10.085

# Message concernant l'augmentation des moyens pour le financement de l'aide publique au développement

du 17 septembre 2010

---

Mesdames les Présidentes,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons les deux projets d'arrêtés fédéraux concernant l'augmentation des moyens pour le financement de l'aide publique au développement, en vous proposant de les adopter.

Nous vous prions d'agréer, Mesdames les Présidentes, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

17 septembre 2010

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Doris Leuthard
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

## Condensé

***Le présent message propose d'augmenter les deux crédits-cadres actuellement mis en œuvre par la Direction du développement et de la coopération (DDC) et le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) d'un montant total de 640 millions de francs pour les années 2011 et 2012, afin de renforcer la contribution de la Suisse à la réduction de la pauvreté, à l'approvisionnement en eau et à l'adaptation aux changements climatiques dans les pays en développement. A cet effet, la part de l'aide publique au développement (APD) de la Suisse suivra une progression linéaire afin d'atteindre 0,5 % du revenu national brut (RNB) d'ici à 2015.***

*En adoptant les arrêtés fédéraux du 8 décembre 2008 concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement (FF* 2009 *395; domaine de compétence de la DDC) et le financement des mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement (FF* 2009 *403; domaine de compétence du SECO), le Parlement avait chargé le Conseil fédéral de lui soumettre en 2009 un message proposant, dans chaque cas, un crédit additionnel destiné à faire passer la part de l'APD de la Suisse à 0,5 % du revenu national brut d'ici à 2015. Le Conseil des Etats a confirmé ce mandat le 17 juin 2010.*

*Le présent message visant à l'augmentation des moyens pour le financement de l'APD se fonde sur la stratégie de 2008 de la Confédération en matière de politique de développement, qui demeure inchangée.*

*Une coopération au développement efficace et visible ne peut que servir les intérêts de la Suisse: elle est propice à la conclusion d'alliances et à la constitution de réseaux internationaux, élargit le champ d'action de la politique étrangère et renforce notre pouvoir d'influence dans un monde multipolaire. Comparée à celle d'autres pays, l'économie suisse est plus largement intégrée dans l'économie mondiale, de sorte que sa production, son commerce et ses services engrangent de meilleurs résultats à travers le monde. En conséquence, notre pays se doit de fournir une contribution adéquate à la résolution des problèmes globaux (pauvreté, conséquences des changements climatiques, volatilité des prix alimentaires, migrations incontrôlées, pénurie d'eau, instabilité financière et économique et barrières douanières au commerce).*

*Siège du mouvement de la Croix-Rouge, la Suisse possède un passé humanitaire plus ancien que tous les autres pays industrialisés, une véritable tradition de solidarité et d'humanité. La volonté de se montrer solidaires avec les pauvres et les démunis de ce monde pousse encore et toujours nombre de Suissesses et de Suisses non seulement à ouvrir leur porte-monnaie, mais aussi à soutenir les budgets nationaux alloués au développement.*

*La hausse de l'APD à 0,5 % du RNB permettra à la Suisse de renforcer de manière décisive son aide bilatérale dans deux secteurs clés des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD): l'eau et le climat. Grâce aux activités annoncées par le présent message dans ces deux domaines, notre pays apportera une contribution*

*active à la réalisation de l'OMD 7, qui vise à améliorer l'accès à l'eau et à assurer un environnement durable. Grâce aux contributions mentionnées, la Suisse pourra en outre respecter l'engagement qu'elle a pris en adhérant à l'Accord de Copenhague du 18 décembre 2009, à savoir mettre à disposition des ressources additionnelles pour les années 2010 à 2012 afin de financer les mesures d'adaptation aux changements climatiques et d'atténuation des effets de ces changements dans les pays en développement. Au total, 368 millions de francs additionnels pourront être engagés en faveur de ces mesures bilatérales. Voici les résultats que l'on en attend:*

*Eau: Les investissements consentis dans le domaine de l'eau génèrent des bienfaits pour les populations cibles des projets. Ils diminuent en effet les coûts de la santé, allègent la corvée de l'eau et augmentent la production agricole. L'analyse du Rapport sur l'efficacité de la coopération suisse au développement dans le secteur de l'eau, paru en 2008, conclut qu'un franc suisse investi dans ce domaine dégage un bénéfice social et économique moyen de 3 à 5 francs. On peut dès lors estimer que les 197 millions de francs de ce crédit additionnel produiront, une fois investis dans le secteur de l'eau, un bénéfice d'au moins 600 millions de francs suisses.*

*Climat: La planification et l'application de mesures d'adaptation aux changements climatiques sont intégrées aux différents niveaux (national, régional et local) des politiques étatiques, dans les politiques sectorielles et les stratégies de coopération de la Suisse. Des initiatives novatrices recourant aux mécanismes d'assurance sont élaborées en vue de gérer les risques liés aux changements climatiques. Les projets sensibilisent les autorités et les populations bénéficiaires aux effets de ces changements et multiplient leurs capacités de résilience et de prévention des risques de catastrophes naturelles. Dans le domaine des forêts, la coopération développe des plans de gestion qui sont mis en œuvre en collaboration avec les communautés locales. Pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, la Suisse se concentre d'une part sur l'efficacité énergétique des procédés industriels, des petites entreprises et des agglomérations urbaines, d'autre part sur la promotion des énergies renouvelables dans les zones rurales.*

*L'augmentation de l'APD à 0,5 % du RNB permettra à la Suisse de tenir ses engagements internationaux. Les ressources multilatérales additionnelles serviront plus concrètement à financer les contributions suivantes:*

1. *Reconstitution du Fonds africain de développement (FAD): environ 180 millions de francs.*
2. *Contribution de la Suisse au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) en 2012: 54 millions de francs.*
3. *Réduction des arriérés dans le cadre de l'Initiative multilatérale pour l'allègement de la dette (MDRI): environ 38 millions de francs.*

*Cet engagement multilatéral est le garant du pouvoir d'influence et de la collaboration active de la Suisse au sein des principales institutions multilatérales. Le Parlement ayant décidé de limiter les engagements destinés aux activités multilatérales à 40 % du 11e crédit-cadre de la DDC, les contributions régulières à certaines organisations multilatérales ont été réduites de 272 millions de francs par rapport à la planification initiale. La hausse de l'APD à 0,5 % du RNB permettra à la Suisse de*

*compenser cette différence, de respecter les priorités de la coopération multilatérale définie par le Conseil fédéral et d'assumer sa responsabilité par rapport à ses devoirs au niveau international.*

*L'aide doit être efficace et atteindre un volume qui correspond à la prospérité de notre pays. Suite aux recommandations formulées en 2006 par la Commission de gestion du Conseil des Etats, la Confédération a entrepris d'optimiser l'efficacité de sa coopération, tant bilatérale que multilatérale. Celle-ci se concentre aujourd'hui sur un nombre limité de pays prioritaires et de programmes spéciaux. Elle coordonne davantage ses projets avec ceux d'autres organismes de développement, ce qui lui permet d'exploiter de manière ciblée ses compétences spécifiques et d'accroître ainsi, en s'alliant avec d'autres donateurs, l'efficience et l'impact de l'aide. La gestion axée sur les résultats s'est clairement imposée tant dans l'orientation théorique (stratégies de coopération et programmes à moyen terme) que dans le travail sur le terrain: on mesure désormais l'efficacité du soutien apporté aux populations pauvres à l'aune de l'amélioration de leurs conditions de vie.*

*Le Conseil fédéral a inscrit les ressources requises par une augmentation progressive de l'APD à 0,5 % dans son message concernant le budget 2011 et dans le plan financier 2012 à 2014. Si le budget remplit les exigences du frein à l'endettement, il n'en va pas de même du plan financier. On estime donc aujourd'hui que des mesures de consolidation supplémentaires seront inéluctables à partir de 2012. Pour limiter les rectifications nécessaires, le chapitre 5.3 évoque une éventuelle solution intermédiaire qui aurait pour conséquence une augmentation de l'APD à 0,45 % pour les années 2011 et 2012.*

*Pour des raisons relevant des politiques financière et de développement, le Conseil fédéral soumet au Parlement, en même temps que le présent message concernant l'augmentation des moyens pour le financement de l'APD, le message relatif à la participation de la Suisse aux augmentations de capital des banques multilatérales de développement.*

## Table des matières


**Condensé** **6146**

**Liste des abréviations** **6151**

**1 Contexte** **6152**

**2 Orientation stratégique de la politique de développement de la Confédération** **6153**

**3 Une coopération au développement forte et résolue** **6154**

**4 Une coopération au développement efficace** **6157**

**5 Conséquences financières et sur le personnel** **6159**

5.1 Conséquences financières de l'augmentation de l'APD en 2011 et en 2012 6159

5.2 Effets à moyen terme 6163

5.3 Possible voie médiane 6163

5.4 Ressources humaines 6166

**6 Renforcement des activités bilatérales dans les domaines de l'eau et du climat** **6166**

6.1 Eau 6168

6.1.1 La Suisse, un acteur compétent dans le domaine de l'eau 6169

6.1.2 Résultats escomptés 6170

6.1.3 Répartition des moyens financiers 6171

6.1.4 Lignes d'action 6172

6.1.5 Principes d'intervention 6174

6.1.6 Modalités et partenaires 6174

6.2 Climat 6175

6.2.1 La Suisse et l'Accord de Copenhague 6175

6.2.2 La Suisse, un acteur compétent dans le domaine du changement climatique 6176

6.2.3 Résultats escomptés 6178

6.2.4 Répartition des moyens financiers 6179

6.2.5 Lignes d'action 6180

**7 Renforcement des activités multilatérales dans la lutte contre la pauvreté** **6183**

7.1 La Suisse assume sa part de responsabilité 6183

7.2 Reconstitution du Fonds africain de développement 6184

7.3 Programme des Nations Unies pour le développement 6186

7.4 Initiative multilatérale pour l'allègement de la dette 6188

**8 Conséquences** **6189**

8.1 Conséquences pour les cantons et les communes 6189

8.2 Conséquences pour l'économie 6190

**9 Programme de législature** **6190**

**10 Aspects juridiques** **6190**

**11 Frein aux dépenses** **6191**

**Annexe:**

Aide publique au développement (APD) de la Suisse 2008 à 2009 6192

**Arrêté fédéral concernant l'augmentation des ressources destinées au financement de l'aide publique au développement – DDC** *(Projet)* **6193**

**Arrêté fédéral concernant l'augmentation des moyens pour le financement de l'aide publique au développement – SECO** *(Projet)* **6195**

## Liste des abréviations

| | |
|---|---|
| AFF | Administration fédérale des finances |
| AID | Association internationale de développement |
| APD | Aide publique au développement |
| BAfD | Banque africaine de développement |
| BRIC | Brésil, Russie, Inde, Chine |
| CAD | Comité d'aide au développement (de l'OCDE) |
| CCNUCC | Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques |
| CdG-E | Commission de gestion du Conseil des Etats |
| $CO_2$ | Dioxyde de carbone |
| DDC | Direction du développement et de la coopération |
| DETEC | Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication |
| DFAE | Département fédéral des affaires étrangères |
| DFE | Département fédéral de l'économie |
| FAD | Fonds africain de développement |
| FAO | Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture |
| FIDA | Fonds international de développement agricole |
| FMI | Fonds monétaire international |
| ISO | Organisation internationale de normalisation |
| MDRI | Initiative multilatérale pour l'allègement de la dette |
| MOPAN | Réseau de mesure des performances des organisations multilatérales |
| OCDE | Organisation de coopération et de développement économiques |
| OFEV | Office fédéral de l'environnement |
| OMD | Objectifs du Millénaire pour le développement |
| OMS | Organisation mondiale de la santé |
| ONG | Organisation non gouvernementale |
| ONU | Organisation des Nations Unies |
| PCO | Programme de consolidation (des finances fédérales) |
| PIB | Produit intérieur brut |
| PME | Petites et moyennes entreprises |
| PNUD | Programme des Nations Unies pour le développement |
| RNB | Revenu national brut |
| SECO | Secrétariat d'Etat à l'économie |
| UICN | Union internationale pour la conservation de la nature |
| UNICEF | Fonds des Nations Unies pour l'enfance |
| UNIDO | Organisation des Nations Unies pour le développement industriel |
| USD | Dollar(s) américain(s) |
| VIH/sida | Virus d'immunodéficience acquise/syndrome d'immunodéficience acquise |

# Message

## 1 Contexte

En décembre 2008, le Parlement a chargé le Conseil fédéral de lui soumettre un message visant à augmenter l'aide publique au développement (APD) à 0,5 % du revenu national brut (RNB) d'ici à 2015[1]. Ce mandat a été confirmé le 17 juin 2010[2] par le Conseil des Etats et le Conseil fédéral s'en acquitte ici.

Le présent message concernant l'augmentation des moyens pour le financement de l'APD (ci-après «message 0,5 %») examine les conséquences financières d'une hausse de l'APD et les résultats que l'on peut en attendre. Il propose des mécanismes de contrôle et des indicateurs à même de mesurer le succès des activités qu'il préconise.

L'orientation stratégique de l'aide au développement est définie dans les deux messages de la DDC et du SECO qui lui ont été consacrés en 2008 (Messages Sud[3]) et demeure inchangée. Le présent message complète ces deux textes et poursuit l'orientation stratégique générale.

Il propose d'augmenter les deux crédits-cadres en cours (11e crédit-cadre de la DDC et 7e crédit-cadre du SECO)[3], qui arrivent tous deux à échéance le 31 décembre 2012, et ne sollicite dès lors que des moyens additionnels pour les années 2011 et 2012. Les ressources supplémentaires qui seront nécessaires durant la période 2013 à 2015, en vue de faire passer l'APD à 0,5 % du RNB, feront l'objet des messages qui couvriront la période 2013 à 2016 et correspondront ainsi à la prochaine législature.

Le 20 mai 2009, le Conseil fédéral a par ailleurs décidé d'adresser aux Chambres le message relatif à la participation de la Suisse aux augmentations de capital des banques multilatérales de développement (appelé aussi message «Global Capital Increase», GCI). Pour des raisons relevant de la politique financière et de la politique de développement, ce message est soumis au Parlement en même temps que le présent message 0,5 %.

1 Arrêtés fédéraux du 8 décembre 2008 concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement (FF **2009** 395; domaine de compétence de la DDC) et le financement des mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement (FF **2009** 403; domaine de compétence du SECO).

2 En juin 2010, le Conseil des Etats a rejeté le rapport du Conseil fédéral du 21 octobre 2009 sur les arrêtés fédéraux du 8 décembre 2008 concernant la continuation de la coopération au développement (FF **2009** 6903).

3 Message du 14 mars 2008 concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement (11e crédit-cadre de la DDC); FF **2008** 2595; et message du 7 mars 2008 concernant le financement des mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement (7e crédit-cadre du SECO; FF **2008** 2683), également appelés «Messages Sud».

## 2 Orientation stratégique de la politique de développement de la Confédération

En vertu de la stratégie politique de la Confédération en matière de développement, définie dans le message du 14 mars 2008 (11e crédit-cadre de la DDC)[4], la Suisse s'est donné pour objectif de contribuer à mettre en place un développement mondial juste et durable. Cet objectif comprend trois priorités:

(I) atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et, en particulier, atténuer la pauvreté;

(II) promouvoir la sécurité humaine et réduire les risques sécuritaires;

(III) participer à l'instauration d'une mondialisation propice au développement.

La coopération de la Confédération fixe ses priorités géographiques et thématiques dans les limites de ce cadre stratégique.

Depuis que la Confédération a adopté sa stratégie, en 2008, le contexte général du développement a évolué. Ces dernières années ont été marquées par les crises économique, alimentaire et climatique. La conjonction de facteurs défavorables (niveau élevé et volatilité des prix des denrées alimentaires et crise financière mondiale) a gravement compromis les chances de développement des pays les plus pauvres. Les conséquences de la crise financière (recul des investissements directs, forte hausse des primes de risque sur les emprunts des pays en développement, difficulté à trouver des capitaux étrangers, pression sur les monnaies et manque de liquidités des institutions financières locales) se font durement sentir dans les pays en développement. Nombre de familles des régions pauvres consacrent près de deux tiers de leur revenu à l'alimentation et sont par conséquent très exposées aux variations des prix. De plus, le changement climatique frappe plus spécialement les pays pauvres, où les capacités de s'adapter aux changements climatiques et les ressources nécessaires pour atténuer son impact font souvent défaut. Les répercussions en sont alarmantes: selon Ban Ki-Moon, secrétaire général de l'ONU, les crises et leurs conséquences risquent de réduire à néant les progrès accomplis dans la lutte contre la pauvreté.

