

# La coopération au développement des pays du Tiers Monde : quelles perspectives pour la Suisse?

Autor(en): **Forster, Jacques**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP**

Band (Jahr): **28 (1988)**

PDF erstellt am: **23.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-172645>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Jacques Forster

# La Coopération au développement des pays du Tiers Monde: Quelles perspectives pour la Suisse?

La coopération au développement des pays du Tiers Monde est l'objet d'un débat dans lequel l'efficacité, voir même l'utilité de l'aide publique au développement (APD) sont remises en question. S'il apparaît que sur certains points importants la qualité de cette aide peut être accrue, il n'en reste pas moins que, dans le contexte actuel des relations Nord-Sud, elle représente principalement pour les pays à faible revenu, une source de financement et d'assistance technique essentielle à leur développement. Au cours des dernières années, les flux financiers nets entre la Suisse et certaines régions du Tiers Monde, en particulier l'Afrique, se sont dirigés vers la Suisse. Cette situation ne correspond pas aux objectifs de la coopération au développement qui repose notamment sur un transfert net de ressources vers les pays du Tiers Monde. Après avoir examiné les principales caractéristiques de l'APD de la Suisse, l'article examine la possibilité, l'opportunité et les conditions d'un accroissement substantiel de cette aide.

Die Effizienz und der Sinn der Entwicklungszusammenarbeit mit den Ländern der Dritten Welt sind Gegenstand häufiger Diskussion und Kritik. Auf der einen Seite scheint die Zusammenarbeit in wichtigen Punkten verbesserungsfähig. Auf der andern Seite stellt sie, im gegenwärtigen Kontext der Nord-Süd-Beziehungen, eine nicht zu unterschätzende Quelle der finanziellen und technischen Hilfe für die Entwicklung armer Länder dar. Im Verlauf der letzten Jahre haben sich die Finanzflüsse zwischen der Schweiz und einzelnen Regionen der Dritten Welt, vor allem Afrikas, in Richtung Schweiz verändert. Diese Situation entspricht nicht den Zielen der Entwicklungszusammenarbeit, die auf einen Nettozufluss von Ressourcen der Drittwelt-Länder hin arbeitet. Der nachfolgende Beitrag beschreibt wichtigste Merkmale der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit und beurteilt Opportunität sowie Bedingungen einer substantiellen Verstärkung ihrer Anstrengungen.

## 1. Introduction

Depuis bientôt trente ans que la Suisse s'est engagée dans la coopération internationale au développement, l'importance de cette nouvelle dimension de la politique extérieure helvétique n'a cessé de croître. Cette évolution se manifeste non seulement par l'augmentation des ressources financières engagées au titre de la coopération au développement, mais aussi par le nombre croissant de domaines touchant au développement des pays du Tiers Monde. Aux dossiers traditionnels (aide publique au développement, relations commerciales et financières, investissements directs et transfert de technologie) se sont ajoutés de nouvelles questions liées par exemple à l'environnement ou aux flux migratoires.

Cette évolution s'explique bien sûr tout d'abord par l'émergence politique des pays du Tiers Monde dès la fin de la deuxième guerre mondiale et par la reconnaissance que la réduction des déséquilibres économiques et sociaux sur le plan mondial était une responsabilité partagée par l'ensemble de la communauté internationale. Elle s'explique aussi par l'intégration de la société mondiale qui a caractérisé ces dernières décennies, et qui nous a mis plus directement en contact avec les sociétés du Tiers Monde, que ce soit par le biais des médias ou, par la présence de plus en plus affirmée de certains pays sur la scène économique mondiale. Les chocs pétroliers, les crises de surendettement, l'émergence des nouveaux pays industriels sont des points de repère de cette évolution.

La coopération publique au développement telle que nous la définissons dans cet article comprend l'ensemble des mesures ayant pour objectif déclaré de favoriser le développement économique et social des pays du Tiers Monde. Ces mesures peuvent être schématiquement classées en deux grandes catégories:

- celles destinées à modifier les règles du jeu des relations économiques internationales pour permettre aux pays du Tiers Monde de tirer plus d'avantages de leur intégration à l'économie mondiale (stabilisation des prix des produits de base, préférences tarifaires, code de transfert de technologie, règles de conduite pour les entreprises transnationales, etc. . . .);
- l'aide publique au développement (APD) destinée à fournir de l'assistance technique et à transférer des ressources financières à des conditions de faveur.

Depuis quelques années, ce dernier volet de la coopération au développement a fait l'objet de nombreuses appréciations critiques, alimentées par la situation de crise aiguë que connaissent certains des pays receveurs d'aide. Ainsi, l'efficacité, voire parfois même l'utilité de l'aide sont-elles aujourd'hui remises en question. Cet article situe d'abord le débat actuel sur l'efficacité de l'aide dans le contexte plus large des relations Nord-Süd. Il examine ensuite sur ces bases, quelles sont les caractéristiques et les perspectives de la coopération suisse au développement.

## 2. L'aide en question

De tous les aspects des relations entre pays industrialisés et pays du Tiers Monde, c'est sans doute l'aide publique au développement qui reçoit actuellement dans les pays du Nord le plus d'attention critique. Cet intérêt s'explique d'abord par une plus grande visibilité de l'aide par rapport à celle d'autres composantes des relations Nord-Süd:

- les médias, lorsqu'ils abordent les problèmes de pays du Tiers Monde, le font volontiers par le biais de la présentation de projets ou de programmes de développement;
- l'octroi de crédits d'APD par le parlement, l'examen de la gestion gouvernementale offrent des occasions répétées d'aborder la question de la justification ou de l'efficacité de cette forme de transfert de ressources;
- de nombreux citoyens des pays industrialisés participent par des contributions volontaires, régulières ou occasionnelles, au financement des activités de coopération au développement d'organisations non gouvernementales. Cette participation les amène tout naturellement à s'interroger plus particulièrement sur cette dimension des relations Nord-Sud;
- l'aide au développement représente souvent l'élément le plus important des relations bilatérales entre les pays industrialisés et les pays les plus pauvres qui attirent beaucoup l'attention de l'opinion publique européenne (pensons au Sahel, à l'Ethiopie). Pour une vingtaine de pays à faible revenu, le montant de l'APD reçu en 1985 a été plus élevé que leurs recettes d'exportations.

