Rapport du Conseil fédéral au Parlement sur les arrêtés fédéraux du 8 décembre 2008 concernant la continuation de la coopération au développement

du 21 octobre 2009

Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons ci-joint le rapport du Conseil fédéral au Parlement sur les arrêtés fédéraux du 8 décembre 2008 concernant la continuation de la coopération au développement.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs. l'assurance de notre haute considération.

21 octobre 2009 Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Hans-Rudolf Merz La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

2009-1870 6903

Condensé

Dans les deux arrêtés fédéraux du 8 décembre 2008 concernant les crédits de programme sur la continuation de la coopération technique et de l'aide financière de la DDC et sur la continuation du financement des mesures de politique économique et commerciale du SECO, le Parlement a demandé au Conseil fédéral de présenter en 2009 un message relatif à un crédit de programme complémentaire visant à faire passer la part de l'aide publique au développement (APD) de la Suisse à 0,5 % du revenu national brut (RNB) d'ici à 2015.

En raison des développements conjoncturels des derniers mois, il a été longtemps impossible d'estimer précisément le coût réel d'une telle augmentation du taux de l'APD d'ici à 2015. C'est pourquoi le Conseil fédéral a décidé le 20 mai 2009 d'adopter préalablement un rapport plus circonstancié à l'attention du Parlement, tenant compte des prévisions les plus récentes concernant le RNB et d'une planification financière ajustée. C'est ainsi que le DFAE/la DDC et le DFE/le SECO ont été priés de remettre un rapport décrivant les dernières évolutions de la coopération internationale et présentant les conséquences qu'engendrerait une augmentation de l'APD à 0,5 % au plan financier et en matière de politique de développement. Avec le présent rapport, le Conseil fédéral met en œuvre sa décision.

La réduction de la pauvreté demeure la principale mission de la coopération au développement partout dans le monde. Une attention croissante est toutefois accordée à des problèmes planétaires, tels que le changement climatique, la question de la sécurité alimentaire ou les migrations. Il s'agit, pour l'avenir, de combiner efficacement les efforts déployés en faveur de la réduction de la pauvreté et ceux qui visent à résoudre les problèmes mondiaux. Etant à l'origine des problèmes mondiaux, les pays industrialisés ont une part de responsabilité importante. Les pays en développement, et surtout les couches de population les plus pauvres, sont particulièrement affectés par les répercussions des problèmes mondiaux comme le bouleversement climatique, et peuvent difficilement y réagir par leurs propres moyens uniquement.

La crise financière et économique internationale touche durement les pays en développement et les paysémergents. Ses répercussions négatives risquent de réduire à néant les progrès réalisésces dernières années dans la lutte contre la pauvreté et de compromettre la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Lors des rencontres du G20 à Londres et du G8 à L'Aquila, plusieurs mesures bilatérales et multilatérales ont été prises dans le but de soutenir les pays émergentset les pays en développement.

Le Conseil fédéral comme le Parlement sont d'avis que notre pays doit participer à hauteur de son poids économique et de manière solidaire à la réduction de la pauvreté et à la résolution des autres problèmes mondiaux. Les grands pays industrialisés (G7) ont suffisamment d'influence politique pour s'imposer dans le monde. Celle d'un petit pays fortement mondialisé comme la Suisse dépend, en revanche, de facteurs plus subjectifs et de leur perception dans d'autres domaines – l'un de ces aspects résidant dans l'image de la Suisse dans le reste du monde. La Suisse doit

être perçue dans le monde comme assumant sa part dans la résolution des problèmes mondiaux.

Se pose aussi ici la question de notre influence dans les institutions globales. Aujourd'hui, nombre de problèmes ne peuvent plus être résolus à l'échelle d'un pays; les institutions de gouvernance globale et les réglementations internationales, par exemple, gagnent ainsi en importance. Il faut donc que la Suisse puisse participer – en collaboration avec les pays de l'OCDE, les pays dits BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine) et les pays en développement – à la définition de futures conditionscadres pour le développement durable dans les deux hémisphères, nord et sud. Dès lors, il est crucial qu'elle soit représentée de façon adéquate et compétente au sein des principales institutions internationales – ONU, FMI, Banque mondiale, OCDE, banques régionales de développement, Fonds pour l'environnement mondial (FEM)¹ et OMC. Cela implique aussi que la Suisse assume sa part du financement des institutions globales et des initiatives menées à l'échelle mondiale.

S'agissant de la coopération multilatérale au développement, il convient de relever que la contribution de la Suisse aux institutions multilatérales se compose de contributions régulières aux fonds en faveur des pays en développement les plus pauvres, ainsi qu'à la participation au capital des institutions concernées. Or, eu égard au plafonnement, imposé par le Parlement, de l'aide multilatérale de la DDC (participation à des fonds) à 40 % du 11e crédit-cadre, la Suisse ne peut pas maintenir ses contributions multilatérales au niveau actuel.

Cependant, l'imposition de réductions sélectives ou linéaires au niveau des contributions aux institutions multilatérales affaiblirait encore la position que la Suisse a acquise au fil des ans et, partant, sa réputation internationale; celle-ci s'est déjà dégradée ces dernières années – tant auprès des fonds et programmes des Nations Unies qu'auprès de l'AID (Agence internationale de développement de la Banque mondiale) et des banques régionales de développement – car la plupart des pays de l'OCDE ont procédé à des augmentations, parfois considérables, de leurs contributions.

Outre la reconstitution de leurs fonds de développement, il faudra procéder à des augmentations du capital des banques multilatérales de développement l'année prochaine en raison de l'augmentation des besoins en moyens financiers. La plupart des pays membres ont manifesté leur intérêt pour un examen de leur participation, eu égard aux circonstances actuelles exceptionnelles liées à la crise économique et à ses conséquences. Ici aussi, il importe que la Suisse maintienne sa quote-part d'actions dans ces institutions pour ne pas risquer de perdre ses chances de conserver son poids politique et son influence dans les organes exécutifs des principales organisations multilatérales. D'où la nécessité de souligner que, surtout du point de vue de la politique extérieure, la Suisse compromettrait la réputation de partenaire

Le financement de la participation suisse au FEM est assuré par le crédit-cadre pour l'environnement mondial sous la responsabilité de l'Office fédéral de l'environnement. Le FEM a engagé les négociations pour la cinquième reconstitution de ses fonds, qui sera effective l'année prochaine. Comme ce rapport ne couvre que les champs sous la compétence de la DDC et du SECO, le FEM ne sera plus mentionné par la suite.

fiable et solidaire reconnu qu'elle s'est forgée au plan international.Or, comme l'a montré l'examen de la troisième phase des mesures de stabilisation conjoncturelle au Conseil national, la consolidation du budget est elle aussi cruciale pour le Conseil fédéral comme pour le Parlement. La stabilisation conjoncturelle rétablie, il faudra assurer et consolider l'équilibre structurel du budget fédéral. A cet égard, le plan financier 2011 à 2013 adopté en août par le Conseil fédéral montre clairement que des mesures s'imposent: dans le scénario de base, il affiche en effet des déficits annuels de financement de près de 4 milliards de francs et une augmentation de 2,5 à 4 milliards du besoin d'assainissement imposé par le frein à l'endettement.

C'est pourquoi le Conseil fédéral a adopté le 30 septembre 2009 un concept d'assainissement pour les années 2011 à 2013 du plan financier. Ledit concept confie au DFF le mandat d'élaborer avec les départements un programme de consolidation permettant d'alléger le budget de 1,5 milliard de francs par an par rapport au plan financier 2011 à 2013. Les prescriptions du frein à l'endettement pourront ainsi être respectées selon les estimations conjoncturelles actuelles. Les propositions du Conseil fédéral qui entraînent des charges supplémentaires importantes au niveau du budget de la Confédération seront temporairement suspendues. Lorsque cela ne sera pas possible, le Conseil fédéral prendra d'autres mesures permettant de financer ces charges. Il interviendra auprès du Parlement pour que celui-ci accepte le moratoire sur les dépenses.

Si les perspectives du budget fédéral suscitent des inquiétudes, les prévisions économiques semblent s'améliorer à nouveau quelque peu. Mais selon les estimations de croissance économique sur lesquelles repose ce rapport, il faudrait disposer de fonds supplémentaires pour atteindre l'objectif de 0,5 %: la croissance annuelle des dépenses de l'APD suisse devrait s'élever à 7,1% (estimation) et les fonds supplémentaires cumulés représenteraient 775 millions pour la période de 2010 à 2013, puis 963 millions pour la période de 2014 à 2015.

Le Conseil fédéral admetl'objectif d'une augmentation supplémentaire du taux de l'APD suisse. Mais à la lumière de la situation actuelle et de la mise en œuvre de sa décision de consolidation du budget, il ne demandera au Parlement aucune augmentation des crédits d'ici à 2013.

Au vu des impasses financierères existantes et des intérêts de la Suisse, sur la scène internationale, le Conseil fédéral proposera certes au Parlement d'effectuer les augmentations de capital de la Banque mondiale et des banques régionales de développement et ainsi que de reconstituer les ressources de deux fonds de développement. Cependant, cette opération devra être réalisée sans recourir à des moyens supplémentaires en 2011 et en 2012. La question se pose de savoir si le Parlement doit revenir sur sa décision de plafonner l'aide multilatérale à 40 % du crédit-cadre. Le message à venir offrira au Parlement les éléments qui lui permettront de prendre une décision sur la participation de la Suisse aux augmentations de capital ainsi qu'à la reconstitution des fonds de développement.