Même dans ce contexte difficile, la stratégie de la Confédération en matière de développement s'est avérée concluante. Associant activités bilatérales et multilatérales et forte présence sur place, la Suisse est en mesure de s'adapter avec efficacité et souplesse aux nouvelles circonstances. Les enseignements tirés de ces dernières années de coopération ont en outre montré que c'est justement au cœur de la crise que des mesures visant à atténuer la pauvreté et à résoudre d'autres problèmes mondiaux s'avèrent des plus cruciales. Les projets et les programmes de la Suisse ont ainsi apporté une aide substantielle aux pays prioritaires de sa coopération. En parvenant à poursuivre ses activités même en période de crise, la Suisse a favorisé la stabilisation, fourni un soutien utile et diminué les risques sécuritaires. Grâce à l'efficacité de son aide humanitaire, elle a en outre pu réagir rapidement et de manière appropriée lors de catastrophes et d'événements graves.

Les grandes lignes proposées ici contribuent à atteindre les trois grands objectifs définis dans le Message Sud de la DDC, à savoir réduire la pauvreté, promouvoir la sécurité humaine et instaurer une mondialisation propice au développement. Tout en respectant ce cadre prédéfini, le présent message formule les priorités suivantes: la

4 FF **2008** 2595

coopération bilatérale s'engage dans les domaines de l'eau et du climat; la coopération multilatérale fournit des contributions au Fonds africain de développement (FAD), au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et à l'Initiative multilatérale pour l'allègement de la dette (MDRI).

La réduction de la pauvreté n'en demeure pas moins au centre des préoccupations, puisque les activités que la Suisse prévoit de mener dans les domaines de l'eau et du climat apporteront une contribution active à la réalisation de l'OMD 7 («assurer un environnement durable»)[5], dans la mesure où elles soutiendront des projets et des programmes visant à préserver les ressources naturelles. Assurer l'accès des populations pauvres à de l'eau potable et à des installations sanitaires de base représente aussi une avancée décisive en vue d'améliorer la santé des mères et des enfants, progrès qui correspond aux OMD 4 et 5 («réduire la mortalité infantile» et «améliorer la santé maternelle»). De même, le FAD et le PNUD, qui bénéficieront des ressources additionnelles prévues par le présent message, s'attachent en priorité à réaliser les OMD et à lutter contre la pauvreté. Par le développement des activités de la DDC et du SECO dans le domaine du climat, la Suisse pourra respecter les exigences de l'Accord de Copenhague pour le financement climatique dans les pays en développement et en même temps poursuivre les objectifs de lutte contre la pauvreté.

## 3 Une coopération au développement forte et résolue

Diverses raisons obligent la Suisse à mener une coopération au développement efficace et visible. Les voici:

*Servir les intérêts propres de la Suisse:* La coopération au développement est un volet de la politique étrangère et les activités menées pour stimuler le développement économique des pays partenaires constituent l'une des trois dimensions de la politique économique extérieure, dont la politique de développement contribue à réaliser les objectifs[6]. Petit de par le nombre de ses habitants, mais très impliqué au niveau international, notre pays se doit d'autant plus de participer activement à la définition du contexte mondial. Une coopération au développement propice à la conclusion d'alliances et à la constitution de réseaux internationaux élargit le champ d'action de la politique étrangère et renforce le pouvoir d'influence de la Suisse dans un monde multipolaire. Une telle coopération consiste aussi à mettre en place les futures conditions-cadres du développement dans les pays du Sud et du Nord, en accord avec les pays de l'OCDE et du BRIC ainsi qu'avec les pays en développe-

5 Le 18 septembre 2000, les 189 Etats membres des Nations Unies ont adopté la Déclaration du Millénaire, qui comprend un catalogue d'objectifs fondamentaux revêtant un caractère contraignant pour tous les pays signataires. La Suisse s'étant également engagée à poursuivre les huit grands objectifs ainsi définis, elle les a en toute logique intégrés dans sa stratégie (cf. 11e crédit-cadre de la DDC et Objectifs du Millénaire pour le développement. Rapport intermédiaire de la Suisse 2010, Conseil fédéral, juin 2010).

6 La politique étrangère de la Suisse s'articule autour de cinq grands objectifs: cohabitation pacifique des peuples, respect des droits humains et promotion de la démocratie, défense des intérêts de l'économie suisse à l'étranger, soulagement de la misère et de la pauvreté dans le monde, préservation des ressources naturelles. Et voici les trois dimensions de la politique économique extérieure, qui a pour but d'accroître la prospérité de la Suisse: accès aux marchés étrangers et réglementation internationale, politique du marché intérieur suisse, contribution au développement économique des pays prioritaires.

ment. Si la croissance économique des Etats émergents et en développement profite certes aux personnes vivant sur place, elle sert aussi les intérêts de la Suisse, de son économie et de sa population: la stabilité du contexte mondial et la croissance économique augmentent le pouvoir d'achat et ouvrent de nouveaux marchés internationaux, tout en élargissant les marchés existants (biens et capitaux). Lorsque le marché d'un pays partenaire se montre dynamique tout en garantissant une bonne stabilité, cela représente aussi un avantage pour les fournisseurs suisses.

*Affirmer sa solidarité, une tradition suisse:* Siège du mouvement de la Croix-Rouge, la Suisse possède un passé humanitaire bien plus ancien que tous les autres pays industrialisés, une véritable tradition de solidarité et d'humanité. La volonté de se montrer solidaire avec les pauvres et les démunis de ce monde pousse encore et toujours nombre de Suissesses et de Suisses non seulement à ouvrir leur portemonnaie, mais aussi à soutenir le budget national alloué au développement. Disposant d'un savoir-faire remarquable pour mener ses projets, tant dans l'aide humanitaire que dans la coopération au développement, la Suisse est parfaitement à même de participer à la lutte contre la pauvreté, la misère et le dénuement.

*Contribuer à la résolution des problèmes mondiaux:* Comparée à celle d'autres pays, l'économie suisse est plus largement intégrée dans l'économie mondiale, de sorte que sa production, son commerce et ses services permettent d'obtenir de meilleurs résultats dans le monde entier. En conséquence, notre pays se doit de participer de son mieux à la résolution des problèmes mondiaux (pauvreté, conséquences du changement climatique, volatilité des prix alimentaires, migrations incontrôlées, pénurie d'eau, instabilité financière et économique et barrières douanières au commerce). Pour permettre à la Suisse de s'acquitter de cette obligation, la DDC a lancé en 2008 trois programmes globaux spécifiques: Changement climatique, Sécurité alimentaire et Migration. Le SECO contribue à relever les défis mondiaux en se concentrant sur ses domaines d'intervention: conditions-cadres macroéconomiques et financières, promotion du commerce, investissements directs, préservation des ressources naturelles, mise au point de technologies environnementales et transmission de savoir-faire.

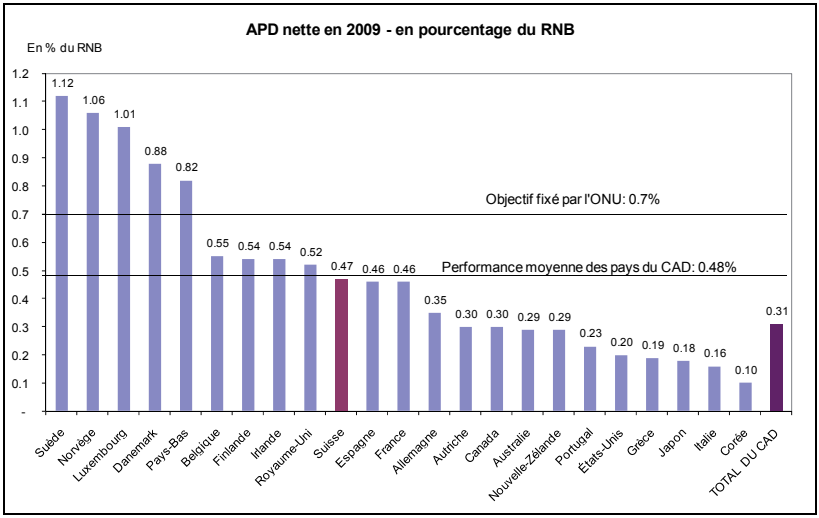
*Favoriser une perception positive de la Suisse au plan politique:* L'influence politique d'une économie d'importance moyenne dépend entre autres de sa coopération au développement. La coopération au développement de la Confédération forge des alliances, facilite la constitution de réseaux politiques et renforce ainsi le pouvoir d'influence de notre pays. Si la Suisse entend devenir et rester une actrice sérieuse et fiable sur la scène géopolitique, elle a tout intérêt à assumer une part équitable de l'effort commun en faveur du développement.

*Complémentarité des instruments de l'aide suisse au développement:* La complexité du contexte dans lequel s'inscrit la coopération au développement requiert une approche coordonnée et complémentaire des politiques et des instruments. En associant programmes nationaux, régionaux et globaux, la coopération suisse offre une approche intégrée particulièrement adaptée aux problèmes actuels du développement. Elle contribue ainsi à lutter contre la pauvreté et à relever les défis d'envergure mondiale par le biais de ses mesures bilatérales dans les pays partenaires, de ses contributions financières et de sa participation aux institutions multilatérales. Les opérations bilatérales de l'aide humanitaire, la coopération au développement, le soutien apporté à la transition vers des systèmes démocratiques et pluralistes et la coopération économique permettent à la Suisse d'intervenir directement dans divers pays et régions prioritaires. Siégeant par ailleurs au sein des organes dirigeants des

institutions multilatérales, elle est en mesure d'harmoniser ses mesures bilatérales avec les politiques de ces organisations, tant au niveau national qu'au niveau mondial.

*Volume de la coopération suisse au développement*: Pour être efficace, la coopération au développement doit garantir une certaine qualité et atteindre un volume approprié. Ayant consacré 0,47 % de son RNB à l'APD en 2009, la Suisse se place au dixième rang des vingt-trois membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD)[7]. Voici ce qu'en dit le Conseil fédéral dans son rapport intermédiaire 2010 sur les OMD, en se fondant sur les chiffres du CAD[8]: «Le chiffre actuel de 0,47 % est certes supérieur à celui de nos voisins la France (0,46 %), l'Allemagne (0,35 %), l'Autriche (0,30 %) et l'Italie (0,16 %), mais demeure nettement inférieur à la contribution de pays européens jouissant d'un niveau de globalisation et de prospérité comparable au nôtre, comme la Norvège (1,05 %), le Luxembourg (1,01 %), le Danemark (0,88 %), la Suède (1,12 %) ou les Pays-Bas (0,82 %).»

Le tableau ci-après illustre le volume de l'APD de tous les membres du CAD en 2009:




*Source:* OCDE, 14 avril 2010[9]

7 Selon les directives du CAD, le volume de l'APD suisse englobe, outre les dépenses de la DDC et du SECO, également d'importants versements bilatéraux et multilatéraux de l'Office des migrations (accueil des requérants d'asile pendant leur première année en Suisse), de la Division politique IV (promotion de la paix et des droits humains), de l'Office fédéral de l'environnement (activités liées au climat dans les pays en développement) et du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (mesures de promotion de la paix) (cf. annexe).

8 OCDE, communiqué de presse du 14 avril 2010; Objectifs du Millénaire pour le développement. Rapport intermédiaire de la Suisse 2010, Conseil fédéral, juin 2010.

9 http://www.oecd.org/document/51/0,3343,fr_2649_34447_44995507_1_1_1_1,00.html

Depuis 2008, l'APD de la Suisse est passée de 0,44 à 0,47 % du RNB, de sorte que notre pays se situe environ dans la moyenne des Etats membres du CAD. Outre les effets de la crise économique sur le revenu national brut, la hausse de 11,9 % de l'APD par rapport à 2008 s'explique surtout par des mesures de désendettement en faveur du Togo et du Congo (Brazzaville) et par une forte augmentation des dépenses consacrées aux requérants d'asile provenant de pays en développement. En 2009, 15 % de l'APD ont été consacrés au domaine national de l'asile. Imputables à l'APD, ces dépenses n'en représentent pas moins une part élevée en comparaison internationale[10]. La part des mesures de désendettement a, quant à elle, atteint 7 %.

Tandis que les dépenses consacrées à l'APD ont reculé en 2009 dans certains pays (–31,2 % en Autriche, –31,1 % en Italie, –18,9 % en Irlande, –15,7 % au Portugal, –12 % en Allemagne, –12 % en Grèce, –9,5 % au Canada et –4,5 % aux Pays-Bas), d'autres pays sont parvenus, malgré la crise économique internationale, à augmenter la valeur réelle de leur APD en relevant son montant (France: +16,9 %, Grande-Bretagne: +14,6 %, Belgique: +11,5 %, Finlande: +13,1 %, Suède: +7,4 %, Danemark: +4,2 % et Luxembourg: +1,9 %, p. ex.)[11].

En 2009 toujours, l'APD nette de tous les pays du CAD a enregistré une légère hausse (+0,7 %) pour atteindre le montant de 119,6 milliards de dollars américains. Quant à l'APD moyenne de ces pays, elle s'est hissée de 0,45 à 0,48 % de leur RNB entre 2007 et 2009.

Malgré les programmes d'austérité lancés dans nombre de pays, l'OCDE prévoit que l'APD continuera de croître en 2010 pour atteindre 126 milliards de dollars américains. L'année 2010 devrait par ailleurs marquer un tournant pour l'Union européenne, puisque celle-ci s'est donné pour objectif, en marge du sommet du G8 à Gleneagles, de relever son APD moyenne à 0,56 % du RNB, afin d'être en mesure d'atteindre la barre de 0,7 % d'ici à 2015.

## 4 Une coopération au développement efficace

L'efficacité de la coopération au développement revêt aujourd'hui une grande importance, tant pour les institutions multilatérales que pour les programmes bilatéraux de la Suisse et d'autres pays donateurs.

Suite aux recommandations formulées en 2006 par la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E), la Confédération a entrepris d'améliorer l'efficacité de sa coopération au développement. Celle-ci se concentre aujourd'hui sur un nombre limité de pays prioritaires et de programmes spéciaux. Elle coordonne davantage ses projets avec ceux d'autres organismes de développement, ce qui lui permet d'exploiter de manière ciblée ses compétences spécifiques et d'accroître ainsi, en s'alliant avec d'autres donateurs, l'efficience et l'impact de l'aide. La gestion axée sur les résultats s'est imposée tant dans l'orientation générale (stratégies de coopération et programmes à moyen terme) que dans le travail sur le terrain: c'est désormais l'amélioration des conditions de vie des populations pauvres qui prime. Planifica-

10 Conformément aux directives du CAD, les coûts engendrés par la présence de requérants d'asile provenant de pays en développement peuvent être imputés à l'APD pendant la première année de leur séjour en Suisse.

11 http://www.oecd.org/document/22/0,3343,de_34968570_35008930_44987030_1_1_1_1,00.html

tion, réalisation et suivi des projets s'orientent en premier lieu sur les résultats escomptés ou atteints, c'est-à-dire sur les progrès dont profitent les groupes cibles et non plus uniquement sur les prestations *(outputs)* des acteurs du développement.

La coopération mesure aujourd'hui mieux son efficacité: ces deux dernières années, de nouveaux instruments ont été introduits, tels les rapports sur l'efficacité. On a aussi optimisé les instruments existants: le SECO a institué un comité externe d'évaluation, afin de renforcer l'indépendance des services de ce secteur, la DDC a confié l'évaluation à une unité nouvellement créée au sein de l'inspectorat du Secrétariat général du DFAE.

La volonté de mesurer les progrès se heurte cependant à des limites, car tout n'est pas quantifiable dans le développement d'une société. De plus, les effets positifs et négatifs du développement ne résultent pas seulement de nos actions, mais subissent aussi l'influence d'une multitude d'acteurs et de facteurs. Il arrive ainsi que l'on obtienne des résultats à court terme au détriment d'un impact positif sur le long terme. De plus, nous devons souvent nous contenter d'approximations pour estimer l'effet de la contribution suisse d'un programme.

