---

6. Coopération au développement et aide humanitaire

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/aspd/792>

DOI : 10.4000/aspd.792

ISSN : 1663-9669

Éditeur

Institut de hautes études internationales et du développement

Édition imprimée

Date de publication : 1 mars 1997

Pagination : 139-169

ISSN : 1660-5934

Référence électronique

« 6. Coopération au développement et aide humanitaire », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], 16 | 1997, mis en ligne le 07 août 2012, consulté le 21 septembre 2021. URL : <http://journals.openedition.org/aspd/792> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/aspd.792>

VI. COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT ET AIDE HUMANITAIRE

Le contexte dans lequel s'opèrent les activités de coopération reste influencé par les efforts d'assainissement des finances publiques, entraînant depuis 1992 une tendance à la baisse des montants affectés à l'aide publique au développement. La Suisse n'échappe pas à cette tendance, puisque l'aide de la Confédération a baissé de 3,6% de 1994 à 1995, l'aide des cantons et communes de 9,2% et l'aide des institutions privées de 4,2% pendant la même période. Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE permet une concertation entre les pays membres pour orienter les programmes d'aide. Le CAD a examiné en novembre 1996 la politique de coopération au développement de la Suisse. Il a relevé le sérieux et la bonne qualité de l'aide au développement, tout en regrettant le volume jugé trop faible de cette aide.

Les principales formes que peut prendre la coopération sont la coopération technique et l'aide financière, les mesures de politique économique et commerciale, l'aide humanitaire et alimentaire. La Suisse accorde aussi une grande importance à la participation aux efforts de développement fournis par les institutions multilatérales. La politique de coopération au développement fournie par la Suisse repose notamment sur l'adoption périodique de crédits de programme (en principe tous les 4 ans). Les messages du Conseil fédéral pour le renouvellement de ces crédits permettent de faire le bilan des actions passées et de donner les grandes orientations de l'aide pour chacun des principaux instruments de coopération. Dans l'année passée sous revue, l'actualité a été marquée par l'adoption du nouveau crédit de programme pour la continuation des mesures de politique économique et commerciale. Ce nouveau crédit est une occasion de réorienter ces mesures, en faveur d'un meilleur soutien du secteur privé. Plusieurs innovations sont proposées, dont la création d'une Société financière suisse pour le développement, permettant une synergie entre l'aide au développement et les investissements d'entreprises privées dans les pays en développement. Certaines ONG suisses ont exprimé une série de critiques envers certains instruments prévus dans le nouveau message, en regrettant qu'une partie des fonds d'aide au développement soit utilisée plutôt pour soutenir les exportateurs et investisseurs suisses que pour aider les pays les plus pauvres.

1. AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

1.1. ORGANISATION ET PRINCIPAUX INSTRUMENTS DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

La politique suisse de coopération au développement 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 définit les objectifs généraux de l'aide et les formes que peut revêtir la coopération. Celle-ci doit soutenir en priorité les efforts

des pays en développement, régions et couches de population les plus défavorisés.

- ❑ Le *Rapport du Conseil fédéral sur la politique étrangère de la Suisse dans les années 90* (novembre 1993) et les *Lignes directrices Nord-Sud* (mars 1994). Ces documents définissent les principes guidant la politique suisse envers les pays du Sud.
- ❑ Les crédits de programme pluriannuels présentés dans un « Message du Conseil fédéral » aux chambres fédérales (Conseil national et Conseil des Etats).

Tableau n° 22
Crédits de programme en vigueur en 1995 et 1996

Dates d'approbation	Crédit de programme	Montant en millions de francs	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
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	Mesures de politique économique et commerciale	960	4 ans dès le 1.1.1997

Source : Mémorandum de la Suisse au Comité d'aide au développement 1995, tableau 4.

❑ *Crédits de programme pluriannuels*

Les crédits de programme constituent le cadre financier de l'aide publique au développement. Lors de l'attribution d'un crédit de programme (ou crédit-cadre), le Parlement autorise le Conseil fédéral et l'administration fédérale à prendre des engagements qui entraînent des versements sur plusieurs années. Ce système permet à l'administration d'avoir une base plus stable pour les activités de coopération. Le « Message du Conseil fédéral » présenté au Parlement permet aussi de

faire le bilan des expériences passées et d'analyser les orientations de l'aide pour les années à venir. Un crédit de programme a une durée minimale de 4 ans (plus si le rythme des engagements est plus lent que prévu). Le Parlement fixe ensuite l'enveloppe globale annuelle des fonds disponibles pour l'aide au développement dans le cadre des discussions sur les budgets de la Confédération. Le tableau 22 mentionne les crédits-cadres en vigueur en 1995 et 1996. Un nouveau crédit de programme sur l'aide humanitaire sera présenté au Parlement en 1997.

❑ *Lignes directrices Nord-Sud : pour une meilleure cohérence de la politique de la Suisse envers les pays en développement*

Les « Lignes directrices Nord-Sud » et le « Rapport du Conseil fédéral sur la politique étrangère des années 90 » ont été approuvés par les Chambres fédérales en 1994.¹ Les lignes directrices Nord-Sud établissent les principes directeurs qui guideront la politique de développement, avec pour objectif une meilleure cohérence entre la politique de coopération et l'ensemble des relations politiques, économiques et sociales de la Suisse avec les pays en développement. Formuler une politique plus cohérente revient notamment à montrer les contradictions qui peuvent exister entre la politique de développement et d'autres politiques (politique d'exportation, politique agricole, politique de migration, environnement, etc.). Plusieurs débats en Suisse mettent en évidence les problèmes qui peuvent survenir dans le processus de décision politique quand des intérêts contradictoires surviennent. La DDC et l'OFAEE peuvent sur la base de ces documents mieux intervenir dans les débats qui ne se situent pas *stricto sensu* dans la coopération au développement, mais qui ont des implications dans la définition d'une politique de développement à long terme. Plusieurs exemples cités dans le mémorandum de la Suisse au CAD ont été d'une grande actualité en 1995 et 1996 :²

- ❑ Exportations d'armes pour la défense d'emplois en Suisse en contradiction avec une politique visant à mobiliser plus de ressources des pays en développement pour le développement social.
- ❑ Tradition d'aide humanitaire de la Suisse et mines antipersonnel. Pressions pour que le Département militaire fédéral renonce à l'utilisation des mines antipersonnel et pour changer la position de la Suisse dans le sens d'une interdiction internationale de ces mines.

1997 Commerce des armes, p. 105.

- ❑ La Suisse accorde toujours plus d'importance à la bonne gestion des affaires publiques dans les pays en développement. Cette politique reste en contradiction avec la possibilité de déduire des impôts en Suisse les versements de pots-de-vin à l'étranger. La DDC et l'OFAEE ont pu donner leurs points de vue dans le cadre des projets à l'étude au sein de l'administration fédérale ou des commissions des Chambres fédérales pour supprimer la déductibilité aux impôts des versements de pots-de-vin, pour lutter contre la corruption de fonctionnaires étrangers, pour renforcer la lutte contre le blanchiment de l'argent et enfin dans le cadre de la révision de la loi d'entraide judiciaire internationale.

1997 Fuites de capitaux, p. 98.

¹ Rapport du Conseil fédéral sur les relations Nord-Sud de la Suisse dans les années 90.

² Source : DDC/OFAEE, *Mémorandum de la Suisse au Comité d'Aide au Développement (CAD) 1995*, octobre 1996.

- ❑ Accès aux marchés du Nord, dans le cadre de la révision du système généralisé des préférences.
- ❑ Etablissement d'un modèle de développement durable en Suisse et opposition de l'économie privée à l'idée d'introduction d'une taxe sur le CO₂.

1997 Environnement et développement, p. 51.

- ❑ Surplus agricoles en Suisse et aide alimentaire plus cohérente.

❑ *Comité d'aide au développement (CAD)*

Le Comité d'aide au développement (CAD) est un comité spécialisé de l'OCDE. Le but du CAD est l'accroissement du volume total des ressources mises à la disposition des pays en développement et l'amélioration de la qualité de l'aide. Les pays membres se consultent sur les questions importantes de leur politique d'aide, élaborent des directives et recommandations et examinent périodiquement le volume et la nature de leurs contributions aux programmes d'aide. Les principaux dossiers étudiés actuellement par le CAD portent sur les thèmes suivants : cohérence dans la politique extérieure envers les pays en développement, développement participatif, bonne gestion des affaires publiques (*good governance*), déliement de l'aide, amélioration de l'efficacité de l'aide, travaux sur la prévention des conflits et les liens entre divers instruments lors de situations d'urgence (prévention et gestion des conflits, promotion de la paix, forces de maintien de la paix, diplomatie, incidence des conflits sur les activités de coopération au développement à plus long terme).

Les pays membres du CAD³ ont adopté en mai 1996 un rapport donnant les orientations de la coopération au développement pour les 20 prochaines années (« Préparer le 21^e siècle : la contribution de la coopération pour le développement »). Ce rapport fait suite à la Déclaration intitulée « Vers un partenariat pour le développement dans le nouveau contexte mondial », adoptée en mai 1995. Dans cette déclaration, les pays du CAD relèvent que la coopération vise à aider les partenaires à renforcer leur propre capacité de mettre en place les éléments suivants, indispensables à un développement durable :

- ❑ un cadre sain pour l'action des pouvoirs publics,
- ❑ des investissements dans le domaine social, notamment l'éducation et les soins de santé primaires,
- ❑ le renforcement de la participation de tous les citoyens (notamment les femmes) à la vie économique et politique, et la réduction de la pauvreté et des inégalités sociales,
- ❑ une bonne gestion des affaires et du secteur public (institutions démocratiques, protection des droits de l'homme et respect de l'Etat de droit),
- ❑ des pratiques respectueuses de l'environnement,
- ❑ un effort pour remédier aux causes de conflit potentiel, pour limiter les dépenses militaires et pour appuyer le processus de reconstruction et de consolidation de la paix.

³ Les pays membres du CAD sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les Etats-Unis, la Finlande, la France, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Commission des Communautés européennes. Le FMI, le PNUD et la Banque mondiale ont un statut d'observateurs permanents. La Grèce, l'Islande, le Mexique, la République tchèque et la Turquie sont membres de l'OCDE, mais ne sont pas membres du CAD.

La coopération au développement doit être considérée comme un investissement dans l'avenir. Les pays s'engagent à intensifier la coordination de l'aide et l'évaluation de l'efficacité de cette aide.⁴

En mai 1996, les ministres et responsables des organismes d'aide des pays du CAD se sont mis d'accord sur un ensemble d'objectifs à atteindre pour les 20 prochaines années :

- ❑ réduire de moitié le nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté, d'ici l'an 2015,
- ❑ assurer une éducation primaire à tous les habitants de tous les pays en 2015,
- ❑ obtenir des avancées indéniables vers l'égalité des sexes, en supprimant toute discrimination entre les sexes dans l'enseignement primaire et secondaire d'ici 2005,
- ❑ faire chuter des deux tiers les taux de mortalité des nouveau-nés et des enfants de moins de 5 ans, et des trois quarts les taux de mortalité maternelle, d'ici 2015,
- ❑ mettre à la disposition de tous les individus en âge de procréer des méthodes sûres et fiables de planification familiale,
- ❑ d'ici 2015, mettre en œuvre des stratégies nationales de développement durable dans tous les pays en développement, afin d'inverser la tendance actuelle de déperdition des ressources naturelles et d'accumulation de substances dangereuses.

