

# Les nouveaux axes stratégiques de la Suisse en matière de coopération au développement

L'évaluation de plus en plus systématique dont fait l'objet la coopération au développement montre clairement que les vieilles exigences, celles de l'efficacité des institutions et de l'intégration des acteurs locaux, restent pleinement d'actualité. En revanche, l'application rigide du Consensus de Washington est passée au second plan. L'orientation stratégique de la communauté internationale d'une manière générale et celle de la Suisse en particulier ont, par ailleurs, pris une importance incontestable. Cette transformation transparaît à travers les deux messages sur la politique de développement provenant de la Direction du développement et de la coopération (DDC) et du Secrétariat d'État à l'économie (Seco), qui ont été adoptés par le Conseil fédéral.



Participer à l'aménagement de la coopération internationale au développement et investir dans un futur durable présente pour la Suisse des intérêts d'ordre éthique, économique et politique. Les investissements consentis aujourd'hui à ces titres peuvent éviter demain de très lourdes conséquences financières. En illustration: bidonville à Johannesburg.

Photo: SECO

La politique et la coopération au développement sont soumises à des changements permanents. Elles réclament de ce fait des efforts d'actualisation réguliers et ciblés. La question qui se pose donc aujourd'hui est celle des principaux défis à relever par la coopération. En font partie la mondialisation, le commerce et les investissements, la pauvreté et les inégalités, la croissance démographique constante, avec ses problèmes de migration et d'urbanisation, ainsi que l'écologie (principalement les conséquences des changements climatiques).

## Principaux défis de la politique de développement

La *mondialisation* renforce les activités transfrontières et intensifie les liens économiques, politiques et juridiques ainsi que les rapports sociaux entre les pays, les sociétés, les institutions et les individus. Les innovations technologiques entraînent de profondes transformations des interdépendances entre l'économie (songeons p. ex. à la division internationale du travail, à la libéralisation du commerce, au développement des investissements), la société (homogénéisation culturelle et contre-mouvements, migrations) et l'environnement (exploitation des ressources,

changement climatique). Pour certains pays en développement, cette dynamique internationale a des effets en termes d'avantages et de défauts structurels. Elle ouvre la voie à des stratégies de développement ciblées, sources de chances – souvent inexploitées encore –, mais aussi de risques pour ces pays.

