

DEPARTEMENT FEDERAL DES AFFAIRES ETRANGERES

Direction de la coopération au développement  
et de l'aide humanitaire

Tour d'horizon de la politique

de coopération au développement 1983

(projet)

Berne, le 17 août 1983



## I SITUATION DES PAYS EN DEVELOPPEMENT

### 1. Introduction

1982 a été une année difficile pour les pays en développement, comme d'ailleurs pour les autres membres de la communauté internationale. L'économie mondiale est entrée dans la troisième année consécutive de récession. Le volume du commerce mondial a fléchi de 2 %. Dans les pays industrialisés, la croissance du PNB a été négative; le nombre des chômeurs y a atteint le chiffre record de 35 millions.

Les pays en développement ont subi de plein fouet le contrecoup du ralentissement généralisé de l'activité économique. La baisse continue des cours des matières premières, les difficultés croissantes à exporter des produits manufacturés vers les pays industrialisés ont creusé des déficits commerciaux. Le resserrement du crédit qui leur est accordé ainsi que la ponction à laquelle les soumet le service de la dette ont fortement limité leur capacité à poursuivre l'effort d'investissement, voire même à maintenir le flux d'importation de biens de première nécessité. Des facteurs internes également sont à l'oeuvre qui ont joué un rôle décisif dans la gestation de la crise que traversent les pays en développement : ici, une allocation inefficace des ressources, là, une politique des prix décourageant la production, là encore, une intervention paralysante de l'Etat dans l'appareil de production ou dans les circuits de commercialisation.

Pour l'ensemble des pays en développement, la croissance du revenu national a été inférieure à celle de la population. Cette donnée globale recouvre bien entendu des performances très différentes. L'Inde et la Chine, par exemple, recueillant les fruits d'un effort de longue haleine dans le domaine agricole et d'une politique d'endettement prudente, ont maintenu des taux de croissance de 3 et 4 % respectivement. A l'inverse, plusieurs pays latino-américains ont durement accusé le coup

de la crise de l'endettement. La plupart des pays africains à bas revenu, particulièrement dépendants de l'exportation de matières premières, ont vu s'accroître la chute de leurs recettes d'exportation et des ressources disponibles pour leur développement.

## 2. Puissance de la dette

La dette des pays en développement figure toujours au premier rang des préoccupations. Son poids continue de s'accroître : le montant total de la dette des pays en développement non exportateurs de pétrole (Chine non comprise) s'élevait, fin 1981, à plus de 500 milliards de \$, soit 125 % de la valeur des exportations de biens et services de ces mêmes pays; à la fin de l'an dernier, ce chiffre est passé à 143 % 1).

Aucun répit n'a été enregistré sur le front du service de la dette. Les taux d'intérêt ont certes baissé, mais le gain qui en résulte a été, pour la plupart des pays débiteurs, largement compensé par l'appréciation du dollar (monnaie en laquelle est libellé le plus gros de la dette). En moyenne, c'est plus d'un cinquième des recettes d'exportation qui, l'an dernier, a dû être consacré au paiement du service de la dette. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant qu'un nombre croissant de pays en développement aient été contraints de renégocier leur dette 2).

Aussi grave la crise de la dette soit-elle, il importe de ne pas perdre de vue, en premier lieu, que l'endettement n'est pas un mal en soi, bien au contraire. Les pays aujourd'hui industrialisés ont largement financé leur développement par l'endettement. En empruntant massivement sur le marché des capi-

---

1) *Fonds Monétaire International : World Economic Outlook 1983, page 67*

2) *Au début de cette année, 20 pays en développement avaient conclu ou étaient en train de négocier un accord multilatéral de ré-échelonnement de dette.*

taux, les pays en développement ont contribué à résoudre le problème du recyclage des excédents pétroliers; ils ont stimulé la demande de biens et services, prolongeant sans aucun doute de quelques années la période de "vaches grasses" qu'ont connue les économies des pays industrialisés; enfin, quand bien même l'affectation des ressources n'a certainement pas été optimale, ils ont financé la construction d'infrastructures, de nouvelles capacités productives ou l'importation de biens de première nécessité qui, peu ou prou, ont contribué à leur développement. Rappelons en deuxième lieu que ce n'est pas la dette elle-même qui cause problème, mais la conjonction de la dette et de la récession économique. Dans un contexte de croissance généralisée et de demande mondiale soutenue, les économies des pays en développement n'auraient guère de difficulté à générer les recettes d'exportation leur permettant d'honorer leurs engagements. De leur côté, les pays industrialisés éprouveraient sans doute moins de peine à accroître leur effort d'aide publique destiné à soutenir le processus d'ajustement des pays débiteurs. Le défi n'est donc pas de "résoudre le problème de la dette", mais d'assurer un retour à la croissance dans les pays du Nord et la reprise du processus de développement dans ceux du Sud.

### 3. A la clé de la dette des pays en développement, un certain nombre de facteurs communs

Le problème de la dette se pose dans des termes très différents pour chaque pays en développement ou catégorie de pays en développement. Il est néanmoins possible d'isoler un certain nombre de facteurs ou de déséquilibres dont le cumul, au cours des dernières années, explique largement l'explosion de la dette.

#### 3.1 Les cours des matières premières

En termes réels, les cours des matières premières ont atteint

en 1982 leur niveau le plus bas depuis la fin de la deuxième guerre mondiale. Or, 80 % des pays en développement importateurs de pétrole tirent plus de la moitié de leurs recettes d'exportation de la vente de matières premières. Compte tenu du fait que le prix de leurs importations a crû, la perte de pouvoir d'achat des exportations de matières premières a été plus forte encore que la chute des cours. Pour la période de 1979 à 1982, elle est évaluée à 14 % pour les pays africains à bas revenu 1). Mesurée en termes de prix du pétrole, cette érosion est beaucoup plus forte encore; l'alourdissement de la facture énergétique des pays en développement, suite aux deux chocs pétroliers, a considérablement aggravé leurs difficultés de balance des paiements.

Les fortes fluctuations des cours des matières premières et leur tendance générale à la baisse affectent également les pays importateurs. En l'absence de prix rémunérateurs, la production risque de chuter brusquement, provoquant ainsi une rupture d'approvisionnement. Aussi les pays industrialisés, grands consommateurs de matières premières, ont-ils intérêt - afin de garantir la sécurité et la régularité de leur approvisionnement - à promouvoir des mesures de stabilisation des cours des matières premières et des recettes d'exportation des pays en développement.

### 3.2 La montée des pressions protectionnistes

Le temps est révolu où l'on pouvait considérer les pays en développement comme simples fournisseurs de matières premières et débouchés pour nos exportations de produits finis 2). Certains d'entre eux sont devenus des exportateurs compétitifs de produits manufacturés et il est nécessaire que leur nombre s'accroisse et qu'ils vendent davantage sur nos marchés s'ils

---

1) *Banque Mondiale : World Development Report 1983*

2) *Les produits manufacturés représentent 40 % des exportations des pays en développement importateurs de pétrole (GATT, le commerce international en 1981/82).*

veulent être en mesure de financer les importations de biens et services nécessaires à leur développement. Or, cette stratégie de croissance tournée vers l'extérieur bute sur un protectionnisme croissant. Soucieux d'enrayer la montée du chômage, certains pays industrialisés sont tentés de retirer les préférences tarifaires qu'ils ont accordées aux pays en développement dès que ceux-ci sont en mesure d'en profiter. Sur ce plan, la position des pays en développement est précaire : les préférences leur ayant été octroyées unilatéralement, elles peuvent leur être retirées en tout instant. D'où l'importance cruciale d'un renforcement du cadre contractuel régissant les échanges entre pays en développement et pays industrialisés. Les pays en développement y gagneraient l'assurance de préserver de façon durable un accès à nos marchés. En contrepartie, ils devraient accepter le principe selon lequel ils ne sauraient être éternellement les bénéficiaires unilatéraux de préférences et qu'il leur incombe d'assumer les disciplines du système commercial multilatéral ouvert au fur et à mesure que leur niveau de développement le leur permet 1).

