

SUISSE

1) VOLUME DE L'AIDE

1.1. Performances actuelles/récentes en termes de volume :

APD nette en millions de USD	2 016
% du RNB	0,41%

Source : données préliminaires de 2008 du CAD de l'OCDE

Depuis 2001, l'APD suisse a plus que doublé en valeur absolue (partant de 908 millions de USD) et a augmenté en valeur relative par rapport au RNB (partant de 0,34 %). Toutefois, une grande partie de cette augmentation est due à la décision prise d'inclure dans l'APD les coûts de la prise en charge des demandeurs d'asile au cours de leur première année de résidence en Suisse (CAD 2005, p. 12). En 2008, une augmentation de l'aide bilatérale a élevé le volume de l'APD de 6,5% en termes réels (CAD, 2009).

1.2. Volume prévu à l'avenir

En Décembre 2008, le Conseil national suisse a décidé d'augmenter l'APD de la Suisse à 0,5% du RNB d'ici à 2015. Cela n'a pas encore été inclus dans le budget, mais ce serait l'équivalent de 2 327 millions de USD en 2010, soit 460 millions de USD de plus que les plans budgétaires actuels (DAC, 2009).

2) ORGANISMES/ MÉCANISMES CLÉS

2.1 Organismes et structures

Direction du développement et de la coopération (DDC)

Faisant partie intégrante du Département fédéral des Affaires étrangères (DFA), la DDC est chargée de l'ensemble de la coordination de l'aide suisse ainsi que de toute aide liée aux projets. En 2007, la DDC a décaissé 60,5 % de l'aide bilatérale suisse et 84,8% de l'aide multilatérale. Les activités de la DDC au plan national sont hautement décentralisées et concernent en général des domaines traditionnellement « sensible » : prévention des conflits et transformation démocratique, gouvernance, environnement (voir www.sdc.admin.ch pour en savoir plus).

Secrétariat d'État aux affaires économiques (SECO)

Partie intégrante du Département fédéral des affaires économiques (DEA), le SECO a en son sein le Département de la coopération économique pour le développement qui est chargé de l'aide au développement. En 2007, le SECO a décaissé 16,7 % de l'aide bilatérale de la Suisse, qui se limitait largement à l'appui budgétaire et aux programmes globaux. Le SECO est politiquement responsable du développement durable et son objectif majeur dans le cadre de l'aide est la réduction de la pauvreté. Les activités du SECO sont axées sur des questions macroéconomiques, la promotion

des investissements, le commerce et les infrastructures de base. Le SECO joue également un rôle important dans l'appui au secteur privé dans les pays en développement, à l'exemple de l'appui aux PME par le biais du Fonds suisse d'investissement pour les marchés émergents (voir www.seco-cooperation.ch pour en savoir plus).

Bureaux de la coopération (COOF)

La Suisse dispose de 49 bureaux de pays chargés de l'aide à travers le monde. Ces bureaux sont chargés du suivi à la fois des programmes de la DDC et du SECO (OCDE 2005, p. 59). Les COOF font partie intégrante des ambassades suisses, mais ils restent assez autonomes. Leur niveau relativement élevé d'indépendance dans le domaine de la programmation contraste avec leur faible niveau d'autonomie financière. Les pouvoirs qui leur sont délégués ne leur permettent de gérer que 20 000 CHF par activité (OCDE 2005, p. 74). Dans le cas où il n'existe pas de bureau de pays, l'aide suisse est fournie à travers son ambassade.

2.2 Politiques et documents clés

La stratégie 2010 de la DDC (DDC 2000)

Ce document oriente la stratégie de la DDC jusqu'en 2010. L'objet de la DDC est d'être une « organisation partenaire fiable mettant l'accent sur la continuité et la flexibilité » et « à ancrage local dans les pays partenaires ». La stratégie identifie cinq domaines pour la coopération de la DDC : prévention et gestion des crises, bonne gouvernance (en mettant l'accent sur la division du travail entre l'État/ la société civile/ le secteur privé, l'État de droit et les collectivités locales), la génération de revenus et l'emploi (axés sur la croissance économique, la petite entreprise et l'agriculture), la justice sociale (axés sur l'égalité des sexes, l'habilitation et la pauvreté / la redistribution) et la durabilité (en mettant l'accent sur la biodiversité et les sols/les eaux).

