

CHAIRE

**C.-A. Poissant de recherche
sur la gouvernance
et l'aide au développement**

UQÀM



Fiche technique sur la coopération Suisse

Fabienne Elodie Ekobena

Juin 2008

www.poissant.uqam.ca

COLLABORATION SPECIALE

Fiche technique sur la coopération Suisse

Fabienne Elodie Ekobena

Ce texte est un travail effectué dans le cadre du cours *Les fondements de la coopération internationale*. Les opinions exprimées et les arguments avancés dans cette publication demeurent l'entière responsabilité de l'auteure et ne reflètent pas nécessairement ceux de la Chaire C.-A. Poissant de recherche sur la gouvernance et l'aide au développement ou de son comité scientifique.

Fiche technique sur la coopération Suisse

Fabienne Elodie Ekobena

L'aide suisse au développement, connu officiellement sous le nom de coopération au développement, s'est réellement mise en place dès les années 1960. Elle se répartissait entre l'Afrique, l'Asie et l'Amérique latine. L'Europe de l'est et la Communauté des États indépendants (CEI) ont fait leur apparition au courant des années 1990 après l'effondrement de l'Union soviétique. À ses débuts, l'aide suisse était extrêmement faible en comparaison des autres pays de l'OCDE (environ 0,05% du PIB/an contre 0,5%). Par la suite, elle va augmenter et va être gérée par 2 agences gouvernementales, la Direction du développement et de la coopération (DDC) et le Secrétariat de l'État à l'économie (Seco), chargées de sa mise en œuvre. Toutefois, après avoir été augmentée pendant des années, l'APD (aide publique au développement) suisse, dont le taux le plus important reste 0.44% du PIB en 2005, est gelée depuis 2004. De nombreuses raisons expliquent ce gel, entre autres, la crise économique qu'a traversé la Suisse depuis le début des années 2000, l'avènement au pouvoir d'un gouvernement de droite, champion de politiques d'austérité budgétaire et l'ajustement statistique de la Suisse. En 2004, dans le classement des pays donateurs, la Suisse occupait le 8^{ème} rang.

La fiche technique suivante aura pour objectif d'apporter un éclairage sur les divers aspects de l'APD suisse.

Les arrangements institutionnels, évolutions des pratiques et particularités nationales

La politique suisse d'aide au développement s'appuie sur d'importants documents fondamentaux tels : la constitution fédérale, la loi fédérale de 1976¹, les lignes directrices Nord-Sud de 1994 et le rapport sur la politique extérieure 2000, les décrets fédéraux associés et les lois fédérales, les Messages aux parlements². Ces derniers, formulés par le Conseil fédéral et adressés au parlement³, constituent les grands axes et les instruments de la coopération suisse. Ils avisent le parlement «sur le mode de financement de la coopération internationale, qui s'articule autour de crédits-cadres s'étalant sur quatre ou cinq ans, avec des dotations budgétaires annuelles. Le recours à des enveloppes pluriannuelles, qui plus est reconductibles, donne à l'administration les moyens d'une planification à moyen terme lui permettant de concilier la continuité des financements et une certaine marge de manœuvre»⁴.

La Direction du développement et de la coopération (DDC) et le Secrétariat de l'État à l'économie (Seco) sont rattachés respectivement au Département fédéral des affaires étrangères

¹ Celle-ci, sous le nom de Loi sur la coopération au développement et à l'aide humanitaire, a été votée par le parlement le 19 mars 1976 et a permis «de lier définitivement coopération et aide humanitaire, de remplacer officiellement l'expression "aide au développement" par celle de "coopération au développement" et de préciser que celle-ci "soutient en priorité les efforts des pays en développement, régions et groupes de population les plus défavorisés». **Gilbert Rist**, *Coopération au développement*. Parue le 11/08/2005 sur <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F17354.php>

² **OCDE**. *La Suisse (2005), Examen du CAD par les pairs. Principales conclusions et recommandations*. En ligne sur <http://www.oecd.org/dataoecd/50/62/35364964.pdf>

³ **Le parlement** est composé de deux chambres : le conseil des États (Sénat) représentant les 26 cantons (États) qui élisent chacun deux membres. Le conseil National, représentant le peuple se partage les 200 sièges distribués aux cantons selon le nombre d'habitants. Toutes les décisions parlementaires doivent être acceptées par les deux chambres. En ligne sur **The Reality of Aid 2006 : focus on conflict, security and development cooperation**. En ligne sur <http://www.realityofaid.org/roa.php>

⁴ **OCDE**. *La Suisse (2005), Examen du CAD par les pairs. Principales conclusions et recommandations*. En ligne sur <http://www.oecd.org/dataoecd/50/62/35364964.pdf>

Fiche technique sur la coopération Suisse

Fabienne Elodie Ekobena

(DFAE) et au Département fédéral de l'économie (DFE) qui s'occupent de la politique de développement et des aspects opérationnels. Ces deux agences fédérales, chargées de la mise en œuvre de l'APD, ont chacune leurs programmes et fonctions propres : la DDC, qui gère 70% de l'APD, est responsable de l'APD bilatérale et multilatérale, l'aide humanitaire et la coopération avec l'Europe de l'est. Elle coordonne globalement l'aide au développement (AD) et l'aide humanitaire avec d'autres entités fédérales. En 2006, elle disposait d'un budget de 1.306 milliard de francs (CHF) contre 238.4 millions CHF pour le Seco. Celui-ci s'occupe de l'économie, du commerce et analyse la situation réelle du pays partenaire. Il se charge de 14% d'APD bilatérale et également « des questions macro-économiques (...), la promotion de l'investissement, les échanges et les infrastructures de base font partie des principaux domaines qui relèvent de sa compétence. Il collabore avec le secteur privé, en Suisse comme dans les pays partenaires »⁵ et alloue l'aide budgétaire dépendamment de la situation réelle du pays⁶. La Direction politique IV est chargée de promouvoir la paix et les droits humains. Les rapports avec le Fond monétaire international (FMI) reviennent à l'administration fédérale des finances. Quant aux autres départements fédéraux, ils interviennent à travers des structures spécifiques comme le Comité interdépartemental pour le développement et la coopération internationaux⁷. Les cantons n'ont que 2% du budget, alors que les communes, qui contribuent aussi, n'ont pas de budget spécifique. Un fait est tout de même intéressant, en effet même si leur rôle n'est pas réellement spécifié étant donnée que leurs contributions « en faveur de projets et programmes de développement et d'actions d'aide humanitaire »⁸ sont allouées à des ONG suisses, il n'en demeure pas moins que « certaines collectivités publiques mènent des actions de sensibilisation au développement ou financent des actions directement aux partenaires dans les pays destinataires »⁹.

