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

Herausgeber: Société d'Etudes Economiques et Sociales

Band: 62 (2004)

Heft: 1: Dépenses publiques, croissances et développement

Artikel: Dépenses d'aide publique au développement des cantons suisses : une explication et une comparaison

Autor: Simonetti, Antonella / Soguel, Nils

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-141508

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 17.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

REVUE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE, MARS 2004

DÉPENSES D'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT DES CANTONS SUISSES : UNE EXPLICATION ET UNE COMPARAISON

Antonella SIMONETTI [1]
Adjointe scientifique
DDC–Direction du développement et de la coopération
Département fédéral des affaires étrangères
antonella.simonetti@deza.admin.ch

Nils SOGUEL
Professeur ordinaire
Chaire de finances publiques
IDHEAP–Institut de hautes études en administration publique
nsoguel@idheap.unil.ch

1 Introduction

En 1998, l'aide publique au développement (APD) de la Suisse s'élevait à 1,35 milliard de francs, soit 0,32% du produit national brut. Cette quote-part du PNB classe la Suisse au huitième rang des pays de l'OCDE. Il s'agit là des prestations que la Confédération, les cantons et les communes fournissent à des pays en développement (PED) ou à des organisations multilatérales pour être ensuite acheminées à des PED[2].

La Confédération est le principal acteur de l'APD pour des raisons liées à la fois à l'histoire et aux nécessités de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons[3]. Toutefois la Confédération laisse une large place aux cantons et communes qui souhaitent être actifs dans ce domaine[4]. Les contributions cantonales varient fortement d'un canton à l'autre. Ces variations découlent manifestement de la liberté dont disposent les cantons dans ce domaine : ce type de dépenses n'est sujet à aucune obligation légale de la part de la Confédération. Ce sont les préférences cantonales qui dictent le montant des contributions, mais ces préférences s'expriment entre autres sous la contrainte des capacités de l'économie cantonale et des obligations budgétaires concurrentes.

Cet article propose d'expliquer par une modélisation les dépenses d'APD des cantons suisses incluant la demande de la population et du législatif cantonal et l'offre d'APD. Basé sur une analyse de données de panel, cette modélisation inclut simultanément les décisions de tous les cantons suisses au cours de plusieurs années. Le modèle empirique permet ensuite de déterminer dans quelle mesure chaque canton s'écarte –positivement

ou négativement– d'un niveau « moyen » estimé de solidarité, c'est-à-dire du niveau d'APD pouvant être estimé par le modèle.

2 Aide publique au développement des cantons suisses : faits stylisés

Le Tableau 1 donne un classement des cantons suisses en fonction de la moyenne de l'aide publique par habitant mesurée à francs constants de 1998 sur la période 1987 à 1998[5]. Il révèle que le canton de Zurich est le plus important donateur en valeur absolue avec en moyenne annuelle près de 3,5 millions de francs. Toutefois cette somme doit être relativisée sous deux angles. D'abord il faut rappeler que la Confédération a dépensé au cours de la même période en moyenne annuelle quelque 1,2 milliard de francs constants 1998. Ensuite, et lorsque l'on tient compte de l'effort par habitant, le canton de Zurich se place en sixième position des cantons suisses avec une aide de moins de trois francs par habitant et par année. De ce point de vue, trois cantons se démarquent : Genève, Jura et Bâle-Ville. Tous trois ont consacré plus de 6 francs par habitant à l'APD. Parmi ces cantons, remarquons que l'aide jurassienne est beaucoup plus fluctuante que l'aide genevoise ou bâloise : les minima, les maxima et l'écart-type l'attestent.

Plus de la moitié des cantons a consacré moins d'un franc par année en moyenne à l'aide aux pays en développement. Le canton de Fribourg est celui qui fournit le plus faible effort par habitant (16 centimes), tandis qu'Appenzell Rhodes Intérieures fournit le plus faible effort absolu (moins de 8000 francs ou 29 centimes par habitant). Dans six cantons, l'APD a été inexistante au moins au cours d'une année.