La stratégie 2006 du SECO (SECO 2000)

Ce document oriente la stratégie du SECO jusqu'en 2006. L'objectif majeur du SECO en matière d'aide est la réduction de la pauvreté. Cette stratégie énonce une approche basée sur la promotion d'une économie de marché et de la croissance économique, l'intégration des pays en développement dans l'économie mondiale, la bonne gouvernance et la mobilisation des ressources du secteur privé.

Rapports annuels

Il s'agit de rapports annuels sur l'aide suisse (couvrant à la fois la DDC et le SECO), qui détaillent les allocations géographiques, les domaines prioritaires et les programmes/ projets particuliers. Le plus récent est le rapport annuel 2007, disponible à la DDC et au SECO (2007).

3) PAYS BÉNÉFICIAIRES ET CRITÈRES D'ALLOCATION DE L'AIDE

3.1. Pays bénéficiaires

10 premiers pays bénéficiaires	% du total des décaissements bruts d'APD	% des décaissements bruts d'APD bilatérale	Millions de USD
Irak	5,0%	6,2%	83
Serbie	4,5%	5,5%	74
Nigéria	3,1%	3,8%	51
Tanzanie	1,5%	1,9%	25
Mozambique	1,4%	1,8%	24
Inde	1,3%	1,6%	22
Burkina Faso	1,3%	1,6%	21
Pakistan	1,1%	1,4%	19
Vietnam	1,1%	1,3%	18
Afghanistan	1,1%	1,3%	18

Source : données OCDE/CAD 2005-2006

Les dix premiers bénéficiaires cités ci-dessus ont perçu 25,2 % de l'APD bilatérale en 2005-2006. En 2007, la Suisse a accordé son aide à 106 pays ou régions autonomes. L'aide suisse a une concentration faible dans les pays à faible revenu (33 %).

Ventilation au sein des différents groupes de bénéficiaires (% du total de l'APD)

Pays les moins développés	14,9 %
Autres pays à faible revenu	11,6 %
Afrique subsaharienne	17,9 %
Asie du Sud et centrale	9,5 %

Source : données OCDE/CAD 2005-2006

3.2. Critères d'allocation

3.2.1. Critères de présélection

La Suisse n'a aucun critère de présélection pour l'éligibilité des pays.

3.2.2. Critères d'allocation :

La Suisse a l'intention de concentrer son APD sur un nombre plus réduit de pays au cours des prochaines années.

En date de 2007, le SECO a établi une liste de 20 pays « prioritaires » (SECO 2007a) : Afrique du Sud, Albanie, Azerbaïdjan, Bosnie Herzégovine, Burkina Faso, Egypte, Ghana, Jordanie, Kosovo, Macédoine, Mozambique, Nicaragua, Pérou, République Kirghize, Serbie, Tadjikistan, Tanzanie, Tunisie, Ukraine et Viet Nam.

Pour le SECO, trois considérations entrent en ligne de compte dans la sélection des pays partenaires (SECO 2005) :

- Le niveau de développement et de transition: les pays prioritaires pour la DDC ou ceux qui s'engagent résolument en faveur des réformes économiques et structurelles de base ; les rapports avec les IBW, le niveau de pauvreté, l'engagement en faveur de la bonne gouvernance.
- Le degré d'intérêt de la politique économique de la Suisse : le pays doit faire partie de la 3ème Catégorie (économiquement intéressant) du Département des politiques nationales du SECO.
- L'importance politique du pays pour la Suisse : le pays en question est identifié par le Conseil fédéral pour des activités spécifiques de coopération (par l'exemple le fait que le pays appartienne au groupe de pays représentés par la Suisse dans les

IBW et auprès de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement).

La coopération bilatérale au développement de la DDC se déploie sur 14 pays prioritaires (actuellement Bangladesh, Bénin, Bolivie, Burkina Faso, Mali, Mozambique, Népal, Nicaragua, Niger, Pakistan, Tanzanie, Tchad et Viet Nam) et pays relevant de programmes spéciaux (actuellement Afghanistan, Afrique du Sud, Cisjordanie et Bande de Gaza, Corée du Nord, Cuba, Mongolie et région des Grands lacs en Afrique centrale). Les pays prioritaires sont des pays où « *la Suisse poursuit un engagement bilatéral à long terme dans le contexte de programmes pluriannuels qui intègrent aussi d'autres institutions suisses* » (DDC 2007a).

