

Comment aider au développement des pays pauvres ?

Des interrogations à partir d'un regard sur les chiffres de l'aide publique de la Suisse

Philippe Egger

Association IRED, juin 2022

Faut-il plus d'aide au développement, malgré la difficulté persistante à éliminer la pauvreté, son objectif principal, ou bien faut-il aider différemment ?

Malgré une croissance record en 2020, à 161,2 milliards de dollars, les Nations Unies estiment le niveau l'aide publique au développement encore insuffisant pour répondre aux vastes besoins des pays en développement.¹ Les Nations Unies appellent à une augmentation de l'aide publique de 20 pour cent pour les pays les plus pauvres en raison de l'augmentation de la pauvreté causée par la pandémie du Covid-19 et maintenant par les conséquences de la guerre en Ukraine.

Trop peu de pays ont atteint une contribution égale ou supérieure à 0,7 pour cent du revenu national brut. C'est le cas de la Suisse, dont l'aide au développement a augmenté de 0,40 pour cent du revenu national brut en 2019 à 0,45 pour cent en 2020 (hors coûts d'asile).

Par ailleurs, de nombreuses voix questionnent l'efficacité de l'aide au développement avec des arguments très divers : l'impossibilité de démontrer l'apport de l'aide à la croissance économique, la distorsion des prix et des salaires qu'elle induit, l'imposition de priorités pas toujours alignées sur les intérêts nationaux, la porte ouverte à la corruption, et bien d'autres arguments.

Il est utile alors de s'interroger sur le rôle de l'aide au développement. Et plus précisément de quelle aide les pays pauvres, dits les moins avancés, ont-ils le plus besoin ?

Le Comité des politiques de développement des Nations Unies recommande à son Conseil économique et social de placer le développement des capacités productives au centre du soutien aux pays les moins avancés.²

Cette recommandation est-elle suivie par la Suisse ? Nous esquissons une réponse à cette question par un examen des chiffres de l'aide publique au développement de la Suisse.³

Les données publiées pour l'année 2020 nous permettent de préciser l'effort de financement de la Suisse (Tableau 1). Un peu plus de 3,3 milliards de francs suisses ont été dépensés en 2020 au titre de l'aide publique au développement (APD). L'Afrique a bénéficié de 24 pour cent du total de l'aide bilatérale soit environ 600 millions de CHF, dont 376 millions ou 63 pour cent pour les pays les moins avancés (PMA).

La catégorie des pays les moins avancés comprend 46 pays en 2021 dont 35 en Afrique Sub-saharienne, soit plus des trois-quarts. Il est alors décevant de voir que les PMA en Afrique bénéficient de moins de 15 pour cent du total de l'effort bilatéral suisse. Ce pourcentage pourrait être corrigé si la dépense multilatérale de l'aide publique suisse était entièrement en faveur des PMA. Cette information n'a pas pu être vérifiée.

¹ Nations Unies, 2022, Financing for Sustainable Development Report 2022

² Rapport sur la 24eme session, 21-25 février 2022, document E/2022/33

³ Coopération au développement et aide humanitaire de la Suisse, Statistiques 2020, mai 2022

Tableau 1 : Aide publique au développement de la Suisse, 2022

	CHF '000	en %
Aide publique au développement	3,345,500	100
dont multilatérale	815,000	24.4
dont bilatérale	2,530,502	75.6
dont Confédération	2,467,802	73.8
dont Cantons et communes	62,700	1.9
part Afrique dans APD bilatérale	598,226	23.6
dont part PMA	375,686	62.8
part PMA Afrique dans total bilatéral		14.8

Source : Coopération au développement et aide humanitaire de la Suisse, Statistiques 2020, mai 2022

La ventilation par pays des dépenses en Afrique de l'aide publique bilatérale de la Suisse nous donne d'autres informations utiles (Tableau 2). Sur les 35 pays les moins avancés, la Suisse est active dans 32 de ces pays. Mais les dépenses sont très disparates entre pays et l'aide de la Suisse est relativement concentrée sur quelques pays.

Dix pays absorbent 81 pour cent de la dépense totale en 2020 et les 15 premiers 95 pour cent. Tous ces pays font partie des pays les moins avancés. Entre le premier bénéficiaire, le Burkina Faso avec 12,6 pour cent du total Afrique (PMA), et le dernier sur notre liste (non-exhaustive), le Togo, avec 0,5 pour cent du total, la marge est large. A Madagascar par exemple, avec 0,8 pour cent du total Afrique (PMA), seules les ONG interviennent.