Le présent message définit des objectifs qui sont détaillés dans le chapitre 6, consacré à l'engagement bilatéral. Voici comment la Suisse jaugera la réalisation de ces objectifs:

1. Pour mesurer les résultats des activités bilatérales, on recourra aux instruments de suivi existants, qui assurent un pilotage et un suivi efficaces des projets. Dans ce cadre, on commence en principe par établir un relevé de la situation initiale (base de référence), qui servira de point de comparaison. Il incombe ensuite aux responsables sur place, en collaboration avec les organisations partenaires, de suivre et de piloter les activités (celles ayant trait à l'eau et au climat, p. ex.) Ils bénéficieront à cet effet des conseils de l'organe de pilotage respectif et des réseaux thématiques existant au sein de la DDC. Des rapports réguliers sur les progrès accomplis montreront ce qui reste à accomplir ou si les objectifs ont déjà été atteints. De plus, les évaluations effectuées par les collaborateurs de la DDC, du SECO et des experts indépendants jouent un rôle crucial dans le pilotage des programmes.
2. Afin de vérifier la mise en œuvre du 11e crédit-cadre de la DDC et du 7e crédit-cadre du SECO, le Conseil fédéral a mis en place un système de suivi des organisations multilatérales pour évaluer l'efficacité de la coopération avec le Sud. Le suivi sera ainsi renforcé en cours de réalisation, par exemple grâce à une nouvelle gestion des contributions clés[12] et au réseau de mesure des performances des organisations multilatérales (Multilateral Organisation Performance Assessment Network, MOPAN)[13].

   Les organisations multilatérales ont, elles aussi, perfectionné leurs systèmes de suivi et adopté de nouveaux instruments. Dans la famille onusienne, on

12 La gestion axée sur les résultats des contributions clés *(core contribution management, CCM)* est un nouvel instrument qui sert à garder un cap stratégique précis et à entretenir un dialogue structuré dans la collaboration avec les organisations multilatérales. Tant au niveau suisse (DDC et SECO) que du côté des organisations multilatérales, il intervient dans les quatre phases successives ci-après: planification, suivi, pilotage et rapport.

13 Aux côtés de la Suisse, quinze Etats sont membres du MOPAN, réseau qui s'est donné pour objectif d'évaluer de manière systématique les performances d'organisations multilatérales dans le but de les optimiser.

peut prendre le cas du PNUD. Celui-ci applique la gestion axée sur les résultats depuis une dizaine d'années déjà et se focalise dès lors sur l'efficacité et l'efficience de ses programmes et de ses interventions. La Banque africaine de développement (BAfD) s'est quant à elle dotée d'un «cadre d'évaluation des résultats», dont elle se sert pour mesurer la réalisation des objectifs. Mis en place en 2003 pour le FAD, cet instrument a été progressivement optimisé en 2005 et en 2010 (lors des négociations sur le FAD-12). La BAfD publie chaque année sa Revue annuelle sur l'efficacité du développement, un rapport très exhaustif complété par des études indépendantes d'évaluation dans des domaines spécifiques. Elle élabore par ailleurs d'autres rapports (rapport annuel, revue annuelle de la performance du portefeuille, etc.), qui donnent un aperçu de l'efficacité des opérations menées.

Si on peut en général mesurer les prestations de la coopération au développement au bout d'une année ou deux, son impact ne sera perceptible qu'après plusieurs années. Le Conseil fédéral rendra compte au Parlement des résultats du présent message en respectant le système d'évaluation et de rapport prévu pour le 11e crédit-cadre de la DDC et le 7e crédit-cadre du SECO. Ce système comprend deux niveaux: d'une part, il évalue la contribution de la Suisse selon la réalisation des objectifs dans le pays considéré; d'autre part, il mesure les résultats obtenus dans chaque domaine thématique prioritaire (DDC) ou en fonction des instruments appliqués (SECO). Les premiers résultats des deux crédits-cadres mentionnés ci-dessus, de même que ceux issus du présent message, seront présentés au Parlement en 2012.

# 5 Conséquences financières et sur le personnel

## 5.1 Conséquences financières de l'augmentation de l'APD en 2011 et en 2012

Afin d'atteindre progressivement l'objectif APD 0,5 % du RNB d'ici à 2015, les montants que la DDC et le SECO allouent aux pays du Sud devraient augmenter de 143 millions de francs en 2011 et de 261 millions de francs en 2012. Au cours de cette période (2011 à 2012), les dépenses devraient donc s'accroître d'un total de 404 millions de francs.

Le niveau de l'APD se situerait alors à 0,445 % du RNB en 2011 et à 0,468 % en 2012. Cette augmentation linéaire de l'APD représenterait un taux de croissance annuel moyen de 8,9 % du domaine des tâches de l'aide au développement. A défaut de cette mesure, le niveau de l'APD s'abaisserait – conformément au message concernant le budget de la Confédération suisse pour l'an 2010 et le plan financier 2011 à 2013, du 19 août 2009, qui annoncent une augmentation annuelle de 3,3 % par année – à 0,4 % du RNB en 2013.

*Tableau 1*

**Augmentation de l'APD à 0,5 % du RNB d'ici à 2015**

| Augmentation linéaire de l'APD de 2010 à 2015 pour atteindre l'objectif fixé | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | A | B=C/A | C | D | E | F | G=E–F |
| Année | RNB estimation (AFF 8.6. 2010) | APD en % du RNB (objectif: 0,5 % d'ici à 2015) | APD valeurs cibles pour atteindre l'objectif de 0,5 % d'ici à 2015 | APD d'autres offices, cantons et communes (estimation AFF, 8.6. 2010; hormis le domaine de tâche 3.2) | Nouveaux chiffres pour 2011 à 2015, avec une croissance linéaire de 8,9 % par an pour atteindre l'objectif de 0,5 % d'ici à 2015 | Budget/plan financier 2010 à 2013 et plan financier avec 3,3 % de croissance du domaine de tâches 3.2 en 2014 et en 2015 (AF 19.8.2009) | Ressources APD additionnels requises pour atteindre l'objectif de 0,5 % d'ici à 2015. Budget/plan financier |
| 2010 | 558 275 | 0,426 % | **2 376** | 613 | **1 764** | 1 764 | **0** |
| 2011 | 580 132 | 0,445 % | **2 579** | 658 | **1 921** | 1 778 | **143** |
| 2012 | 601 597 | 0,468 % | **2 817** | 726 | **2 091** | 1 830 | **261** |
| 2013 | 623 856 | 0,460 % | **2 872** | 594 | **2 278** | 1 886 | **392** |
| 2014 | 642 572 | 0,489 % | **3 142** | 661 | **2 481** | 1 948 | **533** |
| 2015 | 661 849 | 0,500 % | **3 309** | 608 | **2 701** | 2 012 | **689** |

*Source:* Administration fédérale des finances (AFF), 8.6.2010.

* Compte tenu du renchérissement selon le programme de consolidation 12/13.

Le tableau ci-dessus illustre la progression linéaire que l'APD de la Suisse devrait suivre afin d'atteindre 0,5 % du RNB en 2015. Se fondant sur les estimations de juin 2010 du RNB pour les années à venir (colonne A), le tableau indique les niveaux de l'APD qui correspondent à une progression linéaire vers le 0,5 % de ce revenu (colonnes B et C). Les valeurs de l'APD comprennent des montants qui ne figurent pas dans le domaine de tâches 3.2 de la Confédération parce qu'ils résultent de dynamiques externes (coûts de la première année de séjour des requérants d'asile, remises de dette octroyées dans le cadre du Club de Paris) ou qu'ils sont du ressort d'autres offices fédéraux (colonne D). Les montants à imputer au domaine de tâches 3.2 pour atteindre progressivement le taux de 0,5 % sont calculés sur la base d'une croissance linéaire moyenne de 8,9 % par an (colonne E). Il faut ensuite comparer cette somme aux montants initialement inscrits au budget de la Confédération et dans sa planification financière de 2009 (colonne F, compte tenu du renchérissement selon le programme de consolidation 12/13) si on veut connaître les montants additionnels nécessaires pour obtenir la progression souhaitée par le Parlement (colonne G).

Les deux crédits concernés ici (11e crédit-cadre de la DDC et 7e crédit-cadre du SECO) arrivent à échéance le 31 décembre 2012. Voilà pourquoi le présent message demande la mise à disposition de ressources additionnelles uniquement pour les années 2011 et 2012. Les montants additionnels nécessaires de 2013 à 2015 pour atteindre l'objectif visé (APD = 0,5 % du RNB) feront en effet l'objet des messages qui couvriront la période 2013 à 2016 et coïncideront avec la prochaine législature. En d'autres termes, le présent message ne requiert pas l'ouverture de nouveaux

crédits-cadres, mais l'augmentation des deux crédits-cadres actuels (11e crédit-cadre de la DDC et 7e crédit-cadre du SECO)[14] en 2011 et en 2012.

*Répartition des engagements entre coopérations multilatérale et bilatérale:*

En adoptant l'arrêté fédéral du 8 décembre 2008[15], le Parlement a décidé de limiter les engagements de la Suisse au profit d'organisations multilatérales à 40 % du 11e crédit-cadre de la DDC. Cette mesure a réduit de 272 millions de francs (par rapport à la planification initiale) les ressources destinées à financer les contributions ordinaires de la Suisse à des institutions de l'ONU, à des fonds mondiaux et à des fonds de développement des banques multilatérales. L'augmentation de l'APD à 0,5 % permettrait à la Suisse de compenser cette différence et de respecter les priorités de la coopération multilatérale définies par le Conseil fédéral. Autrement dit, la Suisse serait en mesure de continuer à assumer sa part des charges internationales.

Grâce aux ressources additionnelles consacrées à la coopération multilatérale, la Suisse pourrait s'engager pour les montants suivants:

- Reconstitution du FAD: environ 180 millions de francs.
- Contribution suisse au PNUD en 2012: 54 millions de francs.
- Réduction d'environ 38 millions de francs des arriérés auprès de la MDRI.

Ces engagements se concrétiseraient par des versements de 9 millions de francs (FAD) en 2011 et de 73 millions de francs (FAD et PNUD) en 2012, soit un total de 82 millions de francs pour ces deux années. Les paiements destinés à la MDRI ne s'effectueront qu'à partir de 2015. [16]

Avec l'augmentation de l'APD à 0,5 %, la Suisse pourrait renforcer sa coopération bilatérale dans deux secteurs clés. Cette part de la coopération disposerait en effet de 322 millions de francs additionnels (accroissement des crédits budgétaires 2011 et 2012 de 404 millions de francs, moins les 82 millions de francs prévus pour les versements multilatéraux), que le Conseil fédéral a décidé d'investir dans les domaines de l'eau et du climat (l'affectation détaillée est présentée au chapitre 6).

La majeure partie de ces moyens additionnels ne pourront sans doute financer que des projets s'étendant au-delà de 2012, de sorte que le volume d'engagement à prévoir pour les années 2011 et 2012 dépassera le montant des dépenses effectives de ces deux années. L'expérience a en effet montré que, pour assurer le bon déroulement des activités bilatérales, les engagements planifiés doivent comprendre une marge de 15 % à 20 % par rapport aux dépenses prévues durant la période considérée. Le montant total des engagements bilatéraux proposé dans le présent message se monte ainsi à 368 millions de francs (soit 322 millions de francs de dépenses prévues, plus environ 15 %).

Le message 0,5 % propose d'augmenter les deux crédits-cadres actuels d'un total de 640 millions de francs (dont 272 millions de francs alloués à la coopération multila-

14 Message du 14 mars 2008 (11e crédit-cadre; FF **2008** 2595) et message du 7 mars 2008 (7e crédit-cadre; FF **2008** 2683).

15 Arrêté fédéral du 8 décembre 2008 concernant le message de la DDC sur la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement (FF **2009** 395).

16 MDRI II / FAD: 2009–2014 (38 millions); MDRI II / AID: 2009–2015 (150 millions); MDRI III: 2014/2015–2019 (161 millions), contribution partielle de la Suisse: 38 millions.

térale et 368 à la coopération bilatérale). Les ressources additionnelles prévues en 2011 et en 2012 assureront un taux de croissance suffisant de l'APD, qui suivra dès lors une progression linéaire pour atteindre 0,5 % du RNB en 2015.

Le tableau ci-après donne un aperçu des principales données financières.

*Tableau 2*

**Aperçu des engagements et des versements additionnels en 2011 et en 2012**

| [en millions de francs] | Engagements 2011/2012 | Versements prévus en 2011 | Versements prévus en 2012 | Total des versements 2011/2012 |
|---|---|---|---|---|
| Coopération bilatérale | 368 | 134 | 188 | 322 |
| Coopération multilatérale | 272 | 9 | 73 | 82 |
| **Total** | **640** | **143** | **261** | **404** |

*Relation entre la hausse de l'APD et la participation de la Suisse aux augmentations de capital des banques multilatérales*

Pour des raisons qui relèvent des politiques financière et de développement, le présent message est soumis au Parlement en même temps que le message concernant les augmentations de capital des banques multilatérales de développement. Ces deux messages poursuivent en effet les mêmes objectifs de coopération au développement, dont le renforcement du système financier international. S'ils adoptent certes des approches différentes, ils n'en restent pas moins complémentaires.

Par le biais du présent message, la Suisse maintient notamment son engagement en faveur des fonds de développement des banques multilatérales. Il s'agit de versements à fonds perdus qui servent à financer des programmes et des projets d'institutions financières multilatérales et qui apportent une aide financière aux pays les plus pauvres. Ces fonds sont reconstitués de manière régulière tous les trois à quatre ans.

Les augmentations de capital des banques multilatérales de développement doivent faire l'objet d'un message séparé, car elles interviennent de manière ponctuelle et uniquement sur la base de besoins clairement identifiés. En y participant, la Suisse investit dans des banques qui jouissent d'une excellente réputation (toutes sont notées AAA). La majeure partie de la contribution est mise à disposition sous forme de garantie, alors que seule une petite partie (entre 0 % et 6 %) est effectivement versée. La période des versements s'étend en moyenne sur trois à sept ans. Le message qui concerne ces augmentations de capital vise à préserver la position de la Suisse auprès de ces institutions et à lui permettre d'endosser sa part de responsabilité dans le système financier multilatéral.

Les messages 0,5 % et celui concernant les augmentations de capital des banques multilatérales sont liés car tous les deux affectent la répartition des montants de l'APD. Puisque la contribution versée par la Suisse en vertu du second message est considérée comme de l'APD, la décision sur la participation de la Suisse aux augmentations de capital des banques multilatérales de développement pourrait influer sur le volume des montants alloués à l'APD et sur leur répartition entre coopération bilatérale et coopération multilatérale.

A court terme, les ressources destinées aux mesures multilatérales assurent une certaine souplesse, qui permettra de faire face aux versements requis en 2011 et en 2012, sans affecter le montant consacré aux activités bilatérales planifiées dans le crédit-cadre actuel (11e crédit-cadre de la DDC). L'approbation du présent message reste toutefois critique quant à la libération des moyens financiers additionnels permettant à moyen terme de continuer à financer les versements nécessaires à la participation de la Suisse aux augmentations de capital des banques multilatérales de développement.

## 5.2 Effets à moyen terme

Comme l'indiquent les chiffres du tableau 1 (colonne G), il faut prévoir des ressources additionnelles de l'ordre de 140 à 700 millions de francs par an, par rapport au plan financier de l'année précédente, pour faire passer le taux de l'APD à 0,5 % du RNB. La croissance des dépenses s'établit, elle, à 8,9 % par an.

Le Conseil fédéral a tenu compte de ces ressources dans le budget 2011 et dans le plan financier 2012 à 2014 du 18 août 2010. Il s'avère cependant que les dépenses dépassent ainsi d'un montant allant jusqu'à 670 millions de francs (en 2013) le plafond fixé par le frein à l'endettement. Conformément à la règle complémentaire au frein à l'endettement, les dépassements incluent aussi les amortissements de ces dépenses extraordinaires. Même si la Confédération n'était pas appelée à débourser effectivement ces compensations de 250 millions de francs par an, elle serait néanmoins confrontée à un déficit structurel pouvant atteindre jusqu'à 420 millions francs. Soulignons par ailleurs que la Confédération risque de devoir faire face à des dépenses supplémentaires de plusieurs milliards de francs dans d'autres domaines[17], dépenses qu'il sera d'autant plus difficile de refuser si l'on autorise un domaine de tâches à suivre une croissance proche de 9 %. Une telle hausse des dépenses pourrait provoquer un effet d'entraînement qui pourrait affecter l'ensemble des finances fédérales.

Même si l'on parvenait à éviter un tel effet, il serait impossible de faire passer l'APD à 0,5 % du RNB sans prendre des mesures d'économies supplémentaires. En d'autres termes, il faudrait entériner un autre programme de consolidation moins d'une année après l'adoption du programme de consolidation 2012 à 2013 (PCO 12/13), qui a été approuvé le 1er septembre 2009 et qui allège le budget d'environ 1,7 milliard de francs.

