

Contrôle des dépenses de l'Etat : relations avec l'étranger

Exploiter le potentiel en matière d'efficacité

2 février 2004

Numéro 5

dossierpolitique

Carton jaune pour l'évolution effective des dépenses en 2001-2002

Le groupe de tâches relations avec l'étranger est financé intégralement par la Confédération. En 2001, les dépenses ont augmenté de 18,3% par rapport à 2000. En 2002, elles ont reculé de 11,4% par rapport à 2001. Ainsi, elles ont excédé nettement tant l'objectif que la tendance en 2001. En 2002, en revanche, l'évolution a été corrigée. Aussi les chiffres globaux pour les années 2001 et 2002 correspondent-ils à un carton jaune. Les dépenses de 2001 sont gonflées du fait de crédits relais accordés à la Yougoslavie et au Tadjikistan. Sans ce facteur spécial, les dépenses pour le poste relations avec l'étranger auraient légèrement reculé en 2001. En 2002, elles auraient augmenté de 5,6%, essentiellement à la suite du renforcement de l'aide au développement. Si rien n'est entrepris pour corriger la tendance, il faut s'attendre à d'énormes dépenses supplémentaires dans le domaine des affaires étrangères.

Le présent dossierpolitique fait partie d'un ensemble complet consacré au contrôle des dépenses de l'Etat. Il fait suite au Concept des dépenses publié en 2002 par economiesuisse. Nous nous proposons d'actualiser pour chaque domaine l'évolution effective des dépenses. Le but est de montrer si, et dans quels domaines, les dépenses présentent une évolution acceptable sur la durée.

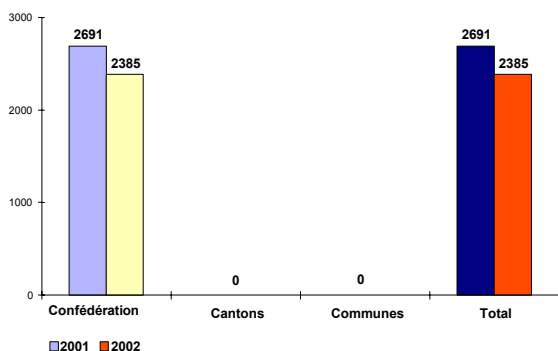
Les dépenses pour les relations avec l'étranger ont connu une évolution variable avec une augmentation de 18,3% en 2001 et une diminution de 11,4% en 2002. Si l'on excepte les facteurs spéciaux, les tendances sont inversées avec respectivement -0,7% et +5,6%. Par rapport aux dépenses totales consolidées des pouvoirs publics, y compris les assurances sociales, la hausse s'élève à 4,9% en 2001 et à 3,6% en 2002 de manière à totaliser quelque 166 mrd fr. L'augmentation des dépenses pour les affaires étrangères en 2002 excède nettement la croissance de l'ensemble des dépenses. Les dépenses pour les relations

avec l'étranger ont absorbé 2,4 mrd fr., soit 1,4% des dépenses totales consolidées en 2002, un montant équivalent à celles de 2001 si l'on excepte les facteurs spéciaux. Au début des années 1990, les dépenses étaient légèrement supérieures et représentaient 1,5% du total. Selon le Concept des dépenses d'economiesuisse, il serait possible de limiter à 1,0% par an la progression des dépenses pour les relations avec l'étranger. Pour l'ensemble des dépenses, le Concept des dépenses fixe comme objectif une évolution de 1,8% par an.

L'aide au développement domine

Les Affaires étrangères relèvent de la Confédération. C'est à elle qu'incombent toutes les dépenses du secteur. En 2002, la part du lion revient à l'aide au développement avec 1,4 mrd fr. ou 58,3%. Deux offices coordonnent l'engagement de la Suisse dans ce domaine. La Direction du développement et de la coopération (DDC) qui relève du DFAE absorbe le gros des dépenses, soit 1,2 mrd fr. Sur ce total, 0,8 mrd fr. vont à la coopération technique et à la coopération financière (contributions à des fonds de développement et aux organisations internationales ou suisses, en partie privées, et aux actions propres de la DDC) et 0,3 mrd fr. sont consacrés à l'aide humanitaire (actions humanitaires et aide alimentaire, contribution au CICR). Rattaché au DFE le seco dispose de 0,2 mrd fr. qu'il utilise pour des mesures de politique économique ou commerciale. L'aide au développement publique de la Suisse représentait 0,34% du PNB en 2002.

Ventilation des dépenses par niveau étatique (2001/2002, en mio.fr.)