Table des matières

Condensé	6904
1 Contexte	6908
2 Le contexte de la politique de développement	6909
2.1 La réduction de la pauvreté demeure la principale mission dans le monde	6909
2.2 Relever ensemble les défis mondiaux	6910
2.3 Promouvoir la sécurité humaine	6911
2.4 La coopération économique, base du développement durable	6912
3 Une aide au développement appropriée et efficace	6912
3.1 Les tendances de l'APD dans les pays donateurs	6912
3.2 Une plus grande efficacité	6914
3.3 Une meilleure cohérence politique	6915
3.4 Synergies avec l'économie privée	6915
4 La crise financière et économique	6916
4.1 Les répercussions sur les pays en développement	6916
4.2 Les conséquences de la crise sur les individus	6917
4.3 La réponse des donateurs à la crise	6917
5 Les priorités de la politique de développement de la Suisse	6919
5.1 Défis	6919
5.2 La Suisse face aux défis à relever	6920
6 L'éventuel engagement de la Suisse	6923
6.1 Développer l'aide bilatérale dans le secteur de l'eau	6923
6.2 Renforcer la coopération bilatérale économique du SECO	6923
6.3 Endosser une part de responsabilité multilatérale	6924
7 La situation financière de la Confédération	6927
7.1 Les coûts de l'augmentation de capital de la Banque mondiale et des banques régionales ainsi que de la reconstitution des fonds de	
développement	6929
8 Conclusions	6933

Rapport

1 Contexte

Dans les deux arrêtés fédéraux du 8 décembre 2008 concernant les crédits-cadres pour la continuation de la coopération technique et de l'aide financière de la DDC ainsi que pour la continuation du financement des mesures économiques et commerciales du SECO, le Parlement avait demandé au Conseil fédéral de présenter en 2009 un message relatif à un crédit-cadre complémentaire visant à faire passer la part de l'aide publique au développement (APD) fournie par la Suisse à 0,5 % du revenu national brut (RNB) d'ici à 2015. Le Parlement avait également souhaité que le message montre comment avaient été mises en œuvre les motions 06.3666 (Mo, Conseil des Etats (CdG-CE) «Instruments de conduite stratégique du Conseil fédéral et bases légales») et 06.3667 (Mo, Conseil des Etats (CdG-CE) «concentration thématique et géographique») comment est déterminée l'utilisation thématique et géographique des moyens supplémentaires et comment sont définies les mesures appropriées pour l'assurance qualité.

Depuis, les motions 06.3666 et 06.3667 ont été mises en œuvre dans une large mesure. Dans la motion 06.3666, le Conseil fédéral est chargé de soumettre à un examen rigoureux les bases légales et l'ensemble de ses instruments de conduite stratégique dans le domaine de la coopération internationale, d'élaborer une stratégie uniforme et de vérifier l'opportunité d'actualiser les bases légales. Dans le message concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement, le Conseil fédéral a adopté une stratégie uniforme telle qu'elle était demandée dans le domaine de la coopération au développement. En ce qui concerne l'examen des bases légales, différentes clarifications ont été effectuées; les premières conclusions laissent à penser que la révision de la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales ne sera pas nécessaire. Le Conseil fédéral informera le Parlement de façon circonstanciée cette année (2009). La motion 06.3667 exige une concentration géographique et thématique dans des domaines et régions dans lesquels la Suisse présente des avantages comparatifs, en particulier en faveur des pays les plus pauvres d'Afrique. La DDC réduit de 17 à 12 le nombre de ses pays prioritaires, et de 7 à 6 celui de ses programmes spéciaux. En 2009, le SECO est passé de 16 à 7 pays prioritaires. L'Afrique représente désormais une part plus importante dans le portefeuille global. Par ailleurs, le profil thématique de la coopération au développement suisse a été accentué

La mise en œuvre de la politique de développement repose sur la stratégie de la politique de développement de la Confédération, soumise au Parlement en 2008, dans le cadre du message concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement². Cette stratégie comprend trois axes prioritaires: 1) Contribution de la Suisse à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et atténuation de la pauvreté, 2) Promotion de la sécurité humaine et réduction des risques, et 3) Instauration d'une forme de mondialisation propice au développement durable.

2

En raison de la conjoncture, il a été longtemps impossible d'évaluer en toute fiabilité le coût d'une augmentation à 0,5 %, d'ici à 2015, des fonds consacrés à l'APD.

C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral a décidé, le 20 mai 2009, de rédiger à l'attention du Parlement un rapport plus circonstancié, basé sur les prévisions les plus récentes concernant le RNB et sur une planification financière ajustée. Ce rapport doit exposer le contexte international en matière de politique de développement et présenter les conséquences d'une augmentation de la part de l'APD à 0,5 % du RNB sur les finances et sur la politique de développement. Par le présent rapport, le Conseil fédéral met en œuvre sa décision.

2 Le contexte de la politique de développement

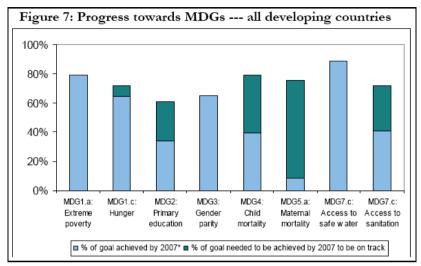
2.1 La réduction de la pauvreté demeure la principale mission dans le monde

Des progrès ont été accomplis dans la coopération au développement: ces 25 dernières années, en dépit d'une forte croissance démographique, le nombre de pauvres a diminué de par le monde d'environ 500 millions. Les revenus réels ont presque doublé dans les pays en développement. Aujourd'hui, deux tiers des Etats sont des démocraties reposant sur un système d'élections. La mortalité infantile a été réduite quasiment de moitié. L'espérance de vie a progressé dans tous les pays en développement.

Cependant, selon les estimations, le nombre de personnes souffrant de la faim a augmenté d'environ 200 millions ces deux dernières années pour atteindre près d'un milliard, ce qui correspond approximativement aux populations de l'Allemagne, de la France et de l'Italie réunies. Aujourd'hui, 1,4 milliard d'individus vivent avec moins d'un dollar par jour. Cette situation est l'expression d'un écart qui ne cesse de se creuser entre riches et pauvres, y compris dans les pays émergents et en développement. En adoptant la Déclaration du Millénaire et huit objectifs de développement (OMD) en l'an 2000, la communauté internationale a trouvé un consensus sur l'amélioration des conditions de vie dans les pays en développement et sur la réduction de moitié, d'ici à 2015, de l'extrême pauvreté. Ainsi, tous les enfants doivent accéder à l'éducation primaire; le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans doit être réduit de deux tiers, un environnement durable doit être garanti pour les générations futures.

Le bilan intermédiaire de la mise en œuvre de ces objectifs est mitigé et varie d'une région du globe à l'autre. Le nombre des pauvres a diminué en Asie, mais les progrès réels accomplis par de nombreux Etats africains n'ont pas suffi à réduire la pauvreté sur ce continent. Ainsi, 30 % des personnes les plus pauvres du monde vivent aujourd'hui au sud du Sahara; cette part était de 19 % en 1990. Il reste encore beaucoup à faire pour réaliser les OMD d'ici à 2015. Par conséquent, la réduction de la pauvreté et l'amélioration des conditions de vie dans les pays les plus vulnérables demeurent des priorités de l'engagement international dans le domaine du développement.

Les progrès accomplis dans la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD)



Source: ONU

La Suisse a participé à la définition des OMD. La DDC et le SECO ont axé leurs programmes sur la réalisation des huit objectifs tout en encourageant systématiquement la création des conditions indispensables à une lutte durable contre la pauvreté (bonne gouvernance, renforcement des institutions, égalité des sexes, prévention des conflits, sécurité, transmission d'un environnement préservé aux générations futures). Par conséquent, la réduction de la pauvreté demeure, pour la Suisse aussi, la principale référence de la politique de développement.

2.2 Relever ensemble les défis mondiaux

Globalement, la stratégie du Conseil fédéral sur la coopération au développement de la Suisse formulée dans le 11e crédit-cadre s'est avérée concluante, même dans un contexte de crise économique et financière d'une ampleur inattendue. Comme il est exposé dans cette stratégie, l'attention se concentre de plus en plus sur les problèmes d'envergure internationale, qui peuvent avoir de lourdes conséquences pour les pays en développement: changement climatique, renchérissement des aliments de base, non-maîtrise des migrations et pénurie d'eau. Il s'agit donc, pour l'avenir, de combiner efficacement les efforts déployés en faveur de la réduction de la pauvreté et ceux consentis pour résoudre les problèmes mondiaux.

Le bouleversement climatique montre l'impact majeur que peut exercer le comportement de groupes et de pays isolés sur l'ensemble de l'humanité. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a réalisé une étude scientifique des effets mondiaux, régionaux et locaux. Du fait de la capacité d'adaptation plus faible de leur économie et de leurs institutions, les pays pauvres sont particulièrement vulnérables. C'est pourquoi les pays pauvres et les pays riches doivent conjuguer leurs efforts dans la protection du climat et la gestion du changement climatique pour éviter les migrations liées au changement climatique ainsi que les conflits sociaux suscités par les problèmes de terre et d'eau.

Depuis la forte hausse mondiale des prix des denrées alimentaires, la question de la sécurité alimentaire est considérée comme un problème mondial. Les pays aux revenus faibles sont particulièrement touchés car leurs groupes de population les plus pauvres consacrent une grande part de leur revenu disponible à l'alimentation. L'augmentation de la production agricole grâce à la coopération au développement constitue une chance, notamment pour les agriculteurs africains, surtout si l'on réussit simultanément à favoriser l'amélioration des politiques agricoles nationales et des règles commerciales internationales.

Les *migrations* internationales s'effectuent pour une grande part dans et entre les pays du Sud: environ un tiers en Afrique subsaharienne, et la moitié en Asie. Dans son rapport présenté en 2005, la Commission mondiale sur les migrations internationales expose une opinion de plus en plus répandue, selon laquelle les migrations internationales présentent des risques – mais aussi des opportunités – tant pour les régions d'origine que pour les régions de destination, s'il est possible de piloter les processus migratoires au moyen de la coopération internationale. La mise en œuvre de stratégies en collaboration avec les pays d'origine devient ainsi une mission de la coopération au développement.

Depuis quelques années, la *pénurie d'eau* est de plus en plus considérée comme un problème mondial. Il s'agit d'eau potable propre et en quantité suffisante, d'eau pour les animaux domestiques et les semences ainsi que pour les installations sanitaires. En raison des bouleversements climatiques, l'eau se fait de plus en plus rare. Etant donné que les êtres humains se sont de tout temps installés là où les agriculteurs trouvaient la quantité d'eau appropriée pour les prairies et les champs, chaque changement climatique profond contraint les individus à de douloureuses adaptations, voire à la migration.

