

Les effets économiques de l'aide publique au développement : à la recherche d'une nouvelle cohérence

Autor(en): **Fino, Daniel**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **62 (2004)**

Heft 1: **Dépenses publiques, croissances et développement**

PDF erstellt am: **22.11.2016**

Persistenter Link: <http://doi.org/10.5169/seals-141509>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

LES EFFETS ÉCONOMIQUES DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT : A LA RECHERCHE D'UNE NOUVELLE COHÉRENCE

Daniel FINO

Chargé de cours

IUED–Institut Universitaire d'Etudes du Développement

Genève

daniel.fino@iued.unige.ch, www.iued.unige.ch

Le présent article vise à alimenter et à clarifier le débat sur une question assez controversée, voire embarrassante, car illustrant d'une manière significative, un problème de *cohérence* qui peut se poser dans la mise en œuvre d'une politique publique, comme celle de l'aide au développement : Jusqu'à quel point, l'aide publique au développement (APD), destinée à promouvoir le développement social et économique des pays en développement, donc des « pays receveurs » de l'aide, est-elle vue comme un outil de promotion économique du « pays donateur », en l'occurrence la Suisse?

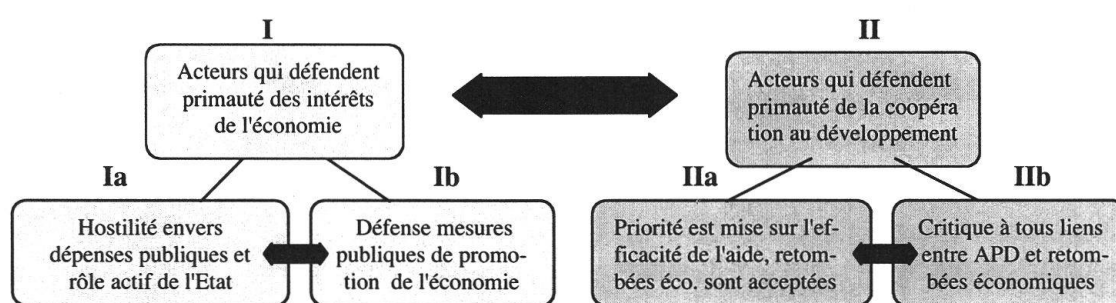
Partons des faits ! Nous disposons en Suisse, fort heureusement, de travaux de recherches qui ont été effectués sur cette thématique. Ainsi, l'étude Forster & Pult (2002) analyse l'effet de l'APD (1,21 milliards de francs en 1998) sur la *demande* de biens et services se référant à l'économie suisse¹. En estimant la valeur ajoutée de cette demande et de toutes les dépenses engendrées par la suite, l'étude effectue une évaluation de l'*impact* de l'APD sur le PIB et sur l'*emploi*. Les estimations ont été faites à l'aide d'un modèle économétrique dont le lecteur intéressé trouve les explications détaillées dans les textes cités en référence. L'étude se concentre sur les effets quantifiables et n'aborde pas tous les autres effets possibles². En ce qui concerne les effets quantifiables, l'étude évalue d'abord l'« impact primaire » qui se situe entre 900 millions et 1 milliard de francs et calcule ensuite, à travers le modèle économétrique, l'effet sur le PIB qui se situe entre 1,7 et 1,9 milliards de francs. L'effet primaire se base sur les estimations suivantes:

- environ 261 millions de francs de dépenses en Suisse (20% de l'APD),
- des cofinancements à des organisations en Suisse (125 millions de francs) qui, à leur tour, ont des dépenses en Suisse, et
- des contributions à des organisations internationales (y.c. le CICR) qui effectuent des dépenses en Suisse (entre 500 et 600 millions de francs).

En résumé, l'étude arrive à la conclusion que «*Plutôt qu'à un simple transfert, l'APD peut largement être comparée à un don portant sur des biens produits dans notre pays. ... Par franc d'APD l'apport est d'environ 1,40/1,60 franc. Le nombre de postes de travail impliqué se situe entre 13'000 et 18'000. Ces valeurs augmenteraient dans une proportion pouvant être très forte s'il nous était possible (de montrer) que l'APD stimule les exportations.*»³

Le débat autour de la question posée au début, doit être situé dans le cadre de l'analyse du positionnement des différents acteurs concernés. Il s'agit notamment de deux groupes d'acteurs que nous allons voir de plus près. D'une manière abrégée et forcément un peu caricaturale, un des groupes est constitué d'institutions proches des intérêts de l'économie suisse (l'association patronale «*economiesuisse*», certains services du seco⁴, etc.) et l'autre regroupant des acteurs intéressés prioritairement par la mise en œuvre de la politique d'aide publique au développement (les représentants d'ONG, de la DDC⁵, etc.). Il y a d'une part des positionnements différents entre les deux groupes d'acteurs, mais à l'intérieur de chaque groupe il y a également des différenciations très importantes qu'on peut déceler comme le montre le Tableau 1.

