

Réorienter de la Coopération internationale de la Suisse (CI)



**Document de fond
de l'Union démocratique du centre**

16 avril 2021

Résumé

A partir de 2021 la Suisse dépense un montant annuel record pour la Coopération internationale (CI), soit 2800 millions de francs).¹ En pleine pandémie de Covid-19, le Parlement a même augmenté ces crédits. Cette crise a pourtant mis en évidence de manière spectaculaire les défis qui doivent être relevés dans notre propre pays. Les interventions de la Confédération contre la pandémie ont coûté jusqu'à ce jour au moins 38 milliards de francs² aux contribuables suisses. Les activités économiques, notamment des petites et moyennes entreprises (PME), ont été fortement entravées. Une période économique difficile attend les salariés et les indépendants des branches les plus touchées. Des vagues de licenciements menacent. Nombre d'emplois risquent d'être supprimés.

Il serait logique, dans ces conditions, que l'Etat veille en priorité à répondre aux besoins de sa propre population. Il s'agit de renforcer la Suisse de l'intérieur avant de songer aux besoins des pays qui profitent de la Coopération internationale de la Suisse (CI). Concrètement, le budget de la CI devrait être ramené à son niveau de 2004 pour assurer sa pérennité. La Confédération pourrait alors redistribuer un montant de plus de 1300 millions de francs par an prélevés sur les fonds destinés à la CI afin de soutenir sa propre population dans le besoin. La pratique actuelle consistant à percevoir un impôt caché (ledit "impôt ONU") de 0,4 à 0,5% sur le revenu dans le but d'augmenter continuellement la CI doit être combattue.³ Diverses organisations internationales et notamment l'ONU cherchent même à porter cet impôt à 0,7%.

Reconnue au niveau international pour son efficacité et visant à réduire les souffrances des plus démunis, l'aide humanitaire de la Suisse doit être poursuivie au niveau de 2021. Quant aux 931 millions de francs restants de la CI, ils doivent être investis dans les domaines où leur efficacité est la plus grande. Il est absolument indispensable que les résultats des projets soient mesurés objectivement. Les extensions thématiques excessives doivent être systématiquement empêchées. Faute de moyens de contrôle, l'aide multilatérale doit céder la place aux actions bilatérales. L'aide multilatérale restante et en particulier les augmentations de capital des banques de développement internationales doivent être prises en compte de manière transparente dans les crédits de la CI. Les versements aux organisations suspectes de corruption doivent cesser. Parallèlement, il faut institutionnaliser la coopération des pays cibles dans le domaine de la migration afin de limiter les flux migratoires vers l'Europe.

¹ Détails des coûts: [Message sur la stratégie de coopération internationale 2021-2024 \(stratégie CI 2021-2024\)](#), 2653.

² Selon [Covid-19: répercussions sur les finances fédérales](#):(état: 31.03.2021). Les cautionnements ne sont pas inclus dans les 38 milliards de francs.

³ Il s'agit actuellement d'une valeur cible de 0,5% sur le revenu national brut (RNB) ou, en anglais, "Gross National Income" (GNI). Le RNB comprend tous les revenus des personnes et entreprises sises en Suisse.

I. «The Swiss people first» – surtout en cette période de crise!

Un Etat conscient de ses responsabilités veille en premier lieu au bien-être de sa propre population. Ce constat vaut surtout en une période de crise comme celle déclenchée par la pandémie de Covid-19. La prospérité de la Suisse en est sévèrement compromise. Le PIB s'est fortement rétréci en 2020, soit de 3%. Une remontée du PIB de 1,8 à 5,4% a certes été pronostiquée pour 2021⁴, mais près de 40'000 entreprises ont annoncé du chômage partiel en décembre 2020 et 294'000 salariés touchaient des indemnités de chômage partiel.⁵ En février 2021 on notait 50'000 chômeurs de plus qu'à la même période de l'année précédente, ce qui équivaut à une hausse de 42%.⁶ Parallèlement, les pouvoirs publics ont déclenché des mesures de protection de l'économie dont les coûts sont estimés à 38 milliards de francs.⁷ Ces dépenses devront tôt ou tard être payées par les contribuables suisses.

Face aux coûts étourdissants de la crise Covid-19, nous devrions nous comporter comme dans un avion dont la cabine subit une chute de pression: nous commençons par mettre notre masque à oxygène avant de nous occuper de nos voisins. En situation de crise, il faut prendre exemple sur les pilotes d'avion qui agissent selon leur liste de contrôle. Dans une situation dangereuse, aucun pilote sérieux ne se mettrait à se lamenter, ne perdrait le sens de la réalité et n'agirait que par instinct. Un tel comportement serait condamnable. Or, la majorité du Parlement agit précisément de la sorte dans le dossier de la CI.

Sans se préoccuper le moins du monde de la crise Covid-19 qui sévit en Suisse, le Conseil national a renoncé à tailler dans les crédits proposés et décidé de dépenser 11'252 millions de francs pour la CI durant la période 2021 à 2024.⁸ Au lieu de chercher à consolider l'économie nationale affaiblie par la crise, le Parlement dépense des milliards de francs pour financer des projets étrangers. L'aide à l'étranger a été repriorisée pour couvrir les besoins des pays en développement frappés par la pandémie. Des versements pour plus de 613 millions de francs ont été rapidement déclenchés à cet effet via la Direction du développement et de la coopération (DDC).

⁴ [Tendances conjoncturelles SECO](#), printemps 2021, p. 22 & 28.

⁵ Selon [amstat.ch](#) (les derniers chiffres datent de décembre 2020).

⁶ [La situation sur le marché du travail en février 2021](#), SECO, 08 mars 2021.

⁷ Voir [Covid-19: répercussions sur les finances fédérales](#) (état: 31.03.2021). Les cautionnements ne sont pas compris dans le montant de 38 milliards de francs. .

⁸ Cf. objet [20.033](#). Les 11'252 millions de francs comprennent les cinq crédits-cadres pour l'aide humanitaire (2145 millions de CHF), pour la coopération au développement (6638 millions de CHF), pour la coopération économique (1186 millions de CHF), pour l'aide au développement en faveur des pays de l'est (1025 millions de CHF) et pour la paix et la sécurité (258 millions de CHF).