Tableau 1 :
Profil intercantonal des dépenses d'aide publique au développement sur la période 1987-1998, en francs constants 1998, en moyenne annuelle [a]

Cantons	Total	Par habitant			
		Moyenne	Ecart-type	Maximum	Minimum
Genève	3'125'364	8,07	1,65	10,34	5,77
Jura	452'644	6,79	3,15	14,76	1,55
Bâle-Ville	1'252'133	6,35	1,31	9,41	4,49
Zoug	303'558	3,43	1,87	7,00	1,37
Bâle-Campagne	838'914	3,39	1,48	5,39	0,84
Zurich	3'406'551	2,90	2,14	6,75	0,49
Appenzell Rh.-E.	113'656	2,16	1,05	4,54	0,71
Neuchâtel	281'830	1,73	0,71	2,73	0,65
Saint-Gall	606'315	1,41	0,46	2,77	1,01
Glaris	52'871	1,38	0,30	1,82	0,85
Vaud	708'888	1,18	0,29	1,61	0,53
Uri	32'276	0,93	0,81	3,15	0,00
Argovie	405'712	0,80	0,34	1,61	0,32
Grisons	118'465	0,65	0,28	1,01	0,20
Schaffhouse	45'299	0,63	0,24	1,02	0,28
Lucerne	201'063	0,61	0,35	1,58	0,27
Tessin	178'243	0,61	0,24	0,95	0,11
Thurgovie	116'686	0,55	0,25	1,03	0,11
Valais	119'699	0,46	0,33	0,92	0,00
Nidwald	14'546	0,43	0,49	1,97	0,00
Soleure	95'994	0,41	0,24	1,17	0,14
Berne	277'685	0,29	0,19	0,78	0,00
Appenzell Rh.-I.	4'126	0,29	0,33	0,89	0,00
Obwald	7'777	0,26	0,18	0,60	0,04
Schwyz	27'562	0,24	0,21	0,66	0,00
Fribourg	34'037	0,16	0,09	0,38	0,04

[a] Les cantons sont classés par ordre décroissant de l'effort par habitant.
Source : IUED (différentes années).

Le Tableau 2 renseigne sur l'effort annuel de l'ensemble des cantons suisses sur la même période (1987-1998) en francs constants 1998. Des fluctuations importantes ont eu lieu, à la fois en valeur absolue et en francs par habitant. Même mesurés en francs constants 1998, les niveaux les plus bas –soit inférieurs à 10 millions de francs par an– ont été enregistrés en début de période. Un effet de pointe apparaît dans la première partie des années 1990 : l'APD s'élève à un maximum de 20,7 millions de francs en 1992 (soit 3 francs par habitant). Cette année-là, le canton du Jura produit son effort le plus important avec près de 15 francs par habitant. Jusqu'en 1995 d'ailleurs, il produira l'effort par habitant le plus élevé des cantons suisses. Ensuite il sera dépassé par le canton de Genève.

Tableau 2 :
Profil intertemporel des dépenses d'aide publique au développement des cantons suisses, en francs constants 1998

Année	Total	Par habitant			
		Moyenne	Ecart-type	Maximum	Minimum
1987	6'158'331	0,93	1,55	5,77	0,00
1988	8'234'123	1,23	1,92	7,84	0,08
1989	7'948'381	1,18	2,05	7,81	0,00
1990	8'175'107	1,20	1,99	6,55	0,00
1991	15'256'760	2,22	2,66	9,28	0,00
1992	20'798'174	3,00	3,54	14,76	0,00
1993	17'700'019	2,53	2,81	9,76	0,00
1994	14'203'155	2,02	2,05	6,54	0,14
1995	13'309'974	1,88	2,16	7,79	0,04
1996	11'401'874	1,60	2,07	8,01	0,16
1997	16'426'835	2,31	2,71	10,34	0,00
1998	14'249'991	2,00	2,37	10,34	0,00

Source : IUED (différentes années).