En second lieu, l'attention portée à l'aide au développement s'explique aussi par l'importance qu'elle revêt pour les gouvernements des pays industrialisés. En effet, les demandes de réformes du système économique international exprimées depuis plus de vingt ans par les pays du Tiers Monde n'ont guère reçu de réponses favorables de la part des pays industrialisés. Dans ce contexte, l'aide au développement, et de manière plus générale, le transfert international de ressources, jouent un rôle d'autant plus important dans les stratégies de développement qu'ils devraient pallier la lenteur et la timidité des réformes.

Les critiques adressées à l'aide publique au développement n'ont pas véritablement changé au cours des vingt dernières années. On peut les classer en deux grands courants de pensée. Les ailes radicales (au sens étymologique du terme) de ceux-ci se rejoignent dans leurs conclusions; elles demandent l'arrêt de l'aide au développement. Les ailes réformistes proposent des modifications des politiques et des pratiques.

Le premier courant représenté de façon prééminente par P. T. Bauer se réfère au libéralisme économique. En substance, l'aide apparaît selon cette approche comme une entrave au libre jeu des forces du marché; seules l'initiative privée et la concurrence peuvent assurer le développement économique. Or, dans l'aide publique, le transfert de ressources se fait le plus souvent de gouverne-

ment à gouvernement. Il permet aux gouvernements de pays du Tiers Monde de multiplier les investissements improductifs, les gaspillages de ressources et d'étouffer les initiatives privées. L'aide serait ainsi non seulement inutile mais nuisible car elle encourage des politiques qui freinent la croissance et favorisent la persistance de la pauvreté. La conclusion tirée de cette analyse est que l'aide doit être supprimée dans l'intérêt même des populations du Tiers Monde. Cependant, certains auteurs de cette tendance – et P. T. Bauer lui-même dans un récent «hearing» devant une commission du Bundestag de la République fédérale d'Allemagne – se résignent à une poursuite de l'aide à condition que celle-ci ne soit pas liée et qu'elle soit accordée à des gouvernements poursuivant une politique «humaine» et qui s'attachent à l'édification d'une administration efficace.<sup>1</sup> L'efficacité consiste en l'occurrence à permettre aux forces du marché de jouer pleinement et à encourager l'initiative privée. Ce courant de pensée a connu un rayonnement certain depuis le début des années 1980 car il se situe dans la ligne de la politique de l'administration américaine.

Le second grand courant de pensée est plus composite; il comprend plusieurs sous-courants qui se réfèrent à la théorie de la dépendance et à l'économie institutionnelle. L'aide est présentée ici comme un instrument de domination des pays du Tiers Monde par les pays industrialisés. Elle aurait pour effet de favoriser la pénétration du système capitaliste dans ces pays, ceci avec l'appui des élites nationales, et d'empêcher le développement des couches peu favorisées de la population. L'aide renforcerait en outre la dépendance en permettant la perpétuation des relations inégales entre le Nord et le Sud et en décourageant la mobilisation de ressources locales. Ces thèses ont été exposées au début des années 1970 par des auteurs tels que Teresa Hayter et K. B. Griffin. Plus récemment, elles ont à nouveau connu un certain retentissement surtout en RFA et en Suisse à travers un ouvrage de Brigitte Erler «Die tödliche Hilfe». Si B. Erler ou T. Hayter se prononcent de façon peu équivoque pour la suppression de l'aide, d'autres auteurs recommandent que l'aide soit accordée prioritairement aux gouvernements engagés dans des politiques de changement économique et social et qu'elle soit accompagnée par la mise en place d'un nouvel ordre économique international.

Le cadre de cet article ne nous permet pas de discuter dans le détail la pertinence de ces approches critiques de l'aide.<sup>2</sup> Elles ont certainement le mérite d'attirer l'attention sur des questions importantes, mais les thèses qu'elles défendent doivent être examinées à la lumière des éléments suivants:

- En ce qui concerne le courant d'inspiration libérale, on ne peut établir que dans le Tiers Monde, les pays ayant suivi les préceptes du libéralisme économique aient obtenu des résultats plus probants que d'autres en matière de développement économique et social. Les exemples souvent cités par les

1 Gerd Meuer, «Schwierig zu lesende Bilanz», E + Z, 4/86, P. 14.

2 Cette analyse a été conduite de façon remarquable par Roger C. Riddell, dans son ouvrage *Foreign Aid Reconsidered*, The John Hopkins University Press, Baltimore and James Currey, London, 1987, 309p.

tenants de cette théorie sont très contestables dans la mesure où leur libéralisme n'est que de façade. Le cas le plus patent est à cet égard celui de la Corée du Sud, qui a reçu une importante aide économique jusqu'au début des années 1980 et dont le gouvernement est très interventionniste et protectionniste.

