

Lucerne, le 20 septembre 2023

Consultation sur la stratégie de coopération internationale 2025-2028 du Conseil fédéral : prise de position de Comundo

Remarques liminaires

Comundo considère que l'orientation du contenu du message sur la stratégie CI 2025-2028 et la continuité thématique sont convaincantes dans le sens d'un engagement durable de la Suisse.

La guerre d'agression menée par la Russie en Ukraine ainsi que de nombreuses autres crises de ces dernières années ont entraîné de graves reculs dans la lutte contre la pauvreté. Il est d'ores et déjà prévisible que sans efforts supplémentaires, les objectifs centraux de l'Agenda 2030 ne seront pas atteints (p. ex. *Leave no one behind*). L'introduction de la présente stratégie reprend ces développements et souligne la réalité modifiée par rapport à la stratégie CI 2021-2024.

Au vu de cette analyse de la situation, l'intention du Conseil fédéral de retirer les fonds destinés à la reconstruction de l'Ukraine du cadre financier de la CI n'est pas compréhensible. En effet, une coopération internationale efficace et suffisamment financée est plus urgente que jamais. En particulier pour la Suisse, pays fortement interconnecté au niveau mondial, il est pertinent de contribuer à une communauté mondiale pacifique et durable et d'éviter une érosion de la coopération internationale.

Dans le contexte des défis mondiaux toujours plus nombreux, des crises multiples dans les pays partenaires et des reculs dans la réalisation des objectifs de développement durable de l'ONU, le taux prévu de 0,36% du revenu national brut (RNB) pour le financement public du développement (APD sans les coûts d'asile, dont seulement 0,3% provenant des crédits de la CI, voir p. 49) est absolument inacceptable et indigne d'un pays prospère comme la Suisse. Pour la première fois depuis 2013, cette quote-part est inférieure à 0,4%. Elle s'éloigne encore plus de la valeur cible de 0,7% convenue au niveau international et reconnue par la Suisse. En 2011, le Parlement s'est prononcé en faveur d'une augmentation de l'APD à 0,5% du RNB d'ici 2015. Le Conseil fédéral s'est à nouveau éloigné d'un tel objectif. Au vu de la situation dramatique dans de nombreux pays partenaires de la Suisse dans le Sud global, **une augmentation progressive de l'APD à au moins 0.7% du RNB (sans les coûts d'asile) d'ici 2028 est plus que nécessaire.**

Dans la lettre d'accompagnement de la consultation, les trois questions suivantes sont posées, sur lesquelles Comundo prend volontiers position.

1. Objectifs de la CI suisse : estimez-vous les quatre objectifs de développement et les objectifs spécifiques retenus pertinents (cf. ch. 3.3.2 du rapport explicatif) ?

Les quatre objectifs principaux proposés dans la stratégie CI 25-28 ont tout à fait le potentiel de contribuer au développement durable au sens où l'entend l'Agenda 2030. Toutefois, des précisions dans le texte de la stratégie sont essentielles, notamment s'agissant des thèmes de la paix et de la gouvernance ainsi que du climat et de l'environnement. De plus, les interactions entre les objectifs ne sont pas mises en évidence. Le texte doit montrer que les mesures de protection contre le

changement climatique, de lutte contre la faim et de promotion de la santé, par exemple, se conditionnent mutuellement.

Paix et gouvernance : dans de nombreux pays, l'engagement de la société civile est en butte à une répression croissante en raison du démantèlement des structures démocratiques (*shrinking civic space*). Pour promouvoir les processus et institutions démocratiques participatifs, les droits de l'homme et la paix ainsi que la lutte contre l'injustice et la corruption, la collaboration avec les organisations non gouvernementales est tout aussi centrale que le soutien et le renforcement de la société civile locale. Le bref paragraphe de la page 39 de la stratégie ne tient pas non plus suffisamment compte de l'importance de la société civile. Des mesures visant à la renforcer et à protéger les défenseurs des droits humains font défaut. Seule une participation active des couches sociales défavorisées dans les processus politiques peut relancer un développement inclusif et durable.