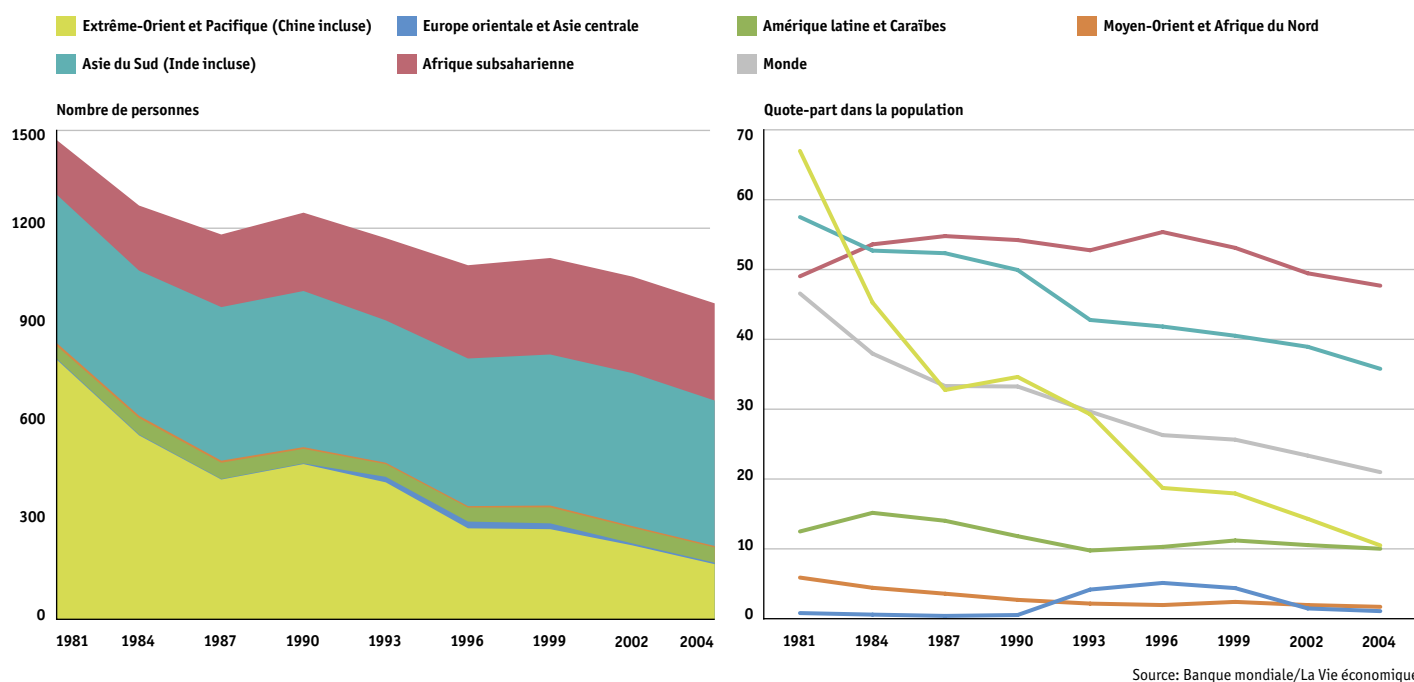
Le *commerce et les investissements directs* sont le moteur de la mondialisation. Ces mécanismes efficaces, en stimulant la croissance économique, sont source de prospérité et de développement. La forte expansion de ces dernières années a amélioré les conditions de vie et augmenté les revenus de millions d'individus. La participation grandissante des pays en développement au commerce mondial, due notamment aux progrès des échanges Sud-Sud, témoigne du fait qu'un nombre croissant d'États et de groupes de population sont associés à des systèmes régionaux et planétaires dont ils peuvent tirer profit. Même les nations les plus pauvres n'échappent pas au mouvement, bien qu'à un niveau plus faible. Cela dit, nombre de pays en développement ne parviennent pas encore à exploiter de manière optimale leurs avantages concurrentiels, tels que la faiblesse des salaires ou la proximité des sources de matières premières. Leurs désavantages structurels, à des titres aussi divers que la taille du marché intérieur, les conditions loca-



**Raymund Furrer**  
Responsable Coopération multilatérale, Coopération et développement économiques, Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne

Graphique 1

Nombre de personnes vivant avec moins d'un USD par jour / quote-part dans la population, 1981-2004



les, le système éducatif, les connexions aux réseaux de transport ou la compétitivité, pèsent souvent lourd. Les faiblesses domestiques peuvent s'aggraver si les marchés acheteurs (internationaux) présentent des problèmes d'accès, en raison de leurs fortes exigences en matière de qualité ou des mesures protectionnistes qui les verrouillent. L'insertion d'une économie dans les circuits régionaux et planétaires peut aussi imposer à ses décideurs publics et privés des exigences contradictoires. Ainsi, l'agriculture qui est chargée de produire suffisamment de nourriture pour une population locale en progression doit également préserver la diversité biologique et les ressources naturelles, tout en satisfaisant à la demande croissante de plantes énergétiques.

La *pauvreté et les inégalités* demeurent des défis de première grandeur. Bien qu'au cours de ce dernier quart de siècle, la part des personnes extrêmement pauvres, celles qui perçoivent un revenu inférieur à un USD par jour, ait diminué de plus de moitié pour tomber à 18% (2005), il reste toujours sur notre planète plus d'un milliard d'êtres humains vivant sous la limite de la pauvreté absolue (voir *graphique 1*). On estime à deux milliards de personnes la population qui, en 2015, devra se contenter de moins de deux USD par jour pour vivre. Pour beaucoup d'entre elles, la sécurité alimentaire reste un défi quotidien ou aigu. Les différences géographiques sont d'ailleurs frappantes: en Asie méridionale et du Sud-Est, la part des très pauvres est nettement inférieure à ce qu'elle est en Afrique, alors qu'en chiffres absolus, c'est toujours en