⁵ Ibid.

⁶ L'aide budgétaire est le plus souvent allouée aux PMA.

⁷ OCDE. *La Suisse (2005), Examen du CAD par les pairs. Principales conclusions et recommandations*. En ligne sur <http://www.oecd.org/dataoecd/50/62/35364964.pdf>

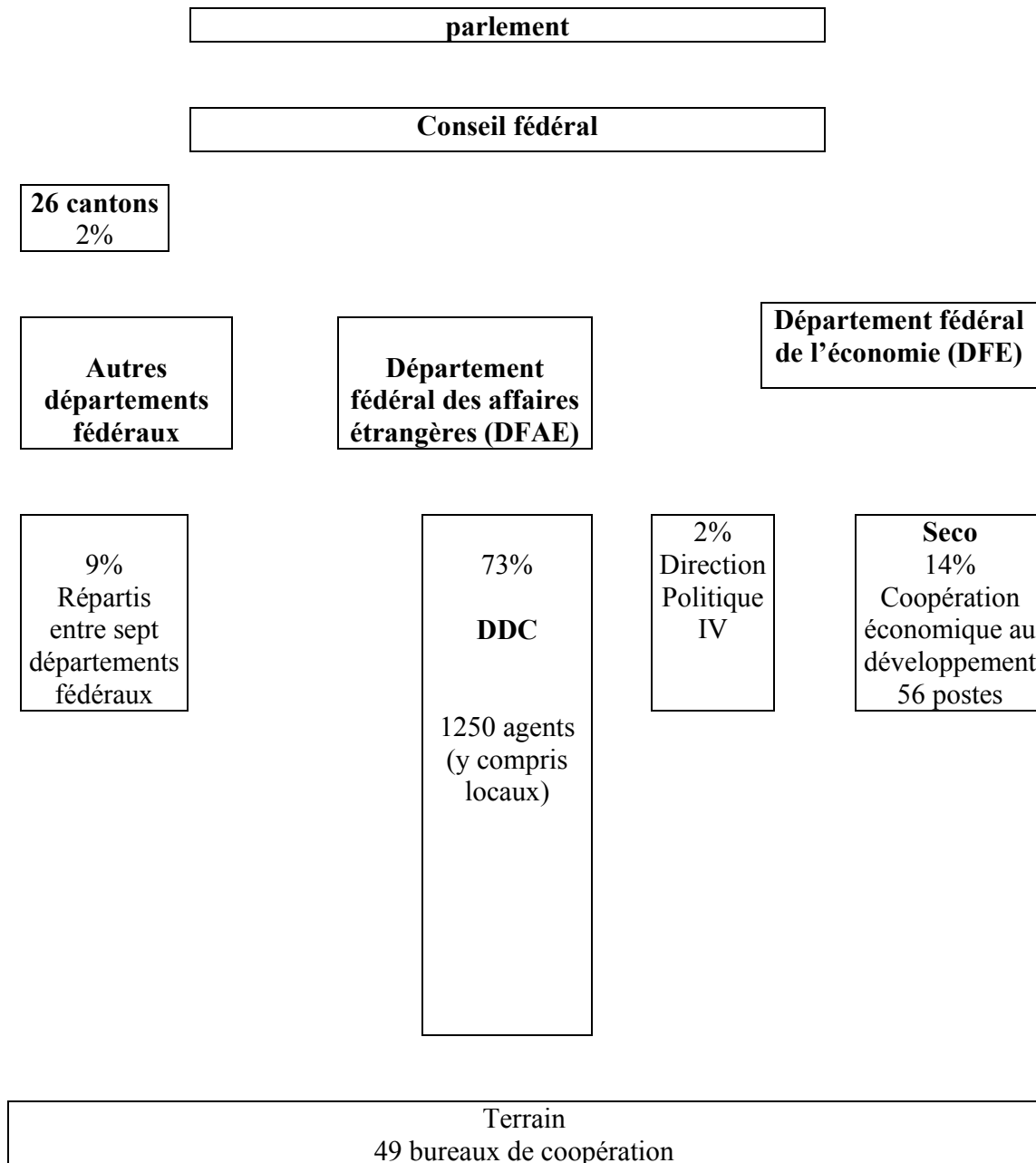
⁸ DDC, *Aide au développement de la Suisse : Statiques 2006*. http://www.deza.admin.ch/ressources/ressource_fr_162477.pdf

⁹ Ibid.