La DDC fournit un support bilatéral additionnel à 7 pays et régions prioritaires (Albanie, Bosnie et Herzégovine, Caucase sud et Asie centrale, Macédoine, Serbie et Ukraine) et 3 pays relevant de programmes spéciaux en Europe orientale (Caucase nord, Kosovo et Moldavie). De plus, une aide humanitaire est régulièrement dirigée vers le Libéria, Caucase, Congo oriental, Palestine et Soudan (DDC 2008).

La DDC octroie ses financements en fonction des critères suivants (DDC 2007b) :

- Besoins : pauvreté générale, ressources précaires, conditions de vie difficiles, grande vulnérabilité et probabilité de crise.
- Potentiel: conditions générales favorables à une politique de développement; bonne gouvernance ; détermination à promouvoir l'État de droit, la démocratie et les droits de l'homme
- Avantages comparatifs de la DDC: ancrage antérieur dans le contexte local, expérience des situations similaires, implication des thèmes prioritaires et de l'expertise de base ; opportunité de participer à la formulation de politiques
- Les intérêt politiques de la Suisse: il s'agit notamment de la participation aux programmes spéciaux de paix et aux processus de transformation sociale ; l'assistance dans le cadre de la gestion des entraves majeures, surtout au lendemain de situations complexes de crise et de catastrophes naturelles ; les mesures visant à enrayer les migrations, les engagements des acteurs internationaux et des conférences mondiales.

4) POLITIQUES D'AIDE

4.1. Concessionnalité

Quasiment toute l'aide de la Suisse s'octroie sous forme de dons, à l'exception de quelques prêts accordés aux pays à revenu intermédiaire.

Pourcentage des dons relevant des engagements de l'APD bilatérale (hors rééchelonnement de la dette)	100 %
Élément don relevant des engagements de l'APD bilatérale en faveur des PMD	100 %

Source : données OCDE/CAD 2005-2006

4.2. Types d'aide

Répartition des différents types d'APD (décaissements):

	Millions de USD	% des décaissements bruts d'APD bilatérale
Coopération technique autonome (décaissements)	174,1	13,8%
Appui au budget général	34,7	2,7%
Projets et programmes sectoriels (y compris une partie de la coopération technique)	655,7	51,9%
Activités relatives à la dette	98,1	7,8%
Aide alimentaire au développement	-	-
Assistance pour d'autres produits de première nécessité	-	-
Urgence et surendettement (décaissements).	168,2	13,3%

Source : données OCDE/CAD 2006

N. B. : les différents types d'aide détaillés dans ce tableau proviennent de plusieurs sources de données du CAD de l'OCDE. À ce titre, la somme de la dernière colonne n'équivaut pas à 100 %.

La DDC et le SECO sont en train de revoir le solde des instruments d'aide dans le cadre de leur programme de travail pour mettre en œuvre la Déclaration de Paris (DDC et SECO 2005). Le SECO a accru considérablement son aide budgétaire depuis les années 1990, laquelle représente désormais 31 % de ses allocations aux pays en développement (CAD 2005, p. 81), tandis que la DDC s'est concentrée sur les approches de type sectoriel (« SWAPs »).

Les directives de 2004 sur l'aide budgétaire générale signalent 3 préconditions cruciales avant d'envisager ce type d'aide dans un pays partenaire : (i) s'engager à réduire la pauvreté et à améliorer la gestion des finances publiques, (ii) promouvoir les conditions macroéconomiques et institutionnelles stables nécessaires à la croissance et au développement du secteur privé et (iii) améliorer l'accès aux infrastructures et aux services publics (SECO 2004, p. 5). En outre, les directives décrivent les critères de sélection plus en détail une fois que ces 3 préconditions sont jugées remplies (SECO 2004, p. 8). En date de 2007, le SECO a fourni de l'aide budgétaire générale aux pays suivants : Burkina Faso, Nicaragua, Tanzanie, Mozambique, Ghana (SECO 2007b).