Source : DFF, Finances publiques en Suisse 2001 et Compte d'Etat 2002

Le domaine relations politiques (0,8 mrd. fr.) regroupe essentiellement les dépenses du DFAE pour l'administration, les ambassades et les consulats. Les dépenses de personnel représentent deux cinquièmes environ des dépenses. Les autres dépenses de ce poste sont des contributions aux organisations internationales (par exemple : l'ONU, l'OSCE, le Conseil de l'Europe), des participations aux coûts d'opérations de maintien de la paix et des dépenses de la Genève internationale.

Dans le secteur des relations économiques (0,2 mrd fr.), on trouve des plus petits postes comme l'aide financière à l'OSEC ainsi que des contributions à des organisations internationales telles l'OCDE, l'OMC et l'AELE, de même que les mesures d'aide financière aux pays d'Europe orientale. Ces dernières consistent en réalité en une coopération au développement. De plus, les engagements découlant de garanties données par la Suisse en lien avec sa participation aux banques régionales de développement, la Banque mondiale et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) s'élèvent à quelque 6 mrd fr. Ces engagements n'ont guère été sollicités jusqu'à présent.

Les dépenses concernant l'asile n'entrent pas dans le groupe de tâches relations avec l'étranger. Selon la statistique fonctionnelle officielle, elles sont la plupart du temps comptabilisées au chapitre de la prévoyance sociale. Elles apparaissent sous le poste aide aux réfugiés en Suisse en tant que dépenses de prévoyance.

Evolution des dépenses : définir des priorités dans les Affaires étrangères

Evolution à ce jour

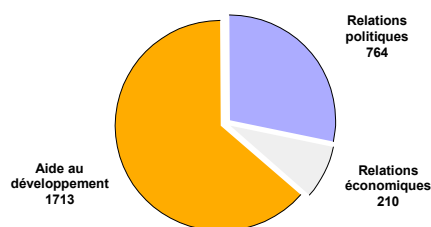
Entre 1990 et 2000, les dépenses pour les relations avec l'étranger ont augmenté de 44%. Auparavant, la Suisse avait enregistré une évolution impressionnante des dépenses jusqu'en 1992. La principale raison de ce phénomène réside dans le fait que l'aide au développement publique était pratiquement inexistante au début des années 1970. Il s'agissait donc de la mettre en place. Rien qu'entre 1985 et 1992, les dépenses concernant les relations avec l'étranger ont plus que doublé, la Suisse ayant à la fois apporté son aide financière dans la phase de transition en Europe orientale, développé son réseau de représentations diplomatiques et consulaires dans ces Etats et fourni une aide humanitaire durable pendant cette période. L'adhésion aux institutions de Bretton Woods est intervenue également à cette période. Après 1992, les dépenses totales se sont stabilisées à la faveur des efforts menés pour réaliser une certaine discipline budgétaire. En 2000, elles ont de nouveau pris l'ascenseur. Cela s'explique principalement par les prestations de soutien au lendemain de la crise au Kosovo.

Tendance

Après la phase de stabilisation réalisée dans les années 1990, les dépenses affichent à nouveau une tendance à la hausse depuis 1999. L'évolution financière à venir de ce groupe de tâches s'inscrit dans la ligne de l'objectif fixé

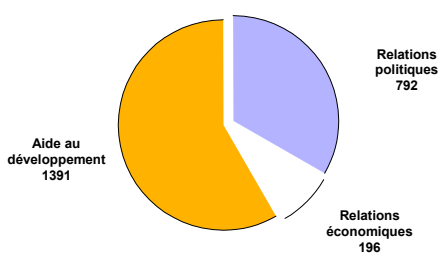
Ventilation fonctionnelle des dépenses (en mio.fr.)

2001



Source : DFF, Finances publiques en Suisse 2001

2002



Source : DFF, Compte d'Etat 2002

par le Conseil fédéral dans son Rapport de politique extérieure 2000 ; dans ce rapport, le gouvernement se proposait de relever le niveau de l'aide publique au développement de manière à ce qu'il atteigne 0,4% du produit national brut (PNB) au cours de cette décennie. Certaines revendications vont même jusqu'à 0,7%. Par rapport aux autres secteurs de tâches de la Confédération, l'aide au développement présente l'un des taux de croissance les plus élevés : dans le plan financier 2004-2006, ces taux atteignent près de 6% en moyenne. En chiffres absolus, le volume des dépenses publiques pour l'aide au développement totalisera 1,7 mrd fr. en 2006, soit 340 mio.fr. de plus qu'en 2002. Il convient en outre de prendre en considération les dépenses pour les mesures d'aide aux pays d'Europe orientale, à l'instar des statistiques de l'OCDE.

