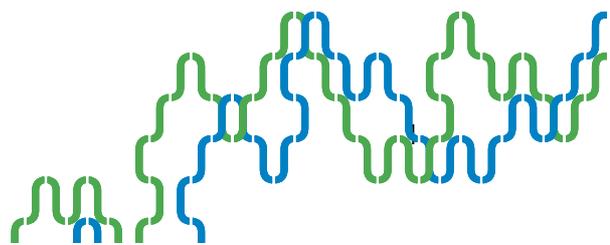


Prise de position de la Fédération genevoise de coopération

Consultation sur le Message pour la coopération internationale 2025-2028

Version du 14 septembre 2023



Introduction

Le Rapport sur les objectifs de développement durable 2023, publié en juin 2023, concomitamment au lancement de la procédure de consultation par le Conseil fédéral sur la nouvelle stratégie de coopération internationale 2025-2028, est une lecture indispensable pour être convaincu de l'importance de maintenir et de renforcer les efforts dans le domaine de la coopération au développement.

L'entier du Rapport détaille, objectif par objectif, le suivi de leur mise en œuvre. Force est de constater qu'à mi-chemin de l'échéance de l'Agenda 2030, les résultats ne sont pas au rendez-vous : « *les progrès de plus de 50 % des cibles des ODD sont faibles et insuffisants ; pour 30 %, ils stagnent ou reculent. Ce sont les cibles clés sur la pauvreté, la faim et le climat qui sont touchées¹* ».

Dans l'introduction au Rapport, Antonio Guterres, secrétaire générale de l'ONU, lance un poignant appel : « *Les ODD sont la feuille de route admise par tous pour combler les fossés économiques et géopolitiques, restaurer la confiance et reconstruire la solidarité. Sans progrès, les inégalités continueront de se creuser, aggravant le risque d'un monde fragmenté et à deux vitesses. Aucun pays ne peut se permettre de voir le Programme 2030 échouer* ».

A la lumière de cette interpellation, les ambitions de la Stratégie de coopération internationale de la Suisse 2025-2028, sont-elles à la hauteur des défis auxquels est confrontée la communauté internationale ? Pour la Fédération genevoise de coopération, la réponse est NON, telle que va le démontrer la présente prise de position.

Avant de répondre aux questions formulées dans le cadre de la consultation, la Fédération genevoise de coopération souhaite se prononcer sur deux aspects essentiels : les orientations stratégiques de la coopération suisse et les futurs montants dévolus à l'aide publique au développement (APD) de la Suisse.

Orientation stratégique de la coopération suisse

La Stratégie de coopération internationale 2025-2028 (ci-après Message SCI 25-28) arrime de manière très affirmative la stratégie de la Suisse à l'Agenda 2030. Ce point est tout à fait positif par rapport au précédent message 21-24 qui l'évoquait sans y référer de manière suffisamment explicite.

L'introduction du Message SCI 25-28 dresse l'inventaire des crises majeures qui ont fait évoluer le contexte international de manière fondamentale et extrêmement rapide conduisant la communauté internationale dans une période des plus incertaines de son histoire. Et de citer « *les conséquences de la pandémie du Covid-19, l'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine, la crise énergie, l'insécurité alimentaire, le poids de la dette, l'inflation, le changement climatique* ». Aucune distinction n'est faite entre les crises conjoncturelles et les structurelles qui appellent pourtant des réponses de nature distincte.

Parmi les crises évoquées, le changement climatique est certainement la crise la plus cruciale touchant aux fondements même de notre existence ; il génère des conséquences irrémédiables

¹ https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2023_French.pdf

sur l'environnement, menace gravement la production alimentaire mettant en péril les moyens de subsistance, impacte la santé et le bien-être de tous les êtres vivants (humains, animaux et plantes).

Toutefois, ces trois dernières années, les crises qui se succèdent entraînent des modifications structurelles qui marquent profondément les relations internationales et les contextes politiques nationaux, impactant aussi les activités, voire les valeurs portées par la coopération internationale.