Fiche technique sur la coopération Suisse

Fabienne Elodie Ekobena

Acteurs principaux du système suisse de coopération pour le développement



Source : OCDE. *La Suisse (2005), Examen du CAD par les pairs. Principales conclusions et recommandations*. En ligne le 18 mars 2008 <http://www.oecd.org/dataoecd/50/62/35364964.pdf>

Fiche technique sur la coopération Suisse

Fabienne Elodie Ekobena

Niveau d'aide suisse

Lors de l'examen en 2005 des politiques et programmes de la Suisse en matière de coopération pour le développement, le Comité d'aide au développement (CAD) tout en reconnaissant le professionnalisme de l'APD suisse, l'invitait à poursuivre des efforts au niveau de son volume. En effet, depuis qu'elle a co-signé la Déclaration du millénaire en 2000, participé à la conférence de Monterrey en 2002 et surtout adhéré à l'Organisation des nations unies (ONU) en 2002, la Suisse a décidé de ne pas souscrire au taux fixé par l'ONU, soit de consacrer 0.7% de son PIB pour l'aide au développement. Elle s'est plutôt donnée comme objectif propre, d'ici 2010, d'augmenter son budget d'aide au développement à 0.4% de son PIB. Pour ce faire, en 2001 le conseil fédéral a intégré « des tranches de croissances annuelles dans le plan financier de la confédération »¹⁰. Mais la crise économique que traversait le pays a fait réduire ces augmentations qui disparurent finalement des programmes économiques. En 2002, il n'y eut aucune augmentation, mais plutôt un recul du pourcentage du PIB malgré un volume d'aide en hausse. Cette baisse est le résultat du report de la contribution helvétique aux agences internationales de développement de 2002 à 2003¹¹.

Le budget de l'APD augmenta sensiblement en 2003 (tableau 1) parce que, la Suisse, en s'alignant « sur la pratique de la majorité des pays du CAD (...) a pris en compte dans l'APD les remises de dettes bilatérales négociées au sein du Club de Paris en faveur des pays en développement »¹². La même année, malgré son déficit budgétaire le DFAE, afin d'atteindre l'objectif de 2010, demanda de débloquer 4.4 milliards de francs pour la couverture du crédit-cadre 2004-2007, mais le Conseil fédéral n'accepta qu'après avoir retranché 200 millions de francs¹³ pour financer la contribution à la cohésion. Celle-ci étant le prix à payer par la Suisse, qui n'est pas membre de l'organisation, pour protéger ses secrets bancaires et profiter de l'accès au marché des nouveaux pays membres de l'Union européenne¹⁴. La résolution Leuthard, votée par le parlement en 2006 « qui obligeait le Conseil fédéral à ne pas compenser ce montant avec l'aide au développement »¹⁵ n'eut qu'un effet partiel au début. Puisque à l'origine, le maigre crédit-cadre 2007-2011 (650 millions de francs) attribué à l'est prévoyait une augmentation en remplacement du montant souscrit par le conseil fédéral et l'arrêté fédéral devait garantir l'absence de toute réduction d'aide après 2011. Mais par la suite, le 18 juin 2007, le Parlement, en corrigeant « la décision du Conseil fédéral de financer partiellement par l'aide au développement la contribution de cohésion en faveur des pays de l'Est nouvellement membres de l'Union européenne (...) a augmenté de 80 millions de francs le nouveau crédit-cadre pour la

¹⁰ Alliance sud, *Arguments pour une augmentation de l'aide au développement : 0,7% - ensemble contre la pauvreté*. Dossier numéro 10, juin 2007. En ligne le 5 mars 08 http://www.alliancesud.ch/francais/files/D_PnDr10.pdf

¹¹ The Reality of Aid 2004 : *Joining UN – but missing the UN target*. En ligne le 5 mars 08 <http://www.realityofaid.org/roa.php>

¹² DDC, *Aide au développement de la Suisse : Statiques 2006*. http://www.deza.admin.ch/ressources/resource_fr_162477.pdf

¹³ Ibid.

¹⁴ The Reality of Aid 2006 : *focus on conflict, security and development cooperation*. En ligne le 17 mars 08 <http://www.realityofaid.org/roa.php>

¹⁵ Alliance sud, « Rudes batailles pour l'aide au développement », Rapport annuel 2006. En ligne le 18 mars 08 http://www.alliancesud.ch/francais/files/D_PnR1.pdf

Fiche technique sur la coopération Suisse

Fabienne Elodie Ekobena

coopération avec l'Europe de l'Est et les pays de la Communauté des États indépendants ; celui-ci se montera donc à 730 millions»¹⁶.

Par ailleurs, en décidant d'aligner sa manière de calculer à celle des autres pays donateurs de l'OCDE et en intégrant des dépenses qui n'entraient pas en ligne de compte, comme celle concernant la prise en charge des demandeurs d'asile durant leur première année¹⁷, la Suisse statistiquement a atteint en 2004 son objectif de consacrer 0.4% de son PIB à l'APD. En 2005, l'ajout « des dons d'équipement militaires pour de l'aide humanitaire »¹⁸ permit à l'APD suisse de se situer à 0.44% du PIB. Malgré ce sommet, le taux de croissance de cette année-là par rapport à 2004 (tableau 1) montre que l'APD n'a pas réellement accru. En 2006, l'APD suisse chuta à 0.39% à cause des remises de dettes dont ont bénéficié l'Irak et le Nigeria en 2005¹⁹. Celles-ci se composaient en réalité des paiements contre les risques à l'exportation et se chiffraient à 219.4 millions USD. Elles ont ainsi permis à la Suisse de gonfler artificiellement son niveau d'aide à 0.44% du PIB en 2005²⁰. Ainsi depuis 2004, le budget de l'aide au développement (AD) n'a plus été augmenté et n'est pas prêt de l'être, puisqu'en ce début d'année, une enveloppe de 4.5 milliards de francs a été allouée à la DDC pour la période 2008-2011, ce qui constitue « une hausse de 300 millions par rapport au crédit-cadre précédent. [Mais, la coalition de 6 ONG suisses (Swissair, Action de Carême, Pain pour le prochain, Helvetas, Caritas et Eper)] Alliance sud, a déploré que le montant ne correspondait qu'à 0,4% du PIB, et non 0,7% comme l'exigent les engagements pris auprès des Nations unies »²¹.