❑ *Examen de l'aide de la Suisse par le CAD*

Le CAD entreprend à tour de rôle des examens périodiques de l'aide des pays membres (examen tous les trois ans). L'examen ne se limite pas au volume de l'aide, mais permet aussi de voir dans quelle mesure les programmes sont conformes aux orientations de l'aide décidées au CAD. Le CAD a examiné le 4 novembre 1996 le programme et la politique d'aide de la Suisse.⁵ Les pays examinateurs étaient l'Autriche et la Finlande.

Le CAD relève la bonne qualité de l'aide au développement fournie par la Suisse, avec notamment l'attention qu'elle porte à la participation des populations concernées par les projets, ainsi que les capacités d'évaluation de l'efficacité des projets (évaluations extérieures et auto-évaluation). L'expérience et les bonnes qualifications du personnel affecté à la coopération au développement ont aussi été relevées dans cet examen. Selon le CAD, la Suisse contribue à faire progresser le débat sur les questions de développement dans certaines instances internationales et travaille de manière constructive et originale dans la recherche d'une meilleure cohérence dans l'ensemble de ses relations avec les pays en développement (débat sur la cohérence beaucoup plus avancé en Suisse que dans les autres pays du CAD). Sont aussi louées les mesures dans le domaine du désendettement, ainsi que la bonne collaboration avec les ONG suisses. Regrettant la baisse de l'APD, le CAD espère que la Suisse s'engage à atteindre l'objectif qu'elle s'est elle-même fixé concernant le volume de son aide, soit une APD de

⁴ Le texte complet « Vers un partenariat pour le développement dans le nouveau contexte mondial » figure dans le Rapport du CAD 1995, *Coopération pour le développement*, Paris, OCDE, 1996. Le rapport du CAD adopté en mai 1996 « Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle » est aussi disponible à l'OCDE.

⁵ Le Rapport de l'examen des politiques et du Programme de la Suisse en matière de coopération pour le développement sera publié par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE au début de l'année 1997.

0,4% du PNB. Le CAD relève aussi le système dual particulier de l'aide suisse, avec une aide au développement gérée principalement par deux offices dépendant de deux départements de l'administration fédérale : DDC et OFAEE. Cette structure comportant des avantages et des inconvénients implique des efforts pour la coordination et pour exploiter au maximum les synergies entre les divers instruments de coopération. La recherche d'une collaboration plus étroite entre les deux organismes est saluée par le CAD, qui reconnaît cependant qu'il y a des différences dans les politiques appliquées par les deux offices (autres pays de concentration par exemple).

1.2. VOLUME DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT EN 1995 ET ÉVOLUTION RÉCENTE

En 1995, l'aide de la Suisse aux pays en développement s'est élevée à 1488,4 millions de francs (aide publique et privée). La Confédération a versé 1249 millions (83,9% du total de l'aide), les organisations privées d'entraide 219 millions (14,7%) et les cantons et communes 20 millions (1,4%).

□ Aide publique au développement fournie par la Confédération

L'aide publique au développement versée par la Confédération s'est élevée à 1249 millions de francs en 1995, aide versée par plusieurs départements de l'administration fédérale. La Direction du développement et de la coopération (DDC) du département fédéral des Affaires étrangères gère plus du 80% de cette aide (un peu plus d'un milliard de francs). L'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE), du département fédéral de l'économie publique, a en 1995 versé 136 millions de francs au titre des mesures de politiques économique et commerciale. Les autres départements ou offices qui interviennent, dans une moindre mesure, dans la coopération au développement sont le département fédéral des finances (13,7 millions de francs), le département fédéral de l'Intérieur (DFI) (5,4 millions), pour les bourses d'études accordées par l'Office fédéral de l'éducation et de la science, ainsi que l'Office fédéral de l'environnement, de la forêt et du paysage et l'Office fédéral de la santé publique (contributions suisses à l'OMS). L'Office fédéral de l'agriculture assure les relations avec la FAO, conjointement avec la DDC.

□ Répartition de l'APD entre les principaux instruments de coopération

Le tableau 3.1.B. de la partie statistique et le graphique 1 montrent la répartition de l'aide entre les différents instruments. La part des mesures de politique économique et commerciale dans l'aide totale est inférieure aux années précédentes, mais elle augmentera à nouveau à l'entrée en vigueur du nouveau crédit de programme.

Graphique 1
Répartition de l'APD entre les principaux instruments de coopération
 (total de l'aide bilatérale et multilatérale)

Source : Coopération au développement de la Confédération suisse. Rapport annuel 1995, DDC (DFAE), OFAEE (DFEP), 1996 (tableau 3).

☐ *Aide publique au développement sous le signe de contraintes budgétaires*

Exprimée en pourcentage du Produit national brut (PNB), l'APD de la Confédération a passé de 0,36% en 1994 du PNB à 0,34% du PNB en 1995. La Suisse n'a jamais souscrit à l'objectif de 0,7% du PNB fixé par les Nations Unies pour l'APD. Le Conseil fédéral a toutefois relevé à plusieurs reprises son intention de porter progressivement l'APD à 0,4% du PNB (notamment dans les Lignes directrices Nord-Sud en 1994 et lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement en 1992). Les mesures d'économies budgétaires adoptées par le Parlement vont cependant dans le sens contraire, vers une diminution à moyen terme de l'aide.

Compte tenu des mesures prises pour assainir les finances fédérales, les budgets 1996 et 1997 prévoyaient un plafonnement de l'aide publique au développement à un niveau représentant 0,31% du PNB (voir graphique 2). Le Plan financier de la Confédération prévoit ensuite même une baisse de l'APD, peut-être jusqu'à 0,29% du PNB en l'an 2000 (Etat des prévisions en octobre 1996).

Le budget 1997 de la Confédération prévoit une stabilisation des dépenses globales, par rapport au budget 1996. Certaines tâches de la Confédération vont occasionner des dépenses plus importantes (transports : + 779 millions de francs de 1996 à 97, agriculture : + 299 millions de francs), alors que les moyens financiers diminuent dans d'autres domaines (dépenses sociales : - 465 millions de francs, économie publique : - 237 millions, relations avec l'étranger⁶ : - 28 millions).

⁶ Dans les comptes de la Confédération, la rubrique « relations avec l'étranger » comprend l'aide publique au développement, mais aussi les relations politiques et économiques.

Graphique 2
Evolution de l'APD de la Suisse en % du PNB
 (prévision pour les années 1996 et suivantes)

Sources : Mémorandum de la Suisse au CAD 1995, Berne, octobre 1996.

La part de la coopération au développement dans les dépenses totales de la Confédération est en recul ces dernières années. L'APD représentait le 3,66% des dépenses totales en 1992, 3,08% en 1995 et 2,83% du budget 1996 de la Confédération.

Il peut être intéressant de comparer le montant de l'aide au développement avec d'autres dépenses publiques en Suisse. L'APD de la Confédération s'est élevée à 1249 millions de francs en 1995. La même année, la Confédération dépensait 9142 millions pour les assurances sociales (AVS, AI, assurances maladies), 5668 millions de francs pour la défense nationale militaire, 2961 millions pour les transports publics (chemins de fer surtout), 2785 millions de francs pour les routes, 1821 millions pour les paiements directs à l'agriculture, et 1337 millions pour la garantie des prix agricoles (surtout lait et fromage)⁷.

Une partie de l'opinion publique estime que l'aide versée aux pays en développement se fait au détriment de l'aide sociale en Suisse. La Suisse fait pourtant partie des pays qui s'assurent le plus au monde (assurances sociales, assurance vieillesse, défense militaire et protection civile). Les dépenses publiques totales de la Confédération, des cantons et communes pour l'aide au développement se sont élevées à 1,2 milliard de francs en 1993. La même année, les pouvoirs publics dépensaient 15,9 milliards de francs pour les assurances sociales, 12,6 milliards de francs pour les hôpitaux, 3,5 milliards de francs pour l'assistance sociale en Suisse, 5,7 milliards pour la défense nationale militaire et 600 millions de francs pour la protection civile.⁸

⁷ Message du Conseil fédéral concernant le compte d'Etat de la Confédération suisse pour l'année 1995, Berne, 3 avril 1996.

⁸ Administration fédérale des finances, *Finances publiques en Suisse 1993*, Berne, 1996.

□ Aide des cantons et communes

Les cantons et communes ont versé 20,1 millions de francs d'aide au développement en 1995 (contre 28,2 millions de francs en 1992). Ils ont confié la majeure partie des fonds aux institutions privées d'entraide. L'aide des collectivités publiques locales a fortement baissé de 1992 à 1995. L'aide des cantons a ainsi baissé d'un tiers pendant cette période, alors que l'aide des communes subissait une baisse d'un cinquième. Il faut toutefois rappeler que les versements des cantons et communes avaient doublé de 1987 à 1992.

□ Aide publique des pays de l'OCDE

Exprimée en pourcentage du Produit national brut, l'aide publique au développement a sévèrement baissé dans plusieurs pays membres du CAD ces dernières années, l'APD totale des pays membres du CAD est passée de 60,9 milliards de dollars en 1992 à 59,2 milliards en 1994 (et, chiffre provisoire, à 58,9 milliards de dollars en 1995). Les Nations Unies ont depuis longtemps recommandé aux pays donateurs d'affecter 0,7% de leur PNB à l'aide publique au développement. 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 1995 plus que 0,27% du PNB, contre 0,30% en 1993 et 0,33% du PNB en 1991 et 1992. L'aide publique versée par les Etats-Unis a passé de 0,20% du PNB en 1992 à 0,15% du PNB en 1994 et même 0,10% du PNB en 1995, avec une aide passant de 11,7 milliards de dollars en 1992 à 7,4 milliards de dollars en 1995.

1.3. AIDE MULTILATÉRALE

L'aide multilatérale de la Confédération s'est élevée à 348 millions de francs en 1995 (332 millions en 1994). Cette aide multilatérale représentait le 28% de l'APD totale et sa part dans l'aide totale est en augmentation ces dernières années (25,7% en 1994, 23,7% en 1993). 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 cofinancements⁹ et les contributions au CICR sont notés dans l'aide bilatérale. Les contributions à des organisations internationales pour des projets spécifiques se sont élevés à 124 millions de francs en 1995. La part de l'aide multilatérale dans l'APD est plus élevée en Suisse (28%) que la moyenne de tous les pays du CAD (22%).

Bien que non-membre des Nations Unies, la Suisse participe aux activités des principales institutions spécialisées et programmes de l'organisation. Le tableau 3.4. de la partie statistique relève les versements de la Suisse aux principales organisations multilatérales. La Suisse a versé en 1995 près de 45% de l'aide multilatérale à la Banque mondiale (58 millions), à l'Association internationale de développement (AID/IDA : 44 millions) et aux banques régionales de développement et à leurs fonds spéciaux. Les autres principales organisations soutenues par la Suisse sont, par ordre décroissant des contributions suisses, le PNUD

⁹ Aide associée = Financement de projets administrés par une organisation multilatérale, mais choisis par le pays bailleur de fonds.

Cofinancements = actions financées en même temps par plusieurs pays fournisseurs d'aide. L'aide associée et les cofinancements représentent des versements multi-bilatéraux et sont comptabilisés dans l'aide bilatérale.

(66 millions de francs en 1995), le Programme alimentaire mondial (PAM) (19,8 millions de francs), l'UNICEF (16,5), le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (CGIAR) (14), le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) (13 millions), le HCR et le FNUAP. La plupart des organisations du système des Nations Unies connaissent des difficultés financières. Elles sont souvent de plus en plus sollicitées par la communauté internationale, alors que les pays rechignent à fournir les ressources financières nécessaires. La Suisse participe activement aux grandes conférences internationales et à leur suivi.