- De nouvelles fractures idéologiques apparaissent entre des systèmes démocratiques, qui semblent s'essouffler ou se polariser, et la montée, en puissance et en nombre, de régimes autoritaires ou populistes.
- Les droits humains fondamentaux, la place et le droit des femmes et la liberté d'expression des médias ou d'organisations de la société civile sont mis sous forte pression.
- Le multilatéralisme est en crise et se fragmente. Les rapports de force géopolitiques sont en pleine mutation, ce qui va notamment redessiner les relations entre les pays donateurs de l'aide publique au développement et les pays qui en bénéficient.
- Au niveau économique, voici plus de vingt ans que l'on n'avait pas vu une envolée aussi soudaine, généralisée et élevée de l'inflation. Alors que ses causes varient d'un pays à l'autre, sa résurgence continuera d'aggraver les inégalités, tant à l'intérieur des pays qu'entre eux.

Face à ces constats, il est attendu une réflexion de fond sur les réorientations stratégiques à opérer dans le domaine de la coopération au développement, que ce soit au niveau international et au niveau suisse. Afin d'apporter des réponses durables à cette situation inédite, plusieurs axes de travail doivent impérativement être respectés : suivre la feuille de route dressée par communauté internationale (Agenda 2030), participer à son financement à la hauteur des capacités économiques de la Suisse, utiliser les bons outils de la coopération internationale pour agir sur les causes du problème et pas seulement sur les conséquences.

Dans le Message SCI 25-28, la réponse apportée aux nombreuses et complexes crises qui traversent nos sociétés consiste en une **claire inflexion au profit de l'aide humanitaire**. Les montants dévolus à l'aide humanitaire augmentent. L'approche par le Nexus donne plus de flexibilité dans l'utilisation des fonds. Un crédit spécial pour le CICR a permis une augmentation ponctuelle au capital de la fondation du CICR. Une orientation significative de l'APD suisse en direction de l'Ukraine est annoncée. Les directives de la DDC pour la coopération avec les ONG précisent que « *La gestion flexible des contributions de programmes permet aux ONG de réagir aux crises avec rapidité, agilité et expertise* ». Certes, une certaine flexibilité est bienvenue pour les ONG suisses, mais cette option contient le risque d'une réorientation des fonds pour répondre à des situations d'urgence au détriment de projets de développement qui soutiennent un changement sur le plus long terme.

Ces différents éléments méritent d'être soulignés démontrant une évolution de la stratégie de la coopération suisse tendant à apporter une réponse plus immédiate face aux crises, au détriment d'un positionnement plus prospectif et ambitieux. Pour résumer le propos, il apparaît que la Suisse se positionne dans un modèle réactif en privilégiant la gestion de crise.

Pour la FGC, le présent Message devrait présenter une vision novatrice, ambitieuse répondant aux crises actuelles et en permettant d'apporter des solutions pour atténuer leurs causes. A la veille du Sommet sur les objectifs de développement durable (septembre 2023) et du Sommet de l'avenir (septembre 2024), on peine à cerner la position qui sera défendue par la

Suisse. En l'état, le texte « manque d'un souffle visionnaire ». Traditionnellement la coopération suisse était reconnue par ses pairs pour ses propositions innovantes en matière de diplomatie multilatérale de développement. Rien ne ressort du présent Message en l'état, nous ne pouvons que le regretter.

Futurs montants dévolus à l'Aide publique au développement et flexibilité de l'utilisation des fonds

Le Message SCI 25-28 prévoit de consacrer 11,45 milliards de francs à la coopération au développement, à l'aide humanitaire ainsi qu'à la promotion de la paix et de la sécurité.

Selon les projections actuelles, l'aide publique au développement (APD) de la Suisse s'élèvera à 0,42% du revenu national brut (RNB) sur la période. Sans comptabiliser les coûts de l'asile en Suisse, la quote-part APD de la Suisse serait de 0,36 pour cent du RNB.

