FEDERATION GENEVOISE DE COOPERATION
Rue Amat 6 – 1202 Genève
+41 22 908 02 80 – www.fgc.ch

Département fédéral des affaires étrangères - DFAE
Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche – DEFR

Genève, le 18 juillet 2019

Concerne : **Processus de consultation - Message 2021-2024 sur la coopération internationale de la Suisse.**
Prise de position de la Fédération genevoise de coopération - FGC

Monsieur Ignazio Cassis, Conseiller fédéral
Monsieur Guy Parmelin, Conseiller fédéral

La Fédération genevoise de coopération (FGC) et ses 60 organisations membres se réjouissent de participer à cette première consultation publique qui leur permet de contribuer à la réflexion visant à redéfinir les objectifs stratégiques de la coopération suisse au développement.

Dans le contexte de la mise au point de la présente prise de position, une séance de travail s'est déroulée le 4 juillet dernier regroupant 25 personnes représentant nos organisations membres. C'est dire si cette consultation suscite un réel intérêt - et de tout aussi réelles inquiétudes sur le devenir de la coopération de notre pays. Outre cette prise de position de la FGC, validée par notre Conseil, un certain nombre de nos organisations membres s'exprimeront aussi en leur nom propre, selon leur expertise et leurs spécificités.

La Fédération genevoise de coopération (FGC) :

- Regroupe 60 ONG de coopération au développement basées à Genève, travaillant dans le Sud en partenariat avec des institutions locales (associations, coopératives, centres de recherche privés ou gouvernementaux, ou encore syndicats).
- Apporte un soutien financier à des projets de coopération au développement dans 39 pays (en 2018), principalement en Amérique latine et en Afrique.
- Soutient des projets les domaines suivants : 30% des projets concernent l'ODD 2 (sécurité et/ou souveraineté alimentaire, agriculture durable), 25% sont conduits dans le domaine de l'éducation (ODD 4) et 20% des projets répondent à l'ODD 17, visant au renforcement des capacités et/ou des partenariats. Le dernier quart des projets sont en lien avec les domaines de santé (ODD 3), du soutien à l'emploi (ODD 8), de la préservation de l'environnement (ODD 15) ou de la paix et de la bonne gouvernance (ODD 16).
- Exerce une mission d'information et de sensibilisation sur les enjeux de la coopération au sein de la société genevoise (grand public, jeunes, etc.) et dans divers secteurs (notamment auprès des élus locaux).
- A une fonction de mobilisation de fonds publics cantonal et communaux pour le soutien aux projets de coopération au développement.
- Valorise l'engagement citoyen en soutenant ses organisations membres et par son fonctionnement basé sur l'engagement bénévole au sein de ses instances.
- Est un espace de débat et de réflexion sur les enjeux de politique de développement valorisant l'analyse et les compétences spécifiques issues du terrain.

Rappelons tout d'abord que la coopération de la Suisse jouit, tant sur le plan international que national d'une excellente réputation, basée sur une longue et stable pratique au service des populations les plus démunies. Dès ses débuts, la coopération suisse s'est fixée comme objectif la lutte contre la pauvreté, principe consacré dans la loi de 1976 qui la définit, et dont la mise en œuvre est confiée à la Direction pour la coopération au développement et au Secrétariat d'Etat à l'économie : une stratégie, mais deux approches clairement définies.

Dès le début, les organisations non gouvernementales helvétiques ont joué un rôle déterminant dans la mise en œuvre des programmes de coopération dans les pays du Sud, tout en s'appuyant sur une opinion publique favorable. La population suisse se reconnaît dans les principes de solidarité portés par la coopération au développement et se montre très généreuse dans ses contributions financières à l'égard des ONG : 540 millions de francs ont été récoltés en 2017.

En guise d'introduction, nous souhaitons faire trois remarques préliminaires. Puis nous construirons une analyse critique accompagnée de recommandations pour 10 domaines choisis.

1. A la lecture du rapport explicatif au projet de message sur la coopération internationale 2021-2024, il ressort que le Conseil fédéral propose une nouvelle hiérarchisation des objectifs stratégiques pour la coopération, dont il revoit aussi les critères et les régions d'intervention. Certains de ces critères nous interpellent quant à leur pertinence par rapport aux objectifs stratégiques définis. Nous estimons que la conception même du développement s'appuyant sur une croissance économique telle que présentée dans le présent projet de message, peut entrer en contradiction avec les valeurs propres à la coopération au développement basées sur la défense des droits humains et la préservation de l'environnement, voire puisse les occulter fortement. De plus, alors qu'ainsi la coopération internationale de la Suisse devrait désormais répondre à des attentes plus larges - parfois contradictoires - ses moyens financiers se retrouveraient au contraire restreints. **Enfin, il est loin d'être démontré qu'il soit possible de répondre aux besoins des populations les plus vulnérables tout en assurant la promotion des intérêts de la Suisse en matière économique, migratoire et sécuritaire, comme le laisse entendre la proposition de message. Le soutien aux populations démunies doit dans tous les cas être prioritaire, au risque de dénaturer sinon la coopération et de ne plus respecter la loi qui la définit.**