Asie que vivent la plupart des pauvres. Au sein même de nombreux pays, le clivage entre pauvres et riches s'accroît. On le constate notamment au fait que 40% des personnes les plus pauvres vivent dans les pays qui ont déjà franchi un certain seuil de développement. À la base de cette situation, on trouve les disparités d'origine (p. ex. formation, propriété) auxquelles il convient d'ajouter l'inégalité des chances (p. ex. en termes d'accès aux infrastructures, au capital), la transformation des méthodes de production (p. ex. baisse des besoins en main-d'œuvre non formée au profit d'un personnel mieux qualifié), et l'unilatéralisme des programmes de développement (p. ex. en faveur de certaines zones économiques). On voit souvent, sur des marchés internationaux, des pôles de croissance prendre leur essor indépendamment de la petite paysannerie, des secteurs économiques traditionnels et de l'économie parallèle, qui continuent pourtant de nourrir une grande partie de la population active.

Un certain nombre de facteurs, tels qu'une *croissance démographique soutenue*, des possibilités de développement limitées, des politiques agricoles ratées, l'attrait – renforcé par les médias – des métropoles en pleine croissance et l'internationalisation des marchés du travail, contribuent à ce que de nombreuses personnes se trouvent à l'étroit dans leur patrie d'origine et décident de s'exiler vers les grandes villes, les pays industrialisés ou les économies émergentes. Cette *migration* est un phénomène de masse qui touche tous les groupes de population, formés ou non. Sur

### Les bases de la coopération suisse au développement

La coopération suisse au développement repose sur la Constitution fédérale, la législation et les ordonnances d'exécution, des rapports politiques et des messages du Conseil fédéral:

- La *Constitution fédérale* stipule, en son article 54, que la Confédération contribue à soulager les populations dans le besoin et à lutter contre la pauvreté, à promouvoir la coexistence pacifique des peuples et à préserver les ressources naturelles.
- La *loi fédérale de 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales* définit le cadre légal et les priorités stratégiques.
- Le Conseil fédéral s'assure de la cohérence de la coopération au développement dans des rapports politiques. Dans le *Rapport sur la politique extérieure 2000*, il énumère cinq objectifs de politique extérieure auxquels la coopération au développement apporte une contribution: la coexistence pacifique des peuples; le respect des droits de l'homme et la démocratie; les intérêts de l'économie suisse à l'étranger; l'aide aux populations dans le besoin et la lutte contre la pauvreté; la préservation des ressources naturelles.
- Dans le *Rapport sur la politique extérieure 2006* (chapitre 5), le Conseil fédéral affirme en substance que la Suisse doit contribuer à un développement mondial durable et équitable. Trois priorités ont été fixées sur la base de ce principe.

notre planète, un être humain sur deux habite aujourd'hui dans une ville et 200 millions de personnes vivent hors de leur pays d'origine – et cette tendance se renforce. Il s'ensuit une *urbanisation* effrénée et le plus souvent incontrôlée, qui n'affecte pas seulement la capacité et la volonté d'accueil des populations locales, mais surcharge aussi les systèmes d'approvisionnement des agglomérations en eau (égouts compris) et en électricité ainsi que leurs structures scolaires et leurs marchés du travail, sans parler des écosystèmes environnants. D'un côté, les populations de migrants (*diaspora*) sont une perte pour leurs pays d'origine (*exode des cerveaux*) mais, de l'autre, elles assurent à ces pays un retour non négligeable en savoir-faire et en argent.

Considérée comme l'une des composantes fondamentales du développement durable, la *dimension écologique* figure depuis les années nonante en bonne place dans les agendas nationaux et internationaux. La nécessité d'agir se fait largement sentir devant l'aggravation de la situation: les deux tiers des écosystèmes sont, en effet, menacés par la surexploitation et des nuisances incontrôlées; l'accès à des sources d'eau (potable) est de plus en plus difficile; le changement climatique se traduit par une multiplication des phénomènes météorologiques extrêmes, un changement d'affectation des surfaces agricoles, la diffusion de maladies et des poussées migratoires. Les pays en développement sont les plus durement touchés et doivent – en plus des exigences «classiques» de leur développement – faire face sur un large front aux modifications imposées par les conditions climatiques générales (*adaptation*). Certains d'entre eux – notamment les grands pays émergents en phase d'intégration à l'économie mondiale – sont, en raison de la progression fulgurante de leur consommation de ressources et de leurs émissions, de plus en plus impliqués dans la dégradation générale de l'environnement; c'est pourquoi il est toujours plus important de combattre les causes des nuisances (*mitigation*), en visant notamment une meilleure utilisation de l'énergie et des ressources, garante d'une croissance économique aussi respectueuse que possible du milieu naturel.

