

24. Jull 1975

t.300-8 - HH/sg

Berne, le 24 juillet 1975

Note à M. GiovanniniVotre note du 9.7. concernant l'aide financière

Votre texte ne correspond pas entièrement à ce que je souhaite : un exposé présentant tous les arguments que l'on peut avancer pour convaincre le lecteur que la planification financière à moyen terme et le crédit de programme sont, à côté du budget, les instruments indispensables d'une politique de coopération au développement (qui mérite son nom de "politique").

Ci-après quelques suggestions concernant cet exposé. Vos arguments peuvent être facilement amalgamés.

La planification financière à moyen terme, le crédit de programme sont, en complément du budget annuel, les instruments indispensables d'une politique d'aide publique au développement.

L'aide publique au développement se compose pour l'essentiel de coopération technique et d'aide financière ou d'une combinaison de ces deux formes d'aide; elle peut emprunter la voie bilatérale ou la voie multilatérale; elle se caractérise par une certaine dimension et par une certaine structure.

./.

- 2 -

I.

Il n'existe aucune norme qui permettrait de déterminer de façon précise et décisive le montant approprié de l'aide publique au développement. Preuve en est le volume très variable des contributions des pays membres du CAD, qui oscille entre une proportion supérieure à 0,7 % (Suède) et 0,14 % (Suisse et Italie) du PNB. Le seul "critère" disponible (mais aussi celui qui est utilisé par tous les pays industrialisés) est la norme du CAD, à savoir 0,7 % du PNB de chacun des pays membres; encore cette norme n'a-t-elle été acceptée comme contraignante que par un nombre limité de pays.

Le Conseil fédéral a du reste reconnu implicitement cette norme en acceptant, à la veille de la crise budgétaire, d'accroître progressivement les montants consacrés par la Suisse à l'APD pour parvenir, à la fin des années 70, à un pourcentage du PNB se rapprochant de la moyenne (alors 0,30 %) atteinte par l'ensemble des pays du CAD.

La planification financière à moyen terme (5 ans par exemple), est ainsi le premier instrument nécessaire à la poursuite d'une politique d'aide publique au développement. Car elle permet d'en "baliser" la dimension pour les années à venir. Cette planification s'inscrit du reste dans celle plus large des dépenses totales de la Confédération.

II.

La pratique autant que la théorie de la coopération au développement conduisent à donner à l'aide publique au développement une certaine structure, résultant de certains choix, par exemple :

./.

- 3 -

- choix géographique : répartition selon les continents et à l'intérieur des continents selon les pays (de concentration ou non);
- choix des secteurs : agriculture, industrie, tertiaire, etc.;
- choix des modes : mise à disposition de personnes qualifiées ou de matériel, pour des activités de formation, de production, etc.;
- choix des voies de l'aide : bilatéral ou multilatéral.

Cette structure, fruit de l'expérience et de la conception, exprime certaines priorités et certains équilibres qui, du fait de la permanence acquise par le passage du temps, en sont venus à prendre valeur de conception. Une telle conception ne saurait être rigide, contrainte qu'elle est d'évoluer en raison

- des progrès de la connaissance en matière de développement;
- des incertitudes qui entourent la naissance, la vie et la mort des projets;
- des hasards et des exigences de la politique extérieure et internationale;
- des possibilités de recrutement, etc.

A cela s'ajoute les constatations suivantes : les "projets" (qui sont les vecteurs aussi bien de la coopération technique que de l'aide financière) exigent, du moment où ils sont conçus au début de leur réalisation, un temps qui va de quelques mois à plus d'une année; de plus, leur réalisation proprement dite s'étend le plus souvent sur plusieurs années; enfin, les "projets" exigent que le service de la CT prenne des engagements fermes à l'égard de ceux qu'elle recrute (sous la forme de contrat de droit privé) et des gouvernements bénéficiaires avec lesquels elle est amenée à conclure des accords intergouvernementaux.

./.

- 4 -

Pour toutes ces raisons, le service de la CT doit être en mesure de planifier ses activités plusieurs années à l'avance et, dès lors, d'être certain que les moyens dont il aura besoin pour remplir ses engagements seront effectivement mis à sa disposition le moment venu. Telles sont les raisons, telle est la justification des crédits dits de programme qu'elle en est venue à demander au Parlement. Ces crédits de programme devraient porter sur une période de 3 ans au moins. Ils sont, au même titre que la planification à moyen terme, des instruments indispensables eu égard à la nature et l'horizon temporel des projets tant de coopération technique que d'aide financière.

Ces crédits de programme devraient, et cela va sans dire, d'un côté s'inscrire parfaitement dans la planification financière à moyen terme et, de l'autre déboucher sur des crédits budgétaires annuels dont l'importance devrait correspondre à la totalité des paiements rendus nécessaires au cours d'une année par la progression des projets commencés antérieurement mais encore en cours de réalisation.

III.

Bref, planification financière globale à moyen terme, crédits de programme portant sur trois ans au minimum et crédits budgétaires annuels sont les instruments indispensables d'une politique au développement rationnelle. A défaut de ces instruments, et ne sachant pas de quoi demain sera fait, le Service de la CT est plongé dans de graves incertitudes en ce qui concerne les engagements qu'il peut contracter dans le cadre d'une politique dont il ne connaît pas les dimensions au-delà de l'année en cours, période

./.

- 5 -

notamment insuffisante pour lui permettre une planification rationnelle. Le Service est d'autant plus prudent qu'une nouvelle planification financière à moyen terme (adaptée aux nouvelles prévisions budgétaires) n'a pas encore été acceptée, que si une telle planification était acceptée aujourd'hui elle pourrait être, demain, aisément remise en question, que le crédit de programme dont il dispose en ce moment a été calculé au plus juste et que sa durée est plus brève. Il tend ainsi à demeurer, par crainte d'outrepasser les limites fixées par le budget, en dessous du plafond de versements qui lui est assigné par le budget annuel, (dès lors, en dessous aussi de l'ampleur que le Parlement entendait donner à la politique d'aide au développement de la Suisse).

Le Délégué à la Coopération
technique

(M. Heimo)