2. Plus généralement, on ne peut pas définir la défense des intérêts d'un pays, et le nôtre ne saurait faire exception, indépendamment de ses liens et de ses responsabilités par rapport à un ensemble plus large et au monde ; l'intérêt de tout pays doit être vu dans son cadre d'interdépendance et sur fond d'inégalités croissantes entre pays et au sein de ceux-ci. Le destin de chaque pays est fondamentalement tributaire de l'équilibre global du monde, qui lui-même dépend de facteurs comme l'égalité de chance et de droits, ainsi que de la préservation des systèmes naturels, base de toute activité humaine. Nous ne pouvons pas admettre une vision qui concevrait un intérêt national suisse en-dehors de ces réalités. **Nous avons à participer à la gestion globale du monde, au sein du système multilatéral des Nations Unies et de l'ordre juridique qui en découle, matérialisé dans les nombreux traités ratifiés par la Suisse.**

3. Rappelons enfin, que dès les années 90, après la chute du mur de Berlin, les agences bilatérales de coopération, sous l'influence du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, sont passées progressivement d'une politique de coopération à une politique de développement. Cette nouvelle approche permet d'appréhender l'ensemble des moyens et des divers plans (politiques, économiques, sociaux et écologiques) pour organiser le développement de manière à améliorer durablement les conditions de vie et de prospérité générale des pays en développement et en transition (ancien bloc de l'Est). Depuis près de 30 ans, la Suisse s'est inscrite dans ce nouveau paradigme. La loi de 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire, en ciblant les pays, région et groupes de population les plus vulnérables, était prémonitoire à cet égard et reste parfaitement adéquate. La Constitution fédérale (1999) a ensuite confirmé cette approche, son article 54, al. 2 définissant le cadre de la politique extérieure mettant sur pied d'égalité la prospérité de la Suisse et ses obligations internationales[1]. **Or le présent projet de message ne s'inscrit plus dans cette tendance ; en mettant les intérêts de la Suisse vus de manière étroite au centre de la coopération au développement, il marque une rupture dans la conception de notre coopération, qui peut être lourde de conséquences en termes d'efficacité de l'aide et d'image de la Suisse**.

Nous estimons préoccupant également le flou qui se dégage de la proposition de message, quant à l'opérationnalisation de l'aide publique au développement, notamment eu égard au rôle mal défini attribué au secteur privé et à la confusion entretenue quant à la répartition des tâches entre divers offices fédéraux.

Dans la partie de la prise de position qui va suivre, nous souhaitons rappeler les points forts de la coopération suisse au développement en les mettant en perspective avec les nouvelles orientations proposées. Nous articulons nos réflexions et recommandations sur dix domaines particulièrement significatifs :

1. Politique étrangère de la Suisse et coopération internationale (CI)
2. Spécificités et image de la coopération suisse en comparaison internationale
3. Réflexion sur les objectifs stratégiques
4. Cohérence des politiques de développement à l'aune des 17 ODD
5. Niveau d'aide publique au développement
6. Mesures d'impact des actions de la coopération suisse
7. Focalisation géographique
8. Acteurs étatiques et leurs instruments
9. Acteurs privés
10. Organisations non gouvernementales (suisses et locaux)

1 Constitution suisse, art. 54, al. 2 : « La Confédération s'attache à préserver l'indépendance et la prospérité de la Suisse; elle contribue notamment à soulager les populations dans le besoin et à lutter contre la pauvreté ainsi qu'à promouvoir le respect des droits de l'homme, la démocratie, la coexistence pacifique des peuples et la préservation des ressources naturelles. »

Politique étrangère de la Suisse et coopération internationale

La coopération internationale (CI) est un des instruments-clé de la politique étrangère de la Suisse. Ses objectifs, ses principes et ses actions doivent à ce titre être sans ambiguïté aucune en conformité avec tous les engagements pris par la Suisse au niveau international. Dès lors, nous nous inquiétons du manque de référence aux engagements internationaux pris par la Suisse et qui sont centraux pour la définition de sa coopération internationale et demandons à ce qu'ils soient explicitement mentionnés à ce titre :

L'Agenda 2030 et les 17 objectifs du développement durable sont aujourd'hui le cadre de référence incontournable au niveau international, qui synthétise 30 ans de documents internationaux, programmes d'action et textes juridiquement contraignants concrétisant les enjeux du développement durable, notion qui elle-même inclut les acquis des débats précédents sur le développement, en particulier le Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels entré en vigueur en 1976 et les acquis conventions de l'OIT en matière d'emploi décent. Rappelons également qu'il reprend les conclusions de la 3e Conférence sur le financement du développement tenue en septembre 2015 à Addis-Abeba.

Il apparaît que les orientations annoncées pour la coopération internationale suisse 2021-2024 diffèrent malheureusement sur plusieurs points des engagements pris par notre pays pour mettre en œuvre l'Agenda 2030. Rappelons à ce titre que l'Agenda 2030 fixe un cadre clair et internationalement reconnu pour chaque secteur de la société et pour chaque Etat. Dès lors, il est indispensable que cette référence soit le fil conducteur du message pour la coopération 2021-2024 et qu'elle oblige tous les acteurs impliqués dans sa mise en œuvre, afin d'assurer la nécessaire cohérence des actions impactant le développement.