Si on reprend le classement en incluant un critère démographique (CHF par habitant) le classement est sensiblement identique avec quelques nuances. Les cinq premiers sont le Burkina Faso, le Bénin, le Soudan du Sud, le Mali et le Niger avec une moyenne de 1,9 CHF par habitant en 2020.

Le choix de la Suisse de concentrer son aide sur quelques pays pauvres est difficilement critiquable. On peut s'étonner tout de même que des pays très pauvres comme le Burundi ou Madagascar, avec peu de ressources minières ou pétrolifères, à la différence de pays comme les deux Soudan, le Mozambique ou la Tanzanie, ne reçoivent pas plus d'aide.

Notons par ailleurs que le revenu national brut par tête (en dollars des Etats-Unis) montre des variations importantes entre les pays pauvres. Sur notre liste, le Sénégal et le Soudan dépassent les 1,000 dollars par habitant, et la Tanzanie s'en approche. Par contre la Somalie et le Burundi se contentent de moins de 300 dollars par habitant.

Il serait opportun d'ailleurs de compléter les critères qui interviennent dans le classement des pays les moins avancés avec d'autres considérations relatives aux ressources nationales et au potentiel de développement. Notamment si des ressources minières sont exportées et si les recettes de celles-ci sont consacrées au financement du développement.

Tableau 2: Ventilation par pays de l'aide publique bilatérale de la Suisse en Afrique

Pays	en % total PMA Afrique	en CHF par habitant	RNB par tête (en dollars EU)
Burkina Faso	12.6	2.1	707
Mali	10.7	1.9	810
Niger	8.4	1.2	509
Congo (Rép. dém.)	7.9	0.3	490
Tanzanie	7.7	0.5	992
Tchad	7.1	1.5	720
Bénin	7.0	2.1	839
Mozambique	6.9	0.8	485
Somalie	6.4	1.4	104
Soudan du Sud	6.1	2.0	831
Ethiopie	4.8	0.1	765
Soudan	3.7	0.3	1766
Rép. centrafricaine	2.3	1.8	417
Burundi	2.0	0.6	285
Rwanda	1.5	0.4	747
Sénégal	1.1	0.2	1317
Madagascar	0.8	0.1	479
Ouganda	0.7	0.1	654
Togo	0.5	0.2	618

Source : Idem et Nations Unies

Dans quels domaines l'aide publique de la Suisse pour les PMA est-elle dépensée ?

Une ventilation des dépenses par catégorie thématique a été effectuée à partir des intitulés des projets répertoriés dans le recueil statistique de 2020. Cet exercice a été mené pour 10 pays. Notons de suite que cet exercice comprend des limites. La lecture de l'intitulé d'un projet ne renseigne pas toujours fidèlement du domaine d'intervention. De surcroît les informations publiées détaillent les domaines d'intervention pour les dépenses de la Confédération mais pas pour les dépenses des ONG financées par la Confédération ni pour les dépenses des cantons et des communes. Cette information serait pourtant bien utile.

Néanmoins il est possible à partir de cet échantillon, aussi imparfait soit-il, d'esquisser quelques tendances de l'aide publique suisse aux pays les moins avancés en Afrique (Tableau 3).

D'abord la part de l'aide humanitaire est de 26 pour cent en moyenne avec de fortes disparités entre les 84 pour cent au Soudan du Sud et les 0 pour cent en Tanzanie. Ensuite la part des dépenses en matière de gouvernance, paix et sécurité est de 19,5 pour cent en moyenne. Quelques pays seulement présentent un pourcentage très faible, y compris le Tchad et le Bénin. La santé est le troisième poste en importance en moyenne avec à nouveau des écarts importants, 64 pour cent en Tanzanie et rien au Burkina Faso, Niger et Soudan du Sud. Le quatrième poste de dépenses est l'éducation et la formation, avec 12 pour cent, suivi par l'agriculture, 10 pour cent, et les entreprises, y compris le crédit, avec 5 pour cent.

L'appui au développement économique (total des thèmes agriculture et entreprises) totalise environ 15 pour cent. Trois pays ont un pourcentage nettement plus important, le Bénin et le Burkina Faso avec 31 pour cent, et le Tchad avec 23 pour cent. On pourrait ajouter le Burundi avec 20 pour cent.