- La thèse du courant de pensée s'inspirant de la théorie de dépendance selon laquelle l'aide décourage la mobilisation interne de ressources n'a pas jusqu'ici pu être démontrée – pas plus d'ailleurs que la thèse opposée qui voudrait que l'aide encourage la mobilisation interne des ressources. De même on ne peut arriver sur la base des données aujourd'hui disponibles, à aucune conclusion générale sur l'impact de l'aide sur la croissance.<sup>3</sup>
- L'aide accroît-elle la dépendance? La question se pose dans de nombreux pays où l'aide représente un pourcentage élevé du PNB. La moitié des pays à faible revenu par exemple, l'APD représentait en 1985 plus de 10 pour cent du PNB. Mais cette dépendance certaine ne saurait être analysée sans prendre en compte l'ensemble des relations économiques extérieures de ces pays. L'aide est-elle alors cause ou conséquence de la dépendance? La question doit être posée de cas en cas et la réponse est loin d'être simple et univoque. On peut cependant avancer que la suppression de l'aide ne réduirait en rien les causes structurelles de la dépendance et qu'elle entraînerait au moins à court et à moyen termes un processus d'ajustement dont le coût économique et social serait extrêmement élevé pour ne pas dire insupportable.
- Que penser de la thèse qui voit en l'aide un soutien à un statu quo économique et social injuste? Les exemples étayant ce point de vue ne manquent pas. Il s'agit cependant souvent d'une aide dont le premier objectif est moins de promouvoir le développement que de maintenir au pouvoir un régime politique allié. On ne peut sur ce point mettre tous les fournisseurs d'aide dans le même panier, cette politique étant surtout l'apanage des grandes puissances.
- L'aide au développement est fournie par des institutions très diverses, au moyen d'instruments multiples. Elle agit dans des contextes socio-culturels et institutionnels très différents. Ses effets, multiples, contrastés, sont le reflet de cette hétérogénéité et ne peuvent pas faire l'objet d'un jugement global.

La situation économique, écologique et sociale des pays du Tiers Monde, en particulier en Afrique est aujourd'hui très préoccupante. Il serait cependant abusif d'imputer les problèmes actuels de ces pays en crise à un échec de l'aide au développement. Ces problèmes sont dûs à de multiples causes endogènes et exogènes qui ont souvent été analysées. Le rôle de l'aide – positif ou négatif – doit donc être relativisé et apprécié de cas en cas.

<sup>3</sup> Voir sur cette question Robert Cassen, *Does Aid Work?*, Clarendon Press, Oxford, 1986, Chapitre II.

### 3. Pour une coopération plus efficace

Au cours des trois dernières années, plusieurs études ont tenté de faire le point sur les résultats de deux à trois décennies de coopération au développement. Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE fit cet exercice en 1985 à l'occasion de son vingt-cinquième anniversaire et en 1986 Robert Cassen publiait sous le titre «Does Aid Work?» un important rapport qui lui avait été demandé conjointement par la Banque mondiale et le FMI. Ce rapport se fonde notamment sur une analyse des différentes formes d'aide et sur des études de cas de sept pays receveurs d'aide. Il conclut que la majeure partie de l'aide atteint les objectifs qu'elle s'est fixée et qu'elle a pu apporter une contribution positive importante dans une large gamme de pays et de secteurs d'activité.<sup>4</sup>

Il y a évidemment aussi des échecs. Comme le note le rapport de l'OCDE, la plupart des évaluations globales sur l'aide aboutissent à des résultats semblables: «le tiers approximativement des projets financés par l'aide méritent la mention très bien du fait qu'ils ont pleinement atteint, voire dépassé leurs objectifs déclarés. Un autre tiers comprend les projets auxquels on peut décerner la mention bien, en ce sens que leurs résultats ont été raisonnablement proches des résultats initialement prévus . . . Le dernier tiers se compose de projets qui, à des degrés variables et pour des raisons diverses, ont été décevants. Dans ce dernier groupe, on trouve les projets qui inspirent les récits d'épouvante visant à établir l'échec de l'aide.»<sup>5</sup> Ce rapport estime à 10 pour cent le nombre de projets qui représentent un échec total. Il conviendrait pour juger de ces chiffres de les comparer à ceux émanant d'autres domaines d'activité, privés ou publics, en songeant que la coopération au développement, par la nature même de sa vocation et de ses activités, se doit d'opérer dans des conditions particulièrement difficiles.

Ceci dit, l'efficacité de l'APD peut encore être assez largement améliorée et les diverses évaluations de l'aide contiennent à cet égard de nombreuses recommandations touchant aux instruments et aux modalités de la coopération au développement. Dans la perspective d'une amélioration à moyen et long terme de la qualité de l'aide, quatre questions nous paraissent particulièrement importantes:

1. L'APD a pour but la promotion du développement dans les pays du Tiers Monde et c'est en fonction de cet objectif que son efficacité est jugée. L'aide au développement est dans beaucoup de cas détournée de son objectif principal et mise au service d'autres dimensions de la politique extérieure des pays fournisseurs.

<sup>4</sup> Robert Cassen, *op. cit.*, pp. 294-295.

<sup>5</sup> CAD, *Vingt-cinq ans de coopération pour le développement*, Rapport 1985, OCDE, Paris 1985, p. 286.

Une première indication de ce détournement est fournie par la répartition géographique de l'aide, qui, pour de nombreux pays, est guidée par les liens historiques avec des territoires coloniaux (anciens ou présents), par des intérêts stratégiques, des affinités culturelles ou politiques.<sup>6</sup> En 1981, lors de la Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés (PMA), il fut convenu que ces derniers devraient recevoir une aide accrue; l'objectif de transférer 0,15 pour cent du PNB sous forme d'APD à ces pays avait été accepté par la plupart des fournisseurs d'aide. Or, en 1985, cet objectif n'avait été atteint que par 5 des 18 pays membres du CAD, la moyenne se situant à 0,08 pour cent du PNB. Dans l'évaluation globale des effets de l'aide, il faut donc tenir compte du fait qu'une partie importante de celle-ci est affectée sur la base de critères qui ne privilégient ni les besoins de ressources pour le financement du développement des pays les plus pauvres, ni l'efficacité avec laquelle ces ressources seront utilisées.