1997 *Négociations internationale*, pp. 13-92.

Francophonie

La Suisse est devenue membre de l'Agence de coopération culturelle et technique (ACCT) en 1996, après approbation par les Chambres fédérales en décembre 1995. La Suisse était déjà membre des instances politiques de la francophonie depuis 1989 et participait à ce titre aux Sommets de la francophonie (Sommets des Chefs d'Etats et de Gouvernements ayant le français en partage). Les instances techniques de la francophonie comprennent l'ACCT, l'Association des universités d'expression française et la Chaîne de télévision de langue française TV-5. L'ACCT mène des actions de soutien à l'enseignement du français et à l'alphabétisation. L'Agence finance la production audiovisuelle de pays en développement, des livres, soutient des radios et mène des projets de développement et des actions humanitaires. La participation financière de la Suisse à la coopération francophone s'est élevée à 2,5 millions de francs en 1995 (sans compter la contribution suisse à la télévision TV-5). La contribution suisse prévue pour 1996 s'élève à 4,5 millions de francs.

Banques régionales de développement

Le Parlement a adopté en décembre 1995 le nouveau crédit de programme concernant la participation de la Suisse à l'augmentation du capital des Banques de développement interaméricaine, asiatique et africaine, ainsi qu'à l'Agence multilatérale de garantie des investissements

1996 *Message sur la participation de la Suisse aux activités des banques régionales de développement*, pp. 155-160.

Durant 1996, chacune des trois Banques régionales de développement a, à des niveaux différents, vécu la mise en œuvre de réformes importantes. En effet, la Banque asiatique de développement (BAsD) a introduit une nouvelle structure organisationnelle et a adopté de nouvelles lignes directrices dans des domaines d'activité essentiels pour la Banque (politique d'information, politiques sectorielles agricole et énergétique, bonne gouvernance). La Banque interaméricaine (BID) s'est, quant à elle, concentrée sur l'amélioration de l'efficacité de ses secteurs opérationnels. Enfin, la Banque africaine de développement (BAfD), après la crise de ces dernières années, a vu les premiers signes positifs de reconstruction.

Banque africaine de développement (BAfD)

De 1993 à septembre 1995, date de l'entrée en fonction du nouveau président, M. Omar Kabbaj (Maroc), la BAfD a traversé des moments difficiles. Cette période de transition s'est caractérisée par des tensions entre pays membres régionaux et

non régionaux. Le rapport Knox¹⁰ a mis en évidence un certain nombre de facteurs qui ont provoqué cette crise. On peut relever parmi les plus marquants d'entre eux : l'efficacité insuffisante dans l'élaboration, le suivi et les résultats des projets, le caractère centralisé et peu transparent des structures et des modalités décisionnelles, de même que la primauté de la quantité sur la qualité pour ce qui est de l'octroi des prêts. Dès l'arrivée de son nouveau Président, la BAfD s'est attelée à la mise en œuvre d'un programme de réformes institutionnelles et financières visant à regagner la confiance des Etats membres. Le plan d'action issu du Rapport Knox regroupe différents volets qui touchent notamment à la réforme de la structure organisationnelle de la BAfD, à l'amélioration de la qualité de ses opérations, à la révision de sa gestion financière et à la réforme de sa gouvernance. Le nombre d'employés va être diminué de 20%. Des sanctions plus sévères seront appliquées contre les pays qui ont des arriérés de paiement.

Après trois ans de négociation, un accord sur la septième reconstitution du Fonds africain de développement (FAfD) a pu être réalisé. Ce fonds concessionnel alimenté par les contributions des pays industrialisés permet d'accorder aux pays les plus pauvres des prêts à long terme sans intérêt (prêts de durée de 50 ans, avec une période de grâce de 10 ans). Le résultat positif de ces négociations contribue, à côté des réformes en cours, à renforcer la confiance des pays bailleurs de fonds dans la Banque et son nouveau Président. Grâce à la reconstitution du Fonds à hauteur de 2,6 milliards de dollars, les 39 pays africains les plus pauvres qui n'ont pas accès aux marchés internationaux des capitaux pourront bénéficier de prêts très avantageux durant les années 1996-1998. Certains pays africains et certains experts auraient souhaité une reconstitution du Fonds plus élevée (certains experts avançaient le chiffre de 5 milliards de dollars). A l'occasion des négociations, la mise en œuvre de certaines mesures a été exigée dans le but de consolider la base financière de la Banque et d'améliorer la qualité de ses opérations. Le déblocage des différentes tranches du paiement en faveur du FAfD-VII est d'ailleurs subordonné aux progrès réalisés en matière de réformes. La Suisse était chargée dans ce contexte de la coordination des négociations sur le FAfD-VII et a assuré la vice-présidence du bureau du Conseil des Gouverneurs. La participation de la Suisse s'élève à 86 millions de francs.

Actuellement, des négociations sont en cours entre les Etats membres de la BAfD en vue d'une cinquième augmentation du capital de la Banque. Ces négociations sont importantes pour le futur de la Banque car elles pourraient conduire à une modification de la structure du capital et à une meilleure représentation des pays industrialisés au sein de la Banque. Le capital de la Banque est actuellement détenu aux deux tiers par les pays de la région et pour un tiers par les pays non régionaux. Ces derniers pays souhaitent augmenter leur part au capital, alors que certains pays africains craignent une trop grande diminution de leur part (car ils auront moins d'emprise sur les décisions). Plusieurs options sont envisagées : augmenter la part des pays non régionaux à 50% du capital (avec 50% des droits de vote), augmenter cette part à 43%, avec exigence d'une majorité des deux tiers pour les décisions importantes, maintien du statu quo, mais avec une majorité requise de trois quarts des voix.

¹⁰ En août 1993, un groupe d'experts placé sous la conduite de l'ancien vice-président de la Banque mondiale, M. D. Knox, a été mandaté, comme d'autres l'ont été dans les autres banques régionales et à la Banque mondiale, pour examiner d'un oeil critique les activités opérationnelles de la BAfD et proposer des moyens de les améliorer.

1.4. AIDE BILATÉRALE

L'APD bilatérale a baissé de 6,5% de 1994 à 1995, pour atteindre 921 millions de francs en 1995 (contre 985 millions de francs l'année précédente). L'aide bilatérale comprend la coopération technique (429 millions de francs en 1995), l'aide financière (82 millions), les mesures économiques et commerciales (136 millions), l'aide alimentaire et l'aide humanitaire (201 millions). Les tableaux 3.2.A. et 3.2.B. de la partie statistique montrent la répartition géographique de l'aide bilatérale. Le continent africain continue de bénéficier d'une grande part des mesures d'aide suisses (un tiers de l'aide bilatérale). 21% de l'aide est destinée à des pays asiatiques, 12% à des pays de l'Amérique latine, 7% aux pays en développement du continent européen. 33% des versements bilatéraux sont destinés aux pays les moins avancés, 17% aux autres pays à faible revenu (PNB/hab inférieur à 675 dollars), 21% pour les pays à revenu intermédiaire (29% de projets régionaux).

□ *Rapport sur l'aide suisse au Rwanda*

Le génocide rwandais d'avril 1994 a eu lieu dans un des pays de concentration de la coopération suisse. Parmi les interrogations soulevées dans les médias et au Parlement figurait la question de savoir si la coopération suisse avait failli à sa tâche au Rwanda, ou si elle portait une part de responsabilité dans les événements tragiques. Le conseiller fédéral Flavio Cotti a nommé en octobre 1994 un groupe d'experts indépendants du gouvernement pour examiner l'historique des relations entre la Suisse et le Rwanda et l'évolution de la coopération suisse dans ce pays. Le groupe était sous la direction du juriste Joseph Voyame. Il a entendu une série de personnes, surtout celles impliquées dans la coopération au développement ou dans l'aide humanitaire (de la DDC, du CICR ou d'ONG). Le Rapport du Groupe d'étude a été rendu public en janvier 1996.¹¹

La tradition de coopération au Rwanda est ancienne. L'aide publique de la Confédération s'est élevée à 376 millions de francs de 1963 à 1995, dont 290 millions de coopération technique et d'aide financière, 17 millions de mesures économiques et commerciales et 69 millions d'aide humanitaire (dont plus de 60 millions de 1993 à 1995). L'aide privée fournie par les ONG de 1963 à 1995 s'est élevée à 31,6 millions de francs. Six suisses ont été mis à disposition par la Suisse comme conseillers à la Présidence rwandaise, le dernier étant en fonction de 1982 à janvier 1993. Le Rapport Voyame examine les principaux programmes de coopération au Rwanda. Il relève la qualité incontestable des projets menés dans ce pays, notamment en faveur des banques populaires, l'économie forestière et l'engagement dans le domaine agricole. Une importance a été donnée à la formation et à l'autopromotion, pour remettre les projets dans les mains de Rwandais lorsque les conditions le permettaient. Après avoir examiné la coopération au développement au Rwanda, le Groupe d'experts relève les points suivants :

- Il n'y a que peu de rapports d'évaluation dans les dossiers de la Coopération suisse, trop peu d'examen critiques.
- La recherche de documentation et la reconstitution du cheminement de certains projets est difficile à faire.

¹¹ *La coopération suisse au Rwanda. Rétrospectives et perspectives*. Rapport du Groupe d'étude institué par le Département fédéral des affaires étrangères, 20 janvier 1996, 211 p.

- ❑ Les coopérants ont eu la tendance à ne voir que le projet même dans lequel ils travaillaient, sans considérer suffisamment son intégration dans le développement général du pays, et sans considérer la situation ethnique complexe et explosive.
- ❑ Les coopérants n'étaient pas tous bien instruits de la mentalité politique de la population et de la culture du pays. La question ethnique n'a pas été considérée comme étant prioritaire dans les programmes par pays. Malgré les problèmes et conflits des dernières décennies, les anciens coopérants affirment souvent n'avoir jamais imaginé que le Rwanda puisse devenir le théâtre d'un génocide.
- ❑ La coordination de l'action des organisations multilatérales, des Etats donateurs et des ONG a été insuffisante, avec même des périodes de grande concurrence entre donateurs.
- ❑ La coopération au développement n'a pas réussi à intégrer certains problèmes du pays tel que celui des déplacés et des réfugiés.
- ❑ Si la coopération suisse était bien implantée au Rwanda, elle n'était pas accompagnée d'une présence diplomatique et politique suffisante (pas d'ambassade, pas de chargé d'affaires).
- ❑ La politique de pays de concentration ne permettait pas de tenir compte suffisamment des problèmes régionaux de la région des Grands Lacs. Il faudrait songer à favoriser des régions de concentration plutôt que des pays.

Le Groupe d'expert regrette que le dernier conseiller suisse à la présidence rwandaise n'ait été rappelé que tardivement, en janvier 1993, et que la Suisse n'ait pas participé activement à l'élaboration des accords d'Arusha en 1992-1993 (dialogue entre toutes les Parties de la région).

En avril 1994, la coopération suisse a été suspendue et le Bureau de coordination de Kigali a interrompu ses activités, après l'évacuation des ressortissants suisses. La Suisse s'est ensuite engagée dans l'aide humanitaire, dans la promotion des droits de l'homme et de l'Etat de droit. La Suisse souhaite favoriser le retour des réfugiés et donner un appui à l'organisation du système judiciaire rwandais : améliorer les conditions de détention, en assurant des soins médicaux et l'approvisionnement en eau et en nourriture pour les prisonniers (action du CICR), en soutenant aussi les travaux du Tribunal international sur le Rwanda, pour obtenir le jugement correct et rapide des personnes arrêtées.