Cet incapacité d'accroître l'APD n'est pas le seul engagement que le gouvernement de droite peine à honorer, il y a aussi sa position défensive affichée dans le débat sur les nouveaux mécanismes de financement de l'AD (la taxe Tobin), dont le Comité consultatif de la coopération au développement et la DDC sont pourtant favorables contrairement à l'OCDE. Concernant la fuite des capitaux, la Suisse a fait des efforts dans la lutte contre le blanchiment d'argent, mais le CAD l'a aussi invité à prêter attention aux effets négatifs de la fuite des capitaux d'origine légal pour les pays en développement et d'« encourager une action internationale dans ce domaine compte tenu du coût induit »²² pour ces pays. Mais pour l'instant, la position du gouvernement reste négative sur ce sujet, car celui-ci considère que les PED ne bénéficieront pas complètement de leurs retombées.

¹⁶ Alliance sud, « Contribution de cohésion : pas au frais de l'aide au développement ». <http://www.alliancesud.ch/francais/pagesnav/T.htm>

¹⁷ Alliance sud, *Arguments pour une augmentation de l'aide au développement : 0,7% - ensemble contre la pauvreté*. Dossier numéro 10, juin 2007. En ligne le 1 mars 08 http://www.alliancesud.ch/francais/files/D_PnDr10.pdf

¹⁸ DDC, *Aide au développement de la Suisse : Statiques 2006*. http://www.deza.admin.ch/ressources/ressource_fr_162477.pdf

¹⁹ Swissinfo.ch, *Recul de l'aide suisse au développement*. En ligne le 6 mars 2008 http://www.swissinfo.org/fre/a_la_une/detail/Recul_de_l_aide_suisse_au_developpement.html?siteSect=105&sid=7685644&cKey=1175630152000

²⁰ Social watch, *Switzerland development assistance and banking policies undermine MDGs*. Alliance sud, Bruno Gutner/Pepo Hotstetter. En ligne le 18 mars 08 http://www.socialwatch.org/en/informeImpreso/pdfs/switzerland2006_eng.pdf

²¹ Le Temps.ch, *l'aide au développement est réduite à 12 pays prioritaires*. En ligne le 21 mars 08 <http://www.letemps.ch/template/suisse.asp?page=5&article=227923>

²² OCDE. *La Suisse (2005), Examen du CAD par les pairs. Principales conclusions et recommandations*. En ligne le 18 mars 2008 <http://www.oecd.org/dataoecd/50/62/35364964.pdf>

Fiche technique sur la coopération Suisse

Fabienne Elodie Ekobena

Tableau 1 : Budget et taux de croissance de l'aide suisse au développement de 2001 à 2006

Années	2002	2003	2004	2005	2006
Montant total du budget de l'aide	942.97	1304.76	1555.6	1778.26	1657.09
Taux de croissance de l'aide en %	40.45%	33.05%	29.21%	26.36%	27.86%
Montant total en % du PIB	0.32%	0.39%	0.41%	0.44%	0.39%
Aide destinée aux réfugiés habitants la Suisse	19.65	22.05	193.75	129.32	132.41

Source : annexe statistique de la coopération au développement fournie par l'OCDE, en ligne le 20 mars 2008

<http://stats.oecd.org/WBOS/Default.aspx?DatasetCode=CRSNEW>

Concentration de l'aide suisse

L'APD suisse se concentre dans les pays pauvres à faibles et à moyens revenus, répartis en Afrique, Asie, Amérique latine, Europe de l'est et dans les pays de l'ex-URSS. À la suite de l'examen du CAD en 2005, qui déplorait la longue liste de pays bénéficiant de l'aide suisse par rapport à la taille de son programme bilatérale et aussi par souci de se conformer à la politique d'austérité budgétaire appliquée par les conservateurs au pouvoir, la DDC tout comme le Seco, ont recentré l'aide sur un nombre plus réduit de pays. Le Seco est passé de 27 en 2004 à 20 pays tandis que la DDC a concentré son aide sur 14 pays ou régions prioritaires et dans dix domaines d'activités au lieu de 17 pays ou régions prioritaires et huit programmes spéciaux en 2006. Cependant, récemment le Conseil fédéral a demandé à la ministre des affaires étrangères chargée de la DDC, qui sollicitait le crédit-cadre 2008-2011, de réduire la liste des pays et le nombre de pays prioritaires à 12²³. Le Bhoutan et l'Équateur, qui ne recevaient déjà pas une aide importante n'y figureront plus, le Pakistan et le Pérou ne feront plus partie des 12 pays prioritaires. Quant à l'Inde, il aura un programme de partenariat propre et effectif à partir de 2010. Cette réduction de pays vise apparemment, non pas à diminuer le budget, mais plutôt à réorienter l'AD vers plus de transparence et de concentration des priorités. Mais en réalité elle s'explique par le fait qu'elle se conforme à la politique d'austérité budgétaire appliquée par les conservateurs au pouvoir, politique qui a un impact négatif sur le budget d'APD²⁴.