Contributions fédérales Covid-19 approuvés dans le cadre de la CI

	DDC	AMS
Afrique	CHF 72'876'460	CHF 406'808
Asie	CHF 60'283'195	CHF 16'700
Europe, Caucase du Sud & Asie centrale	CHF 38'733'680	CHF 51'640
Proche et Moyen Orient	CHF 28'184'210	CHF 200'000
Amérique latine et Caraïbes	CHF 23'320'270	CHF -
Total de l'aide régionale bilatérale	CHF 223'397'815	CHF 675'148
Soutien de la DDC aux organisations internationales	CHF 372'986'940	
Programme régionaux DDC	CHF 17'365'475	
Total des contributions Covid-19 à l'étranger	CHF 613'750'230	CHF 675'148

Source: propre présentation sur la base de [Contributions du DFAE en réponse au Covid-19](#) (état: 6 avril 2021)

La répartition entre l'aide bilatérale et l'aide indirecte est exemplaire de la tendance qui marque la coopération au développement: près de deux francs sur trois des contributions Covid-19 ne sont pas engagés directement par la Suisse, mais versés à des organisations internationales. En d'autres termes, l'utilisation d'un tiers seulement des contributions helvétiques peut être contrôlée directement par la Suisse. Bien que notre pays siège dans les organes directeurs de diverses organisations internationales, il ne peut guère influencer la manière dont est dépensé l'argent de ses contribuables.⁹

Préparer un programme de sauvetage pour la population suisse

Nous devons désormais nous concentrer sur les conséquences économiques que subit la population suisse en raison de la pandémie de Covid-19. Concrètement, il s'agit de lancer une action de redistribution en faveur des habitants du pays. Le but doit être surtout de protéger les salariés suisses réalisant un petit revenu, donc moins que le salaire médian suisse de 6538 francs par mois, contre les effets négatifs à long terme de la pandémie de Covid-19.¹⁰ Ce programme de sauvetage doit notamment anticiper le changement structurel accéléré dans les branches touchées – par exemple en raison des progrès de la numérisation – et empêcher la progression du chômage. A court terme, il s'agit d'évaluer les cas de rigueur et d'éviter des faillites. A moyen et à long terme, il faudra donner aux salariés concernés les compétences qui leur permettent de s'imposer durablement sur le marché du travail.

Pour atteindre cet objectif, il faut plafonner le budget de la coopération au développement au niveau de la CI de l'année 2004, si bien que 1346 millions de francs peuvent être économisés. Ces 1346 millions de francs par an (soit presque 5,4 milliards de francs pour les quatre années à venir) permettraient de financer un programme de sauvetage des habitants de Suisse dans le besoin et menacés de déclin économique. En revanche, le crédit-cadre destiné à l'aide humanitaire entre 2021 et 2024 reste inchangé, donc à 536 millions de francs par an conformément à la demande du Conseil fédéral. La coopération au développement

⁹ Voir aussi à ce sujet la problématique de l'aide multilatérale évoquée au chapitre III.

¹⁰ [Enquête suisse sur la structure des salaires 2018](#), OFS, G1.

restante (hormis l'aide humanitaire) est plafonnée à 930 millions de francs par an.¹¹

Engagements quadriennaux pour la coopération au développement à partir de 2021

Selon le **Conseil fédéral**



Total: 11'252 millions de francs

Selon **l'UDC**



5'385 millions de francs



3'722 millions de francs



2'145 millions de francs

Total: 5'867 millions de francs

Exigence de l'UDC:

- **composer un "Programme de sauvetage Covid-19" d'un montant de 1346 millions de francs pour la population suisse.**

¹¹ L'année 2004 a servi de référence pour fixer le montant total proposé pour la CI. Cette année-là, le message du Conseil fédéral prévoyait une somme de 4400 millions de francs pour trois ans, donc 5867 millions pour quatre ans. Pour fixer le montant de la CI à l'exclusion de l'aide humanitaire (3722 millions de francs), le crédit-cadre pour l'aide humanitaire 2021-2024, soit 2145 millions, a été déduit des 5867 millions de francs.

II. Perte du contrôle des coûts: stopper l'impôt ONU!

En 1978, la Confédération dépensait 250 millions de francs pour la coopération au développement. Ce montant passera à 2,8 milliards de francs en 2021.¹² L'augmentation de cette dépense a deux origines : premièrement, la gauche et les Verts réclament toujours plus d'argent pour l'aide au développement ; deuxièmement, le Conseil fédéral s'incline systématiquement devant les organes onusiens dont les revendications financières se répètent quasiment en boucle sans fin. "Toujours plus d'argent pour couvrir les besoins qui semblent se dessiner potentiellement dans les pays sous-développés", voilà la devise des fonctionnaires de l'ONU.

En 2005, l'ONU a exigé l'introduction d'un quota qui lie le montant des dépenses pour l'aide au développement au revenu total que réalisent les habitants de Suisse par leur travail (ledit "quota APD").¹³ Appelé également revenu national brut (RNB)¹⁴, ce revenu total augmente en fonction de la performance économique, si bien que la Suisse est contrainte de payer toujours plus pour l'aide au développement. Contre la volonté de l'UDC, la majorité du Parlement a lancé en février 2011 une augmentation progressive des dépenses pour l'aide au développement jusqu'à 0,5% du RNB.¹⁵ Ce couplage n'est rien d'autre que l'institutionnalisation d'un impôt ONU pour l'aide au développement que les Suisses doivent payer sur leur revenu. Or, les citoyennes et citoyens suisses n'ont jamais pu se prononcer sur cet impôt caché dont le montant est fixé par des organes internationaux avec l'approbation complaisante du Conseil fédéral.

L'impôt ONU est passé de 0,42% en 2019 à 0,48% en 2020.¹⁶ Le Conseil fédéral impute cette augmentation au crédit supplémentaire destiné à soutenir les efforts internationaux visant à atténuer les effets de la pandémie de Covid-19. L'augmentation des coûts qui en découle pour l'année 2019 se monte à 159 millions de francs. Font aussi partie du quota APD divers coûts s'élevant à 303 millions de francs en 2020 pour le soutien des réfugiés, des demandeurs d'asile et des personnes admises à titre provisoire en Suisse.

On ne voit malheureusement pas la fin de cette folie dépensière téléguidée par l'étranger. Bien au contraire ! Des tentatives sont actuellement en cours pour porter l'impôt ONU à 0,7% du revenu total réalisé grâce au travail des habitants de la Suisse. Cette exigence a été lancée en 2005 par les 15 Etats qui composaient

¹² Cf. aussi „Im Dienst der Menschheit: Meilensteine der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit seit 1945“, D. Waldburger, L. Zürcher, U. Scheidegger, Haupt Verlag, 2012, p. 78.