3 Description du modèle à estimer

Sans entrer dans les détails de la construction du modèle théorique (cf. Simonetti et Soguel 2002), le modèle estimé considère que le volume d'APD par habitant (en francs) effectivement offert par un canton donné à une année donnée est fonction de différents facteurs.

D'abord, le volume d'APD devrait être influencé positivement par la capacité économique du canton en question mesurée par son revenu cantonal réel par habitant (REVCANT). En effet, plus cette capacité est

élevée, plus les ressources budgétaires cantonales sont importantes et donc plus l'offre d'APD devrait être élevée. Par contre, le volume devrait être influencé négativement par la capacité économique des autres cantons (REVAUTRES). En effet, si l'on suit l'idée d'Olson & Zweckhauser (1966), les cantons faibles devraient considérer qu'il appartient aux cantons économiquement favorisés de faire un effort supérieur envers les pays en développement.

Ensuite, préalablement à la période considérée ici (1987-1998), trois cantons –Bâle-Ville, Genève et Jura– ont institué explicitement ou implicitement des rigidités budgétaires au profit de l'APD. Le canton du Jura possède une agence gouvernementale d'aide au développement[6]. Le canton de Genève a depuis des années des pratiques généreuses dans ce domaine ; en 1982 une initiative populaire soutenue par la quasi-totalité des partis politiques a d'ailleurs tenté de créer un fonds cantonal d'aide au développement alimenté par le budget cantonal à hauteur de 0,7% du revenu cantonal. A l'époque, cette proposition a été acceptée par le Grand Conseil, mais rejetée par le souverain. Le canton de Bâle-Ville dispose d'un crédit-cadre pour son aide publique au développement d'une durée de cinq ans. Dans les autres cantons, les décisions en matière d'aide au développement sont moins systématiques et dépendent du débat budgétaire. Elles ne reposent du reste le plus souvent pas sur une base légale propre. Les décisions en matière d'APD y sont prises de manière décentralisée par plusieurs entités différentes –le service des forêts, le service de l'instruction publique, le service des finances, etc.–, sans coordination ni volonté politique véritable. Pour chaque canton sujet –implicitement ou explicitement– à une telle rigidité budgétaire, une variable dichotomique est introduire dans le modèle. On s'attend donc à ce que les variables BS, GE et JU influencent positivement le volume d'APD[7].

Par ailleurs, on peut s'attendre à ce que l'opinion publique soit particulièrement sensible à la situation des pays récipiendaires lorsque cette situation a des conséquences de proximité. Cela est mesuré par le nombre de demandes d'asile déposées auprès des pays européens (ASILE). Le volume d'APD doit être d'autant plus important que ce nombre est élevé

Ensuite, il est probable que l'orientation politique du canton joue un rôle. L'orientation politique est évaluée à travers l'indice présenté par Ladner (1999) (POLITIQUE). La valeur de l'indice est d'autant plus élevée que le parlement cantonal est orienté à droite. L'influence attendue sur l'APD est négative traduisant un volume d'autant plus faible que le centre de gravité du parlement est à droite.

Ensuite, les caractéristiques structurelles de la population des cantons peuvent aussi influencer la demande d'aide au développement. En effet, si certaines catégories de population sont plus sensibles que d'autres aux besoins des PED et que ces catégories soient plus largement représentées dans certains cantons, alors cela doit engendrer un différentiel de demande entre cantons. On se limite ici à prendre en compte la part des personnes âgées de plus de soixante cinq ans dans la population totale (PLUS65)[8]. L'influence attendue est positive. Selon l'hypothèse de Berthoud (2000), cette génération serait en effet davantage inspirée que les générations plus jeunes par une solidarité 'classique' remontant au travail missionnaire et aux luttes ouvrières.