1.5. COOPÉRATION TECHNIQUE ET AIDE FINANCIÈRE

La coopération technique englobe l'assistance technique et la mise à disposition de fonds et de matériel pour la réalisation de projets de développement. L'aide financière est la prise en charge de certains investissements précis. La coopération technique et l'aide financière versées par la DDC se sont élevées à 511 millions de francs en 1995, soit 41% de l'aide de la Confédération. Plusieurs thèmes transversaux imprègnent la politique de l'aide : bonne gestion des affaires publiques et respect des droits de l'homme, participation et *empowerment*, lutte contre la pauvreté, promotion des femmes, environnement.

❑ *Pays de concentration de l'aide*

La DDC poursuit une politique de concentration de l'aide sur certains pays. Pour chacun de ces pays, la DDC prépare des programmes d'aide définissant les objectifs de la coopération suisse (programmes en général pour une période de 5 ans). Les pays dits de concentration ont passé progressivement de 20 à 17. Le Cap-Vert a été retiré de la liste de ces pays en 1995. En 1997, le Vietnam remplacera l'Indonésie.¹² En 1992, le centre de gravité du programme pour l'Amérique centrale a été transféré du Honduras au Nicaragua, avec un réseau régional pour l'Amérique centrale. La Cisjordanie/Bande de Gaza et l'Afrique du Sud ne sont pas des pays de concentration, mais prennent une importance grandissante dans la politique suisse de coopération au développement. La coopération au développement avec le Rwanda, pays de concentration, a été suspendue après les événements d'avril 1994.

D'autres volets de la coopération au développement n'obéissent pas au critère de la concentration sur les mêmes pays que la coopération technique de la DDC. Le versement des bourses d'étude, l'aide humanitaire et les contributions versées aux ONG ne se dirigent pas prioritairement sur les pays dits de concentration. L'OFAEE intervient dans 28 pays, dont 11 seulement sont dans la liste des pays de concentration de la DDC.

1.6 NOUVEAU MESSAGE CONCERNANT LE FINANCEMENT ET LA RÉORIENTATION DES MESURES DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET COMMERCIALE

Les mesures de politique économique et commerciale sont gérées par l'OFAEE. Les dépenses se sont élevées à 136 millions de francs en 1995, principalement pour les mesures suivantes : mesures de désendettement (54,5 millions de francs), financements mixtes (26,9 millions de francs), promotion du commerce (7,5), produits de base (7,4), industrialisation (5,7), financement d'arriérés envers des organisations internationales (4,5 millions de francs).

Le Conseil fédéral a présenté en mai 1996 son Message pour la continuation et la réorientation des mesures de politique économique et commerciale. Le Message tire un bilan critique des expériences dans le fonctionnement des instruments du quatrième crédit de programme. Il propose une réorientation de l'aide et une série de nouveaux instruments de coopération pour le cinquième crédit de programme qui entre en vigueur au début de l'année 1997. Le nouveau crédit de programme atteint le montant de 960 millions de francs, pour une période minimale de quatre ans. 300 millions de francs correspondent à des garanties et engagements éventuels, qui ne devraient pas entraîner beaucoup de dépenses effectives. Le tableau 23 donne la répartition du nouveau crédit par instrument. Le 4e crédit de programme ouvert le 3 octobre 1990 s'élevait à 840 millions de francs. 800 millions de francs ont été utilisés jusqu'au 31 décembre 1996 (le solde de 40 millions a été annulé au moment de l'entrée en vigueur du nouveau crédit).

¹² La liste des pays de concentration de l'aide est la suivante. Afrique : Bénin, Burkina Faso, Madagascar, Mali, Mozambique, Niger, Tanzanie et Tchad. Amérique latine : Bolivie, Honduras, Nicaragua/Amérique centrale, Pérou. Asie : Bangladesh, Inde, Indonésie (jusqu'à fin 1996), Népal et Pakistan.

Tableau n° 23
Répartition du cinquième crédit de programme pour les mesures
économiques et commerciales

Mesures de politique économique et commerciale	
Répartition indicative du 5^e crédit de programme	
Type d'aide	Montants en Mio de frs
Aide à la balance des paiements	120
Promotion commerciale et produits de base	120
Financements mixtes	120
Garanties (dont Fonds d'égalisation 100 mio)	300
Société financière suisse pour le développement	50
Autres mesures de promotion de l'investissement	130
Initiative en faveur des pays du bassin méditerranéen	100
Mesures de désendettement (pris sur le crédit de programme 700 ^e anniversaire)	0
Mesures d'exécution	20
Total pour 4 ans au minimum (1997-2000)	960

Source : Message du Conseil fédéral concernant la continuation du financement et la réorientation des mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement, du 29 mai 1996, p. 26.

☐ *Aide à la balance des paiements*

La Suisse a mené 22 opérations d'aide à la balance des paiements dans treize pays depuis l'entrée en vigueur du 4^e crédit de programme en 1991 (15 pays en Afrique, 6 en Amérique latine et 1 en Asie). Le tableau 24 mentionne la liste des aides à la balance des paiements citées dans les Annuaire précédents.

☐ *Promotion du commerce*

L'OFAEE souhaite intensifier le programme de promotion commerciale, pour favoriser l'intégration des pays en développement dans le marché mondial. Le programme a quatre objectifs :

- ☐ renforcement des capacités des pays en développement en matière de politique commerciale (formation des cadres, soutien aux délégations à Genève, modernisation des Ministères du commerce et dialogue avec le secteur privé) ;
- ☐ amélioration de l'efficacité des opérations commerciales (formation, assistance aux entreprises dans leurs opérations : information commerciale, contrôle de la qualité (etc.), et amélioration des services liés au commerce : banques, assurances, transports, etc.) ;

1997 Initiative pour une meilleure efficacité... CNUCED, p. 40.

- ☐ élargissement de l'accès au marché suisse et à celui des pays voisins (révision du schéma suisse de préférences tarifaires, SGP suisse, élargissement de la promotion des importations en provenance des pays en développement aux pays européens) ;
- ☐ cohérence entre commerce et développement (principalement études).

Tableau n° 24
Aides à la balance des paiements de 1991 à 1996.

Aides à la balance des paiements		
Pays	Date d'entrée en vigueur	Engagements en millions de francs
Rwanda (cofinancement Banque mondiale/AID)	29.5.1991	10.0
Mozambique II (bilatéral)	15.11.1991	8.0
Bolivia II (cofinancement Banque mondiale/AID)	27.11.1991	10.0
Nicaragua (cofinancement Banque mondiale/AID)	6.9.1991	12.0
Sénégal II (rallonge)	20.12.1991	3.5
Ouganda IV (cofinancement)	23.12.1991	15.0
Cameroun (cofinancement)	26.6.1992	12.5
El Salvador (cofinancement)	16.12.1992	10.0
<i>Programme de promotion des investissements</i>		
Tanzanie III (bilatéral)	11.12.1992	9.0
Mozambique II (rallonge)	7.12.1992	2.0
Vietnam I (bilatéral)	7.7.1993	15.0
<i>Projets de réhabilitation, assistance technique, entreprises du secteur public, formation</i>		
Ethiopie I (cofin. Banque mondiale)	24.11.1993	10.0
Ouganda V (bilatéral)	25.11.1993	10.0
Madagascar (bilatéral)	6.6.1994	1.0
Mozambique III (bilatéral)	28.11.1994	5.0
<i>Financement de médicaments de première nécessité</i>		
Bolivia III (bilatéral)	7.12.1994	10.0
<i>Privatisation, réforme du système judiciaire et éducatif et assurance vieillesse</i>		
Burkina Faso I (bilatéral)	7.12.1994	10.0
<i>Financement d'importations de première nécessité, éducation de base</i>		
Nicaragua II (bilatéral)	20.12.1994	8.0
<i>Importations dans les secteurs public et privé de la santé, secteur de l'énergie</i>		
Haïti I (cofinancement)	20.12.1995	9.0
Erythrée I (bilatéral)	2.4.1996	9.0
Mozambique IV (bilatéral)	12.8.1996	10.0
Burkina Faso II (bilatéral)	20.9.1996	7.0

Source : Message concernant la continuation des mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement, pp.67-72.

l'OFAEE souhaite soutenir les initiatives visant à améliorer la commercialisation de produits de base et de produits transformés en provenance des pays en développement : soutien de la Fondation Max Havelaar ces dernières années, contributions pour le label DIP (Double Income Project) pour les produits textiles, label STEP sur les tapis, mise en place d'un label écologique sur le bois.

□ Politique en matière de produits de base

Le Conseil fédéral tire un bilan négatif de la politique menée autrefois dans le domaine des produits de base. La Suisse soutenait par le passé les accords internationaux sur les produits de base. Ces accords fournissent un cadre pour la concertation internationale entre les pays producteurs et pays importateurs d'un produit de base. Il n'y a plus qu'un seul accord international comprenant un mécanisme de stabilisation des prix (caoutchouc naturel). Les mesures destinées à éviter les fluctuations de prix restaient mal adaptées à la situation de surproduction chronique sur les marchés mondiaux et au manque de diversification de la production dans certains pays. Les accords internationaux ont été mis sur pied pour atténuer les fluctuations des prix à court terme et ne peuvent pas soutenir les prix à long terme. La Suisse estime que l'approche interventionniste sur les marchés des matières premières n'est plus du tout adaptée à la tendance de libéralisation de l'économie. C'est pourquoi elle a décidé de ne plus adhérer au nouvel Accord international sur le caoutchouc naturel de 1995. La Suisse souhaite réorienter son aide dans le secteur des produits de base en favorisant le recours aux instruments financiers de gestion des risques de fluctuation des prix (contrats à terme, options ou contrats à livraison différée). Elle souhaite aussi fournir une assistance technique pour améliorer l'efficacité des filières de produits de base (privatisation des filières de commercialisation par exemple).

POLITIQUE INTERNATIONALE POUR LES PRODUITS DE BASE.

La CNUCED a joué dans le passé un rôle très important dans la concertation internationale sur les produits de base. Le Programme intégré pour les produits de base élaboré en 1976 par la CNUCED avait pour objectif l'atténuation des fluctuations de prix, l'accroissement des recettes d'exportation des pays en développement et la diversification de la production. Les efforts de la communauté internationale devaient se porter sur l'adoption d'accords internationaux sur les produits de base, le Fonds commun pour ces produits, le financement compensatoire des déficits de recettes d'exportation, ainsi que sur l'assistance technique. Certains accords internationaux sur les produits de base (café, cacao, caoutchouc

naturel) comprenaient des mécanismes de stabilisation des prix (stock régulateurs ou quotas d'exportation). Seul l'Accord international sur le caoutchouc naturel dispose encore d'un stock régulateur opérationnel. Une série d'accords internationaux n'ont pas (ou plus) de dispositions économiques : accords sur le blé, les bois tropicaux, le cacao, le café, l'huile d'olive, le jute, le sucre.

Le Fonds commun pour les produits de base comporte deux comptes. Le premier devait permettre de financer la stabilisation des prix des matières premières couverts par un accord international disposant d'un instrument d'intervention sur les marchés. Le deuxième compte est destiné au financement de projets spécifiques.