## 5.3 Possible voie médiane

Le Conseil fédéral pense qu'un pas intermédiaire pourrait consister à accroître, à titre provisoire, les moyens consacrés à l'APD pour en porter le taux à 0,45 % environ pour les années 2011 et 2012. Cette solution ne permettrait certes pas de maintenir l'APD au taux de 0,47 % qu'elle a atteint en 2009 et qu'elle retrouverait dès

17 P. ex. financement et gestion de l'infrastructure ferroviaire, développement de l'armée, éventuelle compensation du renchérissement pour les bénéficiaires de rentes de la Confédération ou conclusion d'un accord de libre-échange avec l'UE dans le domaine agricole et alimentaire.

2012 dans la variante 0,5 %. Il convient néanmoins de souligner que le niveau de l'APD enregistré en 2009 a surtout été déterminé par des facteurs extraordinaires (cf. chapitre 3) qui n'ont rien de durable. La voie médiane offrirait l'avantage suivant: la décision prise dans le cadre du présent message n'exercerait aucune influence sur les grandes décisions financières (transports, formation-recherche-innovation, agriculture, aide au développement et coopération avec les pays de l'Est) que l'on prévoit de prendre pour la première fois pour quatre ans en les faisant coïncider avec le programme de législature. Comme par le passé, le Parlement serait dès lors en mesure de fixer les priorités de la politique financière à partir d'une politique d'ensemble.

La voie médiane n'exige pas de se prononcer de manière définitive quant au taux d'APD à atteindre en 2015. Il resterait possible de parvenir à une APD de 0,5 % jusque-là, même s'il fallait pour cela revoir à la hausse son taux de croissance annuel à partir de 2013.

Si cette voie médiane était retenue, l'augmentation de crédit pour 2011 et 2012 serait de 125 millions de francs inférieure, mais se monterait néanmoins à 515 millions de francs (au lieu de 640 millions francs). Sur ce total, 243 millions de francs seraient consacrés à la coopération bilatérale et 272 millions francs à la coopération multilatérale.

La part multilatérale demeurerait ainsi au niveau prévu dans la variante 0,5 %, ce qui permettrait de compenser le manque de ressources engendré par la clause des 40 % (voir plus haut). Les contributions au FAD, la contribution 2012 au PNUD et le versement destiné à réduire les arriérés au titre de la MDRI seraient ainsi garantis.

Même si des motifs relevant de la politique financière obligeaient la Suisse à geler provisoirement son APD à 0,45 % du RNB, les charges supplémentaires par rapport au plan financier de 2009 n'atteindraient pas moins entre 151 millions de francs (en 2012) et 358 millions de francs (2015). L'augmentation moyenne des dépenses dans ce domaine se situant ainsi à 6,1 % par an représente un taux de croissance plus élevé que celui des autres grands domaines de tâches. Les déficits structurels, que des mesures d'économies peuvent corriger, passeraient de 250 millions de francs en 2012 à près de 500 millions de francs en 2013, pour redescendre à 200 millions de francs environ en 2014. Un montant de 500 millions de francs correspond à un blocage de crédits de 2 %, et des apurements d'un tel niveau demeurent tout juste possibles dans le cadre d'un même processus budgétaire.

Le tableau ci-après illustre les aspects financiers de la progression que l'APD de la Suisse devrait suivre pour atteindre le taux de 0,45 % en 2011 et s'y maintenir en 2012 (la méthode de calcul appliquée est présentée au ch. 4):

**Maintien de l'APD à 0,45 % en 2011 et en 2012**

| | A | B | C=A*B | D | E=C–D | F | G=E–F |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Année | RNB estimation (AFF 8.6. 2010) | APD en % du RNB (objectif: 0,45 % jusqu'en 2012) | APD valeurs cibles pour maintenir le taux à 0,45 % jusqu'en 2012 | APD d'autres offices, cantons et communes (estimation AFF, 8.6.2010; hormis le domaine de tâches 3.2) | Nouveaux chiffres pour 2011 à 2012 du domaine de tâches 3.2 avec maintien de l'APD à 0,45 % jusqu'en 2012 | Budget/plan financier actuels 2010 à 2013 (AF 18.8. 2009)* | Ressources additionnelles requises pour maintenir l'APD à 0,45 % jusqu'en 2012 (par rapport au budget/plan financier actuels) |
| 2010 | 558 275 | 0,426 % | **2 376** | 613 | **1 764** | 1 764 | **0** |
| 2011 | 580 132 | 0,445 % | **2 579** | 658 | **1 921** | 1 778 | **143** |
| 2012 | 601 597 | 0,450 % | **2 707** | 726 | **1 981** | 1 830 | **151** |

*Source:* Administration fédérale des finances (AFF), 8.6.2010.

* Compte tenu du renchérissement selon le programme de consolidation 12/13.

*Utilisation des 294 millions de francs* additionnels *en 2011 et en 2012:* Sur ce montant total, 212 millions de francs seraient alloués à des activités bilatérales et 82 millions de francs à des mesures multilatérales (cf. tableau ci-dessous).

La Suisse se devant d'assumer les engagements qu'elle a pris dans le domaine climatique, celui-ci bénéficiera d'un montant additionnel de 125 millions de francs, qui seront imputés à la coopération bilatérale.

Par rapport au projet prévoyant d'augmenter l'APD à 0,5 % du RNB, le domaine de l'eau se verrait attribuer 110 millions de francs de moins en 2011 et en 2012.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des montants alloués à la coopération dans l'option consistant à maintenir l'APD à 0,45 % en 2011 et en 2012.

| [en millions de francs] | Engagements 2011/2012 | Budget 2011 | Plan financier 2012 | Total des versements 2011/2012 |
|---|---|---|---|---|
| Coopération bilatérale | 243 | 134 | 78 | 125 (climat)<br>87 (eau) |
| Coopération multilatérale | 272 | 9 | 73 | 82 |
| **Total** | **515** | **143** | **151** | **env. 294** |

## 5.4 Ressources humaines

Les ressources additionnelles engendrées par ces crédits additionnels impliquent des besoins supplémentaires en termes de gestion et d'accompagnement des mesures prévues. La DDC et le SECO feront face à cet accroissement de charges par les ressources mises à leur disposition par les crédits-cadres actuels (11e crédit-cadre de la DDC et 7e crédit-cadre du SECO).

# 6 Renforcement des activités bilatérales dans les domaines de l'eau et du climat

La coopération bilatérale au développement assure une grande visibilité à la Suisse. Riche des expériences engrangées et des résultats obtenus jusqu'ici, elle est aussi un gage de qualité. Visant l'excellence, la Suisse place la barre très haut, mais peut compter sur ses spécialistes locaux et sur ses partenaires pour veiller au respect de ses exigences. La coopération bilatérale permet d'étendre rapidement à de nouvelles régions, voire d'appliquer dans d'autres pays, des approches et des programmes qui ont fait leurs preuves; les partenaires de la DDC et du SECO (organisations non gouvernementales (ONG), organisations multilatérales, universités, entreprises du secteur privé, etc.) jouant un rôle central dans cette démarche. Volonté de dialogue et approche fondée sur le partenariat sont les caractéristiques distinctives de la coopération suisse. La Suisse accorde une grande place à l'autonomisation de ses partenaires et par là aussi au renforcement de la société civile locale. Toutes les activités reposent par ailleurs sur des valeurs fondamentales clairement définies: fiabilité, esprit novateur, souplesse et respect des droits humains.

L'affectation des ressources additionnelles se fonde sur les deux messages Sud. Tout en respectant le cadre stratégique défini, le Conseil fédéral propose d'investir ces ressources dans les domaines de l'eau et du climat. Voici pourquoi:

1. La Suisse compte parmi les principaux donateurs dans les domaines de l'eau et du climat et ses prestations bénéficient d'une large reconnaissance internationale. Or la DDC de même que le SECO entendent exploiter cet avantage comparatif. Pour ce faire, ils peuvent compter sur une longue expérience et sur les bons résultats obtenus jusqu'ici.
2. La Suisse répond à des besoins patents. En ce qui concerne l'accès à l'eau potable et à des installations d'assainissement, il importe en effet de doubler les investissements si on veut atteindre l'Objectif du Millénaire pour le développement numéro 7 («réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas accès à de l'eau potable propre ni à des installations sanitaires de base»)[18]. Par ailleurs, nul ne conteste le besoin d'agir dans le domaine du climat, non seulement pour mettre à la portée de tous des technologies capables de diminuer les émissions de $CO_2$ et d'exploiter les énergies renouvelables, mais aussi pour contribuer à l'application de mesures d'adaptation aux changements climatiques.

18 Convergence d'analyse de la Banque mondiale. *GLAAS Report: Progress on sanitation and drinking water*, OMS et UNICEF, 2010.

3. Grâce à une contribution substantielle dans le domaine de l'eau durant la période 2011 à 2012, la Suisse peut obtenir des résultats considérables[19]. En premier lieu, elle prévoit d'étendre des programmes efficaces, telles les campagnes destinées à promouvoir l'hygiène et le lavage des mains, qui ont été lancées avec d'autres institutions et conformément aux directives de l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Elle pourra également appliquer des approches novatrices auxquelles elle a dû renoncer ces dernières années faute de moyens financiers.

4. Quant au changement climatique, l'action s'impose de toute urgence. Ayant ratifié la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques[20] et le Protocole de Kyoto[21], et s'étant associée à l'Accord de Copenhague du 18 décembre 2009, la Suisse se doit de renforcer sa coopération afin de soutenir les pays en développement dans leurs efforts pour lutter contre le changement climatique et ses effets néfastes. La Suisse pourra ainsi respecter ses engagements internationaux, comme décidé par le Conseil fédéral, avec des ressources qui peuvent être qualifiées de «moyens additionnels» au sens de l'Accord de Copenhague[22].

5. En choisissant les domaines de l'eau et du climat, la coopération suisse au développement respecte la volonté du Parlement, qui l'a invitée à concentrer ses activités sur le plan thématique afin d'accroître leur efficacité.

Le présent message tient par ailleurs compte d'autres souhaits formulés par le Parlement[23]: il présente en détail l'affectation des ressources additionnelles, définit les résultats escomptés par ligne d'action et spécifie la manière de vérifier l'efficacité des activités prévues.

L'atténuation de la pauvreté, et dès lors la participation à la réalisation des OMD 4, 5 et 7, demeurent l'objectif suprême. Par son engagement, la coopération suisse au développement contribue en effet à améliorer l'accès durable à de l'eau potable et à des services d'assainissement de base (OMD 7), et l'accès à l'eau potable propre ne peut que favoriser la réalisation des OMD 4 et 5 («réduire la mortalité infantile» et «améliorer la santé maternelle»).

Sur les 322 millions de francs de dépenses prévues en 2011 et en 2012, 197 millions de francs seront consacrés à la coopération bilatérale dans le domaine de l'eau et 125 millions de francs aux mesures climatiques dans les pays en développement. Les activités ayant trait à l'eau seront menées uniquement par la DDC, celles ayant trait au climat par la DDC (63 millions de francs) et le SECO (62 millions de francs) en consultation avec l'Office fédéral de l'environnement (OFEV).

19 Rapport sur l'efficacité de la coopération suisse au développement dans le secteur de l'eau, DDC et SECO, 2008.
20 Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CNUCC), Rio de Janeiro du 9 mai 1992.
21 Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques du 11 décembre 1997..
22 Proposition du Conseil fédéral du 11 juin 2010 en marge du message du 23 juin 2010 concernant un crédit-cadre en faveur de l'environnement mondial (FF **2010** 4353)..
23 Rapport du 8 décembre 2006 de la CdG-E (FF **2007** 2683) et débats parlementaires concernant l'augmentation de l'APD suisse à 0,5 % du RNB.

## 6.1 Eau

Le progrès humain dépend de l'accès à de l'eau salubre et de la capacité des sociétés à exploiter le potentiel de l'eau. Or, aujourd'hui encore, deux milliards de personnes n'ont toujours pas accès à de l'eau potable ni à un système d'assainissement[24]. L'eau potable et l'assainissement, de même que l'eau qui garantit les moyens de subsistance par le biais de la production, sont des conditions nécessaires à la santé et au développement humain. Voilà pourquoi la Suisse œuvre pour faire respecter le droit à l'eau potable et à l'accès à l'assainissement. L'humanité subsiste grâce à un fragile 1 % de toute l'eau recensée sur Terre[25]. Cependant, alors que les réserves d'eau douce dont nous disposons sont constantes, la demande, elle, ne cesse de croître.

En l'espace d'un siècle, la population mondiale a triplé, alors que la consommation d'eau a sextuplé pendant la même période. En cause: la croissance démographique, l'évolution des modes de consommation alimentaire ou encore les besoins accrus en énergie. Et les modèles convergent: en 2025, près de la moitié des habitants de notre planète vivra dans un pays où il n'y aura pas assez d'eau douce pour répondre à la demande.

Au-delà du fait que l'eau est très inégalement répartie à la surface du globe (neuf pays se partagent près de 60 % des ressources en eau), la crise de l'eau trouve principalement son origine dans des rapports de force inéquitables et des politiques de gestion inappropriées des ressources en eau, qui ne font qu'aggraver sa rareté. L'insécurité de l'accès à l'eau présente un risque majeur de conflits sociaux et politiques.

La bonne gouvernance revêt dès lors une importance centrale pour relever les défis liés à l'eau. Il est en effet crucial de mettre en place des politiques de l'eau efficaces et des processus garantissant une gestion de l'eau à la fois transparente, responsable, éthique et participative, incluant la société civile. La gouvernance de l'eau requiert un cadre institutionnel et juridique clair, des mécanismes de financement équitables et des outils techniques de gestion facilement accessibles. Au niveau local, le bon fonctionnement des services d'eau potable et d'assainissement dépend le plus souvent du processus de décentralisation et de la gestion directe par les communautés rurales. Mais la gouvernance de l'eau dépasse largement le cadre local et national; elle comporte aussi une dimension mondiale: l'importation et l'exportation des eaux virtuelles et les transferts artificiels de l'eau d'un bassin versant à un autre en sont des exemples[26].

24 Les activités menées dans le secteur de l'eau et de l'assainissement entre 1990 et 2008 ont permis à 1,8 milliard de personnes d'obtenir un accès à l'eau potable et à 1,3 milliard de personnes de bénéficier d'un système d'assainissement de base. Pendant cette même période, la population mondiale a toutefois augmenté de 1,5 milliard d'individus. Aujourd'hui encore, 884 millions de personnes n'ont toujours pas accès à de l'eau potable propre et 2,6 milliards n'ont pas d'installations sanitaires de base.

25 Sur notre planète, 97 % des eaux sont salées. Les 3 % restants constituent certes les réserves d'eau douce, mais les deux tiers sont immobilisés par les grands glaciers continentaux et de montagne, ou stockés dans des nappes souterraines très profondes.

26 L'eau virtuelle est l'eau nécessaire à la production d'un bien. On l'appelle virtuelle, car elle ne se retrouve pas dans le produit fini. La quantité d'eau contenue dans le produit fini est insignifiante par rapport au volume d'eau virtuelle (il faut p. ex. 15 000 l d'eau pour produire un kg de bœuf).

Assurer l'accès des ménages à l'eau potable et à l'assainissement de base permettrait de réaliser d'énormes économies dans le domaine de la santé[27]. Au niveau mondial, la diarrhée se place au deuxième rang de toutes les maladies, loin devant les affections cardiaques et le VIH/sida. Les derniers rapports de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) révèlent d'ailleurs que l'impact des maladies diarrhéiques sur les enfants est supérieur à l'effet combiné du VIH/sida, de la tuberculose et du paludisme. Nous savons également que l'accès à l'assainissement et à l'eau potable a de nos jours le pouvoir de réduire le nombre de décès infantiles de près de 2,2 millions par an. La santé maternelle et du nouveau-né est en effet étroitement liée à l'hygiène, à l'accès à l'eau potable et à l'assainissement.

Selon les prévisions, le volume de l'économie mondiale va doubler et la population de la planète augmenter d'un tiers d'ici à 2030, de sorte qu'il faudra encore accroître la production agricole de 50 %[28]. Soulignons que s'il reste possible d'augmenter cette production et d'optimiser l'utilisation de l'eau, cette possibilité passe notamment par l'accès à des technologies efficaces.

### 6.1.1 La Suisse, un acteur compétent dans le domaine de l'eau

La Suisse possède une grande expérience dans le domaine de l'eau. «Château d'eau de l'Europe», elle est un «pays d'amont» exemplaire et a développé un savoir-faire reconnu dans la gestion de l'eau. Nos ONG, nos universités et le secteur privé élaborent des solutions innovantes à la pointe du progrès. Notre agriculture et notre industrie ont fait des progrès énormes en réduisant leurs rejets polluants, contribuant ainsi à réhabiliter les lacs et à revitaliser les cours d'eau.