D'autres obstacles ont entravé les exportations des pays en développement : les barrières non tarifaires notamment, ou les accords dits volontaires de restrictions des exportations, dont l'Accord multifibre, qui couvre 15 % des exportations de produits manufacturés des pays en développement, constitue un exemple flagrant.

### 3.3 Le rôle du système bancaire privé

C'est une vérité à la Palice : une relation d'endettement met aux prises deux protagonistes : un débiteur et un créancier. Lorsqu'il y a endettement excessif, la responsabilité échoit

---

1) *Le thème de l'intégration des pays en développement dans le système commercial multilatéral, lié au problème de la graduation du traitement que leur accordent les pays industrialisés, est politiquement très délicat, les pays en développement n'y voyant bien souvent qu'un stratagème destiné à saper leur unité.*

à l'un comme à l'autre. Le système bancaire privé a été confronté, dans les années septante, à la tâche difficile de recycler les excédents financiers considérables des pays exportateurs de pétrole. La nécessité de trouver des débouchés pour ces capitaux et la logique de la concurrence ont poussé les banques à octroyer des prêts importants à des pays en développement en se fondant non point sur une analyse de la rentabilité des projets financés, mais plutôt sur une évaluation de la solvabilité financière d'ensemble du pays concerné. Le recyclage des capitaux pétroliers par le système bancaire privé a été une remarquable prouesse technique, mais qui a sa contrepartie dans une politique d'argent facile qui, liée à des taux d'intérêt réels négatifs, a encouragé bon nombre de pays en développement à s'endetter outre mesure.

Cette politique s'est brusquement inversée au lendemain de la crise mexicaine qui a mis en évidence l'étendue des dangers d'insolvabilité de plusieurs pays en développement, ainsi que l'exposition du système bancaire international. La confiance s'étant effritée, les banques sont devenues beaucoup plus restrictives dans l'octroi de prêts aux pays en développement, au risque de provoquer de graves crises de liquidité. Les prêts bancaires nets aux pays en développement importateurs de pétrole, qui avaient atteint en 1981 le chiffre de 50 milliards de dollars, sont brusquement tombés à 25 milliards de dollars l'an dernier. L'intervention vigoureuse du Fonds monétaire international, de la Banque des règlements internationaux et le renforcement de la collaboration entre ces institutions, les banques centrales, les banques privées et les gouvernements ont évité que ce mouvement ne prenne plus d'ampleur encore.

#### 3.4 Les politiques macro-économiques des pays industrialisés

Les politiques économiques restrictives menées par les principaux pays industrialisés sont certes nécessaires pour rétablir les conditions d'une croissance durable dans la zone OCDE,

croissance sans laquelle il est illusoire d'envisager une reprise du développement dans le tiers monde. A long terme, les pays en développement y trouveront sans doute leur compte. Mais dans l'immédiat, ces politiques ont bien souvent des effets négatifs, tels qu'une contraction de la demande ou la hausse des taux d'intérêt qui a si fortement affecté les pays endettés. Pour ces derniers, la victoire sur l'inflation qui est en passe d'être acquise dans les principaux pays industrialisés n'est guère un motif de satisfaction. Tout au long des années septante, l'inflation généralisée, liée à des taux d'intérêt nominaux modérés, a effacé une bonne part de la dette.

Aujourd'hui, la vigueur persistante du dollar est désastreuse pour les pays en développement dont la dette est libellée en dollar, mais dont les exportations sont destinées principalement à des marchés autres que celui des USA.

### 3.5 Les facteurs internes de l'endettement

"Last but not least" : un certain nombre de facteurs internes ont contribué, souvent de façon décisive, au surendettement de certains pays en développement. Les ressources financières ont été trop souvent orientées vers des réalisations insuffisamment productives. Des systèmes fiscaux inefficaces, joints à des politiques parfois ruineuses de subventions de la consommation, ont creusé des déficits budgétaires considérables et chroniques. On a recouru à des crédits à taux d'intérêt variable pour financer des dépenses de consommation ou faire face aux obligations issues des dettes antérieures. Des prix intérieurs et des taux de change artificiels ont découragé la production. L'effort d'adaptation aux nouvelles réalités économiques internationales a été insuffisant. Dans certains pays exportateurs de pétrole, des prévisions par trop optimistes quant à l'évolution du prix de l'or noir ont conduit à la mise en chantier de programmes de modernisation excessivement ambitieux. Aussi peut-on affirmer, sans sous-estimer l'appoint



nécessaire d'un environnement économique international favorable, que les pays en développement ne pourront surmonter la crise actuelle sans efforts parfois douloureux d'ajustement de leurs politiques et structures.

### 3.6 L'interdépendance des problèmes et des pays

L'endettement de chaque pays a sa configuration propre dans laquelle la combinaison et le poids relatif des facteurs qui viennent d'être énumérés varient fortement. Mais dans tous les cas, on est en présence d'une trame complexe de relations tissées entre le commerce, la monnaie et les finances, la croissance, les pays du Nord et ceux du Sud, relations que le problème de la dette a clairement mises en évidence. A titre d'illustration, on peut signaler que les pays en développement enregistreraient une hausse des ressources dont ils disposent de 2,5 milliards de dollars chaque fois que les taux d'intérêt diminuent d'un point ou de 1 à 2 milliards de dollars pour chaque augmentation de 3 % du prix des matières premières autres que le pétrole. Ils perdent 1 milliard de dollars, en payant le service de leur dette libellée en dollar, chaque fois que le taux de change du dollar s'apprécie de 5 %.

La situation économique des pays en développement influence également, même si plus marginalement, celle des pays industrialisés : toute diminution de 30 milliards de dollars de la capacité d'importation des pays en développement réduit d'un point le produit national brut de la zone OCDE. Schématiquement : il n'y aura pas de développement dans le tiers monde sans reprise dans la zone OCDE; en retour, ce développement exercera un rôle stimulant sur la croissance de nos économies.

### 4. Crise de liquidité ou crise de solvabilité ?

La quasi-totalité des pays en développement endettés disposent potentiellement des ressources leur permettant de s'acquitter de leurs obligations et, à terme, d'assainir leur position de

débiteur. Même s'ils traversent une crise aiguë de liquidité, ils demeurent en principe solvables.

Il n'empêche que la situation est parfois très délicate et que la carence de ressources financières peut amorcer une spirale à la baisse débouchant sur une crise de solvabilité. La ponction exercée par le service de la dette, le tarissement des flux privés, la chute des recettes d'exportation contraignent les pays endettés à restreindre de façon draconienne leurs importations. Lorsque ces restrictions touchent des biens de consommation - y compris des produits énergétiques et alimentaires -, cela signifie des privations accrues pour les populations. Les échanges internes peuvent s'en trouver désorganisés. Faute de trouver sur le marché les biens de première nécessité contre lesquels échanger leur production, les paysans retournent à l'autarcie, ce qui provoque une crise d'approvisionnement des villes. Quand elles concernent les biens d'équipement et les pièces de rechange, les restrictions aux importations paralysent l'effort de développement et bloquent la production dans certains secteurs. La capacité du pays de créer des richesses et de sortir de la crise par ses propres forces s'en trouve réduite.

Le coût social et politique des indispensables mesures d'ajustement est souvent élevé : la suspension ou la réduction de services publics ainsi que l'abandon de politiques de subvention de la consommation de certains produits de première nécessité peuvent affecter des groupes de population défavorisés et alimenter le mécontentement. La crise économique est source d'instabilité politique qui, à son tour, accentue ou prolonge la crise.