4 Estimation du modèle

Toutes les variables explicatives étant des variables exogènes, le modèle peut être estimé par les moindres carrés ordinaires[9]. La spécification fonctionnelle retenue est la forme logarithmique : toutes les variables indépendantes sont exprimées sous forme de logarithmes, à l'exception des variables muettes.

Tableau 3
Variables influençant l'aide publique au développement des cantons suisses

Variable dépendante : Dépenses cantonales annuelles d'aide publique au développement (en francs)			
Coefficient de régression estimé	Variable	Valeur de t [a]	Probabilité d'une influence non nulle sur l'APD, en%
+ 22,46	Constante	1,02	67,39
+ 4,02	Ln REVCANT	5,13	100,00
+ 2,09	BS	2,17	96,97
+ 5,57	GE	6,86	100,00
+ 6,21	JU	7,80	100,00
+ 2,73	Ln PLUS65	2,46	98,51
+ 1,03	Ln ASILE	6,30	100,00
– 5,21	Ln POLITIQUE	–2,65	99,19
– 5,90	Ln REVAUTRES	–2,77	99,45
R^2ajusté=0,76 ; N=288[b] ; LM=56,74			

a Les valeurs de t figurent en regard des coefficients estimés. Inférieures à 1,96, elles indiquent que l'on ne peut pas rejeter l'hypothèse selon laquelle la variable en question exerce une influence nulle sur l'APD cantonale (test bilatéral).

b Cet effectif fait abstraction des données manquantes pour Appenzell Rhodes Intérieures et Extérieures pour les raisons évoquées dans le texte.

Le Tableau 3 mentionne les résultats de l'estimation. Le modèle permet d'explique trois-quart de la variabilité de l'APD des cantons suisses sur la période 1987-1998 (R^2 ajusté=76%). Par ailleurs, le degré de significativité est important pour chaque variable indépendante : dans chaque cas la probabilité que la variable est effectivement une influence est élevée. La spécification logarithmique permet de donner une interprétation intuitive aux coefficients des variables continues : chaque augmentation de la variable de un pour-cent provoque une augmentation de l'aide publique au développement équivalant au coefficient (en francs). Par exemple, lorsque le revenu cantonal par habitant s'accroît de un pour-cent, l'APD par habitant augmente de 4

centimes. Lorsque le pourcentage de personnes âgées de plus de 65 ans s'accroît de un pour-cent, le volume d'APD par habitant s'élève de quelque 3 centimes. Par contre lorsque le revenu par habitant des autres cantons s'accroît de un pour-cent, l'APD par habitant se réduit de près de 6 centimes. Relevons encore qu'une hausse de l'effectif des demandeurs d'asile de un pour-cent provoque une augmentation de un centime. Enfin plus un parlement cantonal est orienté à droite, moins l'effort d'APD est élevé. On constate ainsi que les variables présentent l'influence attendue.

5 Degré de solidarité des cantons à l'égard des pays en développement

Pour chaque canton, le modèle permet de comparer l'APD estimée avec l'APD effectivement versée par le canton. Ce faisant, on compare l'APD réelle avec une APD virtuelle. Cette APD virtuelle correspond à l'APD que le canton aurait versée s'il avait eu un comportement de donation identique à la moyenne. La fonction estimée est donc considérée comme une fonction de donation « moyenne ». Elle permet toutefois de tenir compte des caractéristiques du canton concerné à travers les diverses variables explicatives et de donner une mesure de ce que l'on pourrait qualifier de « degré de solidarité du canton à l'égard des pays en développement ».

Le recours à une telle approche ne peut évidemment se faire qu'en postulant que le modèle offre une capacité prédictive suffisante. C'est le cas ici puisque la capacité explicative approche 80%.