Climat et environnement : pour que la Suisse respecte ses engagements après la signature de la "Déclaration de Glasgow"¹, il faudrait préciser dans l'objectif Climat et environnement que la CI ne finance aucune activité de promotion des énergies fossiles (*upstream, midstream, downstream*), même indirectement par des contributions à des fonds ou des instruments d'investissement. Au sein des organisations multilatérales, la Suisse doit s'engager pour que celles-ci non seulement "intègrent" l'Accord de Paris dans leurs activités, mais ne financent pas non plus d'activités de promotion des énergies fossiles.

2. Focus géographique : estimez-vous la focalisation géographique proposée pertinente (cf. ch. 3.3.3 du rapport explicatif) ?

La focalisation géographique sur un nombre réduit de pays est en principe une bonne chose. Il y a toutefois lieu d'ajouter certaines précisions en vue d'une coopération internationale efficace :

- La répartition régionale des moyens financiers doit être présentée de manière transparente. Dans la stratégie CI 21-24, l'annexe 6 donne un aperçu de la répartition des moyens. Celle-ci n'a pas été remise lors de la consultation relative à la stratégie CI 25-28. Ce manque de transparence empêche l'évaluation de la focalisation géographique.
- Le Programme d'action de Doha (*Doha Programme of Action*)² pour le renforcement des pays les moins avancés (PMA) (*Least developed countries, LDC*) prévoit notamment que les contributions de l'aide publique au développement (APD) soient affectées aux PMA à hauteur d'au moins 0,2% du RNB. Avec le maintien prévu des pays prioritaires selon la stratégie CI 21-24 et une répartition géographique des fonds similaire en conséquence, il est peu probable que la quote-part de 0,2% soit atteinte. Au cours des cinq dernières années, la quote-part de la Suisse a stagné entre 0,13 et 0,14% selon les statistiques de la DDC, soit 30 à 35% de moins que la valeur cible. La Suisse doit se fixer comme objectif d'atteindre le taux d'APD de 0,2% pour les PMA. Au lieu du nouveau pays partenaire, le Maroc – qui est un pays à revenu faible ou intermédiaire (*lower middle income country, LMIC*) – les moyens prévus à cet effet doivent être affectés à des PMA dans lesquels un engagement existe déjà.

¹ Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques de Glasgow en 2021: [Statement on International Public Support for the Clean Energy Transition](#)

² [Programme d'action de Doha en faveur des pays les moins avancés 2022-2031 \(DPoA\)](#)

3. Ukraine : soutenez-vous l'allocation des ressources proposée pour l'Ukraine (cf. ch. 3.4 du rapport explicatif) ?

Non, Comundo ne soutient pas l'allocation des ressources pour l'Ukraine pour les deux raisons suivantes : d'une part, les 1,5 milliard de francs suisses pour l'Ukraine entraîneront un déplacement massif des priorités de la CI suisse. D'autre part, ces 1,5 milliard ne suffiront pas pour un soutien global et solidaire à l'Ukraine. De ce fait, une solution est à rechercher impérativement en dehors de la CI.

La Suisse doit aussi apporter une contribution substantielle au soutien financier de l'Ukraine. Dans le contexte des défis mondiaux croissants qui grèvent déjà le budget de la CI (financement du climat, inflation, etc.), il serait toutefois néfaste pour l'engagement de la Suisse que ce soutien financier se fasse au détriment des crédits d'engagement de la CI. Mais comme la coopération au développement avec les pays de l'Est n'est plus présentée comme un crédit d'engagement à part entière et qu'une vue d'ensemble de la répartition des fonds entre les différentes régions (annexe 6 de la stratégie CI 21-24) fait défaut, il est impossible pour les personnes extérieures d'évaluer précisément le transfert. Il est urgent de faire la transparence à ce sujet.

La comparaison des crédits 2025-2028 proposés avec la stratégie CI 21-24 permet une estimation approximative. Si la coopération au développement avec les pays de l'Est était présentée séparément (comme auparavant via le crédit pour les pays de l'Est), il apparaîtrait que la DDC dispose d'un budget de coopération au développement de 662 millions de francs en moins par rapport à la période stratégique actuelle³.