La situation des pays à revenu intermédiaire et des pays pauvres est particulièrement critique. Certes, le montant absolu de leur dette semble parfois peu de choses en regard de la dette des gros débiteurs, pays nouvellement industrialisés

pour la plupart 1). Mais de par l'ampleur même de leur dette et le poids de leurs économies dans les relations internationales, ces derniers ont de bonnes chances de bénéficier, aux moments critiques, du soutien des pays industrialisés, soucieux d'épargner au système financier international de trop vives secousses. Les pays à bas revenu se sont eux trouvés confrontés à un effort d'ajustement dépassant souvent la mesure de leur capacité, sans recevoir pour autant un concours adéquat de la communauté internationale. Dans les pays les moins avancés, les 36 pays les plus pauvres du globe, le niveau de vie des habitants a continué de se dégrader. La production agricole per capita a reculé en moyenne au rythme de 1 % par an. Dans ses projections les plus récentes, la Banque Mondiale n'a pu exclure l'hypothèse que le revenu par habitant des pays pauvres d'Afrique soit plus bas encore en 1995 qu'en 1970.

##### 5. La coopération économique internationale

Depuis le début de l'année, les indices d'une reprise aux Etats-Unis et, dans une moindre mesure, en RFA, se sont multipliés. On veut espérer qu'ils sont les signes avant-coureurs d'un retour à la croissance dans l'ensemble de la zone OCDE. Aussi indispensable cette reprise soit-elle pour les pays en développement, elle ne suffira pas à elle seule à entraîner les plus pauvres d'entre eux dans un processus durable de développement. En sus, des mesures spécifiques doivent être prises en leur faveur. Cette thèse, avec laquelle les membres de la communauté internationale se sont, parfois avec des nuances, tous déclarés d'accord, est en soi tout un programme.

La 6ème Conférence des Nations Unies sur le commerce et le

---

1) *Le Mexique, le Brésil, l'Argentine et la Corée du Sud détiennent à eux seuls 40 % de la dette totale des pays en développement et 84 % de la dette à taux d'intérêt variable.*

- 11 -

développement, événement majeur du dialogue Nord-Sud en 1983, devait, dans l'esprit de son Secrétaire général, offrir l'occasion de discuter des moyens d'assurer à la fois la reprise au Nord et le développement au Sud et de concerter certaines des mesures à prendre en faveur des pays en développement. La Conférence, qui s'est tenue à Belgrade du 6 juin au 3 juillet, n'a certes pas été un échec, puisqu'un bon nombre de résolutions y ont été adoptées par consensus, que le programme de l'organisation pour les années à venir a été alimenté et qu'en dépit de graves divergences sur la nature des aménagements à apporter au système des relations économiques internationales, le dialogue entre le Nord et le Sud a pu être maintenu.

Mais, confrontés à l'ampleur et à la gravité des problèmes abordés, les acquis sont indéniablement modestes. Il s'agit bien souvent de la réaffirmation d'engagements antérieurs, ce qui, dans la conjoncture actuelle, n'est pas négligeable, tels l'engagement de non-recours au protectionnisme ou l'engagement de mettre en oeuvre le Nouveau programme substantiel d'action en faveur des pays les moins avancés adopté à Paris en 1981. Il s'agit également de la mise en chantier d'études - sur la nécessité et les mécanismes possibles d'un système de stabilisation des recettes d'exportation de matières premières, par exemple - qui peuvent déboucher sur des propositions de mesures concrètes. Un nouvel élan a été imprimé au mouvement de ratification de l'Accord portant création du Fonds commun pour les produits de base.

Mais le Groupe des 77 attendait certainement autre chose de cette Conférence, le plus important étant peut-être à ses yeux qu'elle reconnaisse la nécessité d'un transfert important de ressources vers les pays en développement et en prépare le chemin, par exemple en recommandant au Fonds monétaire international de procéder à une nouvelle émission de droits de tirage spéciaux ou en favorisant un élargissement des mécanismes de

financement compensatoire des pertes de recettes d'exportation, ou encore en assignant de nouveaux objectifs en matière de volume d'aide publique aux pays donateurs. Ils n'ont pas manqué de faire l'addition des résultats acquis, sous cet angle-là, dans les divers domaines figurant à l'ordre du jour. La somme est pratiquement égale à zéro, soit que les pays du Groupe B n'aient pas pu accepter les propositions concrètes faites par le Groupe des 77, soit qu'ils n'aient pas voulu entrer en matière sur des questions qui sont du ressort d'organisations autres que la CNUCED. D'où le sentiment d'amertume avec lequel un certain nombre de pays en développement ont pu quitter Belgrade.

6. L'aide publique au développement : une passe difficile

Après un recul sensible en 1981, le volume de l'APD accordée par les pays de l'OCDE a fort heureusement retrouvé, voire même légèrement dépassé son niveau de 1980 (en termes de PNB), s'établissant en moyenne à 0,39 % du PNB. En période de récession, cette reprise de l'effort mérite d'être saluée, tout particulièrement lorsqu'elle est le fait de pays connaissant de graves problèmes budgétaires. A signaler toutefois qu'une bonne part de cet accroissement est due au report à 1982 de paiements de contributions aux organismes multilatéraux qui auraient dû intervenir en 1981. Les perspectives d'avenir restent incertaines : le volume de l'APD pourrait continuer de croître, mais à un rythme probablement inférieur à celui des dernières années. Or, une stagnation du volume de l'aide serait lourde de conséquences. L'APD est une condition sine qua non de développement, voire même de survie pour les pays à faible revenu où elle représente 84 % des capitaux qu'ils reçoivent de l'extérieur. Outre qu'elle permet de satisfaire les besoins essentiels de populations défavorisées, l'APD joue un rôle capital pour préserver les équilibres économiques globaux. Utilisée à bon escient, elle maintient la confiance en la viabilité de

l'économie de certains pays en développement, favorise l'ajustement et contribue à créer les conditions permettant l'investissement de ressources du secteur privé. L'APD et les flux privés sont complémentaires. L'APD serait incapable d'assurer le financement des pays en développement dans le volume requis (elle n'apporte que 37 % des moyens financiers mis à disposition des pays en développement pris dans leur totalité). Inversement, les flux privés ne vont guère vers les pays les plus pauvres et ne conviennent pas au financement de dépenses qui ne sont rentables qu'à très long terme (les infrastructures sociales, par exemple).

La qualité de l'aide peut également se ressentir des temps difficiles que connaissent les pays donateurs. La tentation est grande, en effet, d'utiliser l'APD comme stimulant de la conjoncture et, en particulier, comme instrument de promotion des exportations. Le danger existe dès lors qu'un programme de coopération au développement ne soit formulé point tant en fonction des besoins du pays récipiendaire qu'en fonction de l'effet qu'en attend le pays donateur sur sa propre économie. Les travaux entrepris au sein du Comité d'aide au développement (CAD) visent à éviter ce dérapage. Les lignes directrices sur le financement associé, adoptées en juin 1983, ont, par exemple, pour objectif d'assurer que le financement associant de l'aide publique au développement à des crédits à l'exportation respecte les critères du développement et les règles d'une concurrence commerciale loyale.

II LA POLITIQUE SUISSE DE COOPERATION AU DEVELOPPEMENT :  
LA QUETE DE L'EFFICACITE MAXIMALE

L'aide publique au développement, on l'a vu, est aujourd'hui et demeurera sans doute dans les années à venir largement insuffisante en volume pour répondre aux besoins des pays en développement. Aussi faut-il veiller à ce qu'elle soit utilisée de manière efficace. Pour la Suisse, dont le volume de l'aide publique est, comparé aux prestations d'autres pays, indéniablement modeste, cette exigence revêt un caractère particulièrement impératif 1). Le Tour d'horizon 1982 a donné l'occasion de présenter quelques-unes des mesures prises pour accroître l'efficacité de notre aide : le renforcement de la coordination des aides et de la concertation avec les pays bénéficiaires, l'établissement de programme par pays et la mise au point de programmes opérationnels intégrés DDA-OFAEE. Cette année, nous soumettons à l'attention des Commissions des affaires étrangères trois autres volets ou orientations de cette politique : la distribution géographique et sectorielle de l'aide; le rôle de l'aide multilatérale; le choix des partenaires dans les pays en développement et en Suisse. Ce qui suit ne concerne en principe que ceux des instruments de coopération au développement pour lesquels la DDA a la compétence ou assure la coordination d'ensemble 2).