La coopération suisse au développement jouit de plus de trente ans d'expérience dans le domaine de l'eau. D'où lui viennent sa réputation et son influence? De son engagement: elle a réalisé des projets concrets sur le terrain (qui ont ensuite fait école), renforcé les capacités institutionnelles et favorisé le dialogue politique tant au niveau national, que régional et mondial.

Publié en 2008, le rapport d'efficacité dans le domaine de l'eau[29] porte sur les cinq années précédentes. Voici ce qu'il conclut:

- Chaque année, entre 2003 et 2008, quelque 370 000 personnes supplémentaires ont bénéficié d'un accès à l'eau potable et à l'assainissement de base et 30 000 personnes ont obtenu un accès aux systèmes d'irrigation.
- Chaque franc suisse investi a engendré un bénéfice social (diminution des coûts de la santé et du temps consacré aux tâches domestiques liées à l'eau) et économique (hausse de la production agricole) qui oscille entre 3 et 5 francs, ce qui représente un très bon rapport coût/utilité, même au niveau international.

27 La moitié des lits d'hôpitaux de par le monde sont actuellement occupés par des malades souffrant d'affections dues à la mauvaise qualité de l'eau.
28 Sur le total des ressources en eau, 70 % sont utilisés dans l'agriculture.
29 Rapport sur l'efficacité de la coopération suisse au développement dans le secteur de l'eau, DDC et SECO, 2008.

– La Suisse a grandement contribué à renforcer les institutions et les organisations clés du secteur, condition essentielle pour garantir la durabilité des investissements.
– La Suisse exerce sur les activités mondiales liées à l'eau une influence plus déterminante que ne le laisse supposer le volume de son engagement financier.

Ajoutons à cela quelques succès récents: dans plusieurs pays (Pérou, Nicaragua, Ouzbékistan, Bangladesh et Mozambique), les modèles d'intervention de la DDC dans les secteurs de l'eau potable et de l'irrigation à petite échelle, souvent développés en collaboration avec des ONG suisses, sont repris et intégrés dans les stratégies nationales et fédèrent les interventions des banques de développement, des autres organismes de développement et des gouvernements.

### 6.1.2 Résultats escomptés

Les investissements dans le domaine de l'eau engendrent des bienfaits pour les groupes cibles: ils diminuent les coûts de la santé, réduisent le temps des corvées de l'eau et augmentent la production agricole. Sur la base des analyses du rapport d'efficacité 2008 cité plus haut, on peut prévoir que les 197 millions francs du présent crédit additionnel produiront, une fois investis dans le secteur de l'eau, un bénéfice d'au moins 600 millions de francs suisses.

Avec les moyens additionnels prévus, la DDC compte obtenir les résultats suivants:

*I. La gestion durable de l'eau, aux niveaux national et transfrontalier, est optimisée dans les grands bassins versants et des instruments sont mis en place pour améliorer la gouvernance mondiale de l'eau.*

– La DDC contribuera à renforcer les capacités et les responsabilités des institutions chargées de gérer les bassins versants, voire des régions regroupant plusieurs bassins versants. Par ailleurs, elle testera et mettra au point des instruments assurant une meilleure gouvernance globale de l'eau dans trois bassins fluviaux majeurs. Enfin, grâce à ses alliances, la Suisse facilitera l'hydrodiplomatie afin de désamorcer les tensions dues à l'utilisation de l'eau dans les régions concernées et de favoriser la paix et le développement communs.
– Le projet modèle «empreinte eau»[30], mené en partenariat avec des multinationales suisses en Colombie, sera étendu à un autre pays et les expériences de ces projets seront intégrées dans les normes ISO[31].
– La création d'un Partenariat suisse de l'eau (Swiss Water Partnership) sous l'égide de la DDC renforcera la présence, l'influence et la visibilité de la Suisse[32].

30 L'«empreinte eau» d'un pays est la quantité totale d'eau nécessaire pour produire les biens et les services consommés par les habitants de ce pays.
31 Normes internationales pour les entreprises, les gouvernements et la société civile, élaborées par l'Organisation internationale de normalisation (ISO).
32 Cf. section 6.1.6 (Modalités et partenaires).

*II. L'accès à l'eau potable et à l'assainissement est amélioré dans les zones rurales et les petites villes.*

- Au total, environ 1,5 million d'habitants de zones rurales et de petites agglomérations disposeront d'un accès durable à de l'eau potable et à l'assainissement par le biais de réseaux gérés de manière durable[33].
- Grâce à l'application à large échelle d'une approche ayant fait ses preuves ces dernières années sur plusieurs continents, 400 000 familles rurales disposeront d'un système de désinfection de l'eau à domicile.
- Selon le concept novateur des Ecoles bleues, plus de 400 écoles rurales (regroupant plus de 80 000 élèves) seront dotées de robinets d'eau potable, de toilettes séparées et de jardins potagers scolaires destinés à améliorer les repas scolaires et à enseigner l'irrigation à petite échelle.
- Au moins deux campagnes nationales de lavage des mains seront lancées sur le modèle mondial développé par le secteur eau et développement avec le concours de la DDC. La prévalence des maladies diarrhéiques devrait diminuer de plus de 40 % et celle des maladies pulmonaires d'environ 30 % dans les pays visés[34].

*III. L'efficacité de l'agriculture familiale est améliorée.*

- Grâce à la mise à disposition de technologies et d'approches éprouvées, 350 000 familles paysannes pauvres disposent d'un accès sûr à de l'eau propre et irriguent leurs champs à l'aide de systèmes efficaces et respectueux de l'environnement.

### 6.1.3 Répartition des moyens financiers

La répartition des ressources financières de la DDC entre les diverses lignes d'action est fixée comme suit:

| Lignes d'action | | Allocation approx. des ressources financières |
|---|---|---|
| I. | Contribuer à la gestion, nationale et transfrontalière, durable de l'eau dans de grands bassins versants et participer à la mise en place d'instruments assurant une meilleure gouvernance globale de l'eau | 10 à 20 % |
| II. | Améliorer l'accès à l'eau potable et à l'assainissement dans les régions rurales et les petites villes | 50 à 70 % |
| III. | Améliorer l'efficacité de l'agriculture familiale | 10 à 20 % |

33 Estimations basées sur les analyses du *Rapport sur l'efficacité de la coopération suisse au développement dans le secteur de l'eau* (2008) et sur la liste des projets et programmes proposés (nouveaux et mis à jour). Le même procédé est appliqué aux autres estimations figurant dans la section 6.1.2.

34 Résultats d'analyses indépendantes de la « London School of Hygiene ». La structure des campagnes de lavage des mains comprend une base de référence établie avant la campagne et une analyse des résultats selon les protocoles testés par l'institution londonienne.

### 6.1.4 Lignes d'action

Dans le domaine de l'eau, les activités se concentreront sur les trois lignes d'action complémentaires que voici:

*I. Contribuer à la gestion, nationale et transfrontalière, durable de l'eau dans de grands bassins versants et participer à la mise en place d'instruments assurant une meilleure gouvernance globale de l'eau.*

Depuis le milieu du XXe siècle, la demande d'eau a littéralement explosé. Plus la concurrence pour l'accès à l'eau s'intensifie, plus les pressions qui en découlent se font sentir dans les bassins versants et les régions concernées, prenant parfois des proportions mondiales. Pendant ce temps, le marché international «déplace» les ressources en eau d'une région à l'autre. Les projets de gestion des eaux de la coopération suisse viseront des bassins versants essentiels pour la sécurité de l'eau («points chauds»), ainsi que des régions de montagne (d'où provient plus de la moitié de l'eau douce de notre planète).

Avec les moyens additionnels du présent message, la DDC mettra par exemple en œuvre les projets suivants:

Dans la région du Mékong et en Afrique (bassin du Nil, p. ex.), la DDC se propose de faciliter et de soutenir une coopération entre les différents intervenants afin d'assurer une meilleure gestion de l'interdépendance hydrologique.

La DDC lancera au moins deux nouveaux programmes modèles d'infiltration des eaux de pluie (dépressions, fossés, étangs, etc.) qui permettront de récupérer l'eau plus efficacement pour en faire profiter la population. Les aménagements prévus contribueront par ailleurs à préserver les ressources naturelles et à améliorer la productivité des champs. Ces programmes et ces projets seront menés dans les régions de montagne et recourront à des techniques appropriées mises au point par la DDC.

En collaboration avec la Direction politique, la DDC présidera à l'élaboration d'un plan directeur consensuel des eaux au Moyen-Orient et à la mise en place d'une structure multinationale, afin d'accroître la gestion durable transfrontalière des eaux de la région.

En Colombie, la DDC met en œuvre un projet fondé sur le concept novateur d'«empreinte eau». Ce projet exemplaire, intitulé SuizAgua, comprend également une collaboration avec l'Organisation internationale de normalisation (ISO) et a pour but de créer une norme ISO. Les enseignements tirés de ce projet colombien seront utilisés dans un autre pays.

*II. Accroître l'accès à l'eau potable et à l'assainissement dans les régions rurales et les petites villes.*

C'est dans les zones rurales que le déficit en infrastructures d'eau potable et d'assainissement est le plus flagrant, et il est encore plus criant dans les pays fragiles. Par ailleurs, les petites agglomérations rurales se posent en chefs-lieux du développement. Les projets de la DDC appuieront donc la construction d'infrastructures de base dans ces domaines, tout en renforçant les capacités locales afin d'assurer leur gestion durable dans les régions visées.

Grâce aux moyens additionnels, la DDC prévoit par exemple de mener les projets suivants:

Au Mozambique, elle réalisera un projet qui se concentre sur l'appui aux municipalités, afin des les aider à faire fonctionner, à gérer et à entretenir des puits existants. Le projet sera ensuite reproduit à grande échelle dans d'autres régions et permettra de construire de nouvelles installations.

Le lavage des mains constitue la mesure d'hygiène la plus efficace pour éviter les diarrhées et même les maladies pulmonaires. La DDC se propose de financer des campagnes de lavage des mains en étroite collaboration avec les ministères de la santé, des ONG suisses et étrangères et des producteurs de savon. Ces acteurs mobiliseront des moyens de communication pour lancer des campagnes nationales sur le lavage des mains qui véhiculeront des messages simples et efficaces, conçus grâce aux connaissances les plus récentes du marketing social.

Le concept d'Ecoles bleues, que la DDC se propose de déployer dans des centaines d'écoles rurales, apporte une réponse ingénieuse et appropriée aux problèmes sanitaires et alimentaires auxquels sont confrontées les écoles des campagnes. L'aménagement de toilettes séparées constituera un moyen efficace pour assurer une fréquentation scolaire régulière des filles. Les élèves apprendront de meilleures habitudes d'hygiène et des manières plus rationnelles d'utiliser l'eau; ils deviendront ainsi de véritables multiplicateurs du progrès. De plus, les Ecoles bleues disposeront d'un terrain où mettre en pratique les principes simples de la protection des ressources en eaux et où apprendre à pratiquer le jardinage.

*III. Améliorer l'efficacité de l'agriculture familiale.*

L'agriculture familiale, gérée par des paysans, répond aux besoins spécifiques des communautés locales et favorise un mode de production durable, qui préserve la biodiversité. De plus, elle demeure une importante source d'emplois. En fait, plus de 40 % de la production mondiale de denrées alimentaires proviennent des petites exploitations familiales[35].

Avec les moyens additionnels prévus dans le présent message, la DDC mettra par exemple en œuvre les projets suivants:

Dans le Sahel, la plupart des cours d'eau (oueds) sont à sec la majeure partie de l'année, mais peuvent connaître des crues spectaculaires lors de rares et fortes précipitations. Dans le cadre du projet Seuils d'épandage, de petits ouvrages hydrauliques optimiseront la rétention d'eau et ralentiront l'érosion. Les agriculteurs pourront ainsi prolonger la période productive de plusieurs semaines. Les moyens additionnels de la DDC serviront à mettre au point des systèmes performants et adaptés aux petites exploitations. Plusieurs technologies bon marché (système goutte à goutte, p. ex.) permettent en effet de réduire de 50 à 70 % la quantité d'eau nécessaire à la production maraîchère et de doubler les rendements, tout en améliorant la qualité des produits. Selon les expériences faites par la DDC en Inde et, plus récemment, en Amérique centrale et en Asie, les paysans peuvent acheter ces technologies en recourant au microcrédit, puis les rembourser grâce aux bénéfices engrangés en une année. La vente des produits cultivés devrait rapporter un bénéfice de l'ordre de 250 francs suisses par an à chaque famille.

35 Bilan d'Oxfam France sur le G8, 10 juillet 2009.

### 6.1.5 Principes d'intervention

Les principes qui sous-tendent les activités et les investissements prévus dans le présent message permettent de composer un ensemble d'interventions équilibrées, de qualité, débouchant sur des résultats clairs et offrant un bon potentiel de durabilité. Ces interventions contribueront à renforcer la position de la coopération suisse dans les débats politiques nationaux, régionaux et mondiaux.

Voici les principes dont les interventions tiendront compte:

Tous les projets de ce portefeuille seront examinés sous les angles suivants: social, économique, technologique, environnemental, institutionnel et culturel. Cet examen a le mérite de correspondre aux principes de la plupart des acteurs suisses de l'eau.

Toutes les activités prévues pourront être menées à terme en l'espace de deux ans. Pour que leur mise en œuvre soit rapide, efficace et efficiente, elles s'inscriront dans les programmes existants et consisteront en priorité à reproduire ou à appliquer à une échelle plus grande des approches et des projets existants et testés par la DDC.

La DDC prévoit de consacrer des moyens additionnels aux pays prioritaires de la coopération[36], en mettant l'accent sur ceux qui sont les moins avancés dans la réalisation des OMD de l'eau et de l'assainissement, sur ceux qui bénéficient des programmes spéciaux de la DDC[37] et sur les Etats fragiles[38].

On s'attachera en tout temps à exploiter les synergies et les effets multiplicateurs. Les projets prévus seront étroitement liés et coordonnés avec ceux des domaines de la santé, de l'éducation, de la sécurité alimentaire et de la gouvernance. Ils prendront aussi en considération la dimension genre et privilégieront la satisfaction des besoins élémentaires des femmes, des jeunes filles et des enfants.

Innovation et expertise suisses: l'esprit suisse d'innovation se concrétisera par des actions à même de dynamiser des créneaux porteurs et à fort retour social (tels les essais, dans différents villages, de systèmes fonctionnant à l'énergie solaire pour dessaler l'eau de mer et l'eau saumâtre).

### 6.1.6 Modalités et partenaires

Les moyens additionnels prévus dans le présent message seront surtout mis en œuvre dans le cadre de la coopération bilatérale. Pour ce faire, la DDC peut compter sur un vaste réseau de partenaires suisses très compétents (ONG et autres), qui jouissent d'une bonne réputation internationale et possèdent un savoir-faire reconnu et éprouvé. La DDC entend aussi renforcer sa présence sur place et envoyer des collaborateurs qualifiés dans les pays partenaires (en Afrique occidentale et en Amérique latine, p. ex.). Les trente années d'expérience qu'elle possède dans le domaine de l'eau sont non seulement un gage de qualité, mais aussi de succès.

Grâce à son réseau d'experts et de partenaires, la DDC peut compter sur une mise en œuvre rapide, efficace et ciblée de toutes ses activités. Les projets et les programmes prévus consistent à étendre des projets existants ou qui en sont déjà au stade de la

36 Bénin, Mali, Niger, Tchad, Burkina Faso, Mozambique, Tanzanie, Bangladesh, Népal, Amérique centrale/Nicaragua, Mékong/Vietnam, Bolivie.
37 Région des Grands Lacs, Afrique australe, Afghanistan, Mongolie, Cuba, Palestine.
38 Pays en transition entre urgence et développement ou pays en phase de post-conflit.

planification, d'où la rapidité escomptée. Une étroite collaboration avec les institutions publiques des pays partenaires et les populations concernées est bien entendu aussi requise, car c'est l'une des conditions de la réussite.

Une partie limitée du budget est destinée au financement de projets et de programmes concrets menés par des organisations internationales sur place, c'est-à-dire en partenariat avec une institution multilatérale influente au niveau régional ou mondial (UNICEF[39], banques multilatérales de développement et Fonds international de développement agricole [FIDA], p. ex.)

Le reste du budget est destiné à des collaborations avec des institutions clés du secteur qui jouissent d'une influence et d'une réputation régionales et mondiales. Parmi elles figurent notamment le Partenariat mondial de l'eau, l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) et le Water Supply and Sanitation Collaborative Council (WSSCC). Selon l'approche éprouvée par la DDC, le soutien fourni comprend le plus souvent la mise à disposition de spécialistes suisses ou de partenaires chargés de suivre et d'orienter les activités de ces institutions.