L'indicateur de Paris 9 révèle que les plus grosses proportions d'aide suisse ont été fournies sous forme d'aide au titre de programmes au Ghana (74 %) et au Sénégal (64 %). Dans tous les autres pays, les accords de programme représentent moins de 50 % de l'aide suisse totale. Selon les représentants des PPTE, on trouve les meilleures pratiques suisses au Bénin, au Ghana et au Mozambique, où l'on estime que l'aide suisse est fournie à plus de 50 % à travers des accords de programme.

La coopération technique est particulièrement importante dans certains secteurs (elle représentait environ 65 % de l'aide à l'éducation en 2000-2003, par ex.). L'indicateur de Paris 4 révèle que pour les pays qui perçoivent plus de 1 million de USD en CT, cette coopération est bien coordonnée avec les systèmes nationaux au Bénin (100 %), au Mozambique (75 %) et en Bolivie (64 %).

4.3. Canaux d'assistance

La DDC et le SECO sont en train de réviser leurs directives administratives afin de permettre une utilisation judicieuse des systèmes nationaux dans le contexte du plan de mise en œuvre de la Déclaration de Paris (DDC et SECO 2005).

La DDC compte fortement sur les ONG comme support d'acheminement de l'aide dans les États qu'elle considère comme présentant un bilan peu satisfaisant. En 2006, l'appui de la Suisse destiné ou géré par les organisations de la société civile représentait 26,4 % du montant de l'aide bilatérale brute, soit 21,3 % du montant total de l'APD de 2006. La Suisse octroie environ 24 % de son APD par le biais d'organisations multilatérales, dont 31 % est destiné aux organismes des Nations Unies et 42 % à la Banque mondiale (données OCDE/CAD 2006).

Parmi les gouvernements PPTE, le Mali, le Honduras, le Mozambique et le Nicaragua estiment que la coopération suisse au développement fonctionne du fait qu'elle est versée au budget (à hauteur de plus de 75 %).

4.4. Secteurs et projets

Secteur	% de l'APD bilatérale (engagements)
Infrastructures sociales et administratives	22,1%
Dont : Éducation	3,8%
Santé	3,3%
Population	0,2%
Adduction d'eau et Assainissement	2,5%
Pouvoirs publics et société civile	11,4%
Infrastructures économiques	6,7%
Dont : Transport et communication	1,0%
Énergie	2,0%
Production	8,8%
Dont : Agriculture	4,7%
Industries, mines, travaux publics	1,2%
Commerce et tourisme	2,9%
Activités multisectorielles	14,7%
Assistance aux programmes	2,8%
Activités relatives à la dette	7,8%
Aide d'urgence	14,0%
Charges administratives	4,1%
Autres	19,0%

Source : données OCDE/CAD 2006

La DDC a tendance à commencer par une stratégie nationale dans la détermination de ses priorités, alors que les activités du SECO sont davantage déterminées par les instruments économiques dont il dispose. Le gouvernement fédéral suisse encourage la concentration thématique dans trois secteurs au plus de chaque pays prioritaire, mais cela n'a pas toujours été le cas en pratique. La Suisse se déclare prête à mieux aligner ses priorités sectorielles sur les processus DSRP des pays, notamment au Ghana et au Mali qui donnent la meilleure note à la Suisse pour l'indicateur correspondant de l'enquête PRC PPTE.

4.5. Flexibilité

Sur le papier, le cadre d'exécution budgétaire suisse permet la réallocation des ressources entre les pays en fonction des besoins, mais cela est rarement le cas en pratique (CAD 2005, p. 30). La DDC a pour objectif d'accroître sa flexibilité – elle vise à avoir 10 % des fonds dans toutes les unités opérationnelles flexibles pour un redéploiement rapide en 2010. Le SECO a une flexibilité très limitée de réallocation des financements de l'appui budgétaire entre les pays sur une base annuelle, car les processus d'éligibilité et de procédures sont assez encombrants (SECO 2004). Parmi les gouvernements PPTE, le Mozambique signale que la Suisse a fait preuve d'un peu plus de flexibilité.