²³ **Le Temps.ch**, l'aide au développement est réduite à 12 pays prioritaires. En ligne le 21 mars 08 <http://www.letemps.ch/template/suisse.asp?page=5&article=227923>

²⁴ **Social watch**, *Switzerland development assistance and banking policies undermine MDGs*. **Alliance sud**, **Bruno Gutner/Pepo Hotstetter**. En ligne le 18 mars 08 http://www.socialwatch.org/en/informeImpreso/pdfs/switzerland2006_eng.pdf

Fiche technique sur la coopération Suisse

Fabienne Elodie Ekobena

Tableau 2 : Pays de concentration de l'aide suisse

Années	2002	2003	2004	2005	2006
Iraq●	3.16	6.05	1.64	163.32	2.12
Serbie▪	30.63	62.41	56.13	48.12	98.6
Nigeria●	0.24	0.26	0.04	50.17	51.11
Tanzanie**	24.57	27.77	25.9	23.6	26.36
Mozambique**	27.49	22.59	27.56	24.61	22.36
Inde	29.99	26.67	28.66	24.63	20.26
Burkina faso**	20.26	22.35	20.38	20.8	20.87
Pakistan	12.54	14.41	12.74	19.4	17.61
Vietnam/Mékong**	15.75	12.21	19.63	18.24	18.23
Afghanistan□	16.9	16.32	18.75	17.67	17.52
RDC□	5.6	37.66	4.83	7.3	7.63
Bangladesh**	13.62	10.9	11.86	10.74	13.43
Bénin**	5.36	6.98	9.44	8.7	9.99
Bolivie**	13.37	14.31	20.86	17.99	14.02
Bosnie-Herzégovine▪	20.03	15.23	12.65	16.63	18.51
Mali**	7.91	8.85	8.87	12.96	10.27
Népal**	18.29	14.44	15.56	15.98	17.32
Nicaragua/Amérique centrale**	6.19	15.1	17.56	14.95	12.69
Niger**	8.94	7.62	7.74	11.58	11.39
Pérou	13.86	17.03	19.97	15.28	14.08
Tchad**	7.79	10.11	14.15	12.76	12.01

Sources : annexe statistique de la coopération au développement fournie par l'OCDE, en ligne le 20 mars 2008

<http://stats.oecd.org/WBOS/Default.aspx?DatasetCode=CRSNEW>

Légende :

** Pays et régions prioritaires de la coopération bilatérale de la DDC.

▪ Pays faisant partie du programme de coopération avec l'Europe de l'est et la CEI

● Pays ayant connu des remises de dettes en 2005

□ Pays figurant dans les 7 programmes spéciaux de la DDC.

Les formes d'aide

Répartition de l'aide bilatérale et de l'aide multilatérale

En excluant la portion considérable qui « n'a pas d'affectation géographique particulière »²⁵ et qui empêche d'avoir une idée précise de la répartition de l'aide suisse, on constate que l'APD bilatérale est plus importante que l'APD multilatérale (tableau 3), même si elle est en baisse. En 2002, elle représentait 81% de l'aide totale par rapport à 19% d'APD

²⁵ OCDE. *La Suisse (2005), Examen du CAD par les pairs. Principales conclusions et recommandations*. En ligne le 18 mars 2008 <http://www.oecd.org/dataoecd/50/62/35364964.pdf>

Fiche technique sur la coopération Suisse

Fabienne Elodie Ekobena

multilatérale. De 2003 en 2006, elle a fortement diminué, passant de 73% à 77% en 2004 et de 79% en 2005 à 76% en 2006. Sa baisse a profité à l'aide multilatérale, dont la Suisse n'accorde qu'un quart de son APD, et qui a connu sa plus forte hausse, de 27%, en 2003. Mais par la suite, malgré les sommes importantes se trouvant dans le tableau ci-dessous, elle a décliné passant de 23% en 2004 à 21% et 24% en 2005 et 2006. Lors de l'examen de la coopération suisse au développement, le CAD a recommandé à la Suisse d'« adopter une démarche plus stratégique à l'égard des institutions, fonds, réseaux et instances multilatérales »²⁶.

Tableau 3 : Répartition des différentes formes d'aide

Années	2002	2003	2004	2005	2006
Aide bilatérale	768.6 (81%)	949.99 (73%)	1197.04 (77%)	1411.7 (79%)	1264.62 (76%)
Aide multilatérale	174.37 (19%)	354.74 (27%)	358.56 (23%)	366.56 (21%)	392.47 (24%)
Aide humanitaire	126.02	136.03	150.8	190.35	175.41
Aide alimentaire pour le développement	ND	ND	ND	ND	ND
Aide alimentaire d'urgence	19.35	23.56	25.48	27.64	36.2
Aide liée	29.32 (3%)	23.83 (3%)	36.82 (2%)	25.41 (1%)	39.85 (2%)
Aide aux ONG nationales	39.25 (4.16%)	46.73 (4%)	50.07 (3%)	47.24 (3%)	49.09 (3%)
Aide aux ONG internationales	44.19 (5%)	51.23 (4%)	63.05 (4%)	57.67 (3%)	56.84 (3%)
Aide programme	308.45	383.58	514.34	478.43	461.29

Sources : annexe statistique de la coopération au développement fournie par l'OCDE, en ligne le 15 mars 2008
<http://stats.oecd.org/WBOS/Default.aspx?DatasetCode=CRSNEW>

La répartition de l'aide dans les pays pauvres reste inégale, en effet les pays à faible revenu, même s'ils font encore partie du groupe des pays du sud qui reçoivent une grosse part

²⁶ OCDE, examen de la Suisse par les pairs : comité d'aide au développement. En ligne le 27 févr.-08
<http://www.oecd.org/dataoecd/50/62/35364964.pdf>

Fiche technique sur la coopération Suisse

Fabienne Elodie Ekobena

d'APD, bénéficient d'une APD bilatérale constamment en baisse. En 2004, les pays pauvres ont reçu 69% d'APD bilatérale suisse (soit 987.2 millions USD) contre 63% en 2003²⁷.