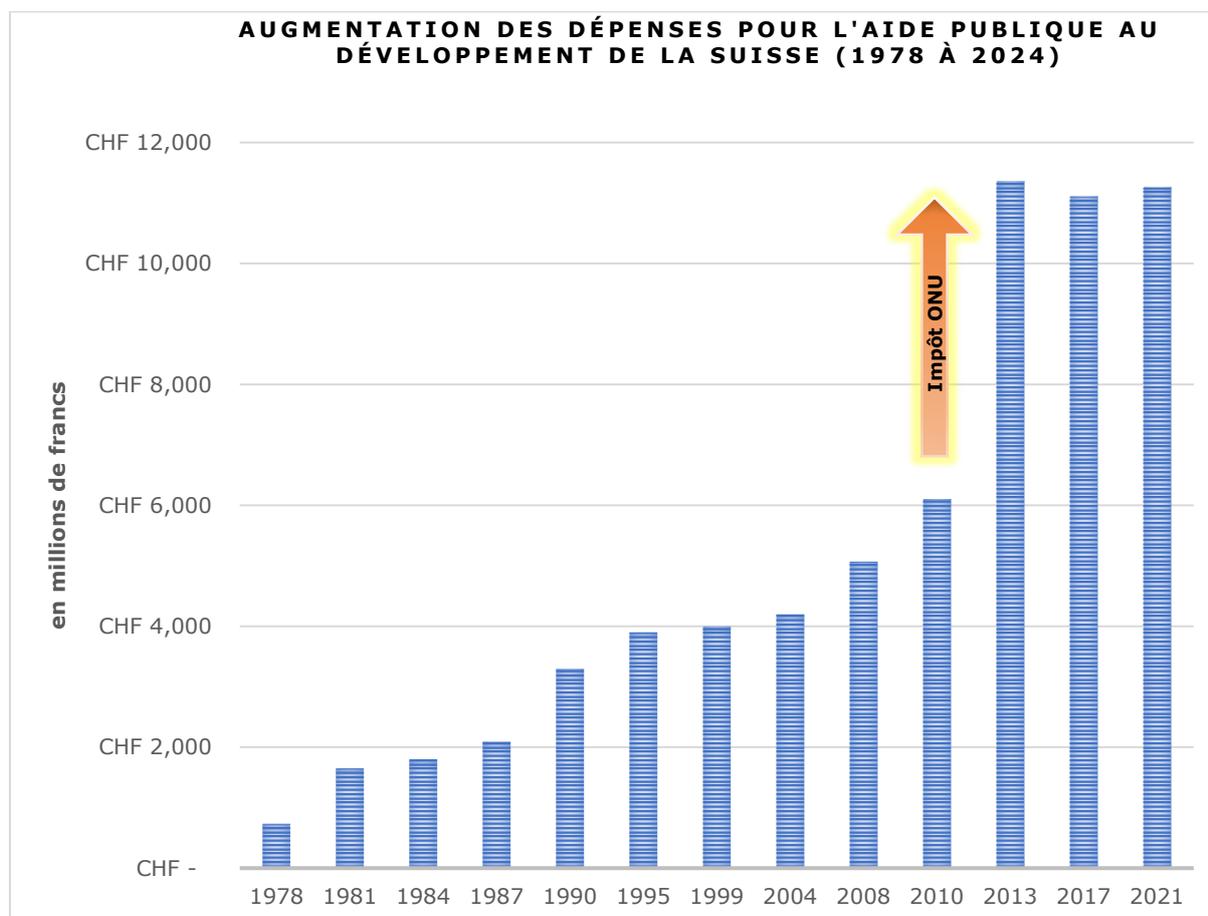
¹³ La nécessité d'atteindre un taux de 0.5% du RNB a été soulignée par la [Résolution de l'Assemblée générale de l'ONU du 16 septembre 2005](#).

¹⁴ Ce revenu réalisé grâce au travail de tous les habitants de Suisse est aujourd'hui désigné par Revenu national brut (RNB) (autrefois Revenu social brut RSB). La part du RNB dépensée pour l'aide au développement est appelée "Quota APD" (du français "Aide publique au développement"). Le Parlement fédéral a décidé en 2011 de porter l'aide publique suisse au développement à 0,5% du RNB jusqu'en 2015 ([Les séances en bref \(ATS\) – session de printemps 2011](#)). En 2019, le quota APD de la Suisse était de 0.44%.

¹⁵ Le Parlement a soutenu le 28 février 2011 les projets FF 2011 2929 (objet 10.085) par 103 voix contre 86 et 2 abstentions. Le groupe UDC s'y est opposé (59 voix).

¹⁶ [Aide publique au développement : La Suisse a consacré 0,48% du revenu national brut en 2020](#), Communiqué du Conseil fédéral, 13 avril 2021.

alors l'UE et elle est considérée comme un quota de référence souhaitable.¹⁷ C'est dire que la tendance à la hausse des dépenses pour la CI se poursuivra.



Sources: messages du Conseil fédéral dans „Im Dienst der Menschheit: Meilensteine der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit seit 1945“, D. Waldburger, L. Zürcher, U. Scheidegger, Haupt Verlag, 2012, p. 78 et propres calculs. Chiffres de 2010 basés sur [FF 2009 7651](#) et [FF 2010 6751](#). Il ne s'agit pas des coûts effectifs, mais des moyens financiers planifiés par le Conseil fédéral au moment de la décision.

Au lieu de coupler le budget de l'aide au développement aux besoins effectifs des pays cibles, cet impôt ONU vise tout simplement à soutirer à la population suisse une partie de son revenu. Ce prélèvement est donc effectué avant qu'un besoin effectif n'ait été défini dans les pays cibles. Le fait que l'ONU et des acteurs privés imposent à la Suisse des charges financières de plus en plus lourdes correspond malheureusement à une longue tradition.

