et des Caraïbes sont membres de la BID (sauf Cuba), avec 51,5% des droits de vote. Les Etats-Unis et le Canada ont 35,9% des droits de vote, les 12,6% restants étant répartis entre les 18 pays non régionaux. La Société interaméricaine d'investissement (SII) fournit des prêts aux petites et moyennes entreprises, ainsi qu'aux intermédiaires financiers. En mai 1997, la BID a décidé de participer à l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés HIPC, pour un montant de 400 millions de dollars (premiers pays bénéficiaires: Bolivie, Guyane et Nicaragua). La Suisse va consacrer une partie de son engagement de 40 millions de francs au fonds de cette initiative multilatérale pour financer ces démarches de la BID et de la BAD.

Les assemblées annuelles du Conseil des gouverneurs de la BID et de la Société interaméricaine d'investissement (SII) se sont tenues en mars 1997 à Barcelone. La délégation suisse était composée de deux représentants de l'OFAEE et d'un représentant de la DDC. La Suisse est représentée à la BID par un administrateur suppléant de mars 1996 à l'été 1998. Parmi les problèmes du continent latino-américain, le président de la banque, Enrique Iglesias, a relevé que la croissance économique (en augmentation de 1995 à 1996) n'a pas permis d'enrayer la montée du chômage et l'augmentation des inégalités sociales. Les réformes structurelles ont contribué certes à l'ouverture des marchés, mais les réformes de l'Etat ont été insuffisantes.

La banque poursuit le processus d'amélioration de l'efficacité de l'organisation et de ses opérations. Des priorités avaient été définies lors de la huitième augmentation du capital de la banque en 1994 pour le soutien de projets: lutte contre la pauvreté et les inégalités sociales, modernisation de l'Etat et de la société civile, environnement. Les objectifs globaux quantitatifs n'ont pas encore été atteints. Au moins 40% des prêts devraient soutenir le domaine social et 35% être octroyés aux pays les plus pauvres de la région (ce dernier objectif n'est pas encore atteint en raison de la faible capacité d'absorption de ces pays). Les prêts pour l'ajustement structurel ne devraient pas dépasser 15% du volume total des prêts, or ce taux est toujours bien supérieur.

Les ressources du fonds concessionnel pour les opérations spéciales deviennent insuffisantes, et la SII a également besoin d'une nouvelle augmentation de capital. Les pays membres de la BID sont actuellement en négociation afin de trouver des solutions pour augmenter ces ressources.

SOURCES

- «Message du Conseil fédéral sur la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération» du 20 novembre 1996, Berne, message 96.092.
- «Rapport sur la politique économique extérieure 96/1 + 2», Berne, 15 janvier 1997, message 97.002, 292 pages.
- Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale – Conseil national, session de printemps 1997*, 6 mars 1997 (adoption du message sur l'aide humanitaire).
- Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale – Conseil des Etats, session d'été 1997*, 3 juin 1997 (adoption du message sur l'aide humanitaire).
- OCDE, *Série des examens en matière de coopération pour le développement: Suisse*, n° 20, Paris, Comité d'aide au développement (CAD), 1997 (peut être commandé à l'OCDE à Paris ou à la section information de la DDC, tél. 031/322.31.09).
- OCDE, *Coopération pour le développement – Efforts et politiques des membres du Comité d'aide au développement*, rapport 1996, Paris, OCDE, 1997, 314 pages.
- OCDE, *Communiqué de presse*, 19 juin 1997, «Evolution en 1996 des apports d'aide et d'autres ressources financières».
- DDC, *Enfants dans le monde: L'avenir commence aujourd'hui – Leur situation, les facteurs déterminants, les possibilités d'action*, Berne, mai 1997, 80 pages (réflexion d'organisations non gouvernementales suisses et de la DDC, document préparé par Immita Cornaz).
- DDC, *Le développement social dans les relations Nord-Sud*, Berne, DDC, série Ecrits sur le développement n°1, 168 pages (rapport du groupe de travail interdépartemental et d'ONG rédigé par Immita Cornaz).
- DDC, *Instrument d'aide à la décision: L'analyse financière et économique des projets*, Berne, DDC, Section des questions économiques, décembre 1996, 22 pages.
- SDC, Swiss Agency for Development and Cooperation, *Swiss Commitment in Former Yugoslavia*, Bern, DDC/SDC, August 1997, 8 pages.
- Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et Département fédéral de l'économie publique (DFEP), *Communiqués de presse*, 17 avril 1997 «Examen de la coopération suisse par le CAD de l'OCDE – Résumé du rapport des examinateurs», 30 mai 1997 (rapport annuel sur la coopération), 6 juin 1997 (présentation de l'étude *Enfants dans le monde: L'avenir commence aujourd'hui*), 1^{er} septembre 1997 (Conférence annuelle de la coopération au développement), 3 novembre 1997, 4 novembre 1997. (Les communiqués de presse peuvent être commandés à la section information de la DDC, tél. 031/322.31.09.)
- Service de presse DDC*, juin 1997 (Commission consultative de la coopération internationale au développement, développement et environnement, coopération avec l'Europe de l'Est); septembre 1997 (droits de l'Homme et coopération au développement, Rwanda entre l'aide d'urgence et la reconstruction).
- Dossier de presse et documentation DDC/OFAEE, «Sécurité alimentaire et coopération au développement», Conférence annuelle de la coopération au développement, Berne, 1^{er} septembre 1997.
- Eurostep ICVA, *The Reality of Aid 1997/98: An Independent Review of Development Cooperation*, London, Eurostep, ICVA, Swiss Coalition of Development Organizations, Actionaid, 1997, 306 pages.
- L'Agefi*, 14 octobre 1997 «La Banque africaine de développement à un tournant historique».
- Basler Zeitung*, 12. August 1997 «Deza-Chef Fust fordert dringend Lebensmittelhilfe für Nordkorea».
- Le Courrier*, 26/27 juillet 1997 (reconstruction en Bosnie).
- Journal de Genève*, 2-3 août 1997 (aide de la Suisse à la Corée et suppression de 100 postes de travail au CICR).
- La Liberté*, 25 septembre 1997 (aide alimentaire à la Corée du Nord).
- Neue Zürcher Zeitung*, 20. März 1997 «38. Jahrestagung der IDB», 22.-23. März 1997 «Von Seismographie bis zur Rückkehrhilfe – Verändertes Spektrum des Katastrophenhilfekorps», 12. Mai 1997 «Eröffnung der 30. ADB-Jahresversammlung», 24. Juni 1997 «Die Dritte Welt – Nutzniesser der Globalisierung. OECD-Schätzungen für 1996», 4. August 1997 «Früchte der Entwicklungsarbeit in Bolivien», 23.-24. August 1997 (CICR), 2. Dezember 1997 «Ständerat sichert dem IKRK 275 Millionen zu».

SITES INTERNET

- Direction du développement et de la coopération (DDC): <http://www.sdc-gov.ch>
- Banque asiatique de développement: <http://www.AsiaDevbank.org>
- Banque interaméricaine de développement: <http://www.iadb.org>
- OCDE, Comité d'aide au développement (CAD): <http://www.oecd.org/dac/Ce> site permet de se connecter à ceux des services de coopération des pays membres du CAD.