1. Politique de distribution de l'aide bilatérale

1.1 Distribution géographique de l'aide

Selon les critères définis par le CAD, on recense aujourd'hui plus de 150 pays en développement. Pulvériser notre aide bilatérale entre tous ces pays si différents par leur niveau de développement, leur

---

1) En 1982, la Suisse s'est retrouvée, avec une aide équivalant à 0,25 % de son PNB, à l'avant-dernier rang des pays membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE.

2) Coopération technique et aide Financière bilatérales (à l'exception des crédits mixtes); aide multilatérale.

- 15 -

dimension, leur culture et leur histoire n'aurait évidemment aucun sens. Il s'agit donc de faire un choix. En fait, l'aide publique bilatérale suisse est clairement concentrée sur un certain nombre de pays ou catégories de pays. 39 % de notre aide bilatérale est destinée aux pays les moins avancés, dont la communauté internationale a reconnu qu'ils ne pouvaient se tirer d'affaire sans un soutien externe substantiel. 71 % bénéficie aux pays à bas revenu (y compris les PMA), c'est-à-dire les pays ayant un revenu inférieur à 600 dollars en 1980.

Même à l'intérieur du groupe des pays défavorisés, le plus gros de notre aide s'adresse à 15 pays et une région (le Sahel) dits de concentration qui, à eux seuls, bénéficiaient en 1982 de 64 % de notre effort bilatéral. Le tableau ci-dessous en donne la liste ainsi que le montant des contributions qui leur ont été accordées en 1982.

Répartition géographique des actions de coopération technique et d'aide financière bilatérales  
(Versements nets en millions de francs)

Région/Pays	Mio. fr.	%	Région/Pays	Mio. fr.	%
<i>Afrique</i> .....	105,8	41,9	<i>Amérique latine</i> .....	29,2	11,5
Rwanda .....	18,3	} 28,7	Pérou .....	5,6	} 4,7
Tanzanie .....	9,9		Honduras .....	6,3	
Mali .....	12,6		Autres pays et projets régionaux ..	17,3	
Madagascar .....	8,2		<i>Asie</i> .....	91,5	36,2
Niger .....	5,0		Népal .....	22,2	} 30,4
Haute-Volta .....	2,7		Bangladesh .....	8,2	
Kenya .....	6,8		Inde .....	34,5	
Cameroun .....	2,8		Indonésie .....	6,6	
Projets régionaux du Sahel .....	6,2		Pakistan .....	5,4	
Autres pays et projets régionaux ..	33,3		Autres pays et projets régionaux ..	14,6	
			<i>Europe</i> .....	2,9	1,1
			Non classé .....	23,6	9,3
<b>Total</b> .....				253,0	100,0

Compte tenu des connaissances approfondies des réalités du pays bénéficiaire qui sont nécessaires à la gestion d'un programme cohérent de coopération, de la nécessité de s'assurer que les moyens sont utilisés à bon escient, compte tenu également



- 16 -

des limitations de personnel de la DDA, le nombre des pays de concentration n'est guère susceptible d'augmenter rapidement. Mais concentration ne signifie pas exclusive : des programmes "limités" sont actuellement en cours dans les pays suivants:

- Asie : Bhoutan, Birmanie, Sri Lanka, Yémen du Nord
- Afrique : Bénin, Burundi, Cap-Vert, Guinée-Bissau, Lesotho, Mozambique, Sénégal, Tchad, Tunisie
- Amérique latine : Bolivie, Equateur, Nicaragua, Paraguay

Par le biais de co-financements de projets d'oeuvres d'entraide privées, nous sommes encore présents dans une vingtaine d'autres pays. Certains programmes régionaux (en Amérique centrale ou au Sahel par exemple) nous permettent d'atteindre des pays ne bénéficiant pas d'une aide bilatérale directe.

Maintenant, comment le choix des pays de concentration s'est-il opéré ? La liste présentée plus haut n'est pas le fruit d'une décision soudaine, mais plutôt d'une longue évolution et du bilan tiré d'une somme d'expériences. Ce n'est qu'après plusieurs années de collaboration qu'il a été décidé de faire de tel partenaire un pays de concentration.

Sont intervenus dans le choix de ces pays plusieurs des critères suivants (sans que tous doivent être réunis dans le cas de chaque pays de concentration) :

- le niveau de revenu : l'accent sur les pays pauvres a déjà été mentionné. Quelques pays à revenu intermédiaire figurent toutefois au nombre des pays de concentration (le Pérou, par exemple). Pour des raisons de politique extérieure, il n'est pas opportun que la Suisse soit, sur le plan de l'aide publique au développement, absente de l'Amérique latine, même si cette région du monde a atteint un niveau de développement supérieur à la moyenne des autres pays du tiers monde. Dans ces pays à revenu intermédiaire, notre effort d'aide s'oriente

très clairement vers les couches de population les plus déshéritées, dont les conditions de vie, telles que les reflètent le niveau de revenu, le taux d'analphabétisme, l'espérance de vie, les statistiques d'accès aux services publics, etc., sont aussi précaires que celles des paysans d'Afrique ou d'Asie.

- la politique de développement du pays partenaire doit être compatible avec les principes énoncés dans la loi du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales: satisfaction des besoins essentiels, réduction des déséquilibres régionaux ou sociaux, promotion du développement rural, appuis aux initiatives prises par la population elle-même. Cette politique doit créer un environnement économique et social qui rende possible la réalisation des objectifs assignés aux projets de coopération.
- l'aide extérieure devant se greffer sur l'effort propre du pays bénéficiaire, il importe que cet effort soit suffisant, au niveau de l'administration nationale comme à celui des collectivités locales. Notre appui n'a d'autre objectif que d'amorcer ou stimuler un processus qui, à terme, puisse se poursuivre sans concours externe.
- l'expérience accumulée doit montrer qu'il est possible de collaborer de manière efficace avec les entités de contrepartie (ministères, administrations décentralisées, communautés locales).
- le souci d'avoir un impact significatif sur le développement national avec les moyens limités dont nous disposons a, dans une certaine mesure, orienté le choix vers quelques petits pays (par exemple, le Rwanda, le Népal, le Bhoutan), sans qu'il s'agisse d'une exclusive. Lorsqu'elle atteint une certaine masse critique dans l'ensemble des concours extérieurs, notre aide gagne la possibilité d'influer - dans le dialogue - sur la politique nationale de développement.

Ces critères, suivis de manière pragmatique, expliquent les changements qui sont intervenus dans la liste des pays de concentration. Nous avons réduit notre programme de coopération en Tunisie au rythme de la progression de son PNB par habitant. L'Equateur, pays de concentration jusqu'en 1974, est devenu un pays à programme limité lorsqu'il est apparu, à la suite du premier choc pétrolier, que l'accroissement des revenus qu'il tirait de la vente de l'or noir le mettait plus qu'auparavant en mesure d'assurer son développement par ses propres forces. En Bolivie, la réalisation de nombreux projets a dû être interrompue en 1981, la politique suivie par le Gouvernement issu d'un coup d'Etat ne permettant plus d'atteindre les objectifs assignés à ces actions; l'importance du programme suisse de coopération s'en est trouvée fortement réduite. Aujourd'hui l'évolution de la situation nous a permis de reprendre la mise en oeuvre d'un projet d'aide financière de 11 millions de francs.