2.3 Promouvoir la sécurité humaine

Plus d'un milliard de personnes vivent dans des Etats dits fragiles. Les tensions et les conflits nécessitent d'importants efforts diplomatiques et des fonds d'aide, et conduisent à réduire le pouvoir d'achat tout comme le potentiel de développement de régions entières. Il va sans dire que l'instauration d'un monde si possible exempt de conflits présente un intérêt pour la Suisse, très mondialisée, et pour son économie tournée vers l'exportation. En raison de la collaboration étroite entre différents acteurs suisses, le pays joue d'ores et déjà un rôle de premier plan dans le domaine de la promotion civile de la paix et de l'aide humanitaire, ce qui lui a conféré ces dernières années considération et influence au plan international.

2.4 La coopération économique, base du développement durable

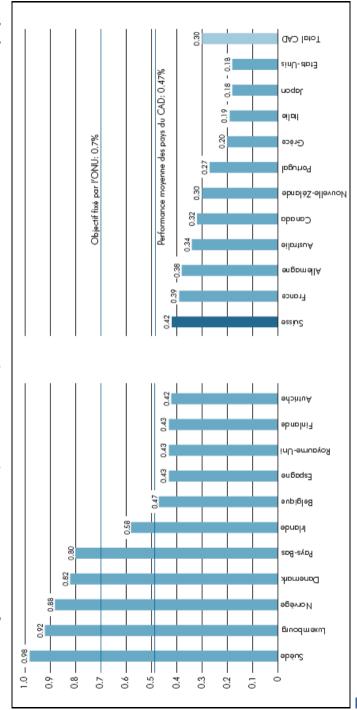
L'intégration croissante de l'économie mondiale a été bénéfique aux pays en développement tout en étendant la portée de la crise financière. D'une part, les pays en développement ont pu pénétrer de nouveaux marchés et, d'autre part, la mondialisation a eu pour effet d'agrandir les canaux par lesquels une crise financière et économique peut s'étendre à d'autres pays. Du fait de déplacements de capitaux en hausse, les pays en développement sont aujourd'hui beaucoup plus dépendants des flux de capitaux privés. Par conséquent, ils subissent davantage les bouleversements externes, bien qu'une majorité d'entre eux disposent aujourd'hui d'une politique macroéconomique plus saine et d'institutions plus solides que lors de précédentes crises. L'expérience montre que la coopération au développement est plus efficace et plus durable lorsque la bonne gouvernance, les réformes économiques et le secteur privé sont encouragés.

3 Une aide au développement appropriée et efficace

3.1 Les tendances de l'APD dans les pays donateurs

Ces dernières années, l'APD de tous les pays membres du CAD (Comité d'aide au développement de l'OCDE) n'a cessé de progresser pour atteindre en 2008 le montant de 119,8 milliards de dollars. Elle porte autant sur l'aide au développement bilatérale que sur l'aide multilatérale. En moyenne, les pays membres du CAD ont consacré 0,47 % de leur RNB à l'APD en 2008. En 2005, les Etats membres de l'UE étaient convenus à Gleneagles de faire passer leur part d'APD à 0,7 % du RNB d'ici à 2015. Lors du sommet du G8 tenu cette année à L'Aquila, cet objectif a été reconfirmé, même si, certains Etats, comme la France, ont réduit leurs ambitions depuis 2005 et que d'autres, à l'instar de la Grèce, ont repoussé son échéance. Au vu du rapide creusement des déficits dans les grands pays de l'OCDE, la concrétisation des promesses de Gleneagles n'est en aucun cas assurée.

La Suisse en comparaison internationale 2008 (APD en % du RNB)



Aide publique au développement (APD) de la Suisse

Source: DDC/SECO, Rapport annuel de la coopération internationale menée par la Suisse 2008

Selon les chiffres du dernier graphique CAD de 2008 (ci-dessus), la Suisse se situe, avec un résultat de 0,42 %, légèrement sous la moyenne des 22 membres du CAD. Les Etats comparables à la Suisse en matière de revenus par habitant et de degré de mondialisation, à savoir la Suède, le Luxembourg, la Norvège, le Danemark et les Pays-Bas, ont atteint voire dépassé l'objectif et allouent au moins 0,8 % de leur RNB à l'aide au développement. La France, l'Allemagne, le Canada, le Japon et les Etats-Unis se situent sous la moyenne. L'Autriche, l'Italie et la Grèce se positionnaient, en 2008, à un niveau inférieur à la moitié de l'objectif de 2010. La plupart des pays industrialisés affichant un RNB en baisse en raison de la crise, l'APD a augmenté en pourcentage au cours des derniers mois (de 0,42 % à 0,444 % dans le cas de la Suisse). Le présent rapport utilise pour la Suisse le taux actuel de 0,444 % du RNB (situation au 31 août 2009).

3.2 Une plus grande efficacité

Une augmentation du budget alloué à l'aide au développement ne suffit pas à elle seule. Pour être efficaces, les fonds doivent être utilisés au bon endroit, dans le bon domaine et de la bonne manière.

Depuis une dizaine d'années environ, la coopération au développement est critiquée de maintes parts pour son prétendu manque d'efficacité. Ses détracteurs sont d'avis que l'aide serait inefficace et n'aurait pas permis, durant les décennies passées, de réduire la pauvreté, mais qu'elle aurait servi des intérêts personnels dans les domaines politique et économique. Ces mêmes détracteurs affirment que, motivée politiquement, l'aide a trop souvent fermé les yeux sur une mauvaise gouvernance et sur la corruption. Les plus virulents sont d'avis qu'il faut laisser les pays en développement s'en sortir seuls face aux mécanismes du marché. Ils oublient ce faisant que tous les pays de l'OCDE possèdent des bases légales et sociales ainsi que des institutions dans lesquelles ils ont ancré le secteur privé pour que celui-ci puisse fonctionner et être compétitif. Dans certains pays en développement, de telles institutions doivent encore se développer ou être radicalement modernisées. Pour cela, un soutien financier et technique extérieur est encore nécessaire.

La communauté internationale a pris au sérieux les critiques visant la politique de développement et a introduit avec succès, ces dernières années, des mesures d'amélioration de l'efficacité. Dans la Déclaration de Paris de 2005, complétée en 2008 par le Plan d'action d'Accra, la communauté internationale (dont la Suisse) a décidé de mieux coordonner l'aide et de l'aligner plus fermement sur les stratégies de développement des pays bénéficiaires. Souvent, une meilleure efficacité peut aussi être obtenue au moyen de partenariats entre donateurs. A plus long terme, une telle répartition des tâches contribue à diminuer les coûts de transaction. Selon une étude du CAD de l'OCDE réalisée en 2008³, les efforts consentis par les donateurs pour améliorer l'efficacité donnent déjà de premiers résultats.

Ces dernières années, l'efficacité des institutions multilatérales – en premier lieu la Banque mondiale, les banques régionales de développement et l'ONU – a elle aussi été sensiblement améliorée. Citons comme exemple pour l'ONU le Programme des

Better Aid, 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration MAKING AID MORE EFFECTIVE BY 2010

Nations Unies pour le développement (PNUD): celui-ci a introduit il y a dix ans déjà la gestion axée sur les résultats et orienté ses programmes et ses opérations en fonction de l'efficacité et de la performance. Par ailleurs, il a renforcé l'indépendance de son équipe d'évaluation et amélioré la performance de ses mécanismes de contrôle. En qualité de membre du Conseil d'administration, la Suisse a activement soutenu le développement systématique de l'approche de l'évaluation. Compte tenu de sa présentation des comptes, de son efficacité et de ses compétences techniques, le PNUD figure aujourd'hui parmi les élèves bien notés des organisations internationales.

3.3 Une meilleure cohérence politique

Les relations entre un pays pauvre et un pays membre de l'OCDE tel que la Suisse comportent de multiples facettes. Outre la coopération au développement, elles comprennent des relations commerciales mutuelles, avec par exemple l'exportation de biens industriels et de produits pharmaceutiques de la Suisse vers le pays en développement, et avec l'exportation de produits agricoles et de matières premières du pays en développement vers la Suisse. Les groupes suisses investissent dans des pays en développement, ils y créent des emplois, y versent des impôts et transfèrent des bénéfices vers la Suisse. Des migrants de pays pauvres travaillent en Suisse et envoient une partie de leur salaire dans leur pays d'origine. Souvent, les contextes économiques défavorables mènent les habitants aisés des pays en développement à placer le capital engrangé non pas dans leur pays, mais sur des marchés de capitaux internationaux.

Au vu de la diversité des relations, l'exigence de cohérence dans le domaine du développement est indispensable, ce qui vaut aussi pour la Suisse. Autant que faire se peut, il faut éviter que la pauvreté soit réduite dans un pays partenaire grâce à l'aide suisse, tandis que des politiques suisses dans d'autres domaines produisent des effets contraires dans ce même pays partenaire. C'est la raison pour laquelle toute prise de décision doit intégrer dans la réflexion les domaines suivants: environnement, agriculture, pêche, économie et finances, commerce, migrations, sécurité, énergie, sciences et technologies.

Lors de l'examen du CAD par les pairs en 2009, les évaluateurs des Pays-Bas et de la Belgique ont critiqué l'absence de structures pertinentes au sein de l'administration fédérale visant à une plus grande cohérence entre les différents secteurs politiques. Ils ont indiqué qu'il faudrait doter le Comité interdépartemental pour le développement et la coopération internationaux (CIDCI) de moyens pour analyser la compatibilité avec le développement de mesures dans d'autres secteurs politiques et faire des propositions d'amélioration.

3.4 Synergies avec l'économie privée

Le Conseil fédéral et le Parlement sont tous deux d'avis que notre pays doit participer à la réduction de la pauvreté et à la résolution d'autres problèmes mondiaux à hauteur de son poids économique et de ses possibilités financières. Le Conseil fédéral pense par ailleurs qu'il est dans l'intérêt de la Suisse d'être perçue comme une composante contribuant à la résolution de problèmes mondiaux. Les grands pays ont suffisamment d'influence politique pour s'imposer dans le monde. Un pays

comme Suisse dépend plus de facteurs non quantifiables, dont l'un des aspects est la réputation. Il est aussi dans l'intérêt de toutes les entreprises évoluant à l'échelle internationale que la Suisse soit perçue de façon positive.