Comment des utopistes moralisateurs tirent l'argent des poches des Suisses

Avant d'institutionnaliser la coopération au développement, la Suisse a commencé après la Deuxième Guerre mondiale à s'engager dans les organes et organisations spécialisées de l'ONU, mais en excluant clairement toutes les organisations

¹⁷ En 2005, les 15 membres de l'UE se sont mis d'accord pour engager 0,7% du RNB en faveur de la CI. Par la suite, l'ONU a désigné ce quota comme "souhaitable" (source: [OECD](#))

politiques.¹⁸ En 1947 quelques œuvres d'entraide défendaient déjà la position selon laquelle l'Etat avait le devoir de compléter jusqu'à un certain montant les fonds récoltés par elles. Ce n'était donc pas une surprise de voir une âpre concurrence s'établir dès les années cinquante entre les œuvres d'entraide. Durant les années 1950 à 1956, le soutien financier de la Confédération était fixé à 100'000 francs pour l'aide bilatérale et à 1 million de francs pour l'aide multilatérale.¹⁹ Des premières mesures concrètes ont été prises en 1952 en direction d'une aide privée nationale au tiers-monde.²⁰

Au début des années soixante, le chef du département concerné a évoqué une "situation relativement anachronique" concernant la répartition des compétences entre la Confédération et les œuvres d'entraide privées.²¹ Les opinions sur l'aide au développement de la Confédération et des œuvres privées ont rapidement commencé à diverger, les secondes cherchant surtout, comme aujourd'hui, à tirer le plus d'argent possible de la caisse publique. En 1961 on comptait déjà 37 institutions privées se pressant au portillon de la Confédération pour obtenir des fonds. Leur nombre a dépassé la centaine en peu de temps. Non seulement les œuvres d'entraide privées faisaient pression sur la Confédération, mais les Nations Unies se sont même permis de critiquer les contributions suisses qu'elles jugeaient trop modestes. Alors que les crédits pour l'aide bilatérale et multilatérale n'ont guère augmenté jusqu'en 1959²², le crédit global a été multiplié par douze entre 1959 et 1962, passant de 5 à 60 millions de francs. Le but était notamment d'étendre la coopération avec l'ONU au niveau multilatéral. Pour obtenir une augmentation aussi massive des dépenses, le Conseil fédéral a trompé le monde en exagérant systématiquement la nécessité de l'aide au développement.

Le Conseil fédéral trompe le Parlement pour faire passer la Suisse comme un élève modèle de l'ONU

Pour céder aux pressions de l'ONU, le Conseil fédéral a commencé à tromper le Parlement suisse au début des années 1960 déjà. L'étendue des mesures (concernant l'aide technique au développement) a été exagérée pour donner au Parlement l'impression que la facture finale n'était finalement pas si élevée.²³ Le chef du département de l'époque se demandait même sérieusement s'il ne devait pas réclamer 100 millions de francs pour l'aide technique, car, selon l'administration fédérale des finances, la Suisse avait les moyens de cette dépense.²⁴ C'est une évidence: au début des années soixante déjà, le Conseil fédéral pratiquait une politique de dissimulation en insistant sur la nécessité de la poursuite de l'aide bilatérale et multilatérale dans l'intérêt des pays en

¹⁸ Cf. aussi „Die Anfänge der Schweizer Entwicklungshilfe: 1948 -1961“, A. Matzinger, Verlag Paul Haupt Berne et Stuttgart, 1991, p. 14.

¹⁹ Idem, p. 314.

²⁰ Idem, p. 130ss.

²¹ Idem, p. 156.

²² Les crédits approuvés ont passé de 100'000 francs pour l'aide bilatérale et 1'000'000 de francs pour l'aide multilatérale en 1956 à 300'000, respectivement 3'500'000 de francs en 1959. („Die Anfänge der Schweizer Entwicklungshilfe: 1948 -1961“, A. Matzinger, 1991, p. 314).

²³ „Die Anfänge der Schweizer Entwicklungshilfe: 1948 -1961“, A. Matzinger, 1991, p. 202. Le Conseil national a approuvé à l'unanimité ce projet.

²⁴ Le message de 1964 annonçait des coûts de 29,3 millions de francs pour l'aide multilatérale et de 25,6 millions pour l'aide bilatérale („Die Anfänge der Schweizer Entwicklungshilfe: 1948 -1961“, A. Matzinger, 1991, p. 203.)

développement. Dans son argumentation, le gouvernement relevait que la Suisse avait depuis la Deuxième Guerre mondiale dépensé un montant de 500 millions de francs selon une estimation prudente.²⁵

Comme au début des années soixante, le Conseil fédéral continue de tromper le Parlement: premièrement, il prétend que la Suisse a pris à l'égard de l'ONU des engagements fixes (impôt ONU) qui augmenteront même à l'avenir; deuxièmement, le gouvernement ne cesse de répéter – à tort – qu'une augmentation des dépenses pour la CI améliore la situation dans les pays cibles, si bien que l'économie suisse en profite indirectement.²⁶

Le paradoxe de l'aide au développement: plus de moyens financiers pour moins de pauvres?

La tendance à ponctionner massivement les contribuables suisses via l'impôt ONU repose sur une réalité paradoxale. Depuis l'an 2000, la part de la population mondiale vivant au-dessous du seuil de pauvreté, donc d'un revenu journalier de 1,9\$, a diminué de moitié. C'est un succès indéniable, d'autant plus que le recul de la pauvreté se poursuivra. **Jamais encore la part de la population mondiale vivant au-dessus du seuil de pauvreté n'a été aussi grande qu'aujourd'hui.** Alors qu'en 1990 environ 36% de la population mondiale vivaient au-dessous du seuil de pauvreté, cette proportion n'était plus que de 10% vingt-cinq ans plus tard.²⁷ L'augmentation des dépenses pour l'aide au développement est donc une absurdité, car la situation au niveau mondial ne se dégrade pas, mais au contraire s'améliore.

Le Conseil fédéral relève à juste titre que la pauvreté relative dans le monde a fortement baissé durant les 20 ans écoulés. Détail remarquable: durant cette période, la Chine a réussi à sortir 400 millions de personnes de la pauvreté, et cela sans notables programmes internationaux de soutien. Partant de ce constat, l'UDC demande que de nouvelles impulsions soient données à la coopération internationale au développement. Au lieu d'envoyer toujours plus d'argent à l'étranger, il faut tirer les leçons des pays qui ont su prendre leur sort en main.

En résumé, il est paradoxal de vouloir justifier la hausse constante des contributions à la CI indépendamment des besoins effectifs des pays cibles. Si on appliquait la même logique à la sauvegarde de la prospérité de la population suisse, il faudrait introduire un salaire minimal indépendant du travail et augmentant chaque année pour tous les habitants de la Suisse.