Une deuxième façon de poursuivre d'autres objectifs que la promotion du développement est de lier l'aide à l'acquisition de biens et de services dans les pays fournisseurs d'aide. Par cette pratique, ces pays font de l'aide au développement un instrument de promotion de leurs exportations. L'aide liée est nuisible à plus d'un titre. En premier lieu, elle diminue la valeur réelle de l'aide accordée dans la mesure où les prix des biens et services «liés» sont supérieurs aux prix du marché international. En deuxième lieu, cette pratique conduit souvent à l'acquisition de biens qui ne sont pas les plus appropriés ou les plus prioritaires pour le pays acquéreur à un moment donné. Elle entraîne une gestion difficile et inefficace des entreprises en multipliant les sources d'approvisionnement des équipements des pièces de rechange. Cassen cite le cas du Kenya où l'on trouve dix-huit types de pompes dans le cadre du programme d'approvisionnement en eau des zones rurales. L'aide liée influence le choix des projets, des programmes et des pays bénéficiaires: ce choix est alors fait en fonction des intérêts des fournisseurs de biens et de services et non en fonction des besoins des pays bénéficiaires.<sup>7</sup>

Les statistiques publiées par la CAD pour 1984-1985 indiquent que 54,9 pour cent de l'APD total est délié. Dans six pays du CAD (Autriche, Belgique, France, Italie, Royaume-Uni et Etats-Unis), la majeure partie de l'aide est liée.<sup>8</sup>

2. La coordination des activités d'aide laisse encore beaucoup à désirer. Ce problème est connu depuis longtemps. Le rapport «Does Aid Work?» est particulièrement critique à cet égard et relève que ce défaut majeur de la coopération internationale au développement conduit à une prolifération de projets, à une dispersion des efforts et à un gaspillage de ressources. En outre, cette situation impose à l'administration du pays bénéficiaire de l'aide des charges qu'il ne peut

6 Voir la répartition géographique de l'APD présentée par le CAD, *Coopération pour le développement*, Rapport 1986, Paris 1986, P. 326.

7 Robert Cassen, *op. cit.*, pp. 287 et 343.

8 CAD, *Coopération pour le développement*, Rapport 1986, *op. cit.*, p. 261.



souvent pas assumer. Ainsi, le Kenya, au début des années 1980, devait gérer 600 projets financés par 60 donateurs. «Les raisons pour lesquelles la coordination n'est pas suffisante sont assez bien connues. Du côté des receveurs de l'aide, les gouvernements ont souvent préféré être dans une situation dans laquelle ils peuvent jouer un donateur contre l'autre et craignent une pression accrue des donateurs si la coordination est plus poussée . . . Du côté des donateurs, les donateurs bilatéraux désirent poursuivre leurs objectifs commerciaux et politiques à travers l'aide et il y a souvent un conflit entre ce désir et la concertation avec d'autres donateurs.»<sup>9</sup>

3. Les fournisseurs d'aide ne cherchent pas suffisamment à rendre plus cohérents les différents volets de leur politique vis-à-vis des pays du Tiers Monde. Les stratégies de développement qu'ils recommandent aux pays du Tiers Monde accordent une large place à une intégration plus poussée de ces pays dans l'économie mondiale, par la pratique d'une politique commerciale libérale. Dans un programme indicatif d'action pour les pays en développement publié par la Banque mondiale en 1987, on peut lire: «Une stratégie commerciale ouverte implique l'abaissement des barrières commerciales, le remplacement des restrictions quantitatives des tarifs douaniers . . . Ses objectifs sont d'améliorer l'allocation des ressources, d'obliger les entreprises à devenir plus efficaces pour soutenir la concurrence des entreprises étrangères et de mettre l'économie à même de profiter de nouvelles opportunités.»<sup>10</sup>

Quels que soient les mérites de cette stratégie, on ne peut qu'être frappé par le décalage qui existe entre ces recommandations et l'environnement économique international actuel fortement teinté par le protectionnisme des pays industriels. Ces derniers appuient pour la plupart la politique que la Banque mondiale préconise pour les pays du Tiers Monde, mais pratiquent eux-même des politiques fort différentes, notamment en matière agricole. Dans le domaine de la coopération au développement, la pratique de l'aide liée reflète le manque de cohérence de l'attitude des pays industrialisés. Ceux-ci engagent les pays du Tiers Monde à pratiquer une politique économique libérale et à s'en remettre plus aux forces du marché, tandis qu'eux-mêmes faussent le fonctionnement de ces mêmes forces «non seulement par l'ancienne pratique de l'aide liée, mais par la récente intensification de l'utilisation des crédits mixtes».<sup>11</sup> Ce manque de cohérence qualifiée par le rapport Cassen de «libéralisme asymétrique» porte évidemment sérieusement atteinte à la crédibilité des pays industrialisés.

4. Les relations entre les institutions qui reçoivent de l'aide et celles qui en fournissent sont encore souvent trop inégales. Parmi les facteurs explicatifs d'une

9 Robert Cassen, *op. cit.*, p. 321 (traduction de l'auteur du présent article).

10 Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 1987*, Washington DC, 1987, p. 197.

11 Robert Cassen, *op. cit.* p. 322.

insuffisante efficacité de l'aide, on rencontre fréquemment la relative faiblesse des administrations nationales chargées de la conception et de l'application des stratégies de développement et en particulier de la gestion de l'aide extérieure. Pour s'en tenir à cette dernière tâche, il est évident que les efforts de coordination accrue des fournisseurs seront d'autant plus efficaces qu'ils participeront à une gestion de l'aide conçue et conduite par l'administration du pays receveur. Or, trop souvent, les administrations des pays à bas revenus souffrent de déficiences qui sont liées au sous-développement et au manque de ressources. Les fonctionnaires de l'administration publique travaillent souvent dans des conditions extrêmement précaires et ne peuvent matériellement pas assumer les tâches de coordination et de suivi des nombreux projets et programmes de développement dont ils sont formellement responsables. Dans beaucoup de ces pays, aucune institution n'a une vue d'ensemble de l'aide ni la capacité de formuler et de faire appliquer une politique commune vis-à-vis des bailleurs de fond.