### Nouvelle orientation stratégique de la communauté internationale...

Les exigences de la politique de développement concernent au même titre les pays en développement et industrialisés. En 2000, à l'occasion du Sommet du Millénaire, la communauté internationale a très largement tenu compte du principe de la responsabilité commune et partagée. Elle a fixé un cadre normatif de référence pour huit *Objectifs du Millé-*

*naire pour le développement (OMD)*, à réaliser d'ici 2015. Un premier bilan intermédiaire (au Sommet du Millénaire+5, en 2005) a fait apparaître un tableau contrasté et mis en évidence la nécessité de renforcer l'engagement de tous autant en termes de quantité que de qualité de l'aide.

Avec la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005)*, d'importants principes et mesures ont été convenus en vue d'atteindre de meilleurs résultats. Les principaux postulats retenus sont les suivants: responsabilité des pays en développement, alignement des donateurs sur les priorités du développement des pays partenaires, meilleure utilisation de leurs institutions et systèmes, enfin coordination et concentration des donateurs. Les exigences en matière de reddition des comptes ont été renforcées et c'est à travers elles que les mesures prises par les différents acteurs sont étudiées. On a aussi pris au sérieux la critique du public et de certains milieux d'experts à l'égard du manque d'efficacité de la coopération au développement et de ses lacunes en termes de cohérence politique. Une partie des efforts visant à moderniser l'aide et à l'axer davantage vers des résultats s'appliquent également à son architecture. Un nombre croissant d'institutions bilatérales et multilatérales, en l'occurrence d'acteurs publics et privés, contribuent par les (trop) nombreux programmes très (trop) diversifiés qu'elles mettent en œuvre à fragmenter l'effort de la coopération et à élever ses coûts de transaction. Le recentrage des institutions concernées sur des tâches et des compétences clés – de même que les compléments apportés à diverses activités dans le cadre des programmes nationaux de développement – redonnera tout son impact à l'aide fournie aux pays en développement. Cela étant, cette aide ne relève plus nécessairement d'une seule institution ou d'un seul donateur, mais elle est assurée – selon le principe de la division internationale du travail – par un collectif d'institutions professionnelles spécialisées. De plus, l'importance des pays en développement est bien mieux prise en considération, que ce soit pour la politique internationale ou pour la maîtrise de tâches planétaires telles que la stabilité financière, le changement climatique, les risques environnementaux, la sécurité ou la paix. Ces pays doivent donc être associés à des initiatives internationales et être pris davantage au sérieux dans les relations bilatérales.

### ...et de la Suisse

Participer à l'aménagement de la coopération internationale et investir dans un futur durable présente pour la Suisse des intérêts

1 Voir la troisième dimension de la stratégie économique extérieure du Conseil fédéral (2005), qui préconise d'associer les pays en développement à l'économie mondiale, ainsi que le troisième axe de la stratégie de politique extérieure (2006), qui se réfère à la mondialisation en tant que facteur de développement.