Aujourd'hui, la coopération au développement consiste de plus en plus à opérer un rapprochement entre l'aide publique et l'aide privée et à exploiter des synergies avec l'économie privée. Par le passé, de nombreuses collaborations avec de grands groupes suisses ont été fructueuses. Le SECO et la DDC envisagent de renforcer davantage cette collaboration avec le secteur privé suisse dans le domaine du développement. Certains groupes dont le siège est en Suisse connaissent parfaitement les points forts et les points faibles des pays pauvres. Il existe donc un potentiel de resserrement de la collaboration sous la forme d'un dialogue ou de partenariats – notamment dans les domaines de la gouvernance économique en particulier et de la bonne gouvernance en général, de la santé, de l'éduction ou encore de l'agriculture. Ce faisant, il s'agit d'accorder une attention particulière à la compatibilité sociale et écologique de l'engagement économique dans les pays en développement.

4 La crise financière et économique

4.1 Les répercussions sur les pays en développement

La crise financière et économique internationale a revêtu une dimension historique. Pour la première fois depuis des décennies, toutes les grandes zones économiques (Amérique du Nord, Europe, Asie) sont en récession en même temps. De nombreux pays en développement et pays émergents qui, avant la crise, affichaient encore des taux de croissance impressionnants, poursuivaient leur désendettement et menaient des réformes, ont été touchés de plein fouet par la crise. Les effets négatifs de cette dernière effacent ici et là les progrès accomplis dans la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

Le *commerce international* qui, jusqu'à présent, était la force motrice de la croissance économique dans les pays en développement, a enregistré un fort recul. La demande des pays industrialisés ainsi que de la Chine et de l'Inde diminue. Par ailleurs, les possibilités de financement des exportations se sont dégradées. On s'attend en 2009 à la première régression du commerce international depuis 1982.

Dans plus de 90 pays en développement, la vente de *matières premières* représente plus de 50 % des recettes à l'exportation. Au cours du 1^{er} trimestre 2009, l'indice des prix de toutes les matières premières a diminué pour atteindre environ la moitié de son niveau de mi-2007. Les prix du pétrole et du cuivre sont les plus touchés. Certes, les pays en développement importateurs de matières premières profitent de la chute des prix, notamment de celui du pétrole. Cependant, cette baisse continue de peser fortement sur l'ensemble des pays en développement. En effet, la baisse des prix des matières premières et de la demande de produits à l'exportation entraîne la diminution des recettes fiscales et, partant, l'augmentation des déficits fiscaux.

En 2009, les dettes des pays en développement et des pays émergents *auprès de l'étranger* atteindront 4440 milliards de dollars. Selon les estimations de la Banque mondiale, des crédits d'un montant de 2,5 à 3 mille milliards de dollars arrivent à échéance dans les pays émergents. Au vu de recettes et d'une croissance économique en baisse, la solvabilité de nombreux pays se dégrade. La Banque mondiale estime qu'en 2009, 104 pays en développement sur 129 ne pourront mobiliser suffi-

samment de fonds pour réaliser les dépenses courantes prévues ni pour les dettes arrivées à échéance. C'est pourquoi le risque d'insolvabilité est élevé pour certains d'entre eux.

Dans certains pays émergents et pays en développement, les *flux de capitaux étrangers* se sont quasiment taris. La Banque mondiale indique que les flux de capitaux privés à destination des pays en développement sont passés de 1200 milliards de dollars en 2007 à 707 milliards de dollars en 2008. La crise bancaire et la détérioration des possibilités de financement sur les marchés des capitaux internationaux alourdissent le service de la dette et augmentent le coût de l'attribution de fonds, car les primes de risque des intérêts ont grimpé en flèche. L'augmentation des primes de risque touche surtout les pays aux revenus moyens qui, avant la crise, se sont fortement financés sur le marché privé des capitaux.

Les transferts financiers effectués par des travailleurs migrants depuis la Suisse vers leurs pays d'origine (*Remittances*) sont en baisse. Par ailleurs, l'aide privée au développement a elle aussi diminué en raison de la situation financière plus difficile de la plupart des fondations à but caritatif. Cette baisse a un effet négatif direct sur la balance des paiements de pays plus pauvres et influe sur la consommation de familles qui bénéficient d'une aide. Les pays les plus touchés se trouvent en Amérique latine, en Afrique du Nord, en Asie du Sud et au Proche-Orient.

4.2 Les conséquences de la crise sur les individus

En raison des conséquences de la crise économique mondiale sur le revenu, sur l'emploi et sur les conditions sociales, un peu plus d'un milliard de personnes vivent aujourd'hui dans un état de pauvreté extrême. Les femmes et les enfants sont particulièrement touchés, mais aussi les personnes dans les camps de réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays (PDI).

Dans les pays en développement, les dépenses dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'agriculture subissent la baisse des recettes de l'Etat. Les crises qu'ont connues l'Asie et l'Amérique latine dans les années 90 ont montré que la prise rapide de mesures publiques aux fins de sauvegarder l'accès aux soins et la possibilité offerte aux enfants de continuer d'aller à l'école avaient permis d'éviter des conséquences négatives durables pour la population et le développement du pays. Il faut donc éviter, surtout en temps de crise, une diminution des dépenses de santé et d'éducation.

4.3 La réponse des donateurs à la crise

En vue de contrer les conséquences négatives de la crise financière internationale, différentes mesures bilatérales et multilatérales ont déjà été décidées pour les pays émergents et les pays en développement. Sur la proposition du G20, la communauté internationale a décidé, au printemps 2009, d'augmenter de manière significative les moyens financiers du Fonds monétaire international (FMI) et des banques multilatérales de développement afin de surmonter la crise financière. Parallèlement, il a été demandé aux institutions d'utiliser – voire de compléter – leurs instruments avec souplesse et rapidité en fonction des besoins des Etats membres.

Un consensus règne au sein de l'OCDE, du moins en surface: l'APD ne doit pas être réduite, encore moins en temps de crise. Cela est important pour deux raisons: pour éviter à long terme les conséquences les plus négatives, qui aggraveraient la pauvreté et la malnutrition, et pour stimuler la demande mondiale. En réalité, presque tous les pays de l'OCDE font actuellement face à des déficits publics qui se creusent et à des choix ardus en matière de politique financière. Dans le dernier rapport du CAD sur la prévisibilité de l'aide (2009 DAC Report on Aid Predictability), l'OCDE établit que l'APD disponible dans le monde en 2010 et 2011 ne progressera sans doute que de manière modeste. Depuis le début de la crise, le Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD) a donc à plusieurs reprises invité ses membres. en dépit de leurs propres problèmes budgétaires, à procéder aux augmentations d'APD annoncées, voire à opter pour une démarche anticyclique et à augmenter encore davantage leur aide. Seuls quelques pays ont répondu à cet appel. Ainsi, le Canada débloque 85 millions de dollars supplémentaires pour lutter contre la crise financière et 4 milliards de dollars à l'attention de la Banque interaméricaine de développement (BID). L'Allemagne a annoncé l'injection de 600 millions de dollars dans la Société financière internationale (International Finance Corporation – IFC). Lors de la réunion à haut niveau du CAD à Paris, en 2009, les Etats-Unis ont annoncé leur intention, motivée notamment par la crise, de doubler leur APD dans les cinq années à venir

Fin juin de cette année, l'*ONU* a organisé une conférence à haut niveau pour analyser les conséquences de la crise financière et économique sur les pays en développement et proposer des solutions. Elle entend suivre ce sujet par l'intermédiaire d'un groupe de travail formel et d'un groupe d'experts de haut niveau. Les fonds et programmes onusiens destinés à la politique de développement, tels que le programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), ainsi que les organisations humanitaires, telles que le Programme alimentaire mondial (PAM) et le Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR), ont intensifié leurs efforts pour atténuer les effets négatifs de la crise.

En raison de leurs atouts institutionnels et structurels, les institutions financières internationales sont appelées, en temps de crise, à agir avec rapidité, souplesse et créativité. La Banque mondiale, en collaboration avec le FMI, ainsi que les banques régionales de développement (BAfD, BAsD, BID, BERD) assument un rôle prépondérant en aidant les gouvernements, de manière complémentaire, à stabiliser leurs économies nationales et en jetant des bases importantes pour lutter contre les répercussions sociales et économiques de la crise. Il faut pour cela débloquer des ressources financières considérables. Ainsi, le volume des prêts consacrés aux crédits réguliers qui ne sont pas octroyés à des taux préférentiels sera plus que doublé, ce qui va profiter aux pays émergents et aux pays en développement en meilleure posture. Par ailleurs, le volume des prêts accordés aux pays les plus pauvres est augmenté pour une durée limitée grâce à une attribution plus rapide (front loading) des moyens disponibles pour des crédits et subventions accordés à des conditions très avantageuses (fonds de développement). De plus, plusieurs initiatives visant à relancer le commerce et à assainir le secteur financier ont d'ores et déjà été approuvées.

Pour les trois années à venir, la Banque mondiale va tripler son volume de prêts, qui atteindra 100 milliards de dollars. La Banque interaméricaine de développement (BID) prévoit pour 2009 de faire passer son volume de prêts de 12 milliards à quel-

que 18 milliards de dollars. Par ailleurs, elle a adopté un programme à court terme, d'un montant de 6 milliards de dollars, visant à protéger les banques commerciales contre les problèmes de liquidités. La Banque asiatique de développement (BAsD) débloque pour 2009 environ 5 à 6 milliards de dollars supplémentaires. De plus, cette banque et la Banque africaine de développement (BAfD) envisagent la création d'un programme qui devrait réduire les goulots d'étranglement dans les pays emprunteurs. La BAfD a par ailleurs accéléré l'engagement de moyens du Fonds africain de développement (FAfD). Les mesures mises en place par la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), qui se consacre principalement au développement du secteur privé, englobent des aides aux banques commerciales sous forme de moyens financiers supplémentaires et d'aide technique, des lignes de crédit aux petites et moyennes entreprises ainsi que des mesures de promotion du commerce; au total, la BERD devrait augmenter son volume d'affaires à quelque 7 milliards d'euros en 2009 (2008: 5,1 milliards).