Réduire l'engagement suisse dans les banques internationales de développement

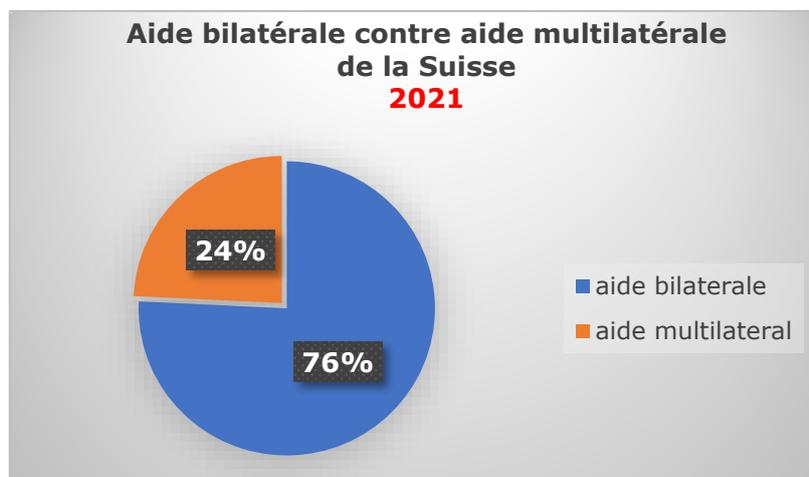
A côté de la hausse constante des dépenses pour la CI à la suite de l'impôt ONU, l'aide multilatérale gagne en importance s'il en va selon les souhaits du Conseil fédéral. Alors qu'en 1961 les crédits alloués aux projets d'aide multilatérale se montaient à 4 millions de francs contre 1 million pour l'aide bilatérale, l'aide

²⁵ „Die Anfänge der Schweizer Entwicklungshilfe: 1948 -1961“, A. Matzinger, 1991, p. 203.

²⁶ Voir aussi chapitre III.

²⁷ Selon la [Banque mondiale](#).

multilatérale absorbera à elle seule 682 millions de francs en 2021.²⁸ En 2021, un franc sur cinq du budget CI global sera donc versé à des acteurs multilatéraux.



Source: propre présentation sur la base du [message](#) concernant la CI 2021-2024, 2686. Les cinq crédits-cadres de la CI sont inclus.

La concentration des moyens financiers dans le plus grand des cinq crédits-cadres de la CI (6,7 milliards de francs sur le total de 11,2 milliards), soit le crédit destiné à la coopération au développement, est particulièrement critiquable. Cet aspect est d'autant plus choquant que 2 francs sur trois de ces fonds sont versés à des institutions financières internationales. Il s'agit du Groupe de la Banque mondiale, de la Banque africaine de développement, de la Banque asiatique de développement, de la Banque interaméricaine de développement et de la Banque asiatique d'investissements infrastructurels (AIIB).²⁹ Chaque transaction en faveur de ces organisations fait perdre à la Suisse une partie du contrôle de l'engagement de ses contributions, car il appartient aux organes directeurs de ces institutions financières d'en décider. Le fait que les deux tiers des contributions de la Suisse à l'aide multilatérale soient transférés quasi automatiquement à des banques internationales de développement entraîne non seulement la perte du contrôle de l'affectation de ces fonds, mais empêche de surcroît toute vérification de l'efficacité de ces dépenses.

Critique ignorée: la politique dépensière des banques de développement

Le président de la Banque mondiale a sévèrement critiqué la Banque africaine de développement: "La Banque africaine de développement dépense de grosses sommes d'argent au Nigeria, en Afrique du Sud et dans d'autres pays sans savoir si ces sommes sont investies durablement dans le contexte d'un programme (...)." ³⁰ Le président de la Banque africaine de développement fait de surcroît l'objet d'une enquête afin d'élucider diverses irrégularités. Ces critiques peuvent être étendues à d'autres institutions de ce genre qui ne devraient en fait plus exister, car elles ont déjà rempli leur rôle. La Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) a été fondée en 1991 pour soutenir l'installation de l'économie de marché en Europe centrale et orientale après la

²⁸ Ce montant correspond à 41% du crédit-cadre pour la coopération au développement ou à 24% des cinq crédits-cadres de la CI pour les années 2021-24 (source: [message sur la CI 2021-2024](#), 2686)

²⁹ Source: [message sur la CI 2021-2024](#), 2682s.

³⁰ [Allocution](#) de David Malpass, président du Groupe de la Banque mondiale, 10 février 2020.

chute du communisme.³¹ Presque 30 ans plus tard, cette institution s'est donné discrètement un nouveau mandat pour éviter une dissolution pourtant nécessaire.³² La BERD investit aujourd'hui dans 35 Etats et entretient, outre sa centrale de Londres, des représentations régionales dans la majorité des pays où elle s'engage³³. Ayant rempli son mandat et faisant double emploi par rapport à d'autres institutions (comme la Banque mondiale), la BERD ne devrait en fait plus exister. Néanmoins, la Suisse en est toujours membre et y détient des certificats de participation pour 684 millions de francs, montant qu'elle ne peut donc pas utiliser pour sa propre population.³⁴

Contrôle via les organes: une goutte d'eau dans la mer

Tous les partis politiques sont conscients de la perte de contrôle sur l'argent des contribuables versé aux banques internationales de développement. Ils tentent donc de faire valoir leur position de manière indirecte via les projets de loi, par exemple lors d'augmentations du capital. Il s'agit notamment de forcer la délégation suisse d'intervenir activement au sein des organes des banques afin de veiller à un engagement ciblé des fonds ou à la réalisation de certains objectifs politiques (par ex., la création durable d'emplois dans les pays cibles).³⁵ Malheureusement, l'influence de la délégation suisse est très limitée, car les organes de direction sont dominés par les grandes économies nationales.

La principale raison, qui incite le Conseil fédéral à ouvrir grandes ses caisses à l'aide multilatérale, est sans doute de présenter la Suisse comme élève modèle de l'ONU. Le gouvernement pense ainsi s'assurer un siège au Conseil de sécurité de l'ONU pour les années 2023 et 2024. Mais le Conseil fédéral est aussi prisonnier d'un système dans lequel la Suisse est le siège de nombreuses organisations internationales, notamment de l'ONU et du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), et qui semble lui conférer un rôle disproportionné en termes de soutien financier. L'actuel chef du département fédéral dont dépend la CI a sans doute oublié que le Conseil fédéral avait retenu en 1959 déjà que "la Suisse, en tant que petit Etat, doit clairement mettre l'accent sur l'intervention bilatérale".³⁶

La transparence des dépenses doit être la condition essentielle pour l'attribution de crédits aux banques de développement

La question de principe de savoir si la Suisse doit définir elle-même l'engagement de ses fonds ne concerne pas seulement le pilotage des ressources attribuées, mais aussi la transparence des coûts. Au lieu de détailler de manière transparente les augmentations de capital des dites banques de développement multilatérales dans le budget de la coopération au développement, le Conseil fédéral argumente que, selon la pratique courante de la CI, ces investissements uniques ne sont pas

³¹ [Accord](#) sur la fondation de la BERD du 29 mai 1990, p. 8s.