L'évolution de l'aide au cours de ces dernières années a encore renforcé les conséquences néfastes de cette situation. En effet, dans de nombreux pays, les conditions attachées à l'aide se situent de façon plus prononcée que dans le passé au niveau des politiques sectorielles et macro-économiques. C'est dire que, dans le dialogue sur les politiques de développement, le pays receveur doit, pour que le dialogue ne soit pas un monologue, disposer d'une capacité propre d'analyse de ses problèmes économiques et sociaux. Son pouvoir de négociation face aux bailleurs de fonds dépendra beaucoup de cette capacité. Si ce n'est que par faiblesse dans la négociation que les receveurs d'aide acceptent les réformes qui leur sont proposées par les bailleurs de fonds, on peut être assuré qu'elles feront long feu.

Le renforcement de la capacité des administrations nationales à analyser leurs problèmes de développement, à formuler des politiques et à négocier avec les autres acteurs de la coopération au développement est donc une condition importante d'une aide extérieure plus efficace. Les pays fournisseurs d'aide ont reconnu cette exigence en affirmant lors d'une réunion à haut niveau du CAD qu'il convenait d'«accroître la capacité des pays en développement de jouer le rôle central qui leur revient dans la coordination de l'aide». <sup>12</sup>

#### **4. La coopération suisse au développement des pays du Tiers Monde**

##### *4.1 Les caractéristiques de l'APD de la Suisse*

La coopération publique de la Suisse au développement des pays du Tiers Monde débute en 1951 par une contribution de la Confédération au Pro-

12 OCDE, Communiqué de presse, Presse/A (87) 66, 2 décembre 1987.

gramme d'assistance technique des Nations Unies. Elle reçoit en 1961 les moyens d'agir bilatéralement avec la création du Service de la Coopération technique et elle est ancrée dans la politique extérieure en 1976 avec l'adoption d'une loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales. L'histoire de la coopération a été marquée en 1976 par le refus lors d'une votation populaire d'un crédit de 200 millions de francs représentant la contribution de la Suisse à la 4ème reconstitution des ressources de l'Association internationale pour le développement (IDA). Ce vote, interprété comme l'expression des réticences du peuple suisse à l'égard de la coopération multilatérale, influence aujourd'hui encore la politique fédérale à l'égard des organisations internationales de coopération au développement. Pour le reste, au fil des ans, la Confédération a assuré une croissance régulière quoique assez lente des ressources consacrées à l'APD. Les instruments de la coopération suisse se sont peu à peu diversifiés, l'aide financière, l'aide alimentaire, les mesures de politique économique et commerciale venant s'ajouter à la coopération technique.<sup>13</sup>

Comment caractériser cette coopération par rapport à celle d'autres pays industrialisés?

Sur le plan *quantitatif*, l'APD demeure modeste en regard de celle des autres pays membres du CAD (la Suisse arrivait en 1985 au 14ème rang sur 18 pour ce qui est de l'APD exprimée en pourcentage du PNB). L'APD de la Suisse (0,30% du PNB en 1986) demeure inférieure à celle de la moyenne des pays membres du CAD et notre pays est le seul avec les Etats-Unis à n'avoir pas accepté l'objectif de transférer le 0,7 pour cent de son PNB sous forme d'aide publique au développement. Il est vrai que huit pays membres du CAD qui ont accepté cet objectif n'ont pas fixé de date pour sa réalisation, ce qui relativise quelque peu l'isolement de la Suisse sur ce plan. Le Conseil fédéral, quant à lui, s'est fixé comme objectif de se rapprocher de la moyenne des 18 pays du CAD (0,35% en 1986) et d'atteindre 0,34% en 1990.

D'un point de vue *qualitatif*, une rapide esquisse de la coopération suisse fait apparaître les traits suivants:<sup>14</sup>

- *L'aide bilatérale* est accordée en priorité aux pays à faible revenu (PNB par habitant inférieur à 700 dollars) qui en reçoivent environ les deux tiers. Elle se concentre sur 18 pays (10 en Afrique, 5 en Asie et 3 en Amérique Latine). L'aide de la Suisse aux PMA représente environ 0,10 pour cent de son PNB, ce qui est inférieur au 0,15 pour cent recommandé par la Conférence des Nations-Unies sur les PMA de 1981.<sup>15</sup>

13 Sur les aspects historiques de la coopération suisse au développement jusqu'en 1981, cf. Jean-Jacques de Dardel, La coopération au développement, certitudes et interrogations IUED, Genève 1981, 405 p.

14 Les statistiques citées dans ce paragraphe sont, sauf mention contraire, tirées des rapports annuels du Comité d'aide au développement de l'OCDE et de la Coopération au développement de la Confédération suisse.

15 La Suisse, la Nouvelle-Zélande et les Etats-Unis n'acceptèrent pas cet objectif.

- *L'aide multilatérale* représente environ le 25 pour cent de l'APD de la Suisse (1986). Cette proportion est proche de la moyenne du CAD, seuls les pays nordiques, le Canada et le Japon étant nettement au-dessus de cette moyenne. Une partie substantielle de l'aide suisse – le 20 pour cent environ en 1986 – est cependant fournie aux organisations internationales sous forme de contribution à des actions spécifiques. Ces contributions sont comptabilisées en tant qu'aide bilatérale.
- A l'exception des crédits mixtes (environ 3% du total), toute l'APD est aujourd'hui accordée sous forme de dons; la pratique est donc conforme aux recommandations du CAD et l'élément-don de l'aide suisse est supérieur à celui de la moyenne des pays membres du CAD.
- Selon le CAD, près des trois quarts de l'APD de la Suisse (moyenne 1984/85) ne sont pas liés à l'acquisition de biens et de services en Suisse. Ce pourcentage est nettement supérieur à la moyenne des 18 pays du CAD (55%) et la Suisse se situe ainsi au 4ème rang des pays du CAD pour ce qui est du déliement de l'APD. Cependant, si l'on prend en considération la part du PNB transférée sous forme d'aide non liée, la Suisse ne vient qu'au 10ème rang.<sup>16</sup>
- La collaboration avec les organisations non gouvernementales (ONG) revêt pour le gouvernement suisse une importance particulière. Les contributions publiques aux ONG représentent en effet 13,6 pour cent du total de l'APD de la Suisse (1985) alors que la moyenne des pays du CAD n'est que de 3,8 pour cent.