La création, sous l'égide de la DDC, d'un Partenariat suisse de l'eau ne fera qu'accroître la présence, l'influence et la visibilité de la Suisse. Regroupant les forces vives des secteurs public et privé, de la recherche et de la société civile de notre pays (en particulier les ONG suisses très actives dans le secteur de l'eau), ce partenariat interviendra dans les domaines touchant à l'eau et au développement et confèrera plus de poids à la Suisse sur la scène internationale.

## 6.2 Climat

### 6.2.1 La Suisse et l'Accord de Copenhague

Issu de la Conférence qui a réuni en décembre 2009 au Danemark les parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), l'Accord de Copenhague prévoit que les pays industrialisés fourniront un total de 30 milliards de dollars américains pour la période 2010 à 2012 afin de soutenir des mesures d'adaptation aux changements climatiques dans les pays en développement («financement initial»). Depuis lors, quelque 140 Etats, dont tous les membres de l'OCDE, se sont ralliés à l'accord. Se fondant sur une décision du Conseil fédéral du 24 février 2010, la Suisse a annoncé son adhésion à l'accord le 26 février 2010 au secrétaire exécutif de la CCNUCC. Contrairement aux autres pays européens et Etats industrialisés, tels les Etats-Unis, le Japon et l'Australie, la Suisse n'a pas encore versé sa part du financement initial prévu.

Pour respecter les exigences de l'Accord de Copenhague en termes d'*additionnalité*[40] («financement nouveau et additionnel»), la Suisse ne peut pas prélever sa contribution dans les budgets existants de la coopération au développement.

39 Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) est l'institution au sein du système des Nations Unies qui est chargée de mener et de coordonner les efforts internationaux dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, en particulier dans les pays en crise.

40 Point 8 de l'Accord de Copenhague.

Comme spécifié par le DETEC dans le message du 23 juin 2010 concernant le crédit-cadre en faveur de l'environnement mondial[41], le montant de la part suisse au financement initial est déterminé par deux facteurs: le principe de causalité (part suisse dans les émissions de gaz à effet de serre des pays industrialisés) et la capacité économique (part suisse dans la performance économique collective des pays industrialisés). La Suisse produit 0,3 % des émissions de gaz à effet de serre des pays industrialisés et représente 0,8 % de leur performance économique collective (mesurée sur la base du produit intérieur brut [PIB]). Selon la pondération de ces deux facteurs (75 %/25 %), sur laquelle se fonde le calcul de la part au financement initial, la Suisse doit s'acquitter d'un total de 140 millions de francs (127,5 millions de dollars américains) pour les années 2010 à 2012.

Le message du 23 juin 2010 demande 15 millions de francs, qui constituent des ressources nouvelles et additionnelles, pour financer des mesures d'adaptation aux changements climatiques dans les pays en développement. Ce montant pouvant être imputé au financement initial prévu selon l'Accord de Copenhague, il reste à mobiliser 125 millions de francs dans le cadre du présent message. Le Conseil fédéral a décidé que les montants requis dans le présent message seront inscrits aux budgets 2011 et 2012 de la DDC (DFAE) et du SECO (DFE).

Les compétences des offices fédéraux en matière de climat demeurent cependant inchangées. Le Conseil fédéral a en effet décidé que l'OFEV serait consulté pour définir les priorités stratégiques qui présideront à la mise en œuvre des ressources demandées par le présent message en vue de financer des mesures liées au climat dans les pays en développement.

### 6.2.2 La Suisse, un acteur compétent dans le domaine du changement climatique

La Suisse possède des compétences spécifiques et internationalement reconnues tant en matière d'adaptation aux changements climatiques qu'en ce qui concerne l'atténuation de ses effets. Prévention des risques, gestion décentralisée des forêts, observation et prévision des changements, efficacité énergétique et énergies renouvelables, de même qu'application et renforcement des mécanismes de marché dans le domaine du climat, sont en effet autant de secteurs où notre pays excelle. Les projets de coopération offrent l'occasion aux acteurs privés (ONG, architectes, ingénieurs, scientifiques) et publics suisses (universités, écoles professionnelles, services fédéraux spécialisés) de mettre en valeur ce savoir-faire.

S'appuyant sur ces compétences, la DDC et le SECO ont obtenu des résultats prometteurs moins de deux ans après l'approbation des deux crédits-cadres destinés à la coopération (11e crédit-cadre du DFAE et 7e crédit-cadre du DFE). En voici quelques exemples:

*Promotion de l'efficacité énergétique:* Des initiatives lancées par la DDC en Inde, au Népal, au Vietnam, en Afrique du Sud et dans plusieurs pays d'Amérique latine réduisent les émissions de $CO_2$ des bâtiments et des petites et moyennes entreprises (PME), par exemple. Le Ministère sud-africain de l'énergie a de son côté demandé

41 FF **2010** 4353

l'appui de la Suisse pour mettre en place un système de suivi de sa stratégie nationale, afin de mesurer avec précision les progrès accomplis.

*Développement durable:* En Chine, des partenariats avec quatre villes font connaître le label «Cité de l'énergie» afin d'orienter l'urbanisme vers un modèle plus durable. La Suisse prépare en outre un projet pour soutenir les autorités chinoises dans l'élaboration d'une législation concernant à la fois la lutte contre la pollution de l'air et le changement climatique. Cet appui comprend le transfert de technologies et de connaissances relatives aux filtres à particules, secteur dans lequel la Suisse est pionnière. De telles actions constituent aussi un tremplin pour des collaborations Sud-Sud, dont certaines ont déjà pris leur essor, par exemple entre la Chine et la Mongolie, l'Inde et l'Afrique du Sud, l'Inde et le Vietnam. En Chine, la Suisse soutiendra en outre des projets dans les domaines de l'eau, de la prévention des dangers naturels et de l'adaptation aux changements climatiques, comme le prévoit le Protocole d'entente conclu le 19 avril 2009[42] entre les deux pays.

*Adaptation aux changements climatiques:* En Inde, au Pérou, et en Mongolie, la DDC a lancé des initiatives qui ont pour but de réduire la vulnérabilité des populations vivant dans des écosystèmes fragiles (montagnes, régions semi-arides) et par conséquent les plus exposées aux changements climatiques. Des études menées en collaboration avec des scientifiques suisses parviennent aussi à établir des scénarios climatiques à moyen terme et permettent ainsi aux autorités nationales et locales d'adapter leurs politiques aux prévisions dans des secteurs vitaux (sécurité alimentaire et prévention des catastrophes naturelles).

*Développement de capacités:* La Suisse compte parmi les principaux donateurs qui visent à accroître les capacités locales en vue d'assurer une application rigoureuse du Protocole de Kyoto, en particulier du mécanisme de développement propre (MDP), dans les pays partenaires. Par le biais du Carbon Finance Assist Programme de la Banque mondiale, le SECO soutient la mise en place des autorités nationales du MDP et l'élaboration de stratégies du MDP, tout en favorisant la transparence sur le nouveau marché des certificats d'émission. Collaborant avec le secteur privé, l'association C40[43], qui réunit des métropoles mondiales, et la Clinton Climate Initiative, la Suisse est parvenue à impliquer de nouvelles grandes villes dans cet effort commun.

Mise en place par le SECO, la coopération avec un grand nombre de pays en développement et l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (UNIDO) a permis de conseiller des PME et de les aider ainsi à adopter des processus de production durables, notamment en Afrique du Sud et en Tunisie. Un réseau mondial de 40 centres nationaux pour une production propre est désormais à même d'assurer le transfert de technologies respectueuses de l'environnement et peu énergivores. Pour compléter les services de consultation proposés par ces centres, une «ligne de crédit verte» a été ouverte auprès de banques locales. La participation du Swiss Investment Fund for Emerging Markets (SIFEM) à plusieurs fonds en faveur des technologies propres dans les pays en développement poursuit le même objectif. Le SECO accomplit ainsi un travail de pionnier pour impliquer le secteur privé dans l'effort mondial visant à promouvoir une croissance économique en phase avec le climat.

42 http://www.uvek.admin.ch/dokumentation/medienmitteilung/index.html?lang=fr&msg-id=26444

43 Le C40 est un groupe de grandes villes qui luttent contre le changement climatique.

### 6.2.3 Résultats escomptés

Grâce à son expérience et aux ressources additionnelles prévues dans le présent message, la Suisse pourra œuvrer avec plus de vigueur et à une plus grande échelle. Voici les résultats qu'elle compte obtenir:

*I.* *La planification et l'application des mesures d'adaptation aux changements climatiques sont intégrées aux différents niveaux (national, régional et local) des politiques étatiques, de même que dans les politiques sectorielles et les stratégies de coopération de la Suisse.*

Indicateur: nombre de politiques et de stratégies développées et mises en œuvre avec l'appui de la Suisse.

*II.* *Les autorités et les populations bénéficiaires des projets sont sensibilisées aux effets des changements climatiques; leurs capacités de résilience et de prévention des risques sont accrues.*

Indicateurs: nombre de personnes sensibilisées aux futurs effets et ayant accru leurs capacités de résilience, nombre de pays appliquant des programmes pour quantifier le rapport économique coût/utilité des mesures d'adaptation.

*III.* *Les communautés cibles participent activement à la gestion durable des forêts et contribuent à la préservation des ressources naturelles.*

Indicateurs: nombre de communautés impliquées dans la gestion des forêts et nombre de plans de gestion élaborés et mis en œuvre.

*IV.* *La Suisse contribue à l'élaboration et à l'adoption de mécanismes internationaux de financement propices à la gestion durable des forêts (afforestation, reforestation, lutte contre la dégradation).*

Indicateur: nombre de pays ayant adopté et appliquant des plans de gestion durable des forêts.

*V.* *La Suisse participe à des mécanismes internationaux de financement propices à la promotion et à la diffusion de technologies à même de réduire les émissions de gaz à effet de serre.*

Indicateurs: réduction des émissions en tonnes de $CO_2$ (calcul annuel), intégration durable de nouvelles technologies dans les systèmes de production d'énergie.

*VI.* *Les projets menés réduisent les émissions de gaz à effet de serre ou de méthane et augmentent l'efficacité énergétique des processus industriels.*

Indicateurs: réduction des émissions en tonnes de $CO_2$ (équivalent $CO_2$; calcul annuel); économies d'énergie (en %); nombre de projets garantissant le transfert de technologies vers les pays du Sud.

*VII.* *Par le biais de financements initiaux, la Suisse favorise la création de PME recourant à des technologies propres.*

Indicateur: nombre d'entreprises «propres» dans les pays en développement qui parviennent, grâce aux nouvelles participations du SIFEM, à pénétrer sur le marché et à créer des emplois.

*VIII. Les communautés rurales ont accès à des sources d'énergie renouvelables et fiables.*

Indicateur: nombre de personnes possédant un nouvel accès à un réseau fiable d'électricité provenant de sources renouvelables.

*IX. Les villes partenaires des projets élaborent des plans de gestion énergétique et soumettent leur application à un système de suivi.*

Indicateurs: nombre de villes adoptant des plans de gestion et qualité des plans.

*X. La Suisse soutient l'élaboration de mécanismes d'assurance contribuant à la gestion des risques de catastrophes naturelles dans des pays émergents.*

Indicateur: nombre de projets pilotes appliquant des mécanismes d'assurance innovants dans la gestion des risques, avec participation du secteur privé.

### 6.2.4 Répartition des moyens financiers

Voici, à titre indicatif, la répartition des ressources financières entre les divers secteurs:

| Secteur | Allocation approx. des ressources financières |
|---|---|
| Adaptation (*I, II, X*) | 20 à 30 % |
| Forêt (*II, III, IV)* | 20 à 30 % |
| Energie *(V, VI, VII, VIII, IX)* | 35 à 55 % |

Ces engagements respectent les priorités fondamentales de la coopération au développement, à savoir la lutte contre la pauvreté et la promotion du développement durable, de même que l'Accord de Copenhague et la politique climatique suisse. Comme le prévoit l'Accord de Copenhague, la répartition des fonds destinés à l'adaptation aux changements climatiques et à l'atténuation de leurs effets doit être équilibrée.

Alors même qu'ils s'efforcent de réduire la pauvreté et de stimuler leur croissance économique, les pays en développement subissent de plein fouet les effets du changement climatique. Or ces effets compromettent la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement. Nous devons donc agir dès à présent, car les actions que nous entreprenons aujourd'hui détermineront le climat de demain, et dès lors notre avenir. Nous devons également agir ensemble, car le changement climatique est un phénomène qui affecte le patrimoine mondial. Enfin, nous devons agir autrement, car nous ne pouvons pas envisager l'avenir sur la base du climat des années passées.

### 6.2.5 Lignes d'action

*I. Adaptation aux changements climatiques*

D'une manière générale, les changements climatiques exigent que l'on adopte de nouveaux instruments de décision. En effet, ces trente dernières années, le nombre des catastrophes naturelles induites par ces changements (sécheresses, inondations, tempêtes, etc.) a triplé. Ces événements extrêmes peuvent réduire à néant les investissements de la coopération au développement. Or, la hausse de la température va continuer d'accroître la fréquence et l'intensité des phénomènes naturels, et ces changements frappent durement et plus spécialement les personnes les plus vulnérables.

Dans ces circonstances, il faut être en mesure de prévoir les effets climatiques et d'en tenir compte dans tous les processus de planification. Sur la base de scénarios climatiques locaux, il sera ainsi possible de prendre les mesures appropriées, notamment pour protéger les infrastructures, les ressources en eau et l'agriculture. Il s'agit par exemple d'adapter le secteur agricole pour qu'il pollue moins les sols et l'atmosphère, tout en le rendant plus résistant aux perturbations climatiques. Partant de ce constat, la Suisse prévoit de renforcer ses activités dans ces trois secteurs en Asie de l'Est, en Mongolie, en Amérique latine et en Afrique. Dans ses programmes visant à prévenir les catastrophes naturelles et à réduire leur impact, la Suisse concentrera par ailleurs ses activités sur les régions à haut risque, telles les régions de montagne (Andes, Himalaya) et les zones côtières (Bangladesh, Mozambique), afin de créer ou de renforcer les systèmes locaux de prévention, d'alerte précoce et de réduction des risques.

Une attention particulière sera accordée aux régions de montagne, car elles font office d'indicatrices précoces des changements climatiques, comme le prouve le rapide recul des glaciers dans le monde entier. A cet égard, les Alpes sont l'une des seules régions pour lesquelles on dispose de données permettant de vérifier les modèles et les projections climatiques. La Suisse ne manquera pas de mettre ses connaissances à profit dans le cadre de sa coopération au développement.

En matière d'adaptation, le SECO concentrera ses activités sur l'analyse et la prévention des effets macro-économiques potentiels du changement climatique et des catastrophes naturelles. Il souhaite ainsi étendre les travaux entrepris jusqu'ici par les compagnies d'assurance (assurances en cas de catastrophe ou d'événement climatique dans les pays en développement), pour tenir pleinement compte des nouvelles connaissances acquises sur le changement climatique et renforcer la position de la Suisse dans les négociations portant sur le climat. Le SECO entend en particulier aider les pays prioritaires à évaluer les risques du changement climatique et à quantifier le rapport coût/utilité des mesures d'adaptation. En collaboration avec la Banque mondiale et d'autres partenaires, il prévoit de mettre au point un savoir-faire ciblé ayant trait à la couverture des risques financiers étatiques. Le programme porte, d'une part, sur une analyse des risques par pays et, d'autre part, sur la définition et l'application de stratégies de prévention des risques, qui combineront en général plusieurs types de mesures, comme la constitution de réserves et divers modes de transfert des risques (titrisation et couverture via les marchés des capitaux).

Dans tous ces domaines, la Suisse excelle par son savoir-faire, tant public que privé (OFEV, universités, stations de recherche, MétéoSuisse, compagnies d'assurances), et les projets mis en œuvre en feront largement usage.

*II. Forêts*

La déforestation mondiale est responsable d'environ 17 % des émissions de gaz à effet de serre (soit une part supérieure à celle du secteur des transports), et la quasi-totalité des émissions dues au déboisement proviennent de pays en développement. Les forêts jouant un rôle essentiel dans la lutte contre le changement climatique (stockage du $CO_2$, régulation hydrique, protection des sols, prévention des catastrophes naturelles et préservation de la biodiversité), la Suisse doit absolument renforcer ses activités dans ce domaine. Pour protéger les forêts, la communauté internationale finance divers mécanismes destinés à promouvoir une sylviculture durable et le reboisement des forêts dans le but de freiner la déforestation et de faciliter l'adaptation des forêts aux changements climatiques.