Tableau 1

## Les six domaines de la coopération suisse au développement

Domaine de coopération	Objectif	Critère géographique	Critère thématique
1. Soutenir les stratégies de lutte contre la pauvreté des pays prioritaires	La coopération au développement augmente la capacité des individus, des organisations et des sociétés à améliorer, avec leurs propres moyens, leurs conditions de vie grâce à une utilisation efficace et durable des ressources. Les objectifs par pays découlent des OMD et des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté.	Pays pauvres et très pauvres	Renforcement des capacités humaines et institutionnelles, notamment dans les domaines de la formation et de la santé, des revenus, de l'emploi et de la gouvernance
2. Soutenir des régions avec des États fragiles, en proie à des conflits et à des risques de sécurité	La coopération au développement augmente la capacité des individus, des organisations et des sociétés à prévenir les risques sécuritaires; à éliminer les causes des conflits et à accroître la sécurité	Pays et régions pauvres dont les structures sont fragiles ou instables	Prévention des crises, gestion des conflits et des migrations, risques dans les domaines de l'environnement, de la santé et des ressources naturelles
3. Contribuer à mettre en place un système global favorable au développement: – intégration des pays partenaires dans l'économie mondiale – autres dimensions de la mondialisation	La coopération au développement améliore l'intégration des pays prioritaires dans l'économie mondiale	Pays à bas et à moyens revenus	Intégration dans l'économie régionale et globale, encouragement du secteur privé, mise à disposition de biens publics
4. Participer financièrement aux organisations multilatérales de développement et prendre une part active dans leurs organes de direction et de surveillance: – organisations des Nations Unies liées au commerce – autres organisations des Nations Unies – Groupe de la Banque mondiale, banques régionales de développement, Fida	La Suisse soutient une politique multilatérale de développement efficace, des institutions multilatérales performantes et un financement adéquat des programmes multilatéraux pour relever les défis mondiaux et régionaux		Efficacité et efficience; coordination et concentration sur des avantages comparatifs, financement adéquat, synergies entre les coopérations bilatérales et multilatérales au développement, représentation dans des organes de direction
5. Coopérer avec des œuvres d'entraide, des instituts de recherche et des partenaires privés actifs dans la coopération au développement en Suisse	La Confédération conclut des partenariats avec des acteurs non étatiques de la société civile et de l'économie privée pour remplir les tâches de la coopération au développement. Elle développe les compétences nécessaires en ce domaine en Suisse et sensibilise la population aux questions de développement		Réalisation de synergies avec des organisations de développement en Suisse, renforcement des compétences dans le domaine de la coopération au développement en Suisse
6. Coordonner la politique de la coopération au développement dans l'administration fédérale	La Confédération garantit la cohérence de la politique de développement avec d'autres domaines politiques. Elle organise la coopération au développement de manière à la rendre ciblée, efficace et efficiente		Coordination de l'orientation politique et des tâches accomplies par les institutions actives dans la coopération au développement

Source: SECO / La Vie économique

d'ordre éthique, économique et politique. Les investissements consentis aujourd'hui à ces titres peuvent éviter demain de très lourdes conséquences financières. Les problèmes multiples et souvent entremêlés en matière de développement soulèvent des demandes relevant de nombreux domaines politiques: relations étrangères, sécurité, économie extérieure, migrations, ordre international, environnement; leurs conséquences varient en fonction des pays en développement. D'un côté, les activités extérieures qui leur sont liées offrent des possibilités de synergie. Ainsi la création de normes et de législations économiques internationales ou la facilitation des échanges économiques sont des projets importants au regard de la politique de développement, qui peuvent au surplus interagir avec les objectifs de politique économique extérieure de la Confédération<sup>1</sup>. Des

mesures efficaces, satisfaisant toutes les parties, peuvent en être tirées. D'un autre côté, les décisions touchant aux politiques extérieures, environnementale, sanitaire ou économique (commerciale) peuvent aussi avoir des répercussions sur les pays en développement et doivent dès lors être examinées – au besoin optimisées – sous l'angle de leur cohérence avec la politique nationale de l'aide au développement. Un exemple souvent cité à cet égard est le soutien apporté aux efforts visant à insérer les pays en développement dans l'économie mondiale, alors même que certains marchés de produits leur sont en grande partie, voire totalement inaccessibles.

Partant des besoins concrets et des rapides transformations de l'environnement international, le Conseil fédéral veut asseoir la coopération suisse au développement sur trois piliers stratégiques:



- 1) *Contribution de la Suisse à la réalisation des OMD.* À l'aide de ses instruments bilatéraux et multilatéraux, la Suisse contribue à réduire la pauvreté et à réaliser les OMD. Elle doit pour cela se concentrer sur les pays pauvres et très pauvres, notamment en Afrique. La priorité doit revenir au renforcement des ressources humaines et des institutions, surtout dans les domaines de la formation et de la santé, ainsi que de la bonne gouvernance.
- 2) *Contribution de la Suisse à la maîtrise des risques.* La Suisse participe à la diminution de l'insécurité pour les populations. Les risques en question sont, par exemple, les crises locales et régionales ou les répercussions du changement climatique. Dans les États fragiles, la coopération au développement doit avoir un effet stabilisateur.
- 3) *Contribution de la Suisse à une mondialisation propice au développement.* La Suisse soutient un développement économique durable et assorti de règles contribuant à la pérennité des bienfaits de la mondialisation. L'accent est placé sur les pays à faible et moyen revenus qui se sont engagés dans un processus de réforme sérieux et prometteur. Sur le plan thématique, la priorité est accordée aux mesures de politique économique et commerciale, ainsi qu'au renforcement de la coopération favorable au développement entre les organisations régionales et multilatérales.