En réaction à la crise, le *FMI* a étendu rapidement et significativement l'octroi de crédits. Il s'agit pour lui, d'une part d'aider ses membres, d'autre part de garantir la stabilité financière internationale. En raison de l'ampleur des mesures de soutien, le FMI risquait de manquer de moyens. C'est la raison pour laquelle plusieurs pays lui ont ouvert des lignes de crédit bilatérales limitées dans le temps. Dans le cadre d'une contribution de la Suisse à la stabilisation et au renforcement du système financier international, le Conseil fédéral a décidé que la Suisse participerait à l'augmentation ponctuelle des ressources du FMI à hauteur de 10 milliards de dollars au maximum. A plus long terme, la facilité de réassurance du FMI doit être étendue et augmentée. Pour soutenir plus particulièrement ses membres les plus pauvres, le FMI a rendu ses conditions de crédit nettement plus avantageuses et notamment instauré un intérêt nul jusqu'en 2011. Il a par ailleurs aussi doublé ses limites de crédit.

5 Les priorités de la politique de développement de la Suisse

5.1 Défis

Politique de développement et politique étrangère: La mondialisation a modifié les conditions-cadres pour la politique étrangère de la Suisse. Tandis qu'au début de ce millénaire, la croissance économique était encore dominée par les Etats-Unis, la Chine et l'Inde sont devenues aujourd'hui des locomotives importantes de l'économie mondiale. Selon les prévisions, ces deux pays devraient compter, d'ici à 2020, parmi les économies les plus dynamiques. Si l'on tient compte des parités de pouvoir d'achat, les pays du groupe BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud) contribuent d'ores et déjà à plus d'un quart de l'économie mondiale. Avec le renforcement des pays BRICS et leur influence considérable sur les nombreux pays en développement dans leurs régions, la politique de développement occupe aujourd'hui une place plus importante au sein de notre politique étrangère. C'est pourquoi la collaboration étroite avec les pays de l'OCDE et avec les pays BRICS joue pour la Suisse un rôle de plus en plus important dans la participation à la définition des futures conditions-cadres pour le développement dans l'hémisphère nord et dans l'hémisphère sud.

Politique de développement multilatérale: Il est dans l'intérêt d'un pays comme la Suisse – petit de par son nombre d'habitants, fortement mondialisé et, partant, vulnérable – que le droit prime sur la force au sein du système international. Il est donc fondamental pour notre sécurité et pour nos intérêts, que nous soyons représentés de façon adéquate et compétente au sein des institutions internationales – ONU, FMI, Banque mondiale, OCDE, banques régionales de développement et OMC – qui défendent l'adoption de réglementations internationales. Pour cela, la Suisse a besoin de collaborateurs spécialement formés et doit apporter une contribution appropriée, dans le cadre de la répartition internationale des charges (burden sharing), au financement d'institutions et d'initiatives internationales. L'un des défis de la politique de développement de la Suisse consistera donc à maintenir le volume de l'APD au moins en milieu de peloton, dans la limite des possibilités financières existantes

Politique de développement bilatérale: Pour des raisons de visibilité notamment, la Suisse a besoin d'une coopération bilatérale au développement menée par des professionnels, tant dans sa coopération avec les pays du Sud et ceux de l'Est qu'au plan humanitaire. Le niveau de qualité de sa coopération, déjà élevé, doit être maintenu et renforcé tout particulièrement durant la crise. Selon les examens du CAD par les pairs, la DDC et le SECO accomplissent un excellent travail en comparaison internationale. Les citations extraites du rapport provisoire de l'examen par les pairs de 2009 en attestent également. Voici en substance leur contenu:

«La Suisse est perçue par la communauté internationale comme un pays donateur constructif, qui peut s'appuyer sur une longue tradition dans le domaine de la coopération, en particulier de l'aide humanitaire. La Suisse participe au débat international sur la responsabilisation (*Ownership*), la bonne gouvernance et les Etats fragiles.»

«La Suisse mise sur des approches stratégiques positives à l'égard d'agences multilatérales. Elle est un pays donateur exemplaire pour les organisations multilatérales. Elle remet une grande part de ses aides multilatérales sous forme de contributions de base et de contributions pluriannuelles. Cela est considéré comme une bonne pratique, car cette démarche n'occasionne pas, pour les agences, de coûts de transaction supplémentaires pour la charge administrative et le compte rendu, et permet aux agences d'utiliser les fonds en adéquation avec leurs propres stratégies.»

«La Suisse dispose d'un personnel qualifié et motivé et, dans certains domaines, d'experts sollicités et reconnus au plan international. Par rapport à d'autres, les avantages de la coopération au développement menée par la Suisse résident dans sa souplesse, sa connaissance du terrain et dans l'absence d'agenda politique sousjacent. Des connaissances approfondies des pays partenaires sont un capital important. La réussite de la coopération au développement menée par la Suisse dépendra de la capacité de cette dernière à maintenir la qualité à ce niveau élevé et à l'améliorer dans certains domaines.»

5.2 La Suisse face aux défis à relever

La Suisse a des intérêts éthiques, politiques et économiques qui justifient qu'elle investisse dans la réduction de la pauvreté et contribue à relever d'autres défis mondiaux, et ce pour deux raisons. Premièrement, les pays plus pauvres sont touchés de plein fouet par les effets des problèmes mondiaux et ne sont pas en mesure d'en

atténuer à eux seuls les effets négatifs. Deuxièmement, la Suisse est membre de la communauté internationale et, étant en partie aussi à l'origine de ces problèmes mondiaux, elle a sa part de responsabilité. Ces prochaines années, face aux défis qui l'attendent, la Suisse entend mener la politique de développement suivante:

La montée en puissance des *pays émergents* et leur importance pour les pays en développement déterminent de plus en plus l'orientation de la politique de développement suisse. En règle générale, les pays émergents sont gouvernés avec compétence, ils connaissent leurs voisins et disposent du savoir technique nécessaire pour participer à l'élaboration d'initiatives dans certains domaines de la politique internationale et pour mobiliser un soutien tout au moins régional. C'est la raison pour laquelle, à l'avenir, la Suisse recherchera davantage des coopérations tripartites avec de grands pays émergents et des pays en développement. Il existe à ce niveau un important potentiel pour les projets transnationaux, qui contribuent notamment à la coopération et à l'intégration régionales.

La DDC et le SECO disposent d'ores et déjà de différents instruments pour apporter une contribution efficace à la résolution de tâches mondiales et à l'instauration d'une forme de mondialisation propice au développement. La DDC a créé les programmes globaux «Changement climatique», «Migration» et «Sécurité alimentaire» pour pouvoir apporter une telle contribution au moyen de projets ciblés et d'un dialogue renforcé au plan international. Le SECO, quant à lui, se concentre sur deux thèmes essentiels pour les pays en développement avancés: «Climat, énergie et environnement» et «Gouvernance économique». La DDC et le SECO prennent de plus en plus en considération les effets du changement climatique dans leurs projets et leurs programmes; ce faisant, ils collaborent, entre autres, avec l'OFEV, qui est responsable des contributions aux Fonds multilatéraux dans le domaine de l'environnement⁴. A titre d'exemple, le programme global «Changement climatique» de la DDC soutient l'électrification de régions rurales au moyen d'énergies renouvelables produites localement (biomasse, petites centrales hydrauliques). Le SECO donne la priorité à des mesures de modération dans des pays en développement connaissant un haut taux de croissance et ayant des secteurs économiques qui consomment beaucoup d'énergie (augmentation de l'efficacité énergétique et promotion des énergies renouvelables, par exemple) ainsi qu'à des mesures visant la protection de la forêt tropicale et du climat dans des pays en développement plus avancés.

L'aide humanitaire est bien ancrée dans la population et la scène politique suisses. Ayant vu naître la Croix-Rouge, la Suisse possède un atout important en la matière. Il en va de même pour la prévention des conflits. Grâce à sa longue expérience des institutions démocratiques, la coopération suisse au développement jouit aux yeux de nombreux pays et entités d'un degré de crédibilité élevé au niveau de l'introduction et de l'extension des libertés, de l'Etat de droit et de la décentralisation de l'administration publique. La contribution de la coopération au développement à la promotion de la sécurité humaine est mise en adéquation avec les mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme de la Division politique IV (DP IV) du DFAE. Grâce à ses efforts de coordination, la Suisse a obtenu ces dernières années des résultats tangibles, tels que ses contributions aux processus de paix en Colombie, au Sri Lanka, au Népal et dans le sud du Soudan.

Ordonnance du 14 août 1991 concernant l'exécution, dans les pays en développement, de programmes et de projets en faveur de l'environnement global (RS 172.018).

L'orientation stratégique du SECO – qui vise à encourager une croissance durable et l'intégration des pays partenaires dans l'économie mondiale pour limiter les risques de la mondialisation et réduire la pauvreté – est adaptée aux défis posés par la mondialisation ainsi qu'à l'actuelle crise financière et économique. A travers le renforcement d'institutions financières et macroéconomiques, le développement de l'infrastructure économique ainsi que la promotion du commerce et du secteur privé, le SECO non seulement contribue au renforcement des conditions-cadres pour prévenir les crises et rendre les pays partenaires plus résistants, mais il crée aussi une base favorable à une croissance durable. Le SECO donne la priorité à la consolidation des conditions-cadres et des compétences humaines, institutionnelles et sociales pour que les pauvres puissent eux aussi participer activement au développement économique et en tirer profit.