En se fondant sur ces critères qui sont d'ailleurs essentiellement ceux retenus par la communauté des pays fournisseurs d'aide, on peut assez aisément comprendre l'appréciation que le CAD porte à intervalles réguliers sur l'aide de la Suisse: qualitativement bonne; quantitativement insuffisante. Il convient maintenant d'évaluer ces prestations par rapport aux perspectives des pays du Tiers Monde et aux exigences d'une coopération plus efficace. Les situations très diverses des différentes régions du Tiers Monde nous conduisent à examiner ci-dessous le cas d'une région particulière. Nous avons choisi l'Afrique subsaharienne qui reçoit plus de la moitié de l'APD bilatérale de la Suisse et qui comprend la plupart des PMA.

#### *4.2 Des besoins de financement accrus*

Au cours de ces prochaines années, les pays à faible revenu, en particulier ceux d'Afrique subsaharienne auront les plus grandes difficultés à financer leur développement. D'un côté, leur croissance démographique de l'ordre de 2,7

<sup>16</sup> Cet indicateur est obtenu en multipliant la part de l'APD dans le PNB par le pourcentage de l'APD total représenté par l'aide non liée.

pour cent par an leur imposera de lourds investissements pour assurer le simple maintien du niveau de vie des populations. D'un autre côté, il faut, selon la Banque mondiale, s'attendre à une forte baisse du flux de capitaux privés par rapport à la période 1980-1986. Ceci se traduira pour les prochaines années par un flux en retour de capitaux privés de l'Afrique vers le reste du monde de l'ordre d'un milliard de dollars par an. Il est également prévu que le solde des transactions courantes de la région représentera annuellement un déficit d'environ 10 milliards de dollars.<sup>17</sup> Quelles mesures peuvent être envisagées dans un pareil cas? Les importations ont déjà été fortement réduites depuis 1980, laissant peu de marge de manoeuvre; les perspectives d'expansion des exportations sont médiocres. On peut théoriquement envisager des mesures tendant à alléger le poids du service de la dette, à encourager l'octroi de nouveaux crédits privés, à réduire la fuite de capitaux. Il est cependant peu probable que de telles mesures puissent être appliquées à court ou à moyen terme avec toute l'ampleur nécessaire.

La Banque mondiale a estimé dans la même étude que, même avec une hypothèse de stagnation ou de très faible croissance du PIB par habitant de cette région, les besoins en financement extérieur ne pourraient être couverts que par un accroissement substantiel de l'aide publique au développement. Une telle perspective interpelle tous les pays fournisseurs d'APD et plus particulièrement la Suisse puisque ses prestations dans ce domaine sont encore relativement faibles.

#### *4.3 Les relations financières de la Suisse avec l'Afrique: un tournant inquiétant*

Les dernières années ont été caractérisées par une baisse des flux nets de capitaux de la Suisse vers les pays Tiers Monde. Nous avons cherché dans le tableau 1 à estimer ces flux pour l'Afrique en nous inspirant du mode de présentation de ces flux adopté par l'OCDE. Les chiffres sont éloquentes: au cours des trois dernières années pour lesquelles nous disposons de statistiques, les flux se sont brusquement inversés. Les flux privés de 1984 à 1986 représentent ainsi une exportation nette de capitaux de l'Afrique vers la Suisse de 770,3 millions de francs. Au cours de ces trois ans, les seuls remboursements de crédits à l'exportation ont été plus élevés que le montant de l'APD bilatérale et la totalité de l'APD suisse vers l'Afrique ne suffit pas à compenser le flux en retour vers la Suisse de capitaux privés.

17 Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde 1987, Washington DC, 1987, p. 32 et 37.

#### 4.4 Un accroissement de l'APD de la Suisse est-il possible?

Les besoins futurs d'APD des pays à bas revenus, le niveau relativement modeste de l'APD de la Suisse ainsi que l'inversion des flux financiers entre la Suisse et l'Afrique sont autant d'éléments qui nous amènent à poser la question d'un accroissement substantiel de l'aide publique de la Suisse au développement. Sur le plan économique, cette question doit être examinée à la lumière des faits suivants:

– *La situation économique de la Suisse est bonne.* Une comparaison internationale établie sur la base de 6 indicateurs économiques pour 1985 et 1986 montre quelle position occupe la Suisse, parmi les 18 pays membres du CAD. Ainsi, son rang sur 18 est le suivant (le premier rang indique le meilleur classement)<sup>18</sup>:

– PNB par habitant	2ème	– Croissance du PIB réel	4ème
– Solde des opérations courantes de la balance des paiements (en % du PIB)	1er	– Solde financier des administrations publiques (% du PNB)	3ème
– Taux d'inflation	4ème	– Taux de chômage	1er

Un classement combinant ces 6 indicateurs place nettement la Suisse au premier rang des pays membres du CAD pour ce qui est de la performance économique d'ensemble. Pour ce qui est des indicateurs plus directement liés à la capacité d'accroître le volume d'APD, à savoir la situation des finances publiques et le solde des opérations courantes de la balance des paiements, la situation de la Suisse est particulièrement favorable: excédent du budget des administrations publiques équivalent à 1 pour cent du PIB en 1986 et balance des opérations courantes présentant un excédent supérieur à 7 milliards de dollars en 1986.<sup>19</sup>