Figure 1: Positionnement schématique des différents acteurs



En ouvrant le débat en partant de la Figure 1, il est important de souligner que la controverse entre les acteurs I et II n'est pas forcément une opposition fondamentale (par exemple sur l'importance de l'économie pour le développement d'un pays), mais la divergence porte sur le lien qui est établi entre l'aide au développement et les effets sur l'économie suisse. Le dilemme dans lequel on se trouve est que les recherches montrent effectivement que, de facto, ce lien existe, mais qu'il est utilisé, voir «*exploité*», par certains acteurs pour défendre et renforcer l'aide au développement ou pour critiquer et s'opposer à l'aide sous la forme actuelle. Nous verrons en conclusion, qu'en laissant le débat à ce niveau, il y a un risque qu'on oublie facilement que la finalité de l'APD est de s'attaquer à un problème beaucoup plus global qui est le déséquilibre grandissant entre pays riches et pays pauvres qui menace l'ensemble des pays.

Il est intéressant de constater que la loi qui donne le cadre de référence juridique de l'aide au développement⁶ est sans équivoque : le législateur a défini des règles claires pour orienter l'aide publique au déve-

loppement vers les besoins des pays en développement. On ne fait à aucun endroit des références à d'autres intérêts qui pourraient y être connectés. Cela étant, considérons maintenant les différentes positions⁷ un peu plus en détail.

Ia Position : Hostilité envers dépenses publiques et rôle actif de l'Etat.

Ce sont des acteurs économiques et politiques qui sont pour la réduction des dépenses publiques et qui contestent fortement – pour rester dans le champ de l'APD - l'utilité d'investissements dans le cadre de la politique étrangère⁸. Ils ne voient pas quel intérêt un pays comme la Suisse pourrait avoir d'être présent sur la scène internationale pour contribuer à diminuer les inégalités qu'il y a entre les pays pauvres et les pays riches. À l'exception de l'aide humanitaire, les représentants de ce groupe ne pensent pas que l'aide au développement ait un intérêt quelconque, ni pour les pays receveurs, ni pour les pays donateurs.

On l'a vu dans le débat qui a eu lieu récemment sur le programme d'allègement 2003 du budget de la Confédération. *economiesuisse*⁹ (représentant le patronat) a violemment attaqué les dépenses de la Confédération au titre de l'APD. Ces mêmes milieux sont aussi opposés à faire le lien entre la part de l'APD et le PNB, permettant ainsi d'atteindre des objectifs fixés au niveau international.

Ib Position : Défense mesures publiques de promotion de l'économie.

Ce sont des acteurs économiques qui défendent l'APD à condition qu'elle ait des répercussions sur l'économie suisse. Cela par deux canaux : les contributions gérées à environ 85% par la DDC relevant du DFAE¹⁰ et par les mesures d'économie et de politique commerciale (environ 15%) gérées par le seco relevant du DFE¹¹. C'est ce dernier qui, du côté de l'administration, représente les intérêts de l'économie suisse. Il y a encore quelques années, les principaux instruments du département de l'économie étaient les aides à la balance des paiements et les crédits mixtes, considérés comme de l'«aide liée». Ils rapportaient beaucoup à l'économie suisse, mais ils ont été fortement contestés¹², même par les milieux de l'économie privée (considérés comme une entrave à la libre concurrence). Pendant la dernière décennie, le seco a développé de nouveaux instruments¹³, au détriment de l'aide liée, qui favorisent les investissements privés dans les pays en développement et leurs capacités commerciales. Sur ce plan, on peut dire que la politique du seco s'est rapprochée des objectifs de la loi sur la coopération au développement en mettant plus clairement en avant les intérêts des pays en développement. Néanmoins, partant d'une philosophie qui voit dans «... les exportations et les investissements directs de l'étranger les moteurs de la progression économique des pays pauvres...»¹⁴, un lien incontestable est créé entre les intérêts d'entreprises suisses et les intérêts des économies des pays en développement. On peut dire que ce groupe d'acteur est celui qui défend le plus l'utilisation de fonds publics en faveur des pays en développement à condition qu'il y ait un «taux de retour» important pour l'économie suisse. Cette position peut, en partie, expliquer les relations parfois difficiles qu'on peut constater entre les deux offices de l'administration (seco et DDC) qui s'occupent de l'aide publique au développement. Malgré des efforts importants

de la part du seco pour être davantage cohérent avec la loi sur la coopération internationale, il reste toujours un certain malaise quant à l'amalgame qui est fait entre sa politique de coopération et la défense des intérêts de l'économie suisse.