Le volume d'engagements proposé par le Conseil fédéral pour les crédits d'engagement couvrant la période 2021-2024 était de 11,25 milliards de francs. Le Conseil fédéral prévoyait une part d'APD correspondant à 0,46% du RNB – 0,41 sans les coûts de l'asile en Suisse.

Quatre ans plus tard, c'est donc une hausse nominale anecdotique de la coopération internationale et une baisse du taux d'APD qui sont proposés par le Conseil fédéral. Cela alors même que nous nous trouvons dans un contexte inflationniste et que les défis environnementaux, sécuritaires et économiques deviennent de plus en plus complexes et déstabilisants.

Le changement climatique menace le développement durable et la réalisation des ODD de l'Agenda 2030 mettant en péril les moyens de subsistance des populations vulnérables et augmentant les inégalités. Le succès de la lutte contre le dérèglement climatique dépend en grande partie de la capacité des pays prospères du Nord à investir dans les énergies propres dans les pays en développement. Le Message SCI 25-28 prévoit d'allouer 1,6 milliard à la lutte contre le changement climatique. Ce montant reste inchangé par rapport à la période précédente. Dès 2026 cependant, les négociations internationales dans le cadre de l'ONU vont contraindre la Suisse à financer des mesures climatiques beaucoup plus importantes que jusqu'à présent. Ces ressources financières additionnelles devront être trouvées hors des crédits d'engagement de la coopération internationale. L'opportunité d'utiliser les fonds de la coopération internationale consacrés à la lutte contre le changement climatique reste problématique, la question a déjà été posée lors de la consultation du Message 2021-2024.

A cela s'ajoute les **fonds en faveur de l'Ukraine** qui ne seraient pas additionnels, mais imputés au « crédit traditionnel » de la coopération internationale (réponse à la question 3). La répartition indicative des **ressources financières par région** ne figure plus dans le projet de Message 25-28. Il est ainsi difficile d'évaluer la focalisation géographique proposée (réponse à la question 2).

Enfin, l'assouplissement général de l'utilisation des moyens permettant à la DDC des **possibilités de transferts excessives** rendent impossible une planification stratégique et contient le risque de voir encore moins d'argent mis à la disposition de la coopération au développement à long terme (se référer à la prise de position d'Alliance Sud).

Pour la FGC, au vu de ces divers constats, le statu quo en termes d'engagements financiers n'est plus une option. Il est dans l'intérêt bien compris de la Suisse d'avoir des ambitions accrues pour sa coopération internationale. Dans un monde globalisé, l'indifférence à l'égard des pays les plus pauvres peut se transformer rapidement en une situation délicate pour les populations au Sud comme au Nord. La FGC plaide pour un respect de l'engagement de la Suisse de consacrer 0,5 % à l'APD (sans les coûts d'accueil des réfugiés) et que soit réitéré l'objectif de tendre vers le 0,7%. Par ailleurs, la FGC refuse la flexibilité excessive de l'utilisation des fonds.

Réponses aux questions de la consultation

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) ?

Plutôt oui, mais ...

Les objectifs définis dans la période précédente (développement humain, développement économique durable, climat et environnement, paix et gouvernance) méritent d'être poursuivis. Cette continuité est indispensable pour renforcer l'impact des mesures en cours.

Toutefois, les quatre objectifs de développement de la stratégie de la CI suisse devraient reposer sur les quatre principes suivants qui leur sont transversaux. Ces principes doivent être explicitement formulés dans le Message SCI 25-28 :