En l'espace de deux ans, le Fonds de partenariat pour le carbone forestier (FCPF) est devenu la principale initiative mondiale qui s'attache à doter les pays en développement de structures capables d'empêcher les émissions de gaz à effet de serre de détruire la forêt tropicale. Fournissant conseils et appui financier aux pays en développement concernés, il les aide à mettre en place des structures adéquates, des méthodes de calcul et une législation, et leur permet ainsi de participer au commerce de certificats attribués pour les efforts destinés à enrayer la déforestation et à diminuer les émissions de gaz à effet de serre[44]. Son objectif est d'apporter une contribution substantielle à la préservation des forêts tropicales et de réduire notablement les émissions anthropiques de gaz à effet de serre. Pour compléter son engagement au sein du FCPF, le SECO mène des activités dans les pays prioritaires, notamment au Ghana, au Pérou, en Colombie, en Indonésie et au Vietnam: d'une part, il participe au Programme d'investissement pour la forêt (FIP) de la Banque mondiale; d'autre part, il réalise des projets bilatéraux qui s'inscrivent dans le cadre des activités mondiales.

La DDC continuera quant à elle de se concentrer sur la gestion communautaire des forêts: elle prévoit ainsi d'étendre ses activités dans les pays andins et en Asie de l'Est par le biais de programmes bilatéraux et d'un nouveau partenariat avec l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN).

Dans le cadre de leurs interventions, tant le SECO que la DDC veillent à ce que leurs activités ne se focalisent pas seulement sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre, mais englobent aussi la gestion durable des forêts, de même que des aspects relevant de la gouvernance. La gestion durable des forêts tropicales, la préservation de la biodiversité et les droits des populations autochtones revêtent ici une importance cruciale.

*III. Energie*

L'urgence est de mise pour réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES), car la maîtrise des GES engendrés par la hausse de la demande mondiale en énergie est au centre de la lutte contre le changement climatique. Les besoins en énergie

44 Dans le cadre des travaux de suivi politiques et méthodologiques, les parties à la convention sur le climat (CCNUCC) ont décidé, en décembre 2007 à Bali, de mener ces actions dans le domaine des forêts tropicales.

s'accroissent en effet avec l'essor économique et, si aucune autre solution n'est disponible, c'est vers les énergies fossiles que l'on se tourne. Or les pays en développement seront particulièrement vulnérables à la raréfaction annoncée des combustibles fossiles, dont le prix les rendra alors inaccessibles aux populations défavorisées. La coopération au développement doit donc se fixer un double objectif: assurer l'accès des populations défavorisées à des énergies modernes et fiables (1,6 milliard de personnes n'ont aujourd'hui pas l'électricité) et promouvoir une croissance économique à faible émission de carbone. Pour relever ces défis, il importe d'accroître rapidement l'exploitation des énergies renouvelables, en particulier dans les pays à revenus moyens. Or, dans ce secteur, la Suisse possède une expérience et un savoir-faire très prisés. Vu les résultats déjà obtenus et les cadres institutionnels mis en place, la DDC et le SECO sont en mesure d'intensifier leurs efforts tant dans les pays prioritaires de la coopération au développement que dans les pays émergents.

En Inde, au Nicaragua, au Laos, au Mali, à Cuba et en Tanzanie, la DDC se propose par exemple d'étendre les réseaux décentralisés d'exploitation des énergies renouvelables, en recourant notamment à l'énergie hydraulique et à des technologies innovantes utilisant la biomasse. En Afrique du Sud et dans plusieurs pays d'Amérique latine, la DDC prévoit en outre de redoubler d'efforts pour promouvoir l'efficacité énergétique auprès des PME. En Amérique latine toujours, la Suisse souhaite encourager le recyclage des réfrigérateurs, afin d'assurer l'élimination propre des gaz réfrigérants, qui ont un impact 5000 à 10 000 fois plus élevé que le $CO_2$. Un nouveau projet du même type est également prévu en Afrique du Sud. De telles activités recèlent un potentiel prometteur, puisqu'elles pourraient diminuer les émissions de plusieurs centaines de milliers de tonnes d'équivalents $CO_2$. Plus généralement, ces collaborations internationales propulsent l'économie suisse dans des secteurs en pleine croissance, telles les énergies renouvelables et les technologies favorisant l'efficacité énergétique.

Dans l'industrie, le SECO entend exploiter le potentiel des pays en développement économiquement avancés pour réorienter leurs politiques climatique et énergétique. En collaboration avec l'UNIDO, il s'attachera à promouvoir la valorisation des déchets organiques pour produire de l'énergie (biogaz). Moulins à riz et à sucre, abattoirs, plantations de café et de bananes et établissements hôteliers apprendront à maîtriser les technologies les plus récentes. En Indonésie, pays prioritaire du SECO, des mesures bilatérales seront appliquées afin de promouvoir la gestion des déchets (réduction des émissions de méthane et production d'énergie) et d'introduire la norme ISO 50001 (systèmes de gestion de l'énergie). Le SECO intensifiera aussi ses activités au sein des diverses initiatives multilatérales pour développer et mettre en œuvre des projets d'infrastructures. Il entend notamment élaborer, planifier et réaliser des projets (le plus souvent avec la participation du secteur privé) dans les secteurs de la force hydraulique, de l'énergie éolienne et de la géothermie. Relevons en particulier les Fonds d'investissement climatiques (FIC) de la Banque mondiale (grâce auxquels le SECO est en mesure de renforcer à long terme son influence au sein du Programme de développement accéléré des énergies renouvelables, [SREP]), les programmes du Private Infrastructure Development Group (PIDG) et les initiatives régionales de la Société financière internationale (SFI; Infrastructure Advisory Services).

Le développement urbain concerne plus de 50 % des habitants de la planète, qui vivent en ville. Les agglomérations urbaines s'étendent en effet rapidement, surtout

dans les pays émergents et en développement, et les villes contribuent déjà à raison de 75 % aux émissions mondiales de $CO_2$. Dans les pays en développement, la plupart des bâtiments et des infrastructures restent par ailleurs à construire. Les émissions qu'elles engendreront auront un impact sur le climat au cours des décennies à venir, d'où l'importance cruciale des décisions prises aujourd'hui quant à l'aménagement des zones urbaines. La concentration d'industries, de logements, de transports et de déchets recèle pourtant un potentiel considérable pour diminuer les émissions de GES. Il importe dès lors de planifier de manière intégrée et avec soin les divers secteurs clés du développement urbain, tels le transport, le logement, les déchets, l'eau et l'énergie.

En la matière, la Suisse dispose d'un avantage comparatif évident: elle est pionnière dans l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments, la promotion des transports publics et l'aménagement du territoire. Nous prévoyons par conséquent de multiplier les activités dans ces secteurs, en particulier dans les pays émergents, et d'exploiter ainsi le potentiel d'économies d'énergie qui se situe entre 15 et 40 % pour les bâtiments. La DDC prévoit aussi d'épauler les autorités dans la conception de stratégies urbaines intégrées, fondées sur les expériences acquises grâce au label suisse «Cités de l'énergie».

Le SECO collaborera avec une coalition mondiale de villes afin d'appuyer l'initiative que celle-ci a lancée pour promouvoir l'efficacité énergétique. Il s'agira de continuer à développer et d'appliquer des mesures et des normes ayant pour but de protéger le climat (efficacité énergétique des transports publics, de l'éclairage et des bâtiments, énergies renouvelables, etc.) A cet effet, il est prévu de dresser des inventaires des gaz à effet de serre, puis d'identifier les mesures de réduction les plus économiques et de les mettre en œuvre en recourant au commerce des émissions. Les projets de la DDC seront étroitement coordonnés avec les activités du SECO et complémentaires aux efforts de ce dernier pour mettre en pratique la norme ISO 500001 et collaborer avec l'association C40 de métropoles mondiales.

## 7 Renforcement des activités multilatérales dans la lutte contre la pauvreté

### 7.1 La Suisse assume sa part de responsabilité

La communauté internationale reconnaît sans peine la nécessité et l'importance des interventions multilatérales. Aussi affirme-t-elle, dans divers forums spécifiques, sa volonté d'accroître les ressources destinées à ces interventions. Les crises et les défis mondiaux, en particulier ceux qui ont récemment ébranlé la planète (crise financière et économique, changements climatiques, volatilité des cours des produits alimentaires et des matières premières) soulignent bien que des problèmes de cette envergure appellent des solutions régionales, voire mondiales: d'une part, parce que les problèmes en question ne s'arrêtent pas aux frontières nationales; d'autre part, parce qu'il faut mobiliser des moyens financiers considérables pour en venir à bout. Les institutions multilatérales possèdent une taille critique, un savoir-faire reconnu à l'échelle mondiale, une solide expérience et des avantages indéniables lorsqu'il s'agit d'élaborer, de coordonner et d'appliquer des mesures internationales. De telles qualités sont plus qu'utiles pour relever les défis mondiaux.

Donateur de taille moyenne, la Suisse est aujourd'hui représentée auprès des principales banques et organisations multilatérales de développement et assume une part des charges internationales qui correspond à sa capacité économique. Grâce à sa contribution, elle prend une part active aux travaux des organes de décisions de ces organisations et utilise les moyens disponibles pour faire entendre sa voix. Notre pays est ainsi en mesure d'exercer une influence directe sur les stratégies, les politiques et les projets d'organisations multilatérales ainsi que de vérifier leur efficacité. De plus, en exploitant de manière ciblée les synergies bilatérales et multilatérales (cofinancements, fonds fiduciaires, etc.), ainsi que son savoir-faire technologique et économique ou en mettant à disposition du personnel suisse, notre pays est à même d'influer sur la politique et le fonctionnement de ces institutions.

En œuvrant au sein des organisations multilatérales de financement et de développement, la Suisse apporte une contribution solidaire aux efforts communs visant à atténuer la pauvreté (réalisation des OMD), à juguler les crises mondiales, à limiter leurs conséquences et à relever les défis planétaires. La collaboration suisse auprès de ces institutions est essentielle, dans la mesure où elle est en relation directe avec la politique de développement, mais aussi parce qu'elle fait partie intégrante de la politique étrangère de la Suisse et qu'elle sert ainsi les intérêts de notre pays.

Sur le montant d'engagements additionnels de 640 millions de francs au total pour la période 2011 à 2012, 272 millions de francs seront alloués à la coopération multilatérale, plus spécialement au FAD, au PNUD et à la MDRI. Sur les 404 millions de francs additionnels prévus pour les paiements (2011 à 2012), 82 millions de francs seront consacrés aux institutions multilatérales. L'affectation des ressources multilatérales au FAD, au PNUD et à la MDRI tient compte aussi bien de la politique de développement que de la politique étrangère.

## 7.2 Reconstitution du Fonds africain de développement

Le FAD soutient le développement économique et social de trente-huit pays africains en leur accordant des prêts à des conditions préférentielles (coûts administratifs) et des contributions non remboursables (30 % environ du volume total du fonds). Il permet ainsi aux pays africains les plus pauvres d'accéder à des crédits qu'ils n'auraient aucune chance d'obtenir sur les marchés privés, ou alors à des conditions nettement plus désavantageuses. Huit des pays prioritaires de la coopération suisse (Bénin, Burkina Faso, Tchad, Ghana, Mali, Mozambique, Niger et Tanzanie) et deux de ses programmes régionaux (Grands Lacs et Afrique australe) se situent sur le continent africain, d'où l'intérêt de la Suisse à faire du FAD un partenaire solide.

Les ressources du fonds sont reconstituées tous les trois ans par vingt-six donateurs, dont la Suisse. La dernière reconstitution (FAD-11) a eu lieu en décembre 2007 pour la période 2008 à 2010 et la BAfD a dès lors entamé en 2010 la procédure menant à la reconstitution suivante (FAD-12), qui doit couvrir les années 2011 à 2013. Il faut s'attendre à des hausses des contributions allant jusqu'à 40 % par rapport au FAD-11, si on veut que le fonds soit à même de répondre à la demande croissante et d'assurer un soutien efficace aux pays africains les plus pauvres dans leurs efforts de développement (réalisation des OMD, adaptation aux changements climatiques, etc.) La dernière ronde du FAD-12 aura lieu en septembre 2010. Le montant d'engage-

ment additionnel requis par le présent message permettra à la Suisse d'allouer environ 180 millions de francs à la reconstitution du FAD.

Dans ses rapports avec le FAD, la Suisse poursuit les objectifs suivants: consolider les prestations obtenues jusqu'ici et adapter l'orientation du fonds, réaffirmer le rôle spécifique du fonds dans un contexte international en mutation, approfondir et renforcer l'ensemble des résultats, conforter les politiques de base (faire en particulier adopter une approche de la répartition des ressources qui soit axée sur les prestations), accélérer les réformes institutionnelles au vu de la croissance du portefeuille, relever les défis mondiaux tels que les changements climatiques dans le cadre des priorités stratégiques, améliorer la collaboration avec d'autres partenaires, veiller à un financement réaliste du FAD-12 et accroître la durabilité financière du fonds.

Ces dernières années, le fonds s'est réorienté et a ainsi clairement redéfini sa position envers d'autres donateurs en Afrique. Il vient à présent compléter les efforts d'autres institutions de développement, l'Association internationale de développement de la Banque mondiale (AID) notamment, dans des domaines où il atteint d'excellentes performances et génère de la plus-value. Les prêts et les dons accordés par le FAD sont ainsi investis dans des projets d'infrastructures (réseaux routiers, d'eau et d'électricité), de gouvernance, de développement régional et d'appui aux Etats fragiles. Ces priorités stratégiques vont être revues, adaptées et consolidées durant la mise en œuvre du FAD-12.

En marge de la reconstitution de ses ressources, le FAD prévoit notamment de renforcer son engagement dans le domaine du climat (mesures d'adaptation et d'atténuation) et en faveur du secteur privé. Ces prochaines années, il mettra aussi en œuvre un train de mesures opérationnelles, financières et institutionnelles, qui s'articulent autour de sa volonté à approfondir la réforme interne (gestion axée sur les résultats, gestion des risques, décentralisation, etc.) Ces dernières années, en mettant davantage l'accent sur la qualité et les résultats, le FAD a renouvelé ses procédures, développé les capacités institutionnelles et le savoir-faire national et accru l'efficacité de l'aide au développement. Et les réformes entreprises portent déjà leurs fruits.

Désormais plus efficient et réalisant des interventions plus efficaces, le FAD est en train de se profiler comme l'institution financière majeure du continent africain et le principal donateur dans quelques domaines précis. Entre 2006 et 2009, il a par exemple réalisé trente-huit projets d'infrastructures. Grâce à un projet d'approvisionnement en eau qu'il a mené au Burkina Faso, 1,5 million d'habitants des districts les plus pauvres de Ouagadougou bénéficient désormais d'un accès fiable à l'eau potable. Relevons encore un projet de construction routière qui a permis d'assurer une liaison permanente entre la Guinée et le Mali, facilitant à ce dernier pays l'accès au port de Conakry. Résultat: entre 2000 et 2008, le volume du commerce malien a presque décuplé.

Le siège permanent de la Suisse au conseil d'administration de la BAfD[45], la présence d'une Suissesse au sein du conseil de gouverneurs, les négociations trisannuelles portant sur la reconstitution du FAD et la participation aux divers bilans intermédiaires (évaluation à mi-parcours), garantissent à notre pays une allocation optimale des ressources de même que leur suivi.

**Ghana: une réponse efficace à la pénurie d'énergie**

Le Ghana compte parmi les pays prioritaires du SECO et la Suisse y poursuit trois objectifs: renforcer l'autorité de régulation, promouvoir des réformes entrepreneuriales au sein de la société d'électricité et étendre le réseau. Ces trois objectifs s'inscrivent dans un programme de réformes plus large, cofinancé en premier lieu par la Banque mondiale et le FAD. Ce dernier met l'accent sur la réduction des pertes de courant, l'amélioration de la fiabilité de l'approvisionnement et l'élargissement de l'accès à l'électricité. La dernière évaluation du projet, entreprise en février 2010, fait d'ailleurs état de progrès prometteurs. Grâce au vaste programme de réformes mis en œuvre, 135 000 nouveaux ménages et entreprises auront accès d'ici à cinq ans aux prestations du réseau national et à des énergies renouvelables.