IIa Position : Priorité est mise sur l'efficacité de l'aide, les retombées économiques sont acceptées.

Cette position est celle défendue par les milieux des ONG en Suisse qui souhaitent renforcer le rôle que l'APD joue en faveur du développement socio-économique des pays pauvres. Du côté de l'acteur public, c'est la DDC qui en est le principal représentant. Lors de la présentation de l'étude réalisée par Forster & Pult sur « Les effets de l'aide publique au développement sur l'économie suisse »¹⁵, Henri-Philippe Cart, vice-directeur de la DDC à cette époque, explique dans l'avant-propos : « Pour satisfaire l'objectif direct et indirect de la lutte contre la pauvreté qui lui est assigné, la coopération suisse au développement tient compte des besoins exprimés par ses partenaires des pays en développement dans leurs efforts pour améliorer leur sort. Les biens et les services financés à ce titre ne proviennent pas nécessairement de Suisse (l'aide suisse n'est pas liée à des achats en Suisse), car leur choix repose sur des critères de qualité, de coût, d'efficacité, ... Lorsque c'est possible, des consultants locaux ou régionaux sont engagés, des achats de biens sont faits sur place, des organisations locales sont financées. L'application de ces critères... entraîne cependant des retombées positives importantes sur l'économie suisse. La Suisse en effet est en mesure d'offrir des biens et des services compétitifs qui répondent à la demande des pays en développement. (Et de conclure) ... si les retombées de la coopération suisse sont positives pour la Suisse, elles le sont encore plus pour les pays en développement. Et il faut qu'il en soit ainsi.»

IIb Position : Critique à tous liens entre APD et retombées économiques

Entièrement à l'opposé de la position Ia des milieux économiques qui s'opposent à toute intervention de l'Etat, nous trouvons des acteurs qui pensent que les transferts de ressources du Nord vers le Sud à titre de la coopération internationale servent surtout à des intérêts hégémoniques et de domination des pays donateurs. Certains sont pour l'arrêt de tout transfert de ressources financières vers le Sud¹⁶. Les rapports Nord - Sud sont basés selon eux sur des règles de jeux injustes et l'APD constitue des apports qui servent en première ligne aux pays donateurs. Les représentants de ce groupe voient évidemment confirmée leur argumentation par les résultats des études sur les retombées économiques.

Essayons de faire le bilan de ce débat. Il nous semble que les positions avancées (sur l'importance du poids, dans l'APD, des effets économiques en faveur du pays donateur) sont quelque peu déconnectées de la réalité et des nouveaux défis qui se posent aujourd'hui. En effet, depuis plusieurs années une large discussion s'est ouverte sur les avantages/désavantages de la mondialisation, sur les risques d'une gestion inadéquate des ressources naturelles, sur la persistance, voir l'aggravation, de l'exclusion et la marginalisation d'une partie importante de la population (au Nord et au Sud), l'augmentation de l'insécurité, bref, il y a des questions haute-

ment prioritaires qui se posent par rapport à la gestion des «biens et maux» publics à un niveau global. Or, cette gestion fait largement défaut: nous sommes confrontés à des Etats nationaux souvent affaiblis et des institutions internationales qui ont montré leurs limites. Il y a d'importants problèmes de régulation et cela à tous les niveaux: local, national, international. Un des mots d'ordre à la mode est la «bonne gouvernance», mais souvent nous nous trouvons face à des vides de gouvernance. Outre les problèmes politiques et institutionnels, un des principaux problèmes est la limite des ressources financières pour assurer une gestion des affaires publiques digne de ce nom. Nous pensons que la discussion sur l'APD doit être davantage focalisée sur ces différents défis à résoudre. Comment les fonds mis à disposition par le système de la coopération internationale peuvent-ils contribuer à trouver une solution à ces problèmes globaux¹⁷?

Dans cette logique, l'APD est focalisée sur les effets qu'elle peut avoir sur la solution des problèmes qui se posent sur un plan général. C'est là-dessus qu'un débat de fond doit s'instaurer : comment choisir mieux les axes de travail de l'APD pour que celle-ci s'articule avec les nouveaux défis qui se posent ? Quant aux canaux de transfert, on continuera à accorder des fonds par la voie bilatérale, multilatérale et à travers les ONG. Les acteurs chargés de l'exécution des actions, projets, programmes continueront à être choisis par des critères de qualité et de prix, indépendamment qu'ils se trouvent au Nord ou au Sud, dans le pays ou à l'étranger. Seul compte l'effet que l'APD peut avoir, tout en étant axé sur la question Nord - Sud et dépensé prioritairement dans les pays en développement, sur la solution des problèmes liés à la globalisation.