Tableau 4 :
Moyenne des écarts par rapport à la valeur simulée des dépenses d'aide publique au développement, sur la période 1987-1998, en francs constants 1998 par habitanta

Cantons	APD moyenne par habitant...		Ecart moyen par habitant
	...effective	...simulée	
Genève	8,07	8,07	0,00
Jura	6,79	6,79	0,00
Bâle-Ville	6,35	6,35	0,00
Zoug	3,43	2,53	0,90
Bâle-Campagne	3,39	1,40	1,99
Zurich	2,90	2,62	0,28
Neuchâtel	1,73	1,28	0,45
Saint-Gall	1,41	0,73	0,68
Glaris	1,38	2,14	–0,76
Vaud	1,18	1,41	–0,23
Uri	0,93	0,89	0,04
Argovie	0,80	0,78	0,02
Grisons	0,65	0,19	0,46
Schaffhouse	0,63	1,67	–1,04
Lucerne	0,61	0,67	-0,06
Tessin	0,61	1,08	–0,47
Thurgovie	0,55	0,41	0,14
Valais	0,46	–0,10	0,56
Nidwald	0,43	0,76	–0,33
Soleure	0,41	1,33	–0,92
Berne	0,29	1,02	–0,72
Obwald	0,26	0,04	0,22
Schwyz	0,24	0,64	-0,40
Fribourg	0,16	0,85	–0,69

a Les cantons figurent dans ce tableau dans le même ordre qu'au Tableau 1. Les cantons d'Appenzell Rhodes Intérieures et d'Appenzell Rhodes Extérieures n'apparaissent pas. En effet, le modèle n'a pas été estimé pour ces deux cantons. Par conséquent, il faut renoncer à vouloir les introduire dans la simulation.

Le Tableau 4 renseigne sur l'écart calculé entre le comportement de donation du canton et le comportement moyen. Il indique pour chaque canton la moyenne des écarts par rapport à la valeur simulée des dépenses d'aide publique au développement. La moyenne est calculée sur la période 1987 à 1998 et elle correspond à des francs constants 1998 par habitant. Un écart positif indique que le canton a tendance à faire preuve de davantage de solidarité que si son comportement correspondait au comportement moyen estimé avec le modèle. Un écart négatif signifie que le canton a tendance à faire preuve de moins de solidarité que le comportement que nous pouvons simuler à l'aide de notre modèle. Ainsi Bâle-Campagne est dans les faits largement plus solidaire que ce que l'on pourrait attendre en prévoyant son comportement avec notre modèle (près de 2 francs par année et par habitant). A l'opposé Glaris est dans les faits moins solidaire qu'attendu (76 centimes de moins par année et par habitant). A la lecture de ce tableau, il ne faut pas oublier que les cantons de Genève, du Jura et de Bâle-Ville n'enregistrent pas d'écart moyen, car leur situation respective est appréhendée par une variable spécifique.

6 Remarques conclusives

Depuis 1987, le volume de dépenses publiques des cantons suisses subit des fluctuations erratiques. Cependant, plusieurs facteurs expliquent cette évolution à travers les années. Il s'agit en particulier du nombre de demandes d'asile soumises aux pays européens.

Par ailleurs des éléments propres aux différents cantons expliquent que certains cantons font preuve de davantage de solidarité à l'égard des pays en développement : orientation politique du parlement cantonal, structure d'âge de la population, dispositions institutionnelles. On constate qu'effectivement la capacité économique du canton joue un rôle. Mais ce rôle n'est pas prépondérant. La demande politique pour l'APD –mesurée par l'orientation à gauche du législatif cantonal– exerce une influence sensiblement plus importante. Par conséquent, le test empirique montre que les cantons à faible capacité économique ne tablent pas forcément sur la solidarité dont font preuve les cantons à plus forte capacité.

NOTES

1 Les auteurs expriment ici leur avis et n'engagent en aucun cas les institutions auxquelles ils appartiennent.

2 Le concept d'aide publique au développement (APD) est défini par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Il s'agit de l'ensemble des apports de ressources émanant d'organismes publics fournis à des pays en développement ou à des organisations multilatérales pour être ensuite acheminés à des pays en développement. Ces apports de ressources doivent être accordés dans le but essentiel d'accroître le niveau de vie et favoriser le développement économique des pays bénéficiaires.