La Suisse quitte le Fonds commun pour les produits de base : Selon l'avis de l'OFAEE, le premier compte du Fonds commun pour les produits de base a perdu son utilité puisque la quasi-totalité des accords n'ont plus de mécanisme de stabilisation des prix. La Suisse a donc décidé de se retirer du Fonds commun (les

Etats-Unis n'en ont jamais fait partie, et d'autres pays l'ont quitté : Australie, Canada, Nouvelle-Zélande et Turquie). Les versements de la Suisse s'étaient élevés à 1,7 million de francs pour le premier compte et à 4,5 millions pour le deuxième (projets réalisés). La Suisse va récupérer sa participation au premier compte.

ACCORD INTERNATIONAL SUR LES BOIS TROPICAUX

Un nouvel Accord international sur les bois tropicaux a été adopté en 1994. L'Organisation internationale des bois tropicaux OIBT collecte et publie des informations et des statistiques relatives à la production, à la consommation et au commerce de tous les types de bois. L'Accord est un cadre de consultation et de coopération internationale pour l'économie mondiale du bois. Les Etats producteurs s'engagent à adopter une stratégie visant à ce que, d'ici à l'an 2000, les exportations de bois et de produits dérivés des bois tropicaux proviennent de sources gérées de manière durable. Les pays consommateurs ont aussi adopté une déclaration pour mettre en œuvre d'ici à l'an 2000 une gestion durable de leurs propres forêts. Un fonds est constitué pour aider les pays producteurs à procéder aux investissements pour atteindre l'objectif de gestion durable des forêts. L'Accord a une durée de 4 ans, avec deux périodes de prolongation possibles de trois années chacune. Seuls 6% de la production totale de bois tropicaux sont destinés à l'exportation. Les importations de la Suisse représentent moins d'un pour mille des importations mondiales de bois tropical. Le Conseil fédéral explique dans son Message concernant l'Accord sur les bois tropicaux qu'il s'oppose à un boycott des bois tropicaux. Plutôt que d'interdire purement et simple-

ment l'importation de bois tropicaux en Suisse, le Conseil fédéral souhaite encourager l'exploitation forestière rationnelle et durable. La Suisse a versé ces dernières années des contributions volontaires annuelles de 750'000 francs environ pour financer des projets de gestion forestière durable dans les pays producteurs (crédits de programme sur le financement de mesures économiques et commerciales).

La Suisse étudie l'opportunité d'introduire un label écologique volontaire sur les bois. Une partie de l'opinion publique des pays industrialisés a été sensibilisée depuis les années 80 par les problèmes de déforestation massive dans certains pays. Certains mouvements écologiques prônent un boycott sur les bois tropicaux, alors qu'une nouvelle démarche de protection des forêts est explorée depuis le début des années 90, en faveur d'une certification du bois issu d'une gestion durable des ressources forestières (tropicales ou tempérées). En Suisse deux motions parlementaires ont demandé en 1993 que tous les bois suisses et étrangers et leurs produits dérivés soient soumis à une obligation de déclarer. L'OFAEE et l'OFEFP sont plutôt en faveur d'un label facultatif sur les bois issus d'une gestion durable.

1994 p. 49.

Source : Message concernant l'accord international de 1994 sur les bois tropicaux, in : *Rapport sur la politique économique extérieure* 95/1+2, du 17 janvier 1996, (message no 95.091).

Financement compensatoire : La Suisse a créé en 1988 un instrument destiné à compenser les baisses de recettes des exportations dues à la chute des prix des matières premières (Stabex suisse, calqué sur l'exemple du Stabex liant les pays de l'ACP et l'Union européenne). Les contributions de la Suisse ont été si pos-

sible affectées à la transformation et à la diversification dans le secteur des produits de base. Conçu pour aider les pays qui subissent des baisses temporaires de leurs recettes d'exportation, le système n'est pas adapté aux déséquilibres à long terme. Les compensations offertes ne correspondent pas non plus forcément aux capacités d'absorption des pays bénéficiaires. Les versements se font aussi quelquefois dans des pays fournisseurs de matières premières où la Suisse n'a pas ou peu d'activités de coopération (d'où absence de synergie avec d'autres instruments de coopération). Autre défaut du système, l'automatisme entre les pertes de recettes d'exportation de produits exportés en Suisse et le versement compensatoire ne tient pas compte des autres débouchés d'un pays en développement : un pays producteur de matière première peut diminuer ses exportations vers la Suisse en trouvant des débouchés dans d'autres pays, en ne subissant donc pas forcément une perte globale des recettes d'exportation.

Selon le nouveau Message, le mécanisme de financement compensatoire sera réformé, en supprimant l'automatisme entre les pertes de recettes d'exportation et le versement de la Suisse. La Suisse pourra ainsi concentrer ses contributions sur les pays à bas revenu où il est possible d'assurer un emploi efficace. La compensation interviendra sur la base des pertes de recettes d'exportation que les pays en développement subissent sur les marchés de l'OCDE (et non plus uniquement sur le marché suisse).

□ *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. Les versements publics entraînent un effet de levier important, puisqu'ils sont accompagnés par des crédits de banques privées. Les versements de la Confédération se sont élevés à 350 millions de francs de 1991 à 1995. Ils ont été complétés sur la même période par des financements bancaires s'élevant à 526 millions de francs. La Confédération a accordé un 4^e 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). 40 millions de francs permettront le financement de biens d'investissement et de prestation de services dans les technologies environnementales et les infrastructures sociales. 20 millions de francs serviront à la modernisation de petits projets industriels. Le 3^e financement mixte accordé à l'Egypte en 1992 s'élevait à 60 millions de francs. Il était destiné à la réhabilitation ou à l'extension d'équipements divers : turbines à gaz, minoterie, centrale hydraulique, machines à asphalter, machines textiles. Une rallonge de 20 millions de francs a été accordée lors de la visite en Egypte du Conseiller fédéral Delamuraz en mai 1995.

Les financements mixtes ont perdu de leur intérêt depuis le début des années 90 puisque d'une part l'accès aux devises étrangères est plus aisé, grâce au processus de libéralisation des économies. Les agents économiques recourent ainsi de plus en plus à des crédits commerciaux. L'« Ensemble d'Helsinki » adopté par l'OCDE fixe d'autre part des règles pour limiter les distorsions provoquées par le soutien public lié à des exportations (crédits à l'exportation, crédits mixtes). Les financements mixtes ne devraient ainsi plus être utilisés pour des projets qui sont commercialement viables. Ils doivent être notifiés aux pays de l'OCDE. Ne

peuvent être en principe financés par cet instrument que les projets de petite taille, les projets rentables seulement à long terme, les projets dans les PMA ou dans les pays pour lesquels les agences de garanties de crédits à l'exportation ne sont pas ouvertes.

1996 Financements mixtes, p. 164.

Les nouvelles règles sont dans l'ensemble bien appliquées par les pays de l'OCDE, mais d'autres formes de subventions aux exportations ont remplacé le financement tombant sous le coup des règles d'Helsinki et les projets de petite taille ont proliféré.

La Confédération souhaite dans l'avenir restreindre à six le nombre de pays bénéficiaires de nouveaux financements mixtes, en privilégiant le domaine de l'environnement et les pays où le secteur public est encore prépondérant. Ces financements mixtes joueront un rôle plus modeste qu'autrefois.

☐ *Fonds d'égalisation des conditions de financement*

La Suisse souhaite créer ce fonds pour éviter que des entreprises suisses d'exportation qui sont les mieux placées dans des appels d'offres internationaux sur les plans technique et commercial ne se voient discriminées parce que des entreprises étrangères concurrentes bénéficient d'avantages financiers publics. Concrètement, quand une firme concurrente étrangère reçoit des fonds de sa coopération au développement pour exporter des produits dans un pays en développement, l'entreprise suisse qui risque par ce biais de perdre un contrat peut demander à l'OFAEE un financement permettant d'aligner son offre sur les conditions proposées par la concurrence. L'OFAEE précise que les 100 millions prévus à cet effet ne seront pas forcément déboursés car la menace d'appliquer un soutien à l'entreprise suisse devrait avoir un effet dissuasif sur le pays concurrent. Lors d'une plainte d'une entreprise suisse, la Suisse proposera aux pays concurrents, par le Groupe de consultation de l'OCDE, d'abandonner le soutien public à l'exportation. Les milieux tiers mondistes ont adressé de sévères critiques à l'idée de créer ce fonds, ainsi qu'au projet de Société financière pour le développement (voir ci-dessous).

☐ *Politique de garantie*

Les crédits commerciaux permettent par exemple de financer l'importation de biens d'équipements pour des projets pouvant devenir rentables et permettre ainsi le remboursement. L'exportateur suisse pourra obtenir plus facilement un crédit de sa banque si le projet est couvert par une garantie. La Garantie des risques à l'exportation (GRE) ne peut cependant pas être utilisée dans les pays où les risques sont trop élevés, puisqu'elle a pour objectif l'autofinancement. Le 4e crédit de programme avait prévu 100 millions de francs pour assumer les risques liés à l'octroi de garanties à des pays n'ayant pas accès à la GRE, mais pouvant devenir dans un proche avenir des partenaires commerciaux de la Suisse. L'Egypte, le Vietnam et la Côte d'Ivoire ont bénéficié de garanties de ce type. 300 millions de francs sont prévus dans le nouveau crédit-cadre pour l'octroi de garanties. Outre le financement de ces garanties dans le cadre des crédits à l'exportation et des opérations résultant du Fonds d'égalisation, ce montant permettra à la Confédération d'octroyer un nouveau type de garanties à l'investissement dans le cadre de

projets privés d'infrastructure. Afin d'encourager l'économie privée suisse à participer à la construction et la gestion de projets privés d'infrastructure, la Confédération offrira des garanties contre les risques résultant du pouvoir régulateur de l'Etat-hôte. Si les projets garantis sont bien choisis, seul un petit nombre d'entre eux nécessiteront des dépenses effectives pour la Confédération.

1997 GRE, p. 119.

□ *Création de la Société financière suisse pour le développement (SFSD)*

La nouvelle Société permet d'instaurer un nouveau mode de coopération entre le secteur privé et la coopération au développement. Les entreprises des pays de l'OCDE souhaitant investir dans les pays du Sud ou de l'Est pourront recourir à cet instrument novateur pour lancer un nouveau projet ou moderniser une entreprise existante. Ce type d'aide entraîne un effet de levier puisque chaque franc investi par la Confédération mobilise un autre franc du secteur privé au niveau du capital de la société. Cet effet est encore renforcé grâce aux emprunts sur le marché des capitaux et par une prise de participation minoritaire dans le pays bénéficiaire. Un franc de l'Etat pourrait ainsi mobiliser jusqu'à 15 francs du secteur privé. Le fonctionnement de la nouvelle société est comparable à celui de la Société financière internationale, filiale de la Banque mondiale, ou d'autres institutions existantes en Allemagne (DEG)¹³, en France (PROPARCO), en Hollande et au Danemark.

Le Conseil fédéral reconnaît dans son Message que les investissements de la SFSD ne concerneront pas les pays où les conditions-cadres ne sont pas encore favorables (ni les pays les moins avancés). Il souligne aussi que la Société doit s'autofinancer et que l'Etat ne peut pas imposer trop de conditions et de prescriptions sur les types d'investissements de la SFSD, sous peine de mettre en péril sa viabilité financière. La formule choisie est donc que la Confédération énonce dans son Message les objectifs généraux de la société. Le Conseil d'administration fixera ensuite les critères pour le soutien de projets. L'évaluation ex-post des projets dans cinq ans permettra finalement de dire si les buts ont été atteints et si la Confédération continuera à soutenir la SFSD (critères d'évaluation décrits dans l'annexe 12 du Message).