En prenant des mesures visant le renforcement de la *gouvernance économique*, le SECO encourage l'intégration des pays en développement et des pays émergents dans l'économie mondiale, l'objectif étant de soutenir les effets positifs des investissements privés sur la croissance et le développement. Il contribue au développement de règles, d'institutions et d'entreprises fondées sur les principes de la transparence, de la redevabilité (accountability) et de la prévisibilité, conformément aux standards internationaux et aux bonnes pratiques existantes

Ces dernières années, la DDC et le SECO ont mis en place des mesures concluantes visant l'amélioration de la qualité et de l'efficacité; d'autres suivront. Les instruments existants ont été concrétisés et encore développés dans l'optique d'une évaluation de leur efficacité; de nouveaux instruments ont été introduits: des objectifs concrets et des indicateurs sont définis dès la phase de planification des projets et des programmes, ce qui permet un contrôle uniforme, un apprentissage systématique et un compte rendu transparent. Le compte rendu est effectué au moyen d'évaluations, d'analyses de l'efficacité, de rapports annuels, d'examens et d'audits. Outre plusieurs évaluations internes portant sur des projets et des programmes, deux ou trois analyses de l'efficacité sont réalisées chaque année. Elles sont établies indépendamment de la ligne opérationnelle, parfois en collaboration avec d'autres donateurs et le pays partenaire concerné. Consacré au thème de l'eau, le premier rapport sur l'efficacité 2008 de la DDC et du SECO a été établi par des experts de l'institut allemand «Deutsches Institut für Entwicklungspolitik»⁵, spécialisé dans les politiques de développement.

Désormais, les *résultats* obtenus font systématiquement l'objet d'un rapport dans le cadre du compte-rendu annuel sur les activités opérationnelles. Par ailleurs, l'indépendance des unités d'évaluation a été renforcée. L'unité d'évaluation nouvellement créée au sein de l'Inspectorat du Secrétariat général du DFAE examine pour la DDC les objectifs transversaux de politique étrangère, dont ceux de la politique de développement. Le SECO a mis en place un comité d'évaluation externe, qui réalise des évaluations indépendantes portant sur des initiatives importantes du Secrétariat d'Etat dans le domaine du développement.

L'efficacité de la coopération au développement peut encore être améliorée dans la mesure où les *Bureaux de coopération de la DDC (Bucos)* se voient confier davantage de responsabilités. Par ailleurs, la DDC a mené à bien, le 1^{er} octobre 2008, la première phase d'une réorganisation en profondeur visant à améliorer la qualité et

l'efficacité de la coopération au développement. La nouvelle structure permet une orientation opérationnelle efficace de la DDC et une mise en œuvre optimisée de la stratégie uniforme en matière de politique de développement. Les vastes connaissances et l'expérience que possède la DDC pourront être mieux exploitées étant donné que les domaines thématiques ont été intégrés dans les domaines opérationnels. Grâce aux décisions relatives à la politique du personnel qu'elle a prises dans le cadre de la réorganisation, la DDC s'assure de disposer, à l'avenir aussi, de collaborateurs motivés et qualifiés pour continuer à améliorer la qualité de son travail.

6 L'éventuel engagement de la Suisse

Bien que le Conseil fédéral ait prévu de n'augmenter les moyens alloués à la coopération au développement en aucun cas d'ici à fin 2012, il est intéressant d'aborder brièvement l'utilisation qui aurait pu être faite de moyens supplémentaires.

6.1 Développer l'aide bilatérale dans le secteur de l'eau

L'aide bilatérale garantit la visibilité et permet de s'appuyer sur les expériences réalisées. La DDC et le SECO auraient intensifié leurs programmes d'utilisation de l'eau, qui portent leurs fruits dans différents pays prioritaires et dans le cadre de programmes spéciaux en Afrique, en Asie et en Amérique latine, afin d'améliorer la portée de projets existants et de reporter les expériences positives sur d'autres pays prioritaires et programmes spéciaux.

L'eau représente un domaine dans lequel la Suisse dispose d'un savoir-faire particulier en comparaison internationale. La DDC serait efforcée 1) de permettre aux personnes un meilleur accès à l'eau potable et à l'hygiène, et 2) d'aider l'agriculture à utiliser l'eau de façon plus efficace.

6.2 Renforcer la coopération bilatérale économique du SECO

Conformément à ses compétences-clés, le SECO se serait concentré sur deux niveaux d'intervention dans le domaine économique et commercial.

D'une part, il se serait focalisé sur le *renforcement du système financier*, avec à la clé: 1) des mesures visant à améliorer les capacités des banques centrales et des autorités compétentes en matière de régulation et de surveillance du secteur financier, 2) le développement de l'analyse des risques dans les établissements financiers et 3) des mesures concernant les assurances en faveur des producteurs agricoles.

L'amélioration des compétences des autorités financières et le renforcement du système de surveillance et de régulation jouent un rôle important dans la prévention des crises et la limitation des leurs effets. Un meilleur contrôle de la gestion du risque des intermédiaires financiers est essentiel pour le bon fonctionnement et la stabilité des secteurs financiers.

Les fortes fluctuations au niveau des prix aggravent les risques liés à la culture de produits agricoles, en particulier pour les petites et moyennes exploitations. Afin de garantir le bon fonctionnement des mécanismes du marché les solutions proposées qui consistent par exemple en offres d'assurances combinées avec d'autres prestations.

D'autre part, le SECO aurait injecté des moyens supplémentaires dans la promotion *du commerce et des investissements*, par exemple en vue d'améliorer l'accès aux financements pour les PME tournées vers les exportations (*trade finance*) ou encore d'encourager les investissements «verts».

6.3 Endosser une part de responsabilité multilatérale

Les institutions multilatérales assument une fonction systémique centrale dans l'architecture internationale du développement. Elles ont une taille critique et disposent d'un solide savoir-faire mondial, d'une grande expérience et d'atouts incontestables s'agissant de l'élaboration, de la coordination et de la mise en œuvre de trains de mesures harmonisés au plan international. Ces qualités sont indispensables lorsqu'on est appelé à relever des défis mondiaux. Grâce à leur large présence et à leur gamme d'instruments diversifiée, la Banque mondiale, les banques régionales et les organisations onusiennes peuvent réagir rapidement en période de crise: elles peuvent prodiguer des conseils et intervenir là où leur action sera la plus indispensable et la plus pertinente. Par ailleurs, les banques multilatérales de développement doivent remplir d'importantes fonctions anti-cycliques: à l'heure où les autres sources de financement se tarissent, elles peuvent, en tenant compte de la capacité d'endettement des différents pays, financer des déficits budgétaires imprévus ainsi que des programmes sociaux destinés aux populations pauvres les plus touchées par la crise et l'entretien d'infrastructures vitales. L'ONU et ses organisations spécialisées dans le développement remplissent de plus une fonction essentielle dans les régions en conflit: grâce à leur vaste présence sur le terrain, elles peuvent rapidement apporter de l'aide et effectuer des travaux de reconstruction, ou encore fournir une assistance technique aux administrations pour les aider à redémarrer.

La part de l'aide multilatérale dans l'APD fournie par la Suisse a diminué pour passer de 29,7 % en 2000 à 23,9 % en 2008:

APD de la Suisse en millions de francs suisses: part bilatérale/part multilatérale 2000 - 2008

Année	APD bilatérale	APD multilatérale	TOTAL APD	% bilatérale	% multil.
2000	1061	449	1511	70,3 %	29,7 %
2001	1097	440	1537	71,4 %	28,6 %
2002	1192	270	1462	81,5 %	18,5 %
2003	1271	477	1748	72,7 %	27,3 %
2004	1475	446	1921	76,8 %	23,2 %
2005	1746	461	2207	79,1 %	20,9 %
2006	1569	494	2063	76,1 %	23,9 %
2007	1516	506	2021	75,0 %	25,0 %
2008	1700	535	2234	76,1 %	23,9 %

Source: DDC

La part des dépenses multilatérales dans les dépenses consacrées par la DDC à la coopération au développement a augmenté pour passer de 37,2 % en 2000 à 43 % en 2008:

DDC: Coopération au développement (crédits aux pays du Sud) en millions de francs suisses: part bilatérale/part multilatérale 2000 – 2008

	Part bilatérale	Part multilatérale	TOTAL	% bilatérale	% multilat.
2000	484,1	287,1	771,2	62,8 %	37,2 %
2001	509,1	285,9	795,0	64,0 %	36,0 %
2002	522,5	292,8	815,3	64,1 %	35,9 %
2003	537,0	304,5	841,5	63,8 %	36,2 %
2004	540,4	330,5	870,9	62,0 %	38,0 %
2005	537,6	341,9	879,5	61,1 %	38,9 %
2006	542,4	354,4	896,8	60,5 %	39,5 %
2007	536,8	383,0	919,8	58,4 %	41,6 %
2008	546,5	412,5	959,0	57,0 %	43,0 %

Source: DDC

La coopération multilatérale au développement menée par la Suisse concentre la presque totalité de ses moyens sur douze institutions. Le maintien du niveau actuel des contributions suisses au financement des activités de ces organisations multilatérales exigerait des engagements de 2072 millions de francs au cours de la période couverte par le 11e crédit-cadre (2009 à 2012) sur la continuation de la coopération technique et de l'aide financière de la Confédération. Le Conseil fédéral a proposé de maintenir ce niveau d'engagement multilatéral dans son message de mars 2008. Avec la décision du Parlement de limiter les engagements multilatéraux de la Suisse à 1800 millions de francs, soit à 40 % du crédit-cadre, les engagements multilatéraux à fin 2012 se réduisent de 272 millions de francs (écart de 2072 à 1800 millions de francs).

Sur les moyens d'engagement disponibles, à savoir 1800 millions de francs, 997 millions sont d'ores et déjà affectés à des engagements pris par la Suisse envers le Fonds asiatique de développement (FAsD 10), l'Agence internationale de développement (AID 15) et le Fonds international de développement agricole (FIDA 8). Le budget englobe également les engagements de la Suisse envers l'IADM (Initiative d'allégement de la dette multilatérale; 190 millions de francs)⁶, qui doivent être compensés au sein du budget multilatéral du 11° crédit-cadre; or cela va à l'encontre des accords politiques internationaux, aux termes desquels les paiements de l'IADM doivent être additionnels, faute de quoi les pays en développement financeraient eux-mêmes leur désendettement multilatéral. Par conséquent, quelque 800 millions de francs sont encore disponibles pour les engagements qui doivent être renouvelés, durant cette période du crédit-cadre, vis-à-vis des organisations onusiennes, des programmes de recherche mondiaux et du Fonds de développement.

Du fait du plafond de 40 %, la Suisse ne pourra pas maintenir ses contributions multilatérales au niveau actuel. De plus, les hypothèses pour les engagements à venir ont fait l'objet de projections particulièrement prudentes, par exemple une croissance nominale nulle et un transfert de la moitié de la contribution au prochain engagement envers l'AID (AID 16) sur le prochain crédit-cadre. La question se pose donc de savoir si le Parlement doit revenir sur sa décision de plafonner l'aide multilatérale à 40 % du crédit-cadre.