La politique de concentration n'a pas que des avantages. Comment, par exemple, faire partager nos préoccupations d'efficacité aux responsables des pays en développement qui ne bénéficient d'aucune aide de notre part? Mais il n'y a guère d'alternatives. Pour construire un programme de coopération qui réponde véritablement aux besoins des pays partenaires, il est nécessaire d'en connaître l'histoire et la culture, la problématique du développement telle qu'on la perçoit dans les milieux gouvernementaux, mais aussi telle qu'on la vit à l'échelon du village. Il faut avoir de bons contacts dans tous les ministères politiques et techniques de contrepartie, être en prise avec les forces vives du pays (églises, organisations non gouvernementales, collectivités locales, etc.) et bénéficier d'un riche stock d'expériences vécues de coopération. Avec les moyens humains et financiers dont nous disposons, ce n'est possible que dans un nombre limité de pays.

## 1.2 Répartition sectorielle de l'aide bilatérale

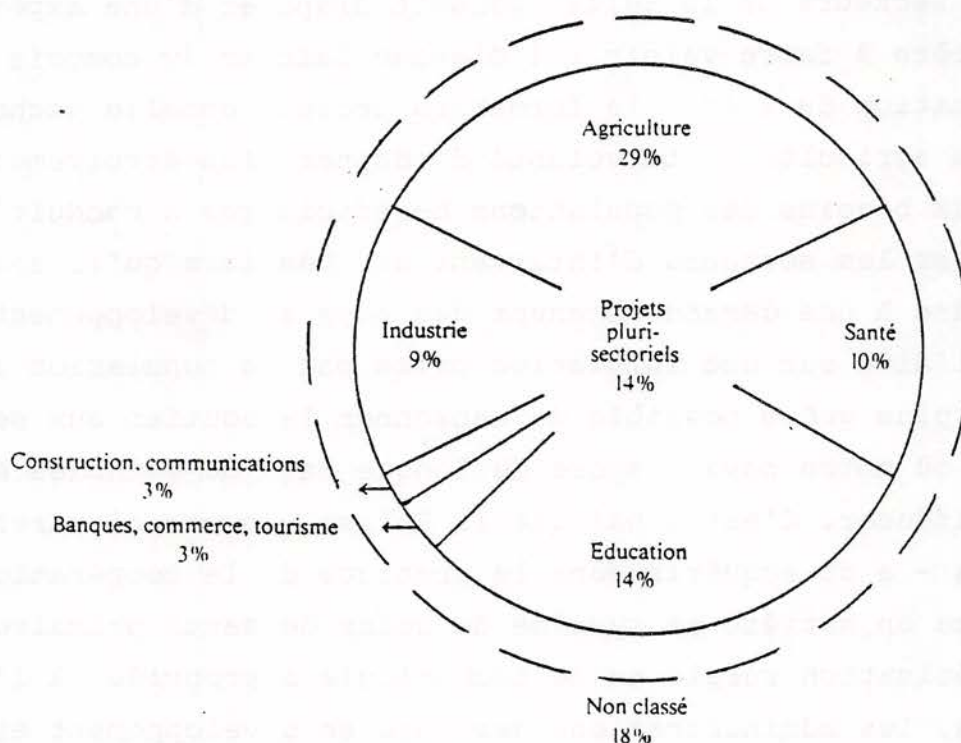
Dans les premiers temps de l'histoire de la coopération suisse au développement, le soutien s'est fortement concentré sur deux ou trois secteurs où la Suisse pensait disposer d'une expérience particulière à faire valoir : l'élevage laitier (y compris la transformation du lait), la formation professionnelle technique, la petite agriculture. La volonté d'adapter plus étroitement l'aide aux besoins des populations bénéficiaires a conduit à diversifier les secteurs d'intervention. Dès lors qu'il s'agit de répondre à une demande émanant des pays en développement, de greffer l'aide sur une initiative prise par la population locale, il n'est plus guère possible de cantonner le soutien aux seuls domaines où notre pays dispose de longue date de méthodes éprouvées à diffuser. C'est ainsi que la Suisse - comme d'autres pays donateurs - a dû acquérir dans la pratique de la coopération une expérience en matière de système de soins de santé primaires, d'alphabétisation rurale ou de technologie appropriée. A l'épreuve des faits, les administrations des pays en développement et des agences d'aide ont par ailleurs remarqué que les projets qui réussissaient le mieux à transformer les conditions de vie des populations rurales et à amorcer un processus de croissance étaient ceux qui s'attaquaient simultanément aux diverses carences caractérisant les régions déshéritées. Ainsi sont nés les projets de développement rural intégré qui peuvent comprendre la construction d'infrastructures, la vulgarisation de nouvelles techniques productives, la formation de promoteurs de santé villageois, la mise en place de systèmes de stockage ou de commercialisation des récoltes, etc. La DDA soutient plusieurs projets de ce type, combinant fréquemment coopération technique et aide financière.

En 1982, la répartition sectorielle de l'aide bilatérale avait le profil suivant:

- 20 -

Répartition sectorielle  
des dépenses de coopération technique bilatérale

(En pourcentage du total des versements bilatéraux)



Le développement rural au sens large a bénéficié d'une priorité plus claire encore qu'il n'apparaît dans ce schéma. Le terme de projets pluri-sectoriels se réfère en général aux projets de développement rural intégré évoqués plus haut. Les projets dans le domaine de la santé et de l'éducation ont, la plupart du temps, les campagnes pour terrain d'action. Ce choix répond indiscutablement au problème no 1 des pays à faible revenu où la production agricole per capita continue de décliner et où l'exode rural crée, à la périphérie des villes, une situation économiquement, socialement et politiquement explosive. Cette priorité correspond également aux recommandations des divers organismes internationaux (en particulier, la Banque Mondiale et le Comité d'aide au développement) qui considèrent que le soutien accordé

par l'ensemble des pays donateurs à la production agricole devrait encore être accru.

Dans la détermination des secteurs d'intervention entrent en jeu toute une série de considérations entre lesquelles il n'est pas toujours aisé de trouver le commun dénominateur. Il y a bien sûr les besoins des pays en développement et les demandes qu'ils formulent. Les priorités fixées dans la loi sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales doivent être respectées (il est vrai qu'appliquée sans dogmatisme, la loi permet l'engagement dans de nombreux secteurs d'intervention). Il faut que soient disponibles en Suisse les compétences nécessaires à la réalisation de l'action demandée. Il importe enfin de ne pas perdre de vue la spécificité de la tâche assignée à l'aide publique au développement qui n'est pas la seule source de financement dont disposent les pays du tiers monde (à l'exception des pays les moins avancés). En des temps où elle se fait rare, l'aide ne devrait être affectée que là où elle est irremplaçable et ne pas financer des projets susceptibles d'être réalisés par des investissements privés ou se prêtant à un financement bancaire aux conditions du marché.

La crise économique que traversent les pays en développement invite à reprendre la réflexion sur les formes et les modalités de l'aide. De plus en plus fréquemment, la réalisation des projets bute sur des obstacles qui leur sont extérieurs, telles la pénurie de certains produits d'importation ou les difficultés budgétaires du pays partenaire. A l'avenir, les cas se multiplieront où il sera nécessaire de combiner de l'aide de projets et de l'aide de balance des paiements, comme cela a été le cas à Madagascar. La souplesse de notre aide quant aux modalités est facteur d'efficacité; lorsque cela s'avère nécessaire, nous finançons les frais locaux, récurrents ou de maintenance. Dans la situation de pénurie de devises et de crise budgétaire que traversent la plupart de nos partenaires, il est plus néces-

saire que jamais de concevoir les projets de façon à réduire au minimum la charge qu'ils imposent aux bénéficiaires. Ceci peut signifier que l'on s'efforce de recourir, dans la mesure du possible, à des technologies locales plutôt que d'importer du matériel en provenance de pays développés et que l'on privilégie les ancrages institutionnels de projets permettant la mobilisation de ressources autres que celles de l'Etat.