□ *Autres mesures de promotion de l'investissement*

Le nouveau crédit-cadre prévoit aussi une série de mesures de promotion de l'investissement : mise en relation d'affaires, fonds pour le financement d'études, soutien aux activités de formation du secteur privé, promotion du transfert de technologies respectueuses de l'environnement et soutien à des intermédiaires financiers. L'OFAEE souhaite par exemple mettre sur pied un mécanisme de mise en relation d'affaires entre des entreprises de pays en développement ou de l'Est et des pays du Nord. Les prestations pourront comprendre par exemple la constitution de banque de données sur les entreprises désireuses d'établir un partenariat, une assistance dans l'établissement des premiers contacts, une assistance technique et juridique pour l'élaboration de joint ventures.

¹³ La DEG, Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH, a donné son accord en 1994 pour 61 projets dans 30 pays, pour un montant total de 434 millions de DM, dont 75% pour des entreprises industrielles, 24% pour le secteur des services et 1% pour l'agriculture. Source : Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), *Journalisten-Handbuch Entwicklungspolitik 1996*, Bonn, Berlin.

Objectifs de la Société

« La SFSD soutient des projets privés dans les pays en développement et les pays d'Europe centrale et orientale dans le but d'y promouvoir le progrès social et économique » (article 2 des statuts de la Société).

Structure de la SFSD

La nouvelle société anonyme créée à Zurich est une entreprise conjointe du secteur privé suisse et de la Confédération. Le capital de 100 millions de francs est souscrit à 51% par des actionnaires privés et 49% par la Confédération (un projet initial abandonné prévoyait une participation de 51% de la Confédération). Le Conseil d'administration se compose de 7 membres, 4 représentants des actionnaires et 3 sièges pour la Confédération. A la différence de la GRE, la Confédération ne participera pas seulement aux risques liés à un projet, mais également à une partie des bénéfices de la SFSD.

Fonctionnement de la SFSD

Le Conseil d'administration devra « élaborer des lignes directrices visant à définir des critères écologiques, sociaux et économiques régissant les projets » (art. 27 des statuts). Le Directeur suit la gestion des affaires. Il devra élaborer un plan d'affaires détaillé indiquant quels critères retenir pour évaluer les projets. Ce plan devra examiner la durabilité économique et écologique des projets (art. 32). Le Directeur est tenu de coopérer avec la Société financière internationale (SFI) et d'autres institutions multilatérales, l'OFAEE et les ambassades suisses. La SFSD profitera d'autres mesures de soutien prévues dans le nouveau crédit de programme et elle aura accès à un fonds alimenté par l'OFAEE pour financer des études et travaux préparatoires, ou des mesures d'accompagnement (formation).

Pays bénéficiaires et projets soutenus

La SFSD encouragera l'établissement de liens de partenariat de longue durée entre des entreprises de l'OCDE (prioritairement suisses) et des entreprises de pays en développement ou de l'Europe centrale et orientale (« joint ventures », entreprises conjointes, mais aussi projets d'expansion ou de restructuration d'entreprises existantes). Les principaux moyens d'intervention seront les prises de participation, les prêts à moyen terme et les garanties (surtout octroi de crédits au début). La SFSD financera un maximum de 25% des coûts totaux d'un projet. Elle ne sera jamais principal actionnaire et n'assumera pas des fonctions de gestion dans les entreprises bénéficiaires.

Les pays bénéficiaires sont ceux qui avaient un revenu par habitant inférieur à 5000 dollars (en 1993) (art. 2 des statuts). Selon les critères pour l'évaluation de la contribution au développement des projets de la SFSD, les principaux pays concernés seront les pays à revenu intermédiaire où les investisseurs étrangers hésitent encore à s'aventurer seuls. Selon l'OFAEE, 60% environ des fonds investis devraient l'être dans les pays à revenu intermédiaire, 30% dans les pays à haut revenu et 10% dans les pays à faible revenu. Les projets doivent être économiquement viables et la SFSD devrait privilégier les projets entraînant le plus d'effets sur l'économie locale ou mettant en valeur des matières premières locales. L'évaluation ex-post de la contribution au développement se fera sur la base d'un questionnaire inspiré de celui utilisé par la Société financière internationale. Cette évaluation devra notamment examiner les aspects suivants : viabilité économique de l'entreprise, transfert de technologie, formation, impact du projet sur le marché intérieur, effets néfastes sur l'environnement, impact social. La nouvelle SFSD pourrait devenir opérationnelle dans le courant de 1997.

Source : Le projet de Société financière pour le développement est détaillé dans le Message du Conseil fédéral concernant la continuation du financement des mesures de politique économique et commerciale, pp. 47-51, dans les annexes A10 à A12 (objectifs de la SFSD, statuts et liste des critères pour évaluer la contribution au développement de la SFSD).

Un fonds pour le financement d'études sera ouvert, pour payer des études préalables à la soumission d'une offre, des études de faisabilité d'un investissement privé ou pour des expériences-pilotes de production. L'accès à ces fonds sera réservé aux consultants suisses ou de pays de l'OCDE qui délient leur aide, ainsi qu'à des consultants de pays en développement (jusqu'à concurrence de 50% au maximum). L'OFAEE souhaite aussi poursuivre sa politique de participation au capital d'intermédiaires financiers (fonds de capital-risque, leasing, garanties), pour faciliter l'accès au crédit pour les entreprises privées de pays en développement.

❑ *Partenariat avec les Etats riverains de la Méditerranée*

L'Union européenne a lancé en novembre 1995 un programme de coopération avec les pays de la région (Partenariat euro-méditerranéen). Des accords de libre-échange sont signés entre ces pays et l'Union européenne. Il est important pour le Conseil fédéral que la Suisse ne soit pas discriminée sur ces marchés. C'est pourquoi la Suisse souhaite élaborer une stratégie de coopération avec ces pays, avec notamment la conclusion d'accords bilatéraux de libre-échange, des mesures pour appuyer le secteur privé dans ces pays, la mise à disposition de garanties, le financement de capital-risque, l'aide à l'ajustement structurel dans certains pays, des financements mixtes. L'initiative suisse dans les pays méditerranéens mobilisera 200 millions de francs prélevés sur le crédit-cadre : 100 millions de francs spécifiquement prévus à cet effet, et 100 millions pris sous divers instruments de coopération.

❑ *Mesures de désendettement*

Les mesures de désendettement continueront à être financées grâce au crédit de programme du 700e anniversaire de la Confédération, crédit adopté à la suite d'une pétition des œuvres d'entraide suisses sur le thème « le désendettement : une question de survie ». 300 millions de francs avaient alors été engagés pour financer des mesures dans le domaine de l'environnement et 400 millions pour financer des remises de dettes en faveur des pays endettés les plus pauvres. 155 millions de francs étant encore disponibles fin 1996, aucun nouveau montant n'est prévu pour le désendettement dans le nouveau crédit-cadre. Le Conseil fédéral tire un bilan positif des actions entreprises dans ce domaine, notamment en réduisant bilatéralement l'endettement nominal des pays les plus pauvres de 1,1 milliard de francs. La constitution de fonds de contrepartie en monnaie locale ont permis de financer des projets de développement exécutés par des ONG ou par le secteur privé (pour un montant global de 267 millions de francs).

Dans les années à venir, la Suisse continuera à participer au cofinancement d'opérations menées par la Banque mondiale pour le rachat de dettes commerciales non garanties. L'attention sera aussi portée sur le problème de la dette multilatérale.

1997 Relations financières internationales pp. 13-37.

❑ *Critiques des ONG à l'encontre du nouveau Message sur les mesures de politiques économique et commerciale*

La Déclaration de Berne et la Communauté de travail des œuvres d'entraide regrettent qu'une partie du nouveau crédit de programme soit utilisé pour aider les exportateurs et investisseurs suisses plutôt que pour soutenir le développement durable ou soutenir les pays les plus défavorisés. Ces organisations refusent que l'on utilise des fonds de la coopération au développement pour subventionner et prendre en charge une partie des risques inhérents à l'investissement direct étranger des entreprises suisses. Les organisations d'entraide ne contestent pas l'utilité de certaines mesures : désendettement, aides à la balance des paiements, mesures de politique commerciale. Elles ont par contre exprimé toute une série de critiques sur le projet de création de la Société financière suisse pour le développement (SFSD).

Nouvelle Société financière pour le développement. Les organisations de développement regrettent la discrimination envers le secteur privé du Sud par la limitation des interventions de la SFSD aux entreprises suisses ou de la zone OCDE. Le Conseil fédéral motive ce choix « pour alléger la procédure d'examen des projets sous l'angle technique et du point de vue de la rentabilité commerciale : on peut présumer qu'une entreprise du Nord n'investira ses propres fonds qu'après avoir elle-même soigneusement analysé le dossier »¹⁴. Ceci pourrait sous-entendre que les entreprises du Sud étudient beaucoup moins soigneusement les projets d'investissement ! Les organisations d'entraide estiment aussi que le mandat donné à la SFSD n'est pas assez clair en ce qui concerne la politique de développement. Les considérations de développement risquent trop d'être délaissées au profit de la seule rentabilité financière. Il ne suffit pas selon eux de dire que la société doit promouvoir le progrès social et économique dans les pays en développement et dans les pays de l'Est. Il faudrait donner des critères d'évaluation beaucoup plus précis pour orienter les appuis de la SFSD, afin de privilégier les projets créateurs d'emplois et ceux qui vont dans le sens du développement durable. La promotion du secteur privé ne peut pas être un but en soi, mais devrait être considéré comme un moyen d'améliorer les conditions de vie d'une majorité de la population. Les activités devraient aussi se concentrer sur les pays les plus pauvres, sous peine de renforcer encore la marginalisation économique de certains pays. La limite fixée à 5000 dollars par habitant pour les pays bénéficiaires serait donc trop élevée. La SFSD pourrait selon cette limite financer des projets au Mexique ou en Malaisie, alors même que le Message du Conseil fédéral stipule qu'« il ne s'agit pas de promouvoir des joint ventures dans des pays tels que Singapour, la Malaisie ou le Mexique où nos entreprises se sont lancées depuis longtemps sans requérir le soutien de la Confédération » (p. 49 du Message). La Communauté de travail proposait une autre répartition des appuis par pays bénéficiaires : 60% pour les pays à revenus intermédiaires, 30% pour les PMA (au lieu de 10%) et 10% seulement aux nouveaux pays industrialisés (au lieu de 30%). Puisque la SFSD est financée sur le budget de la coopération suisse, la Communauté de travail demande à ce que l'OFAEE, mais aussi la DDC et le secteur des organisations privées de développement soient associés à l'administration de la nouvelle société.

¹⁴ Message concernant la continuation du financement des mesures de politique économique et commerciale, Berne, p.48.