Avec les chiffres de référence disponibles, il est à prévoir que le montant de 1,5 milliard de francs pour l'Ukraine entraînerait des déplacements massifs dans l'orientation de la CI de la Suisse, car l'Ukraine recevrait 13% de l'ensemble des fonds de la CI. Cela signifie que plus de la moitié de toute l'APD pour l'ensemble de l'Afrique est prévue pour la seule Ukraine⁴. Avec le désengagement en Amérique latine dans la stratégie CI 21-24, les autres régions prioritaires – en particulier l'Afrique subsaharienne ainsi que l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient – devraient être renforcées. Cela n'est plus possible avec les 1,5 milliard de francs prévus pour l'Ukraine, alors que les moyens restent nominalement les mêmes.

La guerre en Ukraine peut encore durer longtemps et les mesures humanitaires ainsi que les efforts de reconstruction sont difficilement planifiables et contrôlables vu l'ampleur des destructions. Il est certain que les moyens prévus, soit 1,5 milliard, ne suffiront pas, raison pour laquelle un financement « hors CI » s'impose. En raison des « événements extraordinaires échappant au contrôle de la Confédération » (art. 15, al. 1, let. a, de la loi sur les finances de la Confédération), il est justifié de comptabiliser les mesures de soutien en faveur de l'Ukraine ainsi que la reconstruction de ce pays comme des dépenses extraordinaires. Pour les coûts à plus long terme de la reconstruction ainsi que pour l'aide à l'Ukraine, il convient de créer une base légale spécifique garantissant un financement entièrement en dehors de la CI.

³ 21-24 : 6 638 millions de francs (mio CHF) de crédit de coopération au développement (CD) DDC + 673 mio CHF de crédit CD DDC Est = 7 311 mio CHF. En revanche, le crédit CD DDC 25-28 ne s'élève qu'à 6 649 mio CHF.

⁴ Ukraine : 375 mio CHF par an ; APD bilatérale pour tous les pays partenaires en Afrique 2021 : 615 mio CHF

En plus des questions abordées, les points suivants sont urgents pour Comundo et réclament une adaptation de la stratégie CI 25–28 :

Renforcement problématique de l'aide humanitaire, car au détriment de la coopération au développement

Le projet de stratégie mis en consultation propose une augmentation de 5% de l'aide humanitaire au détriment de la coopération au développement. Comundo partage l'avis selon lequel la multiplication des crises et des situations de conflit à l'échelle mondiale nécessite des contributions financières généreuses de la part de la Suisse. Or, de par leur nature, ces événements sont imprévisibles. Avec l'instrument des crédits supplémentaires, le Conseil fédéral a déjà la possibilité de réagir à des situations d'urgence humanitaire aiguës. Il convient de recourir davantage à cet instrument et donc de ne pas renforcer l'aide humanitaire, dans la stratégie, au détriment de la coopération au développement à long terme. En effet, la Suisse ne peut fournir une aide humanitaire efficace que si elle est présente à long terme dans un contexte donné et que si elle a noué des partenariats solides. Cela favorise la prévention d'autres crises et doit donc être davantage pris en compte.

Le message sur la stratégie de la CI pour 2025-2028 ne contient pas d'indications contraignantes sur la part prévue pour l'"aide d'urgence" ou pour la "prévention et la reconstruction". De telles indications ont été fournies dans la stratégie CI 21- 24, mais seuls 20% étaient prévus pour la prévention et la reconstruction. Cette part devrait être explicitement indiquée dans la stratégie mise en consultation avec un montant supérieur. Ce n'est qu'ainsi qu'il sera possible de réaliser des projets à long terme aussi dans l'aide humanitaire.

Flexibilisation excessive de l'utilisation des ressources

Le projet actuel prévoit un assouplissement général de l'utilisation des moyens (p. 44). Désormais, la DDC doit pouvoir transférer des fonds à hauteur de 60 millions de francs par an entre les crédits d'engagement « Actions humanitaires », « Coopération au développement » et « Contributions à des organisations multilatérales ». La possibilité de transférer des fonds entre les divers crédits d'engagement a doublé par rapport à la stratégie CI 21-24 (elle s'élevait alors à 120 millions sur 4 ans). Une telle ampleur ne se justifie pas. À cela s'ajoutent d'autres possibilités de transfert ; ainsi, « 50 pour cent du volume financier prévu pour les instruments financiers (en collaboration avec le secteur privé) » doivent pouvoir être déplacés entre les crédits budgétaires de la DDC et du SECO. Le texte de la stratégie ne précise pas à quels instruments financiers ce passage se réfère, ni de quels montants il s'agit.