L'Agenda 2030 doit ainsi servir de boussole pour tous les acteurs œuvrant dans le domaine de la coopération, les services publics fédéraux (DDC, Seco, DHS – division sécurité humaine), mais aussi cantonaux et communaux. Ce cadre de référence s'applique également aux ONG et au secteur privé, dont il est fait si souvent mention dans le projet de message, il est essentiel de le rappeler ! **La brève référence à l'Agenda 2030 en page 13 du rapport explicatif ne saurait refléter l'importance de ce document fondateur; au contraire, cela peut se comprendre comme une volonté d'en minimiser la portée.**

- **L'Accord de Paris sur les changements climatiques est la dernière en date des concrétisations de la Convention cadre des Nations unies sur le changement climatique entrée en vigueur en 1994.** Elle s'inspire directement de principes retenus en 1992 dans la Déclaration de Rio, comme le Principe de précaution et celui des *responsabilités communes mais différenciées* des Etats. Le changement climatique menace directement le milieu de vie de centaines de millions de personnes, particulièrement dans le Sud, et constitue une injustice planétaire de premier ordre.
- **Les engagements** pris par la Suisse (sous forme de normes contraignantes, suite à leur ratification par le Parlement) dans le domaine des **droits humains, de la gestion prudente et équitable des ressources naturelles et du droit du travail** doivent également apparaître explicitement comme cadre de référence de la coopération internationale suisse.

Recommandations de la FGC :

- Faire référence explicitement aux textes internationaux pertinents et signés par la Suisse, afin que nos actions de la coopération internationale puissent s'inscrire dans un cadre qui promeut les objectifs du développement durable. La référence aux accords internationaux mentionnés ci-dessus doit figurer parmi les motifs de la demande de crédit.

- Le lien attendu entre la coopération au développement et l'ouverture de nouveaux marchés pour la Suisse n'est ni très heureux, ni très pertinent et exige pour le moins la garantie que les intérêts des populations cibles aient en toute situation la priorité. De quelle manière et selon quels critères seront pondérés ou évalués d'éventuels conflits d'intérêts ? Le projet de message ne donne aucune information à ce sujet alors que tout l'enjeu est là.

- Enfin, il s'agit de rendre opérationnelle la mise en œuvre des objectifs du développement durable à travers la mise en œuvre de la coopération internationale suisse.

Spécificités et image de la coopération suisse en comparaison internationale

La coopération internationale de la Suisse a, depuis des décennies, une excellente réputation sur le plan international, fondée à la fois sur son intégrité, son efficacité et sa manière de cibler les enjeux clés. Dans sa pratique, elle découle, comme le mentionne le rapport explicatif dans son introduction, de valeurs fortes et apparaît comme un « acteur international, engagé, impartial, novateur, responsable et solidaire, exprimant une forte tradition démocratique, humanitaire et de bons offices » (rapport explicatif, p. 5). Cet acquis doit être poursuivi et relativisé d'aucune manière.

La Suisse est également connue par ses engagements à long terme avec ses partenaires et le déliement de son aide, ce qui lui permet de bénéficier d'une excellente réputation. Sa coopération au développement contribue au rayonnement de la Suisse et à son crédit sur le plan international, qui lui permet d'avoir légitimité certaine dans d'autres domaines de sa diplomatie (bons offices, soft power, propositions novatrices et entendues lors de négociations multilatérales, etc.).

Rappelons ici que les examens périodiques conduits par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, sont généralement positifs pour la Suisse. La dernière évaluation a fait l'objet d'un rapport publié en 2019[2]. Si ses conclusions sont dans l'ensemble à nouveau positives : « la Suisse est un partenaire solide et fiable du développement », nous constatons que les recommandations adressées à la Suisse n'ont pas été prises en compte dans le rapport soumis à consultation. Il est vrai que la publication du rapport du CAD, en avril 2019, a coïncidé avec la mise en consultation du projet de message. Toutefois, il serait incompréhensible que ces recommandations ne soient pas prises en compte dans la version finale du message. Par ailleurs, certaines recommandations (voir ci-dessous) rejoignent très clairement les préoccupations de la FGC développées dans le présent argumentaire.

2 CAD, *Examen par les pairs de l'OCDE sur la coopération au développement*, Suisse 2019, OCDE, Paris 2019.

Recommandation de la FGC :

- Intégrer les recommandations du CAD 2019 dans le message soumis au parlement. Nous souhaitons que les recommandations suivantes soient prises en compte dans le projet de Message (CAD, 2019, p. 16) :

    - CAD - Recommandation 1 : La Suisse devrait procéder à une analyse plus poussée de l'impact de ses politiques sur les pays en développement et mettre en évidence d'éventuelles incohérences.
    - CAD - Recommandation 2 : La Suisse devrait augmenter le nombre de programmes ciblant explicitement les changements structurels dans le domaine de l'égalité des genres.
    - CAD - Recommandation 3 : Clarifier la stratégie à l'égard des organisations de la société civile locale (dans les pays du Sud), suisse et internationale.
    - CAD - Recommandation 4 : La stratégie à l'égard du secteur privé doit expliciter la nature des partenariats et expliciter clairement la complémentarité et la collaboration entre la DDC et le Seco.
    - CAD - Recommandation 10 : La Suisse devra honorer son engagement à consacrer 0,5% de son RNB à l'APD, voir s'efforcer à l'augmenter encore pour répondre aux engagements du Programme d'action d'Addis-Abeba et de l'Agenda 2030.
    - CAD - Recommandation 12 : La Suisse devra mettre en place des garde-fous pour que le programme de développement demeure concentré sur les investissements à long terme ciblant la réduction de la pauvreté et le développement durable dans les pays en développement.
    - CAD - Recommandation 14 : A mesure que la Suisse développe son approche régionale, elle devrait expliciter la logique présidant à l'engagement régional et expliciter comment elle concrétisera cette approche (...).