## 2. Le rôle de l'aide multilatérale

L'opinion publique suisse a toujours marqué une certaine préférence pour l'aide bilatérale, ayant acquis la conviction que les moyens qui lui sont affectés sont utilisés efficacement et à bon escient. Cette préférence va de pair avec une certaine prévention à l'encontre des organismes multilatéraux d'aide au développement, prévention qui a trouvé son expression la plus claire en 1976, lorsque le souverain a refusé l'octroi d'un crédit de 200 mio de Frs. permettant à la Confédération de participer à la reconstitution des Fonds de l'IDA. La répartition des moyens entre ces deux formes d'aide tient compte de ce facteur : bon an, mal an, 60 % du budget est consacré à l'aide bilatérale et 40 % à l'aide multilatérale.

Aide publique au développement (APD) 1) de la Suisse  
selon le type de contribution 1970 - 1982

	<u>1970</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>
<u>(en mio fr.)</u>						
Contributions bilatérales	82,6	199,3	209,9	267,2	292,0	346,8
Contributions multilatérales	<u>47,9</u>	<u>110,7</u>	<u>133,8</u>	<u>145,3</u>	<u>160,6</u>	<u>142,8</u>
	130,5	310,0	343,7	412,5	452,6	489,6
<u>(en %)</u>						
Contributions bilatérales	63,3	64,3	61,1	64,8	64,5	70,8
Contributions multilatérales	<u>36,7</u>	<u>35,7</u>	<u>38,9</u>	<u>35,2</u>	<u>35,5</u>	<u>29,2</u>
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

1) L'APD couvre l'ensemble des activités de coopération au développement et d'aide humanitaire.

Statistiquement, la part de l'aide multilatérale a fortement diminué en 1982. Voilà qui ne tient pas à un changement de politique, mais simplement à l'introduction d'un nouveau mode de paiement des contributions aux fonds et banques régionales de développement : le paiement en "notes" 1). A la longue, la clé de répartition reviendra aux chiffres indicatifs mentionnés (40 : 60).

L'aide multilatérale est donc un volet important de notre politique de coopération au développement et le complément indispensable à notre assistance bilatérale et ce, pour les raisons suivantes :

- L'aide multilatérale nous permet d'intervenir dans des pays ou dans des secteurs ne bénéficiant pas de notre effort bilatéral. Contrepoids à la politique de concentration de l'aide bilatérale, elle permet de préserver l'universalité des relations qui est un principe fondamental de notre politique extérieure.
- Certains programmes - l'éradication de maladies infectieuses, par exemple - n'ont de perspectives de succès durable que s'ils sont conduits à l'échelle internationale. Seule l'aide multilatérale peut s'acquitter efficacement de leur mise en oeuvre.
- Sa masse critique lui permet de mener à bien des travaux d'une ampleur dépassant les capacités d'un donneur bilatéral. Or, quelque important que soit le développement "au ras du sol", la réalisation de grands travaux d'infrastructure (construction de barrages ou d'un réseau routier, aménagement portuaire, etc.) est souvent indispensable. Plusieurs de nos

---

1) *Un billet à ordre est émis pour le montant total de la contribution annoncée, mais l'institution bénéficiaire n'en demande le versement effectif par tranche annuelle qu'au fur et à mesure que l'exige la réalisation des projets financés. Ce paiement en "notes" permet de reporter dans le temps les déboursements effectifs; il s'ensuit, pour une période temporaire, une réduction apparente de la part allouée à l'aide multilatérale.*



projets bilatéraux n'ont pu voir le jour que parce qu'ils se sont greffés sur un projet de la Banque Mondiale ou du PNUD ou qu'ils ont bénéficié d'infrastructures financées par l'aide multilatérale.

- L'aide multilatérale a en général la préférence des pays en développement. A l'inverse des programmes d'assistance bilatéraux de certains pays, elle n'est pas liée à la défense d'intérêts politiques ou économiques du donateur.
- Présentes de longue date dans tous les pays en développement, les institutions internationales - le PNUD notamment - sont souvent à même de jouer, à la demande du gouvernement hôte, le rôle de conseiller en matière de politique nationale ou sectorielle de développement.
- Elles ont une responsabilité croissante dans la coordination des aides externes et dans l'organisation de la concertation entre celles-ci et le pays hôte. Le Tour d'horizon 1982 a souligné l'importance primordiale que revêtent une coordination accrue entre donateurs et un dialogue ouvert avec le pays bénéficiaire, de manière à éviter que l'appui externe ne bute sur des politiques internes allant en sens contraire. Il existe aujourd'hui deux forums privilégiés de coordination et de concertation : les tables rondes du PNUD et les groupes consultatifs de la Banque Mondiale. La Conférence de Paris sur les pays les moins avancés leur a reconnu un rôle crucial dans le suivi de la mise en oeuvre du Nouveau programme substantiel d'action en faveur des PMA.

Ce dialogue sur les politiques internes et les politiques d'aide se heurte parfois à la méfiance des récipiendaires qui craignent de se voir dicter leur stratégie de développement par les bailleurs de fonds. Il est indéniable qu'ils acceptent plus facilement l'intervention d'organismes multilatéraux dans ce champ délicat, la jugeant moins attentatoire au principe de la souveraineté nationale que ne le serait un dialogue bilatéralisé.

- Il existe, pour tout pays contributeur, la possibilité de moduler son aide multilatérale conformément aux priorités de sa propre politique de coopération au développement, en privilégiant par exemple les institutions qu'il considère comme les plus efficaces ou intervenant dans un secteur particulièrement prioritaire. La Suisse, par exemple, verse la part du lion de ses contributions multilatérales pour la coopération technique au PNUD. Elle considère, en effet, qu'il faut donner à celui-ci les moyens du rôle de coordinateur et de caisse centrale de l'aide multilatérale au sein du système des Nations Unies. En deuxième lieu, le PNUD a de longue date introduit le principe de la graduation dans la répartition de son aide, donnant une très nette priorité aux pays à faible revenu (aujourd'hui, plus de 80 % des moyens financiers du PNUD leur sont destinés).

Au sein de certains organismes - la Banque interaméricaine de développement, par exemple -, il existe la possibilité de verser la contribution non point au budget global mais sur un fonds spécial dont l'utilisation répond à des critères particuliers en accord avec la politique d'aide du pays contributeur (fonds spécial pour les petits projets de la BID).

- Les banques de développement sont à même de mobiliser et de canaliser vers les pays en développement un volume important de flux privés. Grâce au capital de garantie fourni par les pays donateurs, mais grâce aussi à leur expertise technique et leur gestion rigoureuse, ces banques ont acquis la réputation d'offrir des placements sûrs. Au cours des dernières années, les emprunts des institutions internationales de financement du développement sur le marché suisse des capitaux ont fluctué entre 3 et 5 milliards de francs.
- Présente dans les conseils d'administration ou dans les conseils des gouverneurs des institutions spécialisées et des banques de développement, la Suisse peut exercer un certain contrôle sur les activités et participer à la formulation de

leurs politiques et programmes.

Depuis quelques années, la frontière entre aide multilatérale et bilatérale tend à s'estomper. C'est le cas pour les projets d'aide associée qui sont conçus et exécutés par une organisation internationale, mais choisis, financés et suivis par la DDA. La DDA peut également participer aux missions préparatoires des projets, aux négociations avec le pays bénéficiaire et aux évaluations. Une telle forme de collaboration existe avec diverses institutions spécialisées des Nations Unies, tels la FAO, l'UNICEF ou le BIT, ainsi qu'avec les centres de recherche agronomique du CGIAR 1). Les co-financements avec la Banque Mondiale, compensant partiellement notre non-participation à IDA 6, ou avec les banques régionales de développement revêtent les mêmes caractéristiques 2).