Appui des entreprises suisses d'exportation. La Communauté de travail et la Déclaration de Berne estiment que le fonds d'égalisation des conditions de financement n'a pas du tout sa place dans l'aide au développement. « Son but est d'aider l'industrie d'exportation helvétique à rivaliser avec des concurrents étrangers sur le marché international. Un fonds de lutte en faveur de l'économie suisse n'a rien à faire dans un crédit-cadre de politique de développement. Sous cet angle, un tel fonds ne se justifierait qu'en faveur d'exportateurs actifs dans des pays en développement, pour leur permettre d'être compétitifs sur les marchés internationaux » et de mieux pouvoir accéder aux marchés du Nord.¹⁵

Aide au bassin méditerranéen et aux pays de l'Est. Tout en étant favorable à la définition d'une véritable politique extérieure avec les pays méditerranéens, comprenant politiques de développement et des droits de l'homme, la Communauté de travail a exprimé ses réserves quant au financement de mesures pour ces pays et pour les pays de l'Est sur le crédit de programme d'aide aux pays en développement. Des ressources financières additionnelles devraient être prévues dans ce but, pour éviter que cet aide ne se fasse au détriment des pays de concentration du Sud.

Pays de concentration et aide liée. Considérant plus généralement le nouveau crédit de programme, la Communauté de travail déplore le fait que l'OFAEE ne concentre pas l'aide sur les pays les plus pauvres, notamment en ne s'alignant pas sur la même liste des pays de concentration que la DDC. 9 pays seulement des 27 pays de concentration de l'OFAEE figurent dans la liste des pays de concentration de la DDC.

La Communauté de travail estime aussi que la part de l'aide liée à des livraisons de la Suisse ou des autres pays de l'OCDE est trop importante. Les financements mixtes, le fonds d'égalisation, les garanties et les mesures d'encouragement des investissements, soit plus de la moitié du crédit-cadre est plus ou moins lié à des exportations suisses. L'économie suisse est suffisamment compétitive sur les marchés internationaux pour se passer de l'aide liée, puisque l'aide non liée entraîne de toute façon des retombées économiques très favorables aux entreprises suisses.

□ *Prises de position des milieux de l'économie privée suisse face au nouveau Message*

Les milieux économiques ont dans l'ensemble salué les mesures innovatrices prévues dans le nouveau crédit de programme. Le projet de SFSD n'a pas entraîné beaucoup d'enthousiasme auprès du Vorort ou de certaines entreprises (chez ABB-Brown Boveri par exemple), mais les grandes banques et des entreprises moyennes ont plutôt bien accueilli le projet. La Société pour le développement de l'économie suisse (SDS) a pourtant exprimé des doutes sur l'utilité de dépenser 50 millions de francs de la Confédération pour financer la Société financière pour le développement, qui devrait fonctionner sur les principes de l'économie de marché. Compte tenu de la situation financière précaire de la

¹⁵ Texte de la Conférence de presse de la Communauté de travail, 20 août 1996. *Nouvelle orientation des mesures de politiques économique et commerciale au titre de la coopération au développement : efficacité à améliorer !*, Berne, 20.8.1996.

Confédération, la SDES proposait aussi de biffer les 100 millions de francs prévus au titre du partenariat avec les Etats riverains de la Méditerranée.¹⁶

❑ *Réaction de l'administration fédérale*

Réagissant à ces remarques et critiques, Nicolas Imboden (OFAEE) estime qu'il ne faut pas opposer les intérêts de l'économie privée et la politique de développement, ni opposer aide au développement et économie, mais qu'il faut rechercher des synergies entre le secteur privé et l'APD. Il n'y a pour l'OFAEE plus de différence essentielle entre les intérêts des entreprises et les intérêts des pays en développement. Les flux privés investis dans les pays en développement sont actuellement plus importants en volume que les flux d'aide. Il devient ainsi de plus en plus important que l'Etat encourage le secteur privé à investir dans le sens du développement durable. L'efficacité de l'aide au développement peut s'améliorer en associant le secteur privé.¹⁷

❑ *Débats devant les Chambres fédérales*

Le Conseil des Etats a approuvé à l'unanimité le nouveau crédit de programme de 960 millions de francs pendant sa session d'automne, le 3 octobre 1996. Le Conseil national quant à lui, l'a approuvé par 153 voix contre 3, le 10 décembre 1996.

CONFÉRENCE ANNUELLE DE LA COOPÉRATION SUR LE THÈME DU COMMERCE INTERNATIONAL

La Conférence de la Coopération au développement du 5 septembre 1996 portait sur le thème du commerce mondial et les pays en développement. Plusieurs facteurs expliquent l'importance grandissante de ce thème. Les exportations des pays en développement ont fortement augmenté ces dernières années, en passant de 634 milliards de dollars en 1989 à 1031 milliards de dollars en 1994 (chiffres CNUCED). Mais de grandes inégalités existent d'un pays ou d'une région à l'autre. Plus de la moitié de ces exportations proviennent de 7 pays d'Asie : Hong Kong, Chine, Corée du Sud, Singapour, Taiwan, Malaisie, Thaïlande. Les PMA sont par contre totalement marginalisés dans le commerce mondial (ces pays représentant à peine le 0,4% du commerce mondial). Les Accords de l'Uruguay Round entraîneront encore une intensification des échanges mondiaux. Les intervenants de la journée ont relevé plusieurs obstacles à la participation des pays en développement au commerce mondial :

- ❑ *instabilité politique dans certains pays,*
- ❑ *politique macro-économique inadéquate,*
- ❑ *infrastructures insuffisantes (routes, installations portuaires, télécommunications, douanes),*
- ❑ *exportations trop peu diversifiées et de qualité insuffisante pour répondre aux normes de qualité internationales et normes environnementales,*
- ❑ *formation insuffisante de la main d'œuvre,*
- ❑ *obstacles à l'accès aux marchés du Nord,*
- ❑ *difficultés pour les PME de pays du Sud à trouver des crédits commerciaux et à pouvoir se faire connaître dans les pays du Nord.*

¹⁶ Documentation de la Société pour le développement de l'économie suisse, N° 37a, 10 septembre 1996.

¹⁷ Sources : *Neue Zürcher Zeitung* 20 August 1996, *Mosquito* No 6, Oktober 1996.

Plusieurs initiatives soutenues par la Suisse visent à mieux intégrer les pays en développement dans le commerce mondial : « Initiative pour l'efficacité commerciale » et création de « pôles de commerce » (voir chapitre 2.1. sur la CNUCED), révision du système des préférences douanières que la Suisse va appliquer dès 1997, réorientation de la politique dans le secteur des produits de base, nouvelles mesures de politique économique et commerciale (nouveau Message détaillé ci-dessous). Seuls quelques intervenants ont relevé que la simple croissance du commerce international n'était pas une panacée pour le développement durable des pays du Sud.

1.7. AIDE HUMANITAIRE

L'aide humanitaire, gérée par la DDC, représente ces dernières années près de 20% de l'aide de la Confédération (part assez stable, alors qu'elle augmente sur le plan international). Elle s'est élevée à 239 millions de francs en 1995 (contre 251 millions de francs en 1994). 45% du montant a été versé en Afrique (régions des Grands Lacs, Corne de l'Afrique, Angola), 28% en Europe (ex-Yougoslavie surtout et Caucase), 20% en Asie (Bangladesh, Corée du Nord) et 8% en Amérique latine (Haïti, Guatemala et surveillance de sites volcaniques). La validité du crédit de programme de 1992 a été prolongée d'une année, jusqu'à fin 1997 et un nouveau Message du Conseil fédéral pour les actions futures sera présenté aux Chambres fédérales en 1997.

La situation de l'aide humanitaire de la Suisse peut se résumer ainsi : il faut répondre à toujours plus de sollicitations avec de moins en moins de moyens financiers. Sur le plan international, le nombre de catastrophes naturelles et de conflits armés est en hausse, le nombre de réfugiés est de plus en plus grand, les coûts des opérations de maintien de la paix augmentent. Les pertes financières liées aux seules catastrophes naturelles dans le monde ont été évaluées par les Nations Unies à 40 milliards de dollars en 1993, 65 milliards de dollars en 1994 (et à 180 milliards en 1995, dont plus de la moitié suite au tremblement de terre de Kobé, Japon). Les dépenses du système des Nations Unies pour l'intervention humanitaire ont triplé de 1989 à 1994. Beaucoup d'organisations multilatérales mènent des actions de secours d'urgence (HCR, PNUD, PAM, UNICEF, OMS, FAO, OIM), occasionnant une dépense de plus de 2,7 milliards de dollars en 1994.¹⁸ Deux nouveaux acteurs importants sont apparus sur la scène internationale en 1992 : le DAH et ECHO. L'Office humanitaire de l'Union européenne (ECHO) a financé des actions pour plus de 690 millions d'ECU en 1995. La Suisse a versé 2,7 millions de francs en 1995 au Département des Nations Unies pour les affaires humanitaires (DAH). Il est devenu le principal organe de l'ONU pour la difficile coordination des secours d'urgence. Le DAH possède notamment un comité permanent interorganisations composé de 13 représentants des principales organisations intervenant dans l'aide humanitaire.

¹⁸ DAH. Il est très difficile de quantifier les montants exacts de l'aide humanitaire (absence d'un agrégat statistique pour quantifier les secours d'urgence bilatéraux, difficulté d'estimer exactement la part de l'aide humanitaire dans les dépenses des organisations internationales travaillant aussi pour la coopération au développement, limite floue entre l'aide d'urgence et la reconstruction et l'aide à plus long terme. Les chiffres varient d'une source à l'autre.

Le graphique 3 illustre la répartition de l'aide humanitaire par organisation. Les actions directes du Corps suisse d'aide en cas de catastrophe (ASC) ont entraîné une dépense de 29 millions de francs en 1995. Les versements au CICR, de 91 millions de francs, comprennent la contribution ordinaire de 60 millions, ainsi que les versements pour des actions spécifiques du CICR. Les versements de la Suisse à des organisations multilatérales concernent surtout le Programme alimentaire mondial (plus de 30 millions de francs), le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) (29 millions de francs), l'UNRWA.

Graphique 3
Aide humanitaire de la Confédération en 1995 (en millions de francs)

Source : *Coopération au développement de la Confédération suisse. Rapport annuel 1995*, DDC (DFAE), OFAEE (DFEP), 1996 (tableau 3).

L'aide alimentaire, de 43 millions de francs en 1995, est composée de livraisons de produits laitiers (lait en poudre et fromage fondu, pour un total de 25 millions de francs) et de livraison de céréales (pour 20 millions de francs de riz, maïs, sorgho et farine panifiable). La politique suisse privilégie l'achat d'aliments sur le marché local ou dans un pays tiers proche. Le Parlement a néanmoins exigé que les produits laitiers envoyés soient suisses.

□ Aide aux réfugiés

Les pays membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE ont débattu ces dernières années de l'opportunité de comptabiliser dans l'APD les coûts de transfert et d'entretien des réfugiés dans les pays du Nord. Les directives du CAD permettent aux pays d'inclure les frais liés à la prise en charge des réfugiés pendant la première année d'accueil. Si aucun pays ne prenait en compte ces frais en 1991, de plus en plus de pays ont commencé à inclure ces coûts d'entretien dans l'APD ces dernières années (5 pays en 1992, 10 pays en 1994¹⁹). Les dépenses des pays membres du CAD en faveur des réfugiés de pays en développement sont

¹⁹ Liste des pays qui en 1994 incluaient l'entretien des réfugiés dans l'aide publique au développement : Allemagne, Autriche, Canada, Danemark, Finlande, Irlande, Italie, Norvège, Pays-Bas, Suède.

estimées par le CAD à 2,5 milliards de dollars en 1994, dont un peu moins d'un milliard de dollars était inclus dans l'APD. La Suisse n'a jamais pris en compte dans l'APD ces coûts d'entretien des réfugiés en Suisse. Le CAD a proposé de supprimer ce principe de comptabilisation de l'aide au réfugiés dans l'APD, après une période transitoire de quelques années.