Réflexion sur les objectifs stratégiques

A la lecture du projet de message, nous retenons positivement les objectifs stratégiques suivants qui contribuent pleinement aux 17 ODD, auxquels souscrivent la Suisse et les 192 autres Etats membres des Nations Unies :

- La lutte contre l'extrême pauvreté reste un objectif de la Suisse, bien que plus spécifiquement ciblée en Afrique sub-saharienne (rapport explicatif, p. 9 et 10). La FGC a pris connaissance avec grand intérêt du document d'orientation de la DDC « Ne laisser personne de côté » et en a assuré une large diffusion auprès de ses membres et du public genevois.

- La lutte contre les changements climatiques, la gestion durable des ressources naturelles, la promotion de la paix et de l'Etat de droit sont retenus comme des objectifs stratégiques d'importance.

- Le lien stratégique entre **coopération et politique migratoire** s'inscrit dans la tradition de la coopération au développement ; les projets soutenus ont toujours eu pour objectif d'offrir des possibilités de vie digne dans les régions ou pays des bénéficiaires et ainsi de créer une alternative à la migration forcée et aux risques qu'elle comporte pour les migrant·e·s. Nous tenons à souligner positivement la prise de position de la DDC qui remet en cause du principe de réadmission qui « crée un système d'incitation perverse qui risque de généraliser à d'autres obligations internationales et d'affaiblir d'autres engagements internationaux » (rapport explicatif, p. 16).

Nous regrettons que :

- **L'approche genre** ne fasse pas l'objet d'un objectif stratégique et transversal clairement identifié dans les projets soutenus par la DDC. La FGC en a fait un objectif stratégique pour tous les projets qu'elle soutient, nous nous réjouissons de l'évolution des pratiques et des mentalités que cette approche a généré.
- **Les intérêts étroitement compris de la Suisse apparaissent comme un critère qui définit l'action de la coopération suisse**. Les retombées de l'APD pour l'économie suisse sont loin d'être négligeables[3], mais doivent être considérées comme un effet collatéral positif ; elles ne doivent pas orienter les actions de la Suisse, au risque d'affaiblir les impacts des projets de coopération. Par ailleurs, en termes éthiques, il est difficilement défendable qu'une des économies les plus prospères du monde recherche d'abord explicitement de la rentabilité économique supplémentaire à travers sa relative modeste contribution en termes d'APD (0,40 % du RNB dévolu aux actions de coopération).

Recommandations de la FGC :

- Prendre en compte la recommandation n°2 du CAD (approche genre). Sous l'impulsion des Nations Unies, la question du genre s'est imposée dans la coopération à partir du milieu des années 90 : dès lors, il s'agit d'intégrer les questions d'égalité de manière transversale dans l'ensemble des activités de coopération. A travers cette approche, l'on vise à ce que les femmes deviennent des actrices de développement pour leurs communautés et on contribue à lutter efficacement contre les inégalités structurelles entre les hommes et les femmes encore très présentes dans de nombreux pays. Il n'est plus possible d'envisager des programmes de coopération sans se référer clairement à cette exigence.

- Prendre en compte la recommandation n°12 du CAD (lutte contre la pauvreté et soutien aux PVD dans mise en œuvre des 17 ODD). Toute action prise au titre de la coopération au développement doit être subordonnée au seul objectif valable, à savoir l'amélioration des conditions de vie des populations les plus vulnérables (ou la lutte contre la pauvreté, si on veut reprendre un terme plus étroit mais plus communément admis). Autrement dit, les intérêts suisses ou interventions du secteur privé seront subordonnés à cet objectif et un système de suivi-évaluation doit permette de vérifier que cette subordination est effective.

[3] Selon une étude menée par des chercheurs indépendants, nous savons que les retombées économiques de l'aide publique au développement sont déjà significatives sans que l'aide soit explicitement liée. 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. Source : DDC et Seco, *Les retombées économiques de l'aide publique au développement en Suisse*, Berne, 2015.

- Faire référence de manière explicite à l'article 2, al. 1 de la loi de 1976 est indispensable; en effet elle définit les principes fondateurs pour la coopération au développement, soit la SOLIDARITE et non pas d'abord la recherche d'un avantage direct pour la Suisse : *« La coopération au développement et l'aide humanitaire internationales expriment la solidarité qui figure au nombre des principes régissant les relations de la Suisse avec la communauté internationale et répondent à la situation d'interdépendance qui existe entre les diverses parties du monde. Elles sont fondées sur le respect mutuel des droits et des intérêts des partenaires »*.