- **Soutenir le processus de transition énergétique** : La stratégie de la Suisse doit intégrer de manière forte, consciente et explicite la nécessité d'entrer dans un processus de transformation économique et écologique visant à préserver les écosystèmes en permettant d'accélérer le processus de transition énergétique pour réduire drastiquement les émissions de gaz à effets de serre. Il s'agit donc de mettre en place des stratégies de transformation concrètes vers la durabilité, qui répondent à la fois aux défis écologiques et sociaux.
- **Localisation de l'aide** : Alors que le principe de localisation de l'aide est central dans les nouvelles modalités de la coopération de la Suisse, celui-ci est peu thématiquement dans le Message 25-28, ce qui permettrait notamment aux ONG d'aligner leurs stratégies à ce point essentiel. Ce principe risque cependant d'être mis à rude épreuve dans certains pays du Sud, de plus en plus nombreux, dans lesquels la société civile est en butte avec une répression croissante au vu du démantèlement des structures démocratiques (Shrinking space).
- **Renforcement de l'État de droit et respect des droits de l'homme** : Afin que les acteurs de la société civile locale puissent participer de plein droit et dans des conditions de sécurité fiable, il est plus que jamais nécessaire que la Suisse soit particulièrement attentive au principe du respect de l'État de droit pour les gouvernements des pays partenaires et à leur responsabilité de mettre en œuvre des formes de gouvernance qui garantissent leur participation. Nous sommes bien conscients de l'équilibre délicat dans lequel les agences de coopération doivent travailler.

- **Cohérence des politiques publiques** : La Suisse, qui participe à l'établissement de rapports internationaux sur la mise en œuvre de l'Agenda 2030, produit au milieu de chaque législature un rapport national à l'intention de l'ONU. Le second Rapport², adopté par le Conseil fédéral en mai 2022, identifie, ODD par ODD, les progrès accomplis, les défis à relever, ainsi que les conflits d'objectifs, au niveau national et international. Par ce précieux outil, l'administration fédérale s'est donné les moyens d'identifier les conflits d'intérêts entre politiques publiques – internes et externes. Ce rapport qui permet de monitorer les ODD d'un point de vue de la cohérence des politiques de développement n'est pas encore assez connu. Le Message SCI 25-28 en doit faire référence. A ce jour, la discussion sur les questions d'incohérence potentielle se fait principalement de manière informelle. La nouvelle stratégie 2025-2028 devrait avoir l'ambition de mettre en place un processus permettant d'analyser systématiquement les nouvelles politiques et réglementations afin de déterminer si elles sont susceptibles d'avoir des répercussions positives ou négatives sur les quatre objectifs définis dans le Message SCI 25-28.

Pour la FGC, les quatre objectifs fixés restent pertinents bien que trop largement définis, les ancrer dans les quatre principes mentionnés ci-dessus renforceraient leur impact.

[Focus géographique : Estimez-vous la focalisation géographique proposée pertinente \(cf. ch. 3.3.3 du rapport explicatif\) ?](#)

Pas vraiment ...

Il est prévu que la coopération au développement concentre ses activités sur quatre régions prioritaires, à savoir l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient, l'Afrique subsaharienne, l'Asie centrale, du Sud et du Sud-Est ainsi que l'Europe de l'Est. **La focalisation géographique par région masque de fait le trop grand nombre des pays concernés pour les montants disponibles.**

Outre le nombre de pays concernés, c'est le manque de transparence dans l'utilisation des fonds d'APD qui questionne pour le Message SCI 25-28.

L'annexe 6 du Message sur la coopération internationale de la Suisse pour la période 2021-2024 présentait une répartition indicative des ressources financières. Cette répartition indicative ne figure pas dans la documentation soumise à consultation. Il est ainsi difficile d'évaluer la focalisation géographique proposée.

Les pays les moins avancés (PMA) – 46 pays au total – demeurent loin derrière le reste du monde en termes de développement humain et de perspectives économiques. Le Programme d'action de Doha prévoit que les contributions d'APD soient affectées aux PMA à hauteur d'au moins 0,2% du RNB. En se basant sur la répartition géographique actuelle des ressources financières, 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%, soit 30 à 35% de moins que la valeur cible.

Pour la FGC, la Suisse doit se fixer comme objectif d'atteindre le taux d'APD de 0,2% pour les PMA afin de répondre aux objectifs de la loi de 1976 en soutenant en priorité les efforts des pays en développement, régions et groupes de population les plus défavorisés.

² https://www.eda.admin.ch/dam/agenda2030/fr/documents/laenderbericht2022_FR.pdf

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

Non

Dans le Message SCI 25-28, le Conseil fédéral propose de réserver 1,5 milliard pour l'Ukraine.