La principale difficulté de cette argumentation est qu'elle fait référence, contrairement à celle utilisée pour les effets économiques, à des intérêts généraux, moins cernables, moins quantifiables et situés dans le long terme. C'est là que réside la principale difficulté: l'argument des répercussions de l'APD sur l'économie suisse, quoique juste, est une vue à court terme, défendue d'une part par des milieux économiques qui y voient un intérêt financier immédiat et critiqué d'autre part par ceux qui sont restés encore largement sur une analyse de confrontation d'intérêts entre le Nord et le Sud. Ce type d'analyse est trop simple et ne correspond plus à la réalité du monde d'aujourd'hui. Le regard et l'analyse doivent aujourd'hui porter sur l'effet de l'APD sur des changements à long terme et cela peut concerner des actions concrètes réalisées dans les pays même, mais aussi, comme cela se fait déjà, au niveau de régulation internationale. C'est largement une question de responsabilité et d'orientation de la politique publique en matière de coopération internationale. C'est cette nouvelle cohérence que nous devons viser.

NOTES

- 1 Forster J., Pult G., *Effets économiques de l'aide publique au développement en Suisse*, Etude pour 1998, Rapport final, Institut Universitaire d'Etudes du Développement (iuéd), Genève et UER d'économie politique de l'Université de Neuchâtel, avril 2000; Voir aussi: Résumé, Documents de travail No 4, DDC Berne, Novembre 2000. Une première étude, pratiquement identique à celle-ci, avait été faite en 1996.

- 2 L'étude aborde cependant la question des exportations d'entreprises suisses vers des pays receveurs de l'aide bilatérale. Les auteurs arrivent à la conclusion que cet effet peut être significatif, voir considérable, mais la quantification pose quelques problèmes techniques.
- 3 Pult G., *Effets de l'aide publique au développement sur l'économie suisse*, in: Annuaire Suisse - Tiers monde, no 20, IUED, Genève, 2001
- 4 Secrétariat d'Etat à l'Economie, Département fédéral de l'économie, Berne
- 5 Direction du Développement et de la Coopération, Département fédéral des Affaires Etrangères, Berne
- 6 Loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationale du 19 mars 1976.
- 7 Nous nous limitons ici à l'analyse du positionnement d'acteurs actifs sur le terrain opérationnel. Mais il est intéressant de constater que ces différentes positions ont leur corollaire sur le plan théorique.
- 8 Un des représentants de cette position, sur le plan scientifique, est : Bauer, P.T., *Reality and Rhetoric*, London, Weidenfeld, 1984 qui conclut que l'APD a des effets de distorsion sur le marché.
- 9 économie suisse, Dossier politique, *Contrôle des dépenses de l'Etat : les coûts des relations avec l'étranger en expansion*, 22 avril 2003.
- 10 Département Fédéral des Affaires Etrangères, Berne.
- 11 Département Fédéral de l'Economie, Berne.
- 12 Au niveau national par les ONG et au niveau international notamment par l'OCDE (Accord de Helsinki)
- 13 Un instrument particulièrement novateur était le programme suisse de désendettement suscité par les ONG suisses et soutenu par le SECO
- 14 Niggli Peter, *Quand l'économie fait de l'aide au développement!*, in: GLOBAL, Globalisation et politique Nord- Sud, Communauté de travail, Berne, No. 4/2002
- 15 DDC – Document de travail 4/2000, Berne, Novembre 2000
- 16 Nous rencontrons souvent des ressortissants des pays du Sud qui viennent pour se perfectionner à l'iuéd qui défendent cette position. Sur le plan théorique, cette tendance est soutenue, par exemple, par : Amin Samir, *L'échange inégal et la loi de la valeur*. La fin d'un débat, Paris, Anthropos, 2^{ème} éd., 1981
- 17 La Fédération genevoise de Coopération a fait une campagne à ce sujet (voir : *Augmenter l'aide publique au développement: une nécessité*, Septembre 2003) en informant que la DDC a largement souligné cette année les liens qui unissent coopération au développement, sécurité internationale, destruction de l'environnement et flux migratoires, en citant la revue *Un seul monde*, Magazine de la DDC, n° 1, mars 2003, p.7. « La sécurité. c'est vivre à l'abri de la peur et du besoin. On n'atteindra pas cet objectif dans le monde en recourant davantage à la police et à l'armée, mais en intensifiant la coopération au développement ».