Cohérence des politiques de développement à l'aune des 17 ODD

L'Agenda 2030 crée une nouvelle opportunité pour se doter d'une grille d'analyse visant à s'assurer de la cohérence des politiques en matière de coopération en vue d'un développement durable. Ce réseau de 17 objectifs nous oblige à une mise en œuvre des différentes politiques publiques de manière concertée et cohérente. Ce maillage d'objectifs, interagissant les uns avec les autres, doit être mis en œuvre de manière la plus harmonisée possible pour définir une cohérence politique effective permettant de tendre vers les objectifs de développement durable.

Comme déjà mentionné, le projet de message nous semble non relié aux autres politiques publiques ayant un impact sur les enjeux de la coopération et très insuffisamment orienté vers le développement durable. La politique de développement ne peut se faire de manière isolée. A titre d'exemple, rappelons que pour les traités de libre-échange signés par la Suisse avec des pays en développement ; même si ceux-ci ne prévoient pas de clauses environnementales ou de respect des droits humains, celles-ci devraient avoir la primauté d'après la Charte des Nations Unies (art. 103). Néanmoins il serait judicieux que de telles clauses y figurent.

Bien que le rapport explicatif (p. 13) souligne que la « CI est insérée dans une action politique cohérente de la Suisse » et indique les possibles conflits d'objectifs (« dans les secteurs économiques, financier, fiscal, environnemental, de santé, de sécurité alimentaires et migratoire »), nous ne pouvons donner un blanc-seing pour « que le Conseil fédéral veille à la cohérence de ses décisions ». Cette affirmation est insatisfaisante, car elle doit être adossée sur une base plus normative qu'une simple délégation de compétence au Conseil fédéral. Il est essentiel de définir sur quelle base la cohérence des politiques sera assurée et quel processus sera mis en place pour rendre compte de manière publique et transparente de la gestion d'éventuels conflits d'intérêts.

Recommandations de la FGC :

- Prendre en compte la 1ère recommandation du CAD (développer des instruments d'évaluation de la cohérence des politiques publiques suisses conformes aux Objectifs de développement durable).

- Créer un observatoire de la cohérence des politiques publiques suisses orientées « développement durable » dans le domaine de la coopération au développement. Cette mission pourrait être confiée à un institut de recherche indépendant ou à la Commission consultative pour la coopération au développement.

Niveau d'aide publique au développement

Selon le projet de message, les attentes vis-à-vis de la coopération internationale ont sensiblement augmenté : en plus de son devoir originel de lutter contre la pauvreté au Sud, elle devrait désormais également dissuader les migrations volontaires vers l'Europe, atténuer les conséquences des changements climatiques, garantir la paix et la sécurité contre le terrorisme et … ouvrir de nouvelles portes aux entreprises suisses. On pourrait alors penser que le Conseil fédéral propose d'augmenter le pourcentage du RNB dédié à la coopération pour permettre de répondre à ces nouveaux objectifs. Or, cela n'est pas le cas puisque, le rapport explicatif (p. 2) annonce une diminution de l'APD, qui passerait de 0,5% du RNB à 0,45% pour la période 2021-2024. En déduisant les coûts d'assistance aux requérants d'asile, le taux s'élèverait à 0,40%.

Il nous semble particulièrement inadéquat et incompréhensible que la Confédération, qui annonce un bénéfice de 5,7 milliards de francs en 2018, décide du même coup de diminuer le pourcentage consacré à l'aide publique au développement et la conditionne à la défense des intérêts de la Suisse. Nous sommes très préoccupés par ce recul annoncé d'un des pays les plus prospères, aux finances publiques saines, face aux devoirs de solidarité internationale ; cette option nous semble particulièrement inappropriée. Pour mémoire, l'aide publique au développement de notre pays avait dépassé 0.5% du revenu national brut en 2015 et 2016, conformément aux demandes du Parlement.

De plus, la réduction des engagements de la Confédération en matière de coopération donnerait un mauvais signal aux autres bailleurs publics (cantonaux et communaux) dont dépendent les fédérations cantonales de coopération. Nous craignons dès lors que cette option, si elle est confirmée, n'entraîne une spirale négative pour l'ensemble des fonds publics alloués à la coopération et donc une démobilisation des collectivités locales.

Recommandations de la FGC :

- Prendre en compte de la recommandation n° 10 du CAD qui demande à la Suisse d'honorer son engagement à consacrer 0,5% de son RNB, voir s'efforcer à l'augmenter encore pour répondre aux engagements du Programme d'action d'Addis-Abeba et de l'Agenda 2030.

- Augmenter la part d'APD à l'intention des organisations non gouvernementales (voir ci-dessous).

- Définir un calendrier pour atteindre le 0,7% du RNB d'ici 2030.

Mesures d'impact des actions de la coopération suisse

Nous ne pouvons que nous réjouir de l'évaluation positive qu'est faite de la coopération suisse mentionnés dans le rapport explicatif (voir les p. 11 et 12) dont le taux de réussite des programmes, situé entre 65 et 80%, est considéré comme bon. En termes de pertinence, d'efficacité et d'efficience, ils ont reçu une bonne appréciation. Ces rapports axés sur les résultats des programmes sont indispensables, mais d'autres types de mesures doivent être envisagés afin de pouvoir mesurer leur impact.