Quels sont les arguments qui plaident pour une loi fédérale spécifique et un financement ad hoc ?

- **Priorité géographique de la coopération suisse** : Avec le retrait de la coopération au développement bilatérale d'Amérique latine à la fin de l'année 2024, le DFAE prévoyait de « *déplacer les ressources de sa coopération bilatérale au développement utilisées en Amérique latine et en Asie de l'Est vers les quatre régions prioritaires, en particulier vers l'Afrique subsaharienne, l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient (...)*³ ». Dans la stratégie proposée, le Conseil fédéral déroge à ce principe puisqu'il réserve 1,5 milliard de francs à l'Ukraine pour des projets/programmes de coopération au développement et d'aide humanitaire ainsi que de reconstruction.
- **Prévisibilité des décaissements** : Comme le souligne le Message SCI 25-28 « *Les perspectives incertaines par rapport à l'évolution du conflit et ses conséquences économiques, sociales et environnementales nécessitent des approches flexibles* ». La fin de la guerre en Ukraine n'est pour l'instant pas prévisible et la planification de l'utilisation des fonds est complexe à ce jour. C'est précisément pour cette raison qu'il semble impératif **d'isoler les fonds dédiés à l'Ukraine**, ceci permettrait une planification financière plus précise selon le focus géographique et les instruments de la Direction du développement et de la coopération (DDC) et de la Division Paix et de Droit de l'Homme (DPDH) du DFAE et du centre de prestation Coopération économiques su Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) du DEFR).
- **Stratégie de reconstruction de l'Ukraine** : Selon les dernières estimations de la Banque mondiale de mars 2023, les besoins pour le relèvement socio-économique de l'Ukraine s'élèvent à 411 milliards de dollars. Cette somme va en augmentant avec la poursuite du conflit. Le soutien large et inconditionnel à l'Ukraine ne peut se faire au détriment des populations défavorisées dans les pays en développement. Très rapidement, la Suisse s'est positionnée dans ce processus notamment par l'organisation, en été 2022 à Lugano, de la « Ukraine Recovery Confence ». Les investissements d'infrastructure notamment qui s'annoncent gigantesques permettront certainement à des entreprises helvétiques de contribuer à cet effort. Il est bon de le rappeler.
- **Impact sur l'économie suisse**⁴ : Les retombées économiques de l'aide publique au développement ont été régulièrement documentées. Pour mémoire, les dépenses d'APD ont généré en 2014 un apport de revenus pour l'économie suisse de quelque 3,6 milliards de francs. Autrement dit, chaque franc d'aide a généré, en moyenne, des retombées économiques sur le PIB suisse de 1,19 franc. Cette étude n'a pas été actualisée depuis 2014 (à notre connaissance) et la référence de l'impact sur l'économie suisse, dont il était

³ Message sur la stratégie de coopération internationale 2021–2024, (stratégie CI 2021–2024), FF 2020 2509

⁴ Source : DDC et Seco, Les retombées économiques de l'aide publique au développement en Suisse, Berne, 2015 https://www.eda.admin.ch/dam/deza/fr/documents/publikationen/Diverses/retombees-economiques-apd-suisse-2014_FR.pdf

toujours fait mention dans les Messages sur la coopération internationale, n'y figure donc plus. Ce point est regrettable car il est essentiel de démontrer scientifiquement que l'engagement solidaire de la Suisse a également un impact positif sur l'économie suisse.

Pour la FGC, l'allocation des ressources en faveur de l'Ukraine doit se faire sur la base d'une nouvelle loi fédérale et d'un financement ad hoc, ne dépendant pas des crédits d'engagement de la coopération internationale. A cet égard, l'expérience réussie de la coopération à la transition vers la démocratie et l'économie sociale de marché d'anciens pays communistes d'Europe de l'Est – qui s'est faite sur la base d'une loi spécifique et d'un crédit d'engagement correspondant – peut servir de modèle.

Pour la Fédération genevoise de coopération :

Catherine Schumperli Younossian
Secrétaire générale

Dominique Rossier
Présidente