³² Selon ses propres [termes](#), la BERD estime qu'elle a la vocation d'encourager les transformations économiques et de soutenir les économies nationales dans la création d'un contexte financier efficace, dans l'encouragement de l'esprit d'entreprise, de la transparence et de la responsabilité.

³³ Selon le [site internet](#) de la BERD.

³⁴ Voir [BERD](#).

³⁵ Cf. également les délibérations du Parlement concernant [l'augmentation du capital du Groupe de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement](#).

³⁶ „Die Anfänge der Schweizer Entwicklungshilfe: 1948 -1961“, A. Matzinger, 1991, p. 193.

financés ou compensés via des budgets existants.³⁷ En participant à ces opérations d'augmentation du capital, la Suisse doit s'engager à acheter des actions, sans que ces interventions ne soient présentées de manière transparente dans les crédits-cadres de la CI, voire compensées par ces crédits.

Par exemple, il est actuellement question d'un montant de 110 millions de francs que la Suisse doit verser à la Banque africaine de développement.³⁸ Un investisseur privé responsable ne peut que s'inquiéter de voir la Suisse participer pour la cinquième fois à une augmentation du capital de la Banque africaine de développement. L'argent que la Suisse dépense pour cette institution ne lui sera jamais remboursé, à moins que cette banque soit dissolue un jour, ce qui est totalement illusoire.³⁹ La Suisse ne peut revendre les certificats de participation qu'elle a achetés. Du point de vue de la technique financière, il ne s'agit donc pas de crédits ou de prêts, mais de contributions à fonds perdu payées par les contribuables suisses. Quelques pays comme les Etats-Unis sont conscients du problème croissant que pose le financement des banques internationales de développement. Principal actionnaire de la Banque africaine de développement, les USA s'opposent d'ailleurs au projet d'augmentation du capital.⁴⁰

La Suisse doit donc retrouver le sens de la mesure en ce qui concerne les banques multilatérales de développement. Elle l'a fait de manière exemplaire jusqu'en 1957 en plafonnant à un million de francs ses contributions annuelles au programme de développement de l'ONU.⁴¹

Exigences de l'UDC:

- **supprimer l'impôt ONU présenté à tort comme contraignant afin de stopper la hausse constante des dépenses pour l'aide au développement.**
- **revenir au plafond de dépense de 2004⁴²: 1500 millions de francs au lieu de 2800 millions de francs par an suffisent pour l'aide au développement!**
- **transférer au profit de la population suisse 1300 millions de francs par an de l'aide publique au développement, en priorité pour empêcher le déclin économique des salariés particulièrement frappés par la pandémie de Covid-19.**
- **introduire un frein aux dépenses pour la CI multilatérale.**

³⁷ [Message sur la CI 2021-2024](#), 2655.

³⁸ [Message du 19 février 2020 concernant les augmentations de capital du Groupe de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement](#), 2521.

³⁹ L'exemple citée ici de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) indique que cette institution reste opérationnelle bien que son mandat soit terminé. Elle a étendu et généralisé son mandat pour justifier la poursuite de son existence.

⁴⁰ [Message du 19 février 2020 sur les augmentations de capital du Groupe de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement](#), 2515. Les Etats-Unis détiennent 7% des droits de vote.

⁴¹ Jusqu'en 1957 les contributions annuelles de la Suisse au programme de développement de l'ONU étaient plafonnées à un million de francs (A. Matzinger, p. 208).

⁴² Dans son message [du 28 mai 2003](#), le Conseil fédéral demandait une enveloppe financière de 4400 millions de francs, soit 1466 millions de francs par an, pour la poursuite de la coopération technique et de l'aide financière au développement durant les années 2004 à 2006.

- **prendre en compte équitablement dans les crédits-cadres pour la CI les augmentations de capital des instituts financiers internationaux.**

III. Réorienter la coopération internationale en mettant l'accent sur l'efficacité et la coopération

Poursuivre l'aide humanitaire qui a fait ses preuves

L'argent de la Suisse doit être engagé là où il a le plus d'effets, soit en particulier pour l'aide humanitaire. La qualité de l'aide humanitaire suisse est reconnue au niveau mondial. Ces interventions visent à atténuer les souffrances des plus démunis. Le crédit-cadre pour l'aide humanitaire est fixé dans le message du Conseil fédéral à 2145 millions de francs pour les années 2021 à 2024, ce qui représente 19,1% de la totalité des contributions à la Coopération internationale (CI) suisse.⁴³ Ces 536 millions de francs par an doivent être maintenus. Parallèlement, les dépenses restantes pour la coopération au développement doivent être ramenées à 930 millions de francs par an.⁴⁴

L'agenda suisse à l'ombre des tendances internationales

Les tendances internationales en matière de coopération au développement (CD) doivent être observées dans la mesure où il s'agit de permettre à la Suisse de faire valoir ses points forts dans ce domaine. La focalisation thématique de la CD publique dépend depuis toujours de principes moraux ressentis et d'obligations que la Suisse croit avoir à l'égard des pays économiquement moins développés. Dans les années 60, ces interventions étaient dominées par l'idée de la "modernisation". La CD était alors conçue de manière à corriger le "sous-développement" des pays économiquement en retard. Dans les années septante, l'accent a été mis sur la "satisfaction des besoins de base" afin d'améliorer l'accès des populations les plus pauvres aux biens de première nécessité. Depuis les années 80, l'accent a été déplacé vers un mode d'exploitation des ressources ménageant l'environnement dans les pays cibles. Cette idée est aujourd'hui omniprésente.

Son aide humanitaire mise à part, la Suisse doit poursuivre certaines activités de niche dans lesquelles elle dispose d'une riche expérience. Ces compétences reconnues doivent former le noyau de la CI (en dehors de l'aide humanitaire). L'engagement de la Suisse est particulièrement crédible dans l'amélioration de l'approvisionnement en eau et dans le domaine sanitaire ou encore dans la production de services publics décentralisés au profit des régions rurales. Dans son aide à la gouvernance, la Suisse peut inciter les pays cibles à engager moins de généralistes et plus de spécialistes expérimentés à la tête des appareils étatiques devant être réformés. Si cette démarche ne peut pas être engagée ou poursuivie, par exemple à cause d'une large corruption à la tête du gouvernement, la Suisse

⁴³ [Message du 19 février 2020 sur la stratégie de la coopération internationale 2021–2024 \(stratégie CI 2021–2024\)](#), 2653.