Nous avons également noté qu'une harmonisation des méthodologies est envisagée (rapport explicatif, p. 12). Ce point a particulièrement retenu notre attention. Il nous apparaît effectivement nécessaire de faire un travail méthodologique sur l'évaluation de l'impact de la coopération suisse.

En 2015, la communauté internationale a adopté une vision commune pour un monde durable, l'Agenda 2030 et ses 17 objectifs. La coopération au développement peut grandement contribuer à sa mise en œuvre, d'une part en intégrant ses objectifs, cibles et indicateurs dans sa pratique, d'autre part en incitant ses partenaires à s'y référer comme cadre commun de référence. Malheureusement, rien de tel n'est présenté dans le projet de message.

Aucune référence non plus au système d'évaluation MONET, système de suivi du développement durable mis en place par l'Office fédéral de la statistique (OFS). Ces postulats sont pourtant une bonne manière de traduire des objectifs généraux en des termes qui permettent d'utiliser des indicateurs ou d'autres outils de suivi de manière objectivable.

Recommandations de la FGC :

- Entamer une réflexion afin de définir des indicateurs pour mesurer l'impact de la coopération suisse, non seulement à travers la réalisation de ses programmes, mais de manière plus globale (cf. ci-dessus la proposition d'un observatoire de la cohérence des politiques publiques).

- S'appuyer sur les indicateurs existants. Dans ce contexte, se référer aux ODD ainsi qu'au système MONET semble indispensable.

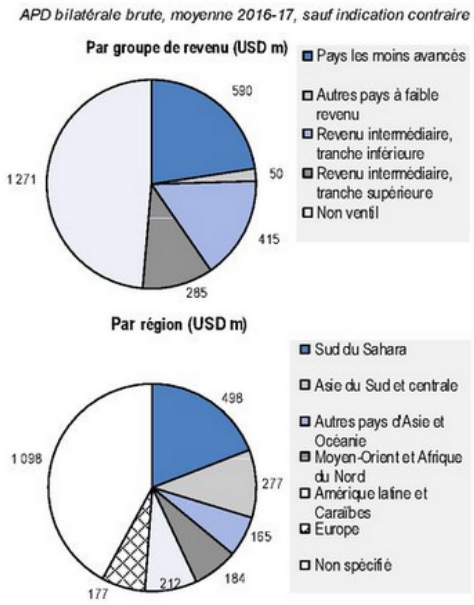
- Associer également les acteurs non étatiques (ONG, secteur privé) à la réflexion de manière à ce que ces indicateurs puissent être un référentiel utile à tous les secteurs impliqués dans la mise en œuvre des projets de coopération au développement.

Focalisation géographique

Le projet de message (rapport explicatif, p. 15) propose quatre régions prioritaires (Afrique du Nord et Moyen-Orient, Afrique subsaharienne, Amérique latine et Caraïbes et Asie du Sud et du Sud-Est) pour mener les actions suisses de coopération bilatérale au développement (DDC et Seco). Ce choix s'inscrit dans une volonté de réduire les pays prioritaires de 46 à 34 d'ici 2024. Cette option rejoint une des recommandations du CAD qui demande à la coopération suisse de mieux se concentrer sur des thèmes et des pays prioritaires en ciblant son action sur la réduction de pauvreté et la mise en œuvre du développement durable.

Toutefois, nous sommes surpris qu'aucune mention ne soit faite quant aux risques sécuritaires encourus dans la région MENA et en région sahélienne en particulier. De même, le renforcement d'actions de coopération confiées au secteur privé dans les pays d'Afrique sub-saharienne, dit « fragiles », ne nous semble guère pertinent en termes d'efficacité de l'aide.

Nous prenons acte de cette option en étant très soucieux des conséquences de l'arrêt de la coopération bilatérale de la DDC dans les pays d'Amérique latine. De plus, l'approche par régions ne nous semble pas une garantie de limiter les pays d'intervention, nous y voyons plutôt un risque de dérive. Comme en témoigne le rapport du CAD 2019 (p. 11, voir le schéma ci-dessous) où près de la moitié de l'aide bilatérale brute n'est pas ventilée géographiquement.



Recommandations de la FGC :

Si la décision de cesser le soutien aux programmes de coopération technique en Amérique latine est maintenue, nous demandons formellement :

- d'appliquer les trois principes qui fondent les relations entre la DDC et les ONG (subsidiarité, complémentarité et redevabilité) ; les ONG suisses doivent continuer à pouvoir travailler avec leurs partenaires sud-américains pour lutter contre la pauvreté dans les régions où persistent de fortes inégalités. Le principe de focalisation géographique ne doit pas être transposé aux ONG au bénéfice d'un contrat-cadre avec la DDC.

- de s'assurer de l'efficacité et de la destination des fonds de l'aide bilatérale. Une identification plus transparente de l'utilisation des fonds est nécessaire (cf. la recommandation n° 14 du CAD).