Etant donné que les engagements envers l'IADM vont enregistrer un niveau maximum d'ici à 2023, le 12° crédit-cadre doit prévoir 220 millions de francs, le 13° 300 millions et le 14° 310 millions pour l'IADM.

Toutefois, des réductions sélectives ou linéaires des contributions à l'attention des institutions multilatérales affaibliraient la position que la Suisse a acquise au fil des ans et, partant, sa réputation internationale. Or cette position s'est déjà dégradée ces dernières années – tant auprès des fonds et programmes de l'ONU que de l'AID (Agence internationale de développement de la Banque mondiale) et des banques régionales de développement – car la plupart des pays de l'OCDE ont parfois considérablement augmenté leurs contributions. Par ailleurs, la Suisse réduirait à néant ses chances de conserver son poids politique et sa capacité d'influence au sein des organes exécutifs des principales organisations multilatérales. Il convient de souligner, en particulier du point de vue de la politique étrangère, que la Suisse mettrait en péril la réputation de partenaire fiable et solidaire qu'elle s'est forgée au plan international.

En revanche, une augmentation des moyens dans le domaine multilatéral permettrait à notre pays de maintenir plus ou moins sa part dans l'aide multilatérale, ou du moins de ne pas perdre trop de terrain par rapport à la communauté internationale pour le cas où cette dernière déciderait d'augmentations substantielles des contributions aux institutions multilatérales

La contribution de la Suisse aux banques multilatérales de développement se compose de contributions régulières aux fonds destinés aux pays en développement les plus pauvres et de participations au capital des différentes banques, qui est dédié aux pays plus avancés et aux pays relativement pauvres. Tandis que les reconstitutions de fonds sont prévues et effectuées tous les trois à quatre ans, les augmentations de capital sont très irrégulières; elles ne surviennent que lorsque les banques se heurtent aux limites de prêts définies dans leurs statuts et qu'une extension motivée de l'affectation opérationnelle de leurs moyens est soutenue par les pays membres. Outre les contributions aux fonds, de telles augmentations du capital des banques multilatérales de développement devront avoir lieu dans les prochaines années en raison des besoins accrus en moyens financiers. La plupart des pays membres ont manifesté leur intérêt pour un examen de leur participation, en raison des circonstances actuelles exceptionnelles liées à la crise économique et à ses conséquences.

En qualité de membre des banques, la Suisse prend part aux discussions et aux négociations relatives aux augmentations de capital et examine leur bien-fondé et leurs modalités au cas par cas. Etant donné qu'une grande part de ces participations sont versées sous forme de capital garanti, un effet multiplicateur important peut être obtenu avec des versements relativement faibles (en règle générale, entre 5 et 10 % de la participation). Les participations au capital peuvent être considérées comme des investissements dans des banques multilatérales avec une note triple A. De plus, les parts dans le capital sont décisives lors de la définition du nombre de voix et de la représentation au sein des organes exécutifs, si bien que la Suisse, si elle y participait, pourrait parfaitement conserver ses possibilités d'influence. Soulignons que sa représentation au sein des organes exécutifs des banques multilatérales de développement – par exemple sous forme d'un siège permanent au sein du comité exécutif de la Banque mondiale – est d'une importance capitale. Toute réduction de la participation suisse irait à l'encontre de nos intérêts relatifs aux réformes portant sur la gouvernance actuellement en cours au sein de la Banque mondiale.

Selon toute vraisemblance, la crise économique devrait être surmontée à partir de 2011. Il n'est donc plus nécessaire d'appliquer une politique financière expansive à des fins de stabilisation conjoncturelle. En revanche, il y a lieu d'assurer et de consolider l'équilibre structurel – atteint ces dernières années et maintenu pendant la crise – du budget de la Confédération: la consolidation budgétaire devient la priorité absolue de la politique financière.

A cet égard, le plan financier 2011 à 2013 adopté en août par le Conseil fédéral montre clairement que des mesures s'imposent: dans le scénario de base, il affiche des déficits annuels de financement de près de 4 milliards de francs et une augmentation de 2,5 à 4 milliards du besoin d'assainissement imposé par le frein à l'endettement.

Pour l'essentiel, les déficits structurels qui se dessinent sont dus à trois causes:

- Les estimations de revenus pour 2009 et 2010 tiennent entièrement compte de la nette réduction du taux de renchérissement escompté par rapport à l'ancien plan financier. Elles se distinguent donc de celles de la grande majorité des dépenses, qui reposent sur une prévision d'inflation à 1,5 % et laissent par conséquent entrevoir un accroissement non souhaité en termes réels.
- 2. La réforme de l'imposition de la famille et de la compensation des effets de la progression à froid entraîne des manques à gagner permanents.
- 3. L'hypothèse d'une croissance annuelle du PIB de 1,5 % en chiffres réels, sur laquelle repose le scénario de base du plan financier, implique que la perte de croissance résultant de deux années de repli ne pourra être rattrapée. Il en résulte, dans ce scénario de base, une baisse de la tendance réelle en matière de croissance qui entraînerait aussi des pertes structurelles de recettes pour la Confédération.

Le scénario économique sur lequel repose le plan financier s'appuie sur les estimations conjoncturelles de juin 2009. Entre-temps, les signes de reprise de l'économie mondiale ont commencé à se multiplier et les dernières prévisions concernant la Suisse signalent que l'effondrement en 2009 sera moins violent, et la croissance en 2010 plus vigoureuse qu'on ne l'avait prévu en juin. Pour la période à partir de 2011, les prévisions ne sont pas encore disponibles. Or, vu que la Suisse est loin de figurer dans l'épicentre de la crise, mais qu'elle est principalement affectée au travers de ses exportations freinées par la récession mondiale, on peut estimer vraisemblable qu'elle retrouvera le chemin de la croissance si la demande étrangère redémarre. Il convient en outre d'ajouter qu'après la crise, la demande intérieure ne sera pas ralentie par des mesures publiques et privées de désendettement.

En termes de risque, la situation macroéconomique apparaît donc sous un jour plus favorable qu'au mois de juin. Par conséquent, l'évolution qualifiée de scénario optimiste dans le plan financier semble la plus vraisemblable. On peut donc désormais déterminer le besoin d'assainissement à la lueur de ce scénario, ce qui représente des mesures de consolidation à hauteur de 1,5 milliard de francs par an. Cette prescription correspond aussi à l'objectif fixé par le Conseil fédéral pour stabiliser la quote-part de l'Etat à moyen terme: le scénario désormais adopté table sur une croissance moyenne du PIB d'environ 2,5 % par an en termes nominaux entre 2008 et 2013. Si l'allègement du budget requis de 1,5 milliard de francs par an ne porte

que sur les dépenses, l'augmentation de celles-ci sera limitée à quelque 2,3 %. L'objectif d'une stabilisation de la quote-part de l'Etat sera ainsi atteint.

Cependant, ces mesures restent empreintes d'incertitudes. Le risque subsiste toujours de voir la crise laisser des traces structurelles sur le secteur financier. D'un autre côté, l'expérience des récessions précédentes montre qu'il ne faut pas non plus exclure l'éventualité d'un redémarrage plus vigoureux que prévu. Les décisions quant au besoin d'assainissement pourraient donc n'être que provisoires: elles ne constituent qu'une planification éventuelle. Les mesures définitives seront arrêtées sur la base des prévisions de recettes et de dépenses de l'été 2010.

Le 30 septembre 2009, le Conseil fédéral a adopté un concept d'assainissement pour les années 2011 à 2013 du plan financier, par lequel le DFF est mandaté pour élaborer avec les départements un programme de consolidation permettant d'alléger le budget de 1,5 milliard de francs par an par rapport au plan financier 2011 à 2013. Les prescriptions du frein à l'endettement pourront ainsi être respectées selon les estimations conjoncturelles actuelles. Les propositions du Conseil fédéral qui entraînent des charges supplémentaires importantes seront temporairement suspendus. Lorsque cela ne sera pas possible, le Conseil fédéral prendra d'autres mesures permettant de financer ces charges. Il interviendra auprès du Parlement pour que celuici accepte le moratoire sur les dépenses.

Selon les estimations de croissance plus optimistes qui expliquent cette décision, des fonds supplémentaires significatifs seraient nécessaires pour atteindre l'objectif de 0,5 %: la croissance annuelle des dépenses de l'APD suisse devrait s'élever à 7,1 % (estimation) et les fonds supplémentaires cumulés représenteraient 775 millions pendant la période de 2010 à 2013, puis 963 millions de 2014 à 2015.

Les corrections requises progresseraient de 147 millions de francs en 2011, de 230 millions en 2012 et de 324 millions en 2013.

Part de l'APD selon le scénario le plus probable:

Année	Budget 2010 Plan financier 2011-2013, domaine de tâches 3.2, 2014-2015	Total moyens financiers B/PF (3.2) pour atteindre 0,5 %	Moyens suppl. DDC / SECO pour atteindre 0,5% (hausse de 7,1 % par an)	Autres dé- penses APD (estima- tion)	Total de l'APD pour at- teindre 0,5%	RNB (estimation: 05.10.09)	Part de l'APD dans le RNB pour atteindre 0,5%
2010	1 764	1 839	74	645	2 484	532 433	0,467 %
2011	1 822	1 969	147	654	2 623	556 393	0,471 %
2012	1 878	2 108	230	663	2 771	579 761	0,478 %
2013	1 933	2 257	324	631	2 888	601 792	0,480 %
2014	1 991	2 417	426	638	3 055	619 846	0,493 %
2015	2 051	2 588	537	605	3 193	638 441	0,500 %

Source: estimations du DFF du 05.10.2009

Le Conseil fédéral reconnaît la nécessité d'une augmentation supplémentaire du taux d'APD de la Suisse. Sur la base de la situation financière et politique actuelle, il sera toutefois difficile d'atteindre cet objectif à brève échéance:

 Le budget 2010 ne laisse pas de latitude pour de nouvelles augmentations de moyens.