## 7.3 Programme des Nations Unies pour le développement

Le PNUD compte parmi les principaux piliers de l'architecture multilatérale de la coopération au développement. Il possède des bureaux dans 135 Etats et mène des programmes et des projets dans 166 pays. S'il réalise lui-même divers programmes, il confie aussi la mise en œuvre de certains autres à des organisations sur place (organismes gouvernementaux, autres agences onusiennes, ONG, etc.), et est à l'œuvre dans les domaines où il se considère compétent et dispose d'avantages comparatifs. Par son appui, il aide les gouvernements à formuler, à coordonner et à mettre en œuvre leurs politiques nationales de développement et de protection de l'environnement.

Le PNUD se concentre aujourd'hui sur quatre secteurs prioritaires, tous essentiels au développement humain et à la réalisation des OMD, à savoir la réduction de la pauvreté, la gestion démocratique des affaires publiques (bonne gouvernance), la gestion et la prévention des crises, ainsi que la protection de l'environnement et le développement durable. Il est par ailleurs chargé de coordonner les activités des institutions de l'ONU sur le terrain. Comptant parmi les pionniers de la gestion axée sur les résultats, le PNUD améliore constamment l'efficience et l'impact de ses

45 La BAfD a étoffé son conseil d'administration (augmentant le nombre des administrateurs de 18 à 20) afin d'y assurer une représentation équitable de l'Afrique australe. Cet élargissement (un siège supplémentaire pour les pays africains et un pour les pays non africains) a offert l'occasion à la Suisse d'améliorer nettement sa présence au sein de cet organe. En effet, en passant du groupe de vote indo-helvéto-nordique vers un nouveau groupe de vote comprenant l'Allemagne et le Portugal, la Suisse est représentée en permanence au conseil depuis le milieu de 2010 et, de plus, à un niveau supérieur. Cette présence permanente ne pourra que renforcer le pouvoir d'influence de la Suisse et favoriser les relations de la banque avec l'économie suisse.

interventions. Ses tâches centrales concordent parfaitement avec les priorités de la coopération suisse au développement, telles qu'elles sont définies dans le message du Conseil fédéral du 14 mars 2008 (11e crédit-cadre de la DDC). Depuis de nombreuses années, le PNUD est d'ailleurs le principal partenaire de la Suisse parmi les organisations onusiennes.

La Suisse joue un rôle de premier plan parmi les donateurs du PNUD et exerce son influence au sein de l'organisation: a) observateur ou membre du conseil d'administration, elle pèse sur ses décisions; b) elle prend une part active à la coordination des grands donateurs (groupe d'Utstein); c) elle entretient des contacts bilatéraux réguliers avec l'administration du PNUD et celle des programmes associés au bénéfice d'un soutien spécial de la Suisse, tels le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM) et les Volontaires des Nations Unies (VNU). La Suisse s'est dotée des instruments nécessaires pour veiller à la bonne utilisation des moyens qu'elle alloue au PNUD, tant pour ce qui est des contributions ordinaires qu'extraordinaires (cofinancement de projets).

Voici les objectifs que la Suisse entend poursuivre auprès du PNUD:

- Œuvrer pour assurer un soutien adéquat aux activités que le PNUD déploie au service des Nations Unies, en particulier le système du coordinateur résident, et contribuer à ce que les agences onusiennes apprécient ces activités à leur juste valeur. Le PNUD doit notamment veiller à séparer clairement ses tâches: son travail de coordinateur sur le terrain d'une part, son rôle d'appui à l'élaboration de programmes nationaux d'autre part. Les nouvelles stratégies communes par pays (Plan cadre pour l'assistance au développement des Nations Unies [UNDAF]) se fonderont sur un programme défini conjointement par toutes les agences des Nations Unies présentes dans le pays.
- Soutenir le PNUD dans ses efforts pour adopter de bonnes pratiques d'évaluation et un système de planification efficace à court et à moyen terme, ainsi que pour améliorer sa gestion axée sur les résultats.
- Encourager le PNUD à s'impliquer davantage encore aux côtés des Etats fragiles et en conflit, tout particulièrement dans le domaine de la prévention des conflits et de la reconstruction post-conflit.

La contribution de base de 54 millions de francs pour 2012 correspond au niveau nominal des années précédentes. Comme chaque année, elle alimentera le budget ordinaire du PNUD, qui permet à l'organisation de planifier ses programmes à long terme. Grâce à l'augmentation de l'APD prévue dans le présent message, la Suisse pourra maintenir ses contributions annuelles au PNUD.

**Consolider les institutions étatiques du Liberia pour combattre la pauvreté: une approche pertinente, efficace et durable**

Le PNUD a mis sur pied quinze commissions de conciliation, qui sont chargées de promouvoir la réconciliation et l'Etat de droit dans tout le pays. Ce projet vise à apporter un soutien durable au gouvernement libérien sur la voie du désarmement, de la réintégration et de la réhabilitation et à aider l'Etat à sortir de la crise de la pauvreté. Grâce à l'action du PNUD, environ 10 000 personnes ont trouvé du travail dans la réfection des routes et des infrastructures. De plus, 3000 personnes on suivi une formation dans les domaines de la santé et de la prévention,

de sorte que dès 2008 plus de 200 000 habitants avaient accès à des soins médicaux. L'énorme travail fourni par le PNUD au Liberia présente les acteurs de la coopération internationale au développement sous un jour favorable. C'est tout bénéfice pour l'aide humanitaire de la Suisse, qui obtient ainsi un accès plus facile aux structures locales et parvient à réaliser plus aisément ses propres projets.

## 7.4 Initiative multilatérale pour l'allègement de la dette

Les fonds des banques de développement en faveur des pays les plus pauvres sont alimentés par trois sources:

1. contributions des pays donateurs;
2. remboursements des prêts par les pays bénéficiaires;
3. transferts des banques de développement.

Entre 2005 et 2006, la communauté des Etats (le G8 lors de son sommet à Gleneagles, p. ex.) a décidé d'annuler la totalité des dettes que les pays en développement les plus pauvres et surendettés, mais fermement engagés sur la voie des réformes, avaient alors auprès de l'AID, du FAD et du Fonds monétaire international (FMI). Ce désendettement s'inscrit dans le cadre de la MDRI. Celle-ci complète l'initiative PPTE (pays pauvres très endettés) qui ne prévoyait qu'un allègement partiel des dettes multilatérales. La décision de principe a été prise en septembre 2005 lors des assemblées annuelles du FMI et de la Banque mondiale, et la Suisse l'a soutenue sur la base de l'arrêté du Conseil fédéral du 14 septembre 2005.

Par cette décision, les pays donateurs se sont engagés à compenser les défauts de remboursement induits par la MDRI en versant des contributions complémentaires à l'AID et au FAD. Cette additionnalité est un élément clé. Sans elle, c'est-à-dire si les donateurs n'avaient prévu aucune compensation et s'étaient contentés de verser leurs contributions ordinaires à la reconstitution suivante des ressources, ce sont en fin de compte les pays en développement qui financeraient eux-mêmes leur désendettement.

Les emprunteurs et les crédits pouvant bénéficier de la MDRI ont été clairement désignés, de sorte qu'il est possible de calculer les montants à compenser par les contributions des donateurs: dans le cas de l'AID, la remise de dette totale avoisine 37 milliards de dollars américains sur une période s'étendant jusqu'en 2044; dans le cas du FAD, elle atteint environ 9 milliards de dollars américains jusqu'en 2054 (au FMI, le volume des dettes non remboursées était nettement plus modeste et a été couvert par des ressources internes). Proportionnelle à sa participation aux fonds concernés, la part de la Suisse à la MDRI se monte à quelque 915 millions de dollars américains pour l'AID et à environ 310 millions de dollars américains pour le FAD[46].

Vu le volume considérable des dettes annulées et la période sur laquelle s'étendaient les remboursements initialement prévus, on a décidé que les compensations pour-

46 Sachant que 1 UC (unité de compte de la BAfD) = 1 DTS (droit de tirage spécial) et que 1 DTS correspond à 1,54 USD (au cours actuel arrondi), cette somme équivaut à 200 millions d'UC.

raient être assurées au fur et à mesure et selon les besoins (sur la base des sorties de fonds). Les engagements au titre de la MDRI interviendront ainsi régulièrement tous les trois ans, en même temps que la reconstitution des ressources.

Jusqu'ici, la Suisse a assumé deux séries d'engagements: la phase I (2007 à 2008) et la phase II (2009 à 2014/2015)[47], d'un montant total de 220 millions de francs suisses. Renonçant à s'aligner sur le calendrier prévu et la position de la plupart des autres donateurs, la Suisse s'est les deux fois engagée pour une période plus brève que prévu. Elle ne pouvait en effet s'avancer davantage, puisqu'elle ne disposait pas de ressources additionnelles suffisantes et qu'elle devait dès lors fixer des priorités dans son budget multilatéral. Ses arriérés envers l'AID et le FAD se montent ainsi à 161 millions de francs. Outre la Suisse, d'autres donateurs, dont des pays du G8, n'ont pas encore honoré tous leurs engagements.

Lors des négociations portant cette année sur la 16e reconstitution de l'AID (IDA-16) et la 12e reconstitution du FAD (FAD-12), d'aucuns ne manqueront pas de rappeler à tous les pays l'engagement politique ou contractuel pris pour financer la MDRI. La Suisse se verra donc dans l'obligation de s'acquitter au plus vite de ses arriérés et d'endosser pleinement les prochaines phases d'engagement au titre de la MDRI (env. 149 millions de francs pour l'IDA-16 et le FAD-12).

Les moyens additionnels prévus par le présent message permettront à la Suisse d'allouer environ 38 millions de francs à la MDRI et de réduire ainsi ses arriérés. D'autres engagements au titre de la MDRI seront prévus dans le cadre du message 2013 à 2016 portant sur le prochain crédit-cadre ordinaire (12e crédit-cadre du DFAE).

Afin d'éviter des annulations de dettes similaires à celles ayant marqué les années précédentes, il avait été convenu que l'AID et le FAD pourraient, dès début 2002 (IDA-13 et FAD-9), accorder des crédits sous forme de versements à fonds perdus aux pays en développement pauvres et insolvables (ces versements représentent désormais env. 30 % des montants alloués). Les donateurs devaient toutefois s'engager à compenser entièrement les défauts de remboursement qui en résulteraient lors des reconstitutions futures des ressources. Dès 2012, la Suisse devra donc également participer à ces contributions compensatoires. Vu la durée des périodes de remboursement (30 à 40 ans), les versements requis resteront largement inférieurs à 1 million de francs par an pendant plusieurs années.

# 8 Conséquences

## 8.1 Conséquences pour les cantons et les communes

L'exécution des arrêtés fédéraux qui vous sont soumis incombe exclusivement à la Confédération et n'entraîne aucune charge pour les cantons et les communes.

47 MDRI-2-FAD jusqu'en 2014; MDRI-2-IDA jusqu'en 2015.

## 8.2 Conséquences pour l'économie

Les effets de la coopération au développement sur l'économie suisse font depuis 1981 l'objet d'études régulières, la dernière remontant à l'automne 2007[48], et toutes ont jusqu'ici débouché sur des résultats similaires. Soulignons tout d'abord que les dépenses consenties au titre de la coopération au développement doivent en premier lieu profiter aux pays bénéficiaires et à leurs habitants. Bien qu'une part prépondérante de l'aide suisse ne soit pas liée, ces dépenses ont toutefois un impact considérable sur l'économie suisse: les salaires versés en Suisse dans le cadre de la coopération au développement, de même que les biens et les services consommés pour la mettre en œuvre conduisent à une augmentation du produit intérieur brut (PIB). Chaque franc dépensé pour l'aide (bilatérale ou multilatérale) au développement contribue au PIB à hauteur de 1 fr. 40 à 1 fr. 60.

# 9 Programme de législature

Le projet n'a été annoncé ni dans le message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011[49], ni dans l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011[50].

L'élaboration du projet a été requise par les arrêtés fédéraux du 8 décembre 2008 concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement[51] et concernant le financement des mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement[52], et il ne figure donc pas dans le programme de législature de janvier 2008. Par ces deux arrêtés fédéraux, le Parlement chargeait le Conseil fédéral de lui soumettre un projet pour augmenter l'APD à 0,5 % du RNB. Ce mandat a été confirmé par le Conseil des Etats le 17 juin 2010 et le présent message résulte de son accomplissement.

# 10 Aspects juridiques

Les mesures de coopération au développement dont le financement est requis par le présent message se fondent sur l'art. 6 de la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS *974.0*).

Quant aux crédits-cadres dont l'augmentation est proposée ici, ils se fondent sur l'art. 167 de la Constitution (RS *101*) et sur l'art. 9, al. 1, de la loi sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales, selon laquelle les moyens nécessaires sont alloués sous forme de crédits de programme ouverts pour plusieurs années.

48 Institut universitaire d'études du développement (IUED) et Université de Neuchâtel, Effets économiques de l'aide publique au développement en Suisse. Etude 2006, DDC, 2008.
49 FF **2008** 639
50 FF **2008** 7745
51 FF **2009** 395
52 FF **2009** 403

Conformément à l'art. 163, al. 2 de la Constitution et de l'art. 25, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (RS *171.10*), l'acte à adopter dans le cas présent doit revêtir la forme d'un arrêté fédéral simple, dans la mesure où il ne fixe pas des règles de droit. Il n'est dès lors pas sujet au référendum.

## 11 Frein aux dépenses

En vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, de la Constitution, l'arrêté fédéral proposé est soumis au frein aux dépenses, puisqu'il engendre une dépense de plus de 20 millions de francs, et requiert de ce fait l'approbation de la majorité des membres de chaque conseil.

## Aide publique au développement (APD) de la Suisse 2008-2009 (mio fr.)

| | 2009 | | | 2008 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | APD bilatérale | APD multilatérale | Total APD | APD bilatérale | APD multilatérale | Total APD |
| **Confédération** | **1854.6** | **602.2** | **2456.8** | **1656.7** | **534.5** | **2191.3** |
| **Direction du développement et de la coopération (DDC)** | **962.4** | **517.3** | **1479.7** | **947.7** | **433.4** | **1381.1** |
| Aide humanitaire | 271.6 | 27.6 | 299.2 | 270.8 | 25.5 | 296.3 |
| Coopération au développement | 581.4 | 489.7 | 1071.1 | 576.7 | 407.9 | 984.6 |
| Coopération avec l'Est et la CEI | 109.3 | – | 109.3 | 100.2 | – | 100.2 |
| **Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO)** | **386.8** | **2.6** | **389.4** | **304.4** | **2.9** | **307.3** |
| Coopération au développement | 155.1 | 2.6 | 157.7 | 140.4 | 2.9 | 143.3 |
| Coopération avec l'Est et la CEI | 55.2 | – | 55.2 | 56.9 | – | 56.9 |
| Remises de dette (Club de Paris) | 176.5 | – | 176.5 | 107.1 | – | 107.1 |
| **Office fédéral des migrations (ODM)** | **379.9** | **–** | **379.9** | **292.0** | **–** | **292.0** |
| Aide au retour | 13.2 | – | 13.2 | 8.8 | – | 8.8 |
| Assistance aux requérants d'asile en Suisse | 366.7 | – | 366.7 | 283.1 | – | 283.1 |
| **Division politique IV et Direction du droit international public (DPIV/DDIP)** | **57.6** | **8.0** | **65.6** | **48.4** | **7.9** | **56.4** |
| Gestion civile des conflits et droits de l'homme | 57.6 | 8.0 | 65.6 | 48.4 | 7.9 | 56.4 |
| **Dép. fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS)** | **38.4** | **7.7** | **46.1** | **48.2** | **7.9** | **56.1** |
| Actions de promotion de la paix et de la sécurité | 38.0 | 7.7 | 45.8 | 39.2 | 7.9 | 47.1 |
| Equipement à des fins humanitaires | 0.4 | – | 0.4 | 9.0 | – | 9.0 |
| **Autres offices fédéraux** | **29.5** | **66.6** | **96.1** | **16.0** | **82.4** | **98.4** |
| **Cantons et communes** [a] | **42.0** | **–** | **42.0** | **42.7** | **–** | **42.7** |
| **Total** | **1896.6** | **602.2** | **2498.8** | **1699.4** | **534.5** | **2234.0** |
| APD en % du revenu national brut (RNB) | | | 0.47% | | | 0.44% |

[a] Données provisoires pour 2009.

En 2009, l'assistance aux requérants d'asile et les remises de dette ont à nouveau influencé la composition de l'APD. La part de la DDC et du SECO (sans la dette) dans l'APD en 2009 (68%) a continué à diminuer (2008: 71%; 2007: 75%).

La répartition entre l'APD bilatérale (76%) et l'APD multilatérale (24%) est restée stable par rapport à 2008.