Acteurs étatiques et instruments

De manière générale, le présent message renvoie une image particulièrement floue de la future coopération internationale de la Suisse ce qui est très préoccupant. Nous l'illustrerons par ces trois exemples :

1. Jusqu'à ce jour, les rôles des institutions étatiques en charge des montants d'aide publique au développement étaient clairement identifiés et répartis entre le Département des affaires étrangère (DDC pour l'aide bilatérale et multilatérale, ainsi que l'aide d'urgence, et la Division sécurité humaine de la Direction politique), et le DEFR pour les activités en lien avec les institutions financières et le secteur privé, confiées au Seco. Dans le présent projet de message (rapport explicatif p. 28), le secteur privé occupe une place de choix, et de plus sans que l'on sache précisément sur quel budget (DDC ou Seco) les financements correspondants seraient imputés, à moins que ce ne soit sur les deux !
2. Une certaine perméabilité entre aide humanitaire et coopération est envisagée pour offrir plus de « souplesse » aux situations extraordinaires (rapport explicatif, p. 31). Nous mettons en garde contre la possibilité d'effectuer des transferts entre les deux crédit-cadres de la coopération et de l'aide humanitaire. Nous y voyons le risque que cela ne se fasse au détriment de l'aide au développement, dont les financements sont plus difficiles à mobiliser. Ceci pourrait également avoir un impact négatif sur la planification des budgets de coopération qui, par essence, requiert des engagements sur le moyen et long terme.

3. Et comme mentionné ci-dessus, la focalisation géographique sur quatre grandes régions, au détriment de l'Amérique latine, questionne. L'approche régionale est contradictoire avec la volonté de concentrer plus les fonds d'APD sur un nombre de pays restreint, comme en témoigne le schéma présenté ci-dessus qui nous démontre que plus de la moitié des fonds bilatéraux ne sont pas ventilés géographiquement.

Recommandation de la FGC :

- Pour que le message devienne opérationnel et lève les imprécisions et ambiguïtés actuelles, un important travail de précision des objectifs, des principes, des Offices concernés ainsi que de leurs rôles respectifs doit encore être effectué.

Acteurs privés

Comme déjà souligné, le projet de message accorde une importance toute particulière aux acteurs de l'économie privée (ce terme apparaît pas moins de 44 fois dans le rapport !). Nous remarquons également que dans la grande majorité des cas, le mot « entreprises » est utilisé de façon générique (entreprise privée, secteur privé). Dans le contexte, il est très difficile de se faire une idée concrète de la nature des partenariats attendus avec le secteur privé. Ceci est non seulement regrettable, mais préoccupant. Le projet de message, tel que rédigé laisse à penser que l'APD va contribuer au développement des entreprises suisses et préparer le déploiement de celles-ci dans les pays du Sud. Si tel est le cas, nous sommes bel et bien dans un renversement des priorités de l'APD auquel la FGC ne peut souscrire.

Pourtant la création d'emplois décents, utiles et durables est une des clés de la lutte contre la pauvreté et du développement en général. Il est important que le marché local reste l'apanage des entreprises locales du Sud, ce sont ces dernières qui ont besoins d'appui pour se développer. Si des partenariats avec des entreprises suisses sont envisagés, par exemple via des joint-ventures, un cadre clair doit être posé, afin que ce partenariat se fasse dans un esprit de coopération.

Le rôle du secteur privé, tel que présenté dans ce message, a ainsi un grand besoin de clarification. Est-il envisagé de collaborer avec des PME, suisses ou locales ? Ou des grandes entreprises internationales ? Des critères seront-ils posés quant à leurs modes de production et à leurs investissements internationaux ? Leur sera-t-il exigé de s'inscrire dans les principes des 17 ODD ? N'était-on pas en train de gommer les spécificités entre DDC et Seco, qui assuraient une certaine rigueur dans la conduite de la coopération au développement ? Ces questions doivent absolument être clarifiées !

Recommandations de la FGC :

- Prendre en compte la 4ème recommandation du CAD qui préconise que « La stratégie à l'égard du secteur privé doit expliciter la nature des partenariats et expliciter clairement la complémentarité et la collaboration entre la DDC et le Seco ».

- Adopter une réelle stratégie définissant les acteurs du secteur privé concernés, le cadre de référence dans lequel s'inscrivent leurs activités, les conditions d'obtention de fonds au titre de l'APD, etc. est une condition à l'adoption du présent message. Les relations avec le secteur privé doivent y être décrites au moins dans les grandes lignes (au même titre que la DDC s'est dotée de Directives pour la collaboration avec les ONG suisses[4]).

- Orienter explicitement, dans cette stratégie à définir, les investissements du secteur privé (au bénéfice d'APD) en fonction des 17 ODD, et non assurer des nouveaux débouchés aux entreprises suisses sans contrepartie. En cas de partenariat, les entreprises au bénéfice d'un soutien (qu'elles soient suisses ou locales) doivent permettre la création d'emplois locaux, décents et utiles. Ceci doit apparaître explicitement dans le message.

Organisations non gouvernementales

En tant que regroupement d'organisations non gouvernementales actives dans les pays d'Amérique latine et d'Afrique, et moins fortement présentes en Asie, nous souhaitons apporter quelques éléments de réflexion sur le travail de nos associations.