Quels que soient les reproches qu'on puisse parfois leur adresser - lourdeur et coût des administrations, manque d'efficacité, insuffisante coordination - les organismes multilatéraux d'assistance technique et de financement du développement font figure de pierre d'angle de la coopération économique internationale et de principal protagoniste dans la lutte engagée à l'échelon international contre la faim et la misère. Aussi la Suisse est-elle vivement préoccupée par l'érosion sensible des moyens qui sont mis à leur disposition et qui a obligé le PNUD, par exemple, de réduire pratiquement de moitié son programme de coopération quinquennal (1982-1986). Les difficultés considérables enregistrées lors de la 6ème reconstitution de l'IDA ont porté un rude coup aux pays les plus pauvres qui sont les premiers bénéficiaires de ses prêts.

Dans maintes enceintes internationales, la Suisse s'est prononcée

---

1) CGIAR : Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale

2) A l'occasion de la 7ème reconstitution des fonds de l'IDA, nous pourrions être amenés à envisager de nouveaux co-financements avec la Banque Mondiale.

en faveur des mesures permettant de préserver, si ce n'est de renforcer, le fonctionnement du système multilatéral. Pour être crédible, cet engagement devra se traduire dans les faits, en particulier à l'occasion de la 7ème reconstitution des ressources de l'IDA. Un renforcement de la collaboration avec l'IDA apparaît comme une des tâches importantes de la Confédération au cours des années à venir, quelle que soit la date à laquelle la Suisse adhère finalement aux institutions de Bretton Woods (dont l'IDA est une filiale) et quelle que soit la forme que revête cette collaboration.

### 3. Le choix des partenaires

#### 3.1 Dans les pays en développement

Partie intégrante de la politique étrangère de la Suisse, notre aide publique au développement se doit de s'adresser, en règle générale, à des partenaires officiels. Le caractère inter-étatique de la coopération est sanctionné - la plupart du temps - par des accords signés d'un côté par la Confédération, représentée par la DDA, et de l'autre par le Ministère des affaires étrangères ou un ministère "technique" (plan, agriculture, éducation, etc.). Ces projets de coopération intergouvernementaux ont un double objectif : bénéficier directement à une population x, mais également renforcer la capacité technique et de gestion des administrations nationales qui ont la tâche de s'attaquer aux problèmes de développement du pays.

Mais dans ces cas-là, d'autres partenaires sont aussi associés à l'entreprise commune lancée par la signature d'un accord, même s'ils ne sont pas forcément partie à celui-ci. Il s'agit des bénéficiaires finaux des programmes de coopération - des collectivités locales, en général - auxquels est demandée une participation substantielle à la réalisation des activités du projet. Qui plus est, ces collectivités sont souvent à l'origine de l'idée du projet, l'appui conjoint prêté par l'entité administrative

nationale et l'aide externe venant se greffer sur cette initiative locale. Cette décentralisation de l'effort de développement et le partage des responsabilités qu'elle implique sont particulièrement nécessaires dans les pays à bas revenu où les administrations sont fragiles, peu efficaces, faute de cadres qualifiés et de moyens financiers et matériels (rappelons, à titre d'illustration, qu'un pays comme la Haute-Volta, qui compte plus de 6 millions d'habitants et près de 280.000 km<sup>2</sup>, vit avec un budget - 250 mios de francs - comparable à celui de la Ville de Berne). Et d'ailleurs, un processus de développement harmonieux ne saurait se baser sur la seule volonté de changement de l'Etat. Celle-ci doit pouvoir s'appuyer sur les initiatives individuelles et collectives prises à tous les niveaux pour faire reculer le front de la pauvreté.

De par sa tradition démocratique et sa structure de gouvernement décentralisée, la Suisse est très attachée à cette optique et s'efforce, tout en respectant les valeurs propres du pays partenaire, d'en faire valoir les avantages lors du dialogue noué à l'occasion de la formulation de chaque projet. Il n'est donc pas surprenant que sa politique d'aide comporte un volet significatif de collaboration avec les organisations non gouvernementales (ONG) des pays en développement. Les ONG jouent en effet un rôle important dans la mobilisation des efforts "au ras du sol" et servent fréquemment de courroie de transmission entre les petites communautés villageoises et les administrations ou les agences d'aide. La forte motivation de leurs membres leur font accepter des conditions de vie comparables à celles des populations avec lesquelles ils travaillent. Leur méthode d'animation, qui est souvent le fruit d'une longue expérience pédagogique, est garante d'une forte participation des intéressés aux activités du projet. Par rapport à l'expert expatrié, le volontaire d'une ONG locale dispose de l'avantage considérable de ne pas souffrir d'un déphasage culturel par rapport aux gens avec lesquels il travaille. Il saura adapter son langage à celui de ses interlocuteurs, et le programme d'activité qu'il anime aux

conditions spécifiques de la région.

L'action de l'Etat et celle des ONG peuvent se compléter l'une l'autre. Dans certains cas, les ONG jouent le rôle de vaisseaux capillaires, permettant, grâce à leur implantation au niveau villageois, de véhiculer un programme national officiel de développement jusqu'au fin fond des campagnes (la diffusion de nouvelles variétés de semences, par exemple). Dans d'autres cas, le succès d'une expérience pilote isolée conduite par une ONG peut inciter l'Etat à en assumer la responsabilité et à en élargir le champ d'application à l'échelle du pays.

Pour la DDA, les ONG s'avèrent parfois un moyen privilégié de faire parvenir l'aide aux couches les plus démunies. Encore faut-il qu'un certain nombre de conditions soient réunies. Sur le plan politique, la collaboration entre la DDA et une ONG doit recevoir l'assentiment du gouvernement; inversement, l'ONG doit être disposée à travailler avec les entités étatiques. Ne sauraient devenir des partenaires de la DDA les organisations qui ne font du développement qu'à des fins de prosélytisme religieux ou politique. Pour des raisons d'efficacité, il n'est guère possible de collaborer avec des groupes de base isolés; le choix porte de préférence sur des organisations intermédiaires ayant une solide assise au niveau national et des liens étroits avec de nombreuses collectivités locales. Enfin, les ONG doivent faire la preuve, pour bénéficier d'un soutien de la DDA, de leur compétence professionnelle dans leur domaine d'intervention et de leur capacité de gestion, en particulier des moyens financiers.

Notre politique de collaboration avec les ONG n'est pas statique : il s'agit, dans chaque pays, d'explorer jusqu'où aller sur cette voie sans susciter de réticences du gouvernement hôte. En effet, la relation entre Etat et ONG peut s'avérer parfois conflictuelle, les ONG professant en général une philosophie du développement plus participative et moins centralisatrice que celle de l'Etat.

### 3.2 Les partenaires en Suisse

L'ordonnance d'application de la loi sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales désigne, au sein de l'administration, deux offices principalement responsables de la mise en oeuvre de la politique d'aide au développement : la DDA et l'OFAEE. Mais ni l'un ni l'autre ne s'arrogent le monopole du savoir ou du savoir-faire en matière de coopération. En ce qui concerne la DDA, elle conçoit son rôle comme celui d'un catalyseur. Il y a en Suisse une somme impressionnante de compétences, d'expériences, de connaissances et de volonté d'engagement disséminées entre les oeuvres d'entraide, l'économie privée, les universités et hautes écoles et l'administration. C'est l'éventail le plus large de toutes ces énergies qu'il s'agit de mobiliser et de rassembler pour rendre notre coopération aussi efficace que possible. C'est pourquoi la DDA a établi avec les oeuvres d'entraide, les bureaux d'ingénieurs conseils et les universités de notre pays des liens de collaboration qu'elle s'efforce de renforcer d'année en année. Cette collaboration revêt tout un éventail de formes impliquant des degrés divers de délégation des responsabilités. A l'un extrême, on trouve les mandats ponctuels confiés, le temps d'une évaluation ou d'une mission de préparation d'un projet, à un bureau d'ingénieur conseil ou à une université. A l'autre extrême de cet éventail figurent les contrats de régie par lesquels la DDA confie au régisseur la tâche de mener à bien un projet.