Dans le domaine des relations politiques, les dépenses s'accroissent aussi fortement selon le plan financier 2004-2006, soit de 4,2% en moyenne par an pour atteindre 919 mio.fr. Cette hausse s'explique principalement par le coût de la pleine participation de la Suisse à l'ONU, qui se montera à quelque 100 mio.fr. dès 2003. Parmi les autres facteurs de dépenses, le plan financier mentionne celles consacrées à la Genève internationale et les dépenses prévues pour 2006 au titre des opérations civiles de paix. Les dépenses relatives aux relations économiques, dont plus de la moitié concernent les mesures d'aide économique en faveur des pays de l'Est, s'inscrivent en léger recul (-1,2%). Il faut d'ailleurs s'attendre à des demandes de financement supplémentaires de l'UE en lien avec l'élargissement à l'Est.

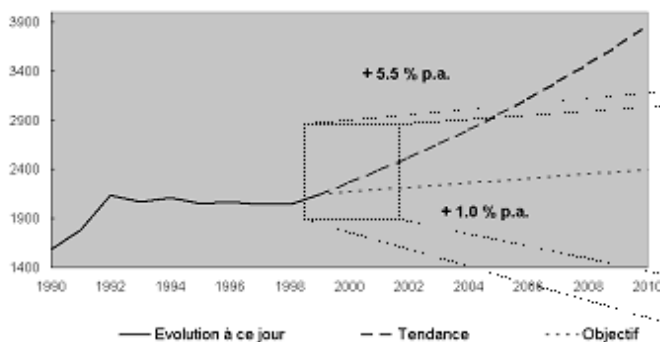
Au vu des revendications formulées dans le domaine des relations avec l'étranger, le Concept des dépenses prévoyait une hausse des ressources nécessaires de l'ordre de 5,5% par an environ jusqu'en 2010 si rien n'est fait

pour endiguer cette évolution. Le programme d'allègement de la Confédération prévoit quelque 200 mio.fr. d'économies d'ici à 2006 dans le domaines des affaires étrangères : 180 mio.fr. pour la coopération au développement, 12,5 mio.fr. pour les relations politiques et 15 mio.fr. pour la Radio Suisse Internationale. Avec le programme complémentaire qui l'accompagne, ce chiffre pourrait être encore augmenté de quelque 70 mio.fr. Rapporté à un volume de dépenses initialement prévu pour 2006 de 2,8 mrd fr. (environ 340 mio.fr. de plus qu'en 2003), cela représente environ 10% d'économies. En réalité, il ne s'agit pas de véritables économies, mais de coupes dans les dépenses supplémentaires envisagées. En suivant les lignes directrices du Concept des dépenses concernant les réformes à entreprendre, on devrait arriver à stabiliser la croissance des dépenses à 1% par an en moyenne d'ici à 2010.

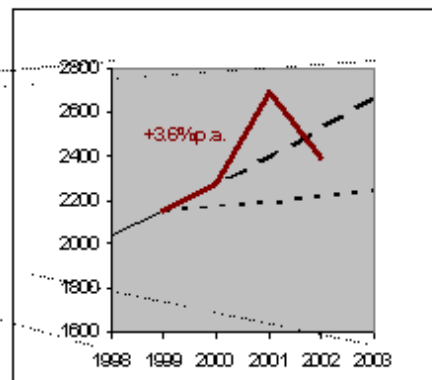
Evolution globale des dépenses effectives 2001/2002 : carton jaune

Les dépenses des pouvoirs publics ont reculé de 0,7% en 2001 – si l'on tient compte du facteur spécial des crédits relais accordés à la Yougoslavie et au Tadjikistan et qui furent rapidement remboursés. En 2002, par contre, elles ont augmenté de 5,6% par rapport aux chiffres corrigés de 2001 de manière à atteindre 2,7 mrd fr. Les dépenses de 2001 sont restées inférieures à l'objectif et à la tendance fixés dans le Concept des dépenses ce qui vaut un carton vert au domaine relations avec l'étranger. En 2002, c'était exactement le contraire : les dépenses ont excédé l'objectif et la tendance, ce qui vaut un carton rouge. La baisse des dépenses observée en 2001 résulte principalement d'une diminution des mesures d'aide dans les Bal-

Evolution des relations avec l'étranger : carton jaune 2000 - 2002



Source : Concept des dépenses économiques



Source : DFF

kans et au Kosovo. L'accroissement des dépenses de 2002 résulte essentiellement du renforcement de l'aide au développement conformément à l'objectif du Conseil fédéral de relever de 0,4% du PNB le niveau de l'aide publique au développement au cours de cette décennie. Cette évolution résulte aussi de l'aide humanitaire accordée aux victimes d'intempéries en Europe et en Asie et de la contribution supplémentaire liée à l'adhésion de la Suisse à l'ONU.

Le Concept des dépenses prévoit que les dépenses seront supérieures à l'objectif sur le moyen voire sur le long terme. Les lignes directrices proposées constituent les jalons pour les réformes.