⁴⁴ Voir aussi chapitre I et II. La CI restante, qui comprend les crédits-cadres pour la coopération au développement, la coopération économique au développement, la coopération économique avec les pays de l'est ainsi que la paix et la sécurité, serait, selon la proposition de l'UDC figurant au chapitre I, ramenée de 9107 à 3722 millions de francs pour la période 2021 à 2024, soit à 930,5 millions de francs par an.

ne doit pas se servir de ce prétexte pour déplacer la CI dans les provinces et les communes éloignées des décideurs.⁴⁵

L'absence de conditions-cadres permettant de supposer que la CI soit efficace doit toujours entraîner l'interruption de l'engagement suisse.

Pas d'argent sans coopération au niveau de la migration

Sauf en ce qui concerne l'aide humanitaire, il ne faut pas se laisser aller à l'illusion que la CI est pratiquée uniquement au profit des pays cibles. Comme tous les pays donateurs, la Suisse évolue en réalité sur une corde raide entre, d'une part, le risque d'un postcolonialisme à la mode helvétique et, d'autre part, un soutien effectif des pays destinataires de l'aide.⁴⁶ Dans tous les cas, la lutte contre la fuite des populations et la migration irrégulière doit être mieux prise en compte dans le débat sur la politique de développement, notamment au niveau des relations entre l'Europe et l'Afrique.⁴⁷

La coopération en termes de migration constitue un standard minimal qui doit reproduire la position gouvernementale officielle du pays cible. Si un pays n'est pas prêt à limiter la migration en direction de la Suisse, il est permis de supposer que ce pays ne veut pas offrir une perspective d'avenir à ses citoyennes et citoyens. Il s'agit donc toujours de négocier des accords de réadmission avec les pays que la Suisse soutient et dont sont originaires les flux migratoires aboutissant en Suisse. La Suisse a tout intérêt à réduire la fuite des cerveaux des pays cibles, à réduire les coûts de l'intégration en Suisse et à atténuer les tensions sociales dans son propre pays et dans les pays cibles.⁴⁸ Les dialogues et partenariats dans le domaine de la migration joueront donc un rôle croissant à l'avenir.

Absence de partenaires, contexte trop complexe: pas de financement de projets!

La décision d'investir ou de ne pas investir l'argent des contribuables suisses dans des projets de développement doit toujours reposer sur une évaluation rationnelle du succès. Les conditions prévalant dans les pays cibles doivent jouer un rôle de premier plan dans ce raisonnement. Il faut en particulier choisir soigneusement les partenaires qui participent à la réalisation des projets. La recherche de partenaires efficaces dans l'aide au développement n'est pas chose facile. Soit la Confédération dispose de ses propres gens dans les pays cibles, soit elle doit faire confiance à des tiers sur place.

Compte tenu de la situation politique sur place, il est relativement facile de tirer des conclusions quant aux chances de succès d'un projet. La corruption, la répression de la société civile, l'accaparement de terres par des pays voisins, l'émigration de la population, etc. sont autant d'indicateurs réduisant les chances de succès d'un projet financé par des tiers. Ces facteurs annoncent également une

⁴⁵ Cf. aussi „Zur Qualität des Helfens: Entwicklung heisst Modernisierung“, NZZ, 28 décembre 2018.

⁴⁶ „Die Anfänge der Schweizer Entwicklungshilfe: 1948 -1961“, A. Matzinger, 1991, p. 207. La motivation à ouvrir les premiers crédits pour l'aide bilatérale était la perspective de trouver des emplois pour des universitaires suisses.

⁴⁷ [Message sur la CI 2021-2024](#), DFAE, 2606.

⁴⁸ Cf. aussi [Message sur la CI 2021-2024](#), 2626.

faible activité de développement et un faible nombre de partenaires potentiels sur place. Les exigences des éventuels partenaires en termes d'honoraires sont également révélatrices. Lors d'un contrôle interne de la DDC, les réviseurs ont eu du mal à admettre que le directeur d'une œuvre d'entraide privée à but lucratif touchait 1050 dollars US par jour, montant qui correspond presque au revenu annuel moyen au Zimbabwe. Ils ont qualifié cette rémunération de "non conforme aux règles" dans leur rapport de 2019.⁴⁹ Les pratiques commerciales de la direction de l'œuvre d'entraide locale ont suscité des doutes supplémentaires lorsqu'il s'est avéré que d'autres organisations avaient mis fin à leur coopération en raison de prestations insatisfaisantes. Des projets de ce genre sont compromis dès le départ et les chances de faire aboutir ce projet d'un coût de 10 millions de francs étaient d'emblée très faibles.

Une autre révision interne de la DDC a mis en évidence des dysfonctionnements dans la conduite d'un projet en Birmanie. Alors que le but du projet était de mettre en place un système commercial permettant aux petits paysans de vendre leur caoutchouc, les réviseurs ont constaté que la Chine achetait la production de caoutchouc de Birmanie et que les producteurs locaux émigraient vers la Thaïlande voisine, car les salaires y sont plus élevés. Comme au Zimbabwe, le projet birman a été mis en œuvre sans offre préalable. Bien que les réviseurs aient sérieusement remis en question les chances de succès de ce projet coûtant plus de 16 millions de francs, les collaborateurs de l'ambassade, qui le pilotaient, ont refusé d'y mettre fin en avançant notamment des arguments altruistes.⁵⁰

Les projets mis en œuvre dans des pays en crise ont fréquemment une orientation thématique trop large. En d'autres termes, les objectifs sont si largement définis que leur réalisation devient tout simplement illusoire. Des objectifs comme la protection contre l'exploitation sexuelle, la lutte contre le changement climatique ou encore l'augmentation des salaires des petits paysans servent fréquemment de faux arguments pour cacher l'absence d'objectifs réalistes et pour tout de même obtenir de l'argent de la Confédération. Au lieu de se concentrer sur un objectif précis, ces projets se perdent dans un labyrinthe de problèmes de toutes sortes. Il est dans l'intérêt de la crédibilité de la CI d'abandonner l'idée de couvrir un éventail thématique excessivement large avec un seul projet.