- Du point de vue actuel, les besoins d'assainissement pour la période 2011 à 2013 s'élèvent à quelque 1,5 milliard de francs par an.
- Le Conseil fédéral entend combler ces déficits par des mesures visant avant tout les dépenses. Cela implique toutefois qu'aucune dépense supplémentaire ne soit décidée, par le Parlement non plus (moratoire des dépenses).
- L'augmentation de l'APD à 0,5 % du RNB d'ici à 2015 entraînerait une hausse des besoins d'assainissement de 324 millions de francs en 2013.
- En plus des besoins actuels d'assainissement de 1,5 milliard de francs par an, ces charges supplémentaires devraient être compensées dans les autres domaines de tâches, ce que le Conseil fédéral considère comme irréaliste.

7.1 Les coûts de l'augmentation de capital de la Banque mondiale et des banques régionales ainsi que de la reconstitution des fonds de développement

Les engagements multilatéraux de la Suisse dans les fonds des banques de développement, des Nations Unies et des programmes de recherche mondiaux pour les années 2009 à 2012 ont été extrapolés et prévus dans le 11° crédit-cadre. Les augmentations de capital des banques de développement, conséquence indirecte de l'actuelle crise financière et économique, n'ont pu être prévues lors de la préparation du dernier message sur la continuation de la coopération technique et de l'aide financière. De nombreuses incertitudes accompagnent la planification des prochaines années. Tandis que certaines participations en faveur des fonds de développement sont d'ores et déjà connues et ont été approuvées par le Conseil fédéral (AID 15, FASD 10, IFAD 8), d'autres sont encore en suspens. Il en va de même pour la plupart des augmentations de capital. Par conséquent, nous ne pouvons qu'élaborer des scénarios et communiquer à titre indicatif des montants qui devraient vraisemblablement être engagés et versés aux différentes institutions financières durant 4 à 8 ans (voir le tableau A plus bas).

Nous partons donc d'un scénario qui prévoit que le 11e crédit-cadre couvrira intégralement les participations financières à verser aux organisations onusiennes, aux programmes de recherche mondiaux et aux fonds de développement. En dépit d'hypothèses prudentes (croissance nulle des engagements suisses) et du transfert partiel de la moitié du prochain engagement AID 16 (2012 à 2014) vers le créditcadre suivant, il ne sera pas possible de combler, au niveau des engagements, le déficit imputable au plafonnement de l'aide multilatérale à 40 % du crédit-cadre. Il n'est pas envisageable non plus de reporter d'autres participations sur le crédit-cadre suivant, surtout parce qu'il en résulterait un cumul des engagements multilatéraux impossible à financer durant la période du 12e crédit-cadre. Par conséquent, des moyens supplémentaires pour les contributions à verser au FSO et au FAfD seraient nécessaires, et ce avant 2012, pour maintenir la position de la Suisse dans toutes les organisations multilatérales. En relevant le plafond de 40 %, le Parlement pourrait autoriser le Conseil fédéral à réaliser des engagements supplémentaires. La décision définitive quant à la répartition des moyens entre les différentes institutions multilatérales sera prise par le Conseil fédéral sur la base d'une nouvelle note de discussion sur le financement et la définition des priorités de la coopération multilatérale au développement.

Comme le Conseil fédéral en a décidé lors de l'adoption de la note de discussion du 20 mai, un message séparé sera soumis au Parlement concernant les éventuelles augmentations de capital de la Banque mondiale (BIRD, IFC), de la BID, de la BASD et de la BAfD.

L'ensemble des augmentations de capital et la participation de la Suisse aux reconstitutions des fonds évoqués auraient les conséquences financières suivantes (voir tableaux A et B):

- S'agissant des augmentations de capital, les paramètres financiers sont d'ores et déjà décidés pour la BAsD. Les augmentations de capital des autres banques régionales BAfD et BID pourraient se fonder sur les mêmes paramètres. En revanche, le montant des augmentations de capital du groupe de la Banque mondiale constitue la grande inconnue, car on ne sait pas encore s'il s'agira d'une augmentation sélective à laquelle la Suisse pourrait participer ou d'une augmentation générale. Pour pouvoir maintenir une représentation permanente de la Suisse au sein des organes exécutifs de la Banque mondiale, il importe que notre pays puisse pleinement participer, au prorata, à cette augmentation de capital.
- Dans ces conditions, la Suisse devrait verser si elle veut maintenir sa part dans le capital de ces institutions multilatérales un montant total de 70 à 100 millions de francs environ pour la période 2010 à 2013, ou de quelque 110 à 170 millions de francs pour la période 2010 à 2015 (la différence entre les deux estimations réside dans les coûts de la participation à l'augmentation de capital de la Banque mondiale, très incertaine à ce jour voir tableau B).
- Le Fonds de la Banque interaméricaine de développement (Fonds pour les opérations spéciales, FSO) est destiné aux pays les plus pauvres d'Amérique latine. La crise financière a pour conséquence que le fonds ne permet pas de faire face à la demande croissante et qu'il doit être reconstitué. Sa dernière reconstitution a eu lieu en 1995. De plus, l'initiative de désendettement de la BID est en partie financée par ce fonds, à la différence de l'Initiative d'allégement de la dette multilatérale (IADM), qui est financée par des moyens supplémentaires. La contribution de la Suisse à cette reconstitution du FSO pourrait s'élever à quelque 50 millions de francs, qui devraient être versés sur six ans.
- Conformément à la périodicité définie (trois ans), le Fonds de développement de la Banque africaine de développement (FAfD) doit lui aussi être reconstitué. La contribution de la Suisse au FAfD 12 serait de 153 millions de francs, à verser sur dix ans.

Estimation des coûts de la participation de la Suisse à l'augmentation de capital des banques de développement et à la reconstitution des Fonds de la Banque Africaine et de la Banque Interaméricaine de Développement (en millions de francs suisses) - Situation Octobre 2009	on de la Suisse Banque Africa ation Octobre 2	કે l'augmentatior ine et de la Banqı 2009	n de capital des ba Le Interaméricaine	ınques de développ de Développement	ement t
Institution	Participation suisse au Capital	Part du capital à souscrire	Montant à verser = «paid-in»	Périodes de Déboursement	Contribution annuelle moyenne
Banque Africaine de développement	1100	%9	99	2011-2018	8.25
Banque Asiatique de développement	200	4%	20	2010-2014	4
Banque Interaméricaine de développement	200	4.5%	22.5	2011-2015	4.5
Banque Mondiale	1170	%9	70	2012-2016	14
International Finance Corporation (IFC)	35	100%	35	2012-2016	7
Total			213.5		37.75
Contribution au fonds concessionels			Montant à verser	Périodes de Déboursement	Contribution annuelle moyenne
Banque Africaine de développement			153	2011-2020	selon plan
Banque Interaméricaine de développement			20	2011-2016	selon plan

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Déboursements annuels augmentation de capital	4	16.75	37.75	37.75	37.75	33.75
Déboursements annuels pour Fonds Africain		5.2	11.9	19.2	22.6	22.8
Déboursements annuels pour Fonds Intreraméricain		8.3	8.3	8.3	8.3	8.3

Source: DDC/SECO

Estimation des déboursements induits par la participation de la Suisse à l'augmentation de capital des banques de développement et à la reconstitution des Fonds de la Banque Africaine et de la Banque Interaméricaine de Dév. (en millions de francs suisses) - Situation Octobre 2009

A. Moyens recquis pour augmentation de capital 2010-2013	96
B. Moyens recquis pour augmentation de capital 2010-2015	168
C. Moyens recquis pour augmentation de capital 2010-2013 sans Banque Mondiale	89
D. Moyens recquis pour augmentation de capital 2010-2015 sans Banque Mondiale	112
E. Moyens recquis pour les deux fonds de développement 2010 - 2013	61
F. Moyens recquis pour les deux fonds de développement 2010 - 2015	123
G. Moyens totaux 2010 - 2013 (A + E)	157
H. Moyens totaux 2010 - 2015 (B + F)	291
I. Moyens totaux 2010 - 2013 sans Banque Mondiale (C + E)	129
J. Moyens totaux 2010 - 2015 sans Banque Mondiale (D + F)	235

Source: DDC/SECO

8 Conclusions

Il ressort du présent rapport que:

- des raisons plaident en faveur de l'augmentation de l'APD bilatérale et multilatérale à 0,5 % du revenu national brut;
- le Conseil fédéral considère une augmentation de l'APD à 0,5 % du revenu national brut comme irréaliste dans le contexte économique et financier actuel.

Le Conseil fédéral est d'avis que le calendrier d'une éventuelle augmentation de l'APD pourra être mieux évalué dans le cadre du prochain programme de la législature.

Le Conseil fédéral proposera certes au Parlement de contribuer aux augmentations du capital de la Banque mondiale et des banques régionales de développement ainsi qu'à la reconstitution des deux fonds de développement. Pour cela, des moyens additionnels seront mis à disposition à partir de 2013. Le but visé est de permettre à la Suisse de participer aux augmentations de capital à hauteur de la part qu'elle assume et de verser un montant au moins égal au précédent pour la reconstitution des fonds de développement des banques régionales de développement. Elle pourra ainsi conserver ses chances de maintenir sa place au sein de ces importantes institutions multilatérales. Cela permettra également à notre pays de mieux défendre ses possibilités d'influence au sein des institutions financières multilatérales. Enfin, cela évitera à la Suisse de compromettre son siège de directeur exécutif à la Banque mondiale.

Par ailleurs, des informations plus concrètes concernant les données-clés des projets d'augmentation de capital et de reconstitution des fonds des banques de développement devraient être disponibles dans les mois à venir. Déjà décidée, l'augmentation du capital de la BAsD doit être menée à terme d'ici à la fin 2010, date à laquelle les actionnaires devront donc avoir décidé de leur contribution.

En conséquence, le Conseil fédéral soumettra au Parlement, au cours du premier semestre 2010, un message concernant les points suivants: participation de la Suisse aux augmentations du capital des banques multilatérales de développement, participation à la 12e reconstitution du Fonds africain de développement et participation à la 9e reconstitution du Fonds de la Banque interaméricaine de développement pour les opérations spéciales (FSO).

Le Conseil fédéral approuve le présent rapport conformément à sa décision du 30 septembre 2009 et le soumet au Parlement.