4.6. Prévisibilité

Des financements pluriannuels conjugués à la capacité de renouveler les financements, permettent aux organismes suisses d'avoir un horizon de planification à moyen terme ainsi qu'une continuité et une flexibilité importantes, ce qui permet aux autorités suisses de mieux honorer les engagements faits aux pays partenaires en termes de prévisibilité de l'aide (CAD 2005, p. 11). Dans le cadre de son plan de mise en œuvre de la Déclaration de Paris, la Suisse s'est engagée à informer et à consulter les autorités nationales au sujet des activités planifiées et des flux d'aide (à travers les COOF). Pour ses opérations budgétaires, la Suisse s'engage à ne pas réduire les décaissements « dans l'année », mais elle se réserve la possibilité de retirer son soutien si « *les conditions fondamentales de l'apport d'aide budgétaire ne s'appliquent plus* » (SECO 2004, p. 11).

Les PPTE estiment que les performances suisses en matière de programmation pluriannuelle sont les plus solides en Bolivie, au Honduras et au Nicaragua, tandis que la Guinée-Bissau et le Mali signalent de forts niveaux de décaissement dans l'année budgétaire prévue.

4.7. Conditionnalité

Pour les pays auxquels elle apporte un appui budgétaire, la Suisse insiste modérément sur une conditionnalité macroéconomique et met plutôt l'accent sur la gouvernance et les questions relatives à la gestion des finances publiques. La Suisse ne lie pas officiellement ses conditions au respect d'un programme du FMI.

Selon les PPTE, la conditionnalité suisse est moins lourde en Bolivie et au Honduras, où elle provoque très peu de retards de décaissements.

4.8. Dialogue politique

Lorsqu'elle apporte un appui budgétaire, la Suisse joue un rôle actif dans le dialogue politique avec le pays partenaire, en mettant particulièrement l'accent sur la gouvernance et les questions relatives à la gestion des finances publiques. Officiellement, la Suisse ne fait pas le lien entre ses décaissements et ceux du FMI, les mettant plutôt en rapport avec le respect des conditions établies dans les accords d'appui budgétaire de nombre de bailleurs de fonds avec les pays en développement. La Suisse se réserve toutefois la possibilité d'une autre tranche de décaissement indépendante du Cadre d'évaluation des performances (CEP) négocié par le pays, mais liée plutôt à des « *domaines clés de réforme spécifique* » (SECO 2004, p. 11).

Les PPTE donnent à la Suisse des notes relativement élevées pour son engagement dans le dialogue politique, notamment au Ghana. Ils jugent en outre que le degré

d'indépendance suisse par rapport aux IBW varie considérablement et que la Suisse est plus performante dans les pays où elle n'apporte pas d'aide budgétaire.

5) PROCÉDURES D'AIDE

5.1 Conditions préalables

La Suisse impose relativement peu de conditions préalables. Bien qu'elle puisse le faire, la Suisse exige rarement des fonds de contrepartie des pays à faible revenu. Selon les gouvernements PPTE, le nombre et le type de conditions préalables imposées par la Suisse sont moins longs à satisfaire au Mozambique.

Néanmoins, la DDC utilise toujours un nombre considérable d'Unités d'exécution de projets (UEP) (bien que l'enquête de Paris n'en ait relevé aucune dans les pays suivants : Albanie, Bangladesh, Égypte, Ghana, Moldavie, Mozambique et Tanzanie).

5.2 Méthodes de décaissement

La Suisse peut décaisser ses fonds par avance ou par remboursement. Le paiement direct aux fournisseurs est souvent la méthode préférée pour l'aide au titre de projets. Quant aux PPTE, le Ghana et le Cameroun signalent que les méthodes de décaissement suisses sont relativement efficaces.

5.3 Procédures de décaissement

La collecte de détails supplémentaires sur les procédures de décaissement se poursuit. Néanmoins, l'enquête de Paris (indicateur 5a) révèle que l'aide suisse recourt globalement aux systèmes de Gestion financière publique des pays au Bangladesh, au Bénin et au Burkina Faso. Les PPTE rapportent un nombre relativement réduit de procédures de décaissement distinctes de celles des pouvoirs publics dans les pays suivants : Cameroun, Gambie, Honduras, Rwanda, Sierra Leone.