Moins d'Etat, plus de privé: nouveaux donateurs pour la CI

Les coupes demandées dans le budget de la CI ne provoqueront pas de lacunes dans les pays cibles. Cela fait longtemps en effet que la CI s'est démocratisée. En 1990, les Suissesses et les Suisses ont donné de leur propre initiative 149 millions de francs aux organisations non gouvernementales (ONG); ce montant a passé 540 millions de francs en 2018.⁵¹ Mais ce n'est pas tout: non seulement des personnes individuelles, mais aussi des cantons et des communes investissent dans l'avenir des pays en développement. Le 17 novembre 2019, les citoyens de la ville de Zurich ont accepté que leur commune dépense, selon sa situation financière, environ 8 millions de francs (et non pas seulement 3 millions comme

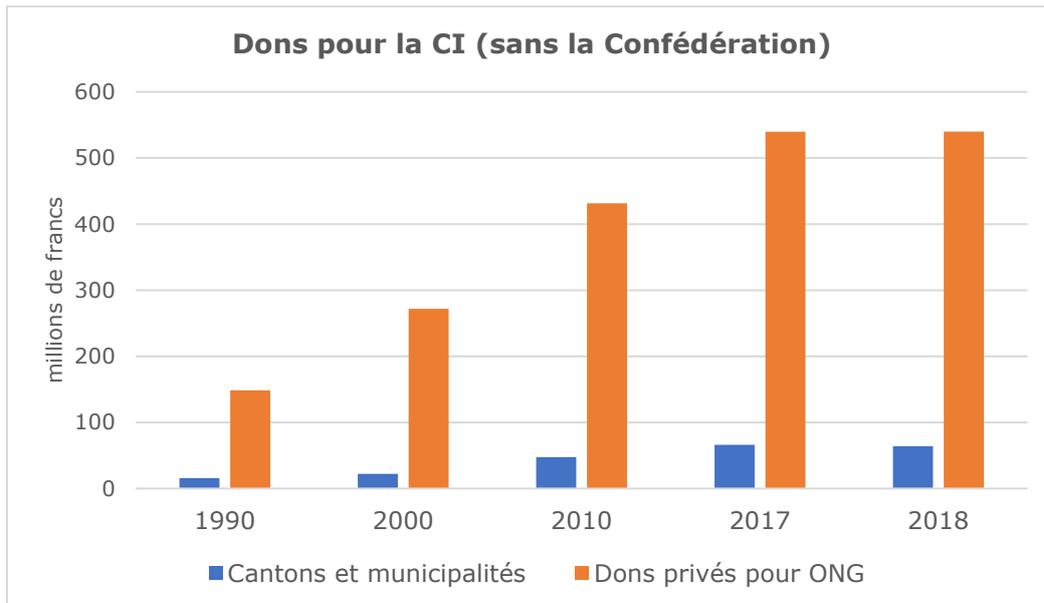
⁴⁹ „Die Schweiz zahlt überhöhte Löhne für die Entwicklungshelfer im südlichen Afrika“, NZZ, 14 juillet 2020.

⁵⁰ „Harsche Kritik an Deza-Projekt in Burma“, NZZ, 6 avril 2020.

⁵¹ Selon les indications de la [DDC](#).

jusqu'ici) pour la coopération au développement.⁵² Comme au début de la CI institutionnalisée, cette augmentation massive des moyens financiers mis à disposition par une ville a provoqué une ruée des ONG vers l'argent des contribuables.

Parallèlement, les citoyennes et citoyens, respectivement les donateurs institutionnels, sont invités à évaluer en permanence si leurs fonds sont utilisés à bon escient ou non.



Source: propre présentation sur la base de [Développement des dons privés aux ONG de Suisse 1990 – 2018](#), (DDC)

Le message sur la stratégie de la coopération internationale 2021 – 2024 (Stratégie CI 2021-2024) souligne à juste titre que la Suisse veut et doit soutenir des investisseurs privés dans la CI. Les organisations internationales admettent également le potentiel de tels partenariats. L'idée d'exercer moyennant des investisseurs privés un effet de levier sur les fonds publics affectés à l'aide au développement est acceptée par tous les partenaires, hormis quelques organisations non gouvernementales qui craignent la concurrence d'autres ONG.⁵³ Cette pratique permet aussi aux milieux privés de développer à l'intérieur des pays cibles des marchés qui, sans eux, n'existeraient pas. En collaboration avec des acteurs privés, la Suisse peut, par exemple, développer des solutions de financement novatrices dans le but de faciliter aux banques et entreprises locales l'accès aux systèmes de financement et d'investissement.⁵⁴

⁵² „Zürich baut die Entwicklungshilfe aus“, NZZ, 18 novembre 2019.

⁵³ Selon le Conseil fédéral, il est possible, en conformité avec l'Agenda 2030 et grâce à un engagement stratégique des fonds publics CI, de mobiliser des investissements privés supplémentaires en faveur du développement durable (combinaison de fonds publics et privés, "Blended Finance"), [Message CI 2021-2024](#), DFAE, 2649.

⁵⁴ Idem, 2641.

Une présence plus nombreuse d'acteurs privés compétents permet d'augmenter la crédibilité de nombreux acteurs non-étatiques. Ces interventions complètent, voire remplacent parfois l'aide publique au développement, ce qui est parfaitement souhaitable dans l'idée d'une saine concurrence.⁵⁵ Parallèlement, les ONG doivent prendre en compte que la Confédération mettra moins d'argent à disposition de leurs projets.

Exigences de l'UDC:

- **pas de coopération en termes de migration, pas d'argent: la coopération dans le domaine de la migration doit être institutionnalisée avec tous les pays cibles.**⁵⁶
- **la conclusion d'accords de réadmission est la condition à laquelle sont soumis les pays qui bénéficient de l'aide au développement, mais qui envoient leurs migrants en Suisse.**
- **renoncer à une extension thématique excessive des différents projets; focaliser les projets sur un petit nombre d'objectifs clés.**
- **le courage d'abandonner: les projets inefficaces en raison de l'absence de partenaires ou de conditions complexes dans le pays cible doivent être abandonnés.**
- **impliquer institutionnellement de nouveaux acteurs privés dans la CI sans y investir de l'argent public.**

⁵⁵ Voir aussi [Motion 20.4335 Participation accrue du secteur privé à la coopération au développement](#) du 9 novembre 2020.

⁵⁶ La CI 2021-2024 prévoit des clauses concernant la coopération en termes de migration dans les accords-cadres concernant les pays prioritaires de la CI (voir aussi [message sur la CI 2021-2024](#), 2627s).