Tableau 3 : Ventilation des dépenses par catégorie thématique, 2020, en pour cent

	Aide humanitaire	Gouvernance, sécurité, paix	Communes	Entreprises crédit	Agriculture, sécurité alimentaire	Infra- structures	Education, formation	Société civile	Santé
Bénin	5.1	2.4	19.8	10.8	20.1	10.3	25.8	4.1	1.6
Burkina Faso	16.6	11.0	13.6	19.2	11.8	14.3	13.5	0.0	0.0
Burundi	29.1	24.3	7.4	8.7	11.7	0.0	0.0	0.0	18.8
RD Congo	54.3	19.7	0.0	0.0	2.8	0.0	0.0	0.0	23.2
Mali	28.4	28.5	13.4	0.3	16.2	0.0	11.2	2.0	0.0
Mozambique	1.0	42.2	5.9	11.3	0.0	16.5	0.0	0.0	23.2
Niger	22.5	23.6	14.8	1.4	4.4	8.9	19.9	4.3	0.0
Soudan Sud	84.2	11.6	0.0	0.0	1.1	3.1	0.0	0.0	0.0
Tanzanie	0.0	24.5	0.0	0.0	4.7	0.0	6.5	0.0	64.2
Tchad	23.7	2.7	0.0	0.0	22.6	5.8	30.6	0.0	14.6
Total	26.1	19.5	8.1	4.8	9.6	6.2	11.6	1.2	13.0

Source: Idem, élaboration auteur

La Suisse est un bailleur parmi d'autres, et elle doit apprécier l'opportunité d'une aide dans un domaine à la lumière de ce que font les autres bailleurs afin d'identifier des domaines où une estimation de valeur ajoutée comparative peut être faite. Il n'est guère utile d'ajouter de l'aide là où la somme des apports est estimée adéquate en fonction des capacités d'absorption du pays.

Cependant, relative à la recommandation du Comité des politiques de développement du Conseil économique et social de concentrer l'aide au développement sur les capacités productives, l'aide de la Suisse semble peu calibrée. Les priorités humanitaires et sécuritaires prennent le pas sur le développement économique. Souvent ces priorités s'imposent d'elles-mêmes suite à des catastrophes naturelles, des crises alimentaires, sécuritaires ou de gouvernance. Il ne s'agit pas de minimiser ces priorités.

Cependant, rappelons que les pays très pauvres (les PMA) en Afrique ne reçoivent que 15 pour cent du total de l'aide bilatérale de la Suisse. Par exemple, le Burundi, pays très pauvre, perçoit le même montant que le Cameroun, pays richement doté en ressources. La priorité affichée pour les pays les plus pauvres n'est pas vraiment là.

Un rapport récent de la CNUCED fait d'ailleurs le même constat. Ni les mesures de politiques commerciales, souvent adverses, ni l'aide publique au développement, ni maintes politiques nationales, n'ont permis à une majorité de pays pauvres, notamment les moins avancés, d'amorcer une dynamique de développement avec éradication de la pauvreté et augmentation soutenue du revenu moyen.⁴

⁴ CNUCED, 2021, The Least-Developed countries in the post-Covid world: Learning from 50 years of experience, Nations Unies.

Une analyse rétrospective sur les 50 dernières années (1971-2021) amène la CNUCED à conclure que la croissance économique des pays les moins avancés a été au mieux disparate et en général poussive et inégale. La plupart des pays les moins avancés, notamment en Afrique sub-saharienne, n'ont pas de perspective de sortir de cette catégorie dans les décennies à venir.

Ce constat d'échec est terrifiant. Il interroge donc les méthodes d'appui à ces pays. Retour à la recommandation du Comité des politiques de développement du Conseil économique et social. Il est urgent de donner la priorité à l'appui aux capacités productives.

En 2020 le PIB par habitant du Burundi était de 287 dollars des Etats-Unis (en dollars constants de 2015) ; il était de 301 dollars en 1971. Pendant cette même période celui de la Suisse a augmenté de 52 pour cent à 85,506 dollars.

Dans les pays pauvres, où l'agriculture occupe une place centrale dans la valeur ajoutée et l'emploi, celle-ci doit être au centre des politiques de développement, notamment l'agriculture paysanne. Une agriculture paysanne productive est la voie la plus efficace pour réduire la pauvreté et amorcer un large développement. De nombreuses expériences historiques soutiennent cette observation, y compris en Asie au 20e siècle et en Europe au 18-19^{ème} siècle.

L'expérience de nombreuses ONG suisses, dont l'IRED, dans ce domaine, permettrait utilement à l'aide suisse d'amplifier son impact sur les capacités productives des pays pauvres.