Pour ce qui est de *l'aide liée*, celle de la Suisse est fortement déliée surtout depuis la recommandation du CAD en 2001. La liaison la plus faible fut en 2005 où elle a atteint 1% (tableau 3). Pour les PMA, l'aide est déliée à 98%, mais pour les PeD « environ 1% de l'APD totale demeure liée »²⁸, étant donné que la Suisse n'a pas mis fin aux crédits mixtes. Ceux-ci sont encore appliqués dans les domaines de la santé, de l'eau et de l'environnement en Chine, Égypte, Jordanie, Tunisie et au Vietnam. D'autres ressources limitées, affectées à l'aide alimentaire et au financement des infrastructures en Europe de l'est et dans la CEI sont encore liées. La liaison dans le domaine des biens et services est passée de 50% à 30%²⁹.

Aide humanitaire et alimentaire, aux ONG et aide programme

Neutre et inconditionnelle, *l'aide humanitaire* est l'un des volets incontournables de l'assistance suisse, « elle jouit d'un statut à la fois important et spécifique dans la politique extérieure de la Suisse »³⁰ et figure dans la législation nationale. Elle est gérée par la DDC qui alloue les deux tiers du budget aux organisations humanitaires multilatérales, comme le Comité international de la croix rouge (CICR) et les 5 agences onusiennes. L'autre tiers revient aux activités bilatérales, en particulier celles menées par le Corps suisse d'aide humanitaire (CSA) et les organisations d'entraide suisses. L'aide humanitaire se divise en quatre volets : la prévention et la préparation, l'aide d'urgence, la reconstruction et le plaidoyer en faveur des victimes³¹. Le budget alloué par le parlement est voté tous les quatre ans et s'élève à 1.5 milliard CHF.

Concernant *l'aide alimentaire*, les montants annuels pour fins de développement ne figurent pas dans les statistiques de l'OCDE (tableau 3), sauf les montants d'aide alimentaire d'urgence et ceux affectés aux ONG nationales et internationales provenant de l'aide humanitaire et répartis par la DDC. De même, seule une part de l'aide alimentaire, servant à l'achat des produits laitiers suisses, est liée.

Concernant les ONG avec lesquelles la DDC collabore par des contributions et des mandats, elles ne reçoivent que moins de 10% d'APD, une proportion qui diminue au fil des ans et cela même si une étude publiée par l'Institut universitaire d'études du développement (IUED) en 2004 révélait que les ONG suisses géraient environ 29% d'APD suisse provenant des sources publiques et privées³². Les statistiques du tableau 3 ne prennent en compte que l'apport public, dont celui de la DDC, qualifié de stable par le CAD dans son examen de 2005.

La proportion d'APD allouée à *l'aide-programme* n'est guère importante et encore moins pour les programmes sociaux figurant pourtant dans les OMD, qui ne sont pas des domaines prioritaires de l'aide suisse. En 2004, la portion allouée aux secteurs de la santé était de 3% (30.9

²⁷ OCDE, *Examen de la Suisse par les pairs : comité d'aide au développement*. En ligne le 27 févr.-08 <http://www.oecd.org/dataoecd/50/62/35364964.pdf>

²⁸ OCDE, *examen de la Suisse par les pairs : comité d'aide au développement*. En ligne le 27 févr.-08 <http://www.oecd.org/dataoecd/50/62/35364964.pdf>

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid.

³¹ Seco, *Rapport annuel de la coopération internationale de la Suisse 2006*. En ligne 17 mars 08 <http://www.seco-cooperation.admin.ch/shop/00010/02012/index.html?lang=fr>

³² Les contributions de la DDC pourraient encore baisser puisque son budget des relations publiques a été diminué lors de la récente attribution du crédit-cadre 2008-2011.

Fiche technique sur la coopération Suisse

Fabienne Elodie Ekobena

millions USD), 1% (15.4 million USD) pour l'éducation et 3% (30.9 million USD) pour l'approvisionnement en eau et en système sanitaire³³.

Les relations économiques bilatérales de la Suisse

Le commerce est le moteur essentiel de la croissance économique de la Suisse et les échanges un axe traditionnel de son activité de coopération pour le développement, c'est pourquoi elle encourage la libéralisation du commerce mondial en mettant en place diverses stratégies comme le Programme de promotion des exportations. Il est destiné aux pays bénéficiaires de son aide à qui elle offre un meilleur accès à son marché (en réduisant ou abaissant ses tarifs pour leurs produits industriels) et à celui de l'UE. Mais ce programme, est contesté par certains groupes d'intérêts suisses et suscite des réactions mitigées sur sa durabilité. Par exemple certains bénéficiaires de PME vietnamiens, tout en reconnaissant avoir trouvé des importateurs suisses pour leurs produits, ont regretté l'absence d'activités de suivi et la mise à l'écart des divers besoins au niveau des capacités³⁴.

Malgré ces inconvénients, l'économie suisse retire des avantages de son côté au niveau des échanges commerciaux. En effet, ses pays prioritaires présentent les caractéristiques suivantes : des taux de croissance importants (Burkina Faso, Mozambique), des ressources naturelles abondantes (Tanzanie, Irak, Nigéria, RDC, Mozambique), des économies émergentes (l'Inde, la Chine et le Vietnam) ou encore des secteurs attractifs (le secteur bijoutier en Bosnie-Herzégovine). Les exportations et importations suisses varient également d'un pays à un autre, au Burkina faso par exemple elles sont faibles (respectivement de 1.7 M et 0.5 mille CHF en 2005), c'est également le cas de la Tanzanie (respectivement de 16.6 et 8.7 M CHF en 2005). En Bosnie-Herzégovine (BiH) elles sont en augmentation (respectivement de 39 et 12 M CHF en 2004) et au Vietnam elles sont en expansion (respectivement de 140 et 224 millions CHF en 2006). Les IDE suisses sont plus promus que ceux des partenaires de l'OCDE et ils suivent aussi la même tendance : inexistantes au Burkina mais présentes et modestes en Tanzanie (dans les secteurs touristiques, transports, mines, café, plantes médicinales et de production du coton) négligeables en BiH (62.5 M CHF en 2003) et élevés au Vietnam (815 M CHF en 2006)³⁵.