Mais avant tout, nous souhaitons rappeler les liens historiques qui unissent les ONG suisses et la DDC et souligner la complémentarité de leurs actions respectives. Cette spécificité de la coopération suisse a permis depuis des décennies une agilité dans les actions menées, notamment auprès des populations les plus vulnérables des pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine. Il est déterminant que cet élément historique soit préservé.

[4] DDC, *Directives pour la collaboration avec les ONG suisses,* Berne, 2019.

A l'occasion de son 50e anniversaire, en 2016, la Fédération genevoise de coopération a publié un ouvrage[5] qui décrit la nature des partenariats noués entre les associations de la FGC et leurs partenaires de terrain. Il convient de décrire ici la genèse « bottom up » des projets soutenus par la FGC. Chaque projet est le fruit d'une étroite collaboration entre les organisations membres de notre Fédération et leurs partenaires au Sud. Ces projets permettent d'améliorer de façon durable les conditions de vie des communautés défavorisées et combattre les inégalités à travers le droit à la santé, l'éducation, les emplois locaux, la valorisation de ressources locales, l'autonomie agro-alimentaire et énergétique. Ils reposent sur une mobilisation et la participation active des populations concernées, en collaboration avec les autorités locales.

Nous avons apprécié que le message souligne (rapport explicatif, p. 29) l'importance des ONG dans la coopération internationale de part leur engagement auprès des plus pauvres, l'aide d'urgence et le développement durable. Nous avons également apprécié la reconnaissance de leur rôle dans le domaine du plaidoyer et la redevabilité publique.

La DDC a rendu publiques en juin les nouvelles Directives pour la collaboration avec les ONG suisses. Nous regrettons la nature purement administrative du texte finalement retenu, alors que les versions préliminaires définissaient un cadre de collaboration stratégique avec les ONG du Sud comme du Nord. Ces versions antérieures avaient le mérite de répondre à la 3ème recommandation du CAD qui demande de « clarifier la stratégie à l'égard des organisations de la société civile locale (dans les pays du Sud), suisse et internationale ».

Recommandations de la FGC :

- Préciser le cadre de collaboration stratégique avec les ONG du Sud et du Nord en conformité avec la 3ème recommandation du CAD.

- Augmenter graduellement la part d'APD consacrée aux ONG au vu de leur rôle reconnu tant au niveau suisse qu'au niveau local.

- Appliquer les principes de subsidiarité, complémentarité et redevabilité entre la DDC et les ONG.

- Ne pas transposer le principe de focalisation géographique aux ONG au bénéfice d'un contrat-cadre avec la DDC, afin que ces dernières puissent continuer à travailler avec leurs partenaires sud-américains.

[5] Fédération genevoise de coopération, *Genève, l'esprit solidaire 1966 – 2017, la FGC 2000 projets à visage humaine,* éd. Slatkine, Genève, 2017.

Conclusion

En guise de conclusion, nous reprenons les questions de principe qui risquent, telles qu'elles sont présentées actuellement dans le document mis en consultation, d'induire de graves biais, volontaires ou non, dans la conception et la perception la coopération internationale de la Suisse. S'il s'agit de malentendus, notre demande est de tout faire pour les lever ; s'il s'agit d'intentions effectives, nous ne pouvons que mettre en garde sur ce qu'elles impliquent et qui ne facilitera pas l'adoption du message par le Parlement.

Certes, l'examen de notre politique de coopération par le CAD en 2019 a identifié des points d'amélioration. Nous pensons qu'ils doivent impérativement être considérés afin que le nouveau message 2021-2024 puisse être crédible et cohérent et s'inscrire dans la continuité évolutive de la coopération suisse.

Sans les cautèles développées dans la présente prise de position, il est impossible éthiquement et pratiquement de poursuivre des buts aussi éloignés que l'amélioration des conditions de vie des plus vulnérables dans les pays en développement et la promotion des intérêts suisses. S'aventurer sur ce terrain c'est rendre illisible et ingérable la coopération suisse. La fiabilité et la prévisibilité de notre partenariat, très appréciés sur le terrain, et le soft power qui en découle, nous permet d'être écoutés et recherchés dans des cercles bien plus larges que ce que les promoteurs usuels des intérêts suisses peuvent atteindre. Des cercles qui comptent d'autant plus au sein de la Genève internationale !

Sans cela, au lieu d'aller de l'avant selon les exigences de notre temps, c'est vers une coopération fortement instrumentalisée, en régression quantitative et en péril en termes qualitatifs, qu'on risque de s'orienter qui ne pourra que fédérer contre elle ceux qui restent fondamentalement sceptiques face à un engagement suisse dans le monde, et ceux qui attendent au contraire devant les défis majeurs qui s'accumulent une action efficace, éthiquement fondée et résolue en fonction de valeurs humanistes et de solidarité.

Il est donc important de donner au message un fondement clair en termes d'orientation de politique étrangère dont la coopération internationale est une expression majeure.

Nous vous remercions de nous avoir donné la possibilité de nous exprimer dans le cadre de ce processus de consultation et vous adressons, Messieurs les Conseillers fédéraux, l'expression de nos salutations distinguées.

C. Schümperli Y.

R. Longet

Catherine Schümperli Younossian
Secrétaire générale

René Longet
Président