– *L'économie suisse bénéficie de la coopération internationale au développement.* Depuis 1983, le Conseil fédéral publie régulièrement une estimation des effets économiques de l'APD de la Suisse en calculant la part de l'APD qui revient en Suisse sous forme d'achats de biens et de service à l'économie suisse. Les dernières données disponibles pour 1984 et 1985 montrent que les flux en retour sont en général supérieurs à 90 pour cent. Par ailleurs, les achats en Suisse de biens et de services financés par des prêts de la Banque mondiale représentent des montants considérables (par exemple 683,4 millions de francs

18 DDA, Coopération pour le développement, recueil de statistiques, novembre 1987, (doc. x) tableau B.3.

19 OCDE, Perspectives économiques de l'OCDE, no 41, juin 1987, p. 129.

en 1985) qui viennent s'ajouter au bénéfice que tire l'économie suisse de la coopération au développement.<sup>20</sup>

L'économie suisse vient au 7ème rang mondial des pays fournisseurs de biens et de services financés par des prêts de la Banque mondiale et de l'IDA. Pour ce qui est de l'IDA, le montant cumulé des achats à l'économie suisse s'élevait au 30 juin 1987 à 524,4 millions de dollars<sup>21</sup>, ce qui, compte tenu des cours du dollar depuis 1960, est largement supérieur aux quelques 780 millions de francs qui représentent le montant cumulé des contributions suisses à cette institution (y compris les engagements pris pour la période 1987-1989 dans le cadre de la 8ème reconstitution des ressources de l'IDA). Les activités de la Banque mondiale profitent d'une autre façon à l'économie suisse: le marché suisse des capitaux étant particulièrement important pour la Banque mondiale (emprunts de 1,5 milliard de dollars durant l'exercice 1987), les banques suisses voient ainsi s'accroître les possibilités d'affaires des secteurs émissions, bourses, gestion de fortunes.<sup>22</sup>

Il existe donc un déséquilibre entre la contribution relativement modeste de la Suisse en matière d'APD et les perspectives actuelles de croissance de cette aide (0,01 % du PNB par année jusqu'en 1990) d'une part et la situation économique de la Suisse et les avantages qu'elle retire de la coopération internationale au développement d'autre part. Le Conseil fédéral le reconnaît d'ailleurs lorsqu'il déclare que «la contribution suisse ne correspond pas encore à la profonde intégration de la Suisse dans l'économie mondiale».<sup>23</sup> Sur le plan économique et financier, la Suisse a la capacité d'accroître substantiellement le volume de son APD. Compte tenu de la situation actuelle des pays à faible revenu, en particulier en Afrique, cet accroissement est nécessaire.

Il existe en Suisse un large consensus sur les grandes lignes de la politique de coopération au développement suivie par la Confédération. Une proposition d'accroître le volume de l'APD relancerait cependant certainement le débat qui est toujours demeuré vif sur les modalités de l'aide ainsi que sur les relations de celle-ci avec la politique économique extérieure. Ce débat a essentiellement porté sur les questions suivantes:

- l'efficacité comparée de la coopération publique au développement et des prestations fournies par le secteur privé dans les pays du Tiers Monde;
- les relations entre coopération au développement et la défense des intérêts économiques d'entreprises suisses;
- les relations de la coopération suisse avec les grandes institutions financières internationales.

20 Rapport sur la politique économique extérieure 86/2, du 14 janvier 1987 (no. 87.005), pp. 109-110.

21 World Bank, Annual Report 1987, Washington DC, 1987, pp. 37-38.

22 Karl Völk, Le groupe de la Banque mondiale et la Suisse, Union de Banques Suisses 1987, p. 41.

23 Rapport sur la politique de coopération au développement, 1976-1985, op. cit., p. 114.

La question principale est cependant de savoir si une aide accrue pourrait être efficacement mise au service des objectifs de la loi sur la coopération au développement qui sont quant à eux largement acceptés. La réponse est évidemment complexe. L'expérience des dernières années nous suggère trois points auxquels une attention particulière devrait être accordée pour que la qualité de l'aide augmente en même temps que son volume:

– *Il est de plus en plus nécessaire de prendre en compte les effets de l'ensemble des relations économiques de la Suisse avec les pays du Tiers Monde.* On l'a vu, sur un plan strictement financier, les remboursements des crédits à l'exportation correspondent grosso-modo pour l'Afrique aux flux nets d'APD. Par ailleurs, il ne fait pas de doute que la fuite des capitaux explique une partie au moins des fluctuations des avoirs nets des banques résidentes en Suisse. Si, à court terme, les possibilités d'action dans ces domaines semblent restreintes, à moyen terme il faudra examiner toutes les possibilités d'alléger le poids de la dette pour les économies des pays à faible revenu et d'adapter les instruments de politique économique extérieure aux besoins et possibilités des pays à faible revenu.<sup>24</sup>

– *Un accroissement de l'APD devrait être accompagné par un renforcement de la capacité de gestion de l'administration fédérale.* Dans la situation actuelle, ainsi que l'indique le Conseil fédéral dans son rapport sur la politique de coopération au développement 1976–1985, «On doit constater que la situation du personnel limite l'efficacité de la coopération et la possibilité de s'engager sur de nouvelles voies». <sup>25</sup> Ce renforcement de la capacité de gestion est une condition importante de l'adaptation de l'APD de la Suisse aux nouvelles formes de coopération au développement.