Dans sa lutte contre la pauvreté, la Suisse promeut son secteur privé en mettant fin aux obstacles entravant le développement du secteur privé et en intégrant divers aspects : les échanges, l'investissement, les PME et les systèmes financiers. Dans ses pays prioritaires, la promotion du secteur privé suisse se fait via l'Organisation suisse de facilitation des investissements (OSFI). Quant au développement du secteur financier, il est consacré aux pays à faible revenu (PFR) ou aux pays à revenu intermédiaire (PRI) en vue de favoriser la croissance dans ces pays et de faire reculer la pauvreté. La Suisse continue aussi de promouvoir la cohérence entre le développement et le commerce, malgré l'échec du cycle de Doha et le fait qu'elle

³³ **The Reality of Aid** 2006 : *focus on conflict, security and development cooperation*. En ligne le 18 mars 08 <http://www.realityofaid.org/roa.php>

³⁴ OCDE, *examen de la Suisse par les pairs : comité d'aide au développement*. En ligne le 27 févr.-08 <http://www.oecd.org/dataoecd/50/62/35364964.pdf>

³⁵ **Seco**, *Swiss economic development cooperation*. En ligne le 17 mars 2008 <http://www.seco-cooperation.admin.ch/laender/00626/index.html?lang=fr>

Fiche technique sur la coopération Suisse

Fabienne Elodie Ekobena

accorde d'importantes subventions à ses agriculteurs et que son marché reste l'un des mieux protégés au monde³⁶.

Les politiques sur lesquelles se basent l'aide suisse : les droits humains et la gouvernance

Pour la Suisse, la sécurité est plutôt vue en termes humains que militaires. La Suisse vise donc à garantir en premier les droits humains et ensuite à fournir aux populations les moyens pour avoir accès aux ressources matérielles et non matérielles. Toutefois les fonds alloués à ces domaines restent insuffisants.

En effet, afin de fournir une base légale pour des dépenses allant dans le domaine *des droits humains*, le gouvernement a présenté en 2003 une ébauche de loi pour la promotion des droits humains et de la paix et une ligne de crédit de 240 M CHF pour les quatre prochaines années. La loi et la ligne de crédit ont été approuvées par le conseil fédéral mais le conseil des États (Sénat) a réduit le crédit à 200 M CHF en septembre³⁷. La nouvelle loi votée en 2004 a pour but de faire jouer à la Suisse un rôle plus actif sur la scène internationale. La hausse des dépenses dans ce domaine n'est pas comptabilisée comme faisant partie de l'aide traditionnelle. La mise en œuvre de la loi a été confiée aux ministères de la défense et des affaires étrangères qui ont reçu respectivement 220 et 280 M CHF en sus dans le budget de l'APD. De même, la Suisse est en train de systématiser les dialogues des droits humains qui sont menés à divers niveaux mais seulement avec la Chine et l'Iran, qui n'est pas un pays partenaire. Toutefois, ces dialogues ont des résultats insignifiants, comme dans le cas de la Chine, où après une douzaine d'année, les droits de l'homme restent inchangés. Les DH ont finalement moins d'importance en comparaison des opportunités d'affaires que présentent le marché chinois pour l'économie suisse.

En outre, depuis quelques années, la DDC et le Seco reçoivent plus de responsabilités sur la question de *la gouvernance*. L'implication de la Suisse dans ce domaine sert son intérêt national à long terme. En fait en utilisant sa réputation de pays neutre, la Suisse, en collaboration avec ses partenaires, applique des mesures de gouvernance à deux niveaux : le premier niveau concerne le renforcement des administrations publiques et le second essaye d'encourager l'implication citoyenne et aider la société civile³⁸.

Les nouvelles politiques d'aide : la sécurité, l'immigration et l'environnement

En dépit du 11 septembre 2001 et tout en reconnaissant que la lutte contre le terrorisme est une tâche urgente commune à toutes les nations, *la sécurité* n'est pas un domaine prioritaire de sa politique étrangère ou de sa politique d'aide. En mars 2005, lors du sommet mondial sur la Démocratie, le Terrorisme et la Sécurité à Madrid, le chef de l'État suisse, Samuel Schmid, déclarait que dans la lutte contre le terrorisme il fallait aussi combattre ses causes telles que l'absence de démocratie, la violation des DH et les conflits régionaux. La Suisse aligne ainsi sa

³⁶ OCDE, *examen de la Suisse par les pairs : comité d'aide au développement*. En ligne le 27 févr.-08 <http://www.oecd.org/dataoecd/50/62/35364964.pdf>

³⁷ *The Reality of Aid 2004 : Joining the UN - but missing the UN target*. En ligne le 18 mars 08 <http://www.realityofaid.org/roa.php>

³⁸ Ibid.

Fiche technique sur la coopération Suisse

Fabienne Elodie Ekobena

position à celle des autres pays du Nord, mais en essayant de se démarquer notamment en désapprouvant la méthode employée par certains pays qui utilise la lutte contre le terrorisme pour violer les DH, persuader des États d'adhérer à la lutte contre le terrorisme tout en relâchant la pression pour le respect des principes de la bonne gouvernance. Cette tendance influence considérablement les donateurs de la BM dans la coordination des DRSP. Cependant, la désapprobation de la Suisse ne va pas sans rappeler qu'elle-même n'hésite pas à mettre de côté les questions de violations des DH en s'associant avec les pays d'Asie centrale - en augmentant leur AD - ou encore à aligner sa manière de calculer l'AD à celle de ses partenaires, juste pour obtenir un siège dans le conseil exécutif de la BM et du FMI³⁹.