❑ *Worldaid'96*

Le premier salon international de l'aide humanitaire a eu lieu à Genève du 30 septembre au 4 octobre 1996. Ce salon réunissait des agences d'aide humanitaire (dont la DDC et ECHO), des organisations internationales (CICR, UNICEF, HCR, OMS...), des institutions privées actives dans l'aide humanitaire et des entreprises privées qui fournissent du matériel et des produits nécessaires à l'action humanitaire (véhicules, matériel divers, set de nourriture). La prochaine édition de « WorldAid » est prévue en 1998.

2. AIDE DES INSTITUTIONS PRIVÉES

En 1995, les organisations privées d'entraide (ONG) ont géré des projets de coopération au développement et mené des actions d'aide humanitaire pour un montant global estimé à 401 millions de francs ²⁰ (434 millions de francs en 1994). Ceci représente le 27% de l'ensemble de l'aide publique et privée de la Suisse. Les fonds privés récoltés auprès du public suisse ont permis de financer des projets pour un montant de 219 millions de francs (229 millions en 1994). Les ONG ont aussi mené des actions grâce aux contributions de la Confédération (163 millions de francs) et aux versements des cantons et communes (19 millions de francs). La Confédération verse des fonds aux ONG pour des actions en régie (gestion de projets de la DDC) (65 millions de francs en 1995), des actions propres des institutions (45 millions de francs), pour des actions humanitaires (38 millions de francs) et pour le financement de l'envoi de volontaires (14 millions). La coopération au développement des institutions privées s'est élevée à 172 millions de francs en 1995, alors que l'aide humanitaire s'est montée à 47 millions de francs. Les principaux pays destinataires de la coopération au développement étaient en 1995 les suivants : Inde (13 millions de francs), Brésil (12,2), Philippines (8,4), Tanzanie (7,7) et Israël/Palestine (6,1). Les principaux pays destinataires de l'aide humanitaire ont été l'Ex-Yougoslavie (16,4 millions de francs) et le Rwanda (5). Certaines institutions jouent un rôle particulièrement important pour la récolte de fonds auprès du public. Environ 55% des fonds d'aide privée ont été versés par des institutions confessionnelles, évangéliques ou catholiques. La Chaîne du bonheur a d'autre part versé près de 16 millions de francs aux œuvres d'entraide pour des projets dans les pays en développement. Les 7 plus grandes organisations privées ont géré en 1995 42% des fonds provenant des collectes. Par ailleurs, 171 organisations dont les versements d'aide ont été inférieurs à un million de francs ont versé 12,8% de l'aide privée.

²⁰ Une enquête est menée chaque année par l'IUED, sous mandat de la DDC, pour estimer les montants de l'aide au développement des institutions privées suisses et l'aide des cantons et communes. Les résultats des enquêtes de 1995 et la liste des projets d'aide bilatérale de la Confédération sont publiés dans : *Aide suisse aux pays en développement 1995*, IUED, octobre 1996.

□ Activités d'information des ONG

L'information du public fournie par les ONG est surtout en relation avec les projets soutenus par ces institutions et les campagnes de récoltes de fonds. Plusieurs ONG mènent des campagnes d'information plus larges sur des thèmes touchant à la politique extérieure de la Suisse. Mentionnons en particulier les activités de la Communauté de travail, de la Déclaration de Berne, des organisations d'aide aux réfugiés et de certaines organisations de protection de l'environnement (WWF, SPE et Greenpeace). La Communauté de travail des œuvres d'entraide regroupe 5 organisations : Swissaid, Action de carême, Pain pour le prochain, Helvetas et Caritas. Au cours de la période passée en revue, la communauté de travail a pris position par exemple sur les thèmes suivants : environnement, institutions de Bretton Woods et endettement des pays en développement, OMC et pays les plus pauvres, révision du schéma suisse de préférences douanières, révision de la GRE, positions lors de conférences internationales, réactions face aux coupures budgétaires dans la coopération au développement. La Communauté de travail a fêté en juin 1996 ses 25 ans d'existence. Elle a créé un centre pour le commerce et le développement durable à Genève, en collaboration avec des organisations environnementales. Le centre souhaite coordonner et soutenir les activités des ONG en relation avec le commerce international et l'OMC (voir chapitre 2.2 OMC). La Déclaration de Berne poursuit sa campagne « *Made in Dignity* », pour mieux expliquer le fonctionnement du marché de l'emploi, avec notamment une réflexion sur l'opportunité d'introduire une clause sociale dans les échanges commerciaux. La Déclaration de Berne a poursuivi aussi le dossier des institutions de Bretton Woods, ainsi que ses activités d'information et de sensibilisation pour une utilisation rationnelle des médicaments. Plusieurs organisations suisses réalisent et diffusent du matériel pédagogique afin de sensibiliser les jeunes aux relations Nord/sud (Service école Tiers Monde, Déclaration de Berne, Comité suisse pour l'UNICEF).

D'autres ONG suisses se sont regroupées autour de certains thèmes : défense du droit d'asile, campagne pour l'interdiction des mines antipersonnel, campagne pour que la Suisse ratifie la Convention des droits de l'enfant, travail d'organisations autour des sessions de la Commission des droits de l'homme et le Groupe de travail sur les populations indigènes, campagnes sur le thème tourisme et développement (avec un appel au boycott des vacances en Birmanie par exemple, lancé par le groupe de travail tourisme et développement, l'Association Suisse-Birmanie et l'Union internationales des travailleurs de l'alimentation, de l'hôtellerie-restauration – UITA).

SOURCES

– Aide au développement

Rapport sur la politique économique extérieure 95/1+2 et Messages concernant des accords économiques internationaux et des modifications de la liste d'engagements de la Suisse notifiée au GATT/OMC et du tarif général, in Feuille fédérale FF, vol. I, N° 10, 12 mars 1996, p. 617-949 (Message n° 95.091, à commander à OFCIM/EDMZ 3000 Bern).

DDC/OFAEE, *Mémoire de la Suisse au Comité d'aide au développement 1995*, Berne : DDC/ODAEE, octobre 1996.

DDC/OFAEE, *Coopération au développement de la Confédération suisse. Rapport annuel 1995*, Berne : DDC (DFAE)/OFAEE (DFEP), 1996.

DDC/OFAEE, Dossier de presse sur la Conférence annuelle de la Coopération au développement 1996, 5 septembre 1996.

OCDE, *Rapport du Comité d'aide au développement (CAD) 1995. Coopération pour le développement. Efforts et politiques des membres du CAD*, Paris : OCDE, 1996.

- OCDE, *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle*, Paris : OCDE, CAD, mai 1996.
- OCDE, *Communiqué de presse* n° SG/COM/NEWS(96)44, Paris, 9 mai 1996, « CAD : Nouveau partenariat mondial : Les objectifs du développement pour l'avenir ».
- Département fédéral des affaires étrangères, « ONG. Partenaires de la politique étrangère fédérale », in : *La Suisse + Le Monde, la Revue des relations internationales de la Suisse*, N° 3/1996 (la revue peut-être commandée au DFAE, Information, Palais fédéral Ouest, 3003 Berne, tél :031/322 31 53).
- Walter Fust, « La coopération au développement – Solidarité et investissement dans l'avenir », in : *La Vie économique* 9/1995.
- La Vie économique* – Revue de politique économique 4/1996 « Section Promotion des investissements et financements mixtes de l'OFAEE ».
- Eurostep/ICVA, *The Reality of Aid. An Independent Review of International Aid 1996*, Londres, Earthscan Publications, 1996.
- Institut universitaire d'études du développement, *Aide suisse aux pays en développement et aux pays de l'Europe orientale 1995*, Genève, IUED, octobre 1996.
- Le Courrier*, 13 septembre 1996.
- Neue Zürcher Zeitung* 27. Februar 96 « Die Entwicklungszusammenarbeit mit Rwanda. Kritik an der politischen Abstinenz », 23. Oktober 1996 « Erste Schritte auf dem Sanierungspfad. Das Bundesbudget 1997 – Stabilisierung der Ausgaben ».
- Banques régionales de développement
- Déclaration de Berne, *Vers un développement solidaire* N° 132, février 1996 (dossier sur les banques régionales de développement).
- Marchés tropicaux*, 3 novembre 1995, 31 mai 1996 (Banque africaine du développement).
- Tages-Anzeiger*, 31. Mai 96, 3. Juli 1996 (Afrikanische Entwicklungsbank).
- Nouveau crédit-cadre sur les mesures de politique économique et commerciale.
- Message du Conseil fédéral concernant la continuation du financement et la réorientation des mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement*, Berne, du 29 mai 1996, in : Feuille fédérale FF, no 35, vol.3, 3 septembre 1996, p. 693-821 (Message no 96.044, à commander à OFCIM/EDMZ 3000 Bern).
- Arbeitsgemeinschaft Swissaid, Fastenopfer, Brot für alle, Helvetas, Caritas, *Dokument* Nr. 2, August 1996, « Rahmenkredit für wirtschafts- und handelspolitische Massnahmen : Die Qualität der Entwicklungszusammenarbeit verbessern ».
- Communauté de travail des œuvres d'entraide, « Nouvelle orientation des mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement : efficacité à améliorer ! », textes de la Conférence de presse du 20 août 1996, Berne.
- Déclaration de Berne, *communiqué de presse*, 29.5.1996.
- Déclaration de Berne, « Société financière pour le développement. Un outil pour le développement ? », in *Vers un développement solidaire*, n° 135, Lausanne, septembre 1996.
- Erklärung von Bern, « Freie Bahn den Tüchtigsten ? », in : *EvB Magazin* 1/1996, Zurich.
- Erklärung von Bern, *PresseCommuniqué*, 22.5.1996.
- Handelszeitung* Nr. 26, 27. Juni 1996.
- La Liberté*, 21 Août 1996 « Le contribuable helvétique doit-il aider ses entreprises à l'étranger ? ».
- Mosquito*, Nr. 6, Oktober 1996 « Privatwirtschaft und Entwicklungspolitik sind keine Gegensätze. Interview mit Nicolas Imboden (BAWF) ».
- Neue Zürcher Zeitung*, 2. Februar 1996, 30. Mai 1996 « Neuausrichtung der Entwicklungshilfe », 20 August 1996 « Anpassung der Entwicklungszusammenarbeit. Einbinden der Privatwirtschaft in die Drittwelthilfe » (Nicolas Imboden), 21. August 1996, « Bedingter Einklang Wirtschaft – Entwicklung. Forderungen der Hilfswerke zum neuen Rahmenkredit », 7/8. September 1996, « Umstrittene Entwicklungshilfe über den Privatsektor ».
- Nouveau Quotidien*, 31 mai 1996 « Aide au développement : sans le privé, pas de salut ? ».
- Tages-Anzeiger*, 22. Februar 1996, 30. Mai 1996, « Profit aus Entwicklungshilfe ziehen », 5. August 1996 « Ein Kampffonds für Exporteure soll die Konkurrenz erziehen ».
- Aide humanitaire
- DFAE, *L'aide humanitaire internationale de la Confédération* (information de base de la Division Aide humanitaire et ASC, Corps suisse d'aide en cas de catastrophe), Berne : DFAE, janvier 1996.
- Le Courrier*, 13 septembre 1996 « Le Salon de l'humanitaire rendra l'aide plus efficace ».
- Neue Zürcher Zeitung*, 16. Februar 1996 « Anhaltend grosser Bedarf an humanitärer Hilfe ».