Sur cette base sont définis six domaines d'activité pour la coopération suisse au développement, qui ont chacun leur objectif et leur cible propres (voir *tableau 1*).

Cet ouvrage normatif sert de référence à la Confédération pour définir une stratégie de développement homogène. La Direction du développement et de la coopération (DDC) du Département fédéral des affaires étrangères ainsi que le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) du Département fédéral de l'économie sont responsables de la mise en œuvre de l'aide publique suisse au développement. *Les messages sur le financement des mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement (message Sud du Seco) et sur la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement (message Sud de la DDC)* présentent les domaines d'activité prioritaires de ces deux offices, décrivent leurs responsabilités respectives, expliquent les mesures prévues et renseignent sur les pays prioritaires ainsi que sur le montant des fonds alloués (voir l'article de M. Roth ainsi que celui de J.-L. Bernaconi et L. Schneller dans ce numéro).

## Principes de mise en œuvre

Dans ces six domaines de coopération, les mesures sont exécutées par le biais de la *coopération multilatérale ou bilatérale*, à chaque fois selon les besoins et les possibilités. Les stratégies de coopération pluriannuelles, spécifiques aux différents pays partenaires, forment la clé de voûte de la coopération bilatérale. Dans la coopération multilatérale, la Suisse influe sur le contenu des activités des institutions financières internationales, des organisations des Nations Unies et des fonds ou réseaux mondiaux, en s'engageant activement dans leurs organes de direction et en coopérant étroitement sur des thèmes précis.

Pour accroître l'efficacité de la coopération suisse au développement, l'aide sera *davantage concentrée géographiquement*. Les critères qui serviront à sélectionner les pays prioritaires jusqu'en 2012 (voir *encadré 2*) tiennent compte des besoins des pays, du potentiel et des conditions à remplir préalablement pour que l'aide puisse porter ses fruits, des avantages comparatifs de la coopération suisse et des intérêts de notre pays. De plus, l'aide sera davantage axée sur des thèmes. Parmi les principaux figurent la gouvernance, l'agriculture et la formation (DDC) ainsi que l'intégration économique (Seco).

Afin de mettre en œuvre les mesures prévues, le Conseil fédéral demande au Parlement, pour les années 2009 à 2012, *un crédit-cadre de 4,5 milliards de francs pour la coopération technique et l'aide financière de la DDC ainsi qu'un autre de 0,8 milliard de francs pour les mesures de politique économique et commerciale du Seco*. L'aide publique au développement (APD) représentera alors 0,4% du revenu national brut (RNB). Elle reste ainsi en dessous de l'objectif de 0,7% défini par les Nations Unies et sa croissance demeure inférieure à celle des budgets que les pays européens consacrent à l'aide au développement.

## La Suisse prête à relever les défis

Cette nouvelle orientation stratégique permet à la Suisse de contribuer à surmonter les nouveaux défis de la coopération au développement. En renforçant l'importance des critères géographiques et thématiques, la coopération suisse gagnera en efficacité. Du même coup, elle répond à une exigence importante tant du Parlement que du Comité d'aide au développement de l'OCDE, qui tous deux préconisent d'organiser la coopération au développement davantage en fonction des avantages comparatifs. Le Parlement traitera les deux messages dans le courant de 2008. Il statuera sur les crédits-programmes destinés à financer la coopération au développement. ■

Encadré 2

### Pays prioritaires dans la coopération suisse au développement à partir de 2012

*Pays prioritaires du Seco:*  
Égypte, Ghana, Afrique du Sud, Indonésie, Vietnam, Colombie, Pérou

*Pays prioritaires de la DDC:*  
Bénin, Burkina Faso, Mali, Mozambique, Niger, Tanzanie, Tchad, Bangladesh, Népal, région du Mékong, Bolivie, Amérique centrale (programmes spéciaux dans la région des Grands lacs, l'Afrique australe, l'Afghanistan, la Mongolie, la Palestine et Cuba).