5.4 Procédures de passation de marchés

Pratiquement toute l'aide de la Suisse (notamment toute l'aide aux pays à faible revenu) est non liée. Le CAD de l'OCDE rapporte que l'aide suisse était liée à hauteur de 3,7 % en 2006.

Des informations sur les marchés publics sont disponibles auprès du SECO (2007c) pour le financement d'infrastructures, tandis que le CAD (2005, p. 82-83) donne une bonne vue d'ensemble des procédures suisses de marchés publics pour le développement. Consulter également la DDC (2007c).

L'enquête de Paris (indicateur 5b) révèle que l'ensemble de l'aide suisse recourt aux systèmes de marchés publics des partenaires dans les pays suivants : Albanie, Niger, Bangladesh, Bénin, Burkina Faso.

5.5 Coordination

La Suisse s'est engagée à atteindre les objectifs de Paris sur l'harmonisation et l'alignement. Les COOF ont reçu la mission d'améliorer la coordination avec les autres donateurs au niveau des pays. Le document d'orientation clé (DDC et SECO 2005) sur la mise en œuvre suisse de la Déclaration de Paris ne l'engage qu'à un processus de révision complet de toutes les politiques et procédures en place, de manière à aligner, harmoniser et axer davantage l'aide suisse sur les résultats.

Selon l'enquête de Paris (indicateur 10a), les missions suisses restent majoritairement non coordonnées, tandis que les meilleures pratiques sont relevées au Burkina (66 % de missions communes avec d'autres donateurs), au Nicaragua (60 %) et au Mozambique (57 %), largement grâce à des missions d'aide budgétaire mixtes. Les travaux analytiques (indicateur de Paris 10b), quant à eux, sont tous effectués en commun dans les pays suivants : Honduras, Kirghizstan, Mongolie, Pérou, Tanzanie, Vietnam.

Principales sources (*toutes les sources Internet ont été consultées en octobre 2008*)

CAD (2005) « Switzerland – Development Assistance Committee Peer Review », consulté sur www.oecd.org/dataoecd/9/59/35297586.pdf

CAD (2006) « Simulation of DAC Members' Net ODA Volumes in 2006 and 2010 » consulté sur www.oecd.org/dataoecd/57/30/35320618.pdf

DDC (2000) « Strategy 2010 », consulté sur http://162.23.39.120/dezaweb/ressources/resource_en_23567.pdf

DDC (2007a) « Cooperation with Eastern Europe – Priority Countries and Regions », consulté sur www.sdc.admin.ch/en/Home/Activities/Cooperation_with_Eastern_Europe/Geographical_priorities

DDC (2007b) « Geographical Priorities », consulté sur www.sdc.admin.ch/en/Home/Activities/Development_cooperation/Geographical_priorities

DDC (2007c) « SDC's contracts », consulté sur www.sdc.admin.ch/en/Home/About_SDC/Invitations_to_tender/Contracts

SDC (2008) « Priority Countries and Focus Regions for SDC », consulté sur http://www.deza.admin.ch/ressources/resource_en_162471.pdf

SECO (2000) « Strategy 2006 », consulté sur www.seco-cooperation.admin.ch/org/00585/index.html?lang=en

SECO (2004) « SECO's strategy for General Budget Support », consulté sur www.seco-cooperation.admin.ch/shop/00008/00017/index.html?lang=en

SECO (2007a) « Countries », consulté sur www.seco-cooperation.admin.ch/laender/index.html?lang=en

SECO (2007b) « Budgetary Assistance », consulté sur www.seco-cooperation.admin.ch/shop/00008/00017/index.html?lang=en

SECO (2007c) « Infrastructure Financing », consulté sur www.seco-cooperation.admin.ch/themen/infrastruktur/index.html?lang=en

DDC et SECO (2005) « SDC and SECO Paris Declaration on Aid Effectiveness: Swiss Implementation Plan », consulté sur www.oecd.org/dataoecd/30/57/30215777.pdf

DDC et SECO (2007) « Switzerland's international cooperation: annual report 2007 », consulté sur www.deza.admin.ch/ressources/resource_en_168567.pdf