Ces propositions de possibilités de transfert rendent impossible une planification stratégique et une planification des programmes à long terme. En raison de la flexibilisation prévue des moyens, le risque existe de voir encore moins d'argent mis à la disposition de la coopération au développement à long terme en dehors de l'Ukraine.

Mise en œuvre des objectifs financiers internationaux dans les domaines du climat et de la biodiversité

Le projet de stratégie CI mentionne que les contributions au financement international dans le domaine du climat, d'un montant annuel de 400 millions de francs, ont déjà été augmentées dans la stratégie CI 21-24 et que cela doit rester inchangé. Comundo salue le fait que ce montant n'ait pas été augmenté davantage, car la coopération au développement et le financement international dans le domaine du climat sont deux engagements internationaux distincts de la Suisse.

La contribution de la Suisse au financement international dans le domaine du climat est cependant insuffisante et il n'est pas à prévoir non plus que la mobilisation accrue du secteur privé (p. 43) puisse combler cette lacune. Les engagements internationaux pour le financement climatique, pour l'indemnisation des pertes et préjudices (*loss and damage*) ainsi que pour la protection de la biodiversité augmenteront fortement à partir de 2025 suite aux négociations qui vont prendre place dans le cadre de l'ONU. Vu le cadre financier insuffisant proposé, il ne faut en aucun cas utiliser davantage de moyens issus des crédits de la CI pour le financement international dans le domaine du climat, afin de ne pas compromettre les objectifs constitutionnels en termes de CI. Lors de l'élaboration d'options de financement pour le financement international en faveur de l'environnement, il est donc impératif de trouver des options en dehors de la CI ; la stratégie actuelle doit le mentionner explicitement.

Représentation insuffisante de la cohérence des politiques

Rendre possible et soutenir les processus de transformation et le développement durable dans les pays partenaires relève également de la responsabilité d'autres départements et domaines politiques. La cohérence des politiques en matière de développement durable doit donc être renforcée, comme le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE l'exige de la Suisse dans son examen à mi-parcours de 2022 (*mid-term Review 2022*)⁵. Les politiques commerciale, fiscale, financière et climatique de la Suisse sont particulièrement concernées. La stratégie CI 25-28 devrait mentionner explicitement les défis dans ces domaines politiques et les efforts nécessaires.

Coopération avec le secteur privé

Le projet de stratégie proposé donne des indications sur le renforcement de la collaboration avec le secteur privé, mais son contenu reste néanmoins très vague à ce sujet. La collaboration avec le secteur privé doit être précisée afin de ne pas créer de marge de manœuvre pour des pratiques économiques non durables d'un point de vue social et environnemental.

Le projet de stratégie donne parfois l'impression que la société civile ne joue aucun rôle en relation avec le secteur privé ou que la société civile et le secteur privé s'excluent l'un l'autre. Dans la pratique, la société civile est dans tous les cas un acteur majeur pour le renforcement du secteur privé local, ce qui est l'objectif de la stratégie dont il est question ici. De même, il existe de multiples formes de coopération avec le secteur privé, comme l'atteste un document d'analyse récemment publié et qui fournit de nombreux exemples⁶.

Pour Comundo, il est essentiel que le SECO se concentre lui aussi sur la mission fondamentale de la CI et oriente ses activités en conséquence pour soulager les populations dans le besoin et lutter contre la pauvreté. Ainsi, le cœur de métier de la coopération économique du SECO (graphique de la p. 34) doit être la lutte contre la pauvreté et non la « prospérité et la croissance économique ». En partant de ce nouvel objectif, le SECO doit élaborer les chaînes d'impact visées (*Theory of Change*).

⁵ [CAD OCDE Examen à mi-parcours de la Suisse](#), juin 2022.

⁶ Alliance Sud, [Le secteur privé dans la coopération au développement de la Suisse](#), juin 2023.