L'immigration gagne aussi en importance dans la politique d'aide suisse, en effet en 2006, la Suisse a pris part aux travaux de l'ONU sur les grands dossiers du développement. Elle a plaidé pour une réflexion sur les moyens à mettre à profit les aspects positifs des migrations et la limitation des aspects négatifs. Mais en même temps elle a aligné sa façon de calculer son aide à celle de ses partenaires en prenant en compte les coûts alloués aux réfugiés, qui, il faut le dire ont connu une hausse exponentielle depuis 2002 (tableau 1).

Dans son rapport annuel 2006, *l'environnement* sous le titre de « *l'injustice écologique* » fait ainsi son apparition dans les thèmes de la DDC. La Suisse a d'ailleurs organisé au courant de l'année 2006 des manifestations pour souligner l'année internationale des déserts et de la désertification. Elle a aussi participé aux forums internationaux qui ont étudié les liens entre la pauvreté et les conséquences sur l'environnement. De même, à Paris en avril 2006, les ministres du développement et de l'environnement des pays de l'OCDE ont envisagé de prendre en compte les coûts liés aux changements climatiques dans l'aide au développement⁴⁰.

Conclusion

L'APD suisse revêt diverses formes, la plus importante étant l'aide bilatérale dont le budget est plus élevé que l'aide multilatérale. Elle vise plus à répondre à l'intérêt national et économique suisse que les OMD dont les programmes sociaux reçoivent peu de fonds.

De plus, l'AD suisse reste dispersée, inégalement répartie et certaines données manquent. Par ailleurs, la décision du conseil fédéral « de limiter la croissance de toutes les dépenses publiques à 2% par an, à l'exception de la formation »⁴¹, qui implique une diminution de l'AD suisse de 0.4% du PIB à 0.375% jusqu'en 2015, a provoqué l'inquiétude des ONG dont une soixantaine a lancé une pétition en mai 2007 invitant le conseil fédéral à augmenter l'aide au développement à 0.7% d'ici 2015. Cependant, cette pétition n'a pas eu l'effet escompté puisque le nouveau crédit-cadre 2008-2011 reste à 0.4% au lieu du 0.7% de l'ONU.

³⁹ **The Reality of Aid 2004** : *Joining the UN - but missing the UN target*. En ligne le 18 mars 08 <http://www.realityofaid.org/roa.php>

⁴⁰ *Rapport annuel de la coopération internationale de la Suisse 2006*. En ligne 17 mars 08 <http://www.seco-cooperation.admin.ch/shop/00010/02012/index.html?lang=fr>

⁴¹ **Swissinfo.ch**, *Recul de l'aide suisse au développement*. En ligne le 6 mars 2008 http://www.swissinfo.org/fre/a/la_une/detail/Recul_de_l_aide_suisse_au_developpement.html?siteSect=105&sid=7685644&cKey=1175630152000

Fiche technique sur la coopération Suisse

Fabienne Elodie Ekobena

Bibliographie :

Gilbert Rist, *Coopération au développement*. Paru le 11/08/2005 <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F17354.php>

Publications officielles :

OCDE, *examen de la Suisse (2005) par les pairs : comité d'aide au développement*. CAD <http://www.oecd.org/dataoecd/50/62/35364964.pdf>

OCDE, *Annexe statistique de la coopération au développement de l'OCDE*. <http://stats.oecd.org/WBOS/Default.aspx?DatasetCode=CRSNEW>

DDC&Seco,

Rapport annuel de la coopération internationale de la Suisse 2005. <http://www.seco-cooperation.admin.ch/shop/00010/00039/index.html?lang=fr>

Rapport annuel de la coopération internationale de la Suisse 2006. <http://www.seco-cooperation.admin.ch/shop/00010/02012/index.html?lang=fr>

DDC, *Aide au développement de la Suisse : Statiques 2006*.

http://www.deza.admin.ch/ressources/ressource_fr_162477.pdf

Seco, *Swiss economic development cooperation*. <http://www.seco-cooperation.admin.ch/laender/00626/index.html?lang=fr>

ONG :

Alliance sud, « *Rudes batailles pour l'aide au développement* », *Rapport annuel 2006*. http://www.alliancesud.ch/francais/files/D_PnRI.pdf

Alliance sud, *Arguments pour une augmentation de l'aide au développement : 0,7% - ensemble contre la pauvreté*. Dossier numéro 10, juin 2007.

http://www.alliancesud.ch/francais/files/D_PnDr10.pdf

Alliance sud, « *Contribution de cohésion : pas au frais de l'aide au développement* ».

<http://www.alliancesud.ch/francais/pagesnav/T.htm>

Social Watch 2002, *The need to control financial capital*.

http://www.socialwatch.org/en/informeImpreso/pdfs/switzerland2002_eng.pdf

Social watch 2006, *Developpement assistance and banking policies undermine MDGs*.

http://www.socialwatch.org/en/informeImpreso/pdfs/switzerland2006_eng.pdf

The Reality of Aid 2004 : *Joining the UN - but missing the UN target*.

<http://www.realityofaid.org/roa.php> <http://www.realityofaid.org/roa.php>

The Reality of Aid 2006 : *focus on conflict, security and development cooperation*.

<http://www.realityofaid.org/roa.php> <http://www.realityofaid.org/roa.php>

Journaux suisses en ligne :

Le Temps.ch, *l'aide au développement est réduite à 12 pays prioritaires*.

<http://www.letemps.ch/template/suisse.asp?page=5&article=227923>

Swissinfo.ch, *Recul de l'aide suisse au développement*.

http://www.swissinfo.org/fre/a_la_une/detail/Recul_de_l_aide_suisse_au_developpement.html?siteSect=105&sid=7685644&cKey=1175630152000