Pour des besoins statistiques, l'OCDE définit la liste des bénéficiaires de l'aide. Cette liste énumère les pays et territoires en développement répondant aux conditions requises pour que l'aide qui leur est destinée soit comptabilisée dans l'APD (www.oecd.org).

3 La Constitution fédérale prévoit que « les affaires étrangères sont de la compétence de la Confédération » (art. 49, al. 1). « La Confédération [...] participe notamment aux efforts d'aide aux populations dans le besoin et de lutte contre la pauvreté,... » (al. 2).

4 La Loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire précise : « Le Conseil fédéral peut collaborer avec des cantons, des communes et des institutions publiques à des activités qui relèvent de la coopération au développement et de l'aide humanitaire internationales et soutenir leurs initiatives » (art. 12).

5 Précisons que l'aide publique au développement des cantons représente uniquement une aide bilatérale.

6 Le canton du Jura est un cas tout à fait particulier. En effet, la coopération est l'une des tâches étatiques prévue dans la Constitution cantonale : « ... l'Etat encourage l'aide humanitaire et coopère au développement des peuples défavorisés ».

7 Depuis lors, d'autres cantons ont introduit des dispositions légales promouvant l'aide publique au développement. Toutefois, précédemment, seuls les cantons mentionnés avaient implicitement ou explicitement introduit des rigidités budgétaires en ce sens, au-delà de dispositions constitutionnelles peu contraignantes.

8 D'autres variables ont été testées sans succès (part de personnes jeunes, taux de dépendance, etc.).

Précisons en outre que plusieurs autres variables indépendantes ont été testées et écartées car n'exerçant pas d'influence significative sur le volume d'APD cantonal : la santé financière du canton (solde du compte de fonctionnement, volume d'autofinancement), zone frontière (canton limitrophe d'un pays étranger), taux de chômage, importance de la population étrangère, importance de la population diplômée (universitaire), taux d'urbanisation.

9 Le modèle est un modèle de données de panel à effets aléatoires. En effet, nous cherchons à décrire systématiquement le comportement de l'ensemble des cantons et le modèle présente trois variables invariantes (BS, GE et JU). Le modèle est estimé pour la période 1987-1998 et pour l'ensemble des cantons suisses à l'exception des deux demi-cantons d'Appenzell. En effet, certains députés d'Appenzell Rhodes extérieures siègent hors parti (les seuls représentants partisants sont membres du Parti démocrate chrétien). Dans le demi-canton d'Appenzell Rhodes intérieures, aucun parti n'existent officiellement ; c'est pourquoi tous les députés siègent hors parti. Les valeurs relatives au degré d'orientation politique du législatif sont donc manquantes pour les deux demi-cantons.

BIBLIOGRAPHIE

Berthoud O. (2000), Entre compassion, chiffre d'affaires et solidarité, les ONG de coopération au développement avant les conférences de Genève sur le développement social, Berne, dossier interne DDC.

IUED–Institut universitaire d'études du développement (différentes années), Aide suisse aux pays en développement et aux pays de l'Europe centrale et orientale, Genève.

Ladner A. (1999), « Das Schweizer Parteiensystem und seine Parteien » in Klöti U., Knoepfel P., Kriesi H., Linder W. and Papadopoulos Y. (eds), Handbuch der Schweizer Politik, NZZ Verlag, Zürich.

Olson M. & Zweckhauser R. (1966), « An Economic Theory of Alliances », Review of Economics and Statistics », 48(3), pp. 266-279.

Simonetti A. & Soguel N. (2002), Modélisation de l'aide publique au développement des cantons suisses, Working Paper 2/2002, Institut de hautes études en administration publique-IDHEAP, 2/2002, Lausanne.