Cette politique de délégation est guidée par le principe selon lequel la DDA ne devrait pas prendre directement en charge une tâche dont une entité extérieure est susceptible de s'acquitter mieux qu'elle. Elle est dictée par le volume et la complexité croissants des tâches auxquelles est confrontée la DDA, alors que les effectifs de son personnel n'ont que peu augmenté. Les secteurs dans lesquels un appui est demandé à la Suisse se diversifient, comme on l'a vu plus haut. Au fur et à mesure que s'élève leur niveau de développement, les pays bénéficiaires de notre aide

attendent de celle-ci qu'elle soit toujours plus qualifiée sur le plan professionnel. Une administration de dimensions modestes comme la DDA est incapable de réunir toutes les connaissances nécessaires à la mise en oeuvre d'un programme de coopération de qualité. Aussi cherche-t-elle à renforcer le réseau extérieur d'appuis techniques, scientifiques et de gestion, se concentrant progressivement, pour sa part, sur la définition des politiques et des programmes de coopération ainsi que sur le contrôle de leur mise en oeuvre. Le tableau ci-dessous montre bien l'importance de cet effort de délégation.

Répartition des versements de coopération technique et d'aide financière bilatérales selon l'organisme responsable de l'exécution du projet en 1982  
(En millions de francs et pourcentages)

	Coopération technique	Aide financière	Total	%
	(mio fr)	(mio fr)	(mio fr)	
Actions réalisées directement par la DDA	78,7	49,7	128,4	50,8
Actions réalisées en régie par des institutions et entreprises suisses*	39,2	-	39,2	15,5
Contributions à des institutions suisses pour des projets spécifiques	35,2	-	35,2	13,9
Contributions à des organisations internationales pour des projets spécifiques	30,0	20,2	50,2	19,8
<b>Total</b>	<b>183,1</b>	<b>69,9</b>	<b>253,0</b>	<b>100,0</b>

\* Uniquement projets confiés en régie complète (dont 37,0 mio.fr. à des institutions suisses à but non lucratif)

Cette évolution a des limites : pour bien s'acquitter de sa tâche, la DDA doit continuer de gérer directement des projets, afin de



- 32 -

ne pas se couper des réalités des pays qu'elle soutient et de ne pas perdre le métier qu'elle a acquis en matière de coopération au développement.

L'effort de délégation s'est opéré principalement en direction de trois catégories de partenaires :

Les oeuvres d'entraide privée ont accumulé une vaste expérience en matière de coopération technique et d'aide humanitaire, précédant dans le temps, pour certaines d'entre elles, l'intervention de la Confédération dans ce domaine. Elles mobilisent d'importants fonds privés et jouent un rôle crucial dans la sensibilisation de l'opinion publique à la problématique du développement. Considérant qu'il lui incombe de prolonger l'effort qu'entreprennent de façon spontanée les citoyens par le canal des oeuvres d'entraide, la Confédération accorde à celles-ci des contributions pour la réalisation de certains de leurs projets ou actions. Six oeuvres d'entraide (Helvetas, Swissaid, Action de Carême, Pain pour le prochain, Caritas, Entraide protestante suisse) avec lesquelles la DDA collabore de longue date bénéficient d'un crédit de programme permettant de financer un ensemble de projets. La collaboration prend parfois la forme de régie, la DDA confiant à telle oeuvre d'entraide la mise en oeuvre d'un projet dans un domaine où elle jouit d'une expérience particulière.

L'économie privée est aussi associée à la réalisation de projets de la DDA. L'attribution de mandats se fait sur la base d'appels d'offres, généraux ou restreints. La DDA s'efforce, en multipliant les contacts avec diverses organisations représentatives de l'économie privée, d'identifier les domaines où les prestations qu'offre celle-ci correspondent aux besoins prioritaires des pays en développement.

L'importance des retombées de l'aide publique au développement - celle de la Suisse comme celle d'organismes multilatéraux - pour notre économie démontre la haute qualification des entreprises

suisse et leur compétitivité sur le marché international 1).

Les universités et hautes écoles suisses ont, depuis plusieurs années, développé leurs capacités opérationnelles. Outre l'appui qu'elles prêtent fréquemment pour la formulation ou l'évaluation de projets, elles assument la responsabilité des volets technique et scientifique de la réalisation de plusieurs projets, dans le domaine de la formation professionnelle en particulier.

---

1) L'étude entreprise sur les retombées de l'aide pour donner suite au postulat Generali du 19 mars 1981 montre que pour 1981 les effets économiques directs de l'aide pour notre économie s'élevaient à 420 millions de francs suisses, soit 94 % du montant de notre aide publique au développement. Si l'on ajoute à cela les achats de biens et services effectués en Suisse par la Banque Mondiale, ce chiffre passe à 645 millions de francs suisses, soit 144 % de notre APD.



DÉPARTEMENT FÉDÉRAL  
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

*Direction de la coopération au  
développement et de l'aide humanitaire*

*Le directeur*

Berne, le 18 août 1983

Aux participants à la  
Conférence des Ambassadeurs 1983

---

Monsieur l'Ambassadeur,  
Monsieur le Chargé d'affaires,

En réponse à la volonté manifestée par le Parlement, il y a deux ans, d'être associé plus étroitement à la formulation de la politique suisse de coopération au développement, le Conseil fédéral a chargé la DDA de soumettre aux Commissions des affaires étrangères un Tour d'horizon annuel présentant un survol de la situation des pays en développement et quelques orientations de la politique suisse de coopération au développement sur lesquelles les Commissaires sont invités à se prononcer.

Je vous transmets sous ce pli, en vue de la discussion du 24 août 1983, une première mouture du Tour d'horizon 1983. Avant d'être envoyé aux Commissions, ce texte se verra adjoindre une conclusion et apporter, à la lumière de notre débat de la semaine prochaine, un certain nombre de modifications. L'attente de la publication de rapports récents sur la situation des pays en développement et la problématique de la coopération internationale - comme le rapport de la Banque Mondiale - nous a empêché d'entreprendre la rédaction de ce document avant le début du mois d'août, d'où les délais extrêmement serrés avec lesquels il vous parvient.

Comme vous pourrez le constater, ce Tour d'horizon comporte deux parties. La première, consacrée à la situation des pays en développement et plus spécifiquement à la crise de l'endettement, servira de toile de fond à notre débat, mais ne sera pas soumise à la discussion. Celle-ci portera sur les trois orientations de la politique suisse de coopération au développement présentée dans la deuxième partie : la répartition géographique et sectorielle de l'aide bilatérale; le rôle de l'aide multilatérale; le choix des partenaires, dans les pays en développement et en Suisse.

Ces orientations ont été progressivement définies au long de nombreuses années d'expérience. Elles n'en sont pas figées pour autant. Dans un bref exposé introductif, je partagerai avec vous quelques-unes des questions que nous nous posons à la DDA quant à la pertinence de ces options et sur lesquelles je serai heureux d'entendre vos réactions.

Veuillez agréer, Monsieur l'Ambassadeur, Monsieur le Chargé d'affaires, l'assurance de ma parfaite considération.

F. R. S t a e h e l i n

- 2 -

an	RR	DD	FR	STE	GO	SPE	a/a
Datum	19.8.						
Visa							
EDA		19.08.83			-9		
Ref. D.B.58.2.14,							

Copie à :

## DFAE :

- Monsieur le Président de la Confédération
- Monsieur le Secrétaire d'Etat R. Probst
- Secrétariat général
- Direction du Droit international public
- Direction des Organisations internationales
- Divisions politiques I et II
- Secrétariat politique
- Service économique et financier
- Bureau de l'intégration DFAE/DFEP
- Service Information et Presse
- Secrétariat du Chef du Département
- Direction de la DDA

## DFEP :

- Monsieur le Secrétaire d'Etat Jolles
- Monsieur l'Ambassadeur Jacobi
- Monsieur l'Ambassadeur Sommaruga
- Monsieur l'Ambassadeur von Tscharner
- Monsieur l'Ambassadeur Roethlisberger
- Monsieur l'Ambassadeur Lévy
- Monsieur Peter Saladin, chef de division