Au cours des dernières années, les instruments de la coopération au développement ont beaucoup évolué. À côté du traditionnel projet de coopération technique ou d'aide financière, de nouvelles formes de financement sont apparues dont l'utilisation est plus souple et qui peuvent être déboursées plus rapidement de manière par exemple à financer des programmes d'ajustement sectoriel ou structurel. Ces financements entrepris avant tout par la Banque mondiale (et auxquels la Suisse participe sous forme de co-financements) sont liés à des conditions qui touchent à la politique d'un secteur économique du pays receveur, voire à l'ensemble de sa politique macro-économique. Cette nouvelle tendance de l'aide internationale va sans doute se maintenir et se renforcer au cours des prochaines années.

La réussite d'une telle politique requiert une bonne capacité d'analyse et de négociation tant du côté des fournisseurs que de celui des receveurs d'aide afin de parvenir à une communauté de vue sur les stratégies de développement.

24 Tobias Bauer «Projekt Entschuldung: Die Schweiz und die Verschuldung der ärmeren Entwicklungsländer», *Annuaire Suisse-Tiers Monde* 1987/88, IUED, Genève 1988, pp. 223–238.

25 Rapport sur la politique de coopération au développement, 1976–1986, op. cit., p. 115.



La Banque mondiale joue aujourd'hui un rôle dominant dans la définition des politiques d'ajustement structurel et leur application. Au-delà de l'appréciation que l'on peut porter sur les activités de la Banque en ce domaine, il nous apparaît qu'il n'est guère souhaitable qu'une institution domine de façon trop marquée la formulation des politiques de développement de nombreux pays. Il est donc important que la Suisse, qui, sur le plan financier, est une moyenne puissance, renforce sa capacité d'analyse propre des situations et des politiques macro-économiques et sectorielles des pays du Tiers Monde, en particulier dans les pays de concentration de sa coopération au développement.

Cette capacité accrue d'analyse pourrait aussi être mise au service des pays receveurs et ainsi améliorer le processus de négociation avec la communauté financière internationale. Elle permettrait à la Suisse d'être plus active dans la mise en oeuvre de son aide bilatérale liée à des programmes d'ajustement structurel.

*– Dans le domaine de l'assistance technique, une attention toute particulière devrait être accordée au renforcement de l'administration publique des pays à faible revenu. En effet, en dernière instance, l'efficacité de l'aide dépend de la capacité du secteur public à coordonner et à gérer les apports extérieurs en les combinant harmonieusement avec les ressources nationales. De plus, l'impact de l'aide extérieure sur les groupes de population à bas revenu dépend très largement du bon fonctionnement des services publics. Enfin, ainsi que nous l'avons souligné plus haut, la capacité des nouvelles formes de l'APD à atteindre durablement leurs objectifs dépend aussi de la nature et de la qualité du dialogue sur les politiques de développement entre receveurs et fournisseurs d'aide.*

Un dialogue équilibré, le seul qui soit constructif à long terme, requiert des partenaires égaux sinon par leur poids économique et politique, du moins par leur capacité d'analyse propre des objets de négociations. Cela n'implique pas uniquement qu'une assistance technique spécifique soit accordée à des projets de renforcement des institutions publiques; cela signifie aussi que, dans les projets de développement avec des partenaires publics, une attention spéciale doit être accordée à la formation des agents et à la capacité des institutions de gérer et coordonner les apports extérieurs. La coordination de l'aide à laquelle tout le monde aspire ne sera effective que si les receveurs d'aide sont à même de l'assurer. La Suisse peut dans ce domaine jouer un rôle important: la souplesse de son aide, son absence de tradition coloniale et d'ambitions géo-politiques la rendent apte à agir dans ce domaine.

Nous pensons, au vu de la situation des pays à faible revenu, qu'une proposition d'accroître substantiellement l'APD de la Suisse devra tôt ou tard être discutée. Nous souhaitons que les protagonistes de ce débat l'abordent en songeant que, dans le contexte économique mondial actuel, la coopération au développement est une pièce maîtresse dans la construction d'une société mondiale dont la solidarité doit être à la mesure de l'interdépendance.

Tableau 1: Estimation des flux financiers nets de la Suisse vers l'Afrique (sans l'Afrique du Sud)

	(en millions de francs suisses)		
	1984	1985	1986
- Crédits à l'exportation	- 284,3	- 307,1	- 285,8
- Investissements directs	- 4,7	- 131,0	+ 53,6 <sup>a)</sup>
- Emprunts nets sur le marché suisse des capitaux:			
- par des pays d'Afrique par la BAD	+ 100,0	-	-
- par la BIRD <sup>b)</sup>	+ 142,0	+ 129,5	+ 26,3
- Flux bancaires <sup>c)</sup>	+ 407,2	- 325,8	- 490,2
<i>Total flux privés</i>	+ 460,2	- 634,4	- 596,1
- APD bilatérale	+ 239,4	+ 269,9	+ 289,5
- APD multilatérale <sup>d)</sup>	+ 47,1	+ 50,1	+ 62,6
<b>Total flux privés et APD</b>	<b>+ 746,7</b>	<b>- 314,4</b>	<b>- 244,0</b>

a) Non inclus les investissements directs des assurances - chiffres provisoires

b) Estimation de la part des capitaux empruntés sur le marché suisse de capitaux qui sont prêtés à l'Afrique (basée sur la part reçue par l'Afrique sans l'Afrique du Nord de l'ensemble des prêts nets de la BIRD pour les années 1984-1986. Part retenue: 7 pour cent - Source: rapport annuel de la Banque mondiale 1987)

c) Sans les affaires fiduciaires, y compris les flux à court terme

d) Estimation de la part de l'aide multilatérale de la Suisse qui revient aux pays africains subsahariens. Part retenue 36 pour cent. Source: rapport du CAD 1986

Source: Mémoire de la Suisse au Comité d'aide au développement 1986 (doc. mimeographique du 1. 10. 1987, 49p.)