L'aide financière n'est qu'un aspect de l'aide au développement

La Suisse n'a pas à rougir de ses prestations d'aide au développement dans le contexte international, ni sur le plan quantitatif, ni sur le plan qualitatif. L'établissement de priorités et d'échéanciers concernant les projets et programmes (clauses de caducité dites « sunset ») s'impose du point de vue de la politique financière et est judicieux sur le fond. Deux des éléments centraux de l'aide au développement bilatérale sont la « bonne gouvernance » et le principe de l'aide à la prise en charge autonome. La lutte contre la pauvreté doit être une priorité, c'est pourquoi il faut être critique face à l'engagement dans les pays en transition. Il y aurait lieu de revoir plus régulièrement les priorités de l'engagement suisse et de les aménager de manière plus souple. Cela concerne surtout les contributions volontaires aux organisations internationales. La fixation d'un objectif en termes de PNB ou d'un taux contraignant réduirait la marge de manœuvre nécessaire, aussi ce système doit-il être remis en question, ne serait-ce que pour des raisons de politique économique. L'objectif de 0,4% défini par le Conseil fédéral ne peut être vu comme une déclaration d'intention politique, car aucun domaine de tâche ne peut être exclu de la lutte pour la répartition de maigres deniers publics. En outre, il faut bien voir que l'aide financée par l'Etat n'est qu'un aspect du processus d'aide au développement. Il s'agit notamment de faciliter la participation des pays en développement à l'échange international de marchandises et de services, par exemple en ouvrant le marché des pays industrialisés aux produits pour lesquels les pays en développement présentent des avantages comparatifs. En outre, les investissements directs ne servent pas seulement à combler le manque d'épargne au niveau national, ils permettent aussi le transfert de connaissances en management et technologie.

Le *réseau diplomatique et consulaire* présente des structures en partie dépassées. C'est ainsi que la collaboration entre Etats s'opère de plus en plus au niveau multilatéral, par exemple dans le cadre de l'ONU. La réduction du réseau de représentations bilatérales, que d'autres pays ont déjà entreprise, permettrait de réaliser des économies. Ainsi, les technologies de l'information modernes (e-gouvernement, revues de presse, informations exhaustives accessibles au public) relativisent de plus en plus la nécessité d'une représentation consulaire. Les coûts supplémentaires résultant de la pleine adhésion à l'ONU devront donc être compensés par des mesures d'économies sur les montants versés à titre volontaire. La Suisse devrait veiller à une utilisation efficace des ressources des organisations internationales dont elle est membre et auxquelles elle paie des cotisations. La logique voudrait qu'elle déploie des activités uniquement dans les domaines où elle possède des avantages comparatifs par rapport aux autres pays et qu'elle renonce à un activisme excessif.

Commentaire

Les dépenses du groupe de tâches relations avec l'étranger évoluent clairement à la hausse. La faute en incombe à l'aide au développement et aux contributions en faveur des organisations internationales pour lesquelles des objectifs supérieurs ont été fixés. Néanmoins, les affaires étrangères doivent participer à l'effort d'assainissement des finances publiques – puisque ce domaine relève exclusivement de la Confédération et partant des finances fédérales. C'est pourquoi, il convient de limiter la croissance des dépenses à 1,0% par an conformément au Concept des dépenses.

Pour atteindre cet objectif, il faut éviter de définir des objectifs en pourcentage du PNB. En effet, il importe de prêter une plus grande importance aux aspects non monétaires du processus de développement. Les pays industrialisés devraient ouvrir leurs marchés à des produits pour lesquels les pays en développement possèdent un avantage comparatif. Par rapport à des programmes internationaux, le Concept des dépenses recommande plus de retenue. D'après *economiesuisse*, les quelques solutions recherchées par la voie bilatérale ont fait leurs preuves, du fait que cette voie permet d'employer plus efficacement des ressources comptées. Dans la coopération au développement suisse, un facteur clé du succès pour un développement durable est une direction appropriée. Il faut saluer la concentration de l'aide au développement sur les pays les plus pauvres au moyen de projets comme l'amélioration du système de santé ou le renforcement des petites entreprises et des micro-entreprises. Le programme d'allègement 2003 va dans la bonne direction : alors que le plan financier 2004-2006 prévoyait une augmentation des dépenses pour l'aide au développement de 5,8% par an, ce taux a été abaissé à 4,8%, ce qui représente toujours une croissance solide.

Pour le réseau diplomatique et consulaire, il s'agit toujours d'exploiter les potentiels d'efficience. Le DFAE entend très justement réorganiser son réseau externe de manière à maximiser son effet. Ainsi, les tâches diploma-

tiques seront liées aux tâches dans le domaine de la coopération au développement, la frontière entre la diplomatie classique et la coopération au développement s'estomperait. Enfin, les représentations diplomatiques assument également des tâches liées à l'ouverture de marchés étrangers.

ER

Pour toute question:pascal